



Política aérea a corto y medio plazo

CARLOS GOMEZ COLL

General de Aviación

INTRODUCCION

PLANTEARSE una política, es decir, definir la forma de conducir un asunto o cómo se emplean los medios para alcanzar un fin determinado, exige, con carácter previo, conocer cuantos factores pueden afectar al asunto de que se trata y, en su caso incluso formular ciertas hipótesis que razonablemente se estime que puedan condicionarlo.

El objetivo que debe ser alcanzado no es otro que el Ejército del Aire, de mañana. Más concreta-

El Ejército del Aire de mañana será una organización militar, no operativa, que tiene por finalidad, precisamente, sostener y apoyar con recursos de todo orden las organizaciones operativas dependientes del Jefe del Estado Mayor de la Defensa.

mente podría decirse que se trata de definir una organización militar, no operativa, que tiene por finalidad, precisamente, sostener y apoyar con recursos de todo orden las organizaciones operativas dependientes del Jefe del Estado Mayor de la Defensa.

En realidad, muchos más organismos del Estado apoyan y sostienen las ya mencionadas organizaciones operativas y es por ello por lo que acometer la tarea propuesta en estas líneas obliga a echar una ojeada a aquellos, porque su mera existencia condicio-

nan la del Ejército del Aire. Y en último extremo, es la sociedad entera, al decidir defenderse de ciertas amenazas, la que aporta su esfuerzo justamente para que existan las organizaciones operativas. Esta decisión y el esfuerzo aportado, de una parte, y el JEMAD y los mandos de naturaleza unificada de otra, constituyen el alfa y omega de todo el proceso, de tal manera que en realidad, no son sino meros transformadores en elementos combatientes de los recursos resultantes del esfuerzo social.

CONDICIONANTES DE LA ORGANIZACION

Lo hasta ahora dicho ha querido ser la presentación de nuestro protagonista —El Ejército del Aire— en el marco general de la defensa, y ha pretendido también señalar, siquiera tímidamente, algunos de los personajes y circunstancias que necesariamente han de influir en la existencia de aquel, con independencia de otros factores que con carácter general afectan a toda organización.

Y habrá que referirse a esos personajes y circunstancias que influyen en la existencia de nuestro Ejército, porque en muchas e importantes ocasiones, las medidas que se arbitren, constitutivas precisamente de la forma de conducir el asunto que vaya a ser el Ejército del Aire futuro, van a venir dadas.

Quizás quepa decir que los principales condicionantes son dos: los recursos económicos y la organización del Ministerio de Defensa del que el mismo Ejército del Aire forma parte.

Como bien económico de primera magnitud, los recursos son, por su propia esencia, escasos. Pero, además para el Ejército del Aire puede decirse que, históricamente desde la primera Ley de dotaciones para inversiones y sostenimiento, la Ley 32/71 —e incluso antes con la Ley 85/65—, ha venido sufriendo los efectos de una distribución interejércitos no sólo desproporcionadamente baja en función de los costes de los sistemas aeronáuticos, sino atípica en la medida en que las inversiones presupuestarias dedicadas a Defensa en gran número de países y en particular en los de Europa occidental, se distribuyen atendiendo especialmente a las necesidades de las Fuerzas Aéreas.

Importa menos referirse a los datos objetivos resultantes de anteriores distribuciones presupues-

El Ejército del Aire, desde la primera Ley de dotaciones para inversiones y sostenimiento, ha venido sufriendo los efectos de una distribución interejércitos no solo desproporcionadamente baja en función de los costes de los sistemas aeronáuticos, sino atípica.

tarias, por otra parte suficientemente conocidas, que a la necesidad de llevar a cabo una reflexión acerca de las causas del desigual trato. Porque probablemente son razones de peso, —en el sentido de masa— y razones históricas las que han venido relegando al Ejército del Aire a un segundo plano en el conjunto de las FAS sin tener en cuenta que el peso específico y el cambio que el empleo de las FF.AA. ha introducido en la guerra debieron impulsar una actitud distributiva distinta, a semejanza de aquellos otros países.

