



Universidad de Jaén

Facultad de Ciencias Sociales
y Jurídicas

Trabajo Fin de Grado

**EXTERNALIZACIÓN DE
FUNCIONES EN EL ÁMBITO
DE LA DEFENSA: LAS
EMPRESAS MILITARES DE
SEGURIDAD**

Alumno: José Miguel Martínez Castro

Julio, 2018.

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN.....	3
2. MARCO TEÓRICO.	4
2.1 CONCEPTO DE EXTERNALIZACIÓN.	4
2.2 VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA EXTERNALIZACIÓN.....	5
2.3 PROCESO Y DESARROLLO DE LA EXTERNALIZACIÓN.	6
2.4 BÚSQUEDA DE LA MEJORA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA.....	7
2.5 VIABILIDAD Y LÍMITES A LA EXTERNALIZACIÓN.....	9
2.6 EL PROCESO DE EVALUACIÓN Y EL CONTROL DENTRO DE LA EXTERNALIZACIÓN.....	13
3. SEGURIDAD Y DEFENSA: LAS EMPRESAS MILITARES DE SEGURIDAD.	14
3.1 LA EXTERNALIZACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD Y DE LA DEFENSA.....	14
3.2 LA HISTORIA DE LA EXTERNALIZACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD Y DE LA DEFENSA.	17
3.3 COMIENZOS EXTERNALIZACIÓN EN SEGURIDAD Y DEFENSA EN ESPAÑA.	17
3.4 MOTIVOS POR LOS QUE SE EMPLEA LA EXTERNALIZACIÓN.....	19
3.5 POSIBILIDAD DE EXTERNALIZACIÓN.....	20
3.6 CARACTERÍSTICAS PROPIAS DE LA EXTERNALIZACIÓN DENTRO DEL ÁMBITO MILITAR.....	22
3.6.1 INCONVENIENTES DE LA EXTERNALIZACIÓN DENTRO DE LAS FUERZAS ARMADAS.....	24
3.7 EL FENÓMENO DE LA EXTERNALIZACIÓN EN OTROS PAÍSES.	24

3.8 EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVICIOS DE DEFENSA.	28
4. CONCLUSIÓN.....	32

RESUMEN.

Este trabajo de investigación trata sobre la industria de seguridad y de defensa, más concretamente todas aquellas cuestiones que rodean a la externalización de funciones relacionadas con la seguridad y la defensa. Estudiaremos cómo las fuerzas armadas, tanto en el caso español como en el resto de principales países, utilizan la externalización de servicios para dar respuesta a las necesidades que tienen los gobiernos y los estados en cuanto a seguridad y defensa se refiere. Analizaremos la externalización de este tipo de servicios militares desde sus comienzos históricos hasta nuestros días, distinguiendo así sus ventajas y desventajas, y la forma en la que se aplica en los diversos países.

PALABRAS CLAVE.

Externalización, gestión indirecta, Nueva Gestión Pública, Ministerio de Defensa, Fuerzas Armadas y EPSD.

ABSTRACT.

This research work deals with the security and defense industry, more specifically all those issues that surround the outsourcing of functions related to security and defense. We will study how the armed forces, both in the Spanish case and in the rest of the main countries, use the outsourcing of services to respond to the needs of governments and states regarding security and defense. We will analyze the outsourcing of this type of military services from its historical beginnings to the present day, distinguishing its advantages and disadvantages, and the way in which it is applied in different countries.

KEY WORDS.

Outsourcing, indirect management, new public management, Ministry of Defense, Armed Forces and EPSD.

1. INTRODUCCIÓN.

En este proyecto de investigación nos encontraremos con dos bloques fundamentales que tratarán de crear un hilo conductor desde el concepto de externalización en una Administración Pública hasta el estudio de las empresas militares de seguridad y defensa. En el marco teórico trato de explicar el fenómeno de la externalización y su utilización por parte de las administraciones públicas. La segunda gran parte del proyecto de investigación tratará más específicamente sobre la externalización en el ámbito de la seguridad y de la defensa, en especial en las empresas privadas de dicho sector. Se pretende con esto conocer en profundidad el fenómeno de la externalización y cómo ha sido objeto de búsqueda de las administraciones públicas para ser así más eficientes y eficaces a la hora de prestar servicios. Este hecho buscamos aplicarlo al ámbito de la seguridad y de la defensa y estudiar cómo las Fuerzas Armadas han utilizado a empresas prestadoras de servicios de defensa para delegar una gran cantidad de funciones.

La externalización ha sido uno de los grandes fenómenos que se han producido en el sector público como una de las formas para mejorar los servicios que prestan las administraciones públicas y para ser más eficientes tanto desde el punto de vista económico como productivo. En las Fuerzas Armadas ha destacado debido a que esta industria ha sido una de las que más cambios ha experimentado a nivel tecnológico y en la forma de prestar servicios de seguridad y defensa. Trataremos de desentrañar todos los mecanismos con los que las administraciones públicas externalizan servicios de defensa y estudiaremos tanto riesgos como ventajas que plantea la externalización.

La investigación tiene como principal interés la externalización de las funciones de defensa y sobre cómo este fenómeno ha ayudado a las administraciones públicas a ser más capaces y a prestar servicios militares de una forma más eficaz. También se trata de indagar en el fenómeno de la externalización e intentar comprender su funcionamiento para conocer tanto sus ventajas como sus riesgos, y llegar a la conclusión de si es una herramienta factible en unos casos o si es un riesgo para otros.

En otras palabras, lo que intentamos con esta investigación es conocer cómo funcionan las empresas que se dedican al sector privado de la seguridad y la defensa, y cómo se comportan en relación a las administraciones públicas. Esto nos permitirá conocer como estas empresas han sido claves para las Fuerzas Armadas en su búsqueda para una mayor

eficacia y eficiencia, y que, a pesar de ello, también han supuesto numerosos riesgos en algunos casos.

2. MARCO TEÓRICO.

2.1 CONCEPTO DE EXTERNALIZACIÓN.

La externalización¹ como concepto se puede llegar a definir como un procedimiento por el cual una organización delega la ejecución de una serie de tareas y funciones que no forman parte de su núcleo esencial de actividad con la finalidad de conseguir una mayor eficacia y eficiencia en la producción. La externalización debe realizarse principalmente en aquellas funciones y tareas que no forman parte del núcleo central de la organización. Una vez se tiene claro el núcleo esencial de las actividades que realiza la organización se puede llegar a una división de tareas que son susceptibles de externalizar y llegar a un punto en el que existen tantas funciones y tareas que se han externalizado que se crean lo que llamamos “administración hueca” o “empresa hueca”. Consiste en una organización o entidad que ha externalizado prácticamente todas sus funciones y que solamente se encarga de la dirección y coordinación de las mismas.

Por el contrario, encontramos aquellas organizaciones que internalizan todas las tareas y funciones que forman parte de su proceso productivo, por ejemplo, una organización que se dedica a fabricar un determinado producto y se encarga de su producción desde el principio, es decir, lo crea completamente desde cero, sin externalizar ningún tipo de proceso productivo.

En el punto intermedio de esos dos extremos de los hemos hablado antes encontramos la externalización de algunas funciones secundarias y de un carácter auxiliar al proceso principal de producción.

Durante los últimos años hemos asistido a la necesidad de algunas administraciones públicas de utilizar a las empresas privadas en la dirección y tendencias de la nueva gestión pública.

Por lo tanto, dada la organización tan compleja y de enorme dimensión, la administración pública, tenemos que plantearnos que la posibilidad y la necesidad de externalizar algunos de sus servicios, y por ello, la administración pública establece lo

¹ Rivas, David. (2008). Externalización de los servicios de defensa en España. Pp. 12 – 13.

que se conoce con la figura jurídica gestión indirecta. Una de las formas jurídicas más representativas de gestión indirecta es la concesión, mediante la cual la administración pública le otorga capacidad a otra entidad de gestionar un servicio público. Destacan también la figura de la gestión interesada y el recurso del concierto como principales formas de gestión indirecta que se suele usar en las administraciones públicas.

Las administraciones públicas, al igual que las organizaciones privadas, tienen la necesidad de alcanzar sus objetivos de la forma más eficaz y eficiente posible, a pesar de que existen claras diferencias entre ambos sectores como pueden ser el ámbito de actuación, la gestión de los recursos humanos o la valoración de los riesgos.

No obstante, la administración pública denomina la gestión indirecta de forma que es la misma administración pública la que en todo momento mantiene la titularidad del servicio que se está prestando y una gran capacidad de decisión muy relevante. Además, se debe definir con gran precisión la información contable de las entidades a las que se le contrata para realizar dichos servicios públicos.

Las motivaciones que han tenido las organizaciones, tanto privadas como públicas, para la externalización de sus funciones es el abaratamiento de los costes de producción. Durante la edad contemporánea y los últimos años hemos asistido a una era de grandes avances tecnológicos que han servido para reducir costes de producción y esto ha llevado a la creación de grandes entidades multinacionales. Pero en los últimos veinte o treinta años y con un entorno mucho más inestable, las grandes empresas han reducido sus tamaños, prefiriendo expandirse geográficamente y provocando una desintegración vertical de sus funciones para poder contratar actividades en el exterior.

