La gestión financiera en las operaciones

Las operaciones financieras integradas

MINISTERIO DE DEFENSA

La gestión financiera en las operaciones

Las operaciones financieras integradas

Financial management in military operations. Integrated financial operations

M.ª Rosa García Calvo
Comandante de Intendencia del Ejército del Aire. DEM

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES
http://publicacionesoficiales.boe.es/

Edita:

MINISTERIO DE DEFENSA
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

https://publicaciones.defensa.gob.es/

© Autor y editor, 2018

NIPO: 083-18-165-5 (edición en papel)
Depósito legal: M-32281-2018
NIPO: 083-18-166-0 (edición en línea)

Fecha de edición: diciembre 2018

Maqueta e imprime: Ministerio de Defensa

Las opiniones emitidas en esta publicación son exclusiva responsabilidad del autor de la misma. Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

En esta edición se ha utilizado papel 100 % libre de cloro procedente de bosques gestionados de forma sostenible.

Resumen

El recurso financiero se ha considerado tradicionalmente un elemento fundamental en las operaciones militares por su carácter posibilitador en ellas. Sin embargo, la experiencia extraída de las misiones internacionales llevadas a cabo por las Fuerzas Armadas en los últimos años muestra cómo la gestión de los recursos financieros actúa no solo como un elemento de apoyo, sino como un factor capaz de influir de forma directa en la consecución de los objetivos operacionales en las campañas militares.

La gestión de los recursos financieros en las operaciones militares genera probados efectos sobre el desarrollo económico, la distribución de la renta y la estabilidad social en las zonas donde se desarrollan las operaciones que son capaces de influir sobre el cumplimiento de la operación. No tenerlos en cuenta generará ineficiencias económicas y operacionales.

Nace así el concepto de *operaciones financieras integradas* (IFO), cuyo objetivo será realizar una gestión de los recursos financieros que permita, en último término, conseguir efectos operacionales de relevancia, teniendo en cuenta la multiplicidad de actores presentes en la zona de operaciones y las interacciones que se generan entre ellos.

En este complejo entramado de agentes la gestión financiera ha de ser considerada desde un enfoque holístico e integrada en el planeamiento operacional desde los más tempranos estadios, y es fundamental construir posibles estructuras de coordinación operacionales que permitan coordinar los esfuerzos financieros, logísticos y de inteligencia de todos los agentes que participan en el teatro de operaciones con el fin de conseguir una unidad de esfuerzo.

Palabras clave

Gestión financiera, IFO, planeamiento operacional.

| *Abstract*

Financial resources have been traditionally considered a key factor in Military Operations because they strongly contribute to make them possible.

Nevertheless, experience has demonstrated that financial management acts not only supporting operations but also as a factor directly involved in getting operational goals.

It has been proved that financial management can affect economic development, the distribution of income or social stability in areas where military operations are carry on, and this effects, at the same time, can influence the performance of this military operations. It is essential to take into account these described processes in order to get economic and operational efficiency in military operations.

In this way, Financial Operations (IFO) are born trying to achieve relevant operational goals using financial management and taking into account the great variety of actors and interactions among them, that happen in a military operations area.

Financial management must be considered, from a holistic perspective, from the very beginning of operational planning, being essential to build operational structures capable to coordinate all participants efforts in order to achieve unity of effort.

| *Keywords*

Financial management, IFO, Operational planning.

7 Introducción La gestión del recurso financiero en las operaciones

Motivación 7

Declaración del problema y objetivos de la investigación 8

Hipótesis de la investigación 9

Ámbito y metodología 9

11 La gestión financiera en las operaciones. Revisión de la doctrina. Funciones y elementos

Consideraciones generales sobre eficiencia en la gestión financiera 11

La doctrina española sobre gestión financiera en apoyo a las operaciones: un análisis comparado 13

Funciones de la gestión financiera en operaciones: consideraciones para realizar un enfoque integrado 15

— Asesoramiento económicofinanciero 16
— Determinación de las necesidades de recursos financieros 18
— Gestión presupuestaria 19
— Gestión de contratación 22

25 Un paso adelante en la gestión financiera. Las operaciones financieras integradas (IFO)

Comprendiendo las operaciones financieras integradas **25**

Implicaciones para el planeamiento de las operaciones financieras integradas **28**

— Desarrollo de líneas de acción integradoras **30**
— Coordinación de IFO con medidas de contrainsurgencia y contrainteligencia financiera **32**
— Mecanismos de coordinación operacionales. Condiciones para su implantación **33**

Conducción y evaluación de las IFO. La experiencia acumulada **35**

Recomendaciones para una conducción eficiente de IFO **36**

37 La integración de la gestión financiera en el planeamiento operacional

El entorno operacional y la inteligencia económica **37**

Mecanismos de coordinación operacional. El Centro de Coordinación Ampliado: CECOA **38**

39 Conclusiones y propuestas

43 Anexo A

Listado de siglas **43**

Introducción
La gestión del recurso financiero en las operaciones

«Financial potency determines the issues of war».
Rear Admiral Alfred T. Mahan, 1905

| Motivación

La experiencia acumulada durante los últimos veinte años en las misiones de mantenimiento de paz (OMP) llevadas a cabo por nuestras Fuerzas Armadas en ámbitos conjuntocombinados ha puesto de manifiesto cómo la gestión financiera (FM)[1] no constituye únicamente un elemento fundamental de apoyo en las operaciones, sino que puede actuar como un elemento más de combate encaminado de forma directa a alcanzar los objetivos que conforman la situación final deseada.

No abordar la FM desde un enfoque integral que considere los efectos de toda índole que puede provocar en las referidas OMP, o las interacciones generadas con el resto de agencias y organizaciones (internacionales, no gubernamentales, etc.) participantes en los teatros de operaciones (TO) en los que se realizan, puede llevar no solo a dificultar la consecución de los objetivos operacionales,

1 El uso de abreviaturas en inglés es común en el entorno operacional conjunto. Por ello y por la generalización de su uso en la bibliografía manejada, fundamentalmente norteamericana, se utilizarán a lo largo del presente documento. Se incluye para su consulta el Anexo A con todas las siglas utilizadas.

sino a provocar efectos tan perversos como financiar a las propias organizaciones insurgentes o terroristas a las que en estos ámbitos se combate.

Ello genera la necesidad de conocer profundamente y adquirir plena consciencia de los elementos, acciones, procesos, mediciones y efectos a desarrollar para que la FM sea, además de un elemento posibilitador y de apoyo en las operaciones militares, una eficiente arma que consiga contribuir a la reconstrucción y estabilización de las zonas en que se opera a la vez que contribuya a la destrucción de las redes financieras de los elementos de insurgencia o terrorismo presentes en dichas zonas.

Sistematizar este conocimiento e introducir el concepto novedoso en nuestras Fuerzas Armadas (FAS) de las denominadas operaciones financieras integradas (IFO) requiere generar una mínima base teórica que posibilite un posterior desarrollo doctrinal, hasta ahora inexistente, sobre este asunto.

Esta constituye la motivación fundamental del presente documento de investigación.

| Declaración del problema y objetivos de la investigación

La carencia en el ámbito conjunto de una sistematización de conocimiento sobre los aspectos que animan, determinan y condicionan la FM en las operaciones desde una perspectiva integral, que relacione tanto los ámbitos de actuación posibles en los que dicha FM genera efectos como las interacciones con los diversos agentes no militares que participan en el teatro de operaciones (en adelante TO), provoca una pérdida de eficiencia, tanto operacional como económica, que ha de ser mitigada.

Por ello, el objetivo principal de este documento será generar una base inicial de conocimiento que sirva como guía para el desarrollo de la FM en las operaciones, e informe, tanto a los comandantes al mando de ellas como a todos los implicados en la gestión de los recursos financieros, sobre las principales consideraciones que habrán de tener en cuenta para conseguir una gestión eficiente económica y operacionalmente.

Unido a este objetivo principal, con el presente trabajo se pretende asimismo conseguir que todos los actores implicados en las operaciones, desde el mando hasta el último ejecutor de pagos, tomen conciencia de la importancia que la FM tiene para alcanzar determinados objetivos operacionales cuando esta se realiza de forma eficiente.

| Hipótesis de la investigación

Hipótesis 1:

> La gestión de los recursos financieros en las operaciones conjuntas desarrolladas fuera del territorio nacional por las Fuerzas Armadas españolas, fundamentalmente en las operaciones de mantenimiento de la paz (OMP), carece de un soporte doctrinal capaz de aportar una guía que recoja, desde una perspectiva holística, las recomendaciones y acciones que llevar a cabo por quienes están implicados en la gestión de dicho recurso para que tal gestión financiera sea eficiente en términos económicos y operacionales.

Hipótesis 2:

> Las operaciones financieras integradas, en las que el uso del recurso financiero se utiliza como una *capacidad diferenciada* para influir de forma directa en la consecución de los objetivos operacionales, no están reconocidas como tal en la doctrina de las Fuerzas Armadas españolas.

| Ámbito y metodología

El presente trabajo se centra en la creación de una incipiente base teórica, y plantea, desde un enfoque integral, en el ámbito de la gestión financiera en las operaciones militares, las funciones a realizar, implicaciones de estas y recomendaciones básicas que sirvan de base para generar un manual de uso sobre la gestión financiera en las operaciones capaz de asistir tanto al jefe de la Fuerza (JFC) como a su equipo económicofinanciero en el Estado Mayor, fundamentalmente en el nivel operacional.

Centraremos el estudio en las operaciones militares llevadas a cabo por nuestras FAS fuera de territorio nacional, por una fuerza conjunta y/o combinada, entre las que se incluyen principalmente las OMP.

