

## LA TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL... UN CAMINO POR RECORRER

Mayo. I. Fernando Viteri <sup>1</sup>

### Resumen

El Ejército Ecuatoriano ha iniciado un proceso de transformación institucional, tendiente a actualizar sus capacidades y procedimientos para afrontar de manera eficiente los retos del nuevo escenario mundial. El presente estudio pretende determinar, mediante una aproximación analítica, los lineamientos correctos para el alcance de una verdadera transformación, examinando los aspectos primordiales que deben ser abordados, desde la definición misma de lo que es transformación y sus particularidades, repasando el nuevo escenario mundial, y estableciendo finalmente las fortalezas y debilidades institucionales que deben ser potencializadas o corregidas, a fin de orientar el proceso transformador por el sendero más conveniente. En este artículo se evidencia también la necesidad de direccionar la transformación del Ejército de forma coordinada con el nivel superior de comando y con el poder político, que asegurarán los recursos indispensables para el proceso encaminado, y comprende, asimismo, un análisis crítico de los primeros pasos que deberán ser emprendidos, tendientes a fortalecer este trascendental camino promovido por la institución armada.

**Palabras clave:** Transformación organizacional, multimisión, multipropósito, nuevas amenazas, modernización, reingeniería, defensa nacional, capacidades.

### Abstract

The Ecuadorian Army has begun a process of institutional transformation, aimed at updating its capacities and procedures to efficiently face the challenges of the new world scenario. This study aims to define, through an analytical approach, the correct steps to achieve a true transformation, examining the essential aspects that must be addressed, from the very definition of what transformation is and its particularities, reviewing the new world scenario, and finally establishing the institutional strengths and weaknesses that must be potentiated or corrected, in order to guide the transforming process along the most convenient path. This article also shows the need to direct the transformation of the Army in a coordinated manner with the higher command level and with the political power, which will ensure the essential resources for the process under way, and also includes a critical analysis of the first steps taken, from an impartial perspective, aimed at strengthening this transcendental step undertaken by the armed institution.

**Keywords:** State of nature, contract, State, absolute power, war, peace, security.

---

<sup>1</sup> fervit13@hotmail.com

## Introducción

El proceso de transformación del Ejército ha despertado gran expectativa dentro del personal militar e incluso entre la sociedad ecuatoriana. Los cambios en el escenario mundial, así como las nuevas amenazas que atentan contra la seguridad del Estado, proponen la conformación de fuerzas armadas flexibles, con capacidad de respuesta, entrenamiento y equipo adecuado para combatirlos.

Con el objeto de entender el procedimiento de transformación, y para el desarrollo del presente artículo, se ha optado por un método comparativo que contrasta las experiencias de otros países con la realidad del Ecuador, descubriendo de esta manera las pautas que permitan estructurar una estrategia adecuada y acorde a las condiciones en las que se desenvuelve la institución militar ecuatoriana.

Para iniciar un proceso de transformación es necesaria una cabal comprensión de lo que significa este término, con el propósito de encaminar correctamente la estrategia a seguir y emprender los pasos necesarios que, efectivamente, la concreten. Existen varios métodos de mejora de una organización, entre los que destacan: la reingeniería, la modernización, la actualización, entre otros, que pueden ser confundidos con el de transformación. En el primer capítulo de este análisis se señala las particularidades de estos conceptos, con el objeto de precisar cada uno de ellos y establecer con claridad los propósitos que persiguen para evitar así confusiones en su aplicación.

El actual escenario geopolítico a nivel regional y mundial demanda la existencia de cuerpos de seguridad capaces de afrontar nuevas amenazas a la integridad, tanto del Estado como de su población, que es el principal elemento a ser protegido. Es necesario, por tanto, un giro de timón que ajuste las capacidades y procedimientos institucionales de las Fuerzas Armadas al combate de estos nuevos desafíos. El segundo capítulo resalta la importancia de un cambio en la cultura de la organización para enfrentar las exigencias de un mundo globalizado, donde prima la incertidumbre, la difusa composición de los adversarios y la existencia de peligros que ponen en riesgo la seguridad humana desde múltiples dimensiones.

El tercer capítulo destaca la importancia de un conocimiento claro de la realidad institucional, analizando fortalezas y debilidades presentes, que permitirá dar inicio al extenso proceso de transformación, sugiriendo también los aspectos sobre los cuales se debe poner mayor énfasis para fortalecerla.

Finalmente, se describen los lineamientos generales que se deben tratar a fin de certificar una transformación por la línea correcta, que abarque las principales necesidades del Ejército con miras a otorgarle la capacidad de enfrentar las diversas amenazas del presente y del futuro, manteniendo su naturaleza principal, que es la defensa del Estado.

El propósito de este artículo, por tanto, es el de evidenciar, de forma analítica, la necesidad de un examen profundo de la realidad institucional, que permita conocer la naturaleza pasada de la institución, la dimensión actual y las sanas aspiraciones futuras que puedan construirse para mantener un ejército vencedor en los años venideros, con las características particulares de una institución verdaderamente transformada.

## I. ¿Qué es la transformación?

La Real Academia de la Lengua Española, define el término *transformación* como el acto de cambiar de forma a algo, convirtiéndolo en otra cosa. En otras palabras, el producto final obtenido luego de una transformación no es el mismo que se tenía al inicio del proceso.

