

## **INTRODUCCIÓN**

# INTRODUCCIÓN

POR FERNANDO MOSQUERA SILVÉN

## Concepto de externalización

*Aunque la externalización de trabajos de una empresa es una práctica existente hace bastante tiempo, se considera que su desarrollo actual se inició en la década de los años setenta, y ha adquirido un gran auge a partir de los noventa, al buscar las empresas de gran entidad reducir su estructura, y con ello gastos fijos, en áreas no esenciales de su actividad con limitado valor añadido para las mismas estimando que una empresa especializada en esa actividad marginal lo podría hacer a un coste menor y, posiblemente, con mayor eficacia.*

*Básicamente, la externalización consiste por lo tanto en la delegación de trabajos o actividades que no constituyen la esencia o núcleo del negocio de una empresa en una entidad o empresa especializada en ese trabajo o actividad. La parte del negocio que se externaliza, además de no formar parte del núcleo de la actividad de la empresa, no debe constituir una actividad crítica para la misión de la empresa considerada.*

*Con la externalización, aparte de conseguir reducir o aligerar la estructura y los recursos permanentes de la empresa, con el ahorro económico que esto puede suponer en sí mismo, se busca asimismo reducir los costes inherentes a la actividad externalizada y, si es posible, la eficacia en su realización. Si la empresa seleccionada para realizar la actividad que se quiere externalizar es realmente experta en esa actividad, al menos en teoría debería desarrollarla con gran eficacia y, en principio, a un coste menor que conseguirá gracias por una parte a esa mayor eficacia y por otra parte en virtud de la posible economía de escala conseguida al aglutinar una serie de contratos para la realización de ese mismo tipo de actividad. Se podrá obtener una reducción adicional de costes al eliminar las inversiones*

*necesarias en infraestructuras y equipamiento que pudieran requerirse para el desarrollo de la actividad externalizada.*

## **El proceso hacia la externalización en las Fuerzas Armadas**

*Las Fuerzas Armadas no son ajenas a este proceso de externalización, de hecho lo vienen practicando hace ya un buen número de años.*

*Si nos remontamos en la historia, podemos observar que, ya en la antigüedad, por ejemplo, los faraones egipcios contrataban arqueros nómadas, recurriendo también a esta práctica otros grandes imperios de la época, como los persas. Igualmente, Alejandro el Grande y sus sucesores contaban con el recurso, entre otros, de los cretenses, celtas, galos y sirios. Más tarde, desde el siglo XII hasta el XVII, la mayor parte de la fuerza estaba contratada, en particular, en los siglos XVI y XVII la externalización de los ejércitos de la época en Europa era muy amplia, no solamente en lo que se refiere al apoyo de las mismas –suministro de subsistencias, construcción y reparación de acuartelamientos y fortificaciones, e incluso su financiación a través de la banca privada existente– sino en su estructura operativa que incluía un gran número de mercenarios contratados tanto para una campaña completa como para una acción determinada contratados sobre el terreno por el jefe de una unidad, jefe que incluso en ocasiones “compraba” el puesto de Jefe de la misma pagando algunas veces grandes sumas por adquirirlo, sin descartar en algunos casos la contratación de milicias privadas con sus comandantes al frente a los que se otorgaba una gran autonomía de actuación.*

*Así en tiempos de Carlos V sólo una parte de sus ejércitos se podía considerar permanente, estando constituida por las denominadas Guardas Reales y por los Tercios de Infantería. El resto de los efectivos necesarios para una campaña se contrataban y organizaban para un objetivo o campaña concretos, disolviendo estas tropas al finalizar la campaña o conseguir el objetivo buscado. En España los contratistas privados encargados del reclutamiento se denominaban asentistas, en Italia condottieri, habiendo un número importante de ellos en toda Europa, calculándose que en 1630 eran del orden de 400. Esta situación era válida no solamente para los ejércitos terrestres sino también para las flotas navales. De esta forma, Carlos V pudo disponer de la flota del almirante genovés Andrea Doria, que*

*canceló su contrato con el rey de Francia Francisco I durante el asedio de Nápoles en el año 1528, poniéndose al servicio del emperador Carlos V a partir de ese momento.*

*No obstante Felipe II trató de “descomercializar” el aparato militar, sustituyendo a los contratistas y empresas privadas por funcionarios del gobierno que se encargaron del reclutamiento, el aprovisionamiento y la fabricación de las armas y barcos. Sin embargo, la experiencia no tuvo éxito, afectando seriamente a la preparación y eficacia de los ejércitos. Por una parte, los costes se incrementaron, a lo que se añadió el no poder disponer de los créditos que facilitaban los empresarios civiles cuando se les encargaba a ellos la contratación. En vista de ello, a partir del año 1590 la contratación se fue dejando, gradualmente, otra vez en manos de los empresarios civiles.*

*Sin embargo, la tendencia cambió radicalmente a partir del siglo XVIII. La Revolución Francesa condena el recurso a los mercenarios y las monarquías absolutas entienden que su soberanía estaba supeditada al control de sus propias Fuerzas Armadas, considerando que las fuerzas militares son una prerrogativa del que gobierna, dando paso asimismo al concepto de Estado-Nación y a la recluta y movilización obligatoria de soldados que ha perdurado hasta finales del siglo pasado en la mayoría de los Estados y continúa en vigor en un buen número de ellos en todo el mundo. La motivación y lealtad de estos soldados se fundamenta en consideraciones de tipo nacionalista o ideológico, en contraposición con el modelo anterior de luchar en favor de aquél que les pagara por ello.*

*La vinculación directa y total de los ejércitos al gobierno de la nación, junto con la disposición de un contingente elevado de personal en sus filas, determinó en alguna medida la tendencia hacia la autosuficiencia de los mismos en lo que a su apoyo y sostenimiento se refiere, consiguiendo así una mayor independencia.*

*No se puede cuestionar esa aspiración a la autosuficiencia de las Fuerzas Armadas en busca de una disponibilidad total en cualquier situación prevista o, principalmente, imprevista, sin tiempo suficiente para reaccionar y prepararse adecuadamente, para proporcionar una respuesta adecuada e inmediata, con todos los medios necesarios directamente a su servicio y control. Sin embargo, el coste*

*que tiene la disposición continua de esos recursos, con una probabilidad de utilización desconocida, puede llegar a ser muy alto, aconsejando buscar soluciones alternativas que permitan aligerar la estructura permanente de las Fuerzas Armadas y una mayor flexibilidad en la obtención de los recursos y servicios necesarios para el desarrollo de su actividad general, en particular en áreas no esenciales de la operación militar.*

## **Tendencia actual en relación con la externalización**

### **de las Fuerzas Armadas en algunos países occidentales**

*Ya en el siglo XX, los recursos requeridos para el sostenimiento de la Segunda Guerra Mundial, y los conflictos posteriores, favorecieron el que se recurriera al apoyo que podían prestar las empresas civiles. De esta manera, Estados Unidos, antes de su entrada en la guerra, realizaron contratos de servicios y mantenimiento para apoyar a las tropas aliadas en el norte de África y en Oriente Medio, aunque después de su declaración oficial de guerra en el año 1941 sustituyeron a la mayor parte de estos civiles por unidades militares. Pero más adelante durante el conflicto, tuvieron que recurrir de nuevo a empresas privadas para las labores de mantenimiento y construcción, empresas que utilizaban en gran medida personal del territorio donde estaban actuando.*

