



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/47/346

27 de agosto de 1992

ESPAÑOL

ORIGINAL: FRANCÉS/INGLÉS

Cuadragésimo séptimo período de sesiones
Tema 63 e) del programa provisional*

**EXAMEN DE LA APLICACION DE LAS RECOMENDACIONES Y DECISIONES
APROBADAS POR LA ASAMBLEA GENERAL EN SU DECIMO PERIODO
EXTRAORDINARIO DE SESIONES**

Instituto de las Naciones Unidas de Investigación
sobre el Desarme

Aspectos económicos del desarme: el desarme como
proceso de inversión

Nota del Secretario General

1. En su resolución 45/62 G, de 4 de diciembre de 1990, la Asamblea General pidió al Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme (UNIDIR) que, con la ayuda de expertos independientes, elaborase un informe de investigación sobre los aspectos económicos del desarme y que presentase a la Asamblea General, por conducto del Secretario General, un informe al respecto en su cuadragésimo séptimo período de sesiones.
2. En cumplimiento de esa resolución, el Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe de investigación del UNIDIR sobre los aspectos económicos del desarme: el desarme como proceso de inversión.

* A/47/150.

Anexo

ASPECTOS ECONOMICOS DEL DESARME: EL DESARME COMO
PROCESO DE INVERSION

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
CARTA DE ENVIO		6
RESUMEN EJECUTIVO: PRINCIPIOS ECONOMICOS PARA EL DESARME		9
<u>Primera Parte. SINOPSIS</u>		
I. INTRODUCCION	1 - 10	12
A. Cambios en el escenario político mundial	1 - 4	12
B. Perspectivas futuras	5 - 6	13
C. Ambito de la investigación	7 - 9	14
D. Esbozo del informe	10	15
II. GASTOS EN DEFENSA Y DESARME: CARGAS Y BENEFICIOS	11 - 29	15
A. Introducción	11	15
B. Desarme: cuestiones de definición	12 - 14	15
C. Cargas y beneficios	15 - 17	16
D. La contribución de las ciencias económicas	18 - 20	18
E. El desarme como proceso de inversión	21 - 22	20
F. Estudios empíricos	23 - 27	21
G. Conclusión: cuestiones fundamentales	28 - 29	23
<u>Segunda Parte. CUESTIONES FUNDAMENTALES</u>		
III. MAGNITUD DEL PROBLEMA	30 - 44	24
A. Introducción: necesidad de datos	30 - 31	24
B. Problemas en materia de datos	32 - 34	24
C. Disponibilidad de datos: información existente	35 - 41	25
D. Necesidades de datos: algunas propuestas	42 - 44	29

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
IV. SECTOR DE LA DEFENSA	45 - 61	30
A. Introducción: cuestiones de política	45 - 48	30
B. Economía del mercado del sector de la defensa	49 - 51	31
C. Empleo y defensa	52 - 54	34
D. Producción de armas	55 - 60	36
E. Conclusión	61	41
V. INVESTIGACION Y DESARROLLO CON FINES MILITARES	62 - 81	41
A. Introducción: cuestiones fundamentales	62 - 63	41
B. Hechos	64 - 65	42
C. Repercusiones económicas	66 - 67	43
D. La investigación y el desarrollo aplicados a la defensa y el desplazamiento de los recursos	68 - 70	44
E. Crecimiento, competitividad y resultados de la industria	71 - 74	47
F. Descubrimientos secundarios	75 - 77	48
G. Investigación y desarrollo con fines de defensa, conversión y política pública	78 - 81	49
VI. EXPORTACIONES DE ARMAS	82 - 95	51
A. Introducción: cuestiones fundamentales	82 - 84	51
B. Definiciones	85 - 88	52
C. Comercio internacional de armamentos	89 - 90	53
D. Propuestas en materia de política: dificultades de reglamentación	91 - 95	55
VII. CARRERA DE ARMAMENTOS Y CUESTIONES RELATIVAS A LA LIMITACION DE LOS ARMAMENTOS	96 - 117	58
A. Introducción: cuestiones fundamentales	96 - 98	58
B. Modelos económicos de la carrera de armamentos	99 - 100	59

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
C. Un ejemplo: el Oriente Medio	101 - 104	60
D. Acuerdos sobre limitación de los armamentos	105 - 106	61
E. Algunos problemas: sustitución, incertidumbre e incumplimiento	107 - 109	65
F. Beneficios y costos	110 - 112	65
G. Conclusión	113 - 117	67
VIII. DESARME Y DESARROLLO	118 - 132	69
A. Introducción: los problemas	118 - 120	69
B. Los datos simplificados	121	70
C. Los gastos de defensa: ¿una carga o beneficio?	122 - 127	71
D. El reto: la oportunidad de efectuar cambios	128	73
E. Un ejemplo: la India y el Pakistán	129 - 130	74
F. Perspectivas futuras	131 - 132	74
IX. AJUSTE ECONOMICO Y CONVERSION	133 - 177	76
A. Introducción: cuestiones fundamentales	133 - 134	76
B. Definición de la conversión	135 - 136	76
C. Los costos de las reducciones en defensa	137 - 141	77
D. Problemas de ajuste: mano de obra	142 - 149	80
E. Problemas de ajuste: capital	150 - 157	83
F. El ajuste en diferentes sistemas económicos	158 - 175	85
G. Conclusión	176 - 177	92
<u>Tercera Parte. CONCLUSIONES</u>		
X. EL DIVIDENDO DE LA PAZ	178 - 193	93
A. Introducción: cuestiones fundamentales	178 - 179	93
B. El dividendo de la paz: mitos y realidad	180 - 184	93

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
C. Barreras al cambio	185 - 187	95
D. De las inversiones en la paz al dividendo de la paz	188	97
E. Perspectivas futuras: las economías de mercado industrializadas	189	98
F. Perspectivas futuras: las economías antes socialistas	190	99
G. Perspectivas futuras: economías en desarrollo	191	99
H. Conclusión	192 - 193	100
XI. FUNCION DE LAS POLITICAS OFICIALES	194 - 208	100
A. Introducción: cuestiones fundamentales . .	194 - 195	100
B. Necesidad de información y lecciones de la experiencia	196 - 198	101
C. Gama de las políticas de ajuste	199 - 207	102
D. Conclusión: algunas directrices para las políticas de ajuste	208	105
<u>Apéndice.</u> Economía de la defensa		107
<u>Bibliografía</u>		111

CARTA DE ENVIO

24 de junio de 1992

Excelentísimo Señor Secretario General:

Tengo el honor de presentarle adjunto el informe de investigación sobre los aspectos económicos del desarme. Este informe se pidió al UNIDIR en virtud del párrafo 7 de la resolución 45/62 G, aprobada por la Asamblea General el 4 de diciembre de 1990. Con arreglo a ese párrafo, la Asamblea General:

Pide al Instituto que, con la ayuda de expertos independientes, elabore un informe de investigación sobre los aspectos económicos del desarme y que le presente, por conducto del Secretario General, un informe al respecto en su cuadragésimo séptimo período de sesiones ...

