

Madrid 1932: nace la Unión Internacional de Telecomunicaciones.

**Sebastián Olivé Roig
Septiembre 2007**

Antecedentes.

En 1865 se firmó en París un Convenio Telegráfico Internacional para fijar las normas que servirían para regular las comunicaciones telegráficas entre los países signatarios. De resultas del Convenio se creó la Unión Telegráfica Internacional (UTI) y, dado que en aquella fecha no se habían establecido todavía comunicaciones trasatlánticas, la mayoría de los países firmante eran europeos.

Las primeras experiencias de Acuerdos internacionales habían dejado claro que al tratar de fijar una normativa supranacional estaba en juego la soberanía de los países implicados, y se trató de conseguir un equilibrio entre soberanía y cooperación internacional. Debe hacerse notar lo difícil del planteamiento en una época de nacionalismos emergentes y subrayar que dos de los signatarios, Prusia y Piamonte, estaban en aquellas mismas fechas a la cabeza de sendos movimientos de unidad nacional y, en el caso de Piamonte, en lucha con alguno de sus socios en la Unión.

Esta idea del equilibrio, que se reafirmó en Convenios posteriores celebrados en Viena, en 1868, en Roma, en 1871 y en San Petersburgo, en 1875, y que fue mantenida a ultranza en momentos conflictivos en la Europa de finales del siglo XIX, ocasionó dificultades a la hora de conseguir soluciones espectaculares, pero mantuvo operante a la organización de la UTI durante más de sesenta años.

Para agilizar las modificaciones que los avances tecnológicos iban permitiendo, en el Convenio de San Petersburgo se desglosaron los temas técnicos, que se acordó que serían revisados periódicamente en reuniones de unas denominadas “Conferencias Administrativas”, mientras que los Convenios se redujeron a los puntos más generales, admitidos sin reservas por todos los miembros. Los Convenios tomaron la forma de solemnes Tratados Internacionales, que no podrían cambiarse más que por medio de Conferencias de representantes diplomáticos de los Estados y requerirían la ratificación por parte de los Parlamentos. Los instrumentos de ratificación se tenían que depositar en el país en el que se hubiera celebrado la última Conferencia, el cual lo notificaría a los demás países miembros.

Los países europeos y sus extensos dominios coloniales entraron todos en la UTI y aceptaron sus normas, pero los Estados Unidos de América, que solamente estaban conectados con el resto del mundo a través de cables submarinos gestionados por empresas privadas, dejaron que esas empresas negociaran con la UTI las formas de

conexión y el sistema de tarifas, pero no se implicaron como Estado en la firma de los Convenios.

Cuando, a principios del siglo XX, empezaron a realizarse conexiones telegráficas a través de la radio hubo que establecer algunas normas que permitieran la interconexión de las diferentes estaciones. Sin embargo, el papel preponderante de las empresas de Marconi en la construcción de los primeros aparatos y el uso casi exclusivamente militar de los primeros ensayos, dificultó los acuerdos generales.

En 1903, Alemania, que tenía ya sus propios aparatos de radio desarrollados, convocó una “Conferencia Preliminar de Telegrafía sin Hilos”. Asistieron ocho naciones europeas y Estados Unidos. El tema principal fue anular el monopolio de Marconi, que imponía que sus aparatos, amparados por patentes, solamente se conectaran con otros de su misma marca. No hubo acuerdos vinculantes porque Italia y Gran Bretaña tenían contratos con Marconi. Para formalizar unos acuerdos mínimos, indispensables para dar un carácter más flexible a las comunicaciones radiotelegráficas, se convocó una Conferencia más “solemne”.

En esa Conferencia, celebrada también en Berlín en 1906, se aprobaron algunas normas que han persistido con los tiempos: se aprobó el término “radiotelegrafía”, se adoptó la señal de socorro SOS, se recomendó que se hiciera lo posible para evitar interferencias; se aprobó que todos los aparatos, de la marca que fueran, debían poder conectarse y se ideó algún sistema de tarifas. Y, lo más importante, para consolidar la organización administrativa de la Conferencia Radiotelegráfica que acababa de nacer, se aprobó que fuera la Oficina de la UTI de Berna el órgano que gestionara la parte económico administrativa de las comunicaciones radiotelegráficas.

La radio exige nuevas normas.

