

# NAMSA Y LA LOGÍSTICA EN LA PESD

Manuel CABALEARO LARRÁN



*Los amateurs hablan de Estrategia.  
Los profesionales hablan de Logística.*

General O. Bradley.

## Introducción



**D**URANTE el periodo (1) en el que estuve destinado en Bruselas como oficial de Finanzas y Presupuestos en el Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE), el impulso a las relaciones OTAN-UE constituyó un punto clave en la consolidación de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Así tuve ocasión de constatarlo en algunas reuniones con personal de los cuarteles generales de la OTAN y SHAPE.

Sin embargo, en lo que a los aspectos de carácter puramente logístico se refiere, tan sólo recuerdo dos encuentros con homónimos de la Agencia OTAN de Mantenimiento y Aprovechamiento (NAMSA). El primero tuvo lugar a finales de 2001 en el edificio de la calle Kortenberg, con el ánimo de efectuar una primera aproximación a las actividades que llevaba a cabo cada parte. Transcurrieron casi tres años hasta que, a mediados de junio de 2004, varios oficiales de la División de Logística del EMUE visitamos la sede de NAMSA en Capellen (Luxemburgo) para obtener datos detallados acerca del apoyo prestado por la Agencia a la misión de la SFOR, habida cuenta del previsible relevo de la misma por la operación ALTHEA.

Sin duda, la asociación estratégica OTAN-UE ha experimentado desde entonces un sustancial avance en áreas tales como Mando y Control (C2),

---

(1) Junio 2001 a julio 2004.

Sistemas de Información y Comunicaciones (CIS) e Inteligencia. Sin embargo, y es una opinión personal, no ha habido progresos significativos en lo que a los asuntos logísticos concierne.

En marzo de 2009, como concurrente al curso *NATO International Cooperation in Logistics* (NICOLOG) conocí, *in situ* durante dos meses, el propósito y las capacidades de esta agencia logística de la OTAN, así como los potenciales beneficios que puede ofrecer en el sostenimiento de materiales y equipos.

En la actualidad, nuestra Armada participa activamente en la primera misión naval europea lanzada en el marco de la PESD, la operación ATALANTA. El objeto de este trabajo es presentar al lector una breve reflexión de cómo y en qué áreas cabría articular un eventual apoyo de NAMSA a las operaciones militares lideradas por la UE.

### **La Agencia OTAN de Mantenimiento y Aprovisionamiento (NAMSA)**

Desde 1958 la NAMSA es la principal agencia para la gestión del apoyo logístico de la OTAN. Su tarea fundamental es garantizar a sus clientes el mejor apoyo logístico disponible por medio de la adquisición y suministro en común de repuestos y la puesta en funcionamiento de los servicios de mantenimiento y reparación necesarios.

Las actividades de NAMSA son supervisadas por la Organización OTAN de Mantenimiento y Aprovisionamiento (NAMSO), formada por 26 países de la Alianza, con el propósito de alcanzar la máxima eficacia en el apoyo logístico al mínimo coste posible para esas naciones, tanto individual como colectivamente. A través de su Comité de Dirección o BOD (2), NAMSO establece la política de NAMSA y supervisa su implementación.

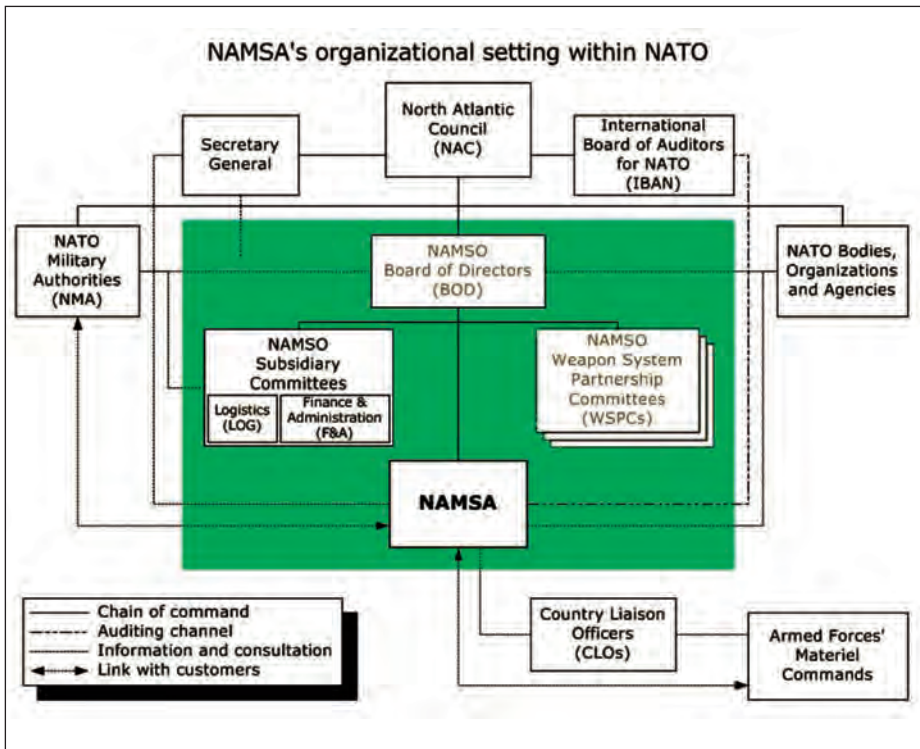
Las principales áreas que cubre la Agencia son:

- Aprovisionamiento.
- Mantenimiento.
- Adquisición.
- Almacenamiento y Transportes.
- Gestión Contractual.
- Ingeniería y Soporte Técnico.

Muchos de estos servicios se realizan mediante externalización.

---

(2) *Board of Directors.*



NAMSA en la estructura orgánica de la OTAN. (Fuente: página web NAMSA).

El principal papel de NAMSA consiste en consolidar los requisitos de las naciones, centralizar las actividades de gestión logística, poner en marcha procesos de obtención abiertos a la competencia internacional con una «distribución equilibrada de la producción» (3) entre las empresas de los países miembros de NAMSOS y controlar el precio y la calidad de los productos y servicios entregados a los clientes.

NAMSA no es un contratista. Es una agencia especializada en la contratación internacional. Al mismo tiempo, NAMSA no es una organización con ánimo de lucro, sino que se rige por el principio *no profit-no loss* (ni pérdidas ni beneficios).

(3) Conforme a lo establecido por el BOD, NAMSA debe intentar equilibrar el importe de los contratos adjudicados a empresas de los distintos países con las adquisiciones que éstos realicen a través de ella.

NAMSA cuenta con una base de datos de Fuentes de Obtención en la que figuran registradas más de 10.000 empresas. El valor de los servicios prestados en 2008 ascendió a 1,1 mil millones de euros y sus estados financieros están certificados por el Consejo Internacional de Auditores de la OTAN (4).

Recientemente la Agencia se ha visto cada vez más implicada en el apoyo logístico de las operaciones de la OTAN y de las Fuerzas Armadas de los estados miembros de NAMSO desplegadas en ellas. NAMSA ha liderado también varios proyectos de desmilitarización para la destrucción de minas terrestres antipersona, municiones convencionales y armas ligeras. En este campo NAMSA ha colaborado ya con la Comisión Europea (5) y ha auxiliado también a algunas naciones no pertenecientes a la OTAN bajo la iniciativa PfP (6).

Bajo la autoridad de un director general, NAMSA se compone de cuatro Direcciones:

- La Dirección de Operaciones y Programas Logísticos supervisa sus unidades orientadas al cliente, las Oficinas de Gestión de Programas (OGP) y también controla el trabajo de la División de Almacenamiento y Transportes y el del Centro Operacional Sur en Brindisi (Italia).
- La Dirección de Adquisiciones es responsable de la negociación y gestión contractual.
- La Dirección de Finanzas encargada de la gestión financiera y presupuestaria de la Agencia.
- La División de Recursos es responsable del capital humano, de los sistemas de información y de la infraestructura.

Aparte de las Direcciones, la Oficina Logística del Programa HAWK en Rueil-Malmaison (Francia), que depende directamente del director general, gestiona el apoyo a este sistema de misiles.

Además, el director general cuenta con un pequeño grupo de apoyo (un oficial ejecutivo, un asesor jurídico, un auditor interno y un jefe de Aseguramiento de la Calidad) y supervisa la labor de la Célula de Planificación y Desarrollo Corporativo, encargada del *marketing* y de la búsqueda de nuevas áreas de negocio.

Dentro de las OGP, cada una encabezada por un jefe de Programa, se encuentra un Centro de Gestión de Material (MMC), donde tienen lugar las

---

(4) *International Board of Auditors for NATO* (IBAN).

(5) CFSP/2003/001/ALB-MUN-DESTR and Agreement n.º 117 NAMSO-EC (Albania I). CFSP/2004/029/ALB-MUN-DESTR and Addition to Agreement n.º 117 NAMSO-EC (Albania II). CFSP/2006/010/UKRAINE SALW and Agreement n.º 115 NAMSO-EC (Ukraine).

