



Asamblea General

Distr. general
28 de abril de 1998
Español
Original: inglés

Quincuagésimo segundo período de sesiones

Quinta Comisión

Tema 114 del programa

**Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo
y financiero de las Naciones Unidas**

Reforma del régimen de adquisiciones

Informe del Secretario General

I. Definición más precisa del concepto de urgencia

Introducción

1. Este informe se presenta en cumplimiento de la resolución 52/226 A de la Asamblea General, de 31 de marzo de 1998. En el informe del Secretario General a la Asamblea General sobre la reforma del régimen de adquisiciones, de fecha 27 de octubre de 1997 (A/52/534), se recomienda pasar revista a los reglamentos financieros y reglamentaciones financieras detalladas, así como a los procedimientos establecidos, a fin de proponer las enmiendas necesarias con miras a responder a las necesidades urgentes de las operaciones de mantenimiento de la paz y otras operaciones de emergencia (párr. 46). La Asamblea, en su resolución 52/226 A, de 31 de marzo de 1998 (párr. 8), instó al Secretario General a que presentara a la Asamblea, a la mayor brevedad posible, una definición más precisa del concepto de caso de urgencia. Parte integrante de la revisión propuesta sería una definición más precisa del concepto de urgencia, tendente a facilitar las deliberaciones del Equipo de Tareas de servicios comunes y a fomentar el propósito general de aplicar una reforma global y satisfactoria del régimen de adquisiciones.

Análisis

2. Según la experiencia de los administradores de los programas, el concepto de urgencia es relativo y describe una necesidad operacional o de apoyo de carácter tan inmediato que no permite esperar que se cumpla todo el ciclo de adquisiciones que prescriben actualmente los reglamentos y reglamentaciones financieras, los procedimientos y las prácticas de las Naciones Unidas. Dado que el ciclo de adquisiciones es inseparable del concepto de urgencia, se ponen de relieve dos aspectos del proceso de adquisiciones. El primer aspecto se refiere al principio de obtener buena calidad por el precio que se paga, así como a las consideraciones de equidad. Entraña la determinación y la definición de una necesidad, el llamamiento a licitación o a presentación de propuestas y la recomendación de adjudicación de un contrato. El segundo aspecto se refiere a los procedimientos para aplicar todos los trámites administrativos necesarios para aprobar la adquisición, especialmente a nivel de la Sede en Nueva York. Ambos aspectos están regidos, por lo menos, en parte por el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas.

3. La única definición de urgencia existente en los procedimientos vigentes para las adquisiciones se formula en el

contexto de la Regla 110.19 de la Reglamentación Financiera Detallada, que permite no recurrir a un método de concurso público cuando un requisito, como el relativo al llamamiento a licitación o a presentación de propuestas, se considera incompatible con la urgencia del servicio. Así, esta definición de urgencia supone un desahogo al reducir el tiempo de tramitación de la adquisición en relativo al primer aspecto del ciclo de adquisición. Sin embargo, la dinámica de las adquisiciones sobre el terreno se caracteriza por la existencia de una serie de necesidades urgentes que constituyen una proporción importante de las necesidades de la misión, que en muchos casos admiten la demora que entraña el procedimiento de licitación, pero no lo que supone el proceso de exámenes y recomendaciones múltiples que se exige para aprobar la adjudicación, es decir, el segundo aspecto del proceso de adquisición. Las demoras en los procesos de examen y aprobación son una causa destacada de los casos presentados a posteriori.

4. Por consiguiente, todo intento de reducir el número de casos presentados a posteriori exigiría una revisión de los procedimientos de aprobación relacionados con el segundo aspecto del ciclo de adquisiciones, independientemente de los progresos que se han hecho y continúan haciéndose para reducir el tiempo de tramitación de las adquisiciones mediante a la aplicación de nuevos mecanismos de equipo de propiedad de los contingentes y de apoyo logístico autónomo, la reducción del apoyo directo a las tropas sobre el terreno, los planes de adquisiciones basados en el ciclo presupuestario anual, los contratos de sistemas, el inicio del proceso de adquisiciones antes de recibir la autorización para contraer compromisos y la mayor delegación de autoridad.