Sin embargo, a las citadas razones habrá que contraponer otras para valorar adecuadamente la importancia del Ejército del Aire. Quizás el análisis de las verdaderas amenazas; quizás la adopción de una adecuada estructura operativa de las FAS, quizás llevar al poder político el convencimiento de una superior eficacia y eficiencia del Ejército del Aire puedan ser razones suficientes. Podemos de momento dejar para más tarde la consideración de estas razones de eficacia y eficiencia para referirnos a ellas cuando sea más oportuno.

El segundo condicionante sobresaliente es, como se dijo, la organización del Ministerio de Defensa. Es decir el cómo se va a llevar el

En el ámbito de la Fuerza, se perfila una organización más sencilla, unificando competencias y responsabilidades de los actuales órganos de mando.

Ejército del Aire futuro está directamente relacionado con la existencia de tres grandes áreas de decisión en el Ministerio, a saber, el Estado Mayor de la Defensa en los aspectos de planeamiento estratégico y logístico; la Secretaría de Estado en cuanto a recursos materiales y económicos y la Subsecretaría en lo relativo al recurso de personal. Esto significa que, por una parte, la política concreta en casi todos los aspectos viene determinada por esos órganos del Ministerio; y en segundo lugar que la necesidad de hacer presente el pensamiento y el punto de vista "aeronáuticos" en el proceso de tomas de decisiones obliga a situar en el EMAD, SEDEF y SUMEF a destacados oficiales de nuestro Ejército para poco a poco incrementar el peso específico de éste en el conjunto de las FAS.

DE LAS MEDIDAS CONCRETAS DE POLITICA AEREA

La gran tarea con que se enfrenta el Ejército del Aire, expresamente definida en las disposiciones vigentes, consiste en "organizar, equiparar, instruir y apoyar las Fuerzas combatientes asignadas o que se asignen a los mandos dependientes del JEMAD". Con ello se formulan dos afirmaciones fundamentales:

— Que los Ejércitos en sí mismos no son organizaciones combatientes de acuerdo con la doctrina de la acción unificados.

— Que, como corolario, a los Ejércitos les corresponde el difícil papel de transformar los recursos que se le asignen en unidades combatientes.

Conviene en este momento recordar las acciones de eficacia y eficiencia mencionadas anteriormente en relación con la escasez de recursos y el difícil papel del Ejército del Aire; papel que se convierte en responsabilidad colectiva y también de cada uno de sus miembros para optimizar los recursos mediante su utilización racional. El resultado en la gestión de los recursos será la expresión de la capacidad y esfuerzo a nivel de Institución y a nivel personal.

Conviene repasar aunque sea brevemente las posibles acciones de la "política Aérea" en los diferentes campos y en especial aquellas que hayan de contribuir a perfilar nuestro Ejército del Aire futuro.

EN EL ASPECTO ORGANICO

Constituye claro condicionante de este aspecto —ya se ha citado como tal— la propia estructura del Ministerio de Defensa, definida por el Real Decreto 1/87, que en su exposición de motivos alude a la necesidad de que la estructura orgánica de los Cuarteles Generales se adapte a los criterios establecidos en la propia disposición, atribuyendo no obstante a los respectivos Jefes de Estado Mayor las competencias relativas a organización y preparación de la Fuerza.

El proceso de adaptación de las estructuras de los Cuarteles Generales a los criterios del Real Decreto se iniciará con la promulgación de la oportuna disposición y a partir de ella podrá completarse la orgánica de los Ejércitos. No obstante, a la luz de los criterios expuestos en el citado Real Decreto, se vislumbran algunas medidas concretas cuya adopción pueda contribuir a lograr una estructura más sencilla, más clara, más flexible y sobre todo de tipo participativo.