El UNIDIR ha designado para que le presten asistencia a los expertos siguientes:

Profesor Amit Bhaduri
Profesor de Economía
Instituto Indio de Administración de Calcuta
Joka, Calcuta, India

Dr. Evgueni Vladimirovich Bougrov
Jefe de Sector
Instituto de Economía Mundial y de Relaciones Internacionales
Moscú, Federación de Rusia

Dr. Saadet Deger
Jefe del Proyecto de Gastos Militares
Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz
Solna, Suecia

Profesor Ali E. Hillal Dessouki
Director del Centro de Investigaciones y Estudios Políticos
Facultad de Economía y Ciencias Políticas
Universidad de El Cairo
El Cairo, Egipto

Profesor Jacques Fontanel
Profesor de Economía
Director de Espace Europe
Centro de Estudios de Defensa y de Seguridad Internacional
Universidad Pierre Mendès-France
Grenoble, Francia

Excelentísimo Señor
Boutros Boutros-Ghali
Secretario General
Naciones Unidas
Nueva York, N.Y. 10017

Profesor Hendrik de Haan
Profesor de Economía
Real Universidad de Groninga
Groninga, Países Bajos

Profesor Keith Hartley
Director del Centro de Economía de la Defensa
Universidad de York
Heslington
York, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte

Profesor Michael D. Intriligator
Profesor de Economía y Ciencias Políticas
Facultad de Economía
Universidad de California, Los Angeles
Los Angeles, California, Estados Unidos de América

Dr. Alejandro Nadal Egea
Coordinador del Programa de Ciencia y Tecnología (PROCIENTEC)
El Colegio de México, A.C.
México D.F., México

En el marco de la preparación del presente informe, el UNIDIR designó a un consultor principal, el Profesor Keith Hartley, de la Universidad de York (Reino Unido)

La preparación del presente informe tuvo lugar entre enero de 1991 y julio de 1992. Durante este período, el UNIDIR organizó dos reuniones en Ginebra con la participación del consultor y de los integrantes del Grupo de Expertos. La primera reunión se celebró entre el 17 y el 19 de junio de 1991 y la segunda, entre el 13 y el 15 de abril de 1992.

A partir de un proyecto de investigación elaborado por el UNIDIR, la primera reunión se dedicó a la definición de los principales temas por tratar así como a la preparación de un esbozo de trabajo del informe. A continuación, los expertos presentaron textos preparativos sobre los diferentes temas, los que sirvieron de base al consultor para elaborar un primer proyecto de informe. Este proyecto se examinó y analizó durante la segunda reunión. El consultor preparó enseguida un proyecto revisado, que se presentó a los expertos para que formularan observaciones. Finalmente se elaboró el informe definitivo. Fue redactado por el consultor, pero expresa la posición de consenso de los miembros del Grupo.

El presente informe se inicia, a título de resumen ejecutivo, con la presentación de "Principios económicos para el desarme", que constituyen un resumen de las principales conclusiones que dimanar de la investigación. A continuación contiene tres partes. La primera presenta una sinopsis general del problema y, especialmente, de la evaluación de los gastos en materia de defensa y de desarme. La segunda se ocupa de las cuestiones principales, como el conocimiento de los datos básicos, el enfoque económico al sector de la defensa, la investigación y el desarrollo militares, las transferencias de armamentos, la limitación de armamentos, el desarrollo y los problemas de ajuste económico y de conversión. La tercera parte se refiere a diversas conclusiones, principalmente

a la cuestión del "dividendo de la paz" y a la función de las políticas públicas que tienden a que éste sea lo mayor posible.

El UNIDIR es una institución autónoma en el marco de las Naciones Unidas, creada por la Asamblea General para realizar investigaciones independientes sobre el desarme y sobre las cuestiones de seguridad conexas. El consultor y los expertos actuaron a título personal. El Instituto no se pronuncia sobre las opiniones y conclusiones expresadas.

El UNIDIR desearía expresar su agradecimiento al Profesor Keith Hartley, consultor, así como a los expertos en su conjunto por su labor. Serge Sur, Director Adjunto, se encargó de la coordinación de la investigación, con la asistencia de Chantal de Jonge Oudraat, asociada en investigación. Sophie Daniel se encargó de los servicios de secretaría del Grupo durante la preparación del informe.

(Firmado) Jayantha DHANAPALA
Director

RESUMEN EJECUTIVO

Principios económicos para el desarme

PRINCIPIO I

El desarme tiene importantes consecuencias económicas que entrañan gastos y beneficios. Por parte de los gastos, exige una reasignación fundamental de recursos de la producción militar a la civil. Esto probablemente redundará en importantes problemas potenciales de no utilización o subutilización de la mano de obra, el capital y otros recursos en el proceso de desarme. Como resultado, es probable que en el corto plazo los dividendos económicos del desarme sean reducidos. Sin embargo, a la larga el desarme produce beneficios considerables y apreciables gracias a la producción de bienes y servicios de uso civil a medida que se reasignan los recursos al sector civil. Así pues, en sus aspectos económicos, el desarme es semejante a un proceso de inversión que entraña costos en el corto plazo y beneficios en el largo plazo.

PRINCIPIO II

Las reducciones en gastos militares y el desarme sólo pueden pasar a ser un concepto operacional si los países afectados estiman que su seguridad y su economía nacionales no se ven amenazadas por el proceso.

PRINCIPIO III

A fin de lograr una máxima tasa social de rendimiento del desarme, tratado como un proceso de inversión, las reducciones en los gastos militares deben ser paulatinas y previsibles, de modo que se puedan realizar ajustes económicos y sociales sin tropiezos a la disminución de los gastos en defensa.

PRINCIPIO IV

La superación de las restricciones económicas, tecnológicas y ambientales a la conversión exige compromisos financieros, innovaciones en los estilos directivos, repaso de la mano de obra, reformas del capital y otras iniciativas a fin de reducir los costos al mínimo y aumentar al máximo los beneficios del desarme. Además, la conversión material de las fábricas y el equipo dedicados a la defensa puede ser difícil y costosa. Como resultado, a veces es preferible dejar simplemente abandonadas las fábricas de defensa especializadas.

PRINCIPIO V

Deben reconocerse de manera explícita los problemas económicos sin precedentes que entraña el desarme en la actual situación mundial. El desarme se está realizando sin que antes hubiera habido una guerra importante. Al mismo tiempo, en varios países el desarme se está realizando simultáneamente con un proceso de transición de una economía de planificación centralizada a una economía de mercado.

PRINCIPIO VI

Existen métodos para evaluar los problemas económicos del desarme. Estos comprenden el análisis de los beneficios en función de los costos de las reducciones de armamentos en puerta; los vínculos entre las reducciones de armamentos y la situación económica en los planos nacional e internacional, y el intercambio de información y experiencia pertinentes en materia de conversión.

PRINCIPIO VII

Al evaluar los aspectos económicos del desarme, es preciso hacer una distinción entre conversión de existencias y desvío de corrientes de gastos. En el caso de ciertos países, el desarme tiene consecuencias principalmente para su capacidad de producción y su reserva de capital militar, mientras que en el caso de otros países el desarme tiene repercusiones sobre todo en las corrientes de gastos.

PRINCIPIO VIII

Puesto que son los gobiernos los que realizan gastos de defensa, deben intervenir en el proceso de ajuste. Las políticas estatales que contribuyan a los cambios y a la reasignación de recursos pueden ayudar a reducir a un mínimo los costos del desarme. Como ejemplos se cuentan políticas en materia de mano de obra que faciliten información sobre otras posibles oportunidades de empleo y asistencia para el repaso y la movilidad, así como incentivos para crear nuevas industrias civiles y para ejecutar proyectos científicos y tecnológicos para fines civiles en esferas como la energía, el medio ambiente y la exploración espacial.