Los avances tecnológicos iban modificando las condiciones de las diferentes ramas de la telecomunicación, pero mientras la radio daba espectaculares saltos, la telefonía iba más despacio y la telegrafía apenas se movía.

Por eso, al finalizar la Primera Guerra Mundial hubo varios intentos de los vencedores de reorganizar las telecomunicaciones mundiales. La preocupación por las radiocomunicaciones estaba en el primer plano, sobre todo por lo que se refiere a Norteamérica que, por otra parte, no tenía ningún interés en los acuerdos telegráficos o telefónicos.

En otoño de 1920, por invitación de Estados Unidos, los representantes de las principales potencias aliadas y los asociados mencionados en el Tratado de Versalles tuvieron en Washington una Conferencia preliminar para examinar las mejoras que convenía aportar a la organización y explotación de la red de comunicaciones eléctricas mundiales. De la reunión salió un principio de acuerdo sobre la conveniencia de crear

una Unión que fundiera la Telegráfica y la Radiotelegráfica existentes. Se encargó a un *Comité técnico* la elaboración de un estudio.

En Abril de 1923, en la Sociedad de Naciones, el representante italiano pidió que se convocara una Conferencia internacional Radiotelegráfica y la Sociedad de Naciones creó, también, un *Comité técnico* para estudiarlo.

Parece que no era fácil llegar a un consenso. Estados Unidos y Francia polarizaban las dos posiciones extremas: los norteamericanos querían una nueva organización, que ordenara el uso de la radio, que era su obsesión, incluso con la creación de algún sistema coactivo; sin embargo se desentendían de la telegrafía y la telefonía, de las que sólo les interesaban los cables alemanes como reparación de guerra. Los franceses querían vitalizar la vieja UTI y creían que los problemas de las comunicaciones europeas seguían estando perfectamente enmarcadas en la Unión; por otra parte la rapidez del desarrollo de la radio no les hacía olvidar que la técnica corría mas veloz todavía y que era temerario legislar, y más todavía hacerlo coactivamente, en una materia en permanente y rápido cambio. Para los americanos, los métodos de la UTI eran demasiado lentos y poco “ejecutivos”, mientras que para los franceses el procedimiento de avance “prudente” de la Unión era lo aconsejable porque permitía posiciones flexibles.

Por eso, a pesar de los *Comités técnicos*, no se llegaba a ningún acuerdo y se decidió seguir con los procedimientos clásicos de las viejas Conferencias Administrativas.

En 1925 se convocó la Conferencia Administrativa de la UTI en París y en ella se propuso que se convocaran en el mismo lugar, y al mismo tiempo, las Conferencias de Plenipotenciarios para las Uniones Telegráfica y Radiotelegráfica, con el fin de intentar constituir una Unión que comprendiera los problemas conjuntos de las telecomunicaciones.

En 1927 se reunió en Washington la Conferencia Administrativa Radiotelegráfica, a la que el Gobierno de Estados Unidos quiso dar la mayor repercusión posible con la intervención del Presidente Coolidge y del Ministro de Comercio, y futuro Presidente, Hoover, y con la asistencia de delegados de 80 países y mas de 60 Compañías de radio, cables y fabricantes de equipos. La Conferencia aprobó una propuesta igual a la acordada en la Conferencia de París.

España presentó la invitación para que el acontecimiento de la reunión conjunta de las Conferencias tuviera lugar en Madrid en 1932. Se aceptó el lugar y la fecha y en una posterior Conferencia Administrativa de la UTI, en Bruselas en 1928, se ratificó.

Las circunstancias políticas en España.

La dictadura de Primo de Rivera intentaba potenciar la imagen internacional de España promocionando acontecimientos que tuvieran repercusión periodística: se estaba preparando la Exposición Internacional que se celebraría en Barcelona en 1930, y, simultáneamente, la Exposición Iberoamericana de Sevilla; en junio de 1929 se celebraría la LV Reunión del Consejo de la Sociedad de Naciones en Madrid y en mayo de 1930 el XI Congreso Internacional de Ferrocarriles. La reunión de las Conferencias Internacionales Radiotelegráfica y Telegráfica se podía enmarcar dentro de las mismas intenciones.

