

Escaneado por Biblioteca Judicial "Fernando Coto Albán"



EL COMITE INTERNACIONAL DE REGISTRO DE FRECUENCIAS Y LAS NUEVAS Y VIEJAS CONTROVERSIAS JURIDICAS INTERNACIONALES EN EL CAMPO DE LAS RADIOCOMUNICACIONES

Dr. Jorge Rojas Solórzano

Recurso natural de un interés esencial, el espectro de frecuencias radioeléctricas pertenece a la humanidad y debe ser puesto a disposición de todos los que tengan necesidad de utilizarlo. La Unión Internacional de Telecomunicaciones, actualmente órgano especializado de las Naciones Unidas en el campo de las telecomunicaciones, es la depositaria de ese recurso y a tal efecto se ha visto confiar, por parte de sus miembros, la tarea de efectuar la atribución de las frecuencias del espectro, de coordinar los esfuerzos con el fin de eliminar las interferencias dañosas y de proceder a los estudios concernientes al campo de las telecomunicaciones.

Siendo, entonces, el espectro de frecuencias de radio un recurso natural limitado y esencial para las radiocomunicaciones de todos los países, de tal forma que el uso que del espectro haga un determinado país afecta el de los otros países, se torna indispensable una regulación que ordene el uso adecuado del espectro sin la cual las comunicaciones internacionales serían caóticas.

Con el objeto de proveer en parte a esa reglamentación, fue creado, en el seno de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), en la Conferencia de Plenipotenciarios de 1947 de Atlantic City, el Comité Internacional de Registro de Frecuencias (mejor conocido por las siglas inglesas de IFRB), con la atribución de efectuar la inscripción metódica de las asignaciones de frecuen-

cias hechas por los diferentes países, de establecer una lista o registro que reflejara los datos del Registro Internacional, de revisar, modificar o suprimir las inscripciones e investigar sobre los casos de interferencia dañosa o perjudicial y formular las recomendaciones procedentes.

El Convenio Internacional de Telecomunicaciones de Atlantic City (1947), su respectivo Reglamento de Radiocomunicaciones, así como los sucesivos convenios y reglamentos, establecen las facultades y definen los procedimientos necesarios para lograr los objetivos antes mencionados.

Desde su creación, sin embargo, el Comité Internacional de Registro de Frecuencias (en adelante denominado Comité, simplemente, o IFRB) ha sido objeto de arduas controversias jurídicas tanto en lo que se refiere a su estructura organizativa como a sus funciones. Son esas controversias las que serán objeto de este sumario análisis en sus aspectos más importantes.

No obstante el enfoque fundamentalmente jurídico, el análisis no se termina en el aspecto meramente legal sino que trata de reflejar lo que en el fondo no es otra cosa que la diversidad de intereses entre los diferentes bloques, regiones y países miembros de la UIT traen a discusión al seno de la Unión, en un campo en el cual, además del desafío tecnológico, debe encontrarse una solución para la cooperación internacional sin la cual las comunicaciones no serían posibles.

I. CONFLICTOS DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL COMITE INTERNACIONAL DE REGISTRO DE FRECUENCIAS

Desde su creación y el hecho de la misma dio lugar a un conflicto de opiniones, de donde puede decirse que resultó una organización interna muy ambigua que dio finalmente lugar a una tentativa de supresión del IFRB.

A) Creación del Comité Internacional de Registro de Frecuencias.

El objetivo básico de la creación del IFRB en 1947 fue el de crear un organismo internacional a vocación universal que permitiera un sistema de

alocación y registro de frecuencias ordenado, con un máximo de provecho del espectro y tratando de evitar en lo posible que pudieran ocurrir interferencias dañosas.

Como veremos posteriormente, ciertas funciones que desempeña el Comité en parte venían siendo realizadas, antes de 1947, por la Oficina de la Unión Telegráfica Internacional (Oficina de Berna). Sin embargo, los Estados Unidos de América, que son en gran parte los inspiradores de la creación del IFRB, proponían un organismo regulador del espectro radio con amplios poderes. Algo así como la Comisión Federal de Comunicaciones de los Estados Unidos de América y la Corte Internacional de Justicia.

No se puede caracterizar fácilmente el IFRB pues tiene varias facetas que constituyen la atribución de funciones que corresponden a diversos tipos de instituciones. Parece, dice Leive,¹ un tribunal que define el *status* legal de las estaciones y su interpretación de la ley aplicable; parece una oficina encargada de registrar las asignaciones llevadas a cabo por las administraciones; parece un servicio de mediación y conciliación en sus esfuerzos por resolver las disputas existentes sobre interferencias perjudiciales; parece una agencia administrativa en la aplicación de estándares técnicos de aplicación general, la formulación de procedimientos para mejorar las tareas estatutarias y la necesidad de determinar el alcance de su jurisdicción y, por último, parece una agencia técnica de ayuda a los países en vías de desarrollo.