PRINCIPIO IX

La investigación y el desarrollo militares promueven un aumento del costo del equipo de defensa y crean presiones para aumentar los gastos en defensa. La investigación y el desarrollo suscitan expectativas políticas que fomentan inversiones en gran escala, las que a su vez crean rigideces que se oponen a las reducciones en gastos militares. Así pues, el desarme exige el control de la tecnología militar, especialmente la investigación y el desarrollo militares. Un desarme auténtico que impida el rearme futuro exige la fiscalización de la labor de desarrollo militar (es decir, desarrollo, ensayo y evaluación).

PRINCIPIO X

Es imprescindible una mayor transparencia de la información relativa a las importaciones y exportaciones de armamentos. En este contexto, debe ser bien acogido el Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas, al igual que las reuniones de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad para tratar de transferencias de armas y no proliferación. Habría que recalcar la responsabilidad que recae en muchos países por la limitación de las exportaciones de armas. Deberían adoptarse medidas en los planos regional e internacional para asegurar que el desarme no redunde en que las exportaciones de armamentos sustituyan a las ventas en el plano nacional.

PRINCIPIO XI

Los países industrializados podrían emplear parte de los beneficios derivados del desarme para prestar asistencia a los países en desarrollo. Además, se podría alentar a los países en desarrollo a que redujeran sus gastos en defensa.

PRINCIPIO XII

El acceso a la experiencia y los conocimientos de otros países en el desarrollo de la producción para usos civiles y el aprovechamiento de la experiencia y los conocimientos en cuestión son un factor decisivo para que en todos los países se realice una conversión con éxito, especialmente en países en que se ha postergado al sector civil de la economía y se ha visto reprimido por las prioridades y pretensiones del sector militar. Los proyectos de conversión conjuntos deberían reconocerse como un aspecto importante de la cooperación económica internacional.

Primera Parte

SINOPSIS

I. INTRODUCCION

A. Cambios en el escenario político mundial

1. Ha habido notables cambios en los años recientes, especialmente en Europa. El fin de la carrera de armamentos derivada de la guerra fría entre Oriente y Occidente ha suscitado la perspectiva de un auténtico desarme asociado a reducciones apreciables de los armamentos. Estos fenómenos han coincidido con un mejoramiento general del ambiente internacional, lo que crea nuevas oportunidades para el arreglo pacífico de conflictos regionales. También se ha visto fortalecida la participación de las Naciones Unidas en estos empeños. El desarme hasta ahora había estado limitado a los confines del antiguo conflicto entre Oriente y Occidente y en gran medida se había concentrado en Europa. El desmembramiento de la ex Unión Soviética ha complicado la ejecución de acuerdos recientemente concertados sobre limitación de armamentos, como el Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa y el Tratado sobre la reducción y limitación de las armas estratégicas ofensivas, aunque las reducciones unilaterales voluntarias y la prosecución de las negociaciones en cierta medida han contrarrestado estos impedimentos y posiblemente hayan creado una nueva dinámica del desarme. Ahora existen auténticas perspectivas de una carrera de desarme mientras los Estados y sus ciudadanos tratan de hacer realidad los beneficios del "dividendo de la paz".
2. Un desarme auténtico ofrece una diversidad de oportunidades. Es posible que el desarme fortalezca la paz, siendo la paz de por sí uno de los primeros dividendos de la paz. Además, a la larga se podrá disponer de recursos liberados de la defensa para utilizarlos en otros sectores (el concepto de costo de oportunidad). Posibilidades de nuevos usos no faltarán. Las naciones necesitan mitigar la pobreza y se enfrentan a demandas cada vez mayores en materia de salud, educación y vivienda. Los problemas del hambre y la pobreza son especialmente graves en los países en desarrollo del mundo. En otros países, hay necesidades apremiantes de proteger y mejorar el medio ambiente, resolver el problema del uso indebido de drogas y erradicar algunas de las enfermedades más graves, como el cáncer y el SIDA. Sin embargo, sería llamar a engaño sugerir que el desarme por sí solo resolverá todos los problemas del mundo. Puede ser de utilidad, pero nada se consigue gratis ni nada se resuelve agitando una varita mágica. También hay que reconocer que ésta es una esfera sujeta a polémica, dominada por mitos, emociones e ideologías y en que suelen estar ausentes el análisis económico, el contenido crítico y las pruebas corroborativas. Cuando procede, en el informe se describen diferentes perspectivas y se presenta una evaluación global.
3. El desarme puede considerarse como un proceso de inversión que supone costos en el corto plazo a cambio de beneficios en el plazo más largo. Exige que se reasignen recursos de las fuerzas armadas y las industrias de la defensa a actividades civiles, un proceso de reasignación que no es ni gratuito ni instantáneo. El proceso de desarme crea posibles problemas de no utilización y subutilización de la mano de obra y otros recursos, especialmente en regiones que han venido dependiendo de los gastos militares. Fábricas e instalaciones de

defensa sobremañera especializadas quizás no puedan emplearse de otro modo en usos civiles. El personal que trabaje en las fuerzas armadas y las empresas de la defensa y que quede desocupado quizás deba seguir cursos de repaso y ser reasignado. En algunos casos, grupos y comunidades locales que dependen en grado sumo de los gastos en defensa se opondrán al desarme. También la economía de los países de Europa Oriental y la de la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) se enfrentan con reales dificultades en un proceso simultáneo de desarme y transición a una economía de mercado.

4. La conversión de actividades de defensa a actividades civiles requiere tiempo y entraña ciertos gastos. La conversión puede tratarse en dos niveles diferentes. El nivel menos informado es el periodístico o del "hombre de la calle", a cuyo nivel la conversión se trata como un mero traspaso de dinero de un bolsillo al otro. A este nivel menos gastos en armamentos significan que ipso facto se dispone inmediatamente de más fondos para otros usos ajenos a la defensa. En contraste, el nivel mejor informado es el analítico o económico, que reconoce lo complejo de la asignación de recursos y los problemas que entraña la reasignación de recursos de usos militares a usos civiles. Estos recursos comprenden mano de obra, capital, administración, energía e insumos materiales y de servicios en el proceso de producción. A este respecto la cuestión real estriba en si es posible reasignar recursos de la industria militar a la industria civil de modo de evitar desempleo estructural de mayor cuantía en el largo plazo, bajas en la producción e inestabilidad económica, política y social.

B. Perspectivas futuras

5. Considerado como una inversión, el desarme ofrece oportunidades y plantea retos. No todas las inversiones dan resultado; algunas fracasan. Si el desarme supone elevados costos de conversión y prolongados períodos de ajuste asociados a un gran desempleo, al tiempo que reporta beneficios relativamente reducidos, la tasa de rendimiento para la sociedad será baja o incluso negativa. Por otra parte, si el desarme tiene lugar en una economía en expansión con demanda de mano de obra en aumento y políticas estatales apropiadas en materia de mano de obra (por ejemplo, repaso o movilidad), es probable que los costos del ajuste sean reducidos, la transición rápida y los beneficios de la conversión elevados, lo que redundará en una gran rentabilidad del desarme. Estas distintas hipótesis deben aplicarse a tres regiones diferentes del mundo: en primer lugar, los países industrializados con economía de mercado de América del Norte y Europa occidental; en segundo lugar, los antiguos países con economía socialista de Europa oriental y la ex URSS y, en tercer lugar, los países en desarrollo.