Desde el punto de vista del interés por la telecomunicación, el tema que en España estaba en el primer plano era la rápida puesta en marcha de la Compañía Telefónica y la entrada en funcionamiento de las primeras centrales automáticas. También eran noticias que se destacaban la primera conversación telefónica del rey de España y el Presidente de los Estados Unidos¹, en Octubre de 1928, o la conexión radioeléctrica permanente con Argentina a través de los servicios de la Compañía Radio Argentina (Radiar), en octubre de 1929.

Aunque en Washington y Bruselas se llegó al acuerdo de principio de que era necesario un Convenio único, no era fácil llegar a él a causa de la divergencia de puntos de vista de partida. El dilema estaba en que los norteamericanos querían una regulación estricta de la radio y no comprometerse en telegrafía / telefonía, mientras que los europeos querían una regulación conjunta.

Finalmente a primeros del mes de septiembre de 1932 se abrió, en Madrid, la sesión inaugural de la que sería la Conferencia fundacional de la “Unión Internacional de Telecomunicaciones”.

Como anécdota puede ser interesante traer aquí el texto del telegrama del Rey Alfonso XIII a la Conferencia de Washington, al conocer la aceptación de Madrid como sede de la próxima Conferencia. Dirigido al Embajador de España, decía así:

“Enterado con satisfacción acuerdo Conferencia Internacional Radiotelegráfica de celebrar próxima reunión en Madrid; presente saludos en mi nombre a los Señores Delegados, participándoles el placer que tendré de recibirles en 1932 en esta capital – Alfonso”.

La profecía del Rey no se cumplió, y no fue él quien presidió la apertura de las Conferencias en el Palacio del Senado, entonces en desuso, sino el Presidente del

¹.- Las conversaciones telefónicas intercontinentales eran todavía hechos muy excepcionales, hasta el punto de recogerlas en un artículo en el órgano de la UTI: El día de Navidad de 1931 se batió el record con 342 conversaciones, mientras que el día de Navidad de 1930 se habían celebrado 207. ROOD K. T., “Cinq années de service téléphonique intercontinental », en Journal Télégraphique, Septembre-Octobre 1932, p. 287.

Gobierno de la República: Manuel Azaña. El cambio de régimen no afectó a la invitación que España, como Estado, había hecho y, una vez más, el funcionamiento de la UTI se independizaba de las circunstancias políticas.

Sin embargo, no las tenían todas consigo los dirigentes españoles, sobre todo porque el 10 de agosto, es decir, veinte días antes de la apertura de la Conferencia, se había producido el levantamiento del general Sanjurjo, que, aunque rápidamente sofocado, había exportado una cierta sensación de inestabilidad.

Azaña, en el discurso de inauguración, hubo de referirse a ello: *“Una asamblea tan numerosa y tan amable como la vuestra nos habría llenado de felicidad en cualquier ocasión; pero hoy es para nosotros más particularmente agradable, porque podemos ofrecer en España, a vosotros que llegáis de todos los países del mundo, el espectáculo emocionado de un pueblo que acaba de renacer a una vida nueva y que entregado a su tarea de pacificación se consagra a construir y consolidar el nuevo régimen que se ha dado libremente”* ... *“podemos ofrecer el espectáculo de un pueblo normal y pacífico, ocupado exclusivamente en su reconstrucción y en su trabajo, y esperamos que, en contacto con este pueblo, vuestra observación directa y vuestra inteligencia os mostraran, por oposición a las tristes noticias que la rapidez de los medios de comunicación os han transmitido, los impulsos de una nueva vida de libertad y renovación”*.

La situación política de España, sin embargo, era bien diferente de la que había cursado la invitación. Durante los tres meses que duró la Conferencia el Parlamento aprobó el Estatuto de Cataluña, la Ley de Reforma Agraria, la Ley de Incompatibilidades de los diputados; salían para su destierro en Villa Cisneros los conspiradores asociados al general Sanjurjo; y, dos días antes de la clausura, Azaña había pronunciado en el Parlamento el discurso que ponía fin a la discusión sobre la legalidad del contrato de la Compañía Telefónica que, con el advenimiento de la República, estaba en tela de juicio, y lo aceptaba (después de recibir una nota diplomática de Estados Unidos, sin duda llena de buenos consejos).

