

Evaluation of NATO Military Policies

Abstract:

This paper highlights the importance for the North Atlantic Treaty Organization (NATO) of the economic factor linked to the cultural and geographical factors of the countries that underlie the organization. These factors, together with internal cohesion and external cooperation, can serve, along with other parameters, as a backdrop for understanding NATO's new strategic concept and the military policy derived from it and contained in the associated Military Committee Guidance.

On the other hand, the article aims to underline the significance of having an external controller to evaluate compliance with the objectives of the Military Committee Guide in an economical, efficient, and effective manner. This task could be carried out through evaluations within the framework of the performance audits conducted by the International Board of Auditors for NATO (IBAN) when the North Atlantic Council deems it appropriate.

Keywords:

NATO, strategic concept, military policies, evaluation, IBAN.

Cómo citar este documento:

CORDERO APARICIO, José María. *Evaluación de las políticas militares de la OTAN.*

Documento de Opinión IEEE 88/2021.

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO88_2021_JOSCOR_Evaluacion.pdf y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

Introducción

La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) es una organización político-militar integrada por la mayor parte de los países de Europa y de América del Norte. Los fundamentos de la OTAN se establecieron oficialmente el 4 de abril de 1949 con la firma del Tratado del Atlántico Norte, también conocido como el Tratado de Washington. El Tratado deriva su autoridad del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, que reafirma el derecho inherente de los Estados independientes a la defensa individual y colectiva. Al comienzo, a la OTAN pertenecían diez países europeos y dos al otro lado del Atlántico. En la actualidad, son 30 los que la integran y podrían añadirse otros más en el futuro.

En la cúspide de la OTAN se encuentra el Consejo del Atlántico Norte apoyado por diferentes comités, mandos militares, organizaciones y agencias civiles, donde las decisiones se rigen por el principio del consenso¹. Los activos contables de la OTAN proceden de los recursos de los países miembros, con la excepción de unos pocos organismos. La OTAN tiene un pequeño número de activos militares en propiedad, la mayoría de los cuales pertenecen a los estados miembros, al igual que los recursos financieros de los que depende la organización. Estos recursos se sustentan en los respectivos ingresos generados por las economías de los países miembros. En consecuencia, los recursos humanos, materiales, financieros y económicos de la OTAN proceden principalmente de sus estados miembros.

De los cuatro recursos mencionados, la utilización de los tres primeros por parte de la OTAN está prevista en los distintos acuerdos, normas y procedimientos que rigen la organización, mientras que el factor económico no lo está. Esto se debe a que la OTAN no es una entidad económica supranacional, ni prevé cómo se relacionará con las economías de los Estados miembros, ya que esto queda fuera del ámbito del Tratado de Washington.

Esta integración de los cuatro recursos sí se produce en cualquier país o en algunas entidades supranacionales como puede ser la Unión Europea. La integración o, al menos, la adecuada articulación de los cuatro recursos permite que cualquier organización militar disponga de un soporte más firme para llevar a cabo sus tareas. Como afirman las matemáticas, tres puntos definen un plano y son suficientes para

¹ Disponible en: www.nato.int/nato-welcome/index.html (consultado: 10-V-2021)

mantener en equilibrio una mesa. No obstante, la cuarta pata le hace sin duda más estable.

Por lo tanto, tener en cuenta adecuadamente el factor económico en las economías de los países miembros puede aumentar la eficacia de las acciones a tomar. (Un factor se entiende aquí como un elemento o circunstancia que hace posible la consecución de algo).

La necesidad del factor económico

Mencionemos las diversas organizaciones de carácter político, económico o comercial que existen a ambos lados del Atlántico Norte. En el continente europeo destaca la Unión Europea (UE). En el pasado se han establecido numerosos mecanismos entre la OTAN y la UE para crear y desarrollar una articulación entre ambas en materia de seguridad y defensa. En la actualidad, el informe *OTAN 2030: Unidos para una nueva era*², publicado el 25 de noviembre de 2020, anima de nuevo a la OTAN y a la UE a tratar de reforzar la confianza y el entendimiento al más alto nivel. Una de las medidas propuestas en el informe es crear para las dos organizaciones un vínculo institucionalizado de personal tanto en el *internacional staff* de la OTAN como en el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) que actuaría de elemento de enlace político permanente.