Por otro lado, la Unión Soviética, entre otros Estados, no participaba de la idea americana sobre el IFRB, sobre la base de que un tal organismo atentaba contra la soberanía de los Estados. La Unión Soviética aducía que, a pesar de la decisión de la Conferencia de Atlantic City de establecer un Comité Provisional de Frecuencias (PFB) (antecesor del IFRB), ningún Estado soberano podía estar de acuerdo con una tal tentativa de "interferir con sus decisiones en materias internas, especialmente con vista del hecho de que la cuestión de la aloca- ción de frecuencias toca intereses vitales de cada país y teniendo en cuenta que cualquier decisión

que se pudiera tomar permanecería en vigencia por mucho tiempo".²

Probablemente teniendo en cuenta estas afirmaciones y a pesar de la diversidad de funciones con que se dotó inicialmente al IFRB, los miembros de la Unión han encontrado un expediente para limitar ulteriormente su competencia y su independencia. Los poderes del Comité, así como los procedimientos, son determinados por los miembros de la Unión tanto en las Conferencias de Plenipotenciarios, que tienen la facultad de modificar el Convenio Internacional de Telecomunicaciones, como en las Conferencias Administrativas de Radiocomunicaciones en las cuales se establece el Reglamento de Radiocomunicaciones.

Por otro lado, los poderes del Comité se han visto restringidos por la forma en que se define su ejercicio y se describe en forma innecesariamente detallada en complicadas fórmulas que consumen mucho tiempo.

Además, los procedimientos establecidos en la práctica imponen al Comité el buscar la autorización de la administración (de los países) antes y a cada paso para que la actividad del Comité pueda desarrollarse sobre la base, además, de la información que suministre la administración.

Lo anterior revela que son las administraciones de los Estados, y no el Comité, las que conservan el poder decisivo en relación con la asignación de frecuencias; y que, en el fondo, los Estados miembros de la Unión no tienen la intención de trasladar a un organismo internacional ningún poder decisorio en materia tan importante como la de las telecomunicaciones en general.

Como consecuencia, el IFRB ha devenido sin duda en el más controversial órgano de la UIT cuya existencia se ha puesto en duda seriamente, conforme veremos más adelante, y al cual algunos autores definen como un "órgano más bien pasivo, reducido su papel al de registro de notificaciones".³

B) Ambigüedad de la organización interna del IFRB.

La organización interna del Comité es el reflejo de un dudoso compromiso entre una concep-

1. Leive, D., *International Telecommunication and International Law: the regulation of the radio spectrum*, A.W. Sijthoff, Leyden, 1970, p. 26.

2. Cooding, *The International Telecommunications Union: an experiment in international cooperation* (1952) cit. por Leive, op. cit. p. 65.

3. Harold Karan Jacobson, *International Institution for Telecommunications: The ITU's role*, p. 62, en *The International law of communications*, de Mc Whinney, Edward, A.W. Sijthoff, Leyden, 1971.

ción de órgano absolutamente independiente compuesto a su vez por un grupo de individuos también libres e independientes, y la otra concepción que veía el Comité compuesto por representantes nacionales responsables ante sus respectivas administraciones.

Ese dualismo entre independencia absoluta y representatividad se refleja claramente en tres de los factores básicos de la estructura y organización del Comité: la elección o escogencia de sus miembros y su calificación estatutaria y el número de miembros y el procedimiento de toma de decisiones.

1) La elección y el *status* de los miembros del IFRB. Se trató, en este aspecto de encontrar la fórmula para conciliar el nombramiento de personas técnicamente calificadas e independientes, por un lado, y por otro lado, personas que a su vez fueran representativas de sus respectivos países.

Conforme a la Convención de Atlantic City, los miembros del Comité son elegidos por la Conferencia Administrativa Mundial de Radiocomunicaciones. Se estipulaba también que las personas integrantes del IFRB debían ser miembros independientes todos originarios de diversos países miembros de la Unión.⁴ Además, el Reglamento de Radiocomunicaciones estableció que los miembros del Comité deben haber una especial y completa competencia técnica en el campo de las radiocomunicaciones y poseer una experiencia práctica en materia de asignación de frecuencias; siendo conveniente que el miembro esté al corriente de las condiciones geográficas, económicas y demográficas de una particular región del globo.⁵

Siguiendo la idea inicial de Atlantic City se estableció en la conferencia de su nombre que el principio básico en cuanto al estatuto o condición estatutaria de los miembros del Comité fuera el de la independencia. A tal efecto se dispuso que sus miembros "desempeñan un mandato internacional, no como representantes de sus respectivos países, o de una región, sino como agentes imparciales, investidos de un mandato internacional; no debiendo, en consecuencia, ningún miembro, en el ejercicio de sus funciones, pedir o recibir instrucciones de gobierno, organización, persona pública o privada alguna. Y, además, se impone a los miembros de

la Unión de respetar el carácter internacional del Comité, sus funciones y sus miembros y de, en ningún caso, tratar de influenciarlos en el ejercicio de sus funciones.⁶