La externalización, en definitiva, podríamos decir que es una práctica de gestión que consiste en renunciar a ciertas tareas y funciones, total o parcialmente, para que otros organismos externos se encarguen de dichas tareas y funciones de una forma más eficiente y eficaz.

2.2 VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA EXTERNALIZACIÓN.

De entre las principales ventajas destacan la reducción de los costes debido a que la externalización de funciones nos permite ser más eficientes y eficaces en la totalidad de la gestión, generación de economías de escalas aportando un valor añadido en los diferentes procesos de producción. También aumentamos nuestra competitividad debido

a la mejora de los servicios, al igual que disponemos de un acceso a numerosos recursos y habilidades más específicas como sectores que se dedican a cuestiones muy específicas que una gran administración pública no se puede dedicar. Otra de las ventajas que nos aporta la externalización es una mayor flexibilidad e innovación, además permite a la entidad u organización centrar todos sus recursos y medios en la principal actividad a la que se dedica.

Como principales desventajas nos encontramos con las nuevas necesidades que existen en cuanto a potenciar ciertas capacidades en tereas como estudios de mercado, solvencia de proveedores, control y negociación sobre los procesos de externalización, adaptación mutua a los proveedores, coordinación de trabajos y de personal, dependencia respecto de los proveedores y entidades externas, pérdida de experiencia, etcétera.

Principalmente, cuestiones que mucho tienen que ver con el control sobre todos los procesos que intervienen en la externalización de los servicios.

2.3 PROCESO Y DESARROLLO DE LA EXTERNALIZACIÓN.

El proceso de externalización ²es algo bastante complejo ya que se deben analizar las dificultades existentes para la correcta y completa ejecución. Los procesos en los que se divide el desarrollo del proceso de externalización podríamos decir que son cuatro etapas: reflexión y planteamiento previo, preparación del acuerdo de externalización, ejecución del acuerdo y seguimiento del acuerdo.

A) Reflexión y planteamiento previo.

Para cualquier organización y entidad pública, establecer y conseguir unos objetivos es fundamental para tomar las decisiones correctas a la hora de maximizar su valor y sus beneficios. Es decir, establecer esa serie de objetivos para conseguir una mayor eficacia y eficiencia, a veces, incluye la valoración de si es necesario externalizar algunas funciones y tareas para conseguir el máximo potencial para la administración pública.

B) Preparación del acuerdo de externalización.

Durante esta etapa destaca el establecimiento de contactos, estudios del mercado, análisis y preparación de negociaciones con las posibles entidades a las que se les va a delegar las funciones.

² Salvador, Miquel. Riba, Clara. (2017). La externalización como estrategia de gestión en los servicios públicos locales.

C) Ejecución del acuerdo.

Una vez se concluye la elección del candidato, se procede a establecer el ajuste de todas las cláusulas y puesta en marcha del contrato, el cual no estará exento de dificultades durante tal proceso. A partir de este momento, existe una estrecha relación entre ambas partes.

D) Seguimiento del acuerdo.

Durante esta etapa es necesario un seguimiento y una valoración constante de la entidad u organización en la que se han delegado las funciones y tareas pertinentes, y en el caso de las administraciones públicas, éstas se sitúan con bastante superioridad respecto a la entidad externa.

Una vez hemos hablado del concepto de externalización en sentido amplio y aplicándolo tanto al sector privado como al público es hora de explicar la externalización dentro de las Administraciones Públicas en nuestro país y como cada vez más, esta práctica se ha ido extendiendo a lo largo y ancho de nuestro sector público, incluyendo el ámbito militar y de la seguridad.

2.4 BÚSQUEDA DE LA MEJORA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA³.

Debemos tener en cuenta que la gestión pública y la gestión privada son dos modelos completamente diferentes ya que los objetivos y procedimientos son diferentes en cada caso. De entre los principales objetivos de la empresa o sector privado está la supervivencia de la misma a lo largo del tiempo y que tiene como principal meta conseguir maximizar su valor a través de beneficios. Sin embargo, el sector público tiene unos objetivos muy diferentes: mantener el bienestar de la sociedad, redistribuir la riqueza de la forma más equitativa posible, conseguir estabilidad económica y el desarrollo económico de los diversos sectores de la población, etcétera.

En España, la Administración Pública ha sufrido numerosos intentos y procesos para modernizarse y adaptarse a los cambios que afectan a las nuevas sociedades debido a factores como las nuevas tecnologías, etcétera. La aprobación de normas como la Ley 30/1992, del 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de

³ García Sánchez, Isabel María. (03/2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. Universidad de Salamanca.

Contratos del Sector Público⁴, o incluso la Ley 11/2007, del 22 de junio, sobre el Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, han sido medidas que han servido para modernizar las administraciones públicas y para ser cada vez más eficientes y eficaces a la hora de dar un servicio de calidad al ciudadano.

Durante los últimos treinta años aproximadamente, la mayor parte de los países desarrollados han desarrollado procesos de reforma de sus respectivas administraciones públicas para conseguir ser más eficientes y eficaces y eliminando lo que conocemos como burocracia. También se ha buscado una mayor flexibilidad y transparencia en todos los niveles de las administraciones, teniendo como guía la buena atención a los ciudadanos.

La principal base de todo este proceso de modernización de las administraciones públicas ha sido la comparación del sector público con el sector privado, siendo este último mucho más eficaz y eficiente, siendo así un referente para el sector público. Hemos de destacar, que del mismo modo que la utilización de métodos y técnicas del ámbito empresarial se han implantado en el sector público, se han empleado también en el ámbito de los ejércitos como pueden ser los conceptos de táctica y estrategia, diversos códigos éticos de conducta y estructuras jerarquizadas de forma piramidal, todo esto con una previa adaptación. Del mismo modo es necesario una adaptación de las técnicas empresariales empleadas en el ámbito empresarial, las cuales no son aplicables directamente en el sector público.

Por lo general, la administración pública ha tomado numerosas ideas del sector privado y en el paradigma burocrático se encontró un suelo muy fértil para la aplicación de ideas empresariales.

Todas estas medidas forman parte del intento de crear esa “Administración 2.0” o “Nueva Gestión Pública” con un novedoso y modernizador desarrollo de las administraciones y suponiendo la ruptura del clásico modelo burocrático weberiano⁵.

⁴Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Esta Ley tiene por objeto regular la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores; y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto.

⁵ Modelo Burocrático Weberiano. Max Weber definió la burocracia como un concepto basado en la forma en la que se organizan las personas, es decir, en las normas impersonales y la racionalidad, para garantizar la máxima eficiencia en la consecución de los logros. Los organismos actúan bajo un régimen de organización prefijado para el desarrollo de las actividades productivas.

En esa búsqueda de la mejora de las administraciones destaca el empleo de la externalización, que aplicado al ámbito de las administraciones públicas se trata de unas actividades o servicios que han sido delegados o transferidos a una empresa o entidad diferente de la Administración Pública, pero ésta es la responsable directa del buen funcionamiento del servicio que se esté prestando a la ciudadanía.

No debemos confundir externalización con privatización y con subcontratación. La privatización podríamos decir que se trata de un proceso por el cual, un servicio que anteriormente era prestado por el Estado pasa totalmente a manos del sector privado. Puede darse la circunstancia de que el proceso de privatización coincidiese con el proceso de liberalización de un sector económico en el cual ya no es necesario que el Estado intervenga para corregir deficiencias en ese mercado. La principal diferencia entre la externalización y la subcontratación es el carácter temporal de esta última ya que la subcontratación se utiliza para proyectos concretos con un carácter puntual, y la externalización tiene un carácter de perdurabilidad en el tiempo.

2.5 VIABILIDAD Y LÍMITES A LA EXTERNALIZACIÓN.

A la hora de plantearnos un proceso de externalización en el sector público debemos tener en cuenta que dicha externalización debe llevarse a cabo por motivos como la falta de dominio, ineficacia o incluso costes excesivos en las actividades que realiza la Administración Pública con sus propios medios. La necesidad del sector público de ofrecer un servicio de calidad y adecuados al ciudadano y no poder llegar a realizarlo correctamente también puede ser un motivo por el cual se decida proceder a la externalización de ciertas actividades. La externalización de un servicio debe ir precedido de un estudio para asegurarnos de que la decisión que estamos tomando es la correcta y la más oportuna. Por último, tener en cuenta que la externalización debe realizarse de la forma más adecuada posible y en base a la hoja de ruta que se haya establecido.

Primeramente, deberemos detectar que en la actividad a la que nos referimos existan carencias o errores que con las medidas adecuadas podamos solucionar. Uno de los principales problemas con los que las administraciones públicas se suelen encontrar es dificultades relacionadas con el sistema de contabilidad, ya que no son capaces de obtener información contable completa sobre los costes de la producción propia, al igual que los costes de producción externa. Incluso en los países más experimentados en cuanto al uso de la externalización se han llegado a detectar a través de organismos controladores

numerosas deficiencias en cuanto a la capacidad de negociación y un exceso del optimismo sobre la reducción de los costes en los servicios externalizados.