(6) *Partnership for Peace* (PfP).

actividades de provisión: administración de contratos, compras a proveedores, suministro a los clientes y organización del transporte de mercancías. El MMC está formado por logistas, ingenieros y técnicos, reforzados por oficiales de contratación y de finanzas. Muchas de las naciones NAMSO están permanentemente representadas en NAMSA por oficiales de enlace que auxilian a sus oficinas nacionales en las relaciones con las diversas OGP.

Los clientes principales de NAMSA son los mandos logísticos, individuales y conjuntos, de las fuerzas armadas de las 26 naciones NAMSO. Otros usuarios son las autoridades militares de la Alianza (como SHAPE), las agencias OTAN (como NAHEMA) (7) y otras organizaciones multinacionales de armamentos (como la OCCAR, la Organización para la Cooperación Conjunta de Armamento). Los países PfP también pueden ser clientes, siempre que previamente hayan firmado un Memorándum de Entendimiento y un Acuerdo de Venta (SA) (8) con NAMSO.

En la mayoría de los casos, los Estados clientes constituyen Asociaciones de Sistemas de Armas (WSP) (9) o Conferencias de Apoyo para apoyar a sus equipos a través de NAMSA. Alternativamente, una nación puede solicitar los servicios directamente de NAMSA, ya sea mediante el servicio de Bolsa Logística o mediante el establecimiento de un Acuerdo de Venta o Acuerdo de Nivel de Servicio (SLA) (10) con NAMSA.

### Puntos para la reflexión

- ¿Podría NAMSA, con su amplia experiencia en apoyo a misiones militares, ser un importante proveedor de servicios logísticos para las operaciones de gestión de crisis lideradas por la UE?  
Durante los últimos 50 años la NAMSA ha proporcionado, y sigue proporcionando, servicios de apoyo logístico vitales para los Estados miembros de NAMSO y para la propia OTAN. Desde 1995 NAMSA desempeña un papel clave en el sostenimiento de tropas, infraestructura, medios de transporte —incluido el transporte estratégico, aéreo y marítimo— y en los aspectos técnicos de las misiones dirigidas por la Alianza. Además, ha sido designada como país anfitrión (*host nation*) de los cuarteles generales desplegados de la Fuerza de Respuesta de la OTAN (NRF) en todo lo concerniente a adquisición y almacenamiento de material.

---

(7) *Nato Helicopter Management Agency.*

(8) *Sales Agreement.*

(9) *Weapon System Partnership.*

(10) *Service Level Agreement.*



NAMSA apoya en puerto a las unidades navales a través de su Programa de Servicios Portuarios. (Fuente: página web NAMSA).

- ¿Podrían los aspectos jurídicos que rigen ambas partes constituir un obstáculo a la cooperación NAMSA-UE en cuestiones de logística?  
La Carta NAMSO establece que es necesaria la previa aprobación del Consejo del Atlántico Norte antes de que NAMSO llegue a concluir cualquier acuerdo o contrato con alguna organización internacional. En la UE, y sobre la base de los acuerdos *Berlín Plus*, sólo sería preciso que en la decisión del Consejo, aprobando el lanzamiento de la operación, constase expresamente la autorización para recabar el apoyo logístico de NAMSA.
- ¿Cuál podría ser la relación entre NAMSA y los principales actores logísticos de la PESD, esto es, la Agencia Europea de Defensa (EDA, en sus siglas en inglés) y la OCCAR?  
NAMSA está orientada a la Logística de Consumo, es decir, no es una agencia de adquisición de Sistemas de Armas, y su campo de actuación se limita a la prestación de apoyo en términos de repuestos y servicios.  
Por el contrario, la EDA y la OCCAR trabajan en el ámbito de la Logística de Producción. La primera, en la Fase Conceptual y de Definición y la segunda en las Fases de Desarrollo y Producción.

En el proceso de desarrollo de capacidades, la EDA definiría y armonizaría, por un lado, las necesidades operativas, y por otro, evaluaría los medios y sistemas en servicio. Confrontando estos dos datos, la EDA identificaría los futuros requisitos de defensa de la UE y las lagunas existentes. Mediante el establecimiento de prioridades y la investigación y verificación de nuevas tecnologías, la EDA lideraría la creación de un programa de colaboración. Una vez creado, tal programa de colaboración debiera encomendarse a la OCCAR, que se encargaría de gestionarlo a lo largo de todo el ciclo de vida del sistema. Sería entonces cuando, en el marco del Memorandum de Entendimiento firmado entre NAMSO y la OCCAR y sus documentos derivados firmados por la OCCAR y la NAMSA, ésta se convertiría en un socio complementario en las fases finales del ciclo de vida. O sea, en el apoyo en la Fase de Servicio (principalmente, en sus ámbitos de competencia, esto es, el aprovisionamiento de artículos y el mantenimiento) y la Fase de Eliminación.

