

NUEVOS RETOS, NUEVA ORGANIZACIÓN MEJORANDO NUESTRA EFICACIA

Juan Carlos Castelo Villanueva
Capitán de corbeta

Los nuevos retos (1)

El mundo en que vivimos está todavía muy lejos de ser un espacio seguro. Durante la guerra fría, los ejércitos occidentales se preparaban para la defensa del territorio y la guerra convencional o nuclear contra adversarios definidos (2).

La caída del muro de Berlín trajo como consecuencia la desaparición de estos adversarios definidos y por ello una gran sensación de paz y seguridad. Incluso durante años se llegó a considerar que la guerra estaba en trances de desaparecer y que todos los conflictos podrían resolverse por métodos pacíficos.

Esta utopía de la paz (3) ha resultado ser falsa. Es cierto que las agresiones a gran escala contra un Estado occidental son improbables pero en este mundo cada vez más globalizado aparecen constantemente nuevas amenazas más diversas, menos visibles y menos previsibles (4).

Ningún país tiene capacidad de enfrentarse por sí solo a estas nuevas amenazas. Por ello todas las estrategias occidentales de seguridad y defensa, incluida la española (5) se basan en un sistema de actuación multilateral pero sin descartar situaciones que puedan requerir una respuesta puramente nacional.

Así, uno de los principales retos de las Fuerzas Armadas como organización es la de trabajar en un *entorno global* en colaboración con nuestros países amigos y aliados (6).

Se nos solicita ahora una participación cada vez mayor en misiones de prevención de conflictos y gestión de crisis, operaciones de mantenimiento de la paz, respuesta a desastres, ayuda humanitaria y de reconstrucción de países. No podemos olvidarnos, además, del apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y a la colaboración en emergencias y desastres naturales. Estas *nuevas misiones* suponen en sí mismas un segundo reto.

(1) *Teoría de la organización y el directivo*, capítulo 1, p. 7.

(2) Almirante Terán: «La transformación de las estructuras de seguridad y defensa ante el nuevo escenario estratégico», Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).

(3) Intervención del Jefe del Estados Mayor de la Defensa (JEMAD) en el Club Siglo XXI.

(4) Documento Solana: «Una Europa segura en un mundo mejor», Estrategia de seguridad de la Unión Europea.

(5) Real Decreto 416/2006 Organización y Despliegue de la Fuerza.

(6) *Teoría de la organización y el directivo*, capítulo 1, p. 7. «1. Dirección de las organizaciones en un entorno global».

Para afrontar todas estas nuevas misiones debemos *mejorar la calidad* (7) de nuestro producto. Un producto distinto ya que las nuevas formas de actuación requieren unas Fuerzas Armadas diferentes, con una gran capacidad expedicionaria, basada en grupos modulares que se puedan combinar para formar paquetes de fuerzas eficaces (8).

Por todo ello y aprovechando cuanto nos ofrece el mundo de hoy, especialmente los avances producidos gracias a la *revolución tecnológica*, muchos ejércitos occidentales han iniciado los necesarios procesos de transformación (9).

Esta transformación se refleja en un cambio en los procedimientos de combate y en la forma de actuar en el ámbito militar y requiere no sólo un cambio o modernización de los medios materiales o de los procedimientos sino también de la *organización* en sí y de su ideología y *cultura*.

Se trata de adaptarse a los requerimientos tecnológicos, políticos, sociales, estratégicos, operacionales y tácticos del siglo XXI (10), para conseguir un sistema de defensa eficaz y de conseguir el mejor aprovechamiento de los recursos (11).

Nosotros hemos dado ya los primeros pasos de este proceso (12), pero aún queda un largo camino para recorrer hasta llegar a completarla.

La transformación, por añadidura, debe ser coordinada con la que se está realizando simultáneamente en la principal alianza militar a la que pertenecemos. Para esta función de coordinación se ha creado un nuevo elemento que se encuadra en el Estado Mayor de la Defensa y que recibe el nombre de Unidad de Transformación de las Fuerzas Armadas, encargada, además, de verificar que este *cambio organizativo* continúe por el camino correcto.

La nueva organización

Las Fuerzas Armadas como sistema abierto.

Un enfoque estratégico

El cambio en la organización contempla unas *nuevas estructuras* más sencillas (13) y flexibles con capacidad para *adaptarse a las contingencias* que se produzcan en el entorno y que deben facilitar la coordinación permanente entre los órganos superiores de la Defensa y aquellos otros de los diversos ramos de la Administración a los que corresponda emprender las acciones oportunas (14).

(7) *Ibidem* «3. Mejora de la calidad...».

(8) Almirante Terán: «La transformación de las estructuras de seguridad y defensa ante el nuevo escenario estratégico», IEEEE.

9) Discurso del JEMAD en el Club Siglo XXI el 6 de junio de 2005.

(10) Almirante Terán: «La transformación de las estructuras de seguridad y defensa ante el nuevo escenario estratégico», IEEEE.

