

INFORMATICA JURIDICA Y TRATADOS INTERNACIONALES

Espedito Passarello

Naciones Unidas.

I. INTRODUCCION

El presente estudio para la elaboración de un sistema de información, consta de tres partes principales:

A.- DIAGNOSTICO GENERAL

Esta etapa comprende el desarrollo de las siguientes tareas:

- Relevamiento de objetivos y necesidades de la Organización.

En lo concerniente a los aspectos de utilización de la información. Se desarrolla en base a entrevistas personales.

El nivel de las mismas se sitúa en el de Direcciones bajando en algunos casos a otros niveles..

- Análisis de la organización

En base a los documentos y antecedentes suministrados se realiza un estudio de las tareas actuales y futuras que deberán permitir la introducción de diseño de sistemas de información, las estructuras y funciones a crearse para el comienzo de las actividades y su posterior desarrollo.

-Estudio de los métodos de procesamientos, almacenamientos y recuperación de la información. Como asimismo aquellos aspectos que hacen al diseño de los flujos y soportes de la información.

B.- SISTEMAS DE INFORMACION - DISEÑO GLOBAL

En base a lo detectado en la etapa anterior se delinear y enuncian los criterios básicos que hacen a la formulación de un diseño global, los pasos metodológicos comprenden:

Todas las Organizaciones y Empresas prestan especial atención a sus problemas de comunicación, organización y administración.

Este tipo de inquietudes requiere para su satisfacción, disponer de una serie de elementos técnicos y humanos que implican un costo operativo, como ser:

- . Integración y capacitación de los recursos humanos.
- . Selección e instalación de equipos.
- . Desarrollo de sistemas y procedimientos.
- . Pruebas del sistema, operación y mantenimiento.

En cierta forma el conocimiento y la elaboración de esquemas, ayuda a suprimir las dificultades enunciadas, posibilitando realizar implementaciones a través de pasos sucesivos integrados, logrando explicitar los puntos básicos a resolver.

Es bien conocido el desaprovechamiento, en general, de la información por parte de quienes deben utilizarla; esto se debe en particular a tres factores:

- . Desconocimiento de información y de su potencialidad.
- . Conociendo su existencia y pudiendo acceder a ella.
- . Conociendo su existencia, les resulta imposible acceder.

Las soluciones son parciales y compartimentadas por actividad.

No cabe duda, que la mayoría de las Instituciones hoy día sufren alguna de estas deficiencias, en lo que hace a una efectiva administración de los sistemas de información, en general, no adaptados a las necesidades de sus estructuras, interrelaciones, entorno y contexto.

Lo más irritante de esta realidad es que las mismas, aún disponiendo de costos fijos en equipos y personal en esta área, no han sacado provecho de ello.

Los directivos y administradores, han tomado conciencia del papel que juega la información en las actividades principales para la dirección.

Para ello la resolución del problema informático debe realizarse en "corto" tiempo mediante una dinámica y rentabilidad que compatilice las necesidades de información, decisión, control, ciclo fundamental en la actividad diaria.

En base a los objetivos es que se debe brindar:

- Coeficientes de situación para la determinación de pautas y políticas.
- Coeficientes de situación que hacen a los procesos de toma de decisiones y el control de la gestión que permita evaluar la eficacia.

En general esto no es posible si no se cuenta con las bases de información y de un sistema adecuado que le permita recuperarla e interrelacionarla.

Si definimos a la información como a la cuantificación numérica de los sucesos o situaciones de la empresa, los mismos deberán comunicarse a través de los diferentes niveles, en períodos de tiempos oportunos que optimizan la gestión.

- Bancos y bases de datos.

Tipos y características de los bancos y bases a crearse.

- Preparación de las tareas de documentación.

Lo que hace a la generación de índices analíticos de almacenamiento y recuperación de la información.

- Complementación de las técnicas de computación y microfilmación.

Poniendo énfasis principalmente en los aspectos que hacen a la seguridad y privacidad de la información.

- Diseño de subsistemas de información.

Se especificarán los subsistemas que conforman el campo de acción de la Institución.

