

LAS AUDITORÍAS «NSIP» EN LA OTAN

José María CORDERO APARICIO
Comandante del Cuerpo Militar de Intervención

Introducción



En el mes de noviembre de 2000 y en el mes de junio de 2001 tuvo lugar la primera auditoría que se realiza a las Fuerzas Armadas españolas dentro del ámbito del Programa OTAN de Inversiones en Seguridad (NATO Security Investment Programme), conocido en sus siglas inglesas como programa NSIP. En la auditoría se examinaron los diversos documentos que justificaron el importe que España había percibido en su día con motivo de la adquisición, transporte, destrucción y reparación de Equipo Limitado por el Tratado (Treaty Limited Equipment) de Fuerzas Convencionales en Europa (Conventional Forces in Europe), llamado programa CFE/TLE.

En octubre de 2001 le correspondió pasar una auditoría al Cuartel General Suroccidental de la OTAN (Joint Headquarters Southwest) en Retamares (Madrid), y no se emitirá el Certificado Final de Aceptación Financiera (Certificate of Final Financial Acceptance), denominado COFFA, hasta que se efectúe la auditoría final. Asimismo, existen proyectos en instalaciones de vigilancia y control que el Tribunal de Cuentas de la OTAN (International Board of Auditors for NATO, IBAN) prevé auditar en un futuro próximo todavía no determinado.

De este modo las Fuerzas Armadas españolas comienzan a recibir auditorías del IBAN, lo cual será una práctica habitual en la medida que se vayan terminando los proyectos que hayan sido aprobados por el Comité de Infraestructura de la OTAN (Infrastructure Committee). En el presente artículo se pretende comentar algunas siglas (NSIP, COFFA, IBAN, etc.), que ya conocen muchos miembros de nuestra Armada y ejércitos, con el fin de darles todavía una mayor difusión.

El Tribunal de Cuentas de la OTAN

El Tribunal de Cuentas de la OTAN (International Board of Auditors) está compuesto por seis miembros nombrados por el Consejo Atlántico entre los

candidatos designados por los países miembros y por un periodo de cuatro años. En septiembre de 2001 los miembros procedían de Italia, Francia, España, Alemania, Grecia y Luxemburgo.

El artículo 13 de la Carta del Tribunal de Cuentas de la OTAN dispone que la misión esencial del tribunal consiste en hacer verificaciones necesarias que permitan al Consejo del Atlántico Norte, y a través de sus representantes permanentes, a los gobiernos de los países miembros asegurarse de que los fondos comunes han sido empleados regularmente y para los fines que fueron autorizados.

Para el ejercicio de la misión así definida, el artículo 14 de la carta establece que el IBAN se encarga de comprobar, según las modalidades que estime más eficaces, que los gastos incurridos por los organismos de la OTAN o por los países miembros en sus proyectos de infraestructura se encuentren dentro de los límites de las autorizaciones materiales y financieras acordadas. Cuando sea apropiado, el IBAN consultará con las instituciones nacionales de auditoría de los países miembros para coordinar el ejercicio de las responsabilidades respectivas en materia de verificación.

El artículo 15 de la carta señala que el IBAN comprueba que las operaciones de los organismos de la OTAN son conformes a la reglamentación en vigor, así como a los criterios de eficiencia y eficacia.

En fin, el artículo 16 se refiere concretamente a que los gastos incurridos por los países miembros en trabajos comunes de infraestructura NSIP han de ser auditados por el Tribunal de Cuentas de la OTAN en el marco de la legislación y reglamentación nacional aplicables, tales como: a) las referentes a la concurrencia internacional de los contratos; b) las que determinen las decisiones del Consejo Atlántico al aprobar los proyectos de infraestructura y de acuerdo a los términos establecidos en los contratos para su ejecución; c) lo más económicamente posible, y d) sin cargar a los fondos comunes los gastos que superen a los autorizados por los órganos competentes.

El Programa OTAN de Inversiones en Seguridad

El Consejo del Atlántico Norte creó en 1951 el Programa OTAN de Inversiones en Seguridad (NSIP), que se llamó hasta 1994 Programa de Infraestructura, para construir instalaciones que satisficieran sus necesidades militares. Las naciones de la OTAN comparten el coste del programa de acuerdo con unas fórmulas expresadas en porcentajes.