Quizá la gravedad de los temas que se discutían en el Parlamento hacía que Azaña no estuviera muy interesado en lo que se trataba en la Conferencia de la UTI. En sus Memorias apenas la menciona y cuando lo hace emplea un lenguaje casi despectivo. *“Hago un discurso de rúbrica. Contesta un anciano francés, que trae unas barbas blancas hasta la cintura y una melena proporcionada a las barbas. Debe ser Merlín, “aquel que tuvo por su padre al diablo”. También en la clausura se fija en la figura de “un francés barbudo, que es nada menos que doyen des doyens”*². El señor de las barbas, que parece ser el único recuerdo que le interesa destacar a Azaña, era el presidente de la delegación francesa, miembro de más edad, es decir el “decano”, de la Asamblea: Jules Gauthier.

².- AZAÑA, Manuel, Diarios, 1932-1933 “Los cuadernos robados”, Ed, Crítica Grijalbo Mondadori, Barcelona 1997.

El contenido del Convenio.

El texto que sirvió de base para las deliberaciones de Madrid fue preparado por la Oficina de Berna, teniendo en cuenta las propuestas de todas las Administraciones que quisieron enviarlas, y fue considerado por la propia Oficina como “transaccional”; sin embargo, el hecho mismo de redactarse un Convenio al viejo estilo de los Convenios de la UTI de París, Viena, Roma y San Petersburgo, y no bajo formas como las patrocinadas por Estados Unidos y, en cierto modo, por la Sociedad de Naciones, significaba el triunfo de la idea de colaboración sin coacción o, como decía el órgano de la UTI *“demuestra, una vez más, que en nuestra sociedad de naciones, pronto septuagenaria, las tesis se afrontan siempre en una atmósfera de buena voluntad que explica la excelencia de las decisiones de nuestras conferencias generales”*.

En el artículo 1º aparece la novedad de dar nombre a la Unión, que había existido ya 57 años innominada oficialmente, y se la denomina Unión Internacional de Telecomunicaciones, prefiriendo este nombre a los propuestos Unión universal de Telecomunicaciones o Unión telegráfica universal. Sin embargo al final no figuró una definición del objeto de la Unión, que, aunque figuraba en el borrador, fue suprimido por la Comisión y no llegó a discutirse.

El dilema telegrafía-radio, que estaba entre las posibles dificultades de la Unión, se intentó resolver mediante el artículo 2º, que dice:

“Las disposiciones del presente Convenio se completan por los Reglamentos, a saber:

- *el Reglamento telegráfico,*
- *el Reglamento telefónico,*
- *los Reglamentos de radiocomunicaciones (Reglamento general y Reglamento adicional),*

que no ligan más que a los Gobiernos contratantes que se comprometan a aplicarlos y solamente vis a vis con los Gobiernos que han adquirido el mismo compromiso. La firma de uno, por lo menos, de los Reglamentos es obligatorio para los firmantes del Convenio”.

Con ello se salvaban las formas, porque Estados Unidos no firmó los Reglamentos telegráfico y telefónico.

El Convenio consta de 40 artículos, de los cuales muy pocos (12) son disposiciones de orden general sobre la correspondencia (de cualquier tipo) internacional. Se mantienen las características de prioridad de los telegramas “de Estado”, así como la posibilidad de detener el curso de los telegramas, radiotelegramas o comunicaciones telefónicas privadas que puedan parecer peligrosas para la seguridad del Estado o contrarias a las leyes del país, al orden público o a las buenas costumbres (es decir, se autoriza la posibilidad de establecer la censura).

La cuestión del voto suscitó, desde el primer momento, mucha controversia porque no existía ninguna disposición en el Convenio de San Petersburgo que lo reglamentara, ni tampoco se había estipulado nada en la Conferencia de Washington de 1927. Era, por tanto, necesario definirlo para los trabajos de la Conferencia. La alternativa “moderna” era que tuvieran voto los países independientes, o que estuvieran en condiciones de ser miembros de la Sociedad de Naciones, pero algunos países no querían desprenderse de sus votos “coloniales” y Portugal, Bélgica, Francia y Países Bajos se oponían, argumentando que la UIT no era una Unión de naciones sino de Administraciones telegráficas, y que ello justificaba un voto por Administración real, con servicios propios reales.

Se llegó a un acuerdo de compromiso para el funcionamiento de la Asamblea, pero no se consignó en el Convenio ningún artículo dedicado al derecho de voto.

El idioma también fue un tema polémico. Hasta entonces el idioma oficial de la UTI había sido el francés, pero el Convenio incluyó también el inglés (aunque los documentos finales se redactarían en francés). Como anécdota se puede consignar que los países hispanoamericanos, con una propuesta de Cuba, presionaron para incluir el español como lengua oficial, pero España, considerando que como anfitrión debía ser neutral, no apoyó la moción.

