

EJÉRCITO PROFESIONAL Y DESPUBLIFICACIÓN DE LA GUERRA (PRIVATIZACIÓN Y EXTERNALIZACIÓN EN LAS FUERZAS ARMADAS. EL RETORNO AL MODELO TARDO-RENACENTISTA)

JUAN CRUZ ALLI TURRILLAS*

*«En su origen, el poder estaba difundido en un lugar, aura y miasma.
Luego se recogió en Melquisedec, sacerdote y rey.
Luego se dividió entre un sacerdote y un rey.
Luego se recogió en un rey.
Luego se dividió entre un rey y una ley.
Luego se recogió en la ley.
Luego la ley se dividió en muchas reglas.
Luego las reglas se difundieron en todos los lugares».*

R. CALASSO, «Arcana Imperii», *La ruina de Kasch*, 1989.

SUMARIO: 1. Idea preliminar. 2. El «quehacer» guerrero durante los siglos XVI y XVII. 3. Las paradojas del comienzo del siglo XXI. 4. Los procesos de externalización y privatización y sus ángulos jurídicos. 5. Reflexión final: ¿hay un verdadero cambio de paradigma?

1. IDEA PRELIMINAR

La conversión de las milicias medievales y de su evolución en unas fuerzas voluntarias y mercenarias, a un verdadero ejército de leva –formado por todos los ciudadanos del Estado– se produjo, en resumidas cuentas, a partir de la Revolución francesa y quedó consolidado en el ejército nacional prusiano durante la unificación alemana. Así, la construcción del Estado nacional –como nos señala Hagen SCHULZE¹– tuvo mu-

* Master en Paz, Seguridad y Defensa (IUGGM). Profesor titular de Derecho administrativo (UNED).

¹ H. SCHULZE, *Estado y nación en Europa*, Crítica, Barcelona, 1997.

cho que ver en la imbricación conocida de los conceptos y realidades de patria, nación y Estado con los ejércitos que las defienden, conforman y, en cierto modo, representan. Este modelo contemporáneo, surgido en el siglo XIX, supuso el control, con mayores o menores dificultades, de la fuerza militar por el Parlamento y, por ello, con la voluntad soberana del pueblo y de sus gobiernos representativos, imitando el modelo británico. Quedó, así, alejado del poder omnímodo del monarca absoluto, quien podía utilizarlo tanto para su propia política de Estado² como para controlar a súbditos.

En el ejército absolutista hacían carrera como oficiales la alta nobleza, mientras los formaban, como soldados, los desechos sociales. Formaron, así un ejército y una armada muy profesionales, altamente capacitados y disciplinados, costosos y vistosos que, generalmente, combatieron en grandes batallas simétricas³. Siempre sin olvidar su presencia, como punta de lanza del colonialismo, en territorios de ultramar, donde la infantería metropolitana, sobre todo, sufrió duros reveses en guerras y batallas con muchas enseñanzas ocultas, que no siempre se aprovecharon. Pues bien, ese ejército voluntario era la evolución, con ciertas rupturas, del modelo tardo-renacentista, en el cual se apuntaban muchas de las realidades que hoy, curiosamente, nos volvemos a encontrar. Sobre esos paralelismos versan, precisamente, estas páginas, hechas a modo de boceto inicial.

2. EL «QUEHACER» GUERRERO DURANTE LOS SIGLOS XVI Y XVII

El nacimiento de las naciones modernas, apiñadas en torno a la capacidad militar de un embrionario aparato estatal, fue ensayando muchas formas para sostener el esfuerzo bélico que la situación política de cada momento requería. Así se pasó, por ejemplo en España, desde la *fonsadera* y las fuerzas nobiliarias-feudales medievales, a un ejército semi-profesional, voluntario, pequeño y gallardo. Pero los requerimientos estratégico-políticos hicieron preciso contar, también, con fuerzas profesionales *arrendadas*, tal y como era uso habitual en las guerras italianas del *Cinquecento* y lo había sido, poco antes, durante varios períodos de la Guerra de los cien años entre Inglaterra y Francia, durante el siglo XIV. Eran estos auténticos mercenarios militares, bandas organizadas por profesionales de la guerra (*condottas*) mandadas por sus capitanes propios (*condottieri*) y, frecuentemente, provenientes de algunos lugares europeos con pocos recursos y mucha población: piqueros suizos, lasquenettes teDESCOS (alemanes), jinetes croatas, arqueros galeses e irlandeses, ballesteros genoveses, etc.⁴ Esta combinación de unidades, por así decirlo, nacionales junto con una gran fuerza mercenaria, será lo habitual durante siglos XVI y XVII.

² El concepto de la Guerra como el «deporte de los Reyes» (M. S. ANDERSON, *Guerra y sociedad en la Europa del Antiguo Régimen 1618-1789*, Ministerio de Defensa, Madrid, 1990).

³ M. HOWARD, *La guerra en la historia Europea*, Fondo de Cultura Económica, México, 1983.

⁴ J. R. HALE, *Guerra y sociedad en la Europa del Renacimiento 1450-1620*, Ministerio de Defensa, Madrid, 1990.

a) Las batallas en que lucharon

Siempre sucintamente y sin afán ni posibilidades de precisar, puede decirse que los ejércitos del siglo XVI y XVII, combatieron en unas guerras habitualmente poco brillantes, sin grandes batallas decisivas, frecuentes en escaramuzas, emboscadas, golpes de mano, lucha de trincheras, combates indecisivos⁵. Fueron, en palabras recogidas por FULLER, «guerras de zorros, frente a las guerras de leones»⁶. Eran guerras principalmente libradas por la infantería (piqueros, arcabuceros y hombres armados con espada y rodela), apoyados por una embrionaria artillería, poco decisiva, y una caballería ligera, con misiones menores de reconocimiento, hostigamiento, escaramuza, protección y persecución. Pero, en todo caso, con una verdadera integración –*conjunción*– de armas y hombres, pues el núcleo lo formaban los cuadros que, heredados de la falange griega, combatían al unísono. Es por ello que, durante estos dos largos siglos, serán infrecuentes las batallas decisivas durante horas o, si acaso, un día de duración, siendo más comunes las batallas de varios días y acción discontinua, sin una «acción resolutive» de carácter definitiva⁷.

El Tercio, tal y como lo describe René QUATREFAGES era un verdadero epitome de conjunción e integración de armas, servicios, hombres y materiales⁸, casi como la que ahora pretendemos y existe en algunas de las mejores unidades de choque británicas y estadounidenses, de rango brigada o regimiento reformados⁹. El hecho de que muchos de los oficiales y soldados que luego combatirían en las guerras inglesas y de los Treinta años, se formasen alrededor de la guerra hispano-holandesa y, luego, recogiesen las mejoras hechas por NASSAU y ORANGE, explican, a decir de PARKER, la copia

⁵ Por otro lado llama la atención que se trate de batallas con una duración temporal mucho mayor a lo que había sido frecuente hasta entonces... y lo volverá a ser hasta mucho después. Las relativamente poco frecuentes batallas campales serán poco determinantes hasta el siglo XVIII. En Roma y la Edad Media puede hablarse, indudablemente, de campañas militares, a veces largas; pero es frecuente la batalla campal decisiva. Esto no volverá a ocurrir hasta la guerra de secesión americana –salvando alguna excepción, como la compleja y confusa batalla de Jena-Austerstädt (15-16 de octubre de 1806) y algunas otras de la Guerra de los Treinta años y acciones posteriores. Es decir, el tiempo de la batalla se ralentiza, se estanca, se convierte en días de combate casi ininterrumpido.

⁶ J. F. C. FULLER, *La dirección de la guerra*, EME, Madrid, 1984, p. 26.

⁷ Estas batallas decisivas volverán a producirse en el siglo XVII y, salvo excepciones, se mantendrán en las guerras napoleónicas (Austerlitz, Wagram, Ulm, Marengo), salvo excepciones como la compleja y confusa batalla de Jena-Austerstädt (15-16 de octubre de 1806). De nuevo se volverá a la batalla de varios días de duración (regla general hasta ¡oh curiosidad! días recientes) en la Guerra de secesión americana (Gettysburg, Chancellorsville, Appomatox, por citar solamente algunas), la Franco-Prusiana y las dos guerras mundiales, así como otras posteriores.