En definitiva, hay que tener en cuenta numerosos factores en la toma de decisión de externalizar un servicio o actividad en las administraciones públicas, siendo necesario analizar la naturaleza de dicha actividad para saber si es susceptible o no de externalizarse.

La delimitación de aquellas tareas que son susceptibles de externalización podemos decir que evolucionan con el tiempo ya que funciones y tareas que anteriormente formaban parte de la actividad y de la acción pública, hoy en día pueden considerarse completamente externalizables. Según Federico Aznar Fernández-Montesinos, *“Los límites de la externalización, normalmente, han quedado claramente definidos por la retención, por parte de las Fuerzas Armadas, de todas aquellas actividades o capacidades, que constituyan su verdadera razón de ser, pudiéndose externalizar sólo aquellas actividades que resulten secundarias, accesorias o complementarias.”*⁶ Por ejemplo, el Ejército de los Estados Unidos, durante la Guerra de Irak, externalizó una serie de tareas militares como la custodia, traslado e interrogatorios a presos, debido a la presión mediática que tuvo el Departamento de Defensa de los Estados Unidos por las enormes bajas de soldados estadounidenses durante la guerra.

En cuanto a la naturaleza legal de la externalización destaca la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, la cual es la que regula toda aquella materia que tiene que ver con la adjudicación de contratos públicos de obras, de suministro y de servicios. Actualmente nos encontramos dentro de un panorama legislativo basado en la denominada “Estrategia Europa 2020”⁷, con la cual, la contratación pública desempeña un papel fundamental como instrumento y herramienta para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, a la vez que conseguimos una mayor racionalidad desde el punto de vista económico.

Muchos autores y expertos en contratación administrativa, incluso hoy en día, siguen debatiendo sobre cuál es la mejor forma o modelo de contrato que se adecue a la

⁶ Federico Aznar Fernández-Montesinos. (14/12/2016). Las Fuerzas Armadas frente a la externalización. Instituto Español de Estudios Estratégicos.

⁷ La Estrategia Europa 2020 sirve de marco de referencia para las actividades en los ámbitos de la UE, nacionales y regionales. Los gobiernos de los países miembros han establecido objetivos nacionales que contribuyan a lograr los objetivos generales de la UE e informan al respecto dentro de sus Programas Nacionales de Reformas anuales.

externalización. Los principales tipos son la consultoría y asistencia, la gestión de servicios públicos y suministros.

Precisamente, la externalización ha tenido un gran éxito en aquellos sectores altamente experimentados y con una gran madurez, es decir, sectores regidos por una competencia prácticamente perfecta y que han aportado excelentes prestaciones al sector público. Nos referimos a actividades como auxiliares y de un carácter marcadamente secundario.

2.5.1 VENTAJAS, RIESGOS E INCONVENIENTES.

La externalización dentro del servicio público destaca, según numerosos autores, por un férreo control presupuestario, nivel en el servicio, flexibilidad, buen nivel de productividad, contacto y aprovechamiento de las nuevas tecnologías, gran rapidez en la implementación de nuevos proyectos. Además, la externalización nos permite tener una mayor eficiencia en la consecución de los objetivos en los servicios públicos, al igual que una mayor eficacia y reducción de costes.

Las ventajas que pueden obtener las administraciones públicas con la externalización son conseguir mejores proporciones en calidad/precio, minimizar los costes de producción y conseguir que se presten servicios que de otra forma el sector privado no prestaría.

También tenemos acceso a metodologías y procedimientos que se siguen en el sector privado que se suponen más ágiles y eficientes que en el ámbito público, al igual que conseguimos una transferencia de riesgos a los proveedores, ya que estos últimos cargan con una serie de riesgos y cotas que alcanzar, lo que se traduce también en una mayor competencia en el mercado frente a otras empresas que concurren en los concursos públicos.

El ciudadano, por otra parte, los beneficios que obtiene tienen que ver con que tienen disponibles una serie de servicios que de otra forma no tendrían, una mayor agilidad en el acceso a esos bienes y servicios, los cuales gozan de una mayor calidad y rebaja fiscal.

Debemos tener en cuenta que todas estas ventajas no son reales en la práctica de la externalización, si no que serían reales si dicha externalización se llevase a cabo de la

forma más correcta y completa posible, es decir, las ventajas de la externalización⁸ explicadas anteriormente son ventajas potenciales del empleo de la externalización.

Por otra parte, nos encontramos con los riesgos que corren las administraciones públicas a la hora de externalizar sus servicios públicos, ya que nos podemos encontrar con retrasos o ineficiencias relacionadas con incumplimientos, por parte de los adjudicatarios que deben de prestar el servicio en cuestión. Estos posibles incumplimientos o deficiencias en la forma de prestación del servicio público tienen como efecto que las administraciones públicas introduzcan mecanismos de prevención con el objetivo de disuadir dichos incumplimientos en las cláusulas administrativas de los contratos públicos. Estos mecanismos se traducen en herramientas de penalización de carácter obligatorio, pero que en ningún momento aseguran que el servicio público se ofrezca de la mejor forma posible.

Otros riesgos que deberemos tener en cuenta es la pérdida de aquellos conocimientos tanto técnicos como teóricos sobre el control y dirección de la actividad externalizada, al igual que la falta de capacidades por parte de las administraciones públicas para el seguimiento del contrato. Otro de los riesgos que deberemos asumir es la posibilidad de que los contratos que se realicen estén incompletos y nos encontremos en la necesidad de continuas revisiones en cuanto precios y condiciones del servicio. Crear situaciones de mercado similares al monopolio u oligopolio o incluso la existencia de cierta dependencia de la Administración Pública respecto del adjudicatario, de tal modo que se llegue a invertir la posición privilegiada de la Administración. Finalmente, los riesgos que debemos destacar forman parte del ámbito laboral ya que puede existir cierta conflictividad laboral relacionada con sindicatos y empleados.

La externalización es una práctica cada vez más común y debe ser una práctica cada vez más controlada de la forma más escrupulosa posible, cumpliendo así todos los objetivos y llevando a cabo la hoja de ruta con las medidas preventivas para los riesgos ya comentados.

⁸ El outsourcing como opción estratégica para la administración pública. (30/04/2004). Computerword.

Mucho tiene que ver todo esto con el denominado “principio de riesgo y ventura” que recoge la legislación sobre contratación administrativa, el cual consiste en que el servicio que se esté prestando corre a cuenta del contratista.

2.6 EL PROCESO DE EVALUACIÓN Y EL CONTROL DENTRO DE LA EXTERNALIZACIÓN.

Una vez que el proceso de externalización se ha puesto en marcha, las administraciones públicas deberán ejercer acciones de control y evaluación⁹ para que el contrato se cumpla correctamente. Con la evaluación no solo se pretende tener un control sobre como el servicio público se está llevando a cabo, sino que además sirve a la Administración Pública para formular consejos y sugerencias para aplicarlas al funcionamiento del servicio. Lo que pretendemos con esto, es que dicha evaluación sirva como instrumento o herramienta para recabar información y perfeccionar así el servicio público en cuestión.

El proceso de evaluación se caracteriza por aspectos como: es una práctica analítica y valorativa; analiza todo el proceso de externalización para asegurar la consecución de los objetivos; la función de evaluación es variable según el aspecto a controlar; debe ser un proceso completamente objetivo para conseguir la máxima exactitud en las mediciones de la actividad, al igual que debe de ser tanto cuantitativa como cualitativa; y por último debe ser una metodología que alcance todos los ámbitos posibles para conseguir una información plural y adecuada.

Para conseguir los principales requisitos de fiabilidad y calidad es necesario la elección de evaluadores que sean objetivos y profesionalmente cualificados. Es necesario definir los objetivos de carácter general de la actividad que está siendo valorada y adoptar aquellas medidas necesarias para evitar conflictos de intereses y la posterior ruina del proceso de evaluación.

Los procesos de evaluación deben tener dos funciones básicas, una descriptiva que aporte información objetiva y real, y otra que sea valorativa, es decir, que aporte juicios de valor sobre la implantación del programa.

⁹ Viñas Xifra, Josep. (2012). Causas para externalizar servicios en la Administración Pública. Instituto de Estudios Fiscales.

Destaca el control de carácter financiero y económico permanente que consiste en una evaluación constante de la situación y funcionamiento de las entidades que forman parte de las administraciones públicas para cerciorarse de que éstas se ajustan correctamente a la normativa y a los principios presupuestarios para conseguir una buena estabilidad presupuestaria y equilibrio financiero. La auditoría pública es una de estas formas de control económico-financiero.

En definitiva, todas aquellas tareas que han sido externalizadas, debemos tener un esquema de control en el plano de la legalidad y normativa contable, para así conseguir un control más eficaz haciendo hincapié en la eficiencia económica y en el cumplimiento de las cláusulas de pliegos y contratos.