El término *Army Transformation* (transformación del Ejército), por su parte, es una expresión anglosajona acogida del Ejército de los Estados Unidos (EUA). La definición que se otorga a la transformación del Ejército en ese país, busca definir el concepto futuro de los planes de modernización, donde el término *transformation* es una expresión generalizada que articula nuevos conceptos, nuevas organizaciones y los últimos avances tecnológicos que deben formar parte del potencial ejército transformado.

Otras fuentes hablan de la *transformación* en varios ejércitos del mundo, entre ellas, las que se llevaron a cabo en el Ejército Español (Ortega, 2009), las que actualmente se ejecutan en el Ejército Nacional de Colombia (Ciro & Correa, 2014), Ejército del Perú (Vera Delzo, 2019), entre otros. Cuando se habla de ejércitos transformados, estos deben conducirse a través de una conversión de las políticas de la defensa, de tal forma que los ejércitos de tierra puedan disponer de los medios y las herramientas para lograr construir esos nuevos conceptos, diseñar nuevas organizaciones y adelantos tecnológicos que son intrínsecos del concepto de transformación.

No obstante, este término suele ser confundido con otros de naturaleza similar, pero con significados distintos. A menudo se piensa que hacer una reingeniería de procesos o llevar a cabo una modernización es suficiente para transformar una institución, lo cual no es así. Es necesario, por tanto, entender cabalmente los términos antes de iniciar un proceso de transformación o cualquier otro que se tenga en mente.

Una reingeniería no es una transformación. Este concepto (reingeniería), comprende un cambio sustancial de los procesos esenciales de una organización, perfeccionando notablemente sus métodos para alcanzar mejores resultados en productividad, costos y demás elementos propios de una entidad tipo empresarial. Sin embargo, este proceso no se preocupa de analizar los posibles cambios en el ambiente estratégico al futuro que pueden ocasionar variaciones en el comportamiento político, económico y social que afecten a la organización (Vera Delzo, 2019). Un ejemplo claro, es

el de la empresa de renta de video, Blockbuster<sup>1</sup>, cuyos procesos productivos fueron mejorados constantemente desde el año 1985 en que fue fundada y que, a causa de una falta de entendimiento de los nuevos escenarios a escala mundial, entró en bancarrota en 2010 tras la llegada de nuevas plataformas tecnológicas como Netflix y el uso generalizado de internet (BBC, 2010). A esto se debe añadir que una reingeniería no transforma completamente la estructura de una organización, solo la mejora.

La modernización, por su parte, se encarga de cubrir las fisuras existentes en las capacidades de una organización, que pueden ser de naturaleza tecnológica, organizacional, operativa y de cualquier índole, cuyo funcionamiento se ha vuelto ineficiente, producto de un estado de obsolescencia. Comprende, por tanto, la sustitución de antiguos métodos, prácticas organizacionales o tecnologías, por otras más actualizadas y significativamente más capaces (Gouré, 2019). En el ámbito de la defensa, este procedimiento debe ser periódico, pues la tecnología militar avanza vertiginosamente, y un sistema tecnológico útil en cierto momento dejará de serlo en un plazo determinado. Las instituciones castrenses deben dirigir sus procesos de modernización no únicamente a la adquisición de material más eficiente y actual, sino también a adecuar su doctrina, organización, instalaciones y entrenamiento al empleo de este, para conjuntamente, lograr la efectividad operativa requerida (Gouré, 2019). La reingeniería y la modernización, a diferencia de la transformación, no tienen un carácter tan radical, su alcance no es tan profundo; se percibirá que la incidencia en la cultura organizacional no es sustancial tras su ejecución. La transformación, por su parte, es un cambio trascendental y notorio en la estructura de una organización, no es un concepto que se atribuya a la aplicación de mejoras modestas (Davis, 2010).

Una característica importante de la transformación militar es su planificación a largo plazo, ya que busca principalmente un cambio significativo en la cultura organizacional<sup>2</sup>, empleando conceptos de empleo nuevos, la generación de nueva doctrina, material y medios tecnológicos actualizados y la posesión de personal competente en su manejo, lo cual permitirá el desarrollo de nuevas capacidades para enfrentar los desafíos del mundo cambiante (Gehman & Dubik, 2004). Todo esto requiere de tiempo, planificación, recursos y objetivos concretos.

Lo que no se debe perder de vista, en todo caso, es que un proceso de transformación lleva intrínsecos

subprocesos de reingeniería y modernización; es decir, que estos dos últimos conceptos participan activamente dentro de un proceso transformador y son esenciales, mas no lo concretan del todo (Vera Delzo, 2019).

Depende del análisis de muchas variables el determinar el tipo de cambios que una entidad necesite. Llegar a la conclusión de que una transformación es necesaria significa que todo el contexto estratégico, político, social y económico de un escenario ha variado hacia nuevas dinámicas, con oportunidades y amenazas distintas, que han ocasionado el fin de un ciclo y el inicio de otro, con nuevas perspectivas, propósitos y objetivos.

## II. ¿Por qué es importante un cambio?

Las nuevas amenazas a la seguridad nacional han demandado la reorganización de las fuerzas militares de aire, mar y tierra de las naciones latinoamericanas y del mundo.

A partir del fin de la Guerra Fría, el difuso escenario de seguridad, mucho más complejo que el de aquellos años previos a la caída del Muro de Berlín, ha generado un acuerdo tácito pero muy extendido a nivel regional, de que es necesaria la disponibilidad de fuerzas armadas capaces de enfrentar estos nuevos retos, sin descuidar su esencia principal, que está ligada fundamentalmente a la defensa.