⁸ Al Tercio se llega por una verdadera evolución en la conjunción de armas, iniciada en las guerras de Granada y consolidadas por el Gran Capitán en la campaña italiana (R. QUATREFAGES, *La revolución militar moderna. El crisol español*, Ministerio de Defensa, Madrid, 1996, y *Los Tercios*, Ejército, Madrid, 1983).

⁹ VVAA, *Estudio preliminar de la operación «Libertad para Irak»*, Monografías del CESEDEN, nº 64, 2004, pp. 82 y ss.

del modelo español (que se percibe en los nombres de empleos, oficios y unidades militares: capitán, infantería, teniente, etc.). En este sentido esta guerra y nuestro ejército se convirtieron en los padres de los modelos europeos hasta NAPOLEÓN.

Se trataba, frecuentemente, de guerras –y batallas– de carácter altamente multinacional, tanto por las muchas nacionalidades que estaban involucradas en los bandos en liza (en las guerras hispano-holandesas era frecuente ver italianos, borgoñones, valones, saboyanos, genoveses, holandeses, alemanes, irlandeses, suecos), como por la multinacionalidad de la propia fuerza, como se ha dicho, necesarias por razones contractuales y aliancistas¹⁰. El mando supremo de un ejército no sólo tenía mercenarios extranjeros sino que fueron muy comunes las grandes alianzas entre Estados, unidos para combatir al unísono. No era menos con los generales, como fue el caso de los célebres WALLENSTEIN, MARLBOROUGH, SPÍNOLA y tantos otros que acudían según el juego de intereses políticos, territoriales y crematísticos teñidos, también, de factores religiosos. Algo así, *salvata distantia*, a como ocurre con los actuales entrenadores de fútbol. En definitiva es lo que hoy denominaríamos unas fuerzas combinado-conjuntas. En muchos casos, además, las fuerzas militares actuaban en un ámbito geográfico preferentemente alejado de su propio territorio nacional. Es decir, las guerras tuvieron lugar, principalmente, «fuera de área». Si hablamos de la geoestrategia, en el caso de España y por sus intereses internacionales, se combate en el extranjero, en operaciones muchas veces preventivas y en todo caso en una mezcla de guerra de sitio y contrainsurgencia¹¹.

b) Los ejércitos y los hombres que los formaban

En cuanto a los hombres que lo formaban, podríamos decir que nos encontramos con ejércitos generalmente pequeños, voluntarios y formados con abundancia de unidades mercenarias y de tropas extranjeras combatiendo juntas y en servicio de un Rey. A la fuerza estrictamente «nacional» y voluntaria, por otro lado, acudían –por necesidad y preferentemente– los «desechos» y las capas más desfavorecidas de la sociedad. Al igual que con la logística, como ahora veremos, también el reclutamiento se producía mediante sistemas «privados»; pues la llevaban a cabo unos comisionados del Rey: los capitanes con su licencia (*conducta*). De ellos dependerá el reclutamiento y enganche de su compañía, así como el nombramiento de sus tenientes y otros empleos. Es decir, actuaban como auténticos «concesionarios de un servi-

¹⁰ Decía el Mariscal de Saxe que «un alemán en el ejército nos sirve como tres soldados: ahorra a Francia un soldado, nos resta un enemigo y nos sirve como uno».

¹¹ Es frecuente en los tratadistas españoles hablar de la «guerra irregular», por la experiencia acumulada en América y en los países bajos en este tipo de guerra. El primer manual mundial (conocido sobre este tipo de guerra es el publicado por Bernardo de VARGAS MACHUCA (*milicia de las indias*, 1599). De ahí nuestra tradición, consolidada contra los franceses de Napoleón (J. TONE, *La guerrilla española y la derrota de Napoleón*, Alianza, 1998).

cio público». También se acudía directamente a la contratación de «Coronelías» extranjeras o mercenarias, negociando con sus jefes, a través de verdaderos empresarios del ramo que actuaban como representantes de regiones y equipos enteros de los mejores soldados europeos.

Al menos hasta el siglo XVII –cuando empieza a cambiar esa pauta, como nos señala ANDÚJAR CASTILLO¹²– esa fuerza estuvo dirigida por una oficialidad profesional muy capacitada y con gran experiencia (muchos de ellos nos han dejado sus tratados sobre disciplina y táctica militar, como Isaba, Valdés, Londoño, etc.). En ese momento, el progresivo abandono de la nobleza al oficio de las armas, llevará a los reyes a integrarlas a través de la creación del cuerpo de oficiales como un *cursus honorum* para los jóvenes nobles. De esta manera los fideliza a su causa y al Estado, y obtiene los beneficios que aporta su contratación (pues pagaban por sentar plaza). A cambio se dejaron los ejércitos en manos *amateurs* y con poca disciplina y formación militar adecuada; ese papel lo cumplirán los suboficiales. La separación entre soldados y oficiales será fortísima. El siglo XIX transformará esta realidad: el Ejército pasará a un sistema de recluta más o menos universal, formando un ejército nacional de ciudadanos y atendido como parte esencial y constitutiva de lo público o estatal. Los oficiales empezarán a formarse de una manera seria en academias militares y todos formarán unas máquinas muy poderosas y cada vez más numerosas¹³. Pero no es el siglo XIX el que nos interesa, ya que es suficientemente conocido, por haber sido el modelo que ha llegado hasta 1999, con ligeras variaciones.

Quizá por ser una guerra eminentemente de «infantes» con sus miserias y caracteres generó, incluso, unas relaciones muy «actuales» entre la tropa y la oficialidad, alejadas de la forma más vertical que se iniciará en ejército de los reyes absolutos; y ello pese a las enormes diferencias sociales de clase. Efectivamente, las relaciones son muy horizontales entre los mandos subalternos y la tropa y, evidentemente, algo más jerárquicas con los capitanes y otros oficiales medios. Han pasado a la historia unas curiosas muestra de respeto mutuo entre la más alta oficialidad y la tropa. Tan horizontales que no hay propiamente hablando, un código disciplinario completo, sino algunas leyes sobre disciplina y justicia dentro de un marco abierto, como tampoco existen los uniformes ni los desfiles y el orden cerrado¹⁴. Cuando las tropas no compartían el parecer de sus oficiales y mandos, lo decían... (*sic*); cuando no recibían lo que se les debía, se quejaban... Por eso son tan frecuentes los motines, verdaderas huelgas laborales, que con estas mismas palabras y más precisión describe PARKER. Y así, también, se negaba –salvo que fuesen convencidos por incentivos económicos, por la ley de la necesidad o por un jefe dadivoso, graciable y convincente– a realizar tareas de peones (cavar, zapar, acarrear equipos, etc.) «impropias de solda-

¹² *Ejércitos y militares en la Europa moderna, Síntesis, 1999.*

¹³ F. PUELL DE LA VILLA *Historia del Ejército en España*, Alianza, Madrid, 2000, *in toto*.

¹⁴ J. PARKER, «La revolución militar moderna: ¿Un mito?», en *España y los Países bajos, 1559-1659*, Rialp, Madrid, 1986.

dos». ¿A qué soldado del siglo XIX ó XX se le hubiese ocurrido negarse o contradecir en público a sus jefes? ¿Qué le hubiese pasado si lo hubiese hecho?