Para ello se ha realizado una revisión de la doctrina conjunta en vigor en las FAS españolas sobre la FM en operaciones, tomando como referencia para su enjuiciamiento y delimitación de posibles carencias la doctrina conjunta de las FAS de Estados Unidos.

Se ha utilizado como baremo comparativo la doctrina estadounidense por considerar a dicho país líder en el ámbito militar y doctrinal, a nivel mundial en general y en el ámbito OTAN en particular, tanto por la abundancia de las

operaciones militares llevadas a cabo por este como por la ingente cantidad de recursos humanos, materiales y financieros con los que cuenta para desarrollar dichas operaciones y reflexionar sobre las lecciones aprendidas en cada una de ellas; elementos ambos fundamentales para la creación doctrinal.

Se han realizado posteriormente entrevistas abiertas a diversos gestores financieros pertenecientes al Cuerpo de Intendencia experimentados en OMP en los ámbitos conjunto y combinado, encuadrados laboralmente en la actualidad en los niveles estratégico (Estado Mayor Conjunto/División de Planes), operacional (Estado Mayor del Mando de Operaciones/Sección de Recursos y Finanzas) y táctico (Estado Mayor del Aire/División de Logística, Dirección de Asuntos Económicos del Aire/NOEMAP), así como a profesionales pertenecientes al ámbito doctrinal (Centro Superior de Estudios de la Defensa/Centro Conjunto de Desarrollo de Conceptos) y al Centro de Inteligencia de las FAS. Dichas entrevistas han versado sobre su experiencia como gestores financieros en OMP y su opinión respecto al tratamiento en la doctrina militar conjunta española de la gestión financiera en el ámbito de dichas operaciones.

Tras dicho análisis, sin perder de vista la gran limitación que por ámbito, objeto y extensión constituye este incipiente y breve estudio, se tratará de contrastar las hipótesis anteriormente formuladas, planteando los aspectos de la FM y las IFO en las operaciones desde un aspecto integral e integrador que no hayan sido abordados hasta el momento en los documentos doctrinales estudiados.

Posteriormente, se planteará una serie de propuestas para generar estructuras organizativas y establecer canales de comunicación formales en el proceso de planeamiento que permitan desarrollar la FM y las IFO desde una perspectiva integral teniendo en cuenta no solo consideraciones logísticas, sino también de inteligencia y cooperación cívicomilitar.

La gestión financiera en las operaciones. Revisión de la doctrina. Funciones y elementos

«Para hacer la guerra hacen falta tres cosas: dinero, dinero y dinero».
Napoleón Bonaparte

Consideraciones generales sobre eficiencia en la gestión financiera

Llevar a cabo cualquier operación militar, y en concreto una OMP, es un proceso fuertemente condicionado por las disponibilidades económicofinancieras con que una nación, en este caso España, cuente para sostenerla.

Los recursos financieros disponibles son, por ello, un elemento posibilitador fundamental de las operaciones, y, en el contexto presupuestario tan restrictivo de los últimos años, la eficiente gestión de estos no es únicamente una necesidad, sino una exigencia económica, política y social.

Eficiencia implica conseguir los objetivos planteados con el menor empleo de recursos que sea posible, esto es, al mínimo coste; implica asimismo ser capaz de proporcionar la financiación adecuada para obtener los bienes o servicios necesarios para llevar a cabo la operación, en el momento y lugar exacto que se precisen y en la forma requerida.

Para ello, y como primera idea fuerza que se repetirá a lo largo de este trabajo, se requiere que la FM se integre en las operaciones desde el más temprano estadio del planeamiento operacional.

Únicamente con el máximo nivel de conocimiento e información disponible desde el inicio del planeamiento podrán gestionarse eficientemente los recursos financieros necesarios no solo para sostener la operación, sino para optimizar cada decisión tomada en el terreno financiero de forma que contribuya al máximo a la consecución de los objetivos operacionales, como se detallará en este capítulo y en el dedicado a las IFO.

Por ello, desde el más alto nivel de mando, debe considerarse la importancia de una eficiente FM para ejecutar satisfactoriamente la operación encomendada, ya que dicha gestión abarca funciones que van desde el apoyo al mando en la toma de decisiones hasta la gestión de los procesos de contratación, pasando por la obtención de financiación precisa para cada proceso o la determinación, seguimiento y control de los costes operacionales.

A lo largo de este capítulo se desglosarán las funciones y cometidos que intervienen en la FM y las consideraciones y aspectos a tener en cuenta para conseguir la eficiencia tal como la hemos descrito.

Dicha eficiencia requiere, además, definir procedimientos, establecer mecanismos de coordinación entre actores participantes en las operaciones o generar estructuras operativas que permitan a los agentes que lleven a cabo la FM tener una visión holística y detallada de las acciones que deben desarrollar a la hora de realizar su misión y los medios con que cuentan para ello.

Ello supone contar con un cuerpo doctrinal consistente que oriente e ilumine el camino a seguir, tanto a los agentes encargados de realizar la FM como a los mandos que les dirigen y a quienes ellos, en un proceso de interacción constante, asesoran.

Conviene, por tanto, como se realiza en el siguiente epígrafe, conocer el punto de partida en que nos hallamos analizando la doctrina existente sobre gestión financiera en las operaciones conjuntas en el seno de nuestras FAS.

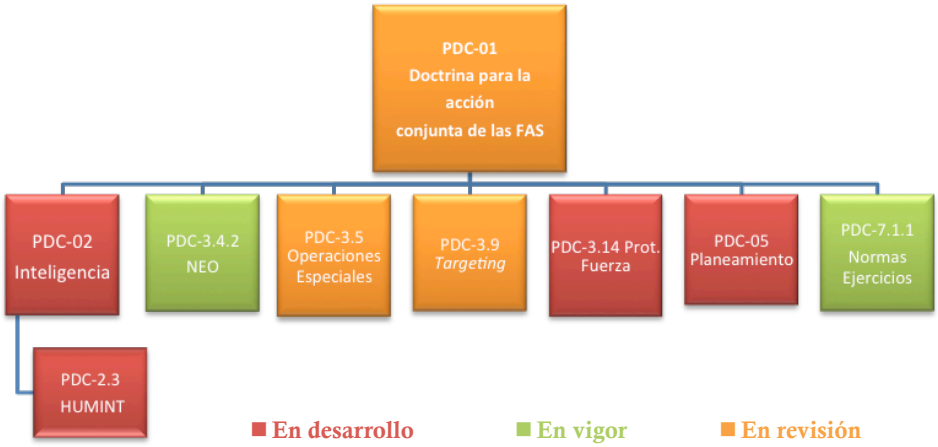
Se incluye, para aportar más luz a la situación en la que se encuentra la doctrina española en este campo, un breve estudio comparativo con la doctrina estadounidense, por ser este país pionero y líder en la generación de doctrina militar, como ya se ha citado anteriormente.

La doctrina española sobre gestión financiera en apoyo a las operaciones: un análisis comparado

Analizar la doctrina conjunta en las FAS españolas, sobre FM en apoyo a las operaciones y sobre IFO tal y como las hemos descrito anteriormente, no es una tarea demasiado complicada, dado el exiguo cuerpo doctrinal existente.

Como se evidencia en la figura 1 presentada a continuación, en la que se muestra la totalidad de las publicaciones doctrinales conjuntas generadas en nuestras FAS y su estado actual (utilizando la información proporcionada por el Centro Conjunto de Desarrollo de Conceptos), se puede concluir que nuestro cuerpo doctrinal es, cuando menos, muy escaso.

Figura 1



Fuente: Centro Conjunto de Desarrollo de Conceptos

Es preciso matizar que únicamente se desarrolla doctrina nacional que supla las carencias detectadas en la correspondiente doctrina OTAN que España ratifica e implementa.

Para centrar el tema que nos ocupa (la gestión financiera en las operaciones y las operaciones financieras), se puede afirmar que, más allá de la logística conjunta, tratada en el capítulo 6 de la PDC-01 como «Apoyo Logístico en operaciones conjuntas», en la que podríamos incluir el recurso financiero como uno de los recursos necesarios para posibilitar las operaciones, no se ha generado en nuestra

doctrina una guía que oriente de forma detallada la FM en las operaciones conjuntas ni se ha reconocido la existencia de las IFO, entendidas como un nuevo concepto capaz de alcanzar por sí mismo objetivos operacionales.

Por el contrario, la doctrina estadounidense plantea un completo desarrollo en lo que a ambos temas se refiere.

Dejando a un lado el ámbito específico de los Ejércitos, la referencia principal en doctrina conjunta en Estados Unidos es la *joint publication* (JP) 1-06 *Financial Management Support to Joint Operations*[2], cuya última revisión se realizó en enero de 2016. En dicha JP se establece una completa guía para desarrollar la gestión financiera en las operaciones conjuntas, así como su integración en el planeamiento.

Respecto a las IFO, la doctrina norteamericana en este caso es bastante reciente; aparecen desarrolladas por primera vez en un manual predoctrinal[3] de noviembre de 2010: *Integrated Financial Operations Commander´s Handbook. A Joint Force Guide for Finantial Operations*.

Dicho manual constituye la base para integrar las IFO en la doctrina financiera, ya que en su capítulo V, «Operational Implications», señala la necesidad de considerar las IFO en la FM, concretamente en la JP 1-06.

Dicha integración ya se halla realizada al considerarse las IFO dentro de la doctrina y aparecer tratadas en la JP 1-06, donde se desarrollan en el «Anexo K», dedicado específicamente a tales operaciones.