*Más tarde, durante la guerra de Corea, se volvió a recurrir al personal civil para apoyar a las tropas de Estados Unidos, suplementando al personal militar propio. De esta manera llegó a haber del orden de cinco civiles japoneses y coreanos por cada militar de Estados Unidos realizando, entre otros, trabajos de construcción. El recurso a contratar empresas privadas se incrementó aún más durante la guerra de Vietnam al decidir el presidente de Estados Unidos limitar el número de personal militar a movilizar; en consecuencia era común que los contratistas civiles operaran los servicios de las bases, proporcionaran servicios de construcción, transporte terrestre y mantenimiento y reparación de equipos.*

*La tendencia al recurso de la contratación de empresas privadas para la realización de tareas que anteriormente realizaban casi con exclusividad los miembros de las Fuerzas Armadas se ha ido incrementando con el paso del tiempo por diversas razones. Una de ellas, seguramente la principal, ha sido la drástica reducción de*

*personal militar que se ha llevado a cabo en los países occidentales al finalizar la guerra fría, a lo que se une en ocasiones los límites que imponen los gobiernos de algunos países en el número de efectivos militares a participar en un conflicto determinado, como fue el caso de Bosnia en que el presidente de Estados Unidos limitó las fuerzas norteamericanas en el teatro de operaciones a no más de 20.000, lo que obligó nuevamente a recurrir a la contratación de empresas privadas para la realización de toda una serie de tareas no estricta y directamente relacionadas con el combate. A lo anterior se unen las reducciones que se producen asimismo en el personal civil, miembros de las Fuerzas Armadas, que realizan trabajos de mantenimiento y reparación de equipos y otros trabajos de apoyo al funcionamiento.*

*Otra de las razones que cada vez influye más en la necesidad, o conveniencia, de acudir a la contratación de empresas especializadas, es el progresivo incremento de la complejidad de los equipos y sistemas de armas de que se dotan las Fuerzas Armadas para el desarrollo de su actividad operativa. No quiere esto decir que el personal de las Fuerzas Armadas no tenga el nivel adecuado para adquirir la capacitación requerida para el mantenimiento y reparación de esos equipos, nivel que han demostrado suficientemente a lo largo del tiempo haciéndose cargo de equipos cada vez más complejos, incluso ahora que estos equipos y sistemas incorporan intensamente las denominadas Tecnologías de la Información (TI), como es el caso del avión de combate F-18 para el que el personal del Ejército del Aire ha adquirido una gran capacidad de mantenimiento y modificación de su software operativo. El problema es la inversión económica necesaria para dotarse de los medios precisos para llevar a cabo las modificaciones o reparaciones requeridas, junto con un reducido nivel de intervenciones gracias a su mayor fiabilidad, lo que hace que no sea rentable dotarse de esas capacidades y esté aconsejada la contratación de la empresa que tiene esa capacidad y la desarrolla para una variedad de usuarios, haciendo que su actividad resulte más rentable. En numerosas ocasiones, incluso, la empresa contratada es la que ha desarrollado el equipo correspondiente, con lo que las inversiones que tiene que realizar para dotarse de los medios necesarios son mucho menores al poder realizar su actividad con el equipamiento utilizado para el desarrollo y fabricación del equipo de que se trate, del que ya dispone, así como de personal cualificado que no necesita entrenamiento adicional por haber participado asimismo en el desarrollo y pruebas del equipo.*

*La tercera razón que está impulsando la tendencia a transferir a empresas privadas actividades realizadas tradicionalmente por personal militar, no asociadas a funciones básicas o que constituyan la esencia de las operaciones militares, promovida principalmente por los países anglosajones, es el intento de reducir el coste de la realización de estas funciones y de las inversiones consiguientes que se contabilizan como efectuadas en el sector público, estando estas últimas sujetas a determinadas limitaciones.*

*La nueva política de externalización se inició en el Reino Unido de la Gran Bretaña en el año 1979 buscando mejorar la eficacia y reducir el coste del sector público en general, aplicándola poco después al Ministerio de Defensa. Hasta entonces, en el caso de las Fuerzas Armadas, la política era que el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas realizaban todas las funciones de las que eran responsables y poseían los recursos principales necesarios para llevarlas a cabo, considerándose esencial para la eficacia operativa la autosuficiencia tanto en las funciones de combate como en las de apoyo.*

*Con los nuevos criterios se determinó que las únicas actividades que se llevarían a cabo con los medios propios de la organización de la defensa serían aquellas que se demostraran que eran esenciales por razones operativas, o que resultaran más económicas para el contribuyente. En base a ello, en el año 1983, el Ministerio de Defensa estableció una nueva política de contratación competitiva que incluía la posibilidad de la contratación externa de servicios cuando podían ser realizados más económicamente por el sector privado y sin perjudicar a la capacidad operativa. Siguiendo esta tendencia, en el año 1991 el Ministerio de Defensa ya había establecido contratos con empresas privadas en áreas como catering, lavandería, seguridad, mantenimiento, ingeniería, abastecimiento, instrucción y entrenamiento en simulación y guerra electrónica. Más adelante, en el año 1995, se decidió incrementar aún más la participación del sector privado en el sector público, incluido una vez más el Ministerio de Defensa, para lo que se introdujo la denominada Iniciativa de Financiación Privada, PFI (Private Finance Initiative), que comentaremos posteriormente.*

*Por lo que respecta a Estados Unidos, una Directiva del año 1954 del Departamento de Defensa requería la utilización de personal civil en puestos en los que no se*

*requiriese un militar por razones legales, de entrenamiento, seguridad, disciplina o preparación para el combate. Esta Directiva no se refiere a personal contratado a empresas privadas pero, en alguna medida, indica ya una tendencia a limitar el empleo de personal militar en funciones que se consideren operativas.*

*Las drásticas reducciones de personal de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos, primero con la finalización en el año 1973 del reclutamiento nacional obligatorio y, principalmente, desde que finalizó la guerra fría, junto con su participación desde entonces en numerosos conflictos, obligó a recurrir a la contratación de empresas privadas para la realización de trabajos de apoyo, permitiendo así que los limitados recursos de personal militar realizaran solamente las actividades que requerían un verdadero soldado.*

*En estas circunstancias, el Ejército de Tierra de Estados Unidos estableció en el año 1985 el programa denominado LOGCAP (Logistics Civilian Augmentation Program), que tiene como objetivo facilitar los trámites de contratación de empresas civiles cuando se necesite incrementar las capacidades logísticas propias y atender así rápidamente a las contingencias que se puedan presentar. Este programa se ha utilizado desde su creación para establecer contratos con empresas civiles en todos los conflictos en que han participado Estados Unidos como son, por ejemplo, los que se han desarrollado en Somalia, Ruanda, Haití, los Balcanes, Afganistán e Irak.*