En cuanto al otro lado del Atlántico es preciso subrayar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre Canadá, México y Estados Unidos que entró en vigor el 1 de enero de 1994 y que sustituyó al Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá de 1988. El TLCAN fue sustituido posteriormente por el Acuerdo Estados Unidos-México-Canadá (USMCA) que fue ratificado por los tres países en marzo de 2020.

El Acuerdo USMCA es equiparable, en cierta medida, a la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, con sus siglas en inglés), ya que es una organización comercial regional y una zona de libre comercio formada por cuatro Estados europeos: Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza. Los cuatro Estados miembros participan en el Mercado Único Europeo y forman parte del Espacio Schengen. Esto es debido gracias al Espacio

² NATO 2030: United for a New Era, Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General, 25 de Noviembre de 2020, p. 15. Disponible en: www.nato.int (consultado: 10-V-2021)

Económico Europeo (EEA, con sus siglas en inglés) que se creó mediante un acuerdo internacional que permite ampliar el mercado único de la Unión Europea a los Estados miembros de la EFTA.

El factor económico de los países miembros de la OTAN es crucial para cada uno de ellos y para la propia OTAN. Existen algunas conexiones de este factor entre la OTAN y sus países miembros. Una manifestación de tal vínculo es la decisión tomada en la Cumbre de Gales de 2014 que preveía que al menos el 2 % del Producto Interior Bruto (PIB) de los países miembros de la OTAN se destinara a la defensa³.

Sin embargo, la relación entre las economías de los países y la OTAN no es solo unidireccional. A medida que se aprueban y ejecutan complejos proyectos militares en la OTAN, se generan beneficios industriales y económicos para los países, así como una transferencia de conocimientos, experiencia e innovación. El aprovechamiento de estas actividades por parte de la OTAN permite obtener mayores beneficios económicos en el conjunto de la Alianza, y sirve como centro de innovación que estimula aún más los beneficios y la actividad económicos.

La decisión de vincular la economía a las contribuciones de la OTAN podría darse de varias maneras, teniendo en cuenta también otros factores, como los que se analizan en las dos secciones siguientes.

El factor cultural y la cohesión

Las potencialidades de los 30 países de la OTAN se basan en sus respectivos pueblos, en su historia, en su cultura, en sus relaciones con otros países y en los recursos de todo tipo de que disponen. Desde la irrupción de la cultura occidental en el Oriente Próximo hasta que llegó al Lejano Oeste norteamericano han pasado varios miles de años. Hay mucho conocimiento y experiencia acumulada, muchos vínculos creados entre naciones y se han abierto muchas rutas comerciales.

Con este pasado milenario, la mirada hacia el futuro de la OTAN no solo ha de ser pensando en el corto y medio plazo, sino también y, en especial, en el largo y muy largo plazo. La conocida frase de John Maynard Keynes, «En el largo plazo todos estaremos

³ Official text: Wales Summit Declaration, para. 14. Disponible en: <http://www.nato.int/> (consultado: 10-V-2021)

muertos»⁴, no es del todo aplicable a una organización como la OTAN, que ha demostrado su utilidad a lo largo de su historia y puede seguir haciéndolo durante muchos años con los ajustes que el tiempo requiera.

Desde el punto de vista de la seguridad y la defensa, la contribución que puede hacer cada país a la OTAN no se debe medir solo con factores económicos, sino también con otros de muy diversa índole, como puede ser el de actuar de intermediario ante naciones con las que mantienen estrechos vínculos históricos, culturales y comerciales. A modo de ejemplo se pueden citar los de Francia con los países francófonos; Italia con los del norte de África; Holanda con los de las Indias Orientales; España y Portugal con Iberoamérica; Turquía con los países de Asia Central; el Reino Unido con los de la Commonwealth, etc. Por supuesto, estos países tienen vínculos con muchas otras naciones, los ejemplos citados pretenden simplemente transmitir la idea de las numerosas rutas históricas, culturales y comerciales que los países de la OTAN han abierto en todo el mundo.