6. Si bien el desarme actualmente ocupa el primer plano del quehacer internacional, hay que reconocer que el futuro se caracteriza por la incertidumbre. El futuro es desconocido e incognoscible y la perspectiva de una carrera de desarme podría verse sustituida con la mayor facilidad por una nueva carrera de armamentos. Así, por ejemplo, podría disolverse la Comunidad de Estados Independientes, con cada república tratando de lograr la completa independencia, con un empeoramiento del trastorno económico en respuesta a los esfuerzos por introducir una economía de mercado, con desasosiego civil, enfrentamientos militares y el posible surgimiento de un gobierno

antidemocrático. El final de la tirantez entre Oriente y Occidente también ha coincidido con presiones nacionalistas, tirantez étnica e inestabilidad en otras partes del mundo, como el Oriente Medio y Yugoslavia. La comunidad internacional se enfrenta con no pocos problemas al tratar de asegurar que el mundo resulte menos peligroso para todos los pueblos, ofreciendo de este modo una perspectiva auténtica de un dividendo de la paz apreciable.

C. Ambito de la investigación

7. El Grupo de Expertos debía:

- a) Elaborar metodologías para analizar las repercusiones económicas del desarme;
- b) Efectuar un pronóstico de los efectos económicos del desarme;
- c) Evaluar a este respecto las políticas estatales relativas al desarme y sus problemas de ajuste.

8. En sus deliberaciones, se pidió al Grupo de Expertos que analizase las cuestiones siguientes:

- a) ¿Cuáles serían los efectos de determinadas medidas de desarme sobre los presupuestos militares de los Estados afectados?
- b) ¿Cuáles serían las consecuencias para la estructura de los gastos militares?
- c) ¿A cuánto ascenderían los costos de destruir, transformar o convertir las armas que procediera?
- d) ¿Cuáles serían las repercusiones sobre las industrias civiles y militares?
- e) ¿Qué parte de los presupuestos nacionales y de la actividad económica nacional para fines militares se podría reorientar hacia qué tipo de actividad?
- f) ¿Cuáles serían las consecuencias para el comercio internacional, en particular para las transferencias de tecnología delicada?
- g) ¿Cuáles serían las consecuencias para el desarrollo de determinados Estados, en particular los países en desarrollo?

9. Además el Grupo de Expertos debía analizar los costos del desarme en tres niveles económicos diferentes:

- a) A nivel microeconómico de la empresa y la industria, en cuanto a empleo e investigación y desarrollo;
- b) A nivel macroeconómico de la región y el país, en lo referente al desempleo, la inflación y la balanza de pagos;

c) A nivel internacional, en lo relativo al comercio, los movimientos de capital y la asistencia para el desarrollo.

D. Esbozo del informe

10. El informe se divide en tres partes:

a) En la primera parte figura una sinopsis de la materia por tratar, especialmente la cuestión de si los gastos en defensa constituyen una carga o un beneficio;

b) En la segunda parte se tratan siete cuestiones de importancia relacionadas con la magnitud del problema (datos), el sector de la defensa, la investigación y el desarrollo militares, las exportaciones de armas, la limitación de armamentos y el desarrollo, junto con el ajuste económico y la conversión;

c) En la tercera parte se exponen las conclusiones del estudio, a saber, el dividendo de la paz y la función que desempeñan las políticas estatales.

En el apéndice se describe la nueva disciplina de la economía de la defensa y figuran algunas propuestas para un programa de investigaciones. En la bibliografía se enumeran fuentes de datos y determinadas referencias que ilustran las diversas posibilidades en el sector.

II. GASTOS EN DEFENSA Y DESARME: CARGAS Y BENEFICIOS

A. Introducción

11. Puesto que la defensa es un consumidor importante de recursos escasos, los economistas no pueden menos que plantearse interrogantes sobre el volumen apropiado del presupuesto de defensa de una nación: la clásica cuestión de "cañones en lugar de mantequilla". Se plantean interrogantes conexas respecto de si se gasta demasiado o muy poco en defensa y si los gastos militares son una carga o un beneficio. En el presente capítulo se examina el criterio económico para analizar los gastos de defensa y el desarme. Se define lo que es el desarme, se presenta un esbozo del debate sobre las cargas y los beneficios de los gastos en defensa y del desarme y se analiza la contribución de la ciencia económica al debate.

B. Desarme: cuestiones de definición

12. El desarme puede suponer una o más de las acciones siguientes:

a) Reducciones en gastos militares que obedecen a iniciativas unilaterales o a acuerdos bilaterales o multilaterales;

b) La reducción o destrucción de tipos determinados de armas (nucleares, químicas, etc.);

- c) Proscripción o limitación de la fabricación de ciertos tipos de pertrechos militares;
- d) Controles ejercidos sobre la investigación y el desarrollo en defensa para fines militares;
- e) Limitaciones a las transferencias de armas;
- f) Un proceso de vigilancia y verificación.

13. En el gráfico I se presenta un diagrama esquemático que ilustra los efectos de los gastos en defensa. En éste se indican las relaciones mutuas entre gastos en defensa, la compra de insumos de mano de obra y capital (equipos), así como otros insumos de energía, materiales, servicios y gestión, los productos resultantes de las industrias de defensa y las fuerzas armadas y los efectos macroeconómicos consiguientes. Se indica en qué forma las reducciones de los gastos en defensa repercutirían sobre el capital y la mano de obra y cómo se podría orientar el desarme a otros elementos de la función de producción militar. Por ejemplo, las reducciones de los gastos militares reducirán la demanda de mano de obra en las fuerzas armadas y las industrias de defensa. Por lo que respecta al capital, se cerrarán algunas bases e instalaciones de la defensa al igual que ciertas fábricas en industrias manufactureras para la defensa. En otros sectores, las formas en que se coordinan los insumos de mano de obra y de capital para obtener un producto en forma de defensa indican que el desarme podría centrarse en otros elementos en el proceso de producción (la función de producción militar), como la investigación y el desarrollo en defensa o los tipos de pertrechos militares adquiridos por las fuerzas armadas o las limitaciones al número de efectivos.