Una vez que conocemos el concepto de externalización, podemos decir que ha sido una de las herramientas que han utilizado las administraciones públicas durante ese proceso de modernización para dejar atrás ese modelo burocrático y pasar a la ya denominada como “Administración 2.0”¹⁰. Todo para conseguir que la Administración Pública sea más eficiente y eficaz en todos sus procedimientos y en el desarrollo de todas y cada una de sus tareas y funciones.

3. SEGURIDAD Y DEFENSA: LAS EMPRESAS MILITARES DE SEGURIDAD.

3.1 LA EXTERNALIZACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD Y DE LA DEFENSA.

El fenómeno de la externalización ha tenido una gran importancia en todos los aspectos dentro de las estructuras de la Administración Pública, pero en el sector de la defensa y de la seguridad ha tenido una especial relevancia, tanto por el nivel de implementación como el nivel de desarrollo que ha tenido la externalización dentro de este ámbito.

El hecho de que cada vez se utilizase más la externalización dentro del ámbito de la defensa se debe principalmente a dos factores, la constante evolución que sufren las amenazas y la innovación y desarrollo de las nuevas tecnologías.

¹⁰ Administración 2.0 o Nueva Gestión Pública. Se trata de la búsqueda de la eficacia y la eficiencia dentro de las administraciones públicas, a la vez que se intenta transformar toda su estructura para adaptarse a esa nueva forma de gestión.

A lo largo de la “Guerra Fría”, se habían creado gigantescos aparatos militares, desarrollados por las potencias que participaron durante aquel conflicto y que una vez que dicho conflicto acabó, se vieron obligados a dismantelar y disminuir drásticamente la magnitud de tales organizaciones militares. Esto se tradujo en un gran movimiento de privatización de carácter internacional, promovido por EEUU al comienzo de la década de los 90. Este movimiento incluyó además la externalización de numerosos servicios y actividades secundarias y auxiliares de la misma actividad operativa de los ejércitos, con una considerable reducción de los costes.

La desaparición de algunas amenazas, hicieron que conflictos regionales y otros problemas pasaran a un primer plano, ya que habían sido minimizados anteriormente y suponían un riesgo para la seguridad. Con los atentados ocurridos en Nueva York y Washington en septiembre de 2001, supuso un nuevo paradigma dentro de la seguridad mundial, ya que el terrorismo pasó de ser un problema local o menor a un conflicto de dimensión internacional.

La nueva lucha contra esta amenaza terrorista requería nuevas capacidades que hasta ese momento no habían sido desarrolladas por las fuerzas armadas. Era necesario el desarrollo de una nueva inteligencia a nivel global además de una estructura para poder operar en cualquier parte del mundo, allí donde se encontrase la amenaza, y en el mínimo de tiempo posible. Además, hemos de destacar las labores imprescindibles que realizan las fuerzas armadas en cuanto a seguridad y defensa interior sobre problemas nucleares, biológicos, químicos, etcétera, en misiones que requieren vigilancia del espacio aéreo, de todas las aguas territoriales, de las fronteras y demás posiciones estratégicas o incluso en conflictos como el narcotráfico.

Otro factor determinante que ha cambiado el paradigma en el ámbito de la seguridad y de la defensa ha sido la rápida transformación y evolución de las nuevas tecnologías, principalmente en el ámbito de las comunicaciones e informática, ya que cada vez son más eficaces y rápidas. Este fenómeno ha revolucionado las capacidades militares en cuestiones de mando, de control y comunicaciones, de informática y de reconocimiento, etcétera, y por lo tanto se requiere un mayor equipamiento, formación y entrenamiento de los recursos humanos.

En España, tanto las Directivas de Defensa Nacional 1/2000 y 1/2004 como la denominada “Revisión Estratégica de la Defensa” del año 2003 supusieron el

establecimiento de unos cimientos para la nueva situación y cambio en el paradigma de las fuerzas armadas. Lo supuso también la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional¹¹ ya que fue fruto para la adaptación de las fuerzas armadas a la nueva evolución que estaba experimentando el ámbito de la seguridad y la defensa.

La pertenencia de España a organismos como las Naciones Unidas o la Unión Europea, la OTAN, la Organización de la Seguridad y Cooperación Europea e incluso a la Política Europea Común de Defensa propiciaron también ese cambio de escenario. En dicho escenario existe una sensación de vulnerabilidad, que, junto con la globalización de amenazas, intereses básicos de seguridad, los conflictos asimétricos y todo el conjunto de nuevos riesgos pasaron a ser una prioridad de estudio y análisis por parte del sector de la seguridad y defensa.

Por lo general, la política de defensa y las directrices que se siguieron para el desarrollo de la transformación de las fuerzas armadas fueron la profesionalización real y de calidad, y una gran especialización y entrenamiento del personal militar. Se modernizó también gran parte de la flota de vehículos militares y se potenció las acciones conjuntas y la operatividad en las acciones exteriores con los socios y aliados para contribuir con la defensa y seguridad colectivas.

En 2003 se pensó en la creación de una Agencia como organismo público adjunta al Ministerio de Defensa para la adquisición de armamento, material y equipamiento con el objetivo de que operase con criterios empresariales para que las fuerzas armadas dispusieran del equipamiento y material necesario para cumplir con sus funciones.

A lo largo de esta enorme revisión de la estrategia en seguridad y defensa se dirige directamente a la externalización como una nueva técnica de gestión para optimizar en todo lo posible aquellas tareas y funciones del personal militar que se le liberará de aquellas que puedan ser ejecutadas de una forma más eficaz y eficiente por empresas especializadas, por medio de la externalización de servicios.

¹¹ Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. Se trata de una Ley que busca regular la defensa nacional y establece los cimientos para la organización militar en base a los principios de la Constitución.

Lo expuesto en apartados anteriores como en el epígrafe 1 o 4, el concepto de externalización de servicios es igualmente aplicable al Ministerio de Defensa y al ámbito de la seguridad y defensa, ya que este sector forma parte también del sector público.

3.2 LA HISTORIA DE LA EXTERNALIZACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD Y DE LA DEFENSA.

La externalización en el sector de la seguridad y de la defensa no es una técnica de gestión nueva ya que es una herramienta que se ha usado a lo largo de la historia. Desde el antiguo Egipto ya se contrataban arqueros para afrontar diversos conflictos, al igual que lo hacía el imperio persa, otro de los grandes imperios de la época. Durante los s. XVI y XVII, la externalización en Europa era muy utilizada, y no solo en operaciones de apoyo como suministros, etcétera, sino también en la estructura operativa del conjunto de soldados contratados durante conflictos enteros como para funciones muy concretas y temporales.

Durante el reinado de Carlos V, los ejércitos que poseía solo estaban compuestos por una parte permanente que eran los Guardias Reales y los Tercios de Infantería, el resto de soldados se contrataban temporalmente y una vez acabada la campaña, se disolvían las tropas.

Sin embargo, a partir de la Revolución Francesa durante el siglo XVIII, las tendencias cambiaron completamente ya que se empezó a condenar el uso de los mercenarios y las monarquías absolutas comenzaron a entender que su soberanía estaba sujeta a sus propias tropas y que las fuerzas armadas y militares estaban al servicio de los gobiernos.

En el siglo XX, durante la Segunda Guerra Mundial ya empezaron a utilizarse empresas civiles para funciones y tareas de transporte tanto aéreo como terrestre, funciones de limpieza en numerosas instalaciones, mantenimiento y reparación del equipamiento utilizado, etcétera. Esto mismo también ocurrió durante la Guerra de Vietnam o en la Guerra de Corea.

3.3 COMIENZOS EXTERNALIZACIÓN EN SEGURIDAD Y DEFENSA EN ESPAÑA.

En España, durante mediados del siglo XX y debido a la autarquía económica que vivíamos en nuestro país, las fuerzas armadas y el sector militar en su conjunto era autosuficiente en cuanto al personal y mantenimiento de los medios de combate se refiere.

De entre los tipos de soldados destacaban profesionales con capacidades muy diversas adquiridas en la vida civil. Poco a poco se fueron introduciendo a contratistas civiles conforme las necesidades de funcionamiento eran cada vez más especializadas, siempre teniendo en cuenta las posibilidades presupuestarias.

Según Luis Alejandro, *“Uno de los efectos más positivos de la reciente y lógica ruptura del corsé que ceñía el número de efectivos militares españoles en el exterior y que ahogaba a veces a nuestros contingentes, ha sido el de poder ponderar la externalización de servicios, en su justa medida.”*¹² Esto se debe a que la externalización de servicios debe ser un recurso correctamente equilibrado en cuanto a su uso.

El Real Decreto 247/2001, de 9 de marzo, supuso la suspensión del servicio militar obligatorio, y esto produjo que las fuerzas armadas buscasen suplir las carencias y necesidades para cumplir con sus objetivos y que hasta ahora no habían supuesto costes algunos para el Ministerio de Defensa.