Asimismo, es preciso mencionar que las relaciones consolidadas de países de la OTAN con otros países ajenos a ella pueden dar lugar a conflictos de intereses entre los propios Estados miembros de la OTAN. De ahí que sea conveniente mejorar los métodos en el seno de la Alianza para que los conflictos internos que pudieran surgir se puedan solventar del modo más eficaz y equitativo posible. A este respecto, ya en 1956 el Comité de los Tres o Grupo de Sabios indicó que «el papel de la OTAN como garante de la paz [...], basado en la solidaridad y la fuerza, solo puede cumplirse si las relaciones políticas y económicas entre sus miembros son cooperativas y estrechas»⁵. Este punto se enfatizó en el Informe Harmel de 1967, al afirmar que se debía «avanzar hacia una relación más estable en la que puedan resolverse las cuestiones políticas subyacentes»⁶.

En este mismo sentido, el informe *NATO 2030* señala que «las divergencias en la percepción de las amenazas no pueden ser simplemente ignoradas, ya que son una expresión de los intereses propios de cada Estado, de su geografía y de su perspectiva política nacional [...]. La cuestión de cómo la OTAN debe llevar a cabo esta tarea de

⁴ J.M. Keynes, *A Tract on Monetary Reform*, 2009, p. 82. Disponible en: www.bnpublishing.com (consultado: 10-V-2021)

⁵ Official text: Report of the Committee of Three on Non-Military Cooperation in NATO, 13 de Diciembre de 1956. Disponible en: <http://www.nato.int/> (consultado: 10-V-2021)

⁶ Topic: Harmel Report. Disponible en: <http://www.nato.int/> (consultado 10-V-2021)

mejorar la cohesión y convergencia política para los retos de una nueva era, es el tema principal de este informe»⁷. [...] «La consulta política sigue siendo el medio más importante con el que la OTAN puede resolver los desacuerdos, mitigar las diferencias en la evaluación de las amenazas y reforzar la cohesión política»⁸.

Además, el citado informe recuerda que «el principio del consenso es una piedra angular de la Alianza, pero la OTAN debe ser diligente para garantizar que siga siendo capaz de alcanzar e implementar decisiones de forma oportuna [...]. Para hacer frente a la creciente frecuencia de bloqueos de un solo país que implican disputas bilaterales externas, debería considerar la posibilidad de elevar el umbral de dichos bloqueos al nivel ministerial»⁹.

En cualquier caso, la cohesión interna de la Alianza se basa principalmente en las disposiciones del preámbulo del Tratado del Atlántico Norte, que establece que la OTAN existe para «salvaguardar la libertad, el patrimonio común y la civilización de nuestros pueblos, fundados en los principios de la democracia, la libertad individual y el Estado de Derecho»¹⁰.

El factor geográfico y la cooperación

Los factores económico y cultural están estrechamente ligados con el lugar geográfico que ocupan los países que integran la OTAN. El centro del área de influencia de la OTAN se encuentra en el océano Atlántico, y de ahí se extiende a Norteamérica, al continente europeo, al mar Mediterráneo y al océano Ártico. Junto a esta región euroatlántica, la OTAN añadió en su Concepto Estratégico 2010 añadió otras áreas de importancia¹¹.