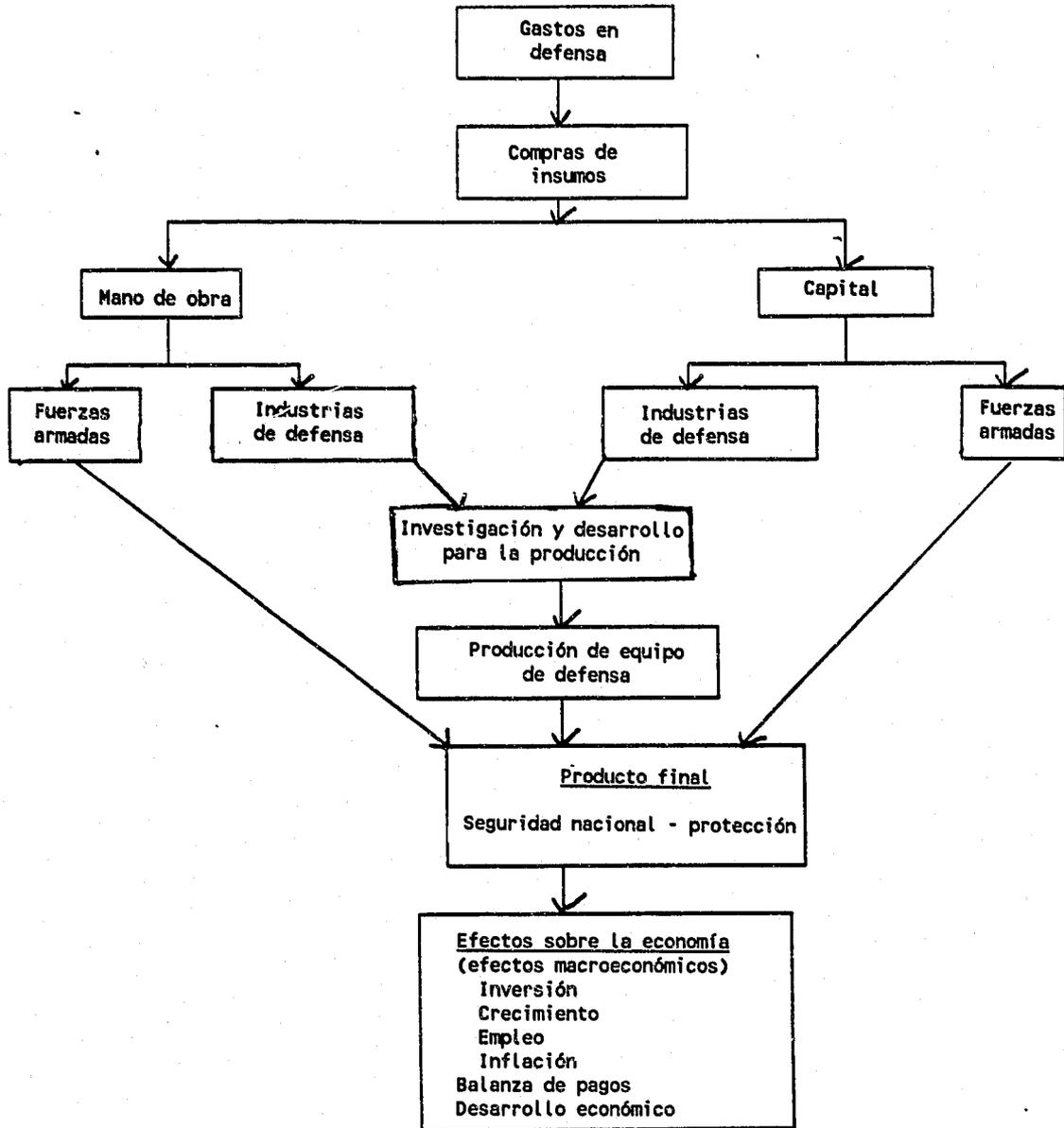
14. Sin embargo, a lo largo de todo el análisis no se deben pasar por alto las posibilidades y oportunidades de sustitución. La proscripción de una clase de armas podría redundar en la expansión de otras armas no sujetas a fiscalización. Análogamente, las reducciones de los gastos en defensa podrían conducir a las naciones a sustituir un tipo de armas por otro o modificar su postura en materia de defensa. Por ejemplo, los Estados podrían sustituir las fuerzas convencionales por fuerzas nucleares o reemplazar costosos soldados profesionales por conscriptos no demasiado exigentes.

C. Cargas y beneficios

15. Los críticos aducen que los gastos en defensa son un derroche de recursos y que desplazan inversiones civiles valiosas, con efectos desfavorables sobre la tasa de crecimiento de la economía de un país y su competitividad internacional. Según esta opinión, una "defensa fuerte" en realidad podría debilitar la economía que pretende proteger. Sin embargo, no todos abundan en el parecer de que los gastos militares necesariamente sean una carga.

Gráfico I

Los efectos de los gastos en defensa



16. Los gastos en defensa desde cierta perspectiva pueden considerarse como un tipo de póliza de seguro. Las naciones deben efectuar gastos militares para responder a amenazas reales o percibidas a sus intereses nacionales. Las amenazas pueden reflejar una lucha por el poder o por recursos como tierras, minerales o petróleo, o pueden reflejar diferencias en ideología o religión, o cualquier tipo de diferencia que, según se perciba, debilite la seguridad de la nación. Sin embargo, la defensa reviste una característica singular, expresada en el hecho de que dos naciones enzarzadas en una carrera de armamentos quizás no logren aumentar su seguridad nacional aumentando sus gastos militares. Esto contrasta con los beneficios devengados cuando dos naciones aumentan sus sendos gastos en educación o salud. Se aduce que los gastos militares también reportan otros beneficios económicos en forma de capacitación, empleos, la promoción de actividades de tecnología avanzada y beneficios derivados para la economía civil. Sin embargo, estos beneficios no son gratuitos. Es preciso sacrificar bienes y servicios civiles y pueden sobrevenir posibles efectos desfavorables sobre el crecimiento económico y la competitividad internacional de una nación. Cabe citar el influyente estudio de Paul Kennedy sobre el auge y la decadencia de las naciones: "... al ir a la guerra o al dedicar gran parte del poder industrial de una nación a los gastos en armamentos improductivos, se corre el riesgo de destruir la base económica nacional frente a Estados que están concentrando una parte mayor de sus ingresos en inversiones productivas para el crecimiento en el largo plazo" (Kennedy, 1988, pág. 697; para una bibliografía anotada de las publicaciones pertinentes, véase Hartley y Hooper, 1990b, referencias 736 a 932)*.

17. Desde algunas de las perspectivas relativas a los gastos militares, se desprende que para que el desarme redunde en presupuestos de defensa más reducidos haría falta una reducción de las amenazas actuales o futuras, reales o potenciales, a la seguridad nacional (es decir, un panorama de un mundo más pacífico). Los beneficios económicos resultantes del desarme se reflejarían en la liberación y reasignación de recursos de usos militares a usos civiles y en posibles efectos favorables sobre el crecimiento y la competitividad internacional. Sin embargo, podrían ocurrir ciertos efectos desfavorables si, como se aduce a veces, los gastos en defensa fomentan el progreso técnico. Además, el reasignar gastos y recursos a sectores ajenos al de la defensa requiere tiempo y el ajuste al cambio entraña ciertos gastos. ¿Qué aporte pueden hacer los economistas a la comprensión de los problemas económicos del desarme?

D. La contribución de las ciencias económicas

18. El interés de los economistas en las cargas y los beneficios de los gastos en defensa y el desarme no es una novedad. Algunos de los primeros economistas se abocaron a cuestiones de la función "adecuada" del Estado, las causas económicas de la guerra y las repercusiones a corto y largo plazo de los gastos militares. Algunos marxistas también han aducido que los gastos militares son necesarios para el mantenimiento del capitalismo como sistema económico viable (Smith, 1977; Smith y Smith, 1983). Hoy en día, hay un extenso material

* Para consultar las referencias completas, véase la bibliografía al final del presente informe.

publicado sobre los aspectos macroeconómicos de los gastos militares, especialmente sobre la cuestión de si representan una carga o un beneficio para los países desarrollados o en desarrollo (por ejemplo, Benoit, 1973; Russett, 1970; De Grasse, 1983; Kaldor y otros, 1986; Kennedy, 1988; Gold y Adams, 1990). También se han realizado extensos estudios sobre la carrera de armamentos (Richardson, 1960; Isard, 1988; Intriligator, 1990) y sobre la paz, el desarme y la conversión (Melman, 1962; Dunne y Smith, 1984; Southwood, 1991). La labor en materia de microeconomía ha comprendido estudios de política de adquisiciones, el complejo militar-industrial, la base industrial de defensa y estudios monográficos de industrias y proyectos (Hitch y McKean, 1960; Hartley y Hooper, 1990b, referencias 440 a 660).