C. PLAN DE ACCION

En función a lo explicado en los sistemas de información se realiza un análisis de las acciones a tomar, tendientes a que el proyecto pueda llegar al objetivo deseado.

- Creación de áreas.

Se enunciarán las funciones nuevas a cubrir como asimismo, la modalidad de trabajo que permita una integración interna y externa para la implementación.

- Recursos humanos y capacitación.

Visto que las primeras etapas se nutren casi exclusivamente de ellos, es necesario definir los perfiles profesionales y técnicos, como así una cantidad estimativa de los mismos para los primeros años de trabajo, de un plan de capacitación progresiva.

- Tareas a desarrollar.

La consecución lógica de las tareas a desarrollar con una estimación que deberá tomarse en forma indicativa y ajustarse luego de cada una de ellas.

II. DIAGNOSTICO GENERAL

Las conclusiones y recomendaciones a las que se ha arribado pueden resumirse en los siguientes puntos:

Los sistemas de información actuales no permiten:

- . Obtener un Plan General de Actividades, actualizado y confiable.
- . Proporcionar información estadística.
- . Proporcionar información para el control operativo.
- . Posibilitar un control de gestión dinámico.

- . Agilizar los trámites administrativos que hacen a la operativa de la Organización.
- . Proporcionar a los funcionarios información rápida, sobre los antecedentes de los expedientes en curso.
- . Posibilitar una mejor atención a los consulados, embajadas, representaciones.
- . Obtener datos operativos precisos, confiables y oportunos para la toma de decisiones, la realimentación del planeamiento y el seguimiento para el control de gestión.
- . Asegurar un sistema de información adecuado a los objetivos de la Organización.

Los motivos de las falencias apuntadas en los sistemas de información, son los siguientes:

- . Los sistemas están orientados a satisfacer necesidades de cada sector en particular y no al conjunto de la Organización.
- . No existen Normas de Procedimientos y formularios estandarizados, que permitan tener actualizados y documentados los sistemas.
- . Necesidad de un sistema de Planificación respaldado en bases de datos de actividades y compromisos.
- . El flujo de la documentación, las definiciones de archivos y los procesos manuales, no satisfacen las necesidades básicas de información y control.
- . La organización está descentralizada en sectores, y por lo tanto no es la que mejor se adapte a las necesidades de la dirección de sistemas de información.
- . Necesidad de un sistema de Catalogación Unica.
- . Necesidad de un sistema de gestión de expedientes.
- . Brindar información suficiente a los funcionarios.
- . Los sistemas no generan información rutinaria y sólo lo hacen a requerimiento.
- . Las funciones de control, no pueden recibir la información que les permita cumplimentar en forma eficaz el desarrollo de sus tareas, por falta de las bases operativas.

Se recomienda el desarrollo de un nuevo sistema de Información que persiga los siguientes objetivos:

- . Una mejor asistencia a los funcionarios, agilizando todos los trámites administrativos que hacen a la atención de sus tareas.
- . Facilitar la labor del funcionario, mediante la entrega inmediata de todos los datos del tema y de su catalogación completa.
- . Proporcionar información estadística para el:
 - . Desarrollo de planes.
 - . Control de la gestión.
 - . Control Operativo.

El nuevo sistema de información deberá poseer básicamente las siguientes características:

- . Incorporar un equipamiento para el procesamiento electrónico de datos y microfilmación de documentos.
- . Proveer información a todos los sectores de la Organización.
- . Incorporar al computador en el flujo de datos operativos provenientes de los distintos servicios, divisiones y áreas especiales.
- . Dotar de información de consulta en forma directa a la mecánica directiva y administrativa. En este sentido se cree conveniente pensar en la modalidad de Tiempo Real, o sea la realización de consultas descentralizadas.
- . Automatizar los procedimientos manuales a través de un plan de prioridades acorde con las necesidades y posibilidades de la Organización.
- . Brindar una base de información de Tratados.
- . Producir informes de excepción a los niveles superiores.
- . Asegurar la información de control de gestión, para evaluar el logro de objetivos y aplicación de políticas e información estadística para la utilización interna y externa de la Organización.