Entre 1947 y 1959 la Conferencia Internacional de Telecomunicaciones nada establecía en cuanto al derecho de un Estado de llamar a su miembro de Comité. Sin embargo, en la Conferencia de Plenipotenciarios de 1959 se estableció que todo país cuyo nacional había sido elegido en el Comité debía abstenerse "hasta donde fuera posible" de llamar a esa persona entre dos conferencias administrativas mundiales en las cuales se elegían miembros de IFRB. La frase "hasta donde fuera posible" constituyó de hecho el reconocimiento del derecho del Estado de llamar a un miembro del Comité y, a pesar de la tentativa de suprimir esa frase por parte de algunos que precisamente argumentaban que esa supresión era esencial para establecer un Comité genuinamente independiente, triunfó la tesis de que suprimir el derecho de un Estado de llamar su nacional constituiría una infracción a su soberanía.

En otro aspecto, sin embargo, se ha dado un paso adelante en la garantía de un *status* superior a los miembros del Comité. En efecto, en la Conferencia de Málaga-Torremolinos (1973) se decidió que los miembros del Comité fueran elegidos ya no por la Conferencia Administrativa Mundial de Radio sino por la Conferencia de Plenipotenciarios con lo cual se les dio igual *status* que al Secretario General y al Vicesecretario de la Unión y se saldó esa diferencia que estuvo al origen de algunos problemas administrativos entre esos órganos.

2) El número de miembros y el procedimiento de toma de decisiones. Desde su creación, como lo hemos señalado, el Comité vino considerado como un órgano compuesto de miembros independientes e iguales entre sí. A su vez esa pluralidad de miembros tiende a asegurar una distribución equitativa y una representación de las varias partes del mundo, lo que sin duda es esencial para el buen funcionamiento de un órgano encargado de una responsabilidad colectiva como lo es la administración óptima de un recurso natural perteneciente a la humanidad.

4. Convención Internacional de Telecomunicaciones, Atlantic City, 1947, art. 6.1.2.

5. Reglamento de Radiocomunicaciones, arts. 297, 299.

6. Convención de Atlantic City, art. 6.1.5., (1), (2).

Esta concepción orgánica, sin embargo, no fue unánimemente compartida. La Unión Soviética, cuyas reticencias se oyeron ya en la Conferencia de Atlantic City, propuso en la Conferencia de Plenipotenciarios de 1959 a Ginebra, que el Comité se transformara en una oficina, bajo la dirección de un director y dos asistentes. En este momento la delegación de los Estados Unidos de América se opuso a dicha propuesta, sin embargo, como veremos más adelante, una proposición parecida fue presentada por los propios Estados Unidos, entre otros Estados, en la Conferencia de Plenipotenciarios de Montreux de 1965.

No hay duda que la composición pluralística del Comité asegura no sólo la representación de los diferentes miembros de la Unión, sino una mayor independencia no solamente a sus miembros del Comité sino también al propio Comité en cuanto tal. En ese sentido, Gerald Gross, entonces Secretario General de la Unión, propuso en vista de la Conferencia de Montreux, que "...los miembros del IFRB constituyan un organismo independiente fuera de la competencia administrativa del secretario general, pero sin ninguna autoridad sobre el nuevo Secretariado de la UIT,... El Comité se encontraría entonces, en cierta medida, en relación con la UIT, en la misma situación que la Corte Internacional de Justicia en relación con la Organización de las Naciones Unidas. La analogía no sería completa porque la Corte, una vez elegida, es independiente en sus funciones judiciales del Secretariado de las Naciones Unidas, no obstante que sus gastos sean responsabilidad de las Naciones Unidas; pero, yo creo, sin embargo, que ese *status* de independencia permitiría a los miembros del Comité de lograr el máximo de la eficacia en la ejecución de sus funciones como agentes imparciales investidos de un mandato internacional".⁷

Garmier estima que es difícil confiar a un solo funcionario la responsabilidad de solucionar los eventuales conflictos, pero por su parte considera que el IFRB no cumple en realidad con su función de mediación que a él había estado jurídicamente asignada, por lo que estima que una reorganización de la Unión sería la creación, en el seno del Secretariado General, de un órgano de registro de frecuen-

cias, y de un específico órgano de mediación. Ese órgano de mediación sería el Comité que se transformaría así en Corte de Justicia.⁸

En cierta medida, ambas en el mismo sentido, las anteriores propuestas no fueron aceptadas por las Conferencias de Montreux ni de Málaga-Torremolinos.

En otro aspecto, sin embargo, la independencia de los miembros viene asegurada al Comité desde su creación. En el Reglamento de Radiocomunicaciones⁹ se estipula, en efecto, que cada miembro tiene derecho a un voto y se establece la conveniencia de que las decisiones se tomen a la unanimidad, dada la conveniencia que el Comité decida como una unidad. En el caso en que no exista esa unanimidad, el Comité debe decidir con el voto mayoritario de dos tercios. En la práctica las decisiones del Comité aparecen como logradas por consentimiento general. No es corriente un voto expresado en votos de mayoría y minoría. Por ello es difícil, dice Leive,¹⁰ estimar con certeza la amplitud del desacuerdo entre los miembros del Comité, en parte porque los reportes de minoría no son reportados.