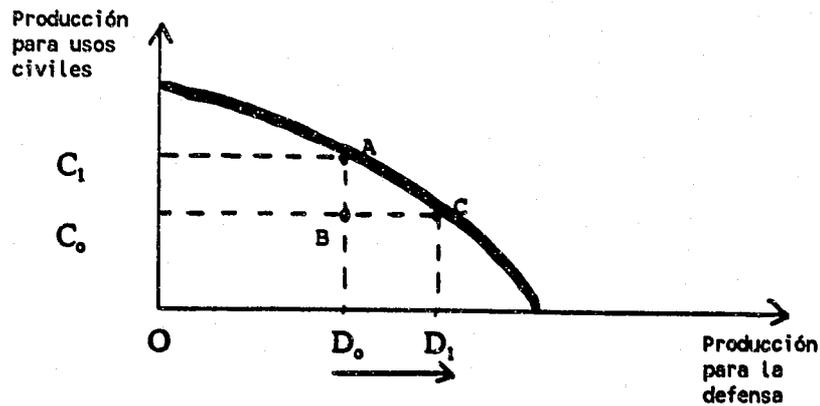
19. A menudo el análisis de las cuestiones de defensa, desarme y paz se ha iniciado con la macroeconomía y la microeconomía convencionales, por lo general la economía keynesiana y neoclásica. Los keynesianos se centran en los gastos en defensa como componente de la demanda efectiva agregada. Si en una economía existe desempleo, el aumento de los gastos militares hace elevar la demanda agregada y redundan en mayor producción nacional y mayor empleo. Sin embargo, si la economía ya se halla en situación de pleno empleo, el aumento de los gastos militares podría resultar inflacionario o podría entrafñar problemas de la balanza de pagos (Smith y Smith, 1983). Análogamente, si una economía ya se halla en recesión con desempleo de gran magnitud, medidas de desarme que redunden en reducciones súbitas y extensivas de los gastos militares sin ningún aumento compensatorio de la demanda agregada agravarán el problema del desempleo. En contraste, una disminución de los gastos en defensa en condiciones de expansión económica y mercados laborales rígidos podría proporcionar los mayores recursos necesarios para un crecimiento económico sostenido. Esto sugiere que para reducir a un mínimo los trastornos y el desempleo resultantes del desarme, quizás harían falta políticas compensatorias de la demanda agregada con reducciones de los gastos en defensa que fuesen paulatinos y previsibles.

20. La economía neoclásica se centra en los costos de oportunidad y los ajustes al mercado. Los costos de oportunidad reflejan el hecho de que los recursos son escasos y que su empleo en una actividad, como la defensa, significa que no pueden utilizarse en algún otro sector, por ejemplo, la enseñanza o la salud. Un ejemplo clásico es la transacción de "cañones por mantequilla", ilustrada en el gráfico II. Suponiendo que los recursos económicos de un país estén empleados a cabalidad y en forma eficiente, un aumento de los gastos en defensa de D_0 a D_1 supone un sacrificio de C_1 a C_0 de bienes y servicios de uso civil, como escuelas, hospitales, vivienda, etc. Además, los economistas neoclásicos recurren al análisis de la oferta y la demanda para evaluar los efectos de la transformación de la demanda entre bienes militares y civiles centrandó la atención en los cambios en precios y cantidades en los mercados de productos y mano de obra. En estos modelos simples, se supone que los precios permiten aprovechar plenamente los mercados, no produciéndose déficit ni superávit de mano de obra, capital, bienes y servicios. Sin embargo, los ajustes del mercado no siempre son instantáneos y sin tropiezos; la economía del mundo real no se mueve al compás de una varita mágica. El ajustarse a los cambios requiere tiempo y probablemente entrafne costos que se reflejan en trastornos, no utilización y subutilización de la mano de obra, el capital y otros recursos.

Se indica un ejemplo en el gráfico II. El desarme que entrañe una reducción en los gastos en defensa de D_1 a D_0 a la larga redundará en una mayor producción de bienes y servicios de uso civil. Sin embargo, al desplazarse la economía del punto C al punto A probablemente pase por el punto B, que se verá asociado con desempleo. La probabilidad de que el desarme entrañe costos al igual que beneficios sugiere que se le considere un proceso de inversión.

Gráfico II

Cañones a cambio de mantequilla



E. El desarme como proceso de inversión

21. Una inversión supone sacrificios en el momento a cambio de beneficios futuros previstos y la sociedad consideraría que una inversión valdría la pena si los beneficios futuros superaran los gastos corrientes. Un buen ejemplo es el de la semilla que se planta hoy, obteniéndose al cabo de un año más de una semilla, luego de considerar todos los demás gastos. Sin embargo, puesto que los ingresos actuales valen más que la misma cantidad a un plazo de 10 años (suponiendo que no haya inflación), todos los beneficios y gastos deben expresarse en los mismos valores; por consiguiente, se les debe imponer un descuento y deben expresarse todos en valores actualizados.

22. Si se tratan los aspectos económicos del desarme como un proceso de inversión, sobrevienen gastos iniciales que obedecen a la no utilización y la subutilización de los recursos empleados para producir bienes y servicios militares (mano de obra, capital y otros recursos, como tierras y energía). Esta subutilización tiene lugar durante el período de transición, que puede durar años. Lo que cabe debatir es si estos recursos no utilizados pueden aprovecharse en otros sectores y, de ser así, dónde, cuándo y cómo. Los costos de conversión pueden ser bastante considerables y extenderse por un período prolongado, lo que entraña desempleo estructural en lugar de coyuntural. En efecto, los grupos que probablemente se vean afectados por las reducciones de gastos en defensa crearán importantes barreras de oposición al desarme. Sin embargo, a la larga se obtendrán beneficios a medida que los insumos liberados por las fuerzas armadas y las industrias de defensa se reasignen a la producción de bienes y servicios de uso civil. Así pues, el dividendo de la paz debe

considerarse como la tasa de rendimiento social del desarme una vez considerados los gastos y los beneficios del proceso de inversión. Para los encargados de la formulación de políticas, la cuestión procedente es cómo obtener un máximo rendimiento del desarme reduciendo al mínimo el desempleo y los gastos de conversión y reasignación y procurando beneficios económicos máximos del desarme.

F. Estudios empíricos

23. Dada la diversidad de modelos económicos que brindan distintas percepciones, explicaciones y predicciones, cabría esperar que las diferencias entre dichos modelos pudieran resolverse mediante estudios empíricos. ¿Cuál teoría económica se presta mejor a comprender y predecir los efectos económicos del desarme? Sobre el particular hay por lo menos dos criterios, a saber, uno cualitativo y otro cuantitativo.