La globalización y la existencia de fenómenos de tipo interméstico<sup>3</sup>, crimen organizado transnacional, organizaciones terroristas, peligros de tipo informático y ciberespacial, así como un sinnúmero de amenazas y riesgos que requieren de mejores capacidades y sistemas modernizados capaces de responder eficientemente, y en muchos casos, operar con prontitud incluso antes de la acción enemiga.

Las guerras de cuarta generación<sup>4</sup>, que han borrado las fronteras definitorias entre actores políticos, combatientes y civiles, proponen desafíos adicionales a las fuerzas armadas, pues caen en el campo de sus competencias como actores principales del ámbito de la defensa, pero no presentan un frente definido como en las guerras regulares para las cuales se encuentran mejormente entrenadas (Marine Corps Gazette, 1989).

De igual manera, el terrorismo internacional que azota a varios Estados latinoamericanos, las redes delictivas transnacionales y los atentados contra la democracia y la soberanía, así como los retos que implican las nuevas dinámicas sociales que desafían abiertamente el monopolio legítimo de la violencia, demandan de respuestas categóricas por parte del poder político, y esto se logra a través del uso coordinado del poder civil, militar y policial (Kaldor, 2006). Lo mismo puede decirse del apoyo e intervención militar en actividades de respuesta a desastres naturales, a más del soporte que brindan los ejércitos a las instituciones del Estado en la lucha contra bandas delincuenciales de naturaleza diversa.

En un escenario mundial moderno y actual, la discusión sobre si las fuerzas armadas deben remitirse

---

<sup>1</sup> Blockbuster fue una empresa estadounidense, fundada en 1985, dedicada a rentar películas en formato VHS para reproductores caseros. La empresa creció sostenidamente durante décadas, contando con sucursales a lo largo de los EE. UU. y en varios países del mundo. Con la llegada del uso generalizado del internet y plataformas de streaming, sus acciones bajaron dramáticamente, y para la década de 2010 entró en bancarrota.

<sup>2</sup> Cultura organizacional es el conjunto de creencias, hábitos, valores, actitudes y tradiciones de los miembros de una institución o empresa y se expresa a través de sus estrategias, estructuras y sistema.

a cumplir su función fundamental o a participar activamente en la lucha contra las distintas amenazas que afectan a la seguridad humana, es obsoleta. Los hechos han prevalecido sobre cualquier consideración de tipo dialéctico, pues cada vez es más difícil tratar de restringir el papel de las instituciones armadas del mundo únicamente a su misión principal (Sampó & Alda, 2019).

Esto no significa que se deba desviar el rol fundamental ni equivocar la ideología militar. Al contrario, un proceso de cambio debe concebirse como la oportunidad para fortalecer, modernizar y optimizar las capacidades institucionales en todos los ámbitos de empleo, y de manera especial, el de la defensa, ya que siempre habrá la posibilidad de un conflicto armado internacional, aun cuando pueda parecer un evento muy improbable.

Procesos de transformación adecuadamente ejecutados, han producido cambios positivos en la percepción de la ciudadanía hacia sus fuerzas armadas y en el desempeño de las misiones encomendadas para beneficio de la sociedad. Basta con revisar la experiencia de algunos ejércitos alrededor del mundo para comprobar este hecho. El caso del Ejército de Tierra de España es especialmente interesante, como se puede apreciar a continuación:

José Ortega y Gasset, en 1922, declaraba que las Fuerzas Armadas Españolas “es una institución aislada, desnacionalizada, sin conexión con el resto de la sociedad e interiormente dispersa, sin horizonte exterior” (Ortega y Gasset, 1922).

Décadas más tarde, tras un proceso de reestructuración profundo, modernización de medios, y adecuación de procedimientos para el desempeño institucional en todas las áreas requeridas por el Estado y la sociedad, la opinión académica sobre el Ejército cambia dramáticamente:

El Ejército Español es una de las instituciones cuyo cambio es más notable con la democracia. [...] Hoy España cuenta con unas Fuerzas Armadas modernas y profesionales, integradas en el papel que les asigna la Constitución y actuando en escenarios exteriores en misiones de paz. (Palacios Buñuelos, 2004).

Las motivaciones para un cambio pueden diferir de un ejército a otro, dependiendo de los intereses nacionales que los determinan. El ejército estadounidense, por ejemplo, basa su filosofía de transformación en la adaptación a un nuevo escenario de empleo a nivel mundial, donde le confiere enorme importancia a la rapidez de despliegue y a la capacidad de operar ante

amenazas nuevas como el terrorismo, el creciente número de contingencias a baja escala y a las armas de destrucción masiva. Su alta participación en operaciones de paz, también demanda fuerzas más flexibles, livianas, rápidamente desplegables que faciliten las operaciones en limitados espacios de tiempo (General accounting office, 2001).

Para el ejército de la potencia más poderosa del mundo, este proceso ha significado un inmenso desafío, pues desechar prácticas comunes de empleo como el despliegue, la logística y, sobre todo, el manejo de aspectos doctrinarios arraigados supone un cambio de mentalidad notable, difícil de asimilar a corto plazo. Es por eso que la transformación de este ejército no se espera consolidada ni siquiera en el mediano plazo, sino que se ha visualizado afianzada con un horizonte de al menos treinta años a partir de 2000 (General accounting office, 2001).