*En el caso del conflicto de Bosnia, en el que como hemos dicho anteriormente se limitaron los efectivos militares a 20.000, éstos fueron suplementados con personal contratado en un número que algunos estiman cercano al de los militares, realizando, entre otros, trabajos de construcción de dormitorios para las tropas, generación de electricidad, suministro de agua, comida, lavandería y transporte.*

*Por lo que se refiere a las operaciones Desert Shield y Desert Storm, en Irak, se estima que el número de personal contratado fue del orden de 9.000, en diversas funciones entre las que se incluyen el mantenimiento de vehículos y de los misiles Patriot, así como funciones de apoyo volando con las tripulaciones de los aviones del Sistema de Detección de Blancos Móviles Terrestres (JSTARS), de detección de blancos móviles terrestres. Más adelante, durante la fase operativa de la operación*

*Iraqi Freedom, se considera que había un número próximo al anterior de personal contratado.*

*La experiencia adquirida en estas ocasiones parece haber propiciado el reafirmarse en la bondad del recurso a la externalización de todo lo que no se consideran funciones esenciales de las Fuerzas Armadas, definiendo como funciones esenciales las que están directamente relacionadas con el combate. En este sentido, el secretario de Defensa Donald Rumsfeld sometió en el año 2003 al Congreso de Estados Unidos una propuesta denominada Defense Transformation for the 21st Century Act, en la que, entre otras medidas, se proponía mantener los efectivos militares en 1,5 millones, a la vez que se transferían del orden de 300.000 tareas realizadas por personal militar a contratistas privados. De esta forma, el Departamento de Defensa se propone privatizar o externalizar al sector privado las funciones no relacionadas directamente con el combate.*

*En lo que se refiere a Alemania, aunque ha dado algunos pasos hacia la externalización han sido bastante más discretos que los que han realizado Estados Unidos y el Reino Unido.*

*El modelo alemán de externalización trata de mantener el control directo conservando la propiedad de los medios militares, asignando a las empresas privadas funciones de gestión y entrenamiento, interpretando que la Constitución alemana requiere que el Ministerio de Defensa debe mantener en los militares las funciones de control y coordinación de los servicios que realicen los civiles.*

*Algunos ejemplos de proyectos piloto de externalización emprendidos por los alemanes son el Centro de Entrenamiento del avión Eurofighter y el Centro de Entrenamiento de Combate del Ejército de Tierra. En este último, el consorcio privado contratado opera y mantiene las instalaciones y los vehículos, proporcionando asimismo apoyo de entrenamiento.*

*Aparte de los anteriores, en lo que se refiere al área del sostenimiento de los medios militares, se han tomado algunas iniciativas para ampliar la participación tradicional de la industria en esta área. Así, en el caso del avión Eurofighter, en algunos equipos del mismo, se ha repartido el trabajo a realizar entre la Fuerza Aérea y las empresas fabricantes del avión y el motor, EADS y MTU, integrándose en las*

*factorías correspondientes de la industria especialistas de la Fuerza Aérea. En cuanto al Ejército de Tierra, el Gobierno ha creado un consorcio con empresas privadas en que el Estado conserva un 49% de la propiedad, que tiene como cometido asegurar el mantenimiento de algunos sistemas del Ejército de Tierra, con intención de reducir los costes de este mantenimiento a la vez que se mantienen parte de las competencias.*

*Finalmente, por lo que se refiere a Francia parece que no considera en estos momentos una prioridad la externalización, prefiriendo estudiar los resultados obtenidos por los países que la han emprendido y, en base a ellos, tomar las decisiones más convenientes.*

*En el capítulo correspondiente de esta Monografía, realizado por Juan Antonio del Castillo, se desarrolla con más amplitud lo expuesto anteriormente.*

### **La situación española**

*Hasta mediados del pasado siglo, se puede decir que las Fuerzas Armadas españolas han sido autosuficientes en lo que se refiere a los medios de subsistencia del personal y del sostenimiento de sus medios de combate. El elevado contingente de soldados de reemplazo y la relativa sencillez de sus armamentos, hacía poco menos que innecesario el recurso a contratistas privados.*

*A partir de la década de los años cincuenta, la incorporación de material de Estados Unidos, con una mayor complejidad tecnológica, dio lugar a que parte del mantenimiento de los equipos que incorporaban los nuevos sistemas de armas, principalmente del Ejército del Aire y, en menor medida, de la Armada, se externalizara confiando parte de ellos a sus fabricantes americanos y algunos otros a las empresas españolas. El incremento de la complejidad de los sistemas de armas que se fueron incorporando posteriormente a las Fuerzas Armadas españolas y el coste del equipamiento que se requería para su mantenimiento, que no hacía rentable en algunos casos el adquirir la autosuficiencia en su mantenimiento, hizo que este tipo de externalización fuera en aumento, a lo que ha contribuido asimismo las reducciones tanto en personal militar como civil de Defensa. Esta tendencia es posible que aumente en un futuro próximo al agudizarse los factores que han contribuido a su recurso.*

*En otro orden de cosas, la finalización en el año 2001 del servicio militar obligatorio en España, junto con la consiguiente reducción de efectivos de tropa, unido a la limitación de los trabajos a encomendar a los nuevos soldados profesionales, hizo que algunas de las tareas relacionadas con vida y funcionamiento, como son los servicios de restauración, se hayan externalizado en gran medida.*

*Por otra parte, la participación en misiones en el extranjero, principalmente en áreas en las que no era fácil recibir apoyo de la nación en la que se desarrollaba la misión, ha impulsado la externalización de algunos servicios de apoyo a las fuerzas expedicionarias tal como ha tenido lugar, por ejemplo, en Irak y en Afganistán, en las que se contrató con empresas privadas los servicios de restauración y, en el caso de Afganistán, de adecuación de la zona en que iba a desplegar el contingente español y de la plataforma para la operación de los medios aéreos, el suministro de los servicios de alojamiento, agua, electricidad, saneamiento, etc. y el mantenimiento de todo ello.*

### **Áreas de aplicación de la externalización en las Fuerzas Armadas**

*La externalización, que en sus inicios en la época actual estaba limitada tanto en magnitud como en sus áreas de aplicación, ha ido tomando un gran auge, principalmente como se ha dicho en los países anglosajones, ampliando su campo de actuación a la vez que se iban delimitando y reduciendo más lo que se consideraban las funciones esencialmente militares, responsabilidad indelegable del personal militar uniformado.*

*La evolución del concepto de defensa, que estaba limitado anteriormente en alguna medida a la defensa del territorio nacional, al de seguridad y defensa que contempla la cooperación entre naciones para alcanzar una seguridad global, alejando así de las fronteras nacionales las posibles amenazas, ha podido influir en alguna manera en que se vaya difuminando la noción existente en los países occidentales en los dos siglos anteriores de ser el Estado el que detentaba, por así decirlo, el monopolio en el uso legítimo de la fuerza, de acuerdo con la tesis de Maximilian Weber, que implicaba que la defensa debe ser proporcionada por unas Fuerzas Armadas alistadas y mantenidas directamente por el Estado.*