24. En primer lugar, los estudios históricos y los estudios monográficos pueden aportar percepciones útiles. Por ejemplo, mediante estudios de experiencias de períodos anteriores de reducciones en la defensa se puede determinar cuán bien y con cuánta rapidez se ajustó la economía de los países a la transformación. Entre otros ejemplos se cuenta la experiencia de los países a raíz del fin de las guerras mundiales primera y segunda y de la economía de los Estados Unidos luego de las guerras de Corea y Viet Nam (Hartley y Hooper, 1990b). Claro está, una vez que terminó la segunda guerra mundial, la economía del Reino Unido, por ejemplo, se enfrentó a un programa de reconstrucción en gran escala para reparar los destrozos de su infraestructura, de modo que no hubo déficit de demanda. Para las empresas de la industria de la defensa, los pedidos estatales, digamos, de viviendas vinieron a sustituir a los pedidos de equipo para la defensa. Análogamente, los estudios monográficos de los contratistas de la defensa pueden hacer un aporte a la comprensión de la conducta de las empresas y de los problemas de la conversión (Southwood, 1991). Algunos estudios monográficos por países, como los de Alemania y el Japón desde 1945, sugieren que los logros económicos no están acompañados necesariamente de grandes gastos militares. Sin embargo, los casos de Alemania y el Japón ilustran hasta qué punto uno se puede ver tentado a confundir correlaciones simples con relaciones de causalidad. Los logros económicos están determinados por una diversidad de factores, siendo los gastos militares sólo uno de varios factores determinantes.

25. En segundo lugar, existen diversas técnicas cuantitativas, entre ellas el análisis de insumo-producto, estudios de simulación y métodos estadístico-económicos. En un importante estudio se aplicó un modelo de insumo-producto para pronosticar las consecuencias para la economía mundial para el año 2000 derivadas de diferentes hipótesis en cuanto a los gastos militares, el comercio en armamentos y las transferencias de asistencia de los países ricos a los pobres (Leontief y Duchin, 1983, pág. 66). Los resultados indican que, al reducirse los gastos militares, casi todos los países pueden aumentar la producción total y el consumo per cápita. Además, este estudio predijo que, si bien los menores gastos en defensa en el mundo entero acompañados de transferencias de asistencia de los países ricos mejorarían para el año 2000 el nivel de vida de los países pobres, apenas se reduciría la disparidad en bienestar económico entre los países ricos y los pobres.

26. Las técnicas econométricas revisten sumo interés por su insistencia en modelos y cuantificación detallados. Varios ejemplos recientes ilustran algunas de las conclusiones que son de interés para el presente capítulo:

a) De un estudio econométrico basado en un modelo de función de producción de dos sectores (sectores de defensa y civil) aplicado a los Estados Unidos se dedujo una relación positiva y significativa entre los gastos en defensa y el crecimiento económico; sin embargo, de las conclusiones se dedujo también que el crecimiento económico era poco sensible a las variaciones de los gastos en defensa. Así pues, en el caso de los Estados Unidos, si se producen reducciones considerables en los gastos en defensa, no deberían sobrevenir efectos desfavorables considerables para el crecimiento económico (Atesoglu y Mueller, 1990);

b) De un estudio en que se utilizó un modelo de función de producción de cuatro sectores (a saber, defensa, administración central, exportaciones y el resto de la economía) aplicado a un grupo de países industrializados, se llegó a la conclusión de que los gastos militares no tenían un efecto bruto sobre el crecimiento positivo ni negativo de magnitud apreciable, aunque el sector de la defensa es mucho menos productivo que el resto de la economía (Alexander, 1990);

c) Un número considerable de estudios econométricos confirma una relación inversa o negativa entre los gastos militares y la inversión (Smith, 1980);

d) En un estudio sobre los gastos en defensa y el rendimiento económico de los Estados Unidos no se dedujo una relación apreciable, en ningún sentido de causalidad, entre los gastos en defensa y el nivel de precios, la tasa de desempleo ni el tipo de interés; por consiguiente los argumentos que vinculan los gastos en defensa a un rendimiento económico deficiente no se ven corroborados por pruebas empíricas sustanciales (Kinsella, 1990);

e) Las indicaciones provenientes del Reino Unido, los Estados Unidos y 11 países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) no sugieren que el porcentaje correspondiente a los gastos militares ejerza una influencia considerable sobre la tasa de desempleo. Así pues, al analizar el desempleo no es necesario tener especialmente en cuenta los gastos militares (Dunne y Smith, 1990a).

27. Por persuasivos que parezcan los resultados del análisis econométrico, adolecen de limitaciones. Por ejemplo, podrían ser modelos confeccionados para cada caso en particular, que no tienen base en una teoría satisfactoria. En pocos de dichos estudios se comparan los efectos relativos de la defensa con los de los gastos en el sector civil. Se pasan por alto los problemas relativos a los datos y gran parte de labor empírica se efectúa a un nivel agregado muy alto, haciendo caso omiso de los fundamentos microeconómicos de la macroeconomía; además, los resultados pueden ser contradictorios, debido a que son sensibles a la especificación de las ecuaciones, a los períodos de tiempo y a la muestra de países incluidos en el cálculo. Dadas las circunstancias, resulta prudente adoptar una combinación de teorías económicas y métodos de verificación para obtener percepciones satisfactorias de los aspectos económicos de los gastos en defensa y el desarme (Sur, 1991b).

G. Conclusión: cuestiones fundamentales

28. El criterio económico para analizar el desarme sugiere diversos conceptos económicos pertinentes, que pueden resumirse en la forma siguiente:

- a) Costo de oportunidad (= las posibilidades sacrificadas);
- b) Análisis de la relación costo-beneficio;
- c) El desarme como proceso de inversión;
- d) La función de producción (= el empleo de insumos para obtener productos).

Al evaluar las cuestiones relativas a la defensa y el desarme, los economistas deben distinguir los mitos y la ideología de proposiciones que tienen algún fundamento en la teoría económica y que pueden formularse como hipótesis verificables. Los economistas pueden aplicar conceptos simples de costo de oportunidad para evaluar con sentido crítico aseveraciones, digamos, sobre los beneficios en materia de empleos y de tecnología de los gastos en defensa. En dichos casos, deben preguntarse si los recursos que se emplean actualmente en la industria de defensa constituirían un mayor aporte a los objetivos en materia de empleo y tecnología (si éstos son objetivos de la sociedad) si se utilizaran en otros sectores de la economía.

29. Existen numerosos estudios de los efectos macroeconómicos de los gastos en defensa en los países industrializados y los países en desarrollo (véase la bibliografía). Sin embargo, brillan por su ausencia los estudios económicos satisfactorios del desarme. Cabe esperar que la situación se modifique a medida que los debates acerca del dividendo de la paz hagan centrar la atención pública en las posibilidades económicas y los problemas vinculados al desarme. Como contribución al debate, la segunda parte del presente estudio se centra en las cuestiones principales.

Segunda Parte

CUESTIONES FUNDAMENTALES

III. MAGNITUD DEL PROBLEMA

A. Introducción: necesidad de datos

30. Qué se sabe, qué no se sabe y qué se necesita saber para obrar con sensatez al celebrar debates y tomar decisiones públicas sobre los aspectos económicos de la defensa y el desarme? Los datos representan el punto de partida. Es preciso conocer la magnitud del problema. Se requieren datos completos y fidedignos para estimar los costos y beneficios económicos del desarme. Si no se dispone de datos detallados sobre un país, una industria o una región, no se puede determinar si el desarme será o no económicamente beneficioso. Algunos de los conceptos expuestos en el presente informe relativos a los costos y beneficios son forzosamente imprecisos debido a los problemas asociados con los datos, en particular en el caso de los países en desarrollo.