El Concepto Estratégico es un documento oficial que describe el objetivo y características a largo plazo de la OTAN, así como las misiones fundamentales en materia de seguridad. También identifica las particularidades del nuevo entorno de seguridad, especifica los elementos del enfoque de seguridad de la Alianza y proporciona directrices para la adaptación de sus fuerzas militares¹². La OTAN ha publicado siete Conceptos

⁷ Op. cit. NATO 2030: United for a New Era, p. 10. Disponible en: <http://www.nato.int/>

⁸ Op. cit. NATO 2030: United for a New Era, p. 53. Disponible en: <http://www.nato.int/>

⁹ Op. cit. NATO 2030: United for a New Era, p. 15. Disponible en: <http://www.nato.int/>

¹⁰ Official text: The North Atlantic Treaty. Disponible en: <http://www.nato.int/> (consultado: 10-V-2021)

¹¹ NATO: Strategic Concept 2010, 19 de Noviembre de 2010, PDF (para. 7-15). Disponible en: <http://www.nato.int/> (consultado: 10-V-2021)

¹² Topic: Strategic Concepts, p. 1. Disponible en: <http://www.nato.int/> (consultado: 10-V-21)

Estratégicos en sus setenta años de historia, los tres últimos en 1991, 1999 y 2010. El actual Concepto Estratégico se publicó en la Cumbre de Lisboa de noviembre de 2010 y se complementa con la Guía del Comité Militar MC400/3 de marzo de 2012.

El Concepto Estratégico de 2010 describe a la OTAN como «una comunidad única de valores comprometida con los principios de la libertad individual, la democracia, los derechos humanos y el estado de Derecho». Presenta tres tareas esenciales para la OTAN: la defensa colectiva, la gestión de crisis y la cooperación en materia de seguridad. También hace hincapié en la solidaridad de la Alianza, la importancia de la consulta transatlántica y la necesidad de emprender un proceso continuo de reforma¹³.

De las tres tareas esenciales, me gustaría destacar la tercera, que se centra en el fomento de la seguridad internacional a través de la cooperación. Un componente fundamental del enfoque cooperativo de la seguridad es la asociación, entendida entre los países de la OTAN y los que no lo son, así como con otras organizaciones y actores internacionales. El Concepto Estratégico 2010 describe una relación inclusiva, flexible y abierta con los socios de la Alianza en todo el mundo y subraya su deseo de reforzar la cooperación con las Naciones Unidas y la Unión Europea. También reitera su compromiso de desarrollar las relaciones con los países del Mediterráneo y de la región del Golfo¹⁴.

Las asociaciones que en la actualidad tiene la OTAN son las siguientes:

- El Consejo de Asociación Euroatlántico (Euro-Atlantic Partnership Council) que reúne a 20 países europeos y asiáticos;
- El Diálogo Mediterráneo de la OTAN (NATO's Mediterranean Dialogue), con seis países de las cuencas Sur y Este del Mediterráneo, más Mauritania;
- La Iniciativa de Cooperación de Estambul (Istanbul Cooperation Initiative), con cuatro países de la península Arábiga frente al océano Índico; y
- Socios o *partners* de diferentes partes del mundo, que incluye siete países asiáticos, un país latinoamericano (Colombia), así como Australia y Nueva Zelanda.

¹³ Topic: Strategic Concepts, p. 2. Disponible en: <http://www.nato.int/>

¹⁴ Topic: Strategic Concepts, p. 3. Disponible en: <http://www.nato.int/>

En consecuencia, del total de asociaciones de la OTAN, solamente un país iberoamericano pertenece a ellas y solo seis países tienen costa en el océano Índico y cinco en el océano Pacífico.

El nuevo concepto estratégico

El reto de profundizar en la articulación de los factores económicos, culturales y geográficos con el factor político-militar de la OTAN no es fácil. A este respecto, cabe recordar la frase del maestro de la guerra chino Sun Tsu, «El liderazgo es una cuestión de inteligencia, confianza, humanidad, valor y firmeza»¹⁵.

En torno a las zonas geográficas mencionadas pueden surgir nuevos problemas de defensa y seguridad a corto, medio y largo plazo. Con respecto a la nueva ruta comercial que el cambio climático está contribuyendo a abrir en el océano Ártico, cabe destacar tanto el Decreto ("Ukaz") del presidente de la Federación Rusa de 5 de marzo de 2020, número 164, *Sobre las bases de la política estatal de la Federación Rusa en el Ártico para el período hasta 2035*, como el Decreto ("Ukaz") del presidente de la Federación Rusa de 26 de octubre de 2020, número 645, *Sobre la estrategia de desarrollo de la zona ártica de la Federación Rusa y la garantía de la seguridad nacional en el período hasta 2035*.