C) Tentativa de supresión del Comité Internacional de Registro de Frecuencias.

En la Conferencia de Plenipotenciarios de Montreux en 1965 se propuso abolir el Comité como órgano independiente y de transferir sus funciones a un departamento del Secretariado General de la Unión. Esta tentativa fue avalada fundamentalmente por los países europeos, Estados Unidos y Canadá y se enfrentó con la oposición de gran parte de los países en vías de desarrollo.

A pesar de que dicha propuesta no fue finalmente aceptada, es por ella misma reveladora de las diferentes fuerzas políticas y las diversas concepciones en cuanto al papel y las actividades del Comité, que se vio, en todo caso, reducido en su número de miembros, de once a cinco.

¿Por qué tal propuesta? Las razones fueron varias. Se argumentó que las tareas para que había sido creado el Comité ya habían sido cumplidas y que sus actuales responsabilidades podían ser llevadas a cabo por una simple oficina en forma

7. Gross, G., *La nouvelle UIT; Journal de Telecommunications*, 1963, octubre, vol. "O", No. 10, ps. 309, 10.

8. Garmier, J., *La UIT et les Telecommunications par satellites*, Bruylant, Bruxelles, 1975, p. 255.

9. *Reglamento de Radiocomunicaciones*, arts. 365, 366.

10. Leive, op. cit., p. 256.

tan eficiente y más económica y pudiendo mantener un carácter independiente y asegurando a los conflictos difíciles un procedimiento de apelación.

Para Garmier¹¹ la independencia del Comité en el ámbito de la estructura de la Unión produce una distorsión de sus funciones, una dilución de responsabilidades, lentitud en los procedimientos, sobre todo por su composición pluralística. Además, no posee los poderes necesarios para cumplir su misión pues no tiene potestades para obligar a los países o a las administraciones a proceder en debida forma; y se ocupa prácticamente sólo del registro de asignación de frecuencias sin que haya desarrollado su papel de consejero o mediador, salvo, tal vez, por la asistencia que presta a los países en vías de desarrollo que se convirtieron en defensores a ultranza del Comité.

Fueron efectivamente los países en vías de desarrollo, especialmente México, Marruecos y Camerún quienes defendieron el actual *status* del Comité. Para estos países no sólo no era cuestionable el Comité sino que debía ser reforzado. Para estos países las funciones del Comité no han terminado ya que existen grandes porciones del espectro de radio que deben ser reorganizadas y planificadas. El costo del Comité tampoco lo consideran elevado si se toma en cuenta los beneficios que rinde, además de que, si no cumple cabalmente con sus funciones es porque los miembros de la Unión no le han dado el apoyo financiero necesario; además, por principio, el registro de asignación de frecuencias y la solución de conflictos deben ser confiados a un agente imparcial como el Comité. Y, la aparición de los sistemas espaciales de telecomunicaciones hace que el papel regulador del Comité sea más

importante, habida cuenta de la magnitud de las inversiones en juego y de las consecuencias más graves de eventuales interferencias en las comunicaciones.

La existencia y actividad del Comité Internacional de Registro de Frecuencias, exponía el delegado de Camerún, "son una parte integrante de las regulaciones de radio establecidas por la Conferencia Ordinaria Administrativa de Radio, en la cual participaron expertos de radio de todas partes del mundo. El Comité, es realmente el aparato que debe tratar de persuadir todos los países, grandes y pequeños, poderosos y débiles, de sentirse obligados por las regulaciones de radio. La Conferencia de Plenipotenciarios estaría menospreciando todas estas tradiciones si se permitiera, por las razones de economía propuestas, destruir, sin consultar la Conferencia Ordinaria de Radio, el aparato creado expresamente por ella para asegurar una justa y uniforme aplicación de las regulaciones de radio".¹²

Los países en vías de desarrollo salvaron al Comité de su extinción, pero no de la fórmula de compromiso de la reducción de sus miembros. Pero conviene anotar que otros factores influyeron en esta decisión, si se piensa que un órgano de cinco miembros puede ser ya más eficiente que uno de once y que con ello se ahorra el pago de seis puestos altamente pagados, el todo sin detrimento de las funciones del Comité que no se variaron. Por su parte, para el delegado marroquí, la reducción de los miembros del Comité era un buen expediente para remover el miembro de Sudáfrica, por el cual los países africanos no querían verse más representados. La reducción de los miembros del Comité, en síntesis, no ha constituido una victoria para aquéllos que pregonaban su abolición.

II. CONTROVERSIAS Y EVOLUCION DE LAS FUNCIONES DEL COMITE INTERNACIONAL DE REGISTRO DE FRECUENCIAS

Paradójicamente, en comparación con su estructura, las funciones del Comité han evolucionado en aumento conforme la nueva tecnología ha impuesto a la sociedad internacional la necesidad de dar soluciones jurídicas a los retos que ella impone.