Un criterio fundamental que informa toda la estructura del Departamento consiste en que los órganos superiores (EMAD, SEDEF y SUBDEF) y los Centros Directivos (Direcciones Generales) son los colaboradores del Ministro en la preparación, dirección y desarrollo de la política de defensa y de la política militar. Quiere ello decir que los Cuarteles Generales son exclusivamente órganos ejecutores de la política concreta en cuanto ésta les afecte, a cuyo efecto se ha establecido una dependencia funcional entre órganos correspondientes del "Ministerio" y de dichos Cuarteles Generales. De ello es fácil deducir la cualidad participativa de la estructura a que se hizo referencia.

En el marco del Ejército del Aire y dentro de lo genérico (Cuartel General, Fuerza y Apoyo) ha de irse ganando progresivamente en claridad y sencillez, a base de ir adecuando la entidad del Cuartel General a una dimensión más racional. Se concibe la existencia de sólo aquellos órganos estrictamente necesarios para auxiliar al JEMA y además del tamaño preciso, teniendo en cuenta que son los órganos de la Fuerza y del Apoyo los verdaderos ejecutores. Pero también en el ámbito de la Fuerza, en función de su tamaño real y de la ineludible complementariedad de los respectivos cometidos se perfila una organización



más sencilla, unificando competencias y responsabilidades de los actuales órganos de mando y situando a la Fuerza Aérea como conjunto definido en condiciones tales que permitan una clara asignación de efectivos, con criterios doctrinales convergentes a los eventuales mandos unificados o especificados.

Y por último en cuanto al Apoyo en un Ejército más y más tecnificado cada vez, quizás quepa distinguir entre lo técnico —específico del material de combate— y lo demás. Puede así vislumbrarse una organización responsable de la logística del material específico y otra para la gestión de —podríamos decir— lo demás.

En el fondo de cuanto se ha expuesto relativo a las medidas de carácter orgánico, subyace la pretensión de lograr una economía eliminando lo superfluo, asignando funciones y cometidos homogéneos a órganos únicos y además, tratando de armonizar la estructura futura con la ministerial y con la legislación vigente.

EL RECURSO "PERSONAL"

Aunque pueda resultar tópico, no importa hacer hincapié acerca de la trascendencia de una adecuada gestión del personal como recurso el de más valor en cualquier organización.

El potencial humano del Ejército del Aire es considerable: 12.111 militares profesionales, 1.414 funcionarios, 7.470 civiles contratados y 28.000 de las clases de tropa son varios modos y clases de vida distintas como para prestarles una atención singular. Y esa atención tiene que abarcar las más variadas acciones respecto a las formas de ingreso, reclutamiento, formación, promoción, destinos, situaciones, retribuciones, acción social, etc.

Cada una de estas vicisitudes está actualmente regulada por una o varias disposiciones distintas. Por eso, de entre las medidas de más importancia que regulen la política de personal, concebida por las autoridades superiores del Ministerio, puede destacarse el proyecto de Ley de la Función Militar que habrá de constituir una norma-marco, en la que se apoyen ulteriores medidas aplicables a todo el personal militar y que conjuntamente con la Ley de Medidas para la reforma de la función pública y las disposiciones y convenios colectivos que regulan el trabajo del personal civil no funcionario en estableci-

La Ley de la Función Militar habrá de constituir una norma-marco, en la que se apoyen ulteriores medidas aplicables a todo el personal militar.

mientos militares, constituirá el cuerpo de doctrina en materia de política de personal del Ejército del Aire.

Sin embargo cuando se refiere a personal funcionario por ser homogéneo con lo regulado para todo el conjunto de las Administraciones públicas trascienden las competencias del Ministerio de Defensa y, en consecuencia, del Ejército del Aire. Por lo que su consideración resulta ociosa. Análoga consideración es igualmente aplicable a todas las cuestiones relativas a personal laboral.