En cuanto a China, procede subrayar la Iniciativa del Franja y la Ruta (BRI, con sus siglas en inglés) que se lanzó en 2013 y que está construyendo puntos de apoyo al comercio en Asia, África y Europa. Además de la BRI, China también está desarrollando la Ruta de la Seda Polar y la Ruta de la Seda Cibernética. Con la ayuda de estas iniciativas, pretende ser el líder mundial en inteligencia artificial para 2030 y en tecnología para 2049. China se ha dado cuenta de que el país que logre la superioridad tecnológica determinará el futuro global, ya que tendrá el control de las herramientas que proporcionan la ventaja decisiva. Sobre ambos pilares, el comercial y el tecnológico, descansa el creciente poder militar de China.

Junto a estos elementos que podría tener en cuenta el próximo Concepto Estratégico de la OTAN, el informe *NATO 2030* considera los siguientes: la Tecnología emergente y disruptiva, el Terrorismo, el Sur, el Control de Armamentos y la Disuasión Nuclear, la

¹⁵ Disponible en: <https://everdaypower.com/sun-tzu-quotes/52> (consultado: 10-V-2021)

Seguridad Energética, la Defensa Climática y Verde, la Seguridad Humana y la Mujer, las Pandemias y los Desastres Naturales, las Amenazas Híbridas y Cibernéticas, el Espacio Exterior, etc.¹⁶.

Valoración, seguimiento y evaluación

Es de prever que de este Nuevo Concepto Estratégico surja su correspondiente Guía del Comité Militar (Military Committee Guidance) que aportará una interpretación de los objetivos militares, así como de los métodos para lograrlos. La Guía del Comité Militar será tanto más útil cuanto mejor sus objetivos de seguridad y defensa sean específicos, medibles, relevantes y orientados a resultados, y con un plazo determinado (SMART, por sus siglas en inglés). Además, «cuando los objetivos y tareas detalladas se combinan con un régimen de valoración, seguimiento y evaluación (AME, por sus siglas en inglés), una organización será robusta, estable y crecerá gracias a las lecciones que aprenda durante el proceso continuo de aplicación de sus políticas»¹⁷.

Una cuestión clave en el régimen AME es la aplicación de los criterios de responsabilidad y rendición de cuentas. En un sistema basado en los resultados, la responsabilidad y la rendición de cuentas de los altos cargos no se centran en las tareas o los productos obtenidos, sino en la consecución de resultados basados en indicadores de gestión. Esto significa que la dirección tiene más libertad para modificar las tareas o acciones con el fin de garantizar la consecución de los resultados y los objetivos subyacentes. La responsabilidad y la rendición de cuentas son una parte fundamental para lograr los objetivos de forma económica, eficiente y eficaz.

Los tres conceptos mencionados (*assessment, monitoring and evaluation*) se definen de forma diferente según el ámbito en el que se utilicen. La terminología utilizada en los ámbitos civil y militar a veces no coincide. El mundo civil hace mucho hincapié en la *evaluation*, mientras que el militar prefiere potenciar el aspecto del *assessment*, que suele consistir en una autoevaluación. En resumen, los militares llaman *assessment* al conjunto de la AME, mientras que las instituciones no militares suelen utilizar *evaluation* como término general¹⁸.

¹⁶ Op. cit. NATO 2030: United for a New Era, pp. 27-47. Disponible en: <http://www.nato.int/>

¹⁷ Cfr. Rand Corporation. Developing an Assessment, Monitoring and Evaluation Framework for U.S. Department of Defense Security Cooperation, 2016, pp. 10-11.

¹⁸ Op. cit. Cfr. Rand Corporation, pp. 32-33.