La función inicial básica del Comité era la regulación del radio espectro. En ese sentido la

atribución de tales funciones al Comité al momento de su creación en 1947 encuentra su justificación en las necesidades existentes antes de su creación y que conviene explicar en un primer tiempo, a fin de comprender, posteriormente, la expansión siguiente del régimen del espectro de radio y de las funciones del IFRB.

11. Garmier, op. cit., ps. 248-50.

12. Leive, op. cit., p. 75.

A) Origen y evolución del régimen del espectro de radio.

A fines del siglo pasado y a principios del presente, el desarrollo de la telegrafía sin hilos creó grandes dificultades sobre todo entre las grandes potencias marítimas de entonces. La British Marconi Wireless Company, por ejemplo, había logrado crear un monopolio mundial en esta técnica de comunicación al obtener en sus contratos los derechos exclusivos para instalar equipos de radio en los barcos e insistir en que debía refutarse cualquier comunicación de barco o de tierra que no se hiciera con aparatos Marconi.

El gobierno alemán, en 1903, invitó a varios países a una Conferencia en Berlín con la intención de poner solución a ese tipo de problemas que afectaba precisamente a otra empresa alemana. Al final de dicha conferencia se firmó un protocolo por parte de los seis países (de los ocho asistentes) que contiene los principios básicos de la futura regulación internacional en radiocomunicaciones. En el artículo IV del Protocolo Final de dicha Conferencia se declaraba que las estaciones de telegrafía sin hilos debían operar, hasta donde fuera posible, de manera a no interferir con el trabajo de otras estaciones, reconociendo así la necesidad de establecer reglas que evitaran las interferencias, aunque sin reconocer derecho de prioridad alguno.

También se estableció, lo que sin duda dio lugar que ni Italia ni Gran Bretaña no suscribieran el Protocolo Final, que "las estaciones costeras estaban obligadas a recibir telegramas procedentes de barcos en alta mar y a transmitir telegramas a ellos destinados, sin distinción alguna por razones del sistema radioeléctrico por ellas utilizado".¹³

Estos principios fueron prácticamente incorporados en la así llamada Primera Conferencia Internacional de Radiotelegrafía, firmada en Berlín en 1906 por 27 Estados, estableciendo reglas para evitar interferencias nocivas, aunque exclusivamente referido al campo de las comunicaciones marítimas que lógicamente eran en ese tiempo las más importantes. Por otro lado, los Estados firmantes tomaron informaciones de la Oficina de la Unión Telegráfica Internacional (la Oficina de Berna) sobre las características de las estaciones sea en barcos que costeras, y se convino en que la Oficina publicara esas informaciones. Lo anterior constitu-

ye sin duda el antecedente primario del IFRB y de los complicados procedimientos en materia de asignación de frecuencias.

Después de la Primera Guerra Mundial la ausencia de asignación de frecuencias permitía a todo gobierno el asignar cualquier tipo de frecuencia para cualquier tipo de servicio de radio existente. La Conferencia de Washington de 1927 adoptó una tabla de asignación de frecuencias a los diferentes servicios de radio existentes. Sin embargo, los Estados contratantes no estaban obligados a adherirse a esa tabla, la libertad de asignar a una estación cualquier frecuencia venía en cierta medida limitada por la obligación de no interferir con otras estaciones de otros países que operaban en esa banda. Se establecía en las regulaciones de radio que la asignación de frecuencias por las administraciones a una estación debía ser escogida "...de tal manera a impedir hasta donde fuera posible interferencias con servicios internacionales llevados a cabo por estaciones existentes y que actúan en las frecuencias ya notificadas a la Oficina Internacional", con lo cual, concluye Leive,¹⁴ si bien no se estableció jurídicamente y definida-mente, un derecho de prioridad si fue de hecho establecido; debiendo notarse que el mismo provenía no del primer uso que una estación hiciera de una determinada frecuencia, sino del primer uso y de la primera notificación que se hiciera a la Oficina de Berna.

La Conferencia de Madrid de 1932 que reorganizó la estructura de la UIT, no introdujo cambios sustanciales en el régimen descrito, aunque sí se detalló más el procedimiento de notificación y asignación de frecuencias, dándole mayor importancia a las cuestiones de procedimientos pero sin resolver el problema de fondo del derecho de prioridad. Sobre este punto se manifestaron opiniones encontradas. Contra la existencia de un tal derecho, defendido por la delegación británica, se opusieron los delegados de Japón, Italia y el de los Estados Unidos de América, para el cual el propósito de establecer una lista es con fines meramente informativos para las administraciones a fin de que puedan evitar interferencias dañosas. En general los debates de la conferencia revelan una clara reticencia a la prioridad un explícito reconocimiento legal, si bien que "en práctica, aunque no en dere-

13. *Ibídem*, p. 47.

cho"¹⁴ ese derecho resultaba del primer uso y notificación a la Oficina de Berna.

B) Problemas de un régimen regulador del espectro radio y la posterior expansión de funciones del IFRB.