Destacan tres tipos de externalización que se han usado durante los últimos años en el ámbito de las fuerzas armadas. La primera de ellas se denomina “táctica o competitiva”, la cual es la más común y la que se utiliza para resolver la escasez de recursos o medios; luego nos encontramos la externalización “estratégica o cooperativa” que busca aprovechar las capacidades tecnológicas de las que disponen los proveedores. Por último, nos encontramos con la externalización “atenuada”, en la cual se han utilizado medios y recursos fuera del sector público pero que siguen guardando cierta relación con dicho sector público.

Destaca la ausencia de mecanismos de contabilidad de costes en el Ejército y en los órganos centrales del Ministerio de Defensa. También existe una notable ausencia de negociación y de seguimiento en los contratos en el control y evaluación en general de las actividades y funciones externalizadas. Por ello sería conveniente la existencia de un organismo que reuniese las capacidades de control y seguimiento adecuadas para establecer una hoja de ruta en los procesos de externalización.

Tanto el Ministerio de Defensa como los organismos de apoyo logístico del Ejército pretenden conseguir que el empleo de la externalización se convierta en una

¹² . Luis Alejandro. (25/06/2014). Fuerzas Armadas y Externalización. El Imparcial.

herramienta sostenible principalmente en cuestiones como pueden ser los sistemas de armas. Esto se traduce en la mejora de múltiples campos del ámbito militar, tanto en programas de adquisición de armamento (vehículos militares modernos como pueden ser aviones de combate y transporte, helicópteros de ataque, carros de combate, etcétera) como en programas que tienen que ver con la gestión y la logística, ingeniería, almacenamiento y aprovisionamiento, etcétera.

3.4 MOTIVOS POR LOS QUE SE EMPLEA LA EXTERNALIZACIÓN.

Podríamos decir que han sido principalmente dos motivos los que han propiciado cada vez más el uso de la externalización en el ámbito de la defensa y de la seguridad para resolver aquellos problemas relacionados con la carencia de capacidades. El primer gran motivo ha sido la evolución de un ejército con reclutamiento forzoso a un ejército completamente profesional en el que el personal de tropa no realiza actividades o funciones auxiliares, si no que se dedica a labores exclusivamente militares. Otro de los motivos por los que se tiende al uso de la externalización es por la rápida evolución tecnológica y el cada vez más caro equipamiento y armamento, lo cual hace que el sostenimiento de estas capacidades sea más complicado para el Ejército.

Además de las dos razones expuestas anteriormente, existen otros muchos motivos por los que la externalización representa una gran oportunidad. Hablamos de ventajas como una mejor racionalización y gestión de habilidades y capacidades, optimizar de mejor forma los costes frente a las restricciones presupuestarias, mejora de la calidad en todas las funciones y tareas, reducción de los conflictos de carácter laboral, un mejor desarrollo de la innovación, especialización de tareas muy precisas, mayores coberturas a nivel geográfico, etcétera.

Esto ha dado lugar a cierta inestabilidad en el modelo actual sobre un elevado tráfico de entradas y salidas de personal militar, lo cual ha conducido a un estancamiento del total de efectivos de carácter permanente que son necesarios.

Los rápidos avances en el campo de la tecnología y del armamento han hecho que los sistemas de armamento se queden obsoletos, dando paso a unos sistemas mucho más complejos y costosos. Esto, junto a las carencias de personal militar que hemos comentado anteriormente han llevado a las Fuerzas Armadas a sufrir unas carencias en ciertas capacidades productivas y de renovación de habilidades, capacidades y conocimientos. Debemos tener en cuenta que las capacidades necesarias y el

funcionamiento en general del sector de defensa, crean la necesidad de acudir a los proveedores ya que es una labor muy complicada el desempeño de dichas funciones.

Con la externalización, lo que se busca es una fórmula accesible y alternativa para ajustarnos al presupuesto del ámbito de la defensa y a las nuevas capacidades que son necesarias para dar respuesta a la nueva situación estratégica a nivel mundial y a todos los conflictos internacionales, los cuales requieren cada vez más, llevar a cabo misiones fuera de los territorios nacionales.

3.5 POSIBILIDAD DE EXTERNALIZACIÓN.

Los servicios que no se pueden externalizar ¹³son aquellos que forman parte del núcleo esencial o la propia misión que tiene una entidad u organización. En el sector de la seguridad y de la defensa, cuando hablamos de actividad central o esencial nos estamos refiriendo a aquellas capacidades de combate que deben estar exclusivamente bajo el control de los organismos titulares de defensa. Como capacidades esenciales son consideradas todas aquellas infraestructuras, equipamiento y recursos de personal con los conocimientos técnicos, para realizar las funciones y conseguir los objetivos encomendados. Las actividades que podríamos denominarlas como secundarias o que rodean a la actividad principal pueden ser externalizables en cierta medida, pero sólo de forma parcial. Con estas actividades auxiliares nos referimos a mantenimiento de equipamiento y material militar, componentes, etcétera. Sin embargo, el resto de actividades que no engloban ni la actividad principal ni labores auxiliares de la propia actividad militar, son completamente susceptibles de externalización, por ejemplo, funciones y tareas no esenciales como vestuario, la alimentación, transporte de carácter no estratégico, mantenimientos y aprovisionamiento, incluyendo la gestión de almacenes, etcétera.

En ningún instante nos debemos olvidar que el empleo de la externalización debe estar justificado ya que lo que se busca con ello es resolver una serie de carencias de medios y recursos para la consecución de los objetivos, y precisamente la externalización nos permite conseguir esos objetivos con medios externos y lograr una prestación de servicios a un mayor nivel de calidad y a un coste menor.

¹³ Rivas, David. (2008). Externalización de los servicios de defensa en España. Pp 60 – 65

Debemos tener en cuenta que el empleo de la externalización, a lo largo de los años, actividades y funciones que no eran externalizables porque se consideraban como parte fundamental de la propia actividad de la organización, posteriormente y con la evolución en el campo de las necesidades, han pasado a ser funciones y tareas perfectamente externalizables. Esto ha ocurrido por la evolución que ha sufrido el sector en numerosos aspectos como el desarrollo de los mercados, la rápida evolución de las tecnologías, cuestiones y necesidades políticas, etcétera.

Hay que tener en cuenta que la decisión final para externalizar una actividad debe ser fruto de un riguroso proceso, objetivo y documentado, sobre la viabilidad y costes de dicha externalización. A pesar de esta decisión o del proceso de estudio de la viabilidad de la externalización debemos tener en cuenta que siempre existe la posibilidad de que fuerzas externas hagan presión, sin estar acorde a las conclusiones que habíamos sacado durante el estudio.

Hemos de destacar la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de Defensa Nacional, que se encarga de recoger la estructura por la que está formada el Ejército, la cual se encuentra en el Real Decreto 912/2002, de 6 de septiembre¹⁴. Éste último establece la organización de las Fuerzas Armadas y las misiones y tipos de operaciones a las que están destinadas.

Analizando la estructura establecida por la normativa en base a las posibilidades de externalización, podemos destacar tres secciones: por un lado, nos encontramos con el Cuartel General, el cual está formado por el Estado Mayor y su gabinete, así como todos aquellos órganos de asistencia y servicios de carácter general. Todos éstos asisten al Jefe de Estado Mayor en sus funciones de mando al Ejército. Esta función nunca podrá ser delegada ni externalizada ya que es una función única. Por otro lado, nos encontramos la Fuerza que es donde se prepara la realización de operaciones militares, adiestramiento y evaluación de las unidades de combate. En este sector es complicado que se llegue a emplear la externalización por el carácter esencial que tiene la mayoría de sus funciones y labores, sin embargo, existen algunos trabajos secundarios y auxiliares que sí pueden llegar a ser externalizados parcialmente como por ejemplo algunas partes del proceso de formación y adiestramiento. Y finalmente, nos encontramos con el denominado Apoyo a

¹⁴ Real Decreto 912/2002, de 6 de septiembre. En esta Real Decreto se desarrolla la estructura básica de los Ejércitos, establece una organización funcional que viene a sustituir a la anterior organización territorial.

la Fuerza, que son todos aquellos órganos que están destinados a la gestión, administración y control de los medios y recursos (materiales, humanos y económicos) que sirven para el correcto funcionamiento de la actividad militar. En esta última sección es donde más se utiliza la externalización de servicios ya que son actividades de carácter completamente secundario a la actividad principal del Ejército, es decir, actividades de limpieza, mantenimiento, aprovisionamiento, restauración, tratamiento de residuos, transportes no estratégicos, etcétera.