*La nueva política busca establecer una distinción entre lo que se pueden considerar funciones esencialmente militares, especificando qué son operaciones de combate y cuáles no, y estudiando, para aquellas que no se consideran esencialmente militares, las que son susceptibles de externalización cuando pueden ser realizadas por empresas civiles a un menor coste y con la adecuada eficacia.*

*La dificultad estriba en definir esas funciones esenciales y distinguir las operaciones de combate de las que no lo son. Por ejemplo, la persona que transporta personal y equipo al campo de batalla, aún siendo un civil, se podría considerar que forma parte de una operación militar tanto como el soldado que dispara y algo similar ocurre con el que colabora, en la zona de operaciones, en el mantenimiento de los sistemas de armas, en la obtención de inteligencia, etc., aunque éstas no sean propiamente dichas funciones militares; asimismo, como se ha podido comprobar en los recientes conflictos, como el de Irak, tareas militares que no se pueden considerar técnicamente como funciones esenciales pueden llegar a serlo en medio de la batalla, como sería el caso de conducir una cisterna de combustible, trabajo de por sí no estrictamente militar, para suministrar a las fuerzas desplegadas teniendo que pasar a través de la zona de combate. Poco a poco se ha ido difuminando la distinción entre unas y otras. Al principio la externalización se reducía al apoyo no militar, en el que el personal civil de las empresas contratadas no se encontraba expuesto directamente a los riesgos de las zonas de conflicto, pero se han ido incluyendo cada vez más funciones logísticas, de entrenamiento y de otro tipo, incrementándose al mismo tiempo la actividad del personal de las empresas civiles en posiciones avanzadas de las zonas de combate, con el consiguiente riesgo para el mismo. Se ha pasado de determinar que el apoyo de los contratistas a las Fuerzas Armadas estaría limitado a operaciones que no fueran de guerra, a establecer que se utilizará cuando se considere apropiado, incluidas las operaciones en tiempo de guerra.*

*Básicamente se puede considerar que existen dos áreas diferenciadas del apoyo a prestar a las Fuerzas Armadas por las empresas civiles: el que se realiza en apoyo de la actividad que se desarrolla en el territorio nacional y el apoyo que se presta a las fuerzas expedicionarias en la zona de actuación de las mismas fuera del territorio nacional, considerándose este último, por las naciones que lo utilizan, como esencial*

*para conseguir la capacidad de proyección de las fuerzas expedicionarias. Vamos a ver algunas particularidades de cada una de estas dos áreas.*

### **Externalización en apoyo de la actividad**

#### **que se realiza en el territorio nacional**

*Dentro de este área de funciones aptas para la externalización podemos distinguir primero las que se orientan a suministrar los servicios de vida y funcionamiento de las unidades militares que, por su índole, se puede considerar que son las que presentan menos dificultades para su externalización y pueden responder más adecuadamente a solucionar los problemas de carencias de personal a un coste y con una eficacia razonables. En esta categoría podrían incluirse los servicios de limpieza, restauración, seguridad, administrativos, etc.*

*La segunda categoría, de mayor entidad y trascendencia, corresponde a los servicios logísticos de apoyo al sostenimiento y operación de los sistemas de armas y sus sistemas de apoyo. Como se ha dicho anteriormente, la externalización de estos servicios se ha ido incrementando progresivamente a medida que los recursos humanos propios iban disminuyendo y la complejidad de los sistemas de armas iba aumentando, a lo que se han unido posteriormente, principalmente en Estados Unidos y en el Reino Unido, las diferentes iniciativas de externalización emprendidas a partir de la década de los años ochenta en el sector público en general y en las Fuerzas Armadas en particular.*

*El Reino Unido se puede considerar como uno de los principales impulsores de la privatización de las empresas de Defensa y de la externalización de algunas de las funciones militares. A mediados de los años ochenta inició la privatización de la industria nacional de armamentos, que afectó entre otras a la British Aircraft Corporation, la Royal Ordnance, Rolls Royce y la Royal Dockyards. Este movimiento de privatización se extendió poco a poco por toda Europa afectando también a España con la privatización de algunas empresas, como CASA, INDRA, ITP, etc., llevada a cabo por la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI).*

*Aunque en un principio la externalización en el ámbito de la defensa estuvo restringida al apoyo y la gestión considerados no propiamente militares, a partir de los años noventa fue incrementando su campo de acción. En esta línea, los*

*británicos procedieron a la externalización de buena parte del entrenamiento mediante simuladores de vuelo, como por ejemplo de los aviones Hawk y Tornado y de los helicópteros Puma, Chinook y Lynx, entre otros, y de las tripulaciones de los submarinos de la clase Astute.*

*Inicialmente la mayor parte de la externalización de los servicios se llevaba a cabo mediante acuerdos de cooperación entre el sector público y el privado, lo que en términos ingleses se denomina PPP (Public Private Partnerships), que consisten en acuerdos en los que los sectores público y privado contribuyen a un proyecto con sus capacidades diversas y complementarias, con diferentes niveles de participación y responsabilidad, con el objetivo de proporcionar un servicio público. La relevancia que ha adquirido este tipo de acuerdos lo muestra el número de ellos en vigor en el Reino Unido que era del orden de los 1.180 en el año 2004 para el Ministerio de Defensa. Como ejemplo podemos citar el que está en vigor con la empresa española de motores de aviación ITP, para el mantenimiento de los motores TPE 331 del avión de entrenamiento Tucano, de la fuerza aérea británica. El acuerdo contempla la realización del mantenimiento para asegurar un número de horas determinado al año. Más adelante, en el año 1992, el Gobierno británico introdujo un nuevo modelo de externalización denominado PFI, como una de las variantes de las PPP, que consiste en que las empresas privadas no llevan a cabo solamente el servicio que se requiere, sino que corre a su cargo la financiación de las inversiones a realizar en un proyecto determinado, haciéndose cargo asimismo de la construcción y mantenimiento de las instalaciones militares. Este modelo de externalización tiene una utilización limitada ya que es válido únicamente para proyectos de gran envergadura, requiriendo asimismo que tengan una larga duración, que puede oscilar entre los 10 y 40 años, de manera que pueda ser atractivo y rentable para las empresas privadas, a lo que puede ayudar igualmente el que la capacidad sobrante de los servicios que se presten con el proyecto se puedan ofrecer y utilizar por otros clientes, tanto nacionales como internacionales, lo que permitiría obtener mayor rendimiento de las inversiones realizadas y reducir los costes de su operación, beneficiándose con ello tanto la empresa concesionaria como el Estado. Este modelo tiene la ventaja adicional para el Estado de reducir el presupuesto de inversiones en Defensa, que estará limitado normalmente por la normativa tanto nacional como internacional (por ejemplo los criterios de Maastrich), ya que a la*