Después de la Segunda Guerra Mundial, en la Conferencia de Atlantic City se sintió con mayor agudeza la necesidad de garantizar una nueva y mejor elaborada regulación del espectro radio, sobre todo teniendo en cuenta el creciente congestionamiento del radio espectro de frecuencias. "Al momento de la Conferencia de Atlantic City había en las oficinas de la Oficina de Berna no menos de 45.000 notificaciones de frecuencias de menos de 20 mc/s. Además, como resultado del tremendo crecimiento de los servicios de radiocomunicaciones para fines militares durante la Segunda Guerra Mundial, un enorme número de estaciones estaban operando en frecuencias que no habían sido jamás notificadas a la Oficina, había normalmente frecuencias asignadas que habían sido empleadas antes de la guerra. En vista del resultado caótico del uso del espectro y de los progresos técnicos que se habían logrado desde la precedente Conferencia de Radio en El Cairo en 1938, en particular en cuanto al conocimiento de la propagación de HF, estaba ampliamente reconocido que un aparato para la coordinación, el control y la mediación internacional en cuanto al uso de las frecuencias de radio había devenido esencial. Para arribar a ello, un Registro Internacional de Frecuencias de Radio, el IFRB, fue ahí y en ese momento previsto".¹⁵

El objetivo principal de dicha Conferencia era, entonces, el establecimiento de un espectro de radio integrado, planificado, en el cual se pudiera hacer una asignación planificada donde acomodar los requerimientos de todos los miembros de la Unión. La asignación de frecuencias daría nacimiento a dos categorías: aquellas hechas en conformidad con el plan, la convención y el reglamento, de un lado, y aquellas no conformes con el mismo. Las primeras crearían un derecho internacional de protección contra interferencias dañosas. Dos nuevas columnas fueron entonces agregadas al Registro: Registración para aquellas en conformidad y notificación para aquellas no en conformidad. El proble-

ma es que de esta última no se sabe exactamente cuál sea su *status* legal.

En efecto, no obstante que en dicha Conferencia se dispuso un más elaborado procedimiento de notificación y registro de asignación de frecuencias y que se le dio al Comité el poder de determinar si una asignación de frecuencia está o no en conformidad con la regulación referida y de poder, después de un examen técnico legal, definir en cuál columna debe inscribirse y, en consecuencia, definir cuáles derechos tiene una asignación de frecuencia, el Comité no tiene, en fin de cuentas, la potestad de asegurar ese derecho pues no tiene poder sancionador alguno. "Los Estados pueden reportar casos de interferencia dañosa al Comité Internacional de Registro de Frecuencias pero lo más que el Comité puede hacer es estudiar el problema y sugerir posibles maneras de solucionarlo".¹⁶

El objetivo principal de crear una planificación completa del radio espectro fue parcialmente abandonado en la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones de Ginebra de 1959, porque la demanda de asignaciones de frecuencias superaba ya las existencias. Sin embargo se mantuvieron las distinciones legales ya creadas pero sin definirse exactamente sus contenidos.

2) Posterior expansión del régimen y de las funciones del IFRB.

En la Conferencia Extraordinaria de Radiocomunicaciones de Ginebra de 1963 (Conferencia Espacial), actualizada luego por la de 1971, el régimen regulatorio se vio extendido en el nuevo campo de las comunicaciones espaciales.

El principal resultado de esta Conferencia fue que se llegó a un acuerdo en punto a la alocación de frecuencias para las comunicaciones espaciales. Lógicamente, para los Estados Unidos de América, la Unión Soviética y otros países que desarrollan programas espaciales ese acuerdo era esencial para su desarrollo que requiere un sistema de comunicaciones permitido y exento de interferencias.

No obstante, este acuerdo no se logró sin dificultad sobre todo en lo que se refería al procedimiento de notificación y asignación de frecuencias. En este aspecto la controversia era de saber si la

14. *Ibídem*, ps. 52-3.

15. *Del semáforo al satélite*, publicación de la UIT, cit. por Leive, op. cit., p. 55.

16. Jacobson, op. cit., p. 62.

asignación de frecuencia para servicios del espacio gozaría del mismo *status* previsto para los otros servicios según el Reglamento de 1959, o si tendrían un *status* menor o provisional. Los Estados Unidos de América sostenían lo primero mientras que la Unión Soviética e Israel lo segundo. La posición israelita reflejaba el problema de los países en desarrollo para quienes, con la aplicación del principio "primer llegado, primer servido", los países desarrollados monopolizarían las frecuencias en la comunicación espacial, en perjuicio de los segundos que no poseen la tecnología necesaria a los programas espaciales. Al final triunfó la tesis de la necesidad de la permanencia de las asignaciones de frecuencias. El temor de los países en vías de desarrollo se ve relativamente disminuido por el hecho de que su participación al Consorcio Internacional para Satélites de Telecomunicaciones (INTELSAT) que les permite tener acceso, en cierta medida, a las frecuencias espaciales.