Con la presentación, en octubre de 2008, del «Apoyo en Servicio (ISS): Catálogo de Servicios» de la OCCAR y el lanzamiento, en abril de este año, de la Plataforma TPLS (*Third Party Logistic Support*) en la EDA, este escenario ideal parece haberse subvertido. A tal tenor, creo que, de la misma manera que la OTAN y la UE han establecido un diálogo y unos canales de información con respecto a los compromisos sobre capacidades para evitar la superposición y duplicación de esfuerzos, sería conveniente estructurar unos grupos de trabajo a fin de generar sinergias y flujos mutuamente beneficiosos entre estos tres organismos.

- ¿Podría el recurso a NAMSA ser un medio para alcanzar una mejor relación calidad-precio en los costes comunes de las operaciones militares lideradas por la UE?

De una rápida lectura de la Decisión del Consejo 2008/975/CFSP, cabe pensar que NAMSA podría representar unos beneficios y ahorros relevantes para la mayoría de los costes comunes con cargo a ATHENA, así como para los llamados *Nation Borne Costs* (11) gestionados por ATHENA (12).

De conformidad con las directivas aplicables NAMSO, NAMSA oferta otros servicios especializados en ámbitos como el de la Bolsa de

---

(11) Alojamiento y comedor, víveres, agua, lavandería, suministro eléctrico, recogida de basuras, bienestar del personal, combustible y lubricantes para vehículos, cartografía y cuidados médicos.

(12) ATHENA fue creada por el Consejo de Defensa de la UE el 1 de marzo de 2004 para administrar los costes comunes de las operaciones de la UE con implicaciones militares o de defensa.



Instalaciones de almacenamiento de NAMSA en Tarento (Italia).  
(Fuente: página web NAMSA)

Servicios Logísticos, Servicios Portuarios, Transporte y Almacenamiento, e-Logística, por citar sólo algunos. Así, la mayor parte de los costes operativos comunes con cargo a ATHENA que pueda solicitar el comandante de la operación y sean aprobados por el Comité Especial cabría obtenerlos a través de la NAMSA.

Las instalaciones de NAMSA en Taranto (Italia) y en Capellen (Luxemburgo) también pueden representar otras oportunidades de negocio en cuanto al destino final de los equipos financiados en común en caso de que la UE decidiese que ATHENA se hiciera cargo de sus gastos de almacenamiento y conservación.

- ¿Existe alguna evidencia documental en ambas partes —NAMSA y los órganos ejecutivos de la PESD— en la que conste de modo explícito la voluntad de una posible colaboración en materia de apoyo logístico?

NAMSA, en su propia visión de futuro contempla para 2018 (13) una «estrecha cooperación con las autoridades europeas de defensa, con

---

(13) Brochure on NAMSA 50<sup>th</sup> Anniversary (1958-2008), p. 53.



acuerdos formalizados al objeto de permitir a la UE el acceso a los servicios de NAMSA». Del mismo modo, el Concepto para el Apoyo Logístico a las operaciones militares dirigidas por la UE (14) aprobado por el EMUE el 19 de junio de 2008, declara que «en caso de recurrir a los medios y capacidades comunes de la OTAN para su uso en operaciones militares lideradas por la UE, podría considerarse a NAMSA, de resultar adecuado en su caso, como agencia de contratación».

## Conclusiones

- El apoyo logístico de NAMSA a las operaciones militares de la UE no presenta grandes trabas legales y además existe ya una voluntad manifestada explícitamente por ambas partes de que así sea, de estimarse conveniente.
- Dada la experiencia y el conocimiento como proveedor de servicios logísticos con que cuenta NAMSA, los países de la UE podrían obtener importantes ahorros en la financiación de muchos de los costes comunes de las operaciones PESD y en los llamados *Nation Borne Costs* gestionados por el mecanismo financiero ATHENA.
- Sin embargo, es preciso que en primer lugar los países miembros de la EDA y de la OCCAR determinen, de la forma más clara posible, las tareas que quieren asignar, en el terreno de la logística, a esas dos organizaciones como paso previo al recurso a NAMSA y a la delimitación de las competencias que corresponderían a cada una de ellas.

## BIBLIOGRAFÍA

- NATO Handbook, de abril de 2007.  
 Carta NAMSO (segunda revisión), de 28 de septiembre de 2007.  
 Directiva Funcional NAMSO n.º 040 (segunda revisión), de 28 de junio de 2006.  
 Páginas web de la UE, OTAN y NAMSA.  
 Decisión del Consejo 2008/975/CFSP, de 18 de diciembre de 2008.  
 Documento 10963/08 COSDP 555 de EMUE, de 19 de junio de 2008.

---

(14) Document 10963/08 COSDP 555, p. 27.