De entre los contratos que se realizan en el sector de la defensa podemos destacar los siguientes: el órgano central se caracteriza por contratar servicios relacionados con la operatividad y uso de comunicaciones vía satélite, es decir, el Ministerio de Defensa paga por el uso de una red de satélites que pertenecen a los contratistas, los cuales corren con los gastos de lanzamiento y con los costes de operatividad de dichos satélites. Por otro lado, en el Ejército de Tierra destacan servicios externalizados relacionados con el mantenimiento y explotación de los centros de simulación donde se prepara y adiestra al personal de las Fuerzas Aeromóviles, al igual que destacan servicios como el mantenimiento de unidades y vehículos especiales, mantenimiento de aviónica y helicópteros, equipos básicos de vestuario, etcétera. En la Armada podemos encontrar externalizados servicios como el almacenamiento, trabajos de mantenimiento y limpieza integral de buques y tratamiento de aguas y residuos. En cuanto al Ejército de Aire hemos de destacar los contratos relacionados con el avión de combate EF-2000 por transporte de piezas y materiales, mantenimientos del propio motor o revisiones de todo tipo.

A partir del año 2003 comenzó la denominada Operación Libertad para Irak, la cual empezó a plantear la externalización como solución a numerosas operaciones de apoyo logístico. El modelo que se creó durante la Guerra de Irak se fue aplicando a las misiones posteriores de modo que la empresa adjudicataria es la responsable de prestar todos los servicios que se hayan contratado. La actividad del personal militar se reduce, de este modo, al simple control de la correcta ejecución de las condiciones del contrato.

3.6 CARACTERÍSTICAS PROPIAS DE LA EXTERNALIZACIÓN DENTRO DEL ÁMBITO MILITAR.

La externalización dentro de las administraciones públicas tiene una serie de características propias, pero posee unas particularidades más exclusivas aún dentro del ámbito de la Defensa.

Según estamos estudiando a lo largo de este trabajo y en los principales países en los que estamos analizando el fenómeno de la externalización (España, Alemania, Francia, Reino Unido y EEUU) podemos llegar a la conclusión de que lo que intentamos con la externalización es buscar cierto equilibrio entre los intereses de la industria privada de defensa que es la obtención de beneficios y los intereses de los Gobiernos.

La industria de defensa es un sector que produce bienes y servicios muy específicos por lo que podemos decir que existen pocos proveedores en este ámbito, lo que se traduce en que es muy probable la creación de monopolios u oligopolios.

Podríamos decir que la industria de defensa funciona como la industria del automovilismo, siendo el precio de venta de un vehículo la mínima parte del coste total, ya que posteriormente las marcas se aseguran la adquisición de enormes beneficios de diversas formas. Extrapolándolo a la industria de seguridad y defensa, las empresas se aseguran, una vez realizada la compra, el mantenimiento de todo el material militar.

En referencia al control que se ejerce sobre los servicios externalizados por los diversos organismos del Ministerio de Defensa, destacan los siguientes: el denominado “Grupo de Trabajo de Evaluación de Costes” que se creó en el año 1988 con el objetivo de proteger al Ministerio de Defensa frente a las empresas proveedoras, para controlar que dichas empresas cumplieran con la estructura de costes adecuada. En el año 1992 este organismo pasó a llamarse Grupo de Evaluación de Costes. Destaca también la Instrucción 128/2007, de 16 de octubre, de la Secretaría de Estado de Defensa como mecanismo de análisis de costes y precios. Otros de los organismos de gran importancia han sido las cinco Inspecciones Técnicas Delegadas de Defensa, las cuales tenían el cometido de asegurar la calidad en los servicios que prestaba el Ministerio de Defensa dentro del territorio nacional. Por último, nos encontramos con la Oficina Nacional de Seguridad¹⁵, la cual fue creada en 1983, en el seno del servicio de inteligencia. Su misión principal es el correcto cumplimiento de la normativa en cuanto a la protección de la información clasificada, tanto la propia de la Administración como de las empresas.

Desde este punto de vista, los mayores riesgos con los que se corre con la externalización son aquellos en cuestiones de seguridad individual de cada miembro que

¹⁵ Oficina Nacional de Seguridad (ONS). Centro Nacional de Inteligencia. Organismo público responsable de facilitar al Presidente del Gobierno y al Gobierno de la Nación las informaciones, análisis, estudios o propuestas que permitan prevenir y evitar cualquier peligro, amenaza o agresión contra la independencia o integridad territorial de España.

pertenece al ámbito de las Fuerzas Armadas, así como la seguridad colectiva de la propia entidad. Se debe hacer hincapié también en la correcta prestación de los servicios que se prestan, en el sumo cuidado de la información, comunicaciones e instalaciones militares.

Para paliar el efecto de estos riesgos se han establecido organismos o secciones de actividad que sirven para supervisar aquellas áreas susceptibles de externalización para mantener ciertas capacidades estratégicas, controlar la subcontratación de funciones, evaluación y control mediante auditorías de carácter tanto económicas como técnicas. Se trata de conseguir que las Fuerzas Armadas no pierdan su propia capacidad y operatividad para garantizar la prestación de servicios militares básicos.

Esto se debe a que el sector militar tiene un interés permanente en tener autosuficiencia para poder tener disponibilidad completa y permanente de la operatividad de sus medios y efectivos, ya que la sensación de dependencia de terceros no es agradable, por lo que el uso y empleo de la externalización no siempre produce buenas sensaciones.

3.6.1 INCONVENIENTES DE LA EXTERNALIZACIÓN DENTRO DE LAS FUERZAS ARMADAS.

Anteriormente hemos estudiado los inconvenientes que tiene el empleo de la externalización en el sector público en general, pero en el ámbito de la seguridad y de la defensa destacan los siguientes problemas. El desarrollo y el fomento de la industria nacional junto con la externalización han producido en muchas ocasiones que se optara por ofertas y soluciones que no eran las más adecuadas para las Fuerzas Armadas. El rápido desarrollo tecnológico ha significado grandísimos costes en la industria del armamento, costes que son difícilmente asumibles, por lo que es necesario recurrir a la externalización. También nos encontramos con la falta de un sistema de evaluación y control sobre la contabilidad analítica, lo que se ha traducido en un constante aumento del presupuesto de gastos relacionados con la externalización. Otro de los grandes problemas que se le atribuyen a la externalización son las dificultades que tienen las operaciones en territorio extranjero en cuanto a la correcta aplicación de dichos servicios externalizados.

3.7 EL FENÓMENO DE LA EXTERNALIZACIÓN EN OTROS PAÍSES.

En los países aliados tienen unas bases de estudio para la resolución de los problemas relacionados con la externalización de funciones y labores desligables a la actividad

principal del ámbito militar. En definitiva, se trata de la cultura económica de cada país y Estado y del nivel de desarrollo que exista en las Fuerzas Armadas.

A) FRANCIA.

En el caso de Francia, desde los años 60 hasta la década de los 90 se realizaban externalizaciones sin ningún tipo de control ni planificación por la necesidad de cubrir ciertas necesidades de carácter urgente, como pueden ser contrataciones auxiliares relacionadas con suministros y servicios. Desde los años 2000 a 2002, en Francia se eliminó el servicio militar obligatorio, que, junto con la modernización que estaban sufriendo las administraciones públicas, convirtieron a la externalización en un recurso bastante útil en el ámbito de la defensa. Además, ya se empezaban a utilizar numerosos análisis y estudios para establecer una base sólida a la externalización.

A partir de 2003 se produjo el total perfeccionamiento de la técnica de la externalización y todos los esfuerzos se centran en concentrar los servicios militares en labores de carácter exclusivamente militar, con el objetivo de mejorar la productividad y reducir los costes en la medida de lo posible, al igual que aumentando la calidad de los servicios. De esta forma se conseguía acceso a las últimas y más actualizadas tecnologías.

B) ALEMANIA.

En lo que Alemania se refiere, desde la caída del muro de Berlín, pasando por el transcurso de la Guerra Fría, hasta la nueva situación geoestratégica a nivel mundial, ha hecho que el Estado alemán se encuentre en un proceso de redefinición durante los años 90 de todas sus políticas de defensa. El nuevo modelo alemán en cuanto a Fuerzas Armadas se refiere, estamos ante un sistema de menor dispersión territorial y donde el personal militar está limitado a sus funciones militares. A lo largo de los últimos años, Alemania ha aprobado numerosos proyectos relacionados mediante la externalización de servicios militares (redes de información y telecomunicaciones, capacidades de transporte y distribución, instrucción y adiestramiento militar, apoyo logístico y labores de mantenimiento). Además de todas estas funciones que han sido objeto de externalización, el Ministerio de Defensa Alemán pretende seguir avanzando y progresando en cuanto a servicios externalizados se refiere como la formación del personal militar en vehículos de tracción por cadenas y por ruedas, mantenimiento de bases aéreas y comunicaciones mediante satélites.

C) ESTADOS UNIDOS.

En los Estados Unidos de América, la industria militar goza de una dimensión muy superior a la del resto de países que hemos estudiado anteriormente ya que el comercio y los gastos destinado al ámbito de la defensa son muy elevados respecto al resto de países. La externalización no está considerada como un medio de gestión para conseguir un fin, sino que es el fin en sí mismo, esto se traduce en que los estudios y análisis dejan mucho que desear en la experiencia de externalización.

La principal base sobre la descansa la externalización en EEUU es el denominado como “manager competition”, el cual es una especie de concurso en el que se comparan las diferentes posibilidades que ofrece el mercado para externalizar un servicio de la forma más racional y económicamente más ventajosa.