Dos aspectos importantes innovan en esta materia. Primero, el procedimiento de coordinación previo entre las Administraciones, sobre todo porque el servicio de telecomunicaciones del espacio fijos o servicios móviles deben compartir las mismas frecuencias o bandas de frecuencia con igual derecho, deviene absolutamente necesario. El papel del IFRB tiene precisamente como función el de permitir esa coordinación, aunque no se le dio —tampoco esta vez— la competencia para resolver una eventual disputa entre Administraciones. Se-

gundo, otro aspecto innovador es que se crea la obligación para las estaciones que no estén en conformidad con la Convención y la Regulación de cesar cualquier interferencia dañosa que pueda ocasionar.

Finalmente, en la Conferencia de Plenipotenciarios de Málaga-Torremolinos (1973) se incluyó una nueva disposición por la cual se reconoce que así como el espectro radioeléctrico es un recurso limitado, la órbita de los satélites geoestacionarios también lo era lo cual significa, en otros términos, que en este aspecto debe privar el concepto de cooperación sobre el de soberanía estatal.

No obstante que algunos países reclaman ciertos derechos sobre el trozo de órbita geoestacionaria situada sobre sus respectivos territorios: Declaración de Putumayo de 1977 de los mandatarios de Colombia y Ecuador, el concepto de la órbita geoestacionaria de satélites como recurso natural de la humanidad se impone.

Precisamente, el artículo 10 del Convenio Internacional de Telecomunicaciones fue adicionado para confiar al IFRB la tarea de efectuar, en las mismas condiciones que las asignaciones de frecuencias, la "inscripción metódica de las posiciones asignadas a los países a los satélites geoestacionarios", así como la asesoría a los miembros de la Unión para obtener una equitativa, eficaz y económica explotación de la órbita de los satélites geoestacionarios, viendo así el Comité ampliadas sus funciones por impulso de la evolución tecnológica.

CONCLUSION

No muy claro en sus orígenes, el IFRB se ha venido perfilando con el paso de los años en un instrumento internacional eficaz para cumplir la función de regular el espectro radio. A pesar de las reticencias de los Estados que ven siempre primero el principio de la soberanía estatal y luego el de la cooperación internacional, y que por lo mismo no han dado al Comité verdaderos poderes sancionadores, lo cierto es que su existencia se ha revelado necesaria. Tal vez no se tenga muy claro qué tipo

de estructura debe tener el Comité, pero existe conciencia clara de que sus funciones deben ser desempeñadas en beneficio de la cooperación internacional.

Una clara evolución hacia un IFRB como un verdadero tribunal internacional con verdaderas funciones sancionadoras sería sin duda en beneficio de una más justa y equitativa cooperación internacional.