En efecto, la estructuración jerárquico-disciplinaria y su conceptualización y plasmación en ordenanzas modernas es una creación más tardía, proveniente de las ordenanzas del siglo XVIII, como señala HOWARD. La falta de eficacia de las iniciales formaciones de fusileros, necesitadas de una gran cohesión y disciplina de orden y fuego es un factor esencial para la creación de las formaciones cerradas y compactas; esto, a su vez, exige orden y uniformidad, lo que da origen al verdadero orden cerrado¹⁵. La baja calidad de la tropa, el miedo a la desertión (muy frecuente en las fuerzas militares del siglo XVIII, pues era la única «vía de escape»), exigieron unos duros códigos disciplinarios, concretados en las ordenanzas militares de ese periodo. Es decir, el ejército del siglo XIX será una madura consecuencia de la célebre y suficientemente comentada «revolución militar» que aconteció en materia táctica, orgánica y, por lo tanto, en las relaciones de sujeción, en el mejor sentido también señalado por PARKER¹⁶. Por todo ello importa insistir en que no será hasta el siglo XIX cuando oficiales y suboficiales se conviertan en funcionarios públicos, apoyados por un sistema burocrático totalmente estatalizado para la administración de los ejércitos. Este será, además, el origen de la administración y de la función pública civil.

c) La logística militar y sus exigencias

El campo de la logística militar es especialmente interesante para este estudio y para, con ese filtro, ver la actualidad militar. En él se aprecia, de un modo muy nítido cómo hemos vuelto al modelo tardo-renacentista, alejándonos del sistema cerrado de los siglos XIX y XX¹⁷.

Para las frecuentes operaciones militares se fue haciendo necesario un complejo sistema de abastecimiento, pues casi nunca era posible abastecerse *in situ* dado el agotamiento de los teatros de operaciones y las cada vez mayores fuerzas desplazadas¹⁸. Todo ello se sustentó en un conjunto de empresarios privados dedicados al sostenimiento logístico y monetario de los ejércitos y las guerras. Esto originó el sistema de *asentistas*, una suerte de contratistas públicos, encargados de abastecer una

¹⁵ J. KEEGAN, *Historia de la guerra*, Planeta, Madrid, 1989, pp. 410 y ss. Toda esta evolución aparece magníficamente descrita en H. STRACHAN, *Ejércitos europeos y conducción de la guerra*, Ejército, EME, 1985.

¹⁶ *La revolución militar moderna. Innovación militar y apogeo de Occidente 1500-1800*, Alianza ensayo, Madrid, 2002.

¹⁷ Sobre todo ello debe leerse el libro, fundamental, de M. VAN CREVELD, *La logística militar, desde Wallenstein a Patton*, Ejército, EME, Madrid, 1980.

¹⁸ Además de por una progresiva «civilización» de las reglas de la guerra, como nos señala FULLER al referirse al modelo de las monarquías absolutas, con ejércitos demasiado valiosos como para perderlos por problemas logísticos J. F. C. FULLER, *La dirección de la guerra*, Ejército, EME, Madrid, 1982.

serie de almacenes en lugares distantes para su utilización por el ejército o de proveer armas, uniformes y material a las unidades militares que se formaban. En diversas ocasiones, además, estos asentistas actuaban a modo de multinacionales, es decir, mediante subcontratistas locales que, a su vez, eran pagados mediante pagarés o «letras del Tesoro» firmadas con las autoridades nacionales y satisfechas por los banqueros del país donde se encontraban (Italia, Holanda, Bélgica)¹⁹. Este moderno modelo se aprecia claramente en «El camino español y el ejército de Flandes», el mejor ejemplo de esta realidad, magistralmente descrito por Geoffrey PARKER²⁰.

En los siglos XVI y XVII se realizan muchos ensayos de diversas fórmulas privadas de financiación y mantenimiento de la fuerza militar. Poco a poco se intervendrá cada vez más: oidores, veedores, inspectores, interventores, serán diferentes figuras que traten de «controlar» el gasto y su utilización. Pero, además, el progresivo crecimiento de los ejércitos, la paga de las soldadas (siempre irregular), las dificultades de la intendencia, la necesidad de que se prestase con continuidad y constancia (situación que fallaba con el sistema privado) y el alto coste de los «trenes de artillería» y armas de fuego, así como la necesidad de control público (frecuentemente eludido), supuso la lenta transformación de este sistema privatizado hacia uno totalmente público. Esto se producirá, paulatinamente, durante el siglo XVIII. Así fue construido un sistema ya estatal en la Francia del siglo de las Luces por Luis XIV, con un sistema de funcionarios públicos –origen de sus actuales cuerpos de funcionarios– llamados comisarios e intendentes²¹. El sistema tardará en funcionar correctamente, pero será el embrión de la verdadera estatalización de la fuerza militar. Que, a su vez, será el embrión de la soberanía total y, con ello, del nacimiento del Estado moderno, de las funciones públicas y, en lo concreto, del Ministerio de la Guerra e, incluso, de los Ministerios de Hacienda.

Cada vez serán más frecuentes en el siglo XVIII las fábricas reales de armamento. Empezará el armamento en serie, estandarizado y homologado para todos los hombres. Se impondrán uniformes comunes en colores, telas y grosos (¡qué hubiesen dicho nuestros soldados del siglo XVI si se les hubiese impuesto un uniforme y orden cerrado!). Es decir, ya no se dependerá de numerosos artesanos locales y contratistas de muy diversos lugares que hagan armas, materiales, municiones, sino que fábricas reales de armamento harán todo ello. Se impondrá el orden cerrado, los códigos de disciplina militar, la homologación de la instrucción y las voces de mando, etc. Todo ello –unido al crecimiento de las poblaciones europeas, por las mejoras agrícolas y a los censos poblacionales, por la mejora administrativa de los pueblos y Estados– posibilitará, por ejem-

¹⁹ Este sistema, embrión de la presupuestación, permitía a los reyes actuar «a crédito», recibiendo los bienes antes de pagarlos. Como es conocido, la bancarrota del Estado español en varios momentos de los siglos XVI, XVII provocaron que no se pagasen esos empréstitos, por suspender sus pagos.

²⁰ *El Ejército de Flandes y el Camino español 1567-1659*, Alianza, Madrid, 1991.

²¹ Puede afirmarse que fue Vauban el artífice y origen de todos estos cambios producidos en Francia. H. GUERLAC, «Vauban: el impacto de la ciencia en la guerra», en P. PARET (dir.), *Creadores de la estrategia moderna. Desde Maquiavelo a la era nuclear*, cit., pp. 77 y ss.

plo, que en muy pocos años, Napoleón pudiese poner un ejército de un millón de hombres en pie de guerra y luchar como lo hizo, aunque acabara perdiendo²².

3. LAS PARADOJAS DEL COMIENZO DEL SIGLO XXI

a) De los soldados y la guerra

En los albores del siglo XXI, el país que podríamos denominar hiperpotencia, los EEUU, ha actuado en dos guerras importantes: Afganistán (2001) e Irak (2002). En ambas ha buscado intensamente, más en la primera que en la segunda, el apoyo de fuerzas subalternas, que guerreen «en representación suya», para no desgastar sus caras unidades y hombres (evitándose, así, además, el alto precio mediático que tienen las bajas propias). Como ocurriera en los EEUU e Inglaterra hace ya años, muchos países han vuelto, después de casi dos siglos, a un modelo de ejército totalmente profesional, voluntario, pagado. A él acuden, principalmente, no tanto los desechos sociales, cuanto los escolarmente menos capacitados, aquellos a los que el mercado laboral no puede ofrecer sino los puestos más bajos de la escala laboral; constituyen la «carne de cañón» que necesita todo país. Esta realidad, como es evidente, empieza por tener ciertas consecuencias llamémoslas «laborales», que una estricta regulación había logrado erradicar de los ejércitos, por las derivaciones negativas que tenía para la disciplina, la unidad, la jerarquía e, incluso, para la población civil tanto propia como ajena²³. El sindicalismo, la huelga –remedio civil más o menos pacífico del motín militar–, el asociacionismo, vuelve a estar latentes en este modelo voluntario.

Puede afirmarse que en el siglo XIX fueron infrecuentes tanto los grandes sacos como los viles exterminios de poblaciones, que habían sido mucho más frecuentes de los siglos XVI y XVII. Es aceptable pensar que es un logro de la disciplina orgánica militar que crearon las ordenanzas del siglo XVIII. Pero si es cierta la primera afirmación también lo es que durante el siglo XX, la guerra se hará extensiva a toda la población civil, hasta límites insospechados. Aunque las causas de esta realidad no provienen de la estructura interna de los ejércitos, como era el caso de los ejércitos tardo-renacentistas, sino de las terribles realidades ideológico-políticas que han asolado nuestra sociedad²⁴.