La OTAN concede gran importancia al *assessment*, como indica el hecho de que esté considerando la creación de «una nueva oficina de *assessment*, integrada por personal militar y civil dependiente directamente del secretario general, con la misión de examinar el entorno estratégico de la OTAN sobre la base de las amenazas y los retos acordados en todo el espectro de instrumentos militares y no militares»¹⁹.

En el modelo general de AME:

- (A). El *assessment* o valoración se refiere a los criterios definidos en el punto de partida²⁰. «Lo ideal es que los *assessments* se realicen utilizando una combinación de fuentes internas y externas»²¹.
- (M). El *monitoring* o seguimiento comprueba que las contribuciones previstas se traducen en los productos y resultados esperados²². «El seguimiento está diseñado para mantener la responsabilidad e identificar dónde pueden ser necesarias las correcciones del curso. Las actividades de seguimiento deben realizarse a todos los niveles y en todo momento»²³. «En general, el seguimiento se lleva a cabo con recursos internos»²⁴.
- (E). La *evaluation* o evaluación examina los resultados²⁵. «Generalmente, las evaluaciones tienen un enfoque a largo plazo: dos, tres o más años»²⁶. «Las evaluaciones suelen tener lugar al finalizar un programa o plan, pero también pueden tener lugar en un punto intermedio específico de la ejecución o mucho después de su finalización. Las evaluaciones analizan el progreso hacia los objetivos clave o la sostenibilidad de esos objetivos utilizando indicadores determinados durante la planificación o el diseño del programa»²⁷. «Mientras que el *monitoring* o seguimiento es una actividad continua, las evaluaciones deben ser realizadas periódicamente por personas con suficiente experiencia e independencia»²⁸.

¹⁹ Op. cit. NATO 2030: United for a New Era, p. 24. Disponible en: <http://www.nato.int/>

²⁰ Op. cit. Rand Corporation, p. x.

²¹ Op. cit. Rand Corporation, p. 81.

²² Op. cit. Rand Corporation, p. x.

²³ Op. cit. Rand Corporation, p. 92.

²⁴ Op. cit. Rand Corporation, p. 82.

²⁵ Op. cit. Cfr. Rand Corporation, p. x.

²⁶ Op. cit. Rand Corporation, p. 83.

²⁷ Op. cit. Rand Corporation, p. 93.

²⁸ Op. cit. Rand Corporation, p. 110.

Como parte del marco AME, el proceso de seguimiento y evaluación debería contener una tabla estándar de indicadores de gestión sobre los que puedan informar las unidades operativas de todo el departamento en un modelo de informe estandarizado²⁹. Para completar el marco, podría elaborarse un documento que vincule los objetivos intermedios y finales con las metas del programa³⁰.

Los principios de evaluación utilizados por los expertos del sector de la seguridad se basan en los establecidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) como foro para debatir la forma de aplicar estos principios y compartir las buenas prácticas³¹. Los principios generales por los que se rige una buena evaluación son los siguientes:

- Imparcialidad e independencia: el proceso de evaluación debe ser imparcial e independiente en su función del proceso relacionado con la elaboración de políticas, la prestación y la gestión de la ayuda al desarrollo.
- Credibilidad: la credibilidad de la evaluación depende de la experiencia e independencia de los evaluadores y del grado de transparencia del proceso de evaluación.
- Utilidad: para que tengan un impacto en la toma de decisiones, los resultados de la evaluación deben ser percibidos como relevantes y útiles, así como ser presentados de forma clara y concisa. Deben reflejar plenamente los diferentes intereses y necesidades de las numerosas partes implicadas en la cooperación al desarrollo. La facilidad de acceso es también crucial para la utilidad. El propio proceso de evaluación promueve una mayor clarificación de los objetivos, mejora la comunicación, aumenta el aprendizaje y sienta las bases para las acciones de seguimiento. Las evaluaciones deben ser oportunas en el sentido de que deben estar disponibles en un momento adecuado para el proceso de toma de decisiones.
- Programación de la evaluación: debe elaborarse un plan general para la evaluación de las actividades de ayuda al desarrollo. Al elaborar dicho plan, las distintas actividades que evaluar deben organizarse en categorías adecuadas. A

²⁹ Op. cit. Cfr. Rand Corporation, p. 55.