BIBLIOGRAFIA

- AIYA, S.; *Le problème des télécommunications rurales dans les pays en développement*, en Journal des Télécommunications, * Vol. 47, II, 1980.
- AMOROSI, G.; *Le telecomunicazioni: componente essenziale del progresso*, en Radio Industria No. 277, 1962.
- ANGELLI, TOMATI, GARAZZINO; *Radiodiffusione sonora da satellite*, en Electtronica e telecomunicazioni No. 4, 1979.
- BARILE, G.; *Lezioni di diritto internazionale*, Padova, 1983.
- BISCOTTINI; *Il diritto delle Organizzazioni internazionali*, Padova, 1971-73.
- BUSAK, J.; *Quelques réflexions sur les satellites d'aplication*, en J T, vol. 32, V, 1976.
- CADWELL, G.; *Le développement des communications dans les pays nouveaux et en voie de développement*, en J T, vol. 32, No. 9 1965.
- COODING, G. (Jr.); *The United States and the ITU in a changing world*, en J T, vol. 44, V, 1977.
- Conferencia Internacional de Telecomunicaciones Nairobi 1982.
- CONFORTI, B.; *Le Nazioni Unite*, Cedam, Padova, 1979.
- Convenio Internacional de Telecomunicaciones Nairobi 1982.
- DI BLASE, A.; *Nazione Unite e istituti specializzati*, Jovene, Napoli, 1982.
- EVENSEN, J.; *Aspects of international law relating to modern radio communications*, Recueil des Cours, A.W. Sijthoff, Leyden 1965.
- FERNANDEZ-SHAW, F.; *Organización internacional de las telecomunicaciones y de la radiodifusión*, Tecnos, Madrid, 1978.
- FIJALKOUSKI, W.; *Nouvelle contribution au débat sur la structure de L'UIT*, en J T vol. 32, V, 1965.
- GARMIER, J.; *L'UIT et les télécommunications par satellites*, Bruylant, Bruxelles, 1975.
- GAYER, J.; *Past and future ... integrating the ITU headquarters*, en J T, vol. 31, No. 6, 1964.
- GIANNINI, M.; *Possibilita e limite di un diritto comune T.S.F.*, en Rivista dei telegrafi-telefoni-radiocomunicazioni, anno VIII, fasc. LXIV, luglio 1927.
- GIULIANO. M. *Diritto Internazionale*, Giuffrè, Milano 1983.
- GRANDE, E.; *La radiotelegrafia nel diritto internazionale*, ed. Ulrico Hoepli, Milano, 1927.
- GRAZIOSI, G.; *INMARSAT, la nuova organizzazione internazionale per le telecomunicazioni via satellite*, en Poste e telecomunicazioni, No. 11, 12, 1976.
- GROSS, G.; *La nouvelle UIT*, en J T vol. 30, No. 10, 1963.
- HAGA, O.; *INMARSAT: un exemple de coopération internationale étendue au monde entier dans le domaine des télécommunications*, en J T vol. 47; VIII, 1980.
- JACOBSON, H.; *Internacional institutions for telecommunications: the ITU's role*, en Mc Whinney, E., *The international law of communications*, A.W. Sijthoff, Leyden, 1971.
- JOZSEF, I.; *Considerations sur les dispositions juridiques propres à améliorer et protéger les communications spatiales*, en J T vol. 30, No. 3, 1963.
- LA TORRE, *Primi lineamenti di un diritto delle onde eteree*, en Rivista di Diritto Pubblico, luglio-agosto, 1924.
- LEIVE, D.; *International telecommunications and international law: the regulation of the radio spectrum*, A.W. Sijthoff, Leyden 1970.
- NICOTERA, F.; *The structure of the ITU*, en J T vol. 31, No. 6, 1964.
- NICOTERA, F.; *Le organizzazioni mondiali delle poste e delle telecomunicazioni*, Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, Roma, 1960.
- MONACO, R.; *Manuale di Diritto Internazionale Pubblico*, Torino, 1971.
- MONACO, U.; *Le telecomunicazioni*, en La Tribuna Postale, maggio-giugno, 1979.
- MORELLI, G.; *Nozioni di Diritto Internazionale*, Cedam, Padova, 1967.
- PEPIN, E.; *Problèmes posés par les satellites de radiocommunications directes*, en J T vol. 37, No. 11, 1970.
- PEPIN, E.; *Problèmes d'ordre juridique que posent actuellement les télécommunications spatiales*, en J T vol. 38, V, 1971.
- Poste e telecomunicazioni, *I primi esperimenti di comunicazione via satellite dall'Italia*, Nos. 3-4, 1963.
- Poste e telecomunicazioni, *Il satellite europeo per telecomunicazioni*, No. 3-4, 1979.
- PROVENZA, G.; *L'aria, l'eteree e lo spazio cosmico nel Diritto Internazionale*, en Poste e Telecomunicazioni, No. 11, 12, 1961.

* Para abreviación en adelante el Journal des Télécommunications será citado simplemente: JT

QUAGLIONE, G. ; *La generazione di satelliti Intelsat V*, en *Elettronica e Telecomunicazioni*, No. 4, 1979.

Radio e Televisione, *Le telecomunicazioni via satelliti artificiali*, No. 122, 1963.

Rassegna Postelegrafonica, *Conferenza amministrativa mondiale delle radiocomunicazioni "CAMR 79"*, No. 10, 1979. Reglamento de Radiocomunicaciones.

SMITH, D.; *International telecommunications control*, A.W. Sijthoff, Leyden 1979.

STRACCA, G.; *Satelliti e telecomunicazioni en bilancio dopo el primo decennio*, en *L'Elettrotecnica* No. 3, 1976.

TRAINI, M.; *Il 12 Convegno internazionale delle comunicazioni*, en *Radio Industria* No. 305, 1965.

TRIBUNA POSTALA (La), *Telecomunicazioni spaziali*, maggio-giugno 1977.

TRIBUNA POSTALE (La), *Le telecomunicazioni in Italia*, marzo-aprile, 1982.

UIT, *Evolution des activités de l'UIT en matière de coopération technique pendant la période 1973- 1982*, en JT vo. 49, X, 1982.

UIT, *Du semaphore au satellite I*, en J T vol 32, No. 1, 1965.

UIT, *Du semaphore au satellite II*, en J T vol. 32, No. 2, 1965.

UIT, *Du semaphore au satellite III*, en J T vol. 32, No. 3, 1965.

UIT, *Du semaphore au satellite IV*, en J T vol. 32, No. 4, 1965.

UIT, *Du semaphore au satellite V*, en J T vol. 32, No. 5, 1965

UIT, *Du semaphore au satellite VI*, en J T vol. 6, No. 6, 1965.

UIT, *Du semaphore au satellite VII*, en J T vol. 32, No. 7, 1965.

UIT, *Du semaphore au satellite VIII*, en J T vol. 32, No. 8, 1965.

UIT, *Du semaphore au satellite IX*, en J T vol. 32, No. 9, 1965

UIT, *Du semaphore au satellite X*, en J T vol. 32, No. 10, 1965.

UIT, *Les télécommunications au Costa Rica*, en J T vol. 45, XI, 1978.

UIT, *Conférences de l'UIT: points de repère dans 117 années d'histoire de l'Union*, en J T vol. 49, VI, 1982.

WEELON, A.; *Applications des satellites de télécommunications: perspectives d'avenir*, en J T vol. 43, II, 1976.