Definición propuesta del concepto de urgencia

5. En la práctica, los requisitos que no están contemplados por la Reglamentación Financiera Detallada son definidos por los administradores de los programas, a nivel de las misiones y de la Sede, como necesidades operacionales inmediatas, concepto para el cual se propone la siguiente definición operativa: las necesidades operacionales inmediatas son necesidades operacionales o de apoyo urgentes que son imprevisibles o para las cuales no hay suficiente tiempo de planificación y que, de no satisfacerse, pondrían en peligro en un breve plazo vidas humanas o bienes de las Naciones Unidas, provocarían importantes dificultades operacionales o tendrían consecuencias financieras perjudiciales, o bien reducirían de algún otro modo la capacidad de la misión para cumplir su mandato. Una necesidad puede clasificarse como

urgente si se considera que justifica la exención de los distintos niveles del proceso de examen y aprobación.

Ejemplos de casos de urgencia o de necesidades operacionales inmediatas

6. Las misiones sobre el terreno suelen establecerse para responder a una situación de emergencia política, y el mandato político consiguiente se traduce en un mandato operacional para el establecimiento, el despliegue y a veces el redespiegue, con carácter urgente, de un gran número de personas, con todos los servicios de apoyo necesarios. Habida cuenta de las realidades presupuestarias y del carácter temporal de los mandatos de las misiones, la planificación para contingencias a largo plazo es casi imposible. Por ello las misiones disponen de muy poco tiempo para atender las necesidades operacionales. Por lo tanto, la urgencia es inherente a las operaciones cotidianas sobre el terreno y sólo puede atenuarse con una mejor planificación y unos procedimientos administrativos más eficientes. La citada dinámica de las operaciones sobre el terreno que provoca la urgencia puede producirse en cualquier momento del ciclo de la misión, pero se agudiza en los períodos siguientes:

a) Inicio de la misión: El mandato dado a una nueva misión se traduce en el despliegue de un número considerable de personal militar y civil en un plazo muy breve. Esta situación crea una necesidad urgente de todo tipo de bienes y servicios relacionados con el sustento, como los contratos para el despliegue de personal militar y civil, equipo para la puesta en marcha de la misión, alojamiento, combustible, aceite y lubricantes, agua, raciones alimenticias, servicios de apoyo logístico, medicinas, equipo de observación, etc., además de equipo de apoyo esencial como generadores y equipo de transporte y comunicaciones. Efectivamente, cabría afirmar que la mayor parte de las necesidades de apoyo de los primeros tres a seis meses de la existencia de una misión son necesidades operacionales inmediatas;

b) Expansión de la misión: La expansión de la misión podría ser consecuencia de una modificación significativa de su mandato, seguida de la llegada de personal adicional en un número considerable y/o de la realización de operaciones no previstas o para las que inicialmente no se habían asignado fondos, como la supervisión de elecciones, la desmovilización, etc. En cualquier caso, durante este período una misión experimenta, aunque en menor medida, una dinámica parecida a la de su fase de inicio. Por consiguiente, la urgencia se refiere a bienes y servicios similares, que en este caso están relacionados con el redespiegue de tropas y el establecimiento de nuevos puestos avanzados u

oficinas locales con todos los servicios de apoyo necesarios o la creación de una capacidad de apoyo para actividades distintas a las del comienzo;

c) Liquidación: Los períodos de liquidación son fijados por el mandato político y a menudo son objeto de cambios, lo cual ofrece plazos limitados para efectuar ajustes. Ello crea la urgencia de cumplir requisitos logísticos relacionados con la repatriación de soldados, la repatriación de equipo de propiedad de las Naciones Unidas y de propiedad de los contingentes y el cierre de los campamentos. Las necesidades conexas incluyen, entre otras cosas, los servicios de transporte marítimo de carga, los fletes aéreos, el equipo para el traslado de material y el transporte por tierra.

7. En resumen, lo que caracteriza las necesidades operacionales inmediatas es que son imprevistas, que el tiempo para la planificación es insuficiente, que no cuentan con la financiación oportuna, que siempre son urgentes y que tienen consecuencias operacionales y/o financieras perjudiciales si no se satisfacen puntualmente.

Conclusión

8. El Secretario General confía en que esta definición ampliada del concepto de urgencia ayude a lograr con el tiempo una reforma eficaz del régimen de adquisiciones y la aplicación de la recomendación hecha por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna en su informe de fecha 5 de marzo de 1998 (A/52/813) al efecto de que se elaboraran normas y procedimientos especiales para casos de emergencia a fin de satisfacer las necesidades del Departamento de Asuntos Humanitarios en materia de actividades de emergencia y para regular cuestiones conexas en relación con el personal y los procedimientos de adquisiciones (anexo, párr. 18). Esto puede aplicarse igualmente a las operaciones de mantenimiento de la paz y a otras oficinas, como se prevé en el mismo informe y en la resolución 52/226 A de la Asamblea General.