Cabe por tanto hablar de personal militar y concretamente de posibles medidas (aunque en este momento hayan de formularse a modo de propósito o tendencia) en las cuatro áreas principales de la gestión de personal: obtención, instrucción, promoción y distribución.

Ha de desecharse la idea del perfeccionamiento individual no traducible en un beneficio directo para la Organización.

Factor común en todos los procesos de obtención habrá de ser su adecuada preparación, de tal manera que la incorporación a las unidades no constituya una carga para éstas. A ello tienden determinadas medidas ya adoptadas como la creación del voluntariado especial en el que la etapa de pre-

Existe la necesidad de analizar uno por uno cada puesto de plantilla, de cada unidad, organismo o dependencia del Ejército del Aire para determinar cuáles de los puestos y hasta incluso qué organismos o dependencias deben ser "amortizados".

paración previa tiende a eliminar dicha carga.

Los procesos de formación, las posibilidades de promoción interna (previstas para toda la función pública) y la creación de una Dirección General de Enseñanza desgajada de la de Personal son otras tantas del propósito decidido de mejorar constantemente la preparación inicial del personal. Quizás quepa apuntar a la posibilidad —hoy necesidad— de incrementar notablemente la preparación en tres campos, día a día más fundamentales, como son la electrónica, la informática y los idiomas, especialmente, desde la adhesión a la OTAN, del inglés.

Como en cualquier otra actividad la preparación inicial es insuficiente. El entrenamiento en el trabajo y la instrucción posterior debe ir completando poco a poco y en función de futuras responsabilidades, tareas y funciones a desempeñar por cada uno. Esta necesidad es evidente en la organización militar y también lo es desde el punto de vista personal, aunque esté supeditada a aquella. La matización anterior reviste la máxima importancia porque ha de desecharse ya la idea del perfeccionamiento individual no traducible en un beneficio directo para la Organización. La acumulación de títulos y cursos ha sido con frecuencia la vía para acumular paralelamente méritos profesionales valorables en ocasión de destinos y ascensos. Perniciosos efectos, indeseables por tanto para la organización, sugieren limitar la instrucción especializada a la verdaderamente necesaria. La adecuada gestión del personal debe tender prioritariamente en el tiempo quienes, en qué y cuándo deben obtener la instrucción conveniente.

La escasez de personal, argumento frecuentemente empleado para ocultar deficiencias orgánicas e incluso para justificar algunas ineficacias, puede en ocasiones ser real. Razones de economía que en definitiva lo son de eficacia también, sugieren garantizar la presencia en las unidades del personal necesario. Ello significa no solamente reducir el número de cursos a los estrictamente necesarios, sino también reducir en lo posible la duración de los mismos, suprimiendo duplicidades cuando se detecten y posibilitando así la presencia efectiva del personal en sus destinos el mayor tiempo posible.

La prevista Ley de la Función Militar consagrará probablemente y generalizará un sistema de pro-

moción profesional distinto del actual basado prioritariamente en la antigüedad. Varias razones apoyarían la modificación del sistema.

En efecto partiendo de la premisa establecida por la vigente Ley de Plantilla, que fija unos efectivos máximos por empleos y escalas del Ejército del Aire, la necesidad de cubrir los puestos de plantilla con el personal idóneo para ello debe contemplarse en una doble vertiente: el de la instrucción y el de la capacidad personal. Enunciado ya el primero de ellos, la constante evaluación de todos y cada uno de los miembros al servicio de la Organización

Si nuestros sistemas de mantenimiento y de abastecimiento no se actualizan constantemente, los recursos económicos serán insuficientes para conseguir unas unidades combatientes eficaces.

del personal de toda la Administración Pública. Pero en definitiva no se trata más que de estimular la progresiva capacitación de quienes haya de ocupar puestos de mayor responsabilidad en el seno de la Organización.

dencia deben ser "amortizadas", potenciando en cambio aquellos en que las necesidades sean notorias. El proceso para llevar a cabo este análisis está ya previsto y hasta iniciado; pero es evidente que habrá que intensificarlo en el futuro, pues no cabe perder de vista la realidad de una Plantilla legal "de máximos".