*empresa concesionaria se le compensa por los gastos en que incurre mediante los cargos que presenta periódicamente por los servicios prestados. En el año 2003, el Ministerio de Defensa británico tenía en marcha más de 46 proyectos PFI, por un valor de más de 3.500 millones de euros, y este número se ha incrementado significativamente desde entonces. Uno de los ejemplos más característicos y destacados de este modelo de externalización que han emprendido los británicos es el del Futuro Avión Estratégico de Reabastecimiento en Vuelo, con un presupuesto previsto del orden de los 20.000 millones de euros, el mayor de todas las PFI hasta ahora.*

*Por lo que se refiere a Estados Unidos, hasta el final de la guerra fría el Departamento de Defensa consideraba que sus depósitos de mantenimiento eran una fuente perfectamente dispuesta y controlada para el mantenimiento del equipo esencial de combate (por ejemplo aviones de combate y sus motores) de las Fuerzas Armadas, no considerando conveniente su asignación a contratistas civiles. No obstante parte del trabajo de mantenimiento no considerado esencial estaba externalizado. Aunque su alcance estaba limitado en términos económicos por ley, no pudiéndose realizar contratos con empresas privadas por un valor superior al 40% del presupuesto asignado al mantenimiento en Depósitos y reparaciones, de hecho, hasta el año 1990, solamente estaba externalizado del orden de un 25% del mantenimiento en depósitos.*

*El cambio de situación en el ámbito de la seguridad y defensa al finalizar la guerra fría, indujo un cambio en la política de externalización considerando los beneficios económicos que podía aportar. De esta manera el Departamento de Defensa determinó que sus depósitos de mantenimiento debían mantener un mínimo esencial de capacidades logísticas, entendiendo por esencial la capacidad necesaria para mantener y reparar los Sistemas de Armas y otros equipos militares necesarios para que las Fuerzas Armadas puedan cumplir los planes estratégicos y de contingencia preparados por la Junta de Jefes de Estado Mayor, impulsándose a su vez por el Departamento de Defensa y el Congreso los acuerdos de PPP en el área del apoyo logístico. Una de las iniciativas en este sentido fue la modificación, en el año 1998, de la legislación que limitaba al 40% del presupuesto de mantenimiento en depósitos y reparaciones el nivel de contratación con empresas privadas, elevándolo hasta el 50%. De esta forma, el número de PPP que tenía en marcha el Departamento de*

*Defensa en sus 20 depósitos de mantenimiento principales, el primero de los cuales se inició en 1994 por el Ejército de Tierra, pasó de 19 en el año 1998 a 93 en el año 2002.*

*Otra iniciativa fue el establecimiento en 1985 de un programa con el propósito de determinar la utilidad, principalmente en términos económicos, de establecer concursos entre los depósitos de mantenimiento del Departamento de Defensa y los contratistas privados, para la asignación del overhaul de los buques de la Armada. El Congreso extendió más tarde estos concursos a la aviación naval, al Ejército de Tierra y a la Fuerza Aérea. Sin embargo, en el año 1994 se suspendió este modelo de externalización al constatar que los sistemas de gestión financiera y las bases de datos de las Fuerzas Armadas no reunían las condiciones necesarias para determinar el verdadero coste del trabajo realizado en sus depósitos, no pudiéndose realizar, en consecuencia, una comparación equilibrada de los costes del sector público y del privado que permitiera seleccionar la oferta más adecuada.*

*En síntesis, los acuerdos de cooperación entre las Fuerzas Armadas de Estados Unidos y los contratistas privados tienen como objetivos el maximizar la utilización de las capacidades de sus depósitos de mantenimiento, reducir el coste de ostentar la propiedad de las instalaciones, reducir el coste del sostenimiento de los sistemas de armas y equipos y fomentar la cooperación con el sector civil. En sus reglamentaciones se insiste en la conveniencia de determinar el alcance de estos acuerdos de cooperación al adquirir los nuevos sistemas de armas, para evitar duplicar capacidades y obtener el menor coste del ciclo de vida del sistema.*

*En cuanto a la situación española en lo que se refiere a la externalización de los servicios logísticos de apoyo al sostenimiento y operación de los sistemas de armas y sus sistemas de apoyo, como se ha expuesto anteriormente, la externalización de estos servicios se ha ido incrementando progresivamente a medida que los recursos humanos propios iban disminuyendo e iba aumentando la complejidad de los sistemas de armas junto con el coste del equipamiento que se requería para su mantenimiento. La incorporación de sistemas de armas de última generación ha acentuado la necesidad de estudiar el establecimiento de un plan de externalización adecuado a la nueva situación. Dicho plan deberá determinar cuál es el modelo de externalización más conveniente en cada caso particular. A este respecto, el Ejército*

*del Aire ha iniciado ya este estudio, centrado principalmente en la externalización de sus Maestranzas Aéreas, aunque su consecución requerirá la modificación de la actual Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP), ya que las limitaciones que impone hacen prácticamente inviables los diferentes modelos que se podrían adoptar para su externalización, estando en desarrollo actualmente un proyecto de modificación de la misma, que vendría a denominarse Ley de Contratos del Sector Público (LCSP), que contempla la tipificación legal de una nueva figura, el contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado. No obstante, dada la complejidad de la entrada en servicio del avión de combate Eurofighter, inicialmente se ha externalizado una parte significativa de su mantenimiento.*

*La situación esbozada en el párrafo anterior, se desarrolla más extensamente en los trabajos de esta Monografía preparados por Miguel Ángel Ruipérez y Juan Antonio del Castillo, en lo referente a la externalización de los servicios logísticos de apoyo al sostenimiento y operación de los sistemas de armas, y por Jesús del Olmo en relación con las dificultades que presenta, para su aplicación a la externalización, la vigente LCAP y las posibilidades que podría ofrecer la LCSP actualmente en tramitación.*

### **Externalización en apoyo de la actividad a desarrollar**

#### **por las fuerzas expedicionarias, fuera del territorio nacional**

*La externalización en este campo ha adquirido últimamente un gran auge, no exenta de controversias, debido principalmente a las necesidades derivadas de la participación en los últimos conflictos que han tenido lugar tanto en los Balcanes, campañas de Bosnia y Kosovo, como en Irak, guerras del Golfo con las operaciones Desert Storm e Iraqi Freedom, así como en Afganistán en la operación Enduring Freedom, dando lugar a la proliferación de lo que se ha denominado Compañías Militares Privadas, PMC (Private Military Companies), cuyo catálogo de servicios se ha ido ampliando cada vez más, comenzando por los servicios más elementales, como pueden ser los de limpieza de instalaciones, lavandería, restauración, etc., pasando por otros de mayor envergadura y trascendencia como son los de traducción, conducción de vehículos para el transporte de comida y combustible, construcción de instalaciones, mantenimiento de vehículos y de los equipos de los sistemas de armas, etc. y llegando a incluir algunos servicios que se podría*

*considerar que deberían estar reservados a los miembros del contingente militar como serían los de seguridad y protección de instalaciones militares y de convoyes de abastecimiento, entrenamiento de tropas locales y participación en la realización de interrogatorios a los prisioneros, como fue el conocido caso de la cárcel de Abu Ghraib en Irak, donde se cometieron algunos abusos.*