La OTAN ha definido cuáles son las infraestructuras comunes que pueden ser financiadas con el programa NSIP:

- Edificios o instalaciones fijas, o elementos no fijos, que tengan por fin satisfacer las mismas necesidades operacionales.

- Edificios o instalaciones esenciales para el entrenamiento de las fuerzas de la OTAN o para la ejecución de los planes operacionales de la OTAN.
- Edificios o instalaciones que tengan un grado suficiente de interés o uso común.

En consecuencia, la definición se refiere a edificios e instalaciones, aunque no se limita a las estructuras fijas. Además, las instalaciones que financia el NSIP incluyen las comunicaciones y sistemas informáticos.

Asimismo, las naciones tiene la flexibilidad de financiar proyectos que no cumplan estrictamente la definición de infraestructura común. En estos casos, las naciones pueden decidir que un proyecto sea apto para financiación con NSIP cuando:

- 1) Se pueda financiar convenientemente mediante los procedimientos de infraestructura.
- 2) Se trate de proyectos muy afines a los de infraestructura común.

El Programa de Equipamiento Limitado por el Tratado (TLE) ilustra la flexibilidad de la OTAN para financiar proyectos con el NSIP. La OTAN gastó el equivalente a 9.600 millones de pesetas en fondos NSIP para pagar la reparación y transferencia de carros de combate y vehículos acorazados de transporte de personal de unos países de la OTAN a otros, así como para la destrucción del material obsoleto. Este trabajo estaba claramente fuera de la definición de infraestructura común. Sin embargo, la OTAN decidió financiar esas actividades con el NSIP por considerarla del mayor interés para la Alianza.

En el año 2000 el importe auditado por el IBAN para el programa NSIP de toda la OTAN fue de unos 77.000 millones de pesetas. Los países en los que más fondos se auditaron fueron los siguientes: Grecia (13.480 millones de pesetas), Turquía (12.830), Alemania (11.532), Gran Bretaña (10.965), Italia (7.900) y Noruega (7.235).

Los paquetes de capacidad

Como acabamos de mencionar, hasta finales de 1993 la OTAN denominaba Programa de Infraestructuras al NSIP. Hasta entonces, los proyectos de dicho programa se autorizaban individualmente. En 1994 se sustituyó por el método de los paquetes de capacidad (*capability package*), que enlazaba mejor los proyectos individuales con las necesidades militares específicas.

Los mandos supremos de la OTAN (*major NATO commands*) proponen los paquetes de capacidad que determinan cuáles son las necesidades que

satisfacen un misión militar específica. Los paquetes identifican los activos existentes ya disponibles en el inventario de la OTAN que satisfagan esas necesidades, así como los recursos deficitarios. El inventario incluye tanto los activos nacionales como los de la OTAN de los que se pudiera disponer para enfrentarse a una amenaza concreta.

Mientras que en el pasado la OTAN financiaba generalmente los proyectos de forma individual, un paquete de capacidad puede contener muchos proyectos interrelacionados, incluidos los que deberían financiarse nacionalmente. Cuando no se dispone de los bienes necesarios, los paquetes de capacidad pueden incluir propuestas de financiación NATO o nacional. Además de identificar los principales activos necesarios, los paquetes también determinan los recursos operacionales y de entretenimiento necesarios para el mantenimiento de una capacidad determinada.

La nación huésped

La nación donde se realiza el proyecto se le denomina generalmente nación huésped (*host nation*). La nación huésped es responsable de la planificación y diseño del proyecto, de la adjudicación de los contratos, de la supervisión de su construcción o desarrollo, del pago de las facturas y de la teneduría de cuentas.

La nación huésped a veces es diferente de la nación usuaria (*user nation*). Por ejemplo, Alemania ha sido a menudo la nación huésped en la construcción de instalaciones para las fuerzas militares de Canadá, Estados Unidos y Gran Bretaña (naciones usuarias) estacionadas en su territorio.

A veces, especialmente en el caso de sistemas de telecomunicaciones e informáticos, una agencia de la OTAN sirve como nación huésped.