El Ejército Nacional de Colombia, por su parte, ha iniciado un proceso de transformación organizado desde el año 2011, cuya principal evidencia fue la implementación de la *Doctrina Damasco*, un intento exitoso por ajustar sus procedimientos de empleo a aquellos propios de la OTAN<sup>3</sup>. Los motivos para la transformación de esta fuerza armada “emergen de la necesidad de reformar la doctrina de seguridad nacional, es decir, la doctrina contrainsurgente” (González Martínez & Betancourt Montoya, 2018). En otras palabras, a partir de las negociaciones de paz entre la guerrilla de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) y el Estado Colombiano, las fuerzas militares de ese país han comprendido que su estructura ideada para el combate a la insurgencia deberá necesariamente migrar hacia otra que le permita enfrentar nuevos retos.

Las Fuerzas Armadas del Ecuador, y particularmente su ejército, han demostrado tener una estructura disciplinada, organizada y dotada de un elevado espíritu de entrega. Estas características le han permitido actuar en un amplio abanico de misiones secundarias, completamente ajenas a su función tradicional. No obstante, a pesar de que se puede realizar el mejor de los esfuerzos, tener las mejores intenciones y se entienda a cabalidad los propósitos, aún es necesaria una apropiada organización, amparada por una doctrina, formación, equipamiento y entrenamiento acordes a las misiones encomendadas, a fin de garantizar el éxito de las operaciones.

En conclusión, el deber del ejército, como parte de las Fuerzas Armadas, no es el de únicamente hallar niveles de adaptabilidad aceptables para actuar eficazmente en contra de las nuevas amenazas, sino que, dentro de un nuevo escenario, atender con eficiencia su misión fundamental y estar igualmente preparadas para la protección del Estado y su población ante cualquier situación que atente contra su seguridad (Pulido & Sanso-Rubert, 2014).

<sup>3</sup> Aquellas amenazas que pueden generar algún tipo de inestabilidad política doméstica, cuyo radio de influencia puede afectar la estabilidad de los países de la región circundante.

<sup>4</sup> Las guerras de cuarta generación comprenden las guerras asimétricas, las de baja intensidad, el terrorismo, el empleo de propaganda, en combinación con estrategias no convencionales de combate que incluyen la cibernética y la política. En este tipo de guerras no hay necesariamente enfrentamiento entre ejércitos regulares o entre Estados, sino entre un Estado y grupos violentos o mayormente entre grupos violentos de naturaleza política, económica, religiosa o étnica.

Para lo cual, es necesario un cambio significativo estructural, apoyado en leyes adecuadas, que potencialicen las capacidades militares tanto para ámbito externo como interno.

### III. ¿De dónde venimos, dónde estamos y hacia dónde vamos?

La Guerra del Alto Cenepa, desarrollada entre diciembre de 1994 y enero de 1995 en un sector fronterizo de la Cordillera del Cóndor, constituye hasta el día de hoy prueba indiscutible de la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas Ecuatorianas.

Las operaciones en ese sector del oriente ecuatoriano pusieron de manifiesto que, para la década de 1990, el Ecuador contaba con una de las Fuerzas Armadas mejor preparadas para la defensa nacional, capaces de ejecutar operaciones a gran escala, con resultados favorables a los intereses de la nación.

Analistas militares como el Dr. Gabriel Marcella (1995), de la Escuela Superior de Guerra del Ejército de los EE. UU., expresa sobre los resultados del conflicto lo siguiente:

Los ecuatorianos integraron exitosamente las estrategias militares, operaciones y tácticas con una acertada campaña de información tanto en lo nacional (diplomacia) como en lo militar.

El alcance de un nivel operativo adecuado fue el producto de un trabajo muy eficiente a lo largo de varios años.

Las lecciones del conflicto de Paquisha de 1981, acarrearón una concienciación colectiva sobre la importancia de la defensa nacional y la protección de su dignidad. De esta manera, se inició un proceso ordenado de modernización, equipamiento y adquisición de medios para elevar las capacidades de las Fuerzas Armadas.

Paralelamente, al interior de la institución castrense, se realizaron programas de formación, instrucción y perfeccionamiento de oficiales y tropa notables, lo cual produjo un incremento en el desarrollo del liderazgo en todos los niveles de mando, consiguiendo así un estado de credibilidad y aprobación ciudadana que, a su vez, ocasionó un sentimiento de cohesión nacional, propicio para enfrentar las amenazas que se venían proyectando.

Es evidente que, para aquel entonces, las FF.AA. del Ecuador habían alcanzado un efectivo nivel de disuasión que permitió contener al adversario y evitar la escalada del conflicto hacia nuevos escenarios del teatro de guerra.

#### ***Pero, ¿qué es disuasión?***

Según el general francés André Beaufré, uno de los principales métodos de solución de conflictos es la disuasión. Es decir, la capacidad de desaconsejar al adversario del uso de su fuerza, mediante la amenaza

de las consecuencias que esto le acarrearía en caso de hacerlo.

El criterio de disuasión es una constante en la mayoría de ejércitos del mundo actual, donde se entiende que los conflictos deben solucionarse de cualquier forma pacífica por sobre el empleo del uso de la fuerza, siendo esta la última y más extrema opción.

Este concepto está en concordancia con lo que, para el teórico militar chino Sun-Tzu, es vital dentro del éxito de una operación: “Lo supremo en el arte de la guerra consiste en someter al enemigo sin darle batalla”.