Para sostener los gastos derivados de mantener una Oficina permanente de la Unión, (cuya sede se seguiría estando en Berna, bajo la supervisión de la Administración suiza) se establecían cuotas proporcionales a la importancia económica del país. Se establecieron seis categorías, de modo que la razón entre las cuotas más alta y más baja era de 25/3.

También se fijó la unidad monetaria para los pagos entre Administraciones y Compañías explotadoras de servicios de telecomunicación, adoptándose el “franco-oro, con cien céntimos, de un peso de 10/31 de gramo y con una ley de 0,900”.

Como novedad se dedicó un Capítulo a las “disposiciones especiales de las radiocomunicaciones”

De todos modos las discusiones más difíciles, como podía esperarse, se produjeron en la redacción de los Reglamentos. El Reglamento Telegráfico estaba prácticamente hecho, el Telefónico tampoco tuvo problemas, pero el Radiotelegráfico suscitó enconadas discusiones. Se estaba discutiendo, principalmente, la distribución y empleo de las bandas de frecuencia y tipos de emisión (varias naciones ya había hecho suyas algunas frecuencias); la incorporación de servicios en ondas cortas y ultra-cortas; se quería añadir la televisión y la telefotografía; se trataron las interferencias y los procedimientos para eliminarlas; había que concretar las disposiciones referentes a la seguridad de la vida humana (radiofaros aéreos y marítimos), etc.

Los representantes españoles.

La Presidencia de las Conferencias correspondió al ministro de Comunicaciones Santiago Casares Quiroga, aunque fue el Subsecretario, Ángel Galarza, el que le sustituyó habitualmente.

La participación de representantes españoles en las Conferencias fue numerosa, aunque la Delegación oficial la componían 15 funcionarios del Ministerio de Comunicaciones, encabezados por el Director general Miguel Sastre Picatoste, que actuaba como Jefe de la Delegación. Como debían actuar simultáneamente ambas Conferencias, actuaron como Jefes suplentes: en la Conferencia Telegráfica: Gabriel Hombre y Pedro Gamir y en la Conferencia Radiotelegráfica: Ramón Miguel Nieto y Tomás Fernández Quintana (Coronel de Ingenieros, que ya había asistido a la Conferencia de Washington).

Además de los funcionarios del Ministerio de Comunicaciones, formaban parte de la delegación oficial tres representantes del Ministerio de la Guerra y otros tres del Ministerio de Marina y tres de otros Ministerios.

Los Delegados que firmaron el Convenio fueron: Miguel Sastre, Ramón Miguel Nieto, Gabriel Hombre, Francisco Vidal, Pedro Gamir, Tomás Fernández Quintana, Leopoldo Cal, Trinidad Matres y Carlos Bordons.



Componentes de la Delegación española:

Ministerio de Comunicaciones:

Miguel Sastre Picatoste, Director General de Telecomunicación, jefe de la Delegación española.

Conferencia Telegráfica:

Gabriel Hombre Chalbaud, jefe suplente.

Pedro Gamir y Martínez Santizo.

Tomás Palencia de la Torre.

José Garrido Moreno.

José María Espona y Puig.

Emilio Andrés Martínez.

César María Nieves Guardiola.

Buenaventura de las Peñas Gismero.

Francisco Lluich y Cuñal

Conferencia Radiotelegráfica.

Ramón Miguel Nieto, Jefe suplente

Pedro Regueiro Ramos.

José María Ríos Purón.
Buenaventura de las Peñas Gismero ***
Luis Cáceres García.
Próspero Santamaría Temiño.

Dirección de Aeronáutica civil:
Carlos Bordons Gómez.

Dirección general Instituto Geográfico Catastral y Estadístico:
Enrique Messeguer Marín.

Ministerio de Estado:
Jesús Encío Cortés.

Ministerio de la Guerra:
Julián Gil Clemente.
Tomás Fernández Quintana.
José Cubillo Fluitiers.

Ministerio de Marina:
Leopoldo Cal Díaz.
Trinidad Matres García.
José Piury Quesada.

*** Firma el Convenio, aunque no aparece en el listado, probablemente por error, Francisco Vidal, que figura en la relación de delegados como Coronel de Ingenieros.