Es importante destacar cómo la FM se halla integrada en el planeamiento desde los estadios iniciales (aspecto que se recalca de nuevo y aparecerá nuevamente en este trabajo), así como las IFO.

Doctrinalmente, tal integración se detalla en la JP 5-0 *Joint Operation Planning*.

Es fácil colegir de lo antedicho que tanto la FM como las IFO tienen un extenso y detallado tratamiento en la doctrina norteamericana y que su integración en el planeamiento se ha realizado también con diligencia y celeridad desde su reconocimiento en la doctrina conjunta.

---

2 La doctrina conjunta sobre operaciones financieras se promulga por el *chairman* de la Joint Chiefs of Staff y es aplicable a todas las Fuerzas Armadas.

3 Traducción exacta del término usado en el propio *handbook* para definir su carácter.

La comparación del tratamiento de FM e IFO en la doctrina estadounidense frente al cuerpo doctrinal de nuestras FAS es inmediata y simplemente ofrece una de las opciones posibles para trazar el camino que seguir en la doctrina española.

Tal extremo se tratará de nuevo en el capítulo dedicado a «Conclusiones y propuestas».

| Funciones de la gestión financiera en operaciones: consideraciones para realizar un enfoque integrado

El objeto de este epígrafe no es desglosar de forma exhaustiva las funciones que integran la gestión financiera, sino destacar el hecho de que la FM genera efectos en el entorno operacional que es necesario tener en cuenta, ya que dichos efectos influirán como un bumerán en la propia gestión. Este círculo interactivo ha de considerarse en todas las funciones necesarias para llevar a cabo las operaciones, con el fin de conseguir esa doble eficiencia en la FM proclamada desde el principio de esta investigación.

Tales consideraciones no se han hallado de forma sistemática en los distintos procedimientos, orientaciones o procedimientos operativos empleados en nuestras FAS por estar dichas normas más centradas en los aspectos procedimentales, administrativos o legales de las funciones que integran la FM[4].

Dentro de la FM en operaciones podemos distinguir las siguientes funciones básicas:

— asesoramiento económico-financiero al mando, tanto en la toma de decisiones como en la elaboración de acuerdos,
— determinación de necesidades de recursos financieros,

4 Se ha procedido a revisar aquellas normativas o procedimientos relacionados, tanto a nivel conjunto como específico, en los que se incluyen de forma específica las funciones y gestión financiera en operaciones:
— MADOC, OR5-602. Organización y funcionamiento de la Sección PresupuestarioFinanciera (G8 Budfin) del Cuartel General Terrestre de Alta Disponibilidad.
— MADOC, OR7-601. Empleo del Servicio de Administración Económica en las operaciones realizadas fuera del territorio nacional.
— EMAD, MOPS. Procedimiento operativo (SOP 03002, Rev. 1). Planeamiento y conducción de operaciones en el MOPS (difusión limitada)
— EMAD, MOPS. Procedimiento operativo (SOP 05200). Proceso de planeamiento operativo en el mando de operaciones.

— gestión presupuestaria,
— identificación de las fuentes de financiación,
— gestión contractual,
— análisis, seguimiento y control de costes,
— gestión contable,
— gestión y ejecución de pagos.

A continuación trataremos únicamente el asesoramiento económicofinanciero, la determinación de necesidades de recursos financieros, la gestión presupuestaria y la gestión de contratación, por identificarse en estas funciones las consideraciones esenciales que tener en cuenta en el desarrollo de las operaciones directamente relacionadas con el doble concepto de *eficiencia* (económica y operacional) y que no aparecen sistematizadas o incluidas en los procedimientos y orientaciones específicos o conjuntos sobre gestión financiera consultados.

Asesoramiento económicofinanciero

Desde el inicio del planeamiento de cualquier operación, el personal de FM ha de integrarse en el planeamiento dentro del grupo de trabajo que se establece para realizar el análisis del entorno operacional (CPOEWG[5]) que se constituya y proporcionar al JFC una visión inicial lo más precisa posible de la situación financiera y una guía que oriente las decisiones económicofinancieras que habrá de tomar en este terreno.

Para ello, será necesario proporcionar un análisis de los condicionantes económicos del entorno en el área de operaciones, determinar en la medida de lo posible el impacto que el despliegue y desarrollo de la misión puedan tener y predecir la capacidad de apoyo a las operaciones que realizar.

Tal información habrá de ser obtenida de diversas fuentes. En el entorno militar, en coordinación con J-2 (Sección de Inteligencia), J-4 (Sección de Logística), el Centro de Inteligencia de las FAS (CIFAS) y la célula constituida para las operaciones cívicomilitares (CIMO), asegurando la fiabilidad de las fuentes de información[6]. En el entorno civil, habrán de establecerse enlaces fundamentalmente con el Ministerio de Asuntos Exteriores, las embajadas en TO y con el CNI.

---

5 Comprehensive preparation of the operational environment working group.

6 JP 1-06 *Financial Management Support to Joint Operations*. Página IV-1.

El análisis habrá de incluir una primera evaluación sobre los siguientes aspectos:

— La infraestructura económica existente en el área de operaciones conjunta (JOA) para realizar el apoyo logístico a la operación: este será un factor determinante para conseguir un apoyo eficiente que posibilitará el abaratamiento de costes ligados al abastecimiento. La existencia de mano de obra adicional, alimentos, materiales diversos, alojamientos, servicios sanitarios, red de transportes y otros servicios esenciales determinará la posibilidad de afrontar escaseces estratégicas de recursos en el tiempo y forma adecuados.

— La estructura bancaria: un sistema bancario desarrollado irá usualmente asociado a la existencia de una moneda local intercambiable, a la posibilidad de realizar pagos a través de transferencias y a la existencia de cajeros automáticos, y constituirá una fuente fiable y económica de obtención de moneda local. Lo contrario sucederá en economías poco desarrolladas. La aceptación de tarjetas de crédito o débito oficiales reducirá la necesidad de mantener fondos en efectivo al igual que la posibilidad de mantener cuentas bancarias que permitan realizar movimientos fluidos de fondos.

— La estimación del impacto que la afluencia de moneda extranjera (en este caso el euro) tendrá sobre el sistema económico: ponderar si la entrada de capitales generará superávit en la balanza por cuenta de capital del país de destino; la posible apreciación de la moneda local que provoque carestía en los intercambios requeridos para la operación, genere aumentos de costes de mano de obra o disminuya la competitividad del país, lo que constituiría un factor de empobrecimiento adicional; la posible generación de inflación o la redistribución de la renta hacia aquellos sectores proclives a producir bienes y servicios de interés para el despliegue serán aspectos, asimismo, a analizar.

— La moneda que podrá utilizarse en los intercambios: en algunos casos la moneda local no se puede conseguir en el mercado abierto, lo que será crítico en los primeros estadios de la operación, cuando se envíe al primer equipo de enlace y reconocimiento (OLRT) o durante operaciones iniciales encubiertas u operaciones especiales. La disponibilidad de moneda debe ser determinada de forma precisa en esta primera fase del planeamiento, ya que la inexistencia de mercados de cotización oficial o la demanda provocada por el despliegue puede llevar a grandes discrepancias en los tipos de cambio entre el mercado oficial y el mercado negro.

— Precios de bienes y servicios más requeridos: la determinación de salarios justos y razonables, congruentes con el nivel de vida en la JOA, será fundamental, ya que usualmente será necesario contratar mano de obra local, tanto cualificada como no cualificada, en todas las fases de la operación.

Asimismo, deberán conocer y determinar los precios de los bienes más requeridos en zona (desde alimentos hasta combustible). Esta información debe diseminarse por toda la Fuerza con el fin de aportar a los miembros de los distintos grupos de FM, tanto a nivel operacional como táctico, precios de referencia que permitan juzgar la razonabilidad de las compras a lo largo de toda la operación. Asimismo, ha de considerarse una estimación de las posibles demandas consolidadas de bienes o servicios con otras organizaciones internacionales, fuerzas aliadas, organizaciones no gubernamentales (ONG) y demás participantes en la operación con el fin de no entrar en una competición por los recursos que dispare los costes y perjudique a todos los participantes. En este caso se hace indispensable una acción cooperativa y coordinada de los actores o posibles actores en el TO para evitar el descalabro común por la inflación de costes y sus consecuencias en la población local.

— Costumbres y prácticas económicas en el TO deben ser conocidas y analizadas desde los primeros momentos del planeamiento: en algunos países no aceptan cheques o requieren billetes casi nuevos para aceptar pagos, o no aceptan tarjetas de crédito en los intercambios comunes de mercancías, y es necesario conocer tales prácticas.

Determinación de las necesidades de recursos financieros

Los Ejércitos y la Armada realizarán su determinación de necesidades basándose en el concepto de apoyo logístico establecido por el JEMAD, teniendo en cuenta la totalidad de elementos requeridos desde las fases iniciales de la operación.

Tales necesidades se coordinan por el MOPS (J-8), quien habrá de consolidar las peticiones evitando duplicidades, aprovechando sinergias y tratando de conseguir economías de escala en la posterior obtención.

La integración de necesidades, tanto a nivel nacional como multinacional, permite optimizar la huella logística, por lo que habrán de considerarse y revisarse todos los acuerdos vigentes de apoyo.

Habrá de tenerse en cuenta la capacidad de obtener bienes y servicios en el TO que se ha mostrado en el análisis que se realiza para la comprensión el entorno operacional (CPOE). Parece lógico aprovechar las capacidades de apoyo que ofrezca la *host nation* (HNS), ya que en términos generales los costes de transporte que encarecen indican la conveniencia de aprovechar al máximo las posibilidades de abastecimiento local.