Sobre este particular, las Fuerzas Militares de Colombia, establecen:

La misión primaria de las Fuerzas Armadas debe ser siempre la defensa de la nación, con lo que se tiene que contar con fuerzas que, independientemente de las necesidades de la cooperación internacional, proporcionen una capacidad de disuasión creíble frente a las amenazas exteriores (Defensa, 2016).

Por lo tanto, en el ámbito de la defensa, es deseable, dentro de una transformación institucional, el alcance de una capacidad disuasiva real que proyecte el poder nacional hacia el exterior y que garantice la paz y la estabilidad al interior de las fronteras.

Si bien se ha proclamado constitucionalmente que el Ecuador es un “país de paz”, esta proclama no debería ser obstáculo para promover una política de defensa clara, coherente con la realidad geográfica, social y regional que certifique la soberanía y, sobre todo, la dignidad nacional.

Se necesita, por tanto, hacer una evaluación responsable sobre la historia, el presente y sobre las perspectivas institucionales para emprender eficientemente un proceso de transformación. Aparentemente, lo ideal sería alcanzar niveles operativos con poder disuasivo creíble a nivel regional. Sin embargo, la estructura institucional debe variar hacia nuevas capacidades que le permitan enfrentar las amenazas del mundo moderno, mejorando limitaciones y debilidades, a fin de convertirse en una institución más eficiente.

Para esto, primero se debe admitir que dentro de todos los ejércitos existen limitaciones en algunos campos. Estas limitaciones deben ser correctamente identificadas, especialmente aquellas relacionadas con la antigüedad del material, la obsolescencia de los procedimientos operativos y logísticos, la capacidad real de despliegue y, con mayor énfasis, las falencias en los sistemas de mando y control que evolucionan de manera constante.

El reconocer el estado situacional actual del ejército permitirá definir de mejor manera aspectos como: el tipo de cambio necesario, el entrenamiento requerido de las tropas, las áreas que deben ser modernizadas, los medios tecnológicos indispensables para el funcionamiento eficaz de las fuerzas en el campo de batalla, el armamento que, habiendo cumplido su ciclo de vida útil, debe ser reemplazado, el material del que no

---

<sup>5</sup> OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte. La organización constituye un sistema de defensa colectiva, en el cual los Estados miembros acuerdan defender a cualquiera de ellos si son atacados por una potencia externa. Está conformado principalmente por países de Norteamérica y Europa.



se dispone y convendría adquirir, y muchos otros más. Solamente así, reconociendo el presente y comparándolo con el pasado, se podrá construir el futuro que garantice la estabilidad institucional y los intereses del Estado.

#### IV. El camino hacia la transformación

De acuerdo al Ejército de los Estados Unidos, en su *2004 Transformation Road Map* (Mapa Vial de la Transformación del Ejército 2004) (2003), la estrategia de transformación tiene tres componentes principales:

- Capacidades transformadas para operaciones conjuntas mediante transformación de fuerzas.
- Cultura transformada mediante liderazgo innovador e instituciones adaptativas.
- Procesos transformados: adjudicación de riesgos mediante la construcción de fuerza actual a futura.

Si bien no se puede transferir íntegramente los conceptos y objetivos de la transformación del Ejército Estadounidense hacia la realidad del Ejército Ecuatoriano, es preciso identificar ciertos aspectos que permitirán guiar los pasos adecuados. Al fijarse en el primer componente de la estrategia estadounidense para la transformación de su ejército: “Capacidades transformadas para operaciones conjuntas mediante transformación de fuerzas”, este tiene que ver con la adaptación de sus unidades de maniobra, a la capacidad de actuar en operaciones conjuntas<sup>6</sup>.

Según el coronel Paul Vera, del Ejército del Perú, en su artículo “Transformación Militar, Esfuerzo y Compromiso Institucional”, publicado en la revista *Military Review* del tercer trimestre de 2019:

La transformación de una institución militar no puede planearse y ejecutarse fuera del marco de una transformación integral del sector defensa, la cual incluye la transformación no sólo de todas las instituciones armadas, sino también de la organización o comando que los agrupa durante el planeamiento y ejecución de operaciones conjuntas.

De estos dos criterios nace la certeza de que un proceso de transformación al interior del Ejército Ecuatoriano deberá contar con la aprobación de los niveles jerárquicos superiores y, de forma escalonada, de todas las autoridades, instituciones y/o entidades públicas responsables de la dirección de la defensa nacional. Es decir que, este proceso debe contar con consenso desde el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, pasando por la aprobación del Ministerio de Defensa Nacional, para finalmente alcanzar el consentimiento del Gobierno Nacional, quienes conjuntamente deberán diseñar políticas de Estado claras que delinear un modelo concreto de la institución militar a la que se pretende llegar.

El autor peruano continúa:

Si bien la transformación militar puede ser la firme intención de una institución castrense, este proceso sólo se iniciará con el beneplácito del poder político, ya que toda transformación requiere la asignación

de recursos adicionales que permitan realizar cambios profundos, especialmente en materia de modernización. Por esta razón, la transformación militar se deriva de una decisión política y de la asignación de recursos que permitan su efectiva implementación.

El autor hace referencia a un punto crítico de la transformación: la asignación del presupuesto. Es necesario, antes de iniciar el proceso, tener en cuenta los recursos económicos con los que se contará a lo largo del tiempo de duración previsto, a fin de administrarlos de forma eficiente, considerando todos los aspectos que serán tratados, reestructurados, modernizados y más, a fin de concretar el objetivo dentro del plazo pronosticado.