²² Resulta interesante, no obstante, que ganase a unos ejércitos muy numerosos y poderosos, varias veces (Rusia, Prusia, Austria). Y saliese derrotado por guerrilleros españoles y un ejército británico que, aunque altamente capacitado y algo mejorado, era el único que mantenía muy puras las esencias del ejército de siglos anteriores.

²³ Ahí están las quejas, algunas llevadas al teatro, de los municipios que tenían que alojar y acoger la formación de las tropas y facilitar sus suministros...

²⁴ Así, por ejemplo, la Primera Guerra mundial fue una guerra de enormes proporciones pero que apenas tiene incidencia en la población civil, salvo en los «daños colaterales». No puede decirse lo mismo del terrorismo estatal militarizado o exterminio étnico policial, ocurrido en la Segunda Guerra mundial por parte de Alemania y la URSS.

La impregnación del relativismo y nihilismo social penetró en lo que otrora había sido el caparazón ideológicamente autónomo de los ejércitos. Durante los dos siglos pasados su código de conducta cerraba el paso a esta porosidad; ahora se abre, pudiendo verse arrastrada por ella como se ha observado en recientes conflictos, incluso por parte de las potencias «civilizadas». Y esta situación fue habitual e inevitable durante la época moderna previa al siglo XVIII.

En la guerra actual se aprecia una enorme importancia de los combates de infantería y, en gran medida, de lucha irregular. Es la infantería la que cumple su viejo papel: ocupación del terreno y negación de zonas al enemigo. La aviación, siendo muy importante en algunos momentos (sobre todo los iniciales) no deja de ser, luego, un apoyo a esa actividad de infantería. Se busca, eso sí, una caballería ligera, nuevos jinetes acorazados, que, montados en modernos vehículos cumpla un papel flexible, siempre de apoyo a la infantería. Las fuertes unidades acorazadas con las que occidente se había dotado en los años 80 y 90 quedan, por así decirlo, acuarteladas; en cierto modo como les ocurriera a los caballeros de las «lanzas» medievales. Bien es cierto que aquéllos, para desaparecer, tuvieron que sufrir humillantes derrotas (Agincourt, Crècy, Poitiers, Pavía, Garellano, etc.); que ahora no parecen haber hecho falta. Pero ¿de qué están sirviendo los Abrahms en la post-guerra Irakí que no sea apoyo o coraza de la infantería? ¿Y los Leopard en Kosovo si no es como medio para ejercer una «presión psicológica adecuada»?

Numerosos países del tercer mundo son gobernados *de iure* o *de facto* por auténticos «nuevos» señores (feudales) de la guerra, con bandas de auténticos malhechores violentos, como un eco de las bandas de mercenarios desocupados que camparon a sus anchas por la Francia posterior a la Guerra de los Cien años y la Alemania posterior a la Guerra de los Treinta años²⁵. También se aprecian sociedades paralelas formadas por grupúsculos de resistentes, semejantes a nuestros *guerrilleros* de la Guerra de Independencia y a las carlistadas del siglo XIX, aunque, frecuentemente con fines espurios y utilizando métodos terroristas. Después de las guerras nacionales y fronterizas, más políticas que otra cosa, de nuevo nos encontramos con guerras morales, religiosas más similares a las que asolaron la Europa del siglo XVI y XVII. Si bien, dado lo poliédrico de la guerra y al nacimiento del sentimiento nacional en el siglo XIX, también con un alto componente étnico —e, incluso, tribal, es decir más atávico, como señala KAPLAN—, que las guerras recientes.

Sin poderme extender más, también se aprecia que la gran civilización «rival», como diría Samuel HUNTINGTON, es decir, el Islam, está inmersa en un proceso socio-cultural similar a nuestra irrupción en la edad moderna, tras la Edad media y el renacimiento. Sus Estados, gobiernos, sociedades y, lo que es más importante, sus líderes religiosos y político-religiosos en una situación de división y confusión: «*el paralelismo es estremecedor: un clero y una aristocracia dominantes que parecen haber sucumbido al materialismo; una clase media floreciente; la distribución en*

²⁵ C. ALLMAND, *La guerra de los Cien años*, Crítica, Madrid, 1990.

masa de ejemplares del Libro Sagrado para que la gente pueda leerlo y pensar por sí misma; y, entonces, el terror, cuando entran en acción los que se han convencido de haber escuchado la voluntad de Dios»²⁶. Además con un clima de enorme crispación con una sociedad liberal y secularizada occidental, muy diferente al modelo íntimo (familiar, sexual, antropológico, en suma) sobre el que se construye su sociedad política tal y como señalan KÉPEL y TODD, en sus recientes y completos estudios. Pero con enormes intereses económicos mutuos y, por supuesto, con unas armas muchísimo más poderosas que las que manejaron los hombres del siglo XVI²⁷.

b) De la logística y el «apoyo a la fuerza» combatiente

El alto coste y complejidad de los materiales bélicos, del entrenamiento y la manutención de ejércitos profesionales hizo que, en el siglo XVIII, se publicara totalmente todo el sistema militar. Esto se produjo, como ya se ha visto, después de varios siglos en los que se veía como más idóneo que todo el apoyo al personal lo hicieran empresas y gestores privados, en definitiva todo —o casi todo— estaba externalizado. Los soldados se dedicaban a la guerra. ¿Y qué ocurre hoy día? Los actuales militares vuelven a configurarse como estrictos profesionales de la guerra, cada vez más centrados en esa función: guerrear, en sus múltiples facetas. Pero evitando todas sus funciones aledañas y logísticas (ni guardias siquiera)²⁸. Hemos, por tanto, vuelto a una situación más similar a la del siglo XVII que a la de los años 50 del pasado siglo. Y no sólo entre nosotros, donde cada vez se ve más la *externalización* de casi todos los escalones de la logística y el apoyo a la función lineal de la guerra... sino en todos los países occidentales.

El extinguido modelo *autárquico* —en el que ahora me detendré un poco más— daba salida a los excombatientes y «estropeados» quizá en las propias sub-organizaciones encargadas de prestar servicios colaterales a la maquinaria bélica. Pero ahora se prefiere que sean empresas privadas quien lo haga, dándoles una salida civil. Esta situación aún se aprecia mejor cuando hablamos desde la construcción de materiales militares, como en el mantenimiento de materiales en base (y dentro de poco en primera línea), la prestación de servicios básicos (alimentación, suministros, etc.), la guarda de los cuarteles, la sanidad, etc. Como antes se decía, en gran medida la Ad-

²⁶ «En Europa esta situación se prolongó durante ciento veinte años, y en Alemania un tercio de la población murió en la Guerra de los Treinta Años» (J. B. DELONG, «Dealing with the islamic reformation: parallels between today and the sixteenth century» en www.j-bradford-delong.net, citado en J. JORDÁN, *Profetas del miedo. Aproximación al terrorismo islamista*, Eunsa, Pamplona, 2004, p. 45.

²⁷ G. KÉPEL, *La Yihad*, Península, 2002, y E. TODD, *Después del Imperio*, Foca, Madrid, 2003.

²⁸ En el criterio número 9 de la «Revisión Estratégica de la Defensa» (2003) se dice, textualmente: «Para optimizar el rendimiento del personal militar en la dedicación a sus cometidos profesionales específicos, se le liberará de aquellas tareas que puedan ser realizadas eficazmente por empresas especializadas, mediante la externalización de servicios».

ministración militar –desde tiempos de Luis XIV en Francia y, aquí, de Carlos III– ha sido el embrión de la Administración civil. Y ello desde muchos puntos de vista: en gran medida la Hacienda real surge como una institución precisa para la financiación de los reales ejércitos; de ahí que fiscalización y milicia vayan de la mano. Los primeros hospitales y hospicios públicos fueron, precisamente, para militares (heridos o retirados). En general, los primeros funcionarios públicos serán militares y diplomáticos, seguidos de los agentes fiscales. El modelo estructural que Napoleón da la primera Administración pública moderna lo hará en imitación de la estructura de los ejércitos; así como la configuración de la carrera funcional y tantas otras cosas. Además que si no empresas militares serán los primeros «organismos autónomos»: reales fábricas, maestrazgos, arsenales y atarazanas, dedicadas a construir los materiales precisos para la guerra que los empresarios privados y artesanales del siglo XVII ya no podían prestar. En fin, la milicia construyó un mundo orgánico a su alrededor y fue embrión de la Administración civil.