En el caso de los Estados Unidos de América hemos de destacar la denominada como Circular A76 de la Office of Management and Budget, la cual trata de distinguir aquellas funciones susceptibles de externalización y buscar el equilibrio entre el sector de la administración pública y el sector privado. Con este mecanismo se busca principalmente considerar que una función o actividad es susceptible de externalizar y la comparación de costes en el ámbito de la externalización.

Los Estados Unidos se caracterizan por tener una enorme experiencia en todo tipo de operaciones fuera del territorio nacional. Sin embargo, EEUU ha optado por soluciones, que, a pesar de ser válidas por el Gobierno, objetivamente pueden considerarse como ilegales por ciertas prácticas en algunos de los conflictos armados en los que ha participado este Estado. Estamos hablando del uso de personal que puede llegar a considerarse como mercenarios¹⁶.

- GUERRA DE IRAK. OPERACIONES EXTERIORES.

Podemos considerar el caso de la Guerra de Irak como uno de los conflictos en los que más se ha externalizado funciones y actividades de carácter militar, lo que se traduce en la gran importancia que han tenido los contratistas civiles en estas operaciones exteriores.

¹⁶ Laboire Iglesias, Mario. (2012). La privatización de la seguridad. Las empresas militares y de seguridad privadas en el entorno estratégico actual. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Pp 35- 40.

Durante este conflicto, en un país donde la seguridad está completamente mermada, los contratistas, tanto de origen americano como de otros países, estaban expuestos a enormes peligros y se sufrieron numerosas bajas. Las empresas privadas contrataban a militares que se retiraban del servicio activo para dedicarse al sector privado por una mayor remuneración, lo cual hacía que se replanteara la externalización ya que se creaba una competición entre ofertas de salario de compañías privadas y del Ejército.

La corrupción estuvo presente también en estas empresas ya que sus empleados se veían envueltos en casos de extorsión, tráfico de drogas y otros actos delictivos. Esto provocaba que se pusiera en entredicho el empleo de la externalización por la falta de control militar y civil.

La forma en la que se conseguían los contratos de seguridad y defensa también eran muy poco transparentes ya que los altos cargos que dirigían estas compañías de defensa eran ex altos funcionarios que se pasaban al sector privado y que en muchos casos eran compañeros de los que actualmente los contrataban.

El conflicto de la Guerra de Irak es un ejemplo más de cómo estos tipos de contratos y de empresas dedicadas a esta industria han ido aumentando, al igual que la falta de control y supervisión de las actuaciones de dichas compañías.

D) REINO UNIDO.

Reino Unido ha sido uno de los países que más ha impulsado la externalización en el ámbito de la seguridad y de la defensa en la búsqueda de una mayor eficacia y eficiencia para conseguir la reducción del gasto público. Durante la década de los 80 se produjo un gran proceso de privatización dentro de la industria militar.

Destacan los acuerdos de colaboración entre el sector público y el sector privado bajo el soporte de las denominadas “Public-Private Partnership”, que junto con la aprobación de la “Private Finance Initiative” (PFI), produjo que las colaboraciones entre ambos sectores experimentaran un gran desarrollo.

La PFI de mayor relevancia hasta el año 2003 fue el contrato llamado “Skynet5” que consistía en actividades relacionadas con las comunicaciones militares por vía satélite, por una cantidad de 2500 millones de libras. Otro de los grandes contratos tiene que ver con aviones de reabastecimiento durante el vuelo de la Royal Air Force, que tuvo un valor aproximado de unos 13000 millones de libras.

3.8 EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVICIOS DE DEFENSA.

Conflictos como los de Irak y Afganistán provocaron que la atención pública se concentrara en las empresas privadas de seguridad y defensa en numerosos aspectos. Siempre ha existido apoyo del sector privado en operaciones que tienen que ver con el ámbito militar y en el mantenimiento de la paz, pero este fenómeno tuvo un gran impulso desde la guerra de Corea ya que dichas empresas obtuvieron una mayor importancia a nivel operativo en zonas de conflicto.

Como bien hemos ido comentando a lo largo de este trabajo, las Empresas Prestadoras de Servicios de Defensa o EPSD, son organizaciones que se encargan de proveer servicios de defensa y de seguridad a instituciones, gobiernos, países, ONG's y corporaciones de carácter civil.

De entre las funciones y labores que realizan este tipo de organizaciones privadas son transporte de tropas y recursos, seguridad de instalaciones o edificios oficiales que son sensibles a ataques enemigos, entrenamiento y adiestramiento de personal militar y asistencia y apoyo técnico militar. También destacan labores relacionadas con inteligencia o con servicios de telecomunicaciones o informática.

Durante los años 60, la externalización sufrió un enorme impulso en el ámbito militar de los Estados Unidos de América y durante los años 80 y 90 se impulsó aún más por cuestiones de soporte de las nuevas tecnologías de la información, ya que era cada vez más necesario reclutar a personal con esas nuevas capacidades. De igual forma, empezaron a aparecer empresas que estaban especializadas en alquileres de aeronaves de transporte, comunicaciones, etcétera. Hemos de destacar que al final de la Guerra Fría, el número de empresas privadas militares se multiplicó debido a los excedentes de equipo y de personal que ya no era necesario para el mantenimiento de la paz mundial.

Está claro que las empresas prestadoras de servicios de defensa han pasado a tener un papel clave e imprescindible para las fuerzas armadas de muchos países y que son el futuro de las operaciones militares y de la pacificación en los conflictos armados.

- **Las empresas privadas militares o EPSD.**

Las EPSD¹⁷ hay que entenderlas como un nuevo elemento dentro del sistema de trabajo de los despliegues militares a nivel internacional, es decir, una herramienta al servicio de las Fuerzas Armadas, pero sin ser competidor de éstas últimas, que tienen capacidad suficiente de cometer errores y que deben estar reglamentadas y bajo la supervisión de una normativa o legislación específica.

En España, las empresas militares de seguridad y defensa desarrollan numerosas actividades que se pueden resumir en operaciones de seguridad, mantenimiento, logística y comunicaciones, soporte a operaciones que tienen que ver con el mantenimiento de la paz, y consultoría y entrenamiento.

Las empresas de esta industria no han escapado al fenómeno de la globalización por lo que su estructura empresarial es a nivel internacional. Son organizaciones que operan con un alto nivel de especialización y en los últimos años han sorprendido dentro de los mercados financieros por el crecimiento y los enormes beneficios que cosechan este tipo de empresas.

Los principales motivos por los que la privatización de esos servicios ha aumentado cada vez más es básicamente por la búsqueda de la eficacia y de la eficiencia, al igual que la disminución de costes, ya que permite a la Administración contratar lo necesario en un tiempo preciso y en las condiciones más favorables. El otro motivo es por la eliminación de los riesgos que corren las instituciones y gobiernos, aumentando así la respuesta inmediata de fuerzas armadas.

En países como Inglaterra, Francia, Alemania, Italia, España, Holanda o Polonia, estas empresas no solo se han dedicado a prestar servicios relacionados con labores relacionadas con inteligencia y seguridad para apoyar las diferentes operaciones del exterior, sino que también se encargan de apoyo humanitario, pero dada la situación de necesidad geoestratégica moderna, los principales servicios que ofrecen son aquellos en seguridad, defensa e inteligencia.

Para poner en marcha una empresa de este tipo no es necesario una gran inversión de capital inicial ya que estas empresas no requieren de una gran infraestructura. Sin embargo, si es de gran importancia el capital humano o el personal que debe componer la

¹⁷ EPSD. Son compañías que se dedican al sector privado en el ámbito de la seguridad y de la defensa y que son contratadas por los gobiernos y países para que realicen servicios relacionados con la seguridad y la defensa en su lugar.

empresa, ya que este factor si es de importancia debido a que tiene deben ser individuos con capacidades y adiestramiento en operaciones militares, policiales, en inteligencia o en logística y comunicaciones. Es decir, personal con amplia experiencia en el sector de la seguridad y de la defensa. El principal inconveniente que sufre la creación de una organización de este tipo son barreras legislativas, administrativas, por lo que se requiere profesionales con experiencia en este sector y con redes de apoyo a nivel internacional y con una gran confianza de los clientes, siendo estos últimos gobiernos y estados democráticos.

El reclutamiento de personal para las EPSD es bastante sencillo debido a que un profesional en el sector privado puede ganar entre 2 y 5 veces más que en el sector público desempeñando las mismas funciones y con condiciones de trabajo mucho mejores.

Existe una enorme preocupación en cuanto a la contratación de personal en estas organizaciones militares porque, como ya ha sucedido en algunas empresas ¹⁸norteamericanas, se ha recurrido a personal civil procedente de países como Uganda o Zimbabwe, que realizaron labores que hasta ese momento eran realizadas por profesionales y especialistas ingleses, norteamericanos o australianos. Esta práctica se ha llevado a cabo en algunos conflictos con el fin de abaratar los costes de la empresa a costa de disminuir la calidad de los servicios.