Estos recursos sustentarán la adquisición de material más moderno, la implementación de redes informáticas y la actualización de procesos, la obtención del equipo necesario para el entrenamiento y, en definitiva, todas las necesidades que se presentarán en el camino.

A pesar de que existen cambios estructurales que pueden ser realizados con un mínimo de inversión, es evidente que un proceso de tal envergadura requerirá de un esfuerzo económico importante.

Estas certezas proponen un verdadero desafío a la fuerza armada de cualquier país. Es por eso, que las instituciones armadas deben desarrollar canales de comunicación bastante fluidos entre el mando de las tres fuerzas entre sí, y desde aquí hacia la clase política. La institución armada debe contar, como ya se verá más adelante, con personal directivo y departamentos capaces de gestionar el apoyo político y fomentar una buena relación con las autoridades del Estado.

El segundo componente de transformación del Ejército de EE. UU., por su parte, concede gran valor al cambio de cultura institucional que le otorgará la disponibilidad de un mando renovador: “cultura transformada mediante un liderazgo innovador e instituciones adaptativas”. El liderazgo es un factor clave dentro de un Ejército que se visualiza transformado en un periodo determinado.

El desarrollo de un nuevo liderazgo no debe estar encaminado únicamente a la formación de oficiales o comandantes capaces en todos los campos del saber táctico, operativo y estratégico, sino en la producción de soldados de calidad con alto espíritu de compromiso institucional y nacional, y con competencias profesionales comprobadas.

Asimismo, debe comprender la creación de cuadros de líderes estratégicos. Estos cuadros se componen de militares (oficiales y tropa) con un evidente potencial físico e intelectual superior, cuyas capacidades sobresalen de las de la masa y que, correctamente encaminados, conformarán una de las mayores fortalezas de la institución.

<sup>6</sup> Operación conjunta es una parte de la doctrina militar que da prioridad a la integración de las diversas ramas de servicio de las fuerzas armadas de un Estado en un comando unificado.

Provistos de una educación diferenciada desde las etapas formativas y perfeccionados progresivamente con una capacitación académica especializada tendiente a fortalecer sus capacidades individuales a lo largo de sus carreras, estos cuadros sembrarán los cambios necesarios y estarán en condiciones de efectuar una eficiente gestión, no solo al interior de la institución, sino también hacia afuera, para promover con solidez, estrategia y eficacia, las políticas estatales y los recursos que el ejército requiere del poder constituido para encarar los desafíos de la defensa nacional (Gerras, 2010).

Además, estos cuadros, producto de programas de desarrollo de liderazgo, permitirán contar con hombres y mujeres capaces de comandar en sintonía con la nueva visión y en concordancia con los nuevos objetivos de la fuerza armada, irradiando así, la nueva cultura institucional.

Es por esto que, antes de iniciar su proceso de transformación, el ejército estadounidense empleó más de una década en el desarrollo de esta fortaleza, a fin de estar preparado para los cambios estructurales profundos que se proponen hasta 2030.

El segundo paso estratégico del Ejército de EE. UU., también hace énfasis en otro punto esencial: la posesión de *instituciones adaptativas*. El objetivo de las fuerzas armadas de la nación norteamericana, es congruente con la predisposición global de convertirse en un sistema de unidades polivalente.

El Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional de España (Ceseden, 2018) confirma esta tendencia mundial, al indicar en uno de sus análisis que:

Las amenazas futuras serán de carácter híbrido, combinando el conflicto bélico convencional con la confrontación de tipo asimétrico<sup>7</sup>. Se prevé que el adversario en algunos casos combinará los ataques convencionales con el terrorismo, la propaganda y los ciberataques, y que en la mayoría de los casos habrá necesidad de desplegar fuerzas terrestres para combatir al enemigo y para proteger a la población civil (...) Las unidades del Ejército deberán ser capaces de defenderse y responder a amenazas de todos los niveles, y necesitarán ser flexibles y adaptables, minimizando tanto las bajas propias como los daños colaterales.

Los cambios propuestos por los ejércitos de ambas naciones admiten la utilidad que le otorgará a la fuerza armada la posesión de armamento, equipo y entrenamiento factible de maniobrar en diverso tipo de operaciones. En el caso español, su Ejército de Tierra sufrió una profunda conversión al comprender que el nuevo escenario requería de unidades preparadas para actuar de forma autónoma, con suficiencia de medios y capacidades operativas similares entre sí. El Ceseden explica esta nueva organización de la siguiente manera:

En la organización anterior del Ejército de Tierra, había varios modelos de brigadas especializadas (paracaidista, de montaña, aerotransportada,

ligera, acorazada, mecanizada, de caballería...), mientras que en la nueva organización se quiere que haya brigadas de capacidades más completas y más similares entre sí. Se quiere también que las capacidades requeridas sean orgánicas a la brigada para que la brigada no necesite de forma frecuente refuerzos provenientes de otras unidades para completar las capacidades requeridas para su despliegue, independientemente de la intensidad del conflicto y del entorno operativo previsto.

Eso no significa que en ocasiones las brigadas no puedan ser reforzadas, por ejemplo, con un batallón acorazado o con un destacamento de helicópteros, para potenciar su capacidad si el escenario lo requiere.