(11) *Libro Blanco de la Defensa* (2000), p. 145.

(12) Documento «Visión del JEMAD» de 20 de febrero de 2007.

(13) *Ibidem* «4. Reducción de la complejidad...».

(14) *Libro Blanco de la Defensa* (2000), p. 148.

A finales del siglo pasado, la organización de las Fuerzas Armadas estaba basada en las teorías orgánicas imperantes en la época (15), concretamente las de *Weber* (burocracia) y *Fayol* (principios universales para la mejorar las prácticas directivas), que basaban la organización en la estructura y las tareas.

La actuación en entorno globalizado y la interacción con la Sociedad nos obligan a tratar a las Fuerzas Armadas como un *sistema abierto*. Pero nuestro entorno es cambiante y debemos estar atentos y tratar de predecir estos cambios. Nuestra organización no puede considerarse como una organización rígida. Debemos *enfocarla* desde un punto de vista *estratégico*, analizándola en profundidad para poder *adaptarla* al entorno.

Las Fuerzas Armadas como entidad única. Sinergia

Ya he adelantado que las Fuerzas Armadas tienen que proporcionar capacidades que complementen o mejoren las del resto de participantes en las misiones que se lleven a cabo.

Como todos ustedes saben, las Fuerzas Armadas están compuestas básicamente por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire. Hoy en día no se concibe prácticamente ningún escenario en el que estos tres componentes puedan participar de forma aislada. Deberán, pues, también complementar sus capacidades para lograr una adecuada sinergia y ser más *eficaces*.

Es por ello que la nueva Ley Orgánica de la Defensa Nacional del año 2005 reconoce esta necesidad y considera a las Fuerzas Armadas como:

«Una entidad única e integradora de las distintas formas de acción de sus componentes y que posibilita el empleo óptimo de sus capacidades, sin que aquéllos vean mermada su especificidad» (16).

Podríamos resumir todo esto afirmando que *la meta principal de la organización* es conseguir una adecuada sinergia de las capacidades proporcionadas por sus componentes ya sea a nivel nacional o multilateral para lograr como ya se ha dicho un sistema de defensa eficaz.

Para ello es necesaria una *armonización de las necesidades*, en cuanto a capacidades se refiere, de los Ejércitos y de la Armada. Esta armonización la realizará el Estado Mayor Conjunto amparado en la Orden Ministerial 37/2005 de 30 de marzo que regula el proceso de planeamiento de la defensa.

El diseño y la estructura de la organización

Nuestra organización está integrada en el Ministerio de Defensa y responde a los *principios* de jerarquía, disciplina, unidad y eficacia (17).

(15) Instrucción 304/2001 de 28 de diciembre de 2001 del Almirante Jefe del Estado Mayor de la Armada (AJEMA).

(16) Ley Orgánica 5/2005 de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.

(17) *Ibidem*.

Para lograr nuestra meta principal la organización se diseña contemplando dos estructuras claramente diferenciadas.

Por un lado tenemos una *estructura orgánica* que, bajo la responsabilidad de los distintos jefes de Estado Mayor, se encargará de preparar a la fuerza y de realizar las misiones permanentes que en tiempo de paz se le encomienden.

Por otro lado hemos establecido una *estructura operativa*, bajo el mando del JEMAD, que se encargará del *empleo de la fuerza de forma conjunta y combinada* con el de otros países aliados cuando sea menester.

Nuestra organización, por su naturaleza, debe responder a los principios de *dirección centralizada y ejecución descentralizada*.

Para lograr una adecuada coordinación se necesita contar con personal competente y motivado, con un nivel de preparación y formación adecuado que les permita hacer bien su trabajo (18). Además se necesita un alto grado de *formalización*, con unas normas y políticas claras y bien definidas y el empleo de procedimientos *estándar*, de forma que el resultado sea previsible. En resumen, a pesar de todas las modificaciones continuamos disponiendo de una *organización del tipo mecánico* (19).

Además con la reorganización hemos cambiado desde un *modelo territorial* (20), con una agrupación de funciones por regiones geográficas a otro modelo *funcional*, reduciendo la complejidad de las estructuras.

Mejorando eficacia y eficiencia

Ya hemos visto como se han creado dos estructuras para lograr la adecuada sinergia entre los distintos componentes y con ello mejorar la eficacia.

Pero además, somos conscientes que nuestros recursos son escasos, no sólo en presupuestos sino en material y, lo que es casi más importante, en personal lo que implica un *cambio en el tamaño* de la organización

A pesar de todo, la organización debe continuar siendo *eficiente* tratando de obtener el máximo partido de estos recursos.

Por ello, entre otras acciones, dentro del proceso de transformación se ha decidido *racionalizar y simplificar las estructuras* (21), en especial aquellas que no eran exclusivas de los distintos Ejércitos, centralizando aquellos elementos que se consideraron necesarios como puede ser el Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas.