Para el logro y desarrollo de los sistemas de información se recomienda basarse en los siguientes criterios:

- . Incorporar normas y procedimientos que tiendan a ordenar, compatibilizar, controlar y documentar las situaciones que hagan a los proyectos.

- . Adoptar un modelo estructural que tienda a no quedar obsoleto, contemplando en su diseño, generalidad de situaciones, posibilidad de adaptación a los cambios organizadores y tecnológicos.
- . Propiciar una comunicación clara y fluída de los desarrollos y proyectos hacia las distintas áreas.
- . Asegurar que los sistemas de información resulten un servicio eficaz y eficiente en los distintos niveles.
- . Diseñar, estructurar, poner en marcha los sistemas de gran complejidad como el que se halla bajo estudio; requiere adoptar un enfoque integral descentralizado por subsistemas específicos.
- . Permitir así la subdivisión de tareas en varios equipos de trabajo en forma simultánea.
- . Determinar si las prioridades responderán a las verdaderas necesidades y la implantación de cada subsistema pondrá a su disposición las nuevas presentaciones sin esperar a la finalización del proyecto.
- . Desarrollar un sistema de información basado en equipos de procesamiento electrónico de datos, no puede tomarse un hecho aislado, sino por el contrario actúa en concomitancia dinámica con las relaciones orgánico-funcionales. O sea, debe contemplarse la implantación de los sistemas con las afectaciones que se realicen en ese aspecto.

En función a las necesidades y objetivos de información y basándose en las conclusiones y recomendaciones anteriores, se propone el desarrollo de la implantación de Sistemas de Información basado en equipos de procesamiento de datos, bases y bancos de datos y técnicas de microfilmación de documentos.

STEMAS DE INFORMACION

Las características principales de un sistema de información para la Organización responden a las siguientes pautas de trabajo y criterios:

- . La toma de decisiones políticas exteriores, requiere de una considerable cantidad de información, como ser lugares, hechos, individuos organismos internacionales y políticas exteriores, como asimismo, información legal y económica.
- . En general las Organizaciones de Relaciones Exteriores, no han sido desarrolladas en estas técnicas, si se las compara con otras áreas. El hecho de "pensar" que esta no es un área técnica ha coadyuvado a como asimismo llevar un cierto "peso" de espíritu conservador.

La diplomacia se apoya evidentemente en las posibilidades humanas, no en las técnicas propiamente dichas.

Pero ante un mundo cada vez más complejo e interactuante, mucho es lo que puede hacer la tecnología informática para potenciabilizar esas capacidades humanas haciendo que las mismas tengan un marco adecuado para optimizar su gestión.

- Generalmente se plantean las cuestiones: qué problemas puede resolver y con qué ventajas. No nos ocuparemos aquí de las áreas clásicas de contabilidad, sueldos, etc., que bien sabemos se pueden resolver y en forma mucho más simple.

Enfocaremos aquellas no convencionales que son las que tocan a la gran masa de documentación y a la posibilidad de sistemas de generación de pautas y políticas que son la esencia y motivo de existencia de las Organizaciones.

- Los recursos del diplomático son evidentemente la información y documentación. En lo que respecta a su generación, evaluación, registración de hechos y posibilitar su acceso a los más altos niveles de decisión del gobierno en las diferentes áreas. Por lo tanto este recurso representa o debería representar el costo más importante de la Institución.

Lo principal es contar con una información y documentación completa, confiable y oportuna que sea el respaldo de los acuerdos y negociaciones nacionales.

- No obstante en general los diplomáticos y niveles de decisión del gobierno se pueden ver obligados a buscar, analizar, en horas o días una serie de documentación que permita respaldar con seguridad su desarrollo o "valor agregado" de intelecto. Lamentablemente sus esfuerzos se ven ocupados más en la primer etapa que en la segunda, y ante momentos conyunturales esto se agrava muchísimo más, teniendo en cuenta que las inseguridades de ciertas pautas o imprecisiones en una primer ronda de negociaciones es generalmente determinante.

- El volumen de documentación que circula es de miles, con sus folios correspondientes, se debe agregar a ello lo que hace a las comunicaciones, como así la información interna.