Además de ellos, también los criterios de idoneidad y capacitación habrán de presidir los procesos de distribución del personal. Significa esto que la especialización adquirida en un área determinada no debe malgastarse siguiendo exclusivamente preferen-



determinará qué personas son las idóneas, globalmente consideradas para cada puesto concreto. Este proceso de evaluación será tanto más riguroso (en el sentido de fiable) para la promoción a los puestos más elevados de la Organización, de tal manera que quienes a ellos accedan lo hagan en las mejores condiciones de idoneidad.

La promoción profesional podrá complementarse con el sistema de promoción interna ya citado anteriormente y previsto en la gestión

La última de las áreas propuestas en cuanto a la gestión del personal se refiere a la distribución, y de nuevo hay que tomar como condicionantes la Plantilla legal y la escasez, por lo que las anteriores medidas esbozadas al tratar de la instrucción habría que añadir, aunque suene a tópico también, la necesidad de analizar uno por uno cada puesto de plantilla, una por cada unidad, organismo o dependencia del Ejército del Aire para determinar cuales de los puestos y hasta incluso qué organismo o depen-

cias personales, pues la progresiva complejidad tecnológica y su repercusión en los costes exige aprovechar al máximo cualquier especialización. Se dibuja así una tendencia clara hacia la especialización única, con un máximo de posibilidades de reciclajes, sólo admisibles por exigencias operacionales lo que nos llevará de la mano hacia un sistema de provisión de destinos basado fundamentalmente en necesidades orgánicas y sólo en segundo lugar en preferencias personales.

LA LOGISTICA DEL MATERIAL

La adecuada gestión logística constituye el papel fundamental del Ejército del Aire, hoy y mañana. Baste recordar lo ya dicho sobre su tarea: "organizar, equipar, instruir y apoyar..." Como se ve, una gran parte es gestión logística. Comentados ya los aspectos relativos al personal, conviene poner atención a las cosas también, porque históricamente esta atención buena o mala, no ha dado los resultados apetecidos. Ciertamente que la evaluación tecnológica no deja respiro para instrumentar con calma un sistema rentable; cierto que se han dado y se dan pasos, a veces grandes; pero cierto también que siendo la gestión logística nuestro gran reto, es importante dar un paso gigante en relación con la logística de material.

La incorporación de los aviones EF-18 y la participación en el programa EFA han sido ocasión para comprender que el desafío de la técnica es demasiado fuerte, como para que nuestra apuesta no sea análoga. Si nuestros sistemas de mantenimiento y de abastecimiento no se actualizan constantemente, los recursos económicos —ya importantes— serán insuficientes para conseguir unas unidades combatientes eficaces.

No bastará con sistemas informatizados. Ya lo está el de abastecimientos y se implantará el de mantenimiento; pero la informática es sólo un instrumento en manos del gestor y eso precisamente —el gestor logístico— es lo que hay que introducir generosamente en el sistema, para que las tres fases del proceso logístico y en especial la crucial, la determinación de necesidades, se lleve a cabo con rigor.

Será necesario potenciar nuestras Maestranzas Aéreas, porque hay que conseguir optimizar los recursos haciendo refluir al inventario los componentes reparables y porque en esta tarea siempre es mejor ser autónomos. Habrá también que determinar las posibilidades de autosuficiencia en base, con un sistema de evaluación del mantenimiento que permita recuperar a nivel segundo escalón cuanto sea posible. Como se ve, resulta imperioso prodigar evaluaciones de todo tipo y a todos los niveles poniendo el mayor énfasis en el control como función de mando, pues proporciona los mejores rendimientos y muy especialmente en los procesos logísticos.