Será necesario considerar, asimismo, la información sobre líneas de comunicación, puntos de desembarco, condiciones de transporte en zona y la necesaria seguridad que garantice la fluidez de los suministros, lo que puede suponer un importante requerimiento de fondos adicionales.

La experiencia norteamericana en Afganistán parece recomendar la disminución de la huella logística, lo que pone de manifiesto la importancia de controlar el destino de los fondos dedicados a proporcionar la seguridad de la cadena logística, externalizada a empresas en el TO. Un informe presentado ante el congreso de EE. UU.[7] muestra cómo los 2,6 billones de dólares asignados a los contratos de transporte logístico en la zona de operaciones, cuya seguridad correspondía a los contratistas, han ido a parar a manos de señores de la guerra, redes de corrupción y a los propios talibanes contra los que Estados Unidos estaba luchando, convertidos soterradamente en los contratistas finales.

Gestión presupuestaria

La gestión presupuestaria de los créditos destinados a las OMP se rige por la Instrucción 334/01/2013, de 31 de julio, del director general de Asuntos Económicos, que regula la gestión económica de los gastos por la participación de las FAS en OMP.

Como ya se ha puesto de manifiesto en varias ocasiones desde fuentes tanto internas[8] como externas al Ministerio de Defensa (especialmente el Tribunal de Cuentas), el mecanismo de gestión presupuestaria de OMP no solo imposibilita la eficiencia en dicha gestión, sino que aparece investido de ciertos tintes de incumplimiento de los preceptos establecidos en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP).

La financiación derivada de las estimaciones de necesidades de recursos requeridos para financiar una OMP se lleva a cabo no a través del proceso usual de financiación de gastos de Defensa, sino a través de un mecanismo de modificación

---

7 Congress House. *Warlord, INC: Extortion and Corruption along the U.S. Supply Chain in Afghanistan*. Committee on Oversight and Government Reform. Subcommittee on National Security and Foreign Affairs. DIANE Publishing Company 2010.

8 Revaliente López, Jesús. *Gastos de participación de las Fuerzas Armadas en el exterior, operatividad vs. legalidad. Adecuación de los conceptos presupuestarios 128-228-668. La problemática políticopresupuestaria inherente*. Curso de Técnica Contable y Contractual del EA. 2015, pág. 24.

de crédito: concretamente la ampliación de crédito establecida en el art. 54 de la LGP.

Se aprueba para ello, por el Ministerio de Hacienda, una cantidad inicial de crédito distribuida entre los conceptos 128, 228 y 668 (asignados para gastos de personal, gastos en bienes y servicios corrientes y gastos de inversión ligados a las OMP respectivamente) cuya cuantía no se corresponde con las necesidades de crédito proporcionadas por el Ministerio de Defensa, sino que supone una cantidad muy inferior.

Posteriormente, a lo largo del ejercicio económico y siempre con ese límite temporal (el del propio ejercicio) se van realizando ampliaciones de crédito. Tales ampliaciones se financian por el fondo de contingencia[9].

Si bien las necesidades de crédito pueden considerarse imprevistas en el caso del inicio de una OMP no esperada, este procedimiento no es justificable cuando el periodo de existencia de esta sobrepasa más de un ejercicio presupuestario y su duración esperada puede preverse con un alto índice de probabilidad.

Por ello, en ocasiones este procedimiento se ha considerado un subterfugio para conseguir incrementar soterradamente la financiación destinada a Defensa.

Este procedimiento, tan artificioso, trae consigo tres *limitaciones* que impiden de forma directa realizar una gestión eficiente:

— Que la cantidad total de crédito requerida no esté garantizada: al ser la cantidad inicial dotada para OMP exigua, la financiación adicional proporcionada por las ampliaciones proviene del fondo de contingencia. Este fondo tiene empleos alternativos (necesidades imprevistas y no discrecionales acaecidas durante el correspondiente ejercicio presupuestario en el ámbito estatal) que pueden llevar a que la cantidad dotada sea insuficiente. Esta inseguridad financiera dificulta —si no impide llevar a cabo— una planificación adecuada al priorizarse en ocasiones los gastos por criterios únicamente de la temporalidad en su ejecución sin poder atender a otros necesarios cuya proyección temporal sobrepasa la duración del ejercicio.

---

9 El fondo de contingencia, regulado en el artículo 50 de la LGP, se utiliza para financiar modificaciones presupuestarias únicamente en el ámbito estatal para dar cobertura a necesidades inaplazables y no discrecionales para las que no haya en todo o parte adecuada dotación de crédito. Su importe asciende al 2 % del total de gastos para operaciones no financieras.

— La artificiosidad y complejidad del procedimiento descrito hace que los créditos se demoren en ser recibidos por los gestores y se fraccionen en diversos periodos del año. Ello supone una complicación adicional para una gestión eficiente, dadas las imposiciones legales de formas y plazos requeridos para llevar a cabo los expedientes de contratación.

Ambas limitaciones impiden la utilización de contratos plurianuales para el caso de adquisiciones de considerable importancia que afecten a material con dilatados plazos de entrega y cuya utilización en este tipo de operaciones no se limite a un solo ejercicio económico. Se dificulta —si no se imposibilita— de este modo la racionalización de procesos de la contratación que promuevan la transparencia, publicidad y concurrencia, con los consiguientes previsibles efectos positivos que tales características tienen sobre los precios y condiciones de los contratos.

No podemos dejar sin apuntar que este *complicado* procedimiento financiero priva al Parlamento de ejercer su función de control sobre gastos tan importantes como los derivados de las OMP.

Este extremo se produce al someterse a la aprobación de las Cámaras únicamente la dotación inicial de OMP cuya cuantía es una parte poco significativa del final, ya que el resto de ampliaciones pasan únicamente el filtro del Ministerio de Hacienda y del Consejo de Ministros (dejando únicamente al Gobierno su control).

Esta circunstancia hace mermar la transparencia del proceso y puede parecer un intento de no confiar a la sociedad (representada por el Parlamento), que es quien aporta en último término los fondos, la capacidad de controlar su gestión o destino final. Es este un extremo de gran trascendencia dada la importancia cuantitativa de los fondos destinados a las OMP sobre el presupuesto total de Defensa y la obligada necesidad, como mencionamos al inicio de este estudio, de gestionarlos de forma eficiente, dado el esfuerzo que suponen para quienes los aportan en el contexto de restricciones presupuestarias que hemos atravesado los últimos años.

Incluso más que en otros fondos, es en los destinados a las OMP donde es esencial controlar que no caigan en manos de corruptos, insurgentes o terroristas, así como que la evaluación de los proyectos emprendidos con su aportación muestren resultados positivos que confirmen la rentabilidad política, social, económica o militar de estos. Esta es una preocupación emergente en muchos Gobiernos de nuestros aliados, como es el caso de Reino Unido

o EE. UU.[10], donde las investigaciones por parte de grupos del Congreso o Senado sobre la gestión de tales fondos lo ponen de manifiesto.

La solución a los problemas sobre la transparencia y la eficiencia, planteados por el procedimiento de financiación descrito, pasaría por tener una norma con rango de ley que permitiera asegurar la recepción de los fondos de Defensa comprometidos en proyectos plurianuales en general y de las OMP en particular. Fondos que, por otro lado, son los que cuentan con una mayor aceptación social entre todos los destinados a la Defensa.

De esta forma no habría de utilizarse ningún subterfugio legal para financiar las OMP, sino que se consignaría desde principio de año, como en el resto de los créditos asignados al Ministerio de Defensa, la cantidad aprobada por el Parlamento en los presupuestos generales del Estado.

Gestión de contratación

Conseguir una gestión contractual eficiente implica obtener los recursos deseados en el momento exacto, con la calidad requerida y al menor precio posible.

Para garantizar tales requerimientos será necesario:

— Contar con unas completas, precisas y detalladas especificaciones técnicas que analicen detalladamente el producto o servicio requerido, sus atributos, cualidades y capacidades.
— Contar con criterios de selección que identifiquen exactamente aquello que se pretende valorar en el producto o servicio.
— Detallada planificación temporal con el fin de poder utilizar procedimientos que estimulen la competencia y transparencia.
— Conseguir, a través del control de calidad y del seguimiento en la ejecución de los contratos, que los fondos pagados retribuyan la entrega de productos o servicios que cumplen los requerimientos solicitados.

Sin embargo, la actividad del apoyo financiero a la gestión de contratos en operaciones ha de ir más allá: a pesar de cumplir los requisitos anteriormente reseñados, es necesario que dicha gestión de contratos en el TO sea fruto de un proceso de decisión que alinee la actividad de contratación con el propósito del comandante.

---

10 JOINT WAR FIGHTING CENTER JOINT DOCTRINE. *Integrated Financial Operation. Commander´s Handbook*. Suffolk, Virginia: 2010, pp. II-2.