Las EPSD no solo ofrecen servicios exclusivamente de acción directa, sino que también pasan por servicios como la asistencia humanitaria o incluso labores que tienen que ver con la finalización de un conflicto. Muchos clientes que contratan este tipo de servicios de asistencia y entrenamiento, valoran la posibilidad de contar con profesionales para operaciones de protección de instalaciones, personal diplomático, convoyes, etcétera. También es lógico que los clientes de estas empresas requieran sus servicios tanto en la fase inicial como final de un conflicto debido a que ya entienden la forma de trabajo y los objetivos que se pretenden conseguir.

En el caso de España que requiere el Ministerio de Defensa, destacan aquellas funciones de catering, transporte de operaciones internacionales, seguridad y defensa de

¹⁸ Barría, Cecilia. (25/09/2017). Cuáles son las cinco mayores empresas militares del mundo y qué armamento producen. BBC Mundo.

edificios e instalaciones sensibles, instalación y mantenimiento de sistemas de seguridad, entre otras labores.

Destaca la preocupación de las Fuerzas Armadas sobre la actividad de estas organizaciones privadas sobre posibles actos delictivos o inmorales. Esta es una posibilidad que deben tener en cuenta los organismos de control ya que son acciones que pueden repercutir de forma negativa sobre la población local en las operaciones internacionales.

Por otra parte, nos encontramos con los problemas relacionados con la confidencialidad y los secretos militares. El riesgo de filtraciones de información confidencial existe tanto en el personal civil como en el personal militar, y por ello debe ser una cuestión que debe estar controlada por aquellos organismos de control. En el caso de EEUU, los contratistas deben obtener lo que se denomina como una Declaración de Seguridad para poder prestar sus servicios.

Otro punto a tener en cuenta es el control y la supervisión del personal militar sobre el personal civil que está operando bajo sus órdenes, y que tanto a nivel nacional o internacional, ese personal civil está bajo la responsabilidad del mando militar y de las órdenes y dirección de la empresa en base a las directrices del contrato por el que se está prestando los servicios.

También nos encontramos con el problema de la pérdida de efectivos militares que se pasan al sector privado debido a que en éste se tienen mayores privilegios, mejores condiciones de trabajo y una remuneración entre tres y cinco veces mayor en comparación al sector público.

Las actividades que realizan las Empresas Prestadores de Servicios de Defensa en el caso de España se pueden clasificar en protección de instalaciones y edificaciones sensibles a ataques enemigos, protección de embajadas y del cuerpo diplomático, gestión y mantenimiento de servicios técnicos de inteligencia, apoyo en labores humanitarias, transporte y logística de carácter militar, servicios de telecomunicaciones, medicina de campaña (hospitales de campaña y medicina táctica en combate), apoyo a las fuerzas de combate en operaciones internacionales y por último, entrenamiento y adiestramiento militar.

Existen multitud de tareas y funciones, además de las ya citadas, que pueden encontrarse en la oferta de estas empresas especializadas como reconocimiento del terreno, seguridad de bases e instalaciones con recursos y personal armado, evacuaciones médicas mediante medios de transporte tanto terrestre como aéreo, etcétera.

La externalización de los servicios militares es un hecho, y cada vez se está consolidando con más fuerza, convirtiéndose así en una herramienta para las Fuerzas Armadas cada vez más imprescindible. Por ello y llegado hasta este punto, no se debe plantear si la externalización en el ámbito militar es una herramienta de utilidad, o si la calidad de los servicios aumenta junto con una mejora de las operaciones militares del siglo XXI. Recurrir a las Empresas Prestadoras de Servicios de Defensa es una práctica que se está imponiendo y lo que habría que decidir es qué modelo se debe aplicar y cuál es el más apropiado para la externalización de servicios militares.

4. CONCLUSIÓN.

Las necesidades de las Fuerzas Armadas de los diferentes gobiernos y estados tienen cada vez más, necesidades más específicas en el ámbito de la seguridad y de la defensa. Dichas necesidades son demasiado costosas para las propias administraciones públicas y los servicios no se consiguen ofrecer de la forma más eficiente y eficaz posible. Por este motivo se recurren a las Empresas Prestadoras de Servicios de Defensa, ya que son compañías que están especializadas en ofertar servicios que requieren las Fuerzas Armadas, de una forma mucho más económica y eficazmente posible. Aunque en muchos casos el control sobre estas empresas brilla por su ausencia, creo que recurrir a dichas empresas es una forma idónea para prestar servicios militares. A lo largo de esta investigación nos damos cuenta que el factor del control sobre estas compañías es el principal rasgo a mejorar ya que en muchos casos esa falta de control a supuesto incluso serios peligros para la población, por ello pienso que es determinante contar con organismos capaces de supervisar la actividad de estas organizaciones privadas. Sin embargo, la externalización de funciones de seguridad y defensa es una gran solución para paliar una de las grandes deficiencias que ha sufrido y siguen sufriendo nuestras administraciones públicas: la ausencia de eficacia y eficiencia.

BIBLIOGRAFÍA.

- Alejandre, Luis. (25/06/2014). Fuerzas Armadas y Externalización. El Imparcial. Disponible online: <https://www.elimparcial.es/noticia/29299/opinion/fuerzas-armadas-y-externalizacion.html>
- Alli Turrillas, Juan Cruz. Ejército profesional y despublificación de la guerra (privatización y externalización en las fuerzas armadas. El retorno al modelo Tardo-Renacentista). Disponible online: <http://revistas.uned.es/index.php/REDUE/article/viewFile/12439/11640>
- Albentosa Vidal, José Antonio. (08/2015). Estudio sobre la posibilidad de que un operador de apoyo logístico conjunto apoye en todas las funciones logísticas. Disponible online: http://www.infodefensa.com/archivo/files/DIEEET08-2015_OperadorApoyoLog_FuncionesLogisticas_MOPS.pdf
- Bay, Michael. (Paramount Pictures / 3 Arts Entertainment). Trece horas: Los soldados secretos de Bengasi (Película cinematográfica). Estados Unidos.
- Cosidó, Ignacio. L. Bardají, Rafael. (04/11/2003). La transformación de las Fuerzas Armadas. Disponible online: <http://gees.org/articulos/la-transformacion-de-las-fuerzas-armadas>
- Diez, Luis. (17/08/2003). El periódico de Aragón. Disponible online: http://www.elperiodicodearagon.com/noticias/espana/defensa-ha-implantado-seguridad-privada-147-centros-cuarteles_71931.html
- Fernández-Montesinos, Federico Aznar. (14/12/2016). Las Fuerzas Armadas frente a la externalización. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible online: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2016/DIEEEA75-2016_Externalizacion-Conflicto_FAFM.pdf
- Fernández Roca, Juan Manuel. (2009). Viabilidad y costes de la externalización en el ámbito de las Fuerzas Armadas. Disponible online: <https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/P/D/PDF110.pdf>

- Laguna Sanquirico, D. Francisco. Díaz Moreno, D. Antonio. (2006). La externalización en el marco de la defensa nacional. El portal de difusión de la Cultura de Defensa. Disponible online: <http://www.asasve.es/portal/index.php?mod=article&cat=articulos&article=80>
- Laboire Iglesias, Mario. (2012). La privatización de la seguridad. Las empresas militares y de seguridad privadas en el entorno estratégico actual. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible online: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/La Privatizacion de la Seguridad T152-090212 MarioLaborie.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/La_Privatizacion_de_la_Seguridad_T152-090212_MarioLaborie.pdf)
- Mosquera Silvén, Fernando. (2007). La externalización en las Fuerzas Armadas: equilibrio entre apoyo logístico propio y el externalizado. Centro superior de estudios de la defensa nacional. Disponible online: <file:///C:/Users/usuario/Downloads/Dialnet-LaExternalizacionEnLasFuerzasArmadas-562666.pdf>
- Narro, Juan. Teniente General. (2010). Luces y sombras de la externalización en las operaciones. Onemagazine. Disponible online: <http://www.onemagazine.es/noticia/1100/sin-especificar/luces-y-sombras-de-la-externalizacion-en-las-operaciones.html>
- Rivas, David. (2008). Externalización de los servicios de defensa en España. Disponible online: <http://www.infodefensa.com/wp-content/uploads/Externalizaciondefensa%5b1%5d.pdf>
- Ruiz Arévalo, Javier María. (2009). Pros y Contras de la Externalización en Operaciones Expedicionarias. Disponible online: [file:///C:/Users/usuario/Downloads/Pros%20y%20contras%20de%20la%20externalizaci%C3%B3n%20en%20operaciones%20expedicionarias%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/usuario/Downloads/Pros%20y%20contras%20de%20la%20externalizaci%C3%B3n%20en%20operaciones%20expedicionarias%20(2).pdf)

- Viñas Xifra, Josep. (2012). Causas para externalizar servicios en la Administración Pública. Instituto de Estudios Fiscales. Disponible online: http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/66_08.pdf