Pero de nuevo, hay que decirlo:

Será necesario potenciar nuestras Maestranzas Aéreas porque hay que conseguir optimizar los recursos y porque en esta tarea siempre es mejor ser autónomos.

si la gran tarea del Ejército del Aire es particularmente de carácter logístico hay —y habrá que hacerlo— que dedicar más y mejores medios humanos a esa tarea.

DE LOS PLANES; DE LA DOCTRINA; DE LA PREPARACION DE LA FUERZA

Se ha pretendido dejar claro que las actividades del Ejército del Aire habrán de ser en general, no operativas. Así las responsabilidades de los Jefes de Estado Mayor de los Ejércitos, fundamentalmente de carácter estratégico y logístico quedarán reflejadas en un planeamiento de análogo carácter. El sistema de planeamiento de la defensa militar responde ya, en cuanto proceso, al ciclo de planeamiento vigente en la Alianza Atlántica. Del conjunto de directivas, estimaciones, planes, conceptos, objetivos, etc. del mismo, corresponderá a los Jefes de Estado Mayor las propuestas de "Objetivos de Fuerza" y los "Planes Quinquenales" documentos esencialmente logísticos. El proceso de planeamiento se concretará año por año en los "Programa económicos" y particularmente para el Ejército del Aire en el "Plan de Acción anual" documento fundamental, explicativo de todas y cada una de las actividades a desarrollar por los Mandos de nuestro Ejército.

La progresiva asimilación de los procedimientos en vigor en la Alianza ha de llevar también poco a poco a la adopción por parte del Ejército del Aire de la Doctrina Aérea vigente en la Alianza. Ello se traducirá por una parte, en el conocimiento, comprensión y asimilación de los manuales tácticos

Responsabilidad específica del Jefe del Estado Mayor del Ejército del Aire será que la preparación de la Fuerza se lleve a cabo a la luz de la Doctrina de la Alianza.

de la OTAN por nuestra tripulaciones y, por otra, en su empleo en ejercicios y maniobras combinados y combinados conjuntos para hacer efectivos los Acuerdos de Coordinación que se establezcan. Y como responsabilidad específica del Jefe del Estado Mayor del Ejército del Aire, será necesario que la preparación de la Fuerza se lleve a cabo a la luz de la Doctrina de la Alianza, de tal manera que las unidades combatientes que hayan de ser asignadas a mandos unificados o especificados nacionales estén en condiciones, también desde el punto de vista doctrinal, de cumplir eficaz y eficientemente con sus cometidos.

Y DESPUES, EL SIGLO XXI

Porque estamos en sus puertas, el futuro del que estamos hablando pudiera muy bien situarse alrededor del comienzo del siglo. Quienes entonces tengan la responsabilidad de marcar y exigir el cumplimiento de unas medidas de política aérea, probablemente introducirán modificaciones. Es natural: las instituciones son organismos vivos que por lo mismo demandan, para mantener su vitalidad nuevas orientaciones. Y además, los planteamientos internacionales, los cambios sociales, las nuevas tecnologías, quizás incluso un periodo prolongado de paz, largamente ansiado, impondrán su ley.

Sin embargo, el Ejército del Aire del futuro es el que conocemos hoy por sus hombres jóvenes, los que acaban de vestir nuestro uniforme y por sus medios que ya estamos concibiendo o están empezando a entrar en inventario. Unos y otros traspasarán el umbral del siglo al servicio de los intereses nacionales en el Ejército del Aire. La garantía de la defensa de esos intereses exige hoy la identificación de todos con las medidas de política aérea concebidas para, al menos, la próxima década.

La tarea continúa: Es la misma tarea de siempre, porque es la tarea de quienes han servido a lo largo de los primeros setenta y cinco años de existencia de la Aviación. De quienes servimos ahora, de nuestra propia identificación con los objetivos superiores y de nuestra entrega. —sólo de eso—, depende la eficacia de una Fuerza Aérea, del Ejército del Aire del futuro, del de la década próxima y quizás del que traspase el siglo. ■