El no contar con un buen sistema de registro hace que mucho de esto no quede debidamente individualizado, representando en muchos casos de un valor considerable (informes al Ministro, Secretario General, etc.).

En otro orden de cosas los documentos generados en Organismos Internacionales representa también un volumen considerable.

- Lo que respecta al Archivo General, sabemos que es o debería representar el área más jerarquizada de la Institución. En ella se halla la "materia prima" de los funcionarios, representa la "memoria" de la Institución y la historia de la Nación. No obstante los recursos humanos que se afectan no son en la generalidad de los casos los adecuados, no cumple con sus objetivos de ser y no conlleva los elementos mínimos de seguridad tanto físicos (incendio, humedad, robo, pérdida, etc.) como los lógicos de quien puede acceder, de qué forma y a qué tipo de documentación.

En general esta es el área clave y por la que se comienza a trabajar. Se la lleva en algunos casos a nivel de Dirección General de Información y Documentación y se afectan recursos humanos del mejor nivel. El volumen de información que maneja puede llegar al millón de ítems.

- . Lo que hace al archivo de tratados en sí, si bien este es de menor complejidad que el anterior en la cantidad presenta características de diseño y accesibilidad que lo hacen adecuado para su computarización.

El diplomático y los niveles de decisión deben poder lograr la información requerida en forma simple y rápida.

Ellos deben poder satisfacer necesidades como:

- . recibir los tratados firmados por el país por:
 - .. año
 - .. tema
 - .. países
 - .. referencias históricas.
 - .. tipo
 - .. etc.
- . Otro de los aspectos a tener en cuenta en el diseño de sistemas son la información que hace a la actividad de otros países. Esto es de difícil actualización y mantenimiento manual, por lo tanto una base de datos computarizada realizará el cometido en forma eficiente y segura.
- . Información de Organismos y Asociaciones Internacionales.

Llevar debidamente registrado documentos e informes de actividades, compromisos, conclusiones realizadas en estas Instituciones teniendo en cuenta en las que el país ha tomado parte, en la cual no, de que forma participó, modalidad, etc., basado en un archivo de organismos y entidades Internacionales.
- . Resumiendo estos puntos llegamos a explicitar concretamente que la cumplimiento del objetivo del estudio, se posibilitará con la puesta en marcha de un sistema de información respaldado por bases y bancos de datos que satisfaga los requerimientos enunciados. Siendo las Organizaciones el usuario principal, pero pudiendo otras área de gobierno tener acceso al mismo.

Las características principales de estos sistemas deben ser la:

- . Rapidez
- . Seguridad
- . Eficiencia
- . Información completa
- . Compatibilidad (integración)

la de los bancos de datos:

- . Estructurado
- . Reestructurable.
- . Fácil recuperación
- . Independencia de la aplicación y para múltiples aplicaciones.
- . No redundante.
- Globalmente los subsistemas de información son:
 - Subsistema de información de Derecho Internacional (con la posibilidad de llevar tratados internacionales, decisiones de las cortes, etc.)
 - Subsistema de información de estadísticas y documentación de comercio internacional.
 - Subsistema de información de organismos internacionales.
 - Subsistema de eventos y acciones en el campo internacional.
 - Subsistema de información diplomática (reportes, informes, instrucciones, de la organización y sus representantes). Este evidentemente es de casi exclusividad de pocos usuarios.

El Subsistema de Tratados forma parte del de Documentación e Información Internacional, como dijimos anteriormente es el núcleo del problema es éste, por lo tanto a continuación delinearemos las características de cómo se desarrollan en general la sistematización para el acceso a tratados.

- Los elementos principales para la sistematización son:
 - a.- Índice analítico.
 - b.- Codificación
 - c.- Normas operativas para su utilización
 - d.- Instalación del equipamiento.

El Índice Analítico no solo constituye el análisis del Tratado sino además el de los protocolos, ya que supone la existencia de datos que no quedan incluidos en él, como ser la fechas de cambios de verificaciones, controles legislativos, etc.

El diseño de índice debe ser compatible con la modalidad de consulta a utilizar en computación.