Aunque sólo sea por tamaño, la logística nunca ha sido tan complicada como lo fuera en la Segunda Guerra Mundial²⁹; pero siempre ha sido absolutamente esencial para la marcha militar. Los ejércitos del siglo XIX crearon el modelo autárquico que quedó consolidado en la mitad del siglo XX. Un ejército traía los bienes básicos y suministros, se hacía la comida, la repartía, curaba a sus heridos, enterraba a sus muertos. Investigaba, procesaba y juzgaba sus delitos (y muchos otros que tenían que ver con él, aunque los cometiesen «civiles»), luego mantenía su sistema penitenciario propio. Hacía sus mapas y mantenía sus comunicaciones. Llevaba sus cuentas y las fiscalizaba. Y así con casi todo. Esto ha tenido, al menos, cuatro consecuencias sociales muy importantes arrastradas hasta tiempos muy recientes:

1) Esa autarquía le dotaba de una enorme independencia ante los avatares externos, lo cual, en momentos de crisis militar, la convertía en una máquina poderosísima e independiente del resto. Era normalmente una estructura potente, eficaz, aunque –debido a la gran disponibilidad de jóvenes– también algo ineficiente en su utilización.

2) Esta situación provocó que las fuerzas militares se hicieran cargo de multitud de funciones administrativas que tenían que ver con la seguridad interior y exterior del Estado (ayudado, aquí, por la Guardia civil). Y así se encargaban de los puertos, de la inmigración, la residencia de extranjeros, la fabricación de productos químicos y la industrialización de muchas materias, el control ferroviario, postal, las comunicaciones, los aeropuertos, etc. Poco a poco irán perdiendo ese control, pero manteniendo un servicio *auxiliar* paralelo y, además, pudiendo retomar su dirección en caso de *movilización* del personal civil al servicio de esos nuevos ramos de la Administración civil, que podía quedar *militarizado*³⁰.

²⁹ M. VAN CREVELD, *La logística militar*, cit., pp. 335 y ss.

³⁰ La larga cola de los actuales ejércitos vuelve a ser más civil que en los dos siglos precedentes: diplomáticos, activistas civiles, periodistas, cooperantes, policías, empresarios, observadores, etc. *Salvata distantia* cambiado las profesiones, pero se asemejan a esa larga cola civil –no militar– de los ejércitos renacentistas: vivanderos, mochileros, aposentadores, barberos-cirujanos, sacerdotes, etc.

3) Al constituirse los Ejércitos en una suerte de Estado en miniatura, éstos podían fácilmente sustituir las ausencias –por debilidad y degradación del poder civil– de Administración civil; como ocurría en nuestro siglo XIX. Si ocupaban un país enemigo podían suplantar totalmente a sus autoridades y Administración; como hiciera el régimen nazi en tantos países durante los años 1940-1944 o los Aliados, luego, en Alemania. O, si nada existía, podían crear un Estado nuevo, como en todos los modelos coloniales del siglo XIX.

4) Todo ello posibilitó una enorme riqueza doctrinal y moral de las fuerzas armadas. Crearon modelos de funcionamiento, pautas de conducta pública, escolarización, llevaron los servicios públicos a muchos lugares, mantuvieron el control de las aguas, puertos y auxiliaron a gran cantidad de personas cuando esto fue preciso. Además formaron a muchos ciudadanos para ser buenos administradores y fieles cumplidores de sus obligaciones, no sólo en un sentido técnico sino también de ética pública. Esto, por así decirlo, «creó escuela». PARADA nos ha señalado cómo la función civil se organizó sobre estas pautas, modelos y formas de carrera y cómo las empresas civiles lo imitaron³¹. Por eso muchos avances científicos –técnicos y doctrinales– vinieron de la mano de la investigación militar.

Pues bien, esta situación de autosuficiencia –evidentemente nunca total– se ha transformado profundamente en la última década, anunciando silenciosamente lo que ya estamos viendo en las noticias: la privatización de muchas funciones militares.

c) Las «nuevas» empresas militares

En el ámbito global nos encontramos con verdaderas empresas especializadas en el apoyo a los ejércitos. En efecto, la reducción en el número de efectivos de los ejércitos y su especialización suprema en el ejercicio de estrictas funciones bélicas ha puesto en manos de empresas privadas un sinnúmero de funciones «añadidas»: comunicaciones, transporte, logística, alimentación, vigilancia, sanidad, reconstrucción de zonas, establecimiento de campamentos, escolta de personas, mantenimiento de equipos, asesoramiento militar, etc. Empresas como Halliburton's Kellog Brown & Root, Dyncorp, Vinnell, Military Profesional Resources o AECOM government services, son algunas de las más conocidas (norteamericanas casi todas, aunque extienden sus brazos a todo el mundo)³². Se empieza admitir –visto el fracaso de las misio-

³¹ R. PARADA VÁZQUEZ, «Modelos de función pública y función pública militar», en *La función militar en el actual ordenamiento constitucional español*, Trotta, Madrid, 1995.

³² Se estima que alrededor del 20 al 30% (y creciendo en la postguerra) de los suministros militares en Irak los llevan estas empresas (especialmente Kellog-Brown & Root, KBR). Cuando la situación se estabiliza el conflicto (Bosnia, Kosovo) aumenta mucho más, pues las bases militares americanas se ponen totalmente en manos de estas empresas, sirviendo, además, como estación avanzada para la llegada de otras empresas: unas que se dedican al asesoramiento militar y policial a las fuerzas embrionarias de los países en reconstrucción y otras tantas a la reconstrucción material. Se convierten, así, en un

nes ONU– incluso, la creación de «ejércitos privados» de mercenarios que actúen en «Estados fallidos» (sobre todo africanos) como guardia de corps, lucha antiinsurgencia e instructores de las fuerzas de esos países, así como protectores de las industrias de los países que los envíen (claro está)³³. Estas empresas actúan como verdaderos «concesionarios de servicio público», de una manera, además, muy indirecta puesto que apenas hay participación pública a través de empresas cuasi-administrativas. No obstante, las relaciones informales son fuertes, debido a la porosidad entre público y privado en los EEUU y a la labilidad de lo público (por ello esas empresas están plagadas de antiguos militares³⁴). Evidentemente, en la medida en que muchas manejan información muy reservada, además es común la transmisión del gran factor del siglo XXI: información. Y ello sin tener en cuenta que la mayor parte de las super-armas tecnológicas y medios de comunicación que manejan los EEUU son fabricadas por empresas privadas de una importancia económica notable, lo cual aún introduce más factores de distorsión en el sistema público-privado.

Nos hallamos ante verdaderos asentadores «privados», muy similares a los de los siglos XVI y XVII: suministradores y distribuidores de seguridad a todo el mundo que quiera pagar sus servicios. El propio ejército norteamericano basa su rapidez y eficacia en los servicios prestados por estas empresas externas (*outsourcing military groups*). A día de hoy estas empresas gestionan su llegada al teatro de guerra (en aviones privados), instalan sus campamentos alejados de la primera línea de fuego, mantienen gran parte de su material, les suministran «*just in time*» lo que necesiten (por peculiar que sea), les trasladan –en camiones civiles– los materiales casi hasta la primera línea de fuego. Por eso han empezado a tener bajas... Ante ello las preguntas son múltiples e importantes: ¿Pueden –y deben– soportar tanto las empresas como sus empleados el riesgo inevitable en este tipo de juego? ¿Si las cosas van

verdadero complejo de negocios... Para todo ello, P. W. SINGER, *Corporate warriors. The rise of the privatized military industry*, Cornell University Press, 2003.