³⁰ Op. cit. Cfr. Rand Corporation, p. 58.

³¹ Principles for Evaluation of Development Assistance, Development Assistance Committee, Paris, 1991, pp. 6-11. Disponible en: www.oecd.org (consultado: 10-V-2021)

continuación, deben establecerse prioridades para la evaluación de las categorías y elaborarse un calendario para definir el objetivo y el alcance de la evaluación; describir los métodos que se utilizarán durante la evaluación; identificar los estándares con los que se evaluará el rendimiento del proyecto/programa; determinar los recursos y el tiempo necesarios para completar la evaluación.

- Presentación de informes, difusión y retroalimentación: Los informes de evaluación deben ser claros, estar lo más libres posible de lenguaje técnico e incluir los siguientes elementos: un resumen ejecutivo; un perfil de la actividad evaluada; una descripción de los métodos de evaluación utilizados; los principales resultados; las lecciones aprendidas; las conclusiones y las recomendaciones. La retroalimentación es una parte esencial del proceso de evaluación, ya que proporciona el vínculo entre las actividades pasadas y futuras.

También hay otros dos principios que no se aplican al tema que estamos tratando: 1) La participación de los donantes y los receptores: tanto los donantes como los receptores deben participar en el proceso de evaluación. Involucrar a todas las partes implicadas da la oportunidad de aprender. 2) La cooperación de los donantes: la colaboración entre los donantes es esencial para aprender unos de otros y evitar la duplicación de esfuerzos.

En fin, cuando los objetivos siguen los criterios SMART y se combinan con el marco AME, se sientan las bases para garantizar que los objetivos se alcancen de forma económica, eficiente y eficaz, siempre que la responsabilidad y la rendición de cuentas lo reflejen.

Evaluación de políticas públicas

Para comprender mejor los orígenes de la evaluación de políticas públicas, es necesario remontarse al grupo de trabajo de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés) sobre evaluación de programas (Grupo de Trabajo de Evaluación, EWG, por sus siglas en inglés) que se creó en 1992. La transición de la evaluación de programas a la evaluación de políticas se produjo durante los debates del EWG. Una evaluación de políticas públicas es un examen destinado a valorar la utilidad de esta política. Analiza sus objetivos, su aplicación, sus productos, sus resultados y sus repercusiones de la manera más sistemática posible, y mide su rendimiento para valorar su utilidad.

El objetivo del EWG era ayudar a las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) que practican la evaluación o desean hacerlo, proporcionándoles textos doctrinales, herramientas metodológicas y recomendaciones prácticas para aplicar este enfoque específico, que suele considerarse diferente de otras formas de control y auditoría. El grupo consiguió en 2010 un primer documento sobre la evaluación de programas.

Otro resultado del EWG fue la publicación de unas Directrices sobre la evaluación de las políticas públicas (*INTOSAI GOV 9400*). Estas directrices pretenden definir las principales características de la evaluación de las políticas públicas. Aborda las cuestiones relativas a la publicación de la evaluación, así como los límites entre la evaluación de las políticas públicas y la injerencia política, que un evaluador no debería cruzar en ningún caso. Las directrices deben animar a la comunidad de auditores y otras entidades a entrar en el campo de la evaluación de las políticas públicas para ayudarles a realizar la evaluación de forma adecuada, científica e independiente en beneficio tanto de los ciudadanos como de los responsables de la toma de decisiones³².

«Mientras que el núcleo de la auditoría operativa es la valoración de la economía, eficiencia o eficacia, el núcleo de la evaluación de las políticas públicas es la valoración del impacto global, a corto y largo plazo, de una política (que a menudo requiere considerar otras políticas que tienen efectos en el mismo ámbito), y la valoración de la utilidad de esta política»³³.