En general el contenido del índice es:

- Datos del tratado referenciales.

- . N° de tratado
- . Clase
- . Tipo
- . Nivel de privacidad.
- . Referencias (históricas, listas de países).
- . Partes
- . Organización Internacional interviniente.
- . Lenguaje oficial.
- . Cláusulas.
- . Depositarios.
- . Términos de cierres y/o aperturas (de bilateral a multilateral)
- . Referencia de publicaciones públicas y privadas.
- . Referencia a microfilm.
- . Estado actual.
- . Título completo del tratado.
- . Resumen.

- Datos relativos a partes del tratado.

- . Partes
- . Entradas por partes.
- . Situación actual.
- . Datos de control legislativo
- . Datos de publicaciones.
- . Referencias a otros tratados.

MULTILATERAL

- . Tipo
- . País
- . Fecha de vigencia
- . Tipo de acceso.

BILATERAL

- . Tipos
- . Partes
- . Fecha de vigencia

- . Tipo de acceso.
- Referencias a otros documentos (decisiones de las cortes)
- . Clase de decisión.
- . Fecha
- . Nombre de la corte
- . Tipo

IV. PLAN DE ACCION

En función de lo explicitado como objetivos del sistema de información a desarrollar, se cree conveniente explicitar en esta parte las acciones a realizar para su posibilitación.

Conviene realizar los siguientes comentarios que hacen el contexto del desarrollo del mismo:

- Este tipo de proyecto es de larga duración (En muchos países se viene trabajando desde hace una década y recién se está en la primera etapa de utilización de tratados, por lo tanto no se debe comenzar ni tomar ninguna acción si no se prepara una infraestructura que cumpla las siguientes necesidades:
 - Creación de un área de informática, en la Organización, con dependencia en lo posible de la más alta jerarquía.
En un primer momento debe tener por lo menos el siguiente personal:
 - . Responsable (1)
 - . Analistas de organización y sistemas (2)
 - . Analista de Informática Jurídica (2) 1 Senior 1 Junior
 - . Codificadores (2)
 - . Documentalistas (2)
 - . Analista de microfilm (1)
 - Creación de una Comisión de Informática de la Organización
El objetivo es que cada Dirección tenga un representante en la misma a fin de ser la contraparte o coordinación de las tareas internas de cada área en el proyecto.
Se deberá agregar a ella el Responsable del área de Informática.
El Presidente de esta Comisión deberá ser un funcionario compenetrado del proyecto del más alto nivel o rango.
- Integración con otros organismos.
Si bien de los subsistemas que enunciamos la mayoría son de incumbencia exclusiva de la Organización, existen como el caso de información económica, educación, relaciones muy directas con otras áreas del gobierno.

Por ello se estima conveniente que para cada subsistema en cuestión se integren representantes de las reparticiones a áreas pertinentes, a fin de lograr que luego esa información sea utilizada por otros organismos del Estado, eliminando con ello esfuerzos, redundancia y costos de implementación.

En otros países cabe mencionar que esta tarea, la toma el área responsable a nivel nacional de la actividad informática. Ya que una de sus funciones es la de optimizar los esfuerzos e inversiones del Estado en ese sentido y promover estos Proyectos mediante la afectación de los recursos que sean necesarios, o emprender las acciones para que estos estén en el momento oportuno.

- Creación de un grupo de expertos en materia de Derecho Internacional e Informática Jurídica.

En la mayoría de estos proyectos se compromete la afectación de este tipo de profesionales a través de acuerdos con la Universidad. Estos serán los encargados de caracterizar la información de los tratados como se detalló en el punto anterior.

Es necesario contar con un profesional de Informática Jurídica que permita la óptima comunicación de la semántica jurídica (natural) con la semántica operacional (computacional)

El número de expertos en derecho internacional puede estimarse en tres (3) y en Informática Jurídica en uno (1)

A fin de contar con estimaciones de tipos, la tarea de diseño del sistema o sea en la que se afectan prácticamente recursos humanos, llega a tres (3) años.