*No hay duda de que la externalización de los servicios de apoyo en las primeras fases del despliegue de la fuerza, cuando no se cuenta con lo que se denomina en la Organización del tratado del Atlántico Norte (OTAN) HNS (Host Nation Support), es esencial ya que facilita un despliegue más rápido, obteniéndose normalmente a través de contratistas y personal locales que proporcionan bienes y servicios que pueden incluir construcciones de poca envergadura. Pero poco a poco, además de ampliar sus áreas de actuación, la actividad de estas compañías se ha ido desarrollando, en algunas ocasiones, en posiciones cada vez más avanzadas del despliegue de la fuerza militar, con el riesgo que esto entraña, aunque la mayoría de los contratistas civiles operan en áreas exteriores al teatro de operaciones. Aunque se pretende que sólo actúen en zonas seguras, lo que se puede denominar benignas, desafortunadamente los expertos consideran que los campos de batalla actuales son más complejos, dinámicos y no lineales, lo que significa que no están tan claramente definidas las líneas del frente y de la retaguardia. Para paliar en cierta medida este problema, los británicos instan a las compañías privadas a que sustituyan en las zonas de riesgo, de entre su personal contratado, al personal puramente civil por personal perteneciente al cuerpo de reservistas, creado en 1996 y denominado Sponsored Reserve, que son reservistas miembros de las Fuerzas Armadas, personal mejor entrenado que los civiles para operar en zonas de riesgo y con la condición de personal militar y, por lo tanto, de combatientes; no obstante este tipo de personal contratado se ha utilizado hasta ahora en limitadas ocasiones.*

*La utilización de estas compañías privadas, en zonas que no sean propiamente de combate o próximas a ellas, puede ser conveniente al poder ofrecer sus servicios con rapidez y flexibilidad por no estar sometidos a las limitaciones, procedimientos y legislación a que están supeditados los organismos públicos y al no requerir, en general, estructuras organizativas importantes, reclutando la mayor parte del personal seleccionándolo en muchas ocasiones de las listas de que disponen de personal retirado de las Fuerzas Armadas dispuesto a prestar sus servicios en estas*

*compañías, lo que supone una reducción de costes para ellas al no invertir en entrenamiento ni incurrir en el coste que supone tener personal fijo contratado aun sin tener actividad concreta a realizar de manera continuada. Sin embargo, en las zonas de combate o en las que se sitúen los contingentes militares propios para operar desde ellas, los analistas consideran que la presencia de personal civil contratado, que tiene la consideración de civiles autorizados a acompañar a las fuerzas, siendo no combatientes, puede complicar en gran medida la vida del jefe de la fuerza desplegada por varias razones como son, entre otras, el tener que darles protección, cuando en el caso de los soldados propios éstos se protegen a sí mismos; el no poder contar con ellos en el caso de una situación comprometida, por no estar autorizados a utilizar armas por los problemas legales que esto conlleva, como veremos a continuación, cuando si los trabajos realizados por los contratistas fueran realizados por soldados, éstos pueden empuñar las armas en cualquier momento que se considere necesario; el carecer en ocasiones, al contrario que los militares, de la capacidad física, el entrenamiento y la disciplina necesarios para el apoyo al combate; los contratistas además, al no ser soldados, pueden rehusar proporcionar los bienes y servicios establecidos en el contrato en áreas potencialmente peligrosas o pueden rechazar entrar en un área hostil independientemente de que se tenga que llevar a cabo una misión crítica.*

*Por otra parte, el hecho de que normalmente parte del personal contratado sea local del país donde se está operando, puede producir un efecto beneficioso al ser, de esta manera, mejor aceptadas las tropas de otro país operando en su territorio. Sin embargo, en contrapartida, el personal contratado localmente puede constituir un riesgo al poder colaborar, dando información o de otro modo, a la consecución de algún tipo de sabotaje o robo de equipos u otros bienes*

*En otro orden de cosas, la autoridad del jefe de la fuerza sobre el personal contratado suele estar limitada, ejerciéndola a través de los términos establecidos en el contrato cuyo director no se encontrará normalmente en la zona de despliegue. Tampoco podrá aplicar el Código de Justicia Militar al personal civil cuando incurran en alguna falta de disciplina o violación de las normas establecidas, a menos que haya una declaración formal de guerra, cosa improbable en los conflictos actuales. Por último, la empresa contratada o alguno de sus empleados, ya sea por situación de riesgo o por otro motivo, pueden decidir abandonar la zona dejando al jefe de la*

*fuerza sin un apoyo que puede ser imprescindible, cosa que no ocurriría si este apoyo fuera prestado por soldados.*

*A pesar de todos los problemas enumerados, tanto los americanos como los británicos consideran que el recurso a las compañías privadas para sustituir al personal militar en actividades no consideradas esencialmente operativas (con la dificultad intrínseca que conlleva su definición precisa), no es algo que sería bueno tener, sino que es una parte vital de la capacidad de proyección de la fuerza. En particular, el Ejército de Tierra de Estados Unidos considera que el apoyo logístico por medio de contratistas civiles es una parte integral del proceso de obtención del apoyo, máxime en las circunstancias de los conflictos actuales en los que es necesario en algunas ocasiones generar y desplegar la fuerza en el área de operaciones con mayor rapidez.*

### **Aspectos legales de la externalización**

*Por lo que se refiere a la externalización del apoyo a la actividad que las Fuerzas Armadas realizan en territorio nacional, el problema que se puede presentar es el de la capacidad que permitan las leyes contractuales en vigor para poder realizar contratos del tipo de los expuestos anteriormente, como los acuerdos de cooperación entre el sector público y el privado o las iniciativas de financiación privadas, ambos de larga duración y que, como ya se ha comentado anteriormente, en el caso español no serían viables con la legislación actual, pero que es un problema fácilmente solucionable que pasa por la modificación de la misma, proceso que se encuentra en marcha actualmente.*

*Más complicados de resolver son los aspectos legales que se plantean en la externalización en apoyo de la actividad a desarrollar por las fuerzas expedicionarias fuera del territorio nacional.*

*En efecto, aunque el estatus legal del personal civil contratado a través de las compañías privadas no está con frecuencia claramente determinado, se considera que aquéllos que no están involucrados en operaciones militares o en apoyo directo a operaciones militares, son no combatientes, asignándoles una clasificación especial denominada "civiles autorizados a acompañar a la fuerza sobre el terreno" y deben estar identificados como tales, no teniendo derecho a llevar armas de fuego y*

*estando sujetos a las leyes de la nación en que se encuentren, no a las del país de origen o que les ha contratado. Con esta consideración tienen derecho a alguna, pero no a todas, de las protecciones otorgadas a los combatientes, como por ejemplo en el caso de ser capturados en el que tendrían derecho a que se les aplicara el estatus de prisionero de guerra siempre que no hayan violado su estatus legal, aunque en algunos de los países en que se desarrollen las operaciones pueden no reconocer las leyes internacionales al respecto y puedan no aplicarles dicho estatus; por el contrario, si un civil mata a alguien durante un combate y después es capturado, puede ser detenido, tratado y castigado como un criminal; sin embargo, en la misma situación, un soldado sólo puede ser detenido como prisionero de guerra. Ésta es una de las razones por las que no se permite al personal contratado llevar uniforme militar, para evitar poner en peligro el estatus especial a que tienen derecho los soldados.*