Pero para ser más eficientes ha sido necesario no sólo modificar las estructuras sino las formas de actuación, de coordinación, etc. Esto es, se ha *modificado el diseño* de la organización.

(18) Comparecencia del AJEMA ante el Congreso de los Diputados el 10 de octubre 2006.

(19) *Teoría de la organización y el directivo*, capítulo 2, p. 49.

(20) *Teoría de la organización y el directivo*, capítulo. 8, pp. 224 y siguientes.

(21) Aparece en múltiples documentos: Ley 5/2005, artículo 11.4; Comparecencias del AJEMA y del JEMAD en Congreso y Senado respectivamente.

El cambio cultural

Las Fuerzas Armadas se han caracterizado desde siempre por poseer una *cultura fuerte*, ampliamente extendida entre sus componentes.

Ahora bien, es cierto que el proceso de transformación no debería implicar un cambio drástico en nuestra cultura pero no es menos cierto que puede suscitar controversias entre los afectados ya que en el nuevo modelo algunos podrían apreciar una pérdida de *poder* relativo y preferirían mantener su *status quo* y podrían oponerse al cambio (22). Tenemos que acometer este *cambio de mentalidad* (23), logrando que todo el personal se implique.

El JEMAD es consciente de este reto y ha adquirido el compromiso (24) de liderar este *cambio de arriba abajo* (25).

Pero no variaremos nuestro ideal ni nuestros valores que también forman parte de la cultura. Mantenemos nuestra guía de conducta basada en unas reglas de comportamiento inspiradas en la tradición de nuestros Ejércitos y de la Armada.

Por otro lado, la profesionalización del servicio militar ha traído consigo que no todo el personal que ingresa en las Fuerzas Armadas lo haga por vocación. Somos conscientes de que en algunos casos la motivación es pura y simplemente ocupacional, es decir, se trata de conseguir un puesto de trabajo estable.

Es necesario cuidar (26) a los unos y a los otros. En un caso para mantener esa vocación y en el otro para fomentar nuestros valores de forma que lleguen a sentirse integrados y partícipes de nuestra cultura.

Esto beneficiará finalmente los esfuerzos que estamos realizando para ofrecernos como una opción atractiva para la juventud.

Control del rendimiento. El cuadro de mando integral

Tenemos que completar la transformación para mejorar nuestra eficiencia y eficacia. Pero es necesario medirlas, por lo que se requiere algún mecanismo de control que sea capaz de indicarnos el rendimiento de nuestras acciones e iniciativas no solamente en lo relativo a la calidad del producto final sino también en el empleo de los recursos, la formación y motivación del personal y muy especialmente los procesos internos.

Por tanto, necesitamos diseñar un «cuadro de mando integral» que nos facilitará una adecuada supervisión. La observación e interpretación de sus indicadores cualitativos y cuantitativos nos permitirán comprobar que es lo que funciona adecuadamente y lo que se debe modificar.

(22) Almirante Terán: «La transformación de las estructuras de seguridad y defensa ante el nuevo escenario estratégico», IEEEE.

(23) Discurso del JEMAD en el Club Siglo XXI el 6 de junio de 2005.

(24) Comparecencia del JEMAD en el Senado el 20 de diciembre de 2004

(25) *Teoría de la organización y el directivo*, p. 298.

(26) Comparecencia del AJEMA ante el Congreso de los Diputados el 10 de octubre 2006.

Conclusiones

Las Fuerzas Armadas han iniciado ya un *proceso de transformación* con el fin de conseguir un sistema de defensa *eficaz*, equiparable a los de nuestros aliados, y *eficiente*, obteniendo el mejor aprovechamiento de los recursos.

Este proceso de transformación implica, entre otros aspectos, un *cambio en la organización* que debe adaptarse a las *nuevas metas*, a los cambios en el entorno y al *tamaño* condicionado por los recursos escasos. Este proceso debe ser un proceso continuo.

Las características de la organización y en especial el alto grado de formalización y estandarización requerido nos indican que continuaremos disponiendo de una *organización* más próxima a las *del tipo mecánico*. La nueva organización debe aprovechar los continuos *avances tecnológicos*.

El JEMAD ha decidido *liderar* el proceso, incluyendo el mínimo cambio necesario en la *cultura de las personas*.

La nueva organización continúa basándose y se basa en los *principios* de jerarquía, unidad, disciplina y eficacia y responde al criterio de decisión centralizada y ejecución descentralizada.

Ya no se trata de una organización de *modelo basado en el output* (territorial) sino de una organización de *modelo funcional*.

El estudio de la organización se realiza desde un *enfoque estratégico*, considerándola como un *sistema abierto* que debe responder a las *contingencias* que se puedan producir.

Para mejorar el diseño y proponer mejoras al sistema debemos monitorizar el rendimiento de las distintas actividades, por lo que se hace necesario establecer un mecanismo de control (*cuadro de mando integral*) que contemple la organización desde diversos puntos de vista.