Uno de los primeros aspectos a considerar en el inicio del planeamiento es el impacto que generará en la economía local el propio despliegue de las fuerzas. Para ello es necesario analizar aspectos como:

— Niveles de precios y salarios medios de mano de obra cualificada y no cualificada, ya que en ocasiones los precios mensuales de los servicios contratados pueden resultar superiores al salario anual medio percibido en la zona.
— Calcular cómo la cantidad de divisas que van a entrar en el TO a través de los intercambios necesarios pueden estimular o debilitar la economía de la zona.
— Las OMP llevadas a cabo en el seno de organizaciones multinacionales generan en los movimientos iniciales, hasta que se ha completado el despliegue, una auténtica competición por obtener los recursos necesarios. Ello hace elevar drásticamente los niveles de precios y generar en múltiples ocasiones escasez de recursos. Por ello es necesario establecer desde el inicio una política común de contratación entre los actores en zona —desde las propias naciones componentes de las fuerzas multinacionales, cuarteles generales conjuntocombinados, ONG y agencias gubernamentales— para evitar la hiperinflación de los recursos más comúnmente solicitados y las redistribuciones drásticas de la renta en zona.
— Uno de los servicios requeridos comúnmente desde el inicio de las operaciones es el de traductores e intérpretes. Por ello, será necesario conocer los salarios de estos profesionales cuando aún no existe la presión sobre el TO del despliegue de las fuerzas (en el estado más incipiente del planeamiento) y volver a lo señalado en el apartado anterior, es decir, comenzar el diálogo con el resto de organizaciones que participarán para coordinar las acciones de contratación que se van a realizar.
— Si existe una idea aproximada del tiempo de duración (estimada inicialmente) de la misión, puede recurrirse a mano de obra formada seleccionada en territorio nacional (paramilitares o contratistas privados, dependiendo de cuál sea la función que desarrollar) y no contratada en TO con el fin de evitar dos posibles efectos: el aumento de los precios en la zona de operaciones y el de la pertenencia o simpatía de los colaboradores con grupos insurgentes u opositores a los intereses nacionales.

Idénticas consideraciones habrán de realizarse para planificar la fase de retirada de fuerzas, ya que todas las necesidades de recursos generadas en el ámbito local durante el desarrollo de la operación que mantuvieran financieramente determinadas actividades y áreas locales, generando bienestar económico, desaparecerán, lo que supondrá de nuevo un gran impacto económico en la zona.

En el caso más probable de que la intención del mando no sea permanecer de forma indefinida en TO, y sí haber contribuido a un grado aceptable de estabilización, deberá plantearse una disminución progresiva de la contratación local a medida que se inicia la fase de retiradas de las fuerzas.

Por ello, la toma de decisiones tomando en consideración el impacto económico generado en el TO habrá de realizarse a lo largo de todas las fases de la operación, ya que la decisión final no será probablemente la misma, dependiendo de las intenciones y de la fase en la que nos hallemos.

Sin embargo, conviene resaltar que dichas consideraciones serán vitales durante el planeamiento en la fase de análisis de la misión, ya que algunas de las decisiones tomadas en estas fases iniciales podrán limitar la libertad de acción en la campaña en fases posteriores.

La experiencia obtenida de las lecciones aprendidas en Afganistán[11] demuestra que el grado de implicación con las células de inteligencia debe ser muy alto para poder dirigir (operacionalmente, *financial targeting*) los fondos y mantenerlos en determinadas actividades o comunidades y retirarlos de otras.

Entendemos como *financial targeting* el proceso de determinación de los efectos necesarios para alcanzar los objetivos del mando, identificar las acciones necesarias para alcanzar los efectos deseados, basándose en los medios disponibles, seleccionar y priorizar los blancos y sincronizar el uso de los recursos financieros con todas las capacidades disponibles.

Podemos observar cómo en *financial targeting* los recursos financieros juegan el mismo papel que el *fuego* en la definición tradicional de *joint targeting*.

---

11 ELKINS, Daniel P. «OCS effects go beyond individual contract actions». Operational Contract Support Public Affairs (OCS) Cell, Mayo 2016.

Un paso adelante en la gestión financiera. Las operaciones financieras integradas (IFO)

«No es suficiente ganar la guerra,
es más importante organizar la paz».
Aristóteles

| Comprendiendo las operaciones financieras integradas

La combinación de acciones letales y no letales es un aspecto importante en la consecución de objetivos operacionales. Entre estas acciones no letales, se encuentra el uso de los recursos financieros para conseguir objetivos tales como apoyar a la población local en su desarrollo y combatir simultáneamente elementos insurgentes.

Considerar la FM como un elemento capaz de influir de forma directa en la consecución de objetivos operacionales supone un paso adelante respecto a la concepción que lo califica únicamente como un elemento facilitador y de apoyo a las operaciones.

Sin pasar por alto que tradicionalmente se ha utilizado el dinero como un importante elemento en todos los conflictos armados[12], el concepto de *dinero como sistema*

---

12 PSYCHOECONOMY. «El dinero como arma de guerra I: De la Operación Bernhard de la Alemania nazi contra Gran Bretaña a los pesos cubanos falsificados por la CIA en la invasión de Bahía de Cochinos» [en línea]. *Psychoeconomy*. Disponible en: http://www.psychoeconomy.org/

de armas (MAAWS)[13] aparece asociado a la importancia de la necesidad de maximizar la *capacidad* de cada euro o cada dólar gastado en la operación para conseguir los objetivos planteados.

Tal acepción ha ido evolucionando hacia el concepto más amplio de *operaciones financieras integradas* (IFO), reconociendo que esta *novedosa* capacidad del recurso financiero excede al ámbito únicamente militar. De hecho, como veremos a lo largo de este capítulo, una de las complicaciones intrínsecas de las IFO es la multiplicidad de organizaciones implicadas o afectadas en estas operaciones, lo que implicará a su vez un complejo entramado de agentes, activos, experiencia, conocimiento y objetivos.

Siguiendo la incipiente doctrina estadounidense[14] sobre el tema, «las IFO pueden ser consideradas como una capacidad para apoyar los conflictos irregulares, definidos como luchas violentas entre actores estatales y no estatales por conseguir legitimidad e influencia sobre poblaciones relevantes». Este tipo de conflictos pueden ser abordados de muy diversos modos, tanto militares como no militares, aplicados generalmente de forma indirecta y asimétrica con el fin de erosionar el poder, la influencia y la voluntad del adversario.

En este contexto, el concepto de IFO surge como una guía para las FAS participantes en las operaciones para utilizar los recursos financieros asignados a estas teniendo en cuenta la diversidad de actores (FAS de diversas nacionalidades, organizaciones internacionales, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, diversos ministerios y agencias estatales) que actúan en el mismo TO, con recursos propios y realizando acciones interdependientes, con el fin de coordinar el uso de estos activos financieros para conseguir una unidad de esfuerzo que permita deshacer las posibles interferencias entre sus actuaciones.

Podemos definir las IFO como el uso coordinado de los recursos financieros con el fin de impulsar y apoyar los objetivos operacionales.

Estas operaciones se enfocan hacia dos grandes áreas:

1) Financiación de proyectos de desarrollo con el fin de obtener el apoyo de una población local y separarla de la insurgencia.

---

13 CENTER FOR ARMY LESSONS LEARNED. Handbook 09-27 2 *Commander´s Guide to Money as a Weapons System*. April 2009.

14 JOINT WARFIGHTING CENTER JOINT DOCTRINE. *Op. cit.*

2) Contribución a la destrucción de las redes financieras que apoyan a la insurgencia u opositores.

El empleo efectivo de estas operaciones requiere un enfoque holístico, así como una comprensión de los roles, recursos e implicaciones para los agentes participantes en el TO que va más allá del control de los mandos militares.

Para conducir las IFO el JFC debe:

— sacar todo el partido posible del dinero y de los bienes y servicios que se contratan para contribuir a los objetivos de la operación,
— establecer engranajes y tender puentes con las organizaciones no militares presentes en el área de operaciones,
— identificar puntos de referencia e indicadores válidos, fiables y alcanzables.

Ello requiere un profundo conocimiento de los proyectos en TO, tanto de los pasados como de los que se están llevando a cabo o están en fase de planificación, además de contar con personal capacitado, bien entrenado, guías de procesos y medidas de evaluación que permitan valorar eficazmente los progresos en dichos proyectos.

Necesitará, asimismo, contar con un continuo y completo conocimiento de la situación en que se encuentra, dotar de transparencia a las operaciones financieras en marcha, comprender los complejos procesos de obtención de fondos de diferentes fuentes, así como llevar a cabo una continua supervisión y monitorización de los proyectos de estabilización o desarrollo en curso.

Ello implica una serie de consideraciones que deberían tenerse en cuenta a la hora de iniciar en nuestras FAS una doctrina financiera que tenga en cuenta esta *capacidad* del recurso financiero e integrarla en la gestión financiera en las operaciones, como ya ha sido realizado por alguno de los países aliados junto con los que tradicionalmente cooperamos en OMP[15].

A lo largo de los siguientes epígrafes se desarrollan algunas líneas de actuación sobre el planeamiento, los mecanismos y estructuras que podrían utilizarse de forma incipiente para integrar las IFO, así como algunos procesos de evaluación, formación y entrenamiento necesarios para llevarlas a cabo de una forma consciente, responsable y eficiente.

---

15 Ya se ha mostrado en el capítulo anterior cómo la doctrina americana ha incorporado las IFO tanto en la FM como en los procesos de planeamiento.

| Implicaciones para el planeamiento de las operaciones financieras integradas

Podemos intuir en este punto que las IFO son inherentemente complejas, pero capaces de influir de forma determinante en la consecución de los objetivos de las operaciones.

Las IFO pueden incluir todas las funciones y cometidos relacionados con la gestión financiera descritos en el capítulo anterior. Así, para coordinar y aprovechar de la forma más efectiva posible todos los esfuerzos que se realicen en la JOA, es necesario que el JFC y sus equipos integren plenamente dichas IFO en el proceso de planeamiento operacional (OPP).

Durante el análisis de la misión[16] y desarrollo de líneas de acción (COA)[17], donde se definirá qué hay que hacer para cumplir la misión operacional y cómo, debe tenerse en cuenta que las operaciones financieras son activos que usan el poder económico de una nación para estabilizar un área y su desarrollo político y económico, por lo que son herramientas disponibles que el JFC no puede soslayar para crear los efectos deseados.