En la mayoría de las escuelas de la Organización, se ha concluido desde hace una década una materia respecto al manejo de la Información y Documentación Jurídica, introduciéndole ya al futuro los elementos básicos de lo que él puede exigir en materia de apoyo a sus funciones.

Por lo tanto se recomienda el dictado de un curso anual en la carrera y un seminario a funcionarios, ya en ejercicio.

Como comentáramos inicialmente estos proyectos de larga duración, en un área no preparada para su inserción requieren no tanto de pensar en hacer todo en paralelo, sino en el de caminar despacio pero seguro sobre terrenos de necesidades concretas, preparando la Institución con tiempo para que acepte estas nuevas modalidades. Se deberá obtener el respaldo de todas las áreas del gobierno relacionadas para que cuente con la continuidad requerida y no la del funcionario de la Organización que este en el proyecto.

O sea, esto debe encararse como un desarrollo de interés nacional, no sólo de la Organización, a fin de asegurar los medios para su logro. El fracaso de este tipo de proyectos debe considerarse, no como el fracaso de la informática, como suele suceder sino como el fracaso de un país en potencializar su acción para el cometido de sus funciones y responsabilidades.

- Tareas a desarrollar.

Es prioritario comenzar sobre la base de una organización (misiones y funciones) depurada con la inserción de las áreas mencionadas.

A fin de poder realizar una racionalización administrada que nos permita sistematizar la ineficiencia, vicios y distorsiones que se pretenda corregir. Se deben confeccionar los cursogramas del flujo de la información, rediseño de formularios, etc.

Seguidamente, se pasa a la tarea de análisis de los sistemas de información de los Ministerios. .

En estos ya incluimos los administrativos (personal, contabilidad y presupuesto, patrimonio, etc.).

Este análisis debe permitir con la documentación pertinente a la tarea anterior de organización y racionalización, realizar el planteo de las bases y banco de datos a implementar, sus vinculaciones, su no redundancia, los procesos de recolección (data entry), validaciones y consistencias, como así los procesos de actualización, seguridad, consulta y mantenimiento.

La tarea de diseño se aboca ya a la estructuración de los procesos de indización (documentos) y estructuración (bancos de datos) de la información y documentación. Las Organizaciones determinarán las prioridades que dará a cada subsistema.

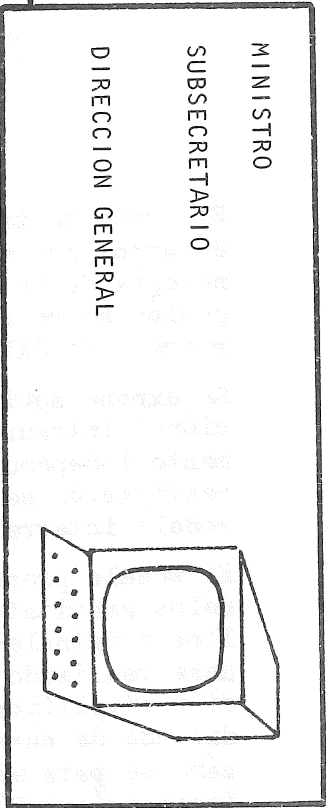
Luego vendrá la etapa de implementación de lo diseñado que implica: contar con el equipamiento y personal para su realización efectiva. A título estimativo tomando un horizonte de cuatro (4) años, ya que si se va más allá es un poco apresurado estimarlo hoy, se plantea un cronograma tentativo. El mismo debe tomarse como referencial y ajustarse luego en la etapa de Diseño.

Existen dos alternativas en la preparación de los bancos:

La primera, es decir, desde tal fecha (puede ser por ejemplo 1970) generamos los bancos de datos de áreas voluminosas (como ser archivo general, comunicaciones, asuntos internacionales, organismos internacionales) y lo anterior queda en forma manual (también pueden tomarse 1980 y comenzar de allí o antes. Esto está acotado por los medios que se afecten para el desarrollo). En el caso de Tratados se debe comenzar desde el primero.

La segunda alternativa y la más difícil y no se sabe hasta que punto es conveniente, es querer incluir todo en los bancos de datos.

Se recomienda la primera definiendo una fecha dada.



DIRECCIONES - CONSULTA