³³ Esto, evidentemente, plantea numerosos problemas en torno a la protección de los derechos humanos y el control de los más que probables intereses ocultos. Sobre ello, véase el interesantísimo artículo de D. GARCÍA SÁNCHEZ, «Compañías militares privadas en operaciones de paz», en *Ejército* 755 (marzo de 2004), 61-64

³⁴ La empresa Military Professional Resources Inc. Se precia de tener «más generales por metro cuadrado que el propio Pentágono». El modelo profesional de los EEUU e Inglaterra, funcionando desde hace muchos años, ha generado un alto número de profesionales militares cuyo único oficio es ese. Estos «excedentes» han sido los que han creado estas empresas, en las que realizan esas funciones pero con mucho mejores sueldos, menos riesgos (aparentemente) y mayor libertad disciplinaria y orgánica. En la actualidad se estima que son alrededor de 100 empresas, actuando en más de 100 países (desde Colombia hasta Angola, Congo, Irak, Kosovo, Chechenia, Georgia, Afganistán) como instructores, policías, escoltas, seguridad y mantenimiento de equipos, etc. Son principalmente de EEUU y, luego, de Inglaterra, Rusia, Israel y Sudáfrica. Algunas actúan como verdaderos mercenarios modernos (sobre todo en África). Pueden contener más de 100.000 hombres, en números aproximados. Sus relaciones con el poder político-administrativo, dado que forman un complejo industrial muy potente y cumplen funciones muy delicadas, son complejas y nada despreciables, por los intereses mutuos entrecruzados tan importantes.

mal, pueden marcharse del teatro de operaciones? ¿En qué situación quedaría un ejército tan necesitado de buenos engranajes como el norteamericano si las cosas se ponen feas? ¿Se pueden militarizar en caso necesario?

Las razones que se alegan para esta *externalización* son exactamente las mismas que alegaban en el siglo XVI y XVII: no entretener los pocos y caros soldados con funciones *menores*, mayor eficiencia y, en particular, rapidez y precisión de suministro en manos privadas, evitar la corrupción de la maquinaria administrativa pública, permitir unas condiciones de pago crediticias y no cargar, directa e inmediatamente, el presupuesto de guerra³⁵. Pero ahora lo que vemos es que el modelo imperante y contagiado a los nuevos ejércitos es el modelo civil. Se *civiliza* el status del militar —«ciudadano de uniforme» y ya casi sin él— y se organiza todo a imitación de los modelos civiles, más abiertos y flexibles. Claro que todo esto choca con las únicas formas que, históricamente, se conocen de organizar toda máquina mortífera: jerarquía, disciplina y unidad. Con frecuencia se confunde la búsqueda de la *eficiencia* (mejor resultado al menor costo) con la mera *eficacia* (el mejor resultado a cualquier coste). Siempre ha parecido que la segunda es virtud típica militar; pero hoy se dice que la primera es solamente virtud empresarial-civil. Así, en vez de buscar cómo acercar la segunda a la primera, simplemente se erradica todo lo que no sea eficiente. Pero esto puede dejar a un ejército en apuros, por ser una institución encargada de la realidad más voraz: la guerra. Por ello deben combinarse nuevas formas con viejos, imperecederos y sólidos basamentos, sin experimentos arriesgados. Esto se está viendo, con enorme crudeza, en la Guerra de Irak.

4. LOS PROCESOS DE EXTERNALIZACIÓN Y PRIVATIZACIÓN Y SUS ÁNGULOS JURÍDICOS

a) La tecnificación bélica y sus consecuencias

Los procesos tecnologicistas y los profundos cambios que se están produciendo en el arte de la guerra han alterado profundamente el panorama militar. Las más recientes guerras nos han expuesto el modelo del campo de batalla vacío, de la guerra en todos los niveles simultáneos y otras facetas de la táctica y el arte operacional militar que son un impresionante cambio en el concepto de *blitzkrieg*³⁶. Valga como muestra las guerras de Afganistán e Irak, en que el tiempo entre la selección de un objetivo y el disparo sobre él (sobre todo con medios aéreos) ha llevado alrededor de

³⁵ Estas razones, que parecen dichas para el año 2004, se recogen por F. ANDÚJAR CASTILLO refiriéndose a la preferencia por los asentistas privados en el siglo XVII (*Ejércitos y militares en la Europa moderna*, cit., p. 93) También, pueden verse en G. PARKER, *El Ejército de Flandes...*, cit., pp. 187 y ss.

³⁶ VVAA, *Estudio preliminar de la operación «Libertad para Irak»*, Monografías del CESEDEN, nº 64, 2004, pp. 124 y ss.

20 segundos. Si se piensa que el retardo tecnológico es ya casi ínfimo (2 segundos), hay que deducir que el «ciclo decisorio» se ha producido en alrededor de 18 segundos, segundo arriba o abajo. Esta actuación, en tiempos no muy lejanos (Kosovo, por ejemplo), no se hubiese llevado a cabo en menos de cinco minutos. Este ciclo sólo se puede fundamentar en una maquinaria bélica hipertecnificada; lo que, obvio es decirlo, no empece a que la decisión humana en el ámbito del combate de infantería continúe teniendo sus limitaciones, retrasos y la confusión producida por el «humo de la batalla» y la «fricción del combate», como atinada y premonitoriamente expusiera, en el siglo XIX, Carl Von CLAUSEWITZ.

Por razones demográficas y monetarias es imposible mantener ejércitos profesionales voluminosos³⁷. Ante ello una de las soluciones es privatizar, externalizar todo lo que no sea absolutamente imprescindible para el ejercicio soberano de la fuerza militar, tal y como lo recogen los criterios básicos II y IX de la reciente «Revisión Estratégica de la Defensa»: «*el esfuerzo de la Defensa debe estar orientado hacia la Fuerza, razón de ser de toda la organización*», por lo que toda la estructura de apoyo deberá ser la necesaria, ni más ni menos. Además, los enormes avances tecnológicos realizados por la ingeniería civil y las empresas de «nuevas tecnologías» unidos a la competitividad del mercado han abaratado –al menos aparentemente– los precios que pueden ofrecer, conforme al coste humano y económico que tiene crear estos servicios en el sector público. Las fuerzas armadas acuden cada vez más a todos ellos para obtener materiales, instrumentos y, en general, apoyo logístico. Por ello cada vez cobra más importancia la peculiar contratación militar, siempre «huidiza» de los estrechos márgenes de la Ley de Contratos del Estado (sea cual fuere, pues desde sus inicios mostró su disgusto)³⁸. No puede obviarse, tampoco, la necesidad de que las armas sean *interoperables* entre ejércitos y sistemas propios e *integrables* con sistemas de armas de países vecinos y aliados; lo cual tiene peculiares exigencias de planeamiento y construcción³⁹. Esto supone una multiplicación sistémica de poder cuando se actúa entre aliados y, además, contribuye a evitar las bajas por fuego amigo, pero, a su vez, exige un cuidado especial para evitar el traspaso de secretos.

Se pueden contratar muchas cosas, más aún en una institución sistémica y global como es la fuerza militar. Por hacer una clasificación básica y elemental puede hablarse de: a) *Materiales*: armas, sistemas de armas complejos, comunicaciones y sistemas de comunicaciones, suministros de apoyo (munición, piezas de recambio, herramientas, etc.), otros materiales básicos (vehículos, campamentos, etc.); b) *Apoyo logístico*: mantenimiento de sistemas y materiales, apoyo o avituallamiento, sanidad,

³⁷ Lo cual, en el caso de España, está resultado especialmente terrible: J. C. ALLI, *El soldado profesional (estudio de su estatuto jurídico)*, Aranzadi, Pamplona, 2003.

³⁸ E. TORRES VIQUEIRA, *La contratación de material militar. Hacia una construcción de un Derecho objetivo de la contratación militar*, CESEDEN, Madrid, 1999, pp. 8 y ss.