*Por otra parte, las resoluciones de las Convenciones de La Haya del año 1907 y de Ginebra del año 1949, que determinan en términos generales el estatus de los individuos que participan en las guerras, pueden no ser aplicables durante operaciones militares no definidas como de guerra.*

*Un problema que se puede presentar es la consideración que puede tener la actividad que realicen estos civiles dependiendo del lugar donde la efectúen con relación a la zona de operaciones. Por ejemplo, si un civil se traslada al área de operaciones a realizar una actividad de mantenimiento técnico menor de un equipo de un sistema de armas, puede estar violando las limitaciones establecidas en relación con el apoyo a operaciones hostiles; sin embargo, la misma persona realizando el mismo mantenimiento al mismo equipo en una instalación de mantenimiento fuera del área de operaciones, puede no violar la limitación.*

*Otro problema, en este caso en relación con la actuación personal de cada uno de los civiles contratados, es que no están sujetos al Código de Justicia Militar, lo que hace que pueda ser difícil para el jefe de la fuerza mantener la disciplina y el orden, sobre todo en ocasiones comprometidas.*

*De todo lo anterior se deduce la importancia que tiene el que se pudiera llegar a aprobar y establecer una legislación internacional común que contemplara la*

*especificidad de los conflictos actuales y la participación en ellos de personal civil contratado, aunque se considera que es un objetivo difícil de conseguir, al menos a corto plazo.*

*En su trabajo para esta Monografía, Jesús del Olmo expone con más detalle cuál es la situación jurídica presente del personal que interviene en los conflictos actuales.*

## **Conclusiones**

*Dada la tendencia actual a centrar cada vez más la actividad del personal de las Fuerzas Armadas en sus aspectos operativos, en parte forzados por la reducción de sus recursos de personal, liberándoles de aquellos cometidos considerados de apoyo que pueden ser realizados por empresas privadas, es evidente que las Fuerzas Armadas se ven abocadas a la externalización de parte de los cometidos que se venían realizando actualmente, delegándolos en empresas especializadas en dichos cometidos y buscando a su vez, si ello fuera posible, reducir el coste en comparación con el que tenían cuando se realizaba con medios propios.*

*Por otra parte no hay que olvidar que las Fuerzas Armadas no son ajenas a esta práctica de la externalización que utilizaron ampliamente desde la antigüedad hasta hace pocos siglos, recurso al que se acudió nuevamente poco a poco a partir de la mitad del siglo XX y de forma decidida a partir de la década de los ochenta.*

*Para aplicar la externalización sin que vaya en detrimento de la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas y en la medida de lo posible sin incremento del gasto (ver a este respecto el trabajo para esta Monografía de Juan Carlos Graciano), habrá que analizar primeramente qué actividades o cometidos son susceptibles de ser externalizados y en segundo lugar las condiciones de la contratación.*

*Como se ha expuesto anteriormente, un principio básico a respetar por las empresas que deciden externalizar parte de sus cometidos, válido también para las Fuerzas Armadas, es el de conservar aquellas actividades que constituyen la esencia o núcleo de la empresa, excluyendo asimismo de la externalización aquellas actividades que son críticas para la misión de la empresa. De acuerdo con estos principios, en el caso de las Fuerzas Armadas, parece estar claro que la esencia de su actividad la constituye la realización de las misiones operativas que se le*

*encomiendan tanto en tiempo de paz como de crisis o de conflicto armado, aunque se podría argüir que parte, si no todas, de las que se realizan en tiempo de paz podrían ser susceptibles de externalización si se considerara conveniente y se encontraran empresas civiles con capacidad para llevarlas a cabo, pero esto tendría como contrapartida negativa la pérdida de la capacidad por parte de las Fuerzas Armadas para realizar algunas actividades que sólo ellas podrían desarrollar en caso de conflicto y que sería difícil que pudieran adquirir de nuevo, al menos en el plazo de tiempo requerido.*

*Por lo que se refiere a la determinación de cuáles son las actividades críticas para el desarrollo de su misión, es una tarea complicada que requiere un estudio en profundidad y que tendrá variables diferenciadas para cada uno de los tres Ejércitos.*

*Para el resto de actividades susceptibles de ser externalizadas, el catálogo de las mismas no es fijo. La experiencia de su evolución en los países que han optado más decididamente por la externalización muestra que se comienza aplicando a actividades de menor trascendencia como son las relacionadas con la vida y funcionamiento de las unidades, por ejemplo los servicios de restauración y limpieza tanto en territorio nacional como en las áreas de despliegue de las fuerzas expedicionarias y poco a poco se va aumentando el alcance y la trascendencia de las actividades externalizadas llegando incluso a rebasar los límites que se había considerado inicialmente que no se debían sobrepasar por juzgar que concernían a actividades a realizar exclusivamente por el personal militar, poniendo como límite únicamente las actividades que están directamente relacionadas con el combate.*

*De entre las actividades a externalizar, una de las más significativas por su importancia y la trascendencia que tiene en el aseguramiento de la capacidad operativa de la fuerza es el apoyo logístico en general, que se trata con amplitud en el capítulo de esta Monografía preparado por José María Escario y el mantenimiento de los sistemas de armas en particular. Como se ha expuesto anteriormente, la externalización de este mantenimiento ha ido en aumento progresivamente debido a varios factores como son el incremento de la complejidad de los sistemas de armas y sus equipos, el encarecimiento del equipamiento necesario para realizar dicho mantenimiento y la continua reducción de los recursos de personal. Dado que la tendencia de estos factores es creciente, se considera que sería conveniente*

*afrontar la situación con realismo, analizando el problema en profundidad para determinar los recursos de que se van a disponer en el futuro y en qué áreas o sistemas sería más idónea su asignación, tanto desde el punto de vista del aseguramiento de su operatividad por la trascendencia de la misma como de su coste, procediendo de manera ordenada y planificada a la externalización del resto. La pronta toma de decisiones al respecto, no exenta de un estudio exhaustivo, se juzga que sería especialmente necesaria en el caso de los sistemas de armas que se están adquiriendo últimamente para fijar desde el primer momento la parte del apoyo que se estima conveniente realizar con medios orgánicos y la que, por el contrario, se va a externalizar, para evitar realizar gastos innecesarios o duplicados en el equipamiento e instrucción requeridos.*