Las EFS no son los únicos actores que pueden realizar evaluaciones de políticas públicas. También pueden ser realizadas:

- Por organizaciones universitarias independientes, por iniciativa propia o a petición de un responsable público, como el Parlamento.
- Por empresas privadas de consultoría a solicitud de una autoridad pública.
- Las organizaciones administrativas, como las entidades de auditoría e inspección, pueden realizar evaluaciones sobre las políticas públicas a petición de las autoridades gubernamentales de las que dependen.
- Por último, los actores responsables de la aplicación de una política pública también pueden decidir que ésta sea evaluada por un tercero.

³² INTOSAI GOV 9400, Guidelines on the Evaluation on Public Policies, para. 1.2. Disponible en: www.intosai.org (consultado: 10-V-2021)

³³ Op. cit. INTOSAI GOV 9400, para. 1.3.

«Sin embargo, las EFS son actores naturales en la evaluación de las políticas públicas, debido a que tienen la independencia necesaria, pueden desarrollar o acceder a conocimientos metodológicos de evaluación y, sobre todo, tienen un conocimiento de las políticas públicas adquirido por sus otras misiones. A diferencia de las instituciones administrativas o de las organizaciones privadas, no tienen que demostrar su objetividad y asegurar su independencia del gobierno o de los intereses privados»³⁴.

En la OTAN, la EFS es el IBAN que lleva a cabo los siguientes tipos de auditorías: financieras, operativas y del Programa de Inversiones en Seguridad (NSIP, por sus siglas en inglés), de acuerdo con la Carta aprobada por el Consejo del Atlántico Norte de la OTAN. En el marco de su actividad de auditoría operativa, el IBAN ya ha llevado a cabo auditorías de este tipo, como la relativa a la forma en que la OTAN gestionó de forma eficiente, económica y eficaz el sistema de evaluación de las fuerzas declaradas de la OTAN³⁵.

Conclusiones

La OTAN es una organización político-militar cuyos recursos humanos, materiales y financieros provienen principalmente de sus países miembros. Dado que la OTAN no es una organización supranacional de carácter económico, el factor o elemento económico debe proceder también de los países que la constituyen. Es crucial garantizar que este factor se integre con los otros tres recursos para que la organización sea más sólida y estable.

Además, el elemento económico está relacionado con los factores culturales y geográficos, que a su vez señalan la importancia de la cohesión interna entre los países de la OTAN y la cooperación con otros países y organizaciones ajenas a la organización. La fortaleza económica y cultural de estos países es la base de la OTAN, cuyo propósito es «salvaguardar la libertad, el patrimonio común y la civilización de nuestros pueblos, fundados en los principios de la democracia, la libertad individual y el estado de Derecho».

³⁴ Op. cit. INTOSAI GOV 9400, para. 3.1.

³⁵ IBAN report NATO 2017-2018, para. 4.9. Disponible en: www.nato.int-iban_report_2017-2018-e.pdf (consultado: 10-V-2021)

Los factores mencionados podrían servir, junto con otros parámetros, de telón de fondo para el nuevo concepto estratégico y la política militar de la OTAN. Los criterios SMART (específicos, medibles, alcanzables, relevantes y orientados a resultados, y con plazos) en combinación con el marco AME (valoración, seguimiento y evaluación) garantizan que sus objetivos se cumplan de forma económica, eficiente y eficaz.

Para llevar a cabo el proceso de evaluación de la política militar, las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) no son las únicas que pueden hacerlo. Sin embargo, las EFS son actores naturales en la evaluación de políticas públicas, debido a que cuentan con la independencia necesaria, pueden desarrollar o acceder a conocimientos metodológicos de evaluación y, sobre todo, tienen conocimientos de políticas públicas adquiridos en sus otras misiones.

En la OTAN, la EFS es el IBAN que lleva a cabo auditorías financieras, operativas y de NSIP de acuerdo con la Carta aprobada por el Consejo del Atlántico Norte. En el marco de su actividad de auditoría operativa, podría recibir el encargo del Consejo de llevar a cabo la evaluación de la política militar de la OTAN vinculada al nuevo Concepto Estratégico.

*José María Cordero Aparicio**
General de Brigada Interventor