³⁹ Criterio básico IV de la Revisión estratégica: «las capacidades de las unidades que formen la aportación española han de ser de características similares a las aportadas por los países más avanzados».

transporte; y c) *Factor humano*: bien como fuerza de apoyo, bien para realizar esas funciones de servicio logístico antes contratadas o bien para aportar su ciencia y saber. Y es que en las FAS hay muchas cosas que hacer y muchos bienes necesarios, además de los estrictamente combatientes: avituallamiento, vestuario, material individual, transporte, custodia y vigilancia, mantenimiento, traslado de materiales para su revisión, renovación, mejora o baja. Y todas ellas son casi tan imprescindibles como el puro combate. Así dice el criterio X de la Revisión Estratégica que, «*se potenciará la máxima integración logística de la Defensa*» a través de unos criterios de planeamiento y racionalización basados en la «dirección centralizada y ejecución descentralizada», en la «acción conjunta» y realizando un mantenimiento por familias de armas y no por ejércitos.

b) El modelo contractual administrativo y sus limitaciones

Nuestro marco jurídico es, en principio, bastante estricto. Nuestra tradición de Derecho administrativo nos lleva no sólo a la consideración de la defensa como una actividad puramente soberana y, por ello, totalmente estatalizada, sino también a prescribir que todo debe ser realizado mediante y a través de unos cauces jurídicos normativizados: Ley de Contratos, Ley de Patrimonio del Estado y leyes presupuestarias, principalmente. Esto no ocurre en los países de tipo anglosajón, como Inglaterra o los EEUU, lugares donde, precisamente, se ha consolidado una nueva visión de las relaciones entre la defensa y sus servicios de apoyo, como antes vimos con ejemplos concretos.

Pues bien, buscando cierta flexibilidad, el artículo 296 1 b) del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (versión consolidada en Amsterdam), señala que es posible un cauce propio para la contratación de bienes militares: «*Todo estado podrá adoptar las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad y que se refieran a la producción o al comercio de armas, municiones y material de guerra; estas medidas no deberán alterar las condiciones de competencia en el mercado común respecto de los productos que no estén destinados a fines específicamente militares*». Y así lo permiten los numerosos reglamentos comunitarios en materia de contratación pública, pese a que su régimen abierto está sobre aviso de los intentos de «huida del Derecho administrativo» a través de contratos peculiares o de la búsqueda de vestiduras jurídicas impropias del voluminoso cuerpo de la Administración pública. Nuestra Ley de Contratos (RDL 2/2000, de 16 de junio), marca un proceso claro para cualquier tipo de contrato (de obras, servicios o suministros) que vaya a realizar el Estado. Es suficiente para la contratación de suministros, sean de la naturaleza que sean. Pero aunque establece, en varios lugares, fórmulas especiales que permitan la contratación de bienes militares por formas reservadas y algo más directas, puede afirmarse que no sirve –tal y como está ahora redactada– para dar un régimen claro y transparente a las nuevas formas

de mantenimiento y a la externalización de los materiales del servicio público defensivo, tan necesitados de unos servicios técnicos eficaces y seguros.

Cuando la defensa y seguridad está en juego son necesarias algunas variables no precisas en otros tipos de ámbitos: reserva, eficiencia, continuidad y garantía de futuro, conocimiento de enormes complejidades, etc. Pero esto no puede estar reñido ni con la justicia, ni la libertad de acceso, ni con la transparencia (en lo posible) propia de los contratos públicos, perseguida por el Derecho administrativo. En ese complejo marco se están abriendo paso en nuestro país –vía art. 3 1 d) LCE– la celebración de convenios de colaboración con UTEs o Agrupaciones de Interés Económico y otras fórmulas asociativas empresariales privadas para el mantenimiento de las flotas de materiales bélicos⁴⁰. Y no es este un bocado fácil de tragar, máxime con un tejido industrial no unido y falto de algunos requisitos, conocimientos y maquinaria imprescindibles para prestar un servicio adecuado. En defensa, también es precisa cierta autarquía *nacional*, pues no puede depender un país de las empresas de mantenimiento de otros países, pues peligraría la verdadera eficacia de la maquinaria militar (por cercanos y cualificados que estén, cual es el caso de nuestro país con su vecino del norte). También deben evitarse las subcontrataciones encubiertas, que pongan en riesgo la seguridad de los materiales bélicos. Y ello sin poder entrar en consideraciones sobre el puro interés económico para las empresas que entren a esta actividad, que verían crecer sus capacidades exponencialmente si se lograra un sistema de acuerdo con la Administración militar para el mantenimiento de los complejos sistemas de armas.

El gran campo para esta externalización es, pues, el del mantenimiento de los materiales bélicos, de tal manera que las FAS solamente cuenten con el primer escalón logístico (el inmediato al campo de batalla); todo lo demás quedaría privatizado⁴¹. Esto, como he pretendido destacar, exige un cuidadoso estudio que evite los fraudes, los agujeros negros y, sobre todo, la desprotección de la fuerza, pues podría quedarse inerte ante el enemigo, por así decirlo. Por eso es lógico hacerse numerosas preguntas: ¿Qué régimen han de tener esas empresas? ¿Puede *militarizarse* su servicio? ¿Hasta dónde –en sentido material y geográfico– pueden llegar en el mantenimiento? ¿Qué disciplina las acoge?

c) Lo que conviene evitar: que la externalización suponga debilidad física y jurídica

No parece adecuado, en todo caso, que el proceso de privatización se lleve ni a la contratación de personal (aunque en algo puedan ayudar), ni a la prestación de servicios

⁴⁰ Sobre cómo deberían regularse los contratos administrativos que acogiesen esta realidad, E. TORRES VIQUEIRA, *La contratación de material militar...*, cit., pp. 51 a 58.

⁴¹ Pueden verse numerosos ejemplos de este proceso en las ponencias del I Encuentro del Sector de Defensa (Madrid, 26-27 de febrero de 2004), que versó, precisamente, sobre todo esto. El Ministerio de Defensa está evaluando de modo pionero el mantenimiento de toda la flota de helicópteros.

cercanos a la pura función bélica. Situación, además, que, en la guerra moderna de frentes discontinuos y porosos, sin claras líneas y con una retaguardia también implicada en la batalla⁴², no es fácil de fijar. Más al contrario conviene pensar en la necesidad de involucrar a nuestros ex soldados en formas de participación tanto en otros ámbitos de la propia Administración pública como, por supuesto, en las empresas civiles del ramo defensivo y en la maquinaria no bélica de las FAS, que también debería crecer para continuar prestando servicios adecuados a nuestras necesidades defensivas⁴³.

En este sentido son moderadamente criticables las externalizaciones de la seguridad de bases, acuartelamientos y establecimientos militares, dejados, en manos de empresas privadas de seguridad. No tiene mucha lógica que cuando, precisamente, se está exigiendo de las fuerzas militares una labor de seguridad y control cuasi-policial en países extranjeros o en misiones internacionales de todo tipo, no realicen ese servicio en nuestro propio país. Otra cosa es, evidentemente, la necesidad de organizar y racionalizar esos servicios, apoyados por medios técnicos, quizá. O, incluso, la precisa reforma de estructuras, despliegues y fuerzas para acomodarlas a un modelo más centrado y eficiente. Además, la primera función del Ejército es la defensiva del propio territorio y de la seguridad de sus ciudadanos, por lo que no está de más repensar su proyección exterior siempre conforme a este parámetro.

Las empresas militares privadas pueden llegar a plantear problemas muy serios, empezando por los que resultan más *problemáticos*: ¿Hasta qué punto el Estado sirve sus propios intereses o los de esos complejos económicos?, es decir: ¿pueden acabar sirviendo algunas operaciones militares para justificar y financiar a estas empresas? Por otro lado, ¿Qué ocurre –a dónde llega y qué garantías tiene– con la información que les da el Estado para su actuación la que ellos obtienen en sus operaciones? Si de esas empresas depende la potente tecnología de algunos medios ¿Qué ocurre cuando sus trabajadores no quieren prestar el servicio en el exterior por la penosidad o el riesgo que éste supone? ¿Qué se hace con esos sistemas de armas complejos que solamente ellos saben utilizar? ¿Se puede militarizar su prestación y a su personal? Por otro lado, está la cuestión del control del regulado por el regulador, sobre todo cuando este último se convierte en uno de ellos (fenómeno que los norteamericanos denominan de la puerta giratoria o *revolving-door*); en muchas ocasiones las propias empresas acaban dependiendo demasiado para su protección del mismo ejército al que se supone deben servir.