Para desarrollar una COA, el JFC necesita conocer el qué (acciones que realizar), para qué (efectos y objetivos que conseguir con las acciones), quién (está implicado en las acciones), cuándo (el *timing* de la operación), dónde (se llevará a cabo cada acción) y cómo (se llevará a cabo la acción).

Sin embargo, las IFO generan varios desafíos en este proceso, ya que determinar los requerimientos logísticos y el *timing* de las acciones requiere habitualmente en estas operaciones una gran coordinación con diferentes agentes implicados en el área de operaciones, los cuales no están bajo la autoridad del JFC. Por ello, cuando se implementan las IFO, será crítico conocer los esfuerzos y acciones que se están llevando a cabo por los demás agentes implicados en el desarrollo de la COA. De otro modo, realizar la conducción de estas operaciones sin tener en cuenta al resto de agentes llevará a ineficiencias, redundancias e incluso a efectos indeseados, como ya se ha puesto de manifiesto anteriormente en el capítulo I, como puede ser contribuir a financiar a los propios insurgentes u opositores a quienes se combate.

---

16 NATO Comprehensive Operations Planning Directive. COPD V2,0 de 4 de octubre de 2013. Subfases 3A y 3B de la fase 3, orientación operacional.

17 *Course of action* (COA).

Agentes participantes en las operaciones financieras

En la JOA coexiste una gran variedad de actores que llevan a cabo operaciones financieras que habrán de ser conocidas y tenidas en cuenta por el JFC a fin de coordinar esfuerzos para conseguir los objetivos operacionales.

Cada una de estas partes implicadas tendrá experiencia y capacidades, distintas a las de la fuerza conjunta, que podrán aportar grandes ventajas si se aprovechan correctamente.

Entre estas partes podemos destacar, entre otros, por su papel preponderante:

— Ministerio de Asuntos Exteriores: constituye uno de los actores destacados en este tipo de operaciones, bien por la representación a través de las embajadas y consulados, o bien por las agencias que de él dependen. Su colaboración para obtener información sobre el país donde se desarrollarán las operaciones es fundamental, así como las relaciones establecidas con la figura del embajador, jefe de la misión diplomática, al que estarán ligadas la totalidad de las organizaciones gubernamentales españolas formando el equipo del país, liderado por este.
— AECID[18]: la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Presente en 33 países, con el fin de erradicar la pobreza y el hambre y ayudar a la construcción activa de la paz. Cuenta con una amplia red de oficinas técnicas en el exterior y centros de formación. Muchos de sus trabajadores están entrenados y tienen experiencia en la conducción de operaciones en entornos posconflicto. Sus fondos se destinan principalmente a ONG de desarrollo. El horizonte temporal de sus actuaciones es diferente al de las Fuerzas Armadas, y sus progresos se miden en términos de cuatro años o superiores. Por ello, cuando actúan cerca de la fuerza desplegada, es importante que su efectividad no se vea disminuida por la percepción de la población local de verse ligados a operaciones militares o de inteligencia.
— ONG y empresas privadas: su actuación afecta directamente a la conducción de las operaciones, incluidas las IFO. Por ello, es fundamental que el JFC tenga conocimiento sobre sus actividades y objetivos, de modo que puedan ser tenidos en cuenta en el planeamiento de la campaña.

---

18 Disponible en http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/CooperacionAlDesarrollo/Paginas/AECID.aspx. [Consultado el 12/04/2017].

Desarrollo de líneas de acción integradoras

— Los objetivos estratégicos y operacionales de las FAS no tienen por qué coincidir con los objetivos y metas de otras organizaciones no militares. Además, pueden mostrarse poco visibles o incomprensibles para los actores que realizan operaciones en la JOA. Las IFO requieren visibilidad (referida a conocimiento y conciencia de la situación y de los participantes en operaciones financieras) y coordinación de los múltiples esfuerzos de estabilización y desarrollo que estén realizándose en un área y de quienes los estén llevando a cabo.

— Las IFO requieren un conocimiento superior, mejorado y reforzado de la situación, proceso que comienza con identificar la *huella financiera* en el área de operaciones. Hemos mencionado anteriormente cómo la mera existencia de la misión y los requerimientos necesarios para el despliegue cambian las dinámicas políticas y económicas en la zona. Las operaciones financieras inyectan liquidez adicional en un entorno que puede ser o no capaz de absorberla, lo que genera distorsiones inesperadas que alteran las estructuras económicas o de poder local, incluso más que los propios proyectos planeados para ganar influencia sobre la población. Ello no implica que no se cubran los requerimientos logísticos y de recursos necesarios para la misión, pero el JFC debe estar informado de las posibles consecuencias que ello genera y reconocer que la primera operación financiera integrada empieza con la simple llegada de las fuerzas al TO. Por ello, a la hora de representar el diagrama de influencias, la inversión prevista que realizar en la JOA podría aparecer como una variable que tener en cuenta.

— La visibilidad incluye identificar a las organizaciones que emplean fondos en el área de operaciones, sus objetivos, sus fuentes de financiación, capacidades y su forma de conducir las operaciones. Reunir y asimilar esta información llevará al JFC y sus equipos a conseguir una mayor coordinación con el resto de los agentes en la zona. Dependiendo de la localización, tal información podrá ser requerida a las embajadas o agencias gubernamentales nacionales con mayor experiencia en dichas localizaciones o a las ONG que reciban fondos del Estado.

— La coordinación de esfuerzos en IFO requiere una mayor implicación, ya que supone tareas adicionales para:

  a) Sincronizar las acciones: la presencia de diferentes agentes con conocimientos, experiencia y capacidades específicas puede suponer un catalizador para conseguir los objetivos perseguidos o, por el contrario, que tales diferencias contrarresten las capacidades individuales.

b) Deconflictar: evitar las duplicidades de esfuerzos entre los participantes militares y no militares, estatales y no estatales, nacionales e internacionales, así como prevenir finalidades y efectos cruzados en la misma área.

   Para conseguir la sincronización, las partes han de reconocer sus objetivos mutuos, de forma que se motive la coordinación, y dicha coordinación requerirá conocer y entender qué tipo de actividades han de ser coordinadas y los mecanismos que van a aplicarse para ello.

— La coordinación interagentes es fundamental, dado que la solución de los problemas que se plantean en las operaciones raramente dependen de la capacidad de una única organización, por lo que habrá que conocer las capacidades y competencias básicas de los posibles participantes en TO y los recursos con que cuentan para poder integrarlos cuando sea necesario.

— No es común contar con *unidad de mando* entre todos los agentes participantes en el TO, por lo que habrá de intentarse al menos la unidad de esfuerzo. Para ello, se ha de tener en cuenta que la integración de esfuerzos entre fuerzas militares, agencias de desarrollo, ONG, Gobiernos locales e incluso el sector empresarial que esté operando en la zona no puede ser comparada a una estructura de mando y control de una operación únicamente militar, ya que cada uno de los participantes suele tener diferentes recursos, requerimientos para realizar la operación, diferentes perspectivas sobre cómo afrontarla y diferentes culturas profesionales.

— Las diferencias entre las partes presentes en la zona de operaciones suponen un verdadero desafío que el JFC deberá conocer y afrontar, dado que, en ocasiones, la experiencia en los TO de OMP y las capacidades de estos agentes pueden ser superiores a las militares para afrontar misiones donde se combinan componentes diplomáticos, políticos y económicos. Por ello, será, además de conveniente, necesario o imprescindible en muchos casos no solo para alcanzar eficientemente los objetivos, sino para garantizar su consecución, incluir a todas las partes implicadas en el proceso de planeamiento. Dicha integración habrá de tener en cuenta las diferentes culturas organizacionales de las partes, que en ocasiones implican distintas formas de trabajar. Detalles tales como la forma de exponer, abordar o plantear los problemas constituyen en ocasiones un escollo para la coordinación de tareas, lo que habrá de ser tenido en cuenta a la hora de formar células o grupos de trabajo.

Coordinación de IFO con medidas de contrainsurgencia y contrainteligencia financiera

Consideraremos la *contrainteligencia financiera* (CTF)[19] como el conjunto de medidas para detectar, detener, contrarrestar, contener, quebrantar o desmantelar la financiación transnacional de los adversarios estatales y no estatales que amenazan la seguridad de España. Estas medidas se dirigen en general contra el tráfico de drogas, redes de tráfico de armas de destrucción masiva, tráfico de personas y de armas, financiación y logística de grupos terroristas, anticorrupción y cuantas otras actividades que generen ingresos a través de redes ilegales.

Es fundamental considerar que el desarrollo de esta actividad ha de ser transversal a todo el espectro del planeamiento y conducción de las operaciones, por lo que será necesario establecer una comunicación constante de los agentes de CTF con los elementos de ejecución y control financiero.

Es indispensable que quienes realizan las actividades de CTF y poseen inteligencia financiera la hagan llegar a los gestores financieros antes de que estos realicen cualquier contrato o pago, y viceversa. La información sobre las compañías operando en TO o zonas cercanas y su conexión con actividades ilícitas supondrá una información fundamental para los órganos de contratación, tanto en la JOA como en territorio nacional. Asimismo, los gestores de fondos, tanto los pertenecientes a la fuerza como a AECID, las propias embajadas o consulados en TO o países limítrofes podrán obtener abundante información en sus bases de datos de contratos y contratistas, de los empleados de dichas empresas o de auditorías realizadas en la ejecución de contratos que facilitarán el trabajo de información al personal de CTF.