Estimación del coste del proyecto

La nación huésped prepara unas estimaciones detalladas para cada proyecto propuesto con financiación NSIP. A la estimación se le llama Estimación de Coste Tipo B (*Type B Cost Estimate*, TBCE), excepto cuando la nación huésped prefinancia el proyecto. En este supuesto, la nación huésped ha pagado los costes del proyecto con la esperanza de que la OTAN posteriormente autorice la financiación NSIP. En este caso de proyecto prefinanciado, la nación huésped prepara una Estimación de Coste Tipo C (*Type C Cost Estimate*, TCCE).

El Comité de Infraestructura (*Infrastructure Committee*) autoriza el alcance técnico y financiación de los proyectos. El Comité lo componen representantes de todas las naciones de la OTAN.

El Comité de Infraestructura está apoyado por la Dirección de Inversiones en Seguridad (NATO Security Investment Directorate), que examina los TBCEs y TCCEs. Esta dirección la componen ingenieros especializados en diversas áreas técnicas. Los ingenieros revisan las estimaciones de los costes si son conformes con los criterios estándares técnicos de la OTAN para el tipo de instalación construida. De igual modo, los ingenieros revisan si las estimaciones son razonables. Por su parte, los mandos supremos de la OTAN confirman que el proyecto cumple con el mínimo militar exigido (*minimum military requirement*, MMR).

El Informe financiero semianual

El informe financiero (*financial report*) se prepara semestralmente por las naciones huéspedes junto con el personal financiero de la Dirección NSIP a los que también se les conoce por el nombre de IS (International Staff). Este informe muestra la situación financiera de cada proyecto: coste programado, última estimación del coste, autorizaciones, previsiones de gastos, gastos reales e importes certificados por el IBAN.

El IS revisa y publica el Informe Financiero semianual y prepara trimestralmente las hojas de pago (*paysheets*). Las hojas de pago muestran las contribuciones que cada nación ha de pagar o recibir de las otras naciones. El Comité de Infraestructura aprueba el Informe Financiero semianual y las hojas de pago trimestrales.

La OTAN no tiene una caja para el NSIP y no hace pagos directos a las naciones huéspedes. Las naciones pagan sus contribuciones trimestrales a través de la compensación multilateral. Los importes deudores o acreedores de otras naciones se obtienen directamente de las hojas de pago trimestrales. El IS calcula las cantidades en base a los gastos reales y previstos que han informado las naciones en el informe financiero. El IS también aconseja a las naciones sobre a quién van a pagar o de quién van a recibir cobros. Después de esto, depende de cada nación llevar a cabo el mecanismo de los pagos.

La aceptación técnica de los proyectos

Antes de los seis meses de terminación del proyecto, las naciones huéspedes deberán someter a la OTAN un inventario de los trabajos realizados y una petición de inspección técnica. Basado en el inventario de la nación huésped, un equipo inspector conjunto (*joint inspection team*) efectúa la Inspección Conjunta de Aceptación Final (Joint Final Acceptance Inspection, JFAI) del proyecto. El equipo lo componen generalmente representantes de la nación huésped, nación usuaria, mando supremo militar y mandos subordinados y del IS.

El equipo determina si los trabajos del proyecto son:

- a) de conformidad con el inventario preparado por la nación huésped;
- b) de conformidad con las buenas prácticas de ingeniería;
- c) de acuerdo con la autorización del Comité de Infraestructura, y
- d) aceptable desde un punto de vista militar de la OTAN.

La OTAN a menudo obvia la inspección física cuando se trata de instalaciones pequeñas. En este caso, el IS revisa en el Cuartel General de Bruselas el inventario de la nación huésped y prepara el informe JFAI (JFAI report). El IS somete el informe JFAI para la aprobación del Comité de Infraestructura. Al aprobarse este informe, el comité acepta formalmente los trabajos en el inventario de la OTAN.

El Certificado Final de Aceptación Financiera

El Tribunal de Cuentas de la OTAN emite un Certificado Final de Aceptación Financiera (Certificate of Final Financial Acceptance, COFFA) para los proyectos que el Comité de Infraestructura ha aceptado, y cuando se han solventado todas las salvedades que el IBAN ha señalado en sus notas de observaciones (*letter of observations*), la COFFA descarga a las naciones huéspedes de la necesidad de seguir contabilizando los fondos autorizados. Una vez que el Tribunal emite una COFFA, el proyecto queda oficialmente cerrado.