Aunque los países que nos llevan la delantera están aplicando formas muy novedosas y rupturistas de financiación y contratación de material y logística defensiva, es preciso ser audaz y, a la vez, respetuoso con la finalidad de la Defensa y el Derecho administrativo como guardián de la justicia social⁴⁴. Hay que evaluar si, de esta

⁴² W. CLARK, *¿Qué ha ocurrido en Irak?*, Crítica, Madrid, 2004, pp. 42-43.

⁴³ J. C. ALLI, *El soldado profesional (estudio de su estatuto jurídico)*, cit., pp.

⁴⁴ G. NAVARRO GIL, *Informe «Externalización y financiación privada en el sector defensa»*, Información de Defensa y Seguridad, Madrid, 2003.

forma, en el fondo no se actúa convirtiendo el servicio público *uti universi* que es la defensa en un sistema de «concesionario *privado* de servicio público»; situación que resultaría alarmante, pese a los controles que puedan ponerse (y más si, como ocurre con muchas empresas, carecen de control). En definitiva, es preciso volver a la consideración del servicio público, de tal manera que cualquier actividad en el ámbito de la defensa pase ese filtro: el examen riguroso de si es útil, necesario y deseable su externalización y privatización. En determinados ámbitos esto es inevitable, pero en otros debe ser cuidadosamente examinado y, en todo caso, requiere un enorme esmero jurídico para que no se convierta en un agujero negro que, a la postre, deje al Estado inerte ante los riesgos y amenazas globales que nos rodean.

5. REFLEXIÓN FINAL: ¿HAY UN VERDADERO CAMBIO DE PARADIGMA?

¿Estamos, entonces, ante esa profunda transformación del modelo social mundial que según Mary KALDOR⁴⁵, surge del cambio entre el modelo del Estado nacional al del mundo global? ¿Es esa la causa íntima de los gravosos conflictos que asolan grandes partes del planeta, asustando, de un modo u otro, a todos los países occidentales y obligando al gran coloso a entablar estas guerras de estilo hobbesiano propugnadas por KAPLAN y otros predicadores del «saneamiento militar» del mundo⁴⁶? ¿Son, todos los hechos señalados y que ahora vivimos, como ecos y trallazos de épocas pasadas que se resisten a desaparecer, al igual que nuestra mente recoge los sueños, turbadores, caóticos e incomprensibles, pero con fogonazos reales, de hechos pasados, precisamente, cuando pretendemos poner un nuevo rumbo, que creemos mejor, a nuestras vidas?

Los Estados están claudicando de su capacidad de movilización nacional y han privatizado su «deber militar», aunque lo tengan controlado, por ser aún parte de la estructura estatal (por lo menos en los países fuertes; pues otros tiene descontroladas sus fuerzas armadas). Asistimos a una privatización de la defensa, a un progresivo descontrol del complicado *military-industry complex*. Con ello también a una inhibición de los Estados ante los desastres causados por guerras cuyo interés económico no se vislumbra, a una progresiva descapitalización de los organismos internacionales a favor de alianzas estatales *ad hoc*⁴⁷. Esto supone, aparentemente, una evolución

⁴⁵ *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*, Tusquets, Barcelona, 2001.

⁴⁶ El señalado por Robert D. KAPLAN en sus terribles visiones (*Viaje a los confines de la tierra y La anarquía que viene*) y propugnado en su discutible libro *El retorno de la antigüedad. La política de los guerreros*, eds. B, Barcelona, 2002. Algunas críticas a esas posturas pueden verse en el libro de VV. AA., *Guerra y paz en el siglo XXI*, Kriterion, Tusquets, Barcelona, 2003.

⁴⁷ Algún autor aboga por la intervención ordenada por el buen Derecho y las organizaciones internacionales y respetuosa de las reglas de la guerra, M. WALZER, *Guerras justas e injustas*,

en la construcción del Estado moderno durante los siglos XIX y XX (y pese al profundo retroceso que fueron las dos guerras mundiales).

En cambio, todo se parece más a los balbucesos del Estado moderno en los siglos XVI y XVII, como he tenido ocasión de examinar. No pretendo concluir que estos paralelismos sean mejores ni peores; pero existen. Aunque evidentemente no pueden soslayarse las dificultades de reclutamiento y la necesidad de centrar a la fuerza militar en su función primordial, es necesario hacerse preguntas globales: ¿Permite el modelo expuesto el verdadero control estatal de esta función –la más *soberana* de todas– que debe prestar a su sociedad: la defensa? ¿No hemos visto demasiados puntos flacos, nada inocentes en el mundo actual, en el modelo privatizado y externalizado? ¿No es necesario, precisamente ahora ante las graves amenazas que se ciernen, un Estado fuerte y un modelo suficientemente garantizado por el Derecho? El Derecho sirve a la justicia entre los hombres que lo forman Y ¿qué son –señala S. AGUSTÍN– los Estados sin justicia... sino bandolerismo organizado y maximizado⁴⁸?

En todas las situaciones examinadas –más incluso a cómo lo fuera en aquellos lejanos siglos XVI y XVII– resulta muy preocupante que la mayor parte de los conflictos actuales de carácter asimétrico o de los focos de conflictividad, delincuencia y terrorismo se produzca, precisamente, en lugares donde la ausencia de un Estado fuerte y, por lo tanto, gobernante es clara y patente. Son los denominados Estados fallidos, en el marco de este mundo des-regulado y privado de sentido (dice Z. LAIDI) o anárquico (que en esto KAPLAN tiene razón), ¿Y no existe un evidente y enorme paralelismo entre esa situación y la que ocurría en la Europa de entonces?

De las guerras nacionales y de intereses estatales, teñidas o no de ideologías, hemos vuelto a las guerras particulares en demasiados lugares, con claros tintes particularistas. Y ello aunque el modelo Estatal continúe vigilante (como empezara a suceder en los siglos XVI y XVII), pero en regresión (mientras en aquella época lo era en iniciación, tras el medioevo). Pero, como señala Michael IGNATIEFF, participamos en esos conflictos como meros actores «virtuales»⁴⁹, asépticos, llevados más por la compasión solidaria que un verdadero fin de reconstrucción moral de esas sociedades. Quizá porque nosotros mismos no la tenemos, cosa que sí ocurría en el siglo XIX, pese a los evidentes errores humanos en toda época y lugar. Esta claro que las respuestas que se dan a todo ello son diversas, entre dos polos: los EEUU, de un lado, y Europa, de otro⁵⁰. Pero el proceso de descolonización y el clima de relativismo –moral, personal, institucional; político y jurídico– imperante en nuestra sociedad nos impide llevarles lo único que podría darles una solución: el Estado y el Derecho⁵¹,

⁴⁸ Y. GARLAN, *La guerra en la antigüedad*, p. 26.

⁴⁹ M. IGNATIEFF, *Guerra «virtual». Más allá de Kosovo*, Paidós, 2003.

⁵⁰ Adecuadamente descritas en R. KAGAN, *Poder y debilidad. Europa y Estados Unidos en el nuevo orden mundial*, Taurus, 2003.

⁵¹ M. IGNATIEFF, «El atractivo de la repugnancia moral», en *El honor del Guerrero*, Madrid, 2002. Este autor coincide con el filósofo B. HENRY-LÉVY (*Reflexiones sobre la guerra, el mal y el fin de la*

aunque sea hecho dentro de un moderno y global modelo internacional y multilateralista.

Sea como fuere, estas son nuestras opiniones que –como acostumbramos a decir los juristas al final de los dictámenes sometemos con gusto a cualesquiera otras mejor fundadas o que aporten más luminosidad a esta interpretación, limitada, para su mejor construcción.

historia, 2003, p. 325) en que hay que evitar la tentación de ser bueno a base de no intervenir. Esta idea, con otras derivaciones más hobbesianas también se acepta por KAGAN y KAPLAN en los libros citados.