II. Directrices sobre métodos de llamada a licitación

9. En su informe correspondiente al bienio concluido el 31 de diciembre de 1995¹, la Junta de Auditores expresó preocupación por la escasa utilización del procedimiento de licitaciones abiertas. La Administración explicó que este procedimiento normalmente requería disponer de mucho tiempo y era costoso, por lo que debía utilizarse selectivamente. No obstante, la Junta consideró que el problema de

la brevedad de los plazos debía abordarse mediante el mejoramiento de los métodos de planificación de las adquisiciones y recomendó a la División de Adquisiciones que estableciera directrices detalladas sobre los métodos de llamada a licitación que abarcaran todos los aspectos del proceso de adquisiciones.

10. Se reconoce en general que la planificación anticipada de las adquisiciones por las oficinas que las solicitan y la presentación puntual de sus necesidades a la División de Adquisiciones permitirían a ésta planificar mejor su propio programa de trabajo y mejorar la eficiencia y eficacia generales del régimen de adquisiciones. Sin embargo, dado el carácter de las operaciones de las Naciones Unidas, especialmente las relativas a las misiones de mantenimiento de la paz, habría que reconocer que la planificación anticipada de las adquisiciones no es posible en todos los casos. Con todo, la planificación es un aspecto importante de las adquisiciones y, por tanto, se ha convertido en parte de las iniciativas sobre servicios comunes que están en marcha en la Sede. Así, los métodos de llamada a licitación deben considerarse en el contexto general de la reforma del régimen de adquisiciones, que entraña la participación de diversos fondos y programas. En consecuencia, se ha establecido un subgrupo de trabajo sobre adquisiciones para los servicios comunes que está examinando la cuestión con miras a formular recomendaciones. El examen supondría determinar ciclos y métodos de licitación apropiados que los administradores de los programas tengan en cuenta al presentar sus necesidades a la División de Adquisiciones.

11. Para concluir, cabe señalar que las adquisiciones forman parte del proceso de reforma y que todos los cambios que se introduzcan en ese proceso deberán perfeccionarse constantemente teniendo como objetivos la eficiencia, la obligación de rendir cuentas y el control.

III. Revisión de los artículos del Reglamento Financiero y las reglas de la Reglamentación Financiera Detallada relacionados con las adquisiciones

12. En relación con el párrafo 46 del informe del Secretario General sobre la reforma del régimen de adquisiciones (A/52/534) y el párrafo 4 de la resolución 52/226 A, cabe señalar que no se pretende cambiar el Reglamento Financiero sino tomarlo como base, y revisar las reglas de la Reglamentación Financiera Detallada relativas a las adquisiciones a fin de simplificarlas y hacerlas más claras, pertinentes, útiles y

prácticas, teniendo en cuenta la experiencia obtenida en los últimos años.

13. Habida cuenta de las diversas cuestiones planteadas en las recientes deliberaciones de la Quinta Comisión, la cuestión de la revisión de la Reglamentación Financiera Detallada debería ser objeto de un nuevo examen para atender las inquietudes de la Comisión. Todos los perfeccionamientos o modificaciones tendrían consecuencias de largo plazo para el conjunto del sistema de las Naciones Unidas. Por consiguiente, la participación de las entidades que se ocupan de las adquisiciones en los distintos fondos y programas se considera necesaria para el proceso de examen. Además, dado que la revisión de la Reglamentación Financiera Detallada es ciertamente parte integrante de las iniciativas de servicios comunes y de la reforma de la Organización, se ha juzgado necesario asignar también esta tarea a un subgrupo de trabajo sobre adquisiciones para los servicios comunes, que deberá examinar la cuestión e informar al respecto. El Secretario General espera presentar un informe sobre la cuestión a la Asamblea General en su quincuagésimo cuarto período de sesiones.

Notas

¹ *Documentos Oficiales de la Asamblea General*, quincuagésimo primer período de sesiones, *Suplemento No. 5 (A/51/5)*, vol. I, secc. II, párrs. 101 a 103.