La CTF contribuye a la contrainsurgencia (COIN) eliminando la financiación de los grupos insurgentes e identificando las fuentes de corrupción en los Gobiernos de las *host nations* (HN). Una HN que posea un Gobierno legítimo donde la corrupción sea controlada y la gestión transparente será vital para el éxito en COIN. Sin embargo, en ocasiones los Gobiernos de la HN poseen pocos medios para luchar contra la corrupción al no contar con mecanismos eficientes de identificación y castigo de miembros corruptos. El dilema que se plantea en estos casos al JFC es si compartir o no la información que posee sobre la corrupción gubernamental, ya que el hecho de hacerlo podría alertar a las redes de corruptos sobre las acciones que pueden tomarse contra ellos, mientras que no hacerlo les permitiría seguir con sus actividades ilícitas.

---

19 *Counter threat finance policy*.

Asimismo, estas identificaciones o arrestos de funcionarios o militares corruptos locales por parte de autoridades no locales podrían deslegitimar o erosionar la legitimidad del Gobierno de la HN a los ojos de la población local, lo que crearía un efecto contrario al perseguido[20].

Si esta información sobre las redes financieras de actividades ilegales se integra en el desarrollo de las IFO, el JFC tendrá un arma más en su mano para negar a los adversarios el acceso a financiación y, por tanto, dificultarles o imposibilitarles la alternativa de realizar operaciones en la JOA. Para que este proceso resulte efectivo, los agentes que se dedican a obtener esta información han de ser totalmente conscientes de la importancia que la inteligencia financiera tiene para el éxito de la operación. Esto significa proporcionarles los objetivos concretos de la información requerida, esto es, los requerimientos de información que han de obtener para su análisis.

Por lo expuesto, la actividad de CTF ha de ser una preocupación fundamental en todo el ciclo de planeamiento y ejecución de IFO: desde la selección de proyectos para desarrollar y la conducción de estos hasta su evaluación final.

Mecanismos de coordinación operacionales. Condiciones para su implantación

Con el fin de coordinar los esfuerzos entre los múltiples agentes implicados en las IFO y poder integrar, sincronizar y deconflictar las acciones, como hemos descrito anteriormente, se hace necesario establecer mecanismos organizativos y canales de comunicación formales que hagan posible tal tarea.

Como veremos detalladamente en el capítulo siguiente, donde propondremos la integración en el planeamiento de la FM e IFO, sería muy importante generar una estructura donde todas las partes interesadas —fuerzas, agencias gubernamentales, ministerios implicados y ONG principalmente— pudieran tener una participación clara y trabajar para unir información y esfuerzos de forma coordinada.

Una de las posibilidades que pueden plantearse podría ser utilizar la célula de coordinación logística ampliada, o incluso la célula de *targeting,* dada la estrecha coordinación requerida entre logística, finanzas y *targeting* en las IFO, y la incorporación de miembros de CIMIC, así como del resto de los agentes participantes en la JOA.

---

20 *Joint Chiefs of Staff Commander´s Handbook for Counter Threat Finance.*

Concretaremos dicha estructura posteriormente para apuntar, a continuación, como ideas fuerza las condiciones que habremos de tener en cuenta para que las estructuras o mecanismos de coordinación tengan estabilidad y capacidad de conseguir los objetivos planteados.

a) Para que las estructuras de coordinación obtengan resultados, todos los participantes deben percibir la utilidad de formar parte de ellas. Se trata de establecer relaciones *winwin* donde todos saquen provecho de su participación en favor de sus propios objetivos.
b) La célula de coordinación que se establezca no debería tener una estructura fija ni rígida, sino permitir a los participantes, dado el horizonte temporal diferente en los proyectos y la diversidad de objetivos, participar o no en diferentes niveles dependiendo de su grado de implicación o interés en cada tarea propuesta.
c) Deben establecerse desde el momento más temprano los términos de referencia de cada proyecto o acción para que cada parte conozca las relaciones, roles y expectativas que puede tener su participación de una forma realista.
d) La estructura de coordinación puede funcionar tanto a nivel operacional como táctico; cambian únicamente los requerimientos de los participantes.
e) Aunque el núcleo de la célula sea militar y esté situado en la esfera de mando del JFC, las relaciones de mando y control han de adaptarse a la variedad de culturas organizacionales y no olvidar que se halla en el ámbito colaborativo, y no de autoridad.
f) Su localización física, así como la participación a través de distintos medios de comunicación, ha de adaptarse a las necesidades de los miembros. No es necesario un espacio físico permanente o reuniones presenciales o permanencia *fulltime* de sus miembros. No debe olvidarse que muchas ONG, por ejemplo, no suelen entrar en los cuarteles generales con el fin de evitar ser asociadas entre la población a la fuerza militar.
g) Se trata de obtener relaciones de apoyo y colaboración que generen beneficios mutuos, por lo que la unidad de esfuerzo y la flexibilidad han de permanecer siempre como guías de actuación.

| Conducción y evaluación de las IFO. La experiencia acumulada

La precisión en la evaluación de las operaciones financieras es esencial para conseguir el éxito en ellas y evitar distorsiones durante su conducción.

Establecer mecanismos de evaluación y control de rendimientos a través de las adecuadas medidas de efectividad (MOES) y de ejecución (MOPS) es fundamental para detectar fallos, ineficiencias e incluso corrupción o desvíos de fondos en la ejecución de dichas IFO. Tal es la importancia del proceso que la experiencia aconseja no implementar un proyecto si no va a existir un modo eficiente de controlar la evolución y los resultados en su conducción[21], ya que tal carencia constituye un caldo de cultivo muy propicio para generar despilfarro y corrupción.

Conducir este tipo de operaciones financieras implica afrontar una serie de particulares desafíos que habrán de ser considerados por el JFC y su equipo:

a) Las operaciones cuyo blanco es la población, como sucede con las IFO, requieren, según la doctrina de inteligencia[22], una mentalidad y técnicas diferentes a las centradas en un adversario militar. Es necesario un mayor conocimiento y entendimiento de los factores socioculturales que en los enfrentamientos tradicionales.
b) La continuidad de quienes realizan las evaluaciones es otro gran hándicap, ya que el necesario ratio de relevos en las operaciones genera riesgos de cambios en los criterios de evaluación o en los métodos utilizados (cambios en preguntas de las encuestas que realizar o en las poblaciones objetivo) que generan inconsistencias en la información proporcionada por los procesos de evaluación. Por ello, será preciso controlar la configuración de los métodos utilizados (por ejemplo, establecer encuestas estandarizadas para cada operación y proyecto concreto o fijar con detalle las poblaciones objetivo).

---

21 *Integrated Financial Operations Commander's Handbook: Challenges to Asseement*. Pág. III-2.

22 JP 2-01 *Joint and National Intelligence Support to Military Operations*. Collection Management. Pág. III14.

| Recomendaciones para una conducción eficiente de IFO

Existen evidencias que demuestran que los proyectos de desarrollo más pequeños con un horizonte temporal más cercano y que involucran a la población local en la selección y ejecución de estos contribuyen, al menos en el corto plazo, a lograr objetivos de estabilización y alejar a la población de los elementos insurgentes.

Varias observaciones y recomendaciones surgidas de la conferencia celebrada en marzo de 2010 en Wilton Park[23], *Winning hearts and minds in Afghanistan: Assessing the efectiveness of Developing Aid in COIN operations,* son válidas para las IFO y podrían resumirse en:

a) Las estrategias de ayuda para conseguir aislar a la insurgencia necesitan basarse en la evidencia. Lo único que lleva a determinar esta evidencia es la apropiada evaluación y seguimiento de los efectos de dicha ayuda.
b) La ayuda y los proyectos de desarrollo como parte de una estrategia de estabilización deben concentrarse en las áreas más seguras, ya que hay sólida evidencia sobre el efecto de *penalización* en la ayuda a las áreas más seguras, y se invierten los fondos de forma mayoritaria en las zonas más violentas, lo que genera percepciones de corrupción y favoritismo.
c) Fomentar los proyectos más pequeños involucrando y manteniendo una interacción constante con la población local (como los llevados a cabo por los *provincial reconstruction teams* —PRT— en Afganistán) mejora de forma ostentosa el impacto de la ayuda.
d) El planeamiento y diseño de los proyectos debe incluir medidas de evaluación antes, durante y después de su ejecución para ser capaces de determinar su efectividad.
e) La sostenibilidad en el plazo establecido de duración del proyecto debe ser un factor de decisión crítico a la hora de tomar la decisión sobre su implementación. La sostenibilidad conduce a la credibilidad entre los destinatarios de este.

Como colofón se puede generalizar la máxima de «gastar menos y hacerlo mejor poniendo en marcha únicamente aquellos proyectos que sean gestionables y se puedan evaluar».

---

23 https://www.wiltonpark.org.uk/wp-content/uploads/wp1022-report.pdf [Consultado el 15/04/2017].

La integración de la gestión financiera en el planeamiento operacional

«La información de hoy es el arma de mañana».
Anónimo

| El entorno operacional y la inteligencia económica

El primer aspecto que tener en cuenta a la hora de realizar una completa integración de la FM en el OPP desde un enfoque integral es la necesidad de contar con un amplio conocimiento de las condiciones económicas presentes en el TO, las implicaciones que tales condiciones tienen en la operación y viceversa.

Se requiere, por tanto, la existencia de una potente célula de inteligencia económica, que integre habilidades propias de contrainteligencia financiera, que habrá de establecer desde el inicio del planeamiento una comunicación continua con el personal de J8 asignado en la operación.