La disponibilidad de brigadas conformadas por subunidades de toda clasificación que le permitirán operar en cualquier tipo de escenario con un alto grado de autonomía se adecúa al criterio de *multipropósito* y *multimisión*. Estos conceptos ya han sido empleados en los primeros intentos de algunos ejércitos de Sudamérica por avanzar hacia una reestructuración.

Cuando se habla de unidades multipropósito se entiende que una unidad cuenta con el material necesario para emplearse en operaciones de varios tipos, es decir, que sus componentes operativos no pertenecen a una sola especialidad, sino que poseen características de varias de ellas.

En el caso de unidades multimisión se concibe que el personal que las conforma está preparado para actuar en una gran variedad de operaciones, o que cuenta con personal capacitado para el cumplimiento de varias tareas diferentes. En pocas palabras, *multipropósito* supone el contar con el material necesario para una amplia gama de operaciones, mientras que el término *multimisión* abarca el entrenamiento del personal para el mismo fin. Se concluye que la polivalencia es un elemento importante y un punto decisivo dentro de la ruta para llegar a una transformación.

No obstante, se debe comprender de forma adecuada este término, ya que su uso inexacto podría conllevar errores en la concepción de la naturaleza institucional, como se verá a continuación.

La polivalencia tiene que ver con la versatilidad y las nuevas capacidades que las unidades deben poseer para poder cumplir diferentes misiones de tipo táctico y operativo, dentro del mismo ámbito militar que, con una organización tradicional, serían imposibles de realizarse.

No se debe, por tanto, descuidar este detalle a fin de evitar caer en la tentación de equivocar la noción de polivalencia y, consecuentemente, el rol del Ejército, concibiéndolo como una fuerza especializada en el combate a amenazas multidimensionales<sup>8</sup>, equipándolo y entrenándolo con un pensamiento tendiente a neutralizar prioritariamente las nuevas amenazas y desatender su esencia principal que es la defensa (Sampó & Alda, 2019).

Por esta razón, es preciso definir con claridad cuáles nuevas amenazas son las que deben ser neutralizadas desde un punto de vista netamente castrense y, consecuentemente, entrenar, equipar y legalizar a las fuerzas para su empleo eficiente dentro de los límites de estos campos, sin abarcar otros que son de competencia de las demás instituciones del Estado.

A la par de la búsqueda de un ejército de carácter polivalente, se ha hablado mucho sobre la necesidad de disminuir el número de efectivos de la institución, a fin de convertirla en una fuerza más eficiente, flexible, con mejor equipo y entrenamiento. Esta noción va de la mano con una concepción de ejército más centralizado, concentrado en grandes fuertes, lo cual permitiría una optimización de los gastos operativos.

El Ejército de Tierra de España, por ejemplo, ha decidido reducir el despliegue de sus fuerzas en todo el territorio para agruparlas en fuertes de mayor magnitud y concentración (Ceseden, 2018).

Es necesario, sin embargo, tener cierta cautela en la aplicación de esta tendencia dentro de la realidad de la institución armada de nuestro país. Las condiciones sociales, la situación geográfica y la necesidad de mantener el control efectivo del territorio nacional requieren de un ejército territorial presente en las cuatro regiones del país y de manera especial, en los sectores más alejados, a fin de garantizar la presencia del Estado.

Como un ejemplo de esta afirmación se retomará la experiencia del Ejército de Colombia, cuya realidad se asemeja mucho más a la de nuestro país. Uno de los principales objetivos de su transformación es el siguiente:

Garantizar que las capacidades del Ejército del futuro respondan a los lineamientos establecidos en las áreas misionales actuales y proyectadas del sector Defensa, asegurando la presencia, el reconocimiento y la visibilidad de la Fuerza. (Ciro & Correa, 2014).

Es generalmente aceptado que las nuevas amenazas y riesgos se benefician de la incapacidad de los Estados por ejercer la institucionalidad requerida en todos los rincones de su territorio. De allí que fortalecer la presencia estatal se convierta en un objetivo deseado para favorecer la seguridad (Griffiths Spielman, 2017). Por lo tanto: reconocimiento, presencia y visibilidad son tres puntos que deben considerarse para la planificación del despliegue del ejército a lo largo del territorio nacional.

Y a esto se puede añadir que esa visibilidad podría fortalecerse mediante campañas informativas, presencia en los medios de comunicación y cualquier actividad que fomente la conciencia colectiva de la identidad

nacional y la importancia de las Fuerzas Armadas. De ahí el valor de formar oficiales y tropa con capacidad de palabra, gran iniciativa, solvencia ante los medios de comunicación y habilidades comunicativas.

Finalmente, es imperioso hacer hincapié en la importancia que debe tener el respeto a la naturaleza institucional, a fin de transformar su estructura sin modificar su esencia. El mantenimiento y fortalecimiento de los valores institucionales, sus tradiciones, su comportamiento ético, entre otros, deben ser fortalecidos plenamente antes, durante y después del proceso de transformación, para asegurar la fuerza y el sostén que se necesita durante un periodo que podría causar confusión (Vera Delzo, 2019).

La naturaleza cardinal de las Fuerzas Armadas del Ecuador es la defensa. En un sentido más amplio, la Constitución de la República del Ecuador le asigna a FF.AA. la misión fundamental de la defensa de la soberanía del Estado y su integridad territorial, así como la protección de los derechos, garantías y libertades ciudadanas (C.R.E, 2008). Por tanto, cualquier cambio estructural al ejército debe ser analizado profundamente, de manera que no afecte su razón de existir, pero que le otorgue la capacidad de actuar si las amenazas nuevas ponen en riesgo, de cualquier manera, a esos conceptos básicos: soberanía, derechos ciudadanos e integridad territorial (Griffiths Spielman, 2017).