*El segundo objetivo de la externalización en el caso de las Fuerzas Armadas (el primero debe ser siempre garantizar su capacidad y disponibilidad operativa) sería la reducción del coste de realización de la actividad que se externaliza. Para poder alcanzarlo se requiere que existan empresas privadas capacitadas para realizar eficazmente la actividad que se contemple, preferentemente más de una para que exista competencia entre las mismas que permita conseguir un coste más reducido en su contratación sin disminuir la eficacia, y que puedan realizarla en las situaciones y condiciones específicas requeridas en el desarrollo de la actividad de las Fuerzas Armadas, lo que puede excluir algunas actividades que se desarrollen fuera de nuestras fronteras y sobre todo en zonas de conflicto armado. Por otra parte, los contratos que se establezcan tienen que asegurar una estabilidad del coste de los mismos a lo largo del tiempo. El espejismo de externalizar una actividad, perdiendo la capacidad propia de desarrollarla, a la vista del reducido coste a que se nos ofrece sin garantías de que ese coste se va a mantener cuando no haya punto de retorno, producirá un resultado totalmente opuesto al que se buscaba y con difícil solución en un próximo futuro. Por ello es imprescindible tener capacidad para poder realizar contratos de larga duración que garanticen la estabilidad en el desarrollo de la actividad y en el coste económico de los mismos. Esto que es bueno para las Fuerzas Armadas, lo es asimismo para las empresas civiles, que pueden de esta manera planificar su actividad y la obtención de los medios que se requieren, lo que puede redundar a su vez en el coste de la misma.*

*En relación con la posible reducción de costes que pueden conseguir las Fuerzas Armadas con la externalización de algunas de sus actividades no existe unanimidad entre los analistas de esta práctica. En lo que sí coinciden es que para poder conseguirla se tienen que dar varias condiciones. Primero, como se ha mencionado anteriormente, es muy conveniente que la contratación se lleve a cabo en competencia entre varias empresas. En segundo lugar, es preciso que los términos del contrato sean muy claros y determinados, tanto en lo que concierne al trabajo a realizar, que debe estar bien detallado y especificado, como a la duración del mismo y su valor económico. Cualquier indefinición en las cláusulas del contrato producirá en una buena parte de los casos un incremento del coste del mismo. Todos estos aspectos de la contratación de la externalización se tratan con más detalle en el trabajo para esta Monografía de Rosendo Escribano. Otro factor importante para garantizar el posible beneficio económico de la externalización es la realización de un seguimiento adecuado del desarrollo del contrato durante todo el periodo de tiempo en que se encuentre en vigor, para garantizar que se mantienen sus condiciones iniciales en la mayor medida posible. A este respecto, los contratos que se realizan para el apoyo de las fuerzas expedicionarias y sobre todo cuando el despliegue se realiza con cierta urgencia, suelen ser más indefinidos y flexibles, por no conocer bien las condiciones en que se va a realizar la actividad ni las necesidades reales así como la duración exacta del despliegue. Todo esto llevará invariablemente a un exceso de gasto sobre lo previsto que es preciso controlar con la mayor eficacia posible.*

*Por lo que se refiere a quién debe ser el beneficiario del hipotético ahorro que se produzca con la externalización de una actividad de las Fuerzas Armadas, por lo general no existe acuerdo entre los técnicos de la hacienda pública y los responsables de los presupuestos de las Fuerzas Armadas. Para los primeros, cualquier ahorro presupuestario que se produzca en un Departamento Ministerial debe ser recuperado por la hacienda pública que será quien determine la utilización que se debe hacer del mismo. Por su parte, los responsables de los presupuestos de las Fuerzas Armadas, y un buen número de analistas militares, defienden que si el ahorro se ha conseguido gracias a su buena gestión, el ahorro debería revertir a su fondo presupuestario para atender las necesidades no cubiertas de mejora del equipamiento de las Fuerzas Armadas y de su modernización. Los partidarios de*

*esta solución añaden que esto serviría además de estímulo a los gestores militares para ampliar las actividades a externalizar en áreas susceptibles de conseguir ahorros adicionales.*

*En otro orden de cosas, los partidarios de la externalización en las Fuerzas Armadas señalan que un beneficio añadido de la misma para la nación es la promoción de su tejido industrial, no sólo de las grandes empresas sino de las medianas y pequeñas que participarían de la misma bien directamente, bien por el efecto en cadena que produciría la subcontratación que las primeras realizarían para atender a los contratos que ellas mismas hubieran obtenido en aquellas actividades del contrato principal en las que podrían reducir el coste de su realización mediante la subcontratación de empresas de menor entidad y especialistas en esas actividades.*

*Como conclusión final cabe añadir que, dado que el recurso a la externalización de parte de las actividades de las Fuerzas Armadas es una práctica en auge cuya progresión aumenta día a día, sería muy conveniente para obtener la mayor eficacia y rentabilidad de la misma la realización de estudios en profundidad en los que participaran todos los actores afectados para determinar sus posibles beneficios, utilidad y conveniencia, en cada área y actividad susceptible de ser externalizada, previa determinación de las mismas.*

## **Bibliografía**

“Military outsourcing-early modern style”. David Parrot.

“Contingency Contracting and Contracted Logistic Support: A Force Multiplier”. Mark D. Terry.

“El Ejército de los Austrias”. Enrique Martínez Ruiz.

“Economic Progress and the Technology of War in Pre-industrial Europe”. Meir Kohn.

“The Military Revolution: Military Innovation and the Rise of the West, 1500-1800”. Geoffrey Parker.

“Compatible Incentives and the Purchase of Military Commissions”. Douglas W. Allen.

Army Regulation 715-9. Contractors Accompanying the Force.

“Soldiers of Fortune”. David Isenberg.

“Contractors on Deployed Military operations: United Kingdom policy and Doctrine”. Matthew Uttley.

“Contractors on the Battlefield: The Ethics of Paying Civilians to Enter Harm’s Way and Requiring Soldiers to Depend upon Them”. Gordon L. Campbell.

“Military Outsourcing: UK experience”. Keith Hartley.

"Public War, Private Fight?. The United States and Private Military Companies". Deborah C. Kidwell.

"Think Again: Mercenaries". Deborah Avant.

"United States General Accounting Office, report on Depot Maintenance Public-Private Partnerships". April 2003.

"Public Private Partnerships". Vicky Lee.

"Value for Money Assessment Guidance". UK HM Treasury.

"Public Private Partnerships: The Government Approach". UK.

"Controlling Private Military Companies: The United Kingdom and Germany". Elke Krahnmann.

"UK Foreign Affairs Committee: Private Military Companies".

"Private Military Companies: Options for Regulation". UK.

"Regulating Private Military Companies: What Role for the EU?" Elke Krahnmann.

"Public and Private Roles in Maintaining Military Equipment at the Depot Level".

"Outsourcing War". Anthony Bianco, Stephanie Anderson.

"La Logistique militaire: Évolutions et nouveaux enjeux". CEREMS.

"The Business of War". Marc von Boemcken.

"IRAK: Military Outsourcing". Esther Pan.

"Conditional Legitimacy, Reinterpreted Monopolies: Globalisation and Evolving State Monopoly on Legitimate Violence". Anna Leander.

"Managing, Deploying, Sustaining, and Protecting Contractors on the Battlefield". Joe A. Fortner.

"Contracting for Depot-Level Maintenance". John R. Withers.

"La privatisation des actions de défense et de sécurité". Carole Balme.

Air Force Instruction 63-107. Integrated Product Support Planning and Assessment.

FM 100-10-2. Contracting Support on the Battlefield. Department of the Army.