Se trata de que dicha célula, integrada por expertos en inteligencia, economía y finanzas, que se encuadraría en el CIFAS[24], cuente con un grado de formación e información suficiente como para responder a los requerimientos de información (RFI) que el personal de J8 y el resto de secciones planteen desde la primera fase del OPP de concienciación inicial de la situación (ISA).

---

24 Centro de Inteligencia de las FAS. La Directiva 1/06 del JEMAD establece que el CIFAS actuará como órgano de apoyo de CMOPS. En la actualidad, sus relaciones se establecen a través del jefe de la Sección J2, por lo que la relación directa de la parte de inteligencia económica con J8 habría de ser incluida a través de alguna modificación de los procedimientos en vigor.

Asimismo, el trabajo conjunto de J8 e inteligencia económica sería determinante para proponer a los miembros del OLRT (en caso de que se constituya) los exactos RFI cuya respuesta no se puede obtener desde territorio nacional, lo que hace necesaria su investigación directa en la zona de operaciones.

A esta coordinación constante entre J8 y los responsables de inteligencia económica de CIFAS en las primeras fases del planeamiento[25], se hace necesario añadir información proveniente del resto de los agentes participantes en la JOA, como hemos visto en el capítulo anterior, con el fin de integrar las IFO al comenzar con el desarrollo de las COA.

Mecanismos de coordinación operacional. El Centro de Coordinación Ampliado: CECOA

Hemos denominado así a la estructura multifuncional que se crearía, bien sobre el Centro de Coordinación Logística, o sobre la Célula de Targeting, compuesto por personal de J2, J4, J8, J9, Inteligencia Económica, Targeting y de las organizaciones y agencias participantes en la JOA.

Tal estructura, flexible en su composición, variable en su localización —física o virtual— y situada en los niveles operacional y táctico, debería proporcionar la coordinación necesaria para ofrecer al JFC visibilidad sobre los actores no militares operando en la JOA, las operaciones que están realizando, de dónde proviene su financiación, así como las operaciones que están llevando a cabo y la determinación de objetivos perseguidos.

Ello permitirá, aunque el JFC no tenga una relación de mando con los demás participantes, al menos coordinar las acciones de modo que no se enfrenten los objetivos, no se dupliquen innecesariamente los recursos y, sobre todo, conseguir una unidad de esfuerzo.

La existencia del CECOA proporcionará al JFC un único punto focalizado de interacción con el resto de las partes, lo que posibilita el conocimiento mutuo, el entendimiento, compartir información vital sobre el entorno y, sobre todo, en este punto, la capacidad de deconflictar, como se ha explicado en el capítulo anterior.

---

25 Siguiendo la COPD v2, consideramos seis fases en el OPP: fase 1: concienciación de la situación; fase 2: apreciación operacional, valoración de las ORM; fase 3: orientación operacional; fase 4: desarrollo del OPLAN; fase 5: ejecución, evaluación de la campaña; fase 6: transición.

Conclusiones y propuestas

«El enfoque proactivo de un error consiste en reconocerlo instantáneamente, corregirlo y aprender de él».
Stephen Covey, *Los siete hábitos de las personas altamente efectivas*

La aproximación doctrinal militar española al recurso financiero como elemento de apoyo posibilitador de las operaciones, considerándolo únicamente en sus aspectos logísticos o administrativos, no es suficiente para realizar una FM eficiente.

Se obvian aspectos de interacción entre los participantes en los TO, así como efectos económicosociales generados en las zonas donde se llevan a cabo las operaciones, que a su vez generan consecuencias, en ocasiones nefastas, no solo para la realización de dicha FM, sino para alcanzar los objetivos de dichas operaciones.

Es necesario incorporar un enfoque integrador en las funciones que componen la FM, principalmente en el asesoramiento económicofinanciero, la determinación de recursos financieros, la gestión presupuestaria y la contratación con el fin de dotarlas de suficiente conocimiento del entorno operacional (fundamentalmente a través de inteligencia económica y contrainteligencia financiera) y de los agentes con los que habrá que interactuar en este.

Ello proporcionará al JFC ventajas, tales como una mayor visibilidad y conocimiento sobre los participantes en la JOA y mayor capacidad para sincronizar y deconflictar acciones, lo que permitirá evitar despilfarros de recursos y efectos

cruzados indeseados y, sobre todo, conseguir aunar esfuerzos entre todos los agentes que participan en el TO.

Es por ello fundamental generar la conciencia en el JFC, su Estado Mayor y en el JOPG de que a través de la FM cuentan con un elemento más en su poder que se une a las capacidades existentes para conseguir, cuando se establezcan las líneas de acción, crear efectos, alcanzar condiciones decisivas y conseguir objetivos operacionales. Este elemento son las operaciones financieras integradas.

Se requiere, por tanto, establecer una guía doctrinal, extraída del conocimiento adquirido y de las lecciones aprendidas en las operaciones realizadas por las FAS españolas y sus aliados, que permita al JFC, a sus asesores financieros y a todos aquellos que participan en la FM en los distintos niveles (estratégico, operacional y táctico) utilizar esta gestión para apoyar con eficiencia las operaciones y conseguir alcanzar con las IFO objetivos de estabilización y desarrollo de las áreas donde se realizan, obtener el apoyo de la población y separarla de la insurgencia y contribuir a la destrucción de las redes de financiación de tales elementos insurgentes.

Una condición esencial para conseguir tales objetivos es la integración en el planeamiento de la FM y las IFO desde sus estadios más tempranos, así como la creación de estructuras operativas que permitan coordinar la inteligencia económica, la gestión financiera y logística y la interacción con el resto de agentes que operan en el TO.

Por ello, se propone la creación de lo que se ha denominado Centro de Coordinación Ampliado (CECOA), en el que participan las áreas de logística, finanzas, inteligencia económica, *targeting*, CIMIC y representantes de las organizaciones estatales y no estatales presentes en la JOA, tanto a nivel operacional como a nivel táctico.

Se considera fundamental establecer unos canales de comunicación formales constantes, desde que se inicia una operación, entre aquellos que se encarguen de la parte de inteligencia económica y los encargados de gestionar los recursos financieros, ya que la CTF ha de ser una consideración fundamental en todo el ciclo de planeamiento y ejecución de las IFO: desde la selección de proyectos que desarrollar y su conducción hasta su evaluación final.

Asimismo, todo OPLAN debería incluir en sus correspondientes anexos los MOPS y MOES que permitan evaluar las IFO de forma sistemática.

Como se puede apreciar tras estas conclusiones, el estudio realizado nos lleva a aceptar la hipótesis 1, en la que se establecía que:

> La gestión de los recursos financieros en las operaciones conjuntas desarrolladas fuera del territorio nacional por las Fuerzas Armadas españolas, fundamentalmente en OMP, carece de un soporte doctrinal capaz de aportar una guía que recoja de forma holística las recomendaciones y acciones que llevar a cabo por quienes están implicados en la gestión de dicho recurso para que tal gestión financiera sea eficiente en términos económicos y operacionales.

Respecto a la hipótesis 2**:**

> Las operaciones financieras integradas, en las que el uso del recurso financiero se utiliza como una *capacidad diferenciada* capaz de influir de forma directa en la consecución de los objetivos operacionales, no están reconocidas como tal en la doctrina de las Fuerzas Armadas españolas.

En el estudio realizado hemos comprobado la inexistencia de referencias en el planeamiento conjunto a las IFO, bien con esta denominación, o con otra que exprese similar contenido semántico, lo que nos lleva a aceptar la hipótesis planteada.

Para llevar a cabo la integración de estas en el OPP, se considera conveniente la incorporación de expertos en FM (que actualmente está encomendada a los oficiales del Cuerpo de Intendencia) que cuenten con una formación integral en materias de planeamiento operativo, inteligencia económica y, en especial, en CTF, en todas las secciones y estructuras de los Estados Mayores que llevan a cabo dicho OPP, con el fin de conseguir desarrollar de forma eficiente la capacidad que el adecuado manejo de los recursos financieros aporta a la consecución de los objetivos operacionales.

Anexo A

Listado de siglas

CCDC: Centro Conjunto de Desarrollo de Conceptos.

CCIR: *Commander's critical information requirement.*

CESEDEN: Centro Superior de Estudios de la Defensa.

CIMIC: Cooperación civil-militar *(civil-militar cooperation).*

COA: *Course of action.*

CPOE: *Comprehensive preparation of operational enviroment.*

C2: Mando y control *(command and control).*

FM: Gestión financiera *(Financial management).*

IFO: Operaciones financieras integradas *(integrated financial operations).*

JFC: Comandante de la Fuerza Conjunta *(Joint Force commander).*

JOA: Área operacional conjunta *(joint operational area).*

JOPG: Grupo de planeamiento operacional conjunto *(joint operational planning group).*

JP: *Joint publication*.

MAB: Reunión de análisis de misión *(mission analysis briefing).*

MOE: Medida de efectividad *(measure of effectiveness).*

MOP: Medida de ejecución *(measure of performance).*

MRO: Opción de respuesta militar *(military response options).*

OMP: Operaciones de mantenimiento de paz.

PDC: Publicación doctrinal conjunta.

PRT: *Provincial reconstruction team*.

RFI: Peticiones de información *(request for information).*

SA: Conocimiento de la situación *(situational awareness).*

TO: Teatro de operaciones.

PUBLICACIONES
Pd
DE DEFENSA

GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE DEFENSA

SECRETARÍA
GENERAL
TÉCNICA

SUBDIRECCIÓN GENERAL
DE PUBLICACIONES
Y PATRIMONIO CULTURAL