## V. Conclusiones

La transformación es un paso trascendental dentro de la vida de una institución. Su instauración no supone solamente la implementación de cambios pequeños o grandes que optimicen su funcionamiento.

Es un cambio profundo en la cultura de su organización, dentro del cual existen de por medio procesos de modernización, reingeniería, reestructuración y desarrollo. Para tal fin, es necesario el trabajo articulado de las tres ramas de las Fuerzas Armadas, el direccionamiento del Comando Conjunto y el Ministerio de Defensa Nacional, así como la anuencia y apoyo del Gobierno Nacional.

Como se ha visto en este artículo, es necesario comprender el pasado y el presente institucional para dirigir correctamente una estrategia de transformación, a fin de alcanzar los objetivos propuestos. Todo esto apuntalado por el desarrollo de líderes estratégicos y la conformación de unidades capaces de actuar en un diverso número de misiones, a fin de garantizar el éxito de las operaciones futuras dentro de un escenario de amenazas nuevas que atentan contra la seguridad humana.

Para este propósito, se debe fortalecer los valores institucionales, las tradiciones y el comportamiento ético de sus integrantes, a fin de redefinir su visión, sin afectar su componente más importante: la esencia del Ejército, que básicamente consiste en la defensa nacional.

<sup>7</sup> En la guerra asimétrica no existe un frente determinado, ni acciones militares convencionales. Por el contrario, se basa en combinación de acciones políticas y militares, implicación de la población civil y otras operaciones similares.

<sup>8</sup> Es una nueva concepción de amenaza en el hemisferio occidental, caracterizada por su naturaleza multidimensional, que incluye las amenazas tradicionales, nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados, en contraposición con el concepto formal de seguridad tradicional, que se ocupa mayormente de la seguridad militar del Estado.



### Referencias

- Barbé, E. (1993). El Estado como actor internacional: Crisis y consolidación del sistema de Estados. *Papers No. 41*.
- BBC, R. (23 de Sept. de 2010). Blockbuster se declara en bancarota. *Mundo*.
- C.R.E. (2008). Constitución Política de la República del Ecuador. Manabí, Ecuador.
- Ceseden. (2018).
- Ciro, A., & Correa, M. (2014). Transformación estructural del Ejército colombiano. Construcción de escenarios futuros. *Revista Científica General José María Córdova*.
- Davis, P. K. (2010). Military Transformation? Which Transformation and what Lies Ahead? En S. Cimbala, *Policy, Strategy and War* (pág. 11). Washington, D.C: Potomac Books.
- Estudios, E. C. (2020). *Ejército del Perú*. <https://cecep.mil.pe/2020/04/24/proceso-de-transformacion-del-ejercito-del-peru-en-el-contexto-del-covid-19>
- Gehman, H. J., & Dubik, J. (2004). Military Transformation: Two Views from Above. *Defense Horizons*.
- General accounting office, U. (2001). *MILITARY TRANSFORMATION: Army Has a Comprehensive Plan for Managing Its Transformation but Faces Major Challenges*. Washington.
- Gerras, S. (2010). *Strategic Leadership, 3ra. Ed.* Filadelfia: Carlisle Barracks, U.S Army War College.
- González Martínez, M., & Betancourt Montoya, M. (2018). La transformación del Ejército Nacional de Colombia: una interpretación teórica. *URVIO - Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 70-84.
- Gouré, D. (2019). Winning Future Wars: Modernization and 21st Century Defense Industrial Base. *The Heritage Foundation*.
- Griffiths Spielman, J. (2017). Fuerzas Armadas: ¿Preparadas para la Guerra o Efectivo Instrumento para, además, asegurar la paz y seguridad estatal? *Santiago en Línea*.
- Kaldor, M. (2006). *New and Old Wars: Organized Violence in the Global Era*. Londres: Royal Society of Arts.
- Marcella, G. (1995). *War an peace in the Amazon: Strategic Implications for the United States and Latin America of the 1995 Ecuador-Peru War*. Washington.
- Marine Corps Gazette, A. (1989). The changing face of war: into the fourth generation. *Marine Corps Gazette*, 22-26.
- Ministerio de Defensa del Ecuador. (2016). *Racionalización de las Estructuras de las Fuerzas Armadas*. Bogotá: Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa.
- Ortega Martín, J. (2009). *La Transformación de los Ejércitos Españoles (1975-2008)*. Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Ortega y Gasset, J. (1922). *España Invertebrada*. Madrid: Alianza.
- Palacios Buñuelos, L., Velasco Fernández, F., Reyes Téllez, F., & Sánchez Villar, D. (2004). La dimensión ética en el Ejército español. *Cuadernos de Trabajo del Instituto de Humanidades*.
- Pulido, J. & Sanso-Rubert, D. (2014). A Phenomenological Analysis of Terrorism and Organized Crime from a Comparative Criminological Perspective. *Journal of Law and Criminal Justice*, vol. 2, no 2, 114-129.
- Sampó, C., & Alda, S. (2019). *La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado*. Lima: Ejército del Perú Centro de Estudios Estratégicos; Real Instituto Elcano España.
- Vera Delzo, P. (2019). Transformación militar Esfuerzo y Compromiso Institucional. *Military Review*.