31. Un punto de partida para evaluar la magnitud del problema es la determinación de cuánto gastan en defensa diferentes países de todo el mundo, tanto industrializados como en desarrollo. Ello permite determinar los costos de oportunidad o de "inatención" de sectores tales como los servicios de asistencia social (educación, salud y vivienda), el consumo y los bienes de capital. También es fundamental contar con datos fidedignos para analizar el comercio de armas, la carrera de armamentos, la limitación de los armamentos y el desarme. La información fidedigna permite a los países vigilar el comercio internacional de armas a fin de individualizar a los principales exportadores e importadores y determinar las posibilidades de carreras de armamentos y conflictos regionales. El comercio de armas con el Iraq antes del conflicto del Golfo Pérsico de 1991 es un buen ejemplo de la utilidad y las limitaciones de los datos. Entre 1986 y 1990, el Iraq ocupó el cuarto puesto entre los mayores importadores de armas del mundo y tuvo como principales abastecedores a la ex Unión Soviética, Francia y China. Sin embargo, el caso del Iraq es también un ejemplo de las limitaciones de los datos, como lo demuestran sus intentos de obstaculizar el embargo de armas y desarrollar una industria nacional secreta de armas nucleares y químicas.

B. Problemas en materia de datos

32. Es inevitable que la reserva y preocupación relativas a la seguridad nacional afecten la calidad y cantidad de los datos de dominio público sobre gastos de defensa. Aun en los países con sociedades abiertas y democráticas existen diferentes procedimientos para ocultar información delicada, por ejemplo, sobre programas nucleares. La información sobre nuevos programas de investigación y desarrollo con fines de defensa puede estar "oculta" en el presupuesto general de defensa o asignada a otros proyectos civiles de investigación y desarrollo, o puede ocultarse debido a su importancia comercial. En este contexto puede ser especialmente difícil obtener datos sobre el costo del equipo de defensa. Con frecuencia, los Estados se muestran renuentes a publicar datos que permitan determinar los costos de investigación y desarrollo, los costos unitarios de producción, los costos de funcionamiento y las

cantidades adquiridas. En algunos casos se da a conocer el total de los costos del programa de bienes de equipo sin definir en modo alguno los elementos del programa ni proporcionar datos sobre el nivel de producción.

33. Los Estados también utilizan diferentes definiciones de los gastos de defensa. Algunas incluyen los gastos por concepto de pensiones del personal jubilado de las fuerzas armadas y de la policía civil; también se plantean problemas respecto de la clasificación de las actividades civiles de investigación y desarrollo que tienen aplicaciones militares y del personal militar que desempeña funciones civiles y cuya remuneración corre por cuenta de otros ministerios. Asimismo, hay diferentes definiciones de las adquisiciones con fines de defensa. Además de los gastos de investigación y desarrollo y de producción, las adquisiciones pueden incluir por separado los gastos de construcción, infraestructura, operaciones y mantenimiento, o el total de todos esos rubros. Aun en el caso del equipo se podría hacer una distinción entre los pertrechos bélicos, que incluirían las armas, las municiones y el material bélico propiamente dicho, como misiles y tanques o carros de combate, y los pertrechos no bélicos, que comprenderían los víveres, el vestuario y los vehículos automotores. Tales problemas de definición no son triviales. Cabe preguntarse si se debe considerar a las fuerzas policiales especializadas y fuertemente armadas como soldados, si se puede transformar un avión civil en una aeronave de transporte militar o si un buque cisterna puede utilizarse fácilmente como portaaviones para aviones caza de despeje vertical. Análogamente, algunas partes de la vasta infraestructura requerida por los sistemas de armas modernos no se podrían clasificar totalmente como simples gastos militares o equipo. Un buen ejemplo es el complejo sistema de instalaciones de radiocomunicación necesario para fijar la posición de los submarinos nucleares estratégicos, a saber, los sistemas Loran C y Omega. Algunas de esas instalaciones no han sido clasificadas como gastos militares; por consiguiente, la parte más tangible de todo el sistema, los submarinos nucleares estratégicos, es sólo un componente de esos gastos.

34. Aun cuando los datos sean de conocimiento público, es necesario reconocer sus limitaciones. Los datos sobre el número de efectivos de las fuerzas armadas tienen escaso valor si no se cuenta con información sobre su entrenamiento y eficacia y sobre la cantidad y calidad de su equipo. Análogamente, una empresa con gastos militares sólo considera los insumos, y no los productos finales, como protección y seguridad nacionales. En el caso del comercio de armas, no basta centrar la atención en el comercio de armas de gran calibre, sino que también se necesita información sobre el comercio de armas de pequeño calibre, que pueden ser elementos fundamentales en conflictos locales y guerras menores.

C. Disponibilidad de datos: información existente

35. Pese a esos problemas, se dispone de datos que muestran en términos generales los gastos de defensa en el mundo, el tamaño de las fuerzas armadas y el comercio de armas. En la bibliografía se presentan las fuentes de los datos publicados.

36. Los gastos de defensa agotan una gran proporción de los escasos recursos mundiales. Se ha estimado que en 1990 los gastos militares mundiales ascendieron a unos 950.000 millones de dólares, de los cuales casi el 85%

correspondieron a los países industrializados (cuadro 1), y que un 60% de ese total mundial estuvo relacionado con la guerra fría en Europa. A fines del decenio de 1980 comenzaron a disminuir los gastos militares mundiales, debido sobre todo a las reducciones de los gastos en los Estados Unidos y en la ex Unión Soviética. Sin embargo, esas reducciones deben considerarse a la luz de los aumentos en gran escala de los gastos de defensa de los Estados Unidos y la ex Unión Soviética en el decenio de 1980 (Organismo de Control de Armamentos y Desarme de los Estados Unidos, 1990; Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI), 1991).

Cuadro 1

Gastos militares y fuerzas armadas en el mundo en 1990

A. Gastos (en miles de millones de dólares EE.UU.)

Países industrializados (incluida Europa oriental)

Estados Unidos y Unión Soviética	560
Comunidad Económica Europea	<u>167</u>

Total, países industrializados	800
--------------------------------	-----

Tercer mundo	<u>150</u>
--------------	------------

Total	<u>950</u>
-------	------------

B. Gastos de defensa como proporción del PIB, 1980-1989
(en porcentaje)

Países industrializados occidentales	4,0
Tercer mundo	5,0
Promedio mundial	4,9

C. Efectivos en las fuerzas armadas a/ (en miles)

Países industrializados	10 040
Países en desarrollo	<u>18 250</u>

28 290

Fuente: Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI), 1991; Organismo de Control de Armamentos y Desarme de los Estados Unidos, 1990.

a/ Los datos sobre las fuerzas armadas corresponden a 1989.

37. Los gastos de defensa en el tercer mundo también aumentaron rápidamente durante el decenio de 1970 y a principios del decenio de 1980. Ese aumento se debió a la demanda de los nuevos Estados independientes de contar con fuerzas armadas propias, los conflictos regionales, incluida la guerra en gran escala entre el Iraq y el Irán entre 1980 y 1988, las dictaduras militares y el auge del petróleo en el Oriente Medio. A mediados del decenio de 1980 se registró una notoria tendencia hacia la baja en el total de los gastos militares de los países en desarrollo, si bien con considerables variaciones entre las regiones. En 1990, a los países en desarrollo les correspondió una cifra estimada en un 16% de los gastos militares mundiales, si bien contaban con el 65% del total mundial de efectivos militares. Asimismo, el valor medio de sus gastos de defensa como porcentaje del producto nacional fue más elevado que el promedio correspondiente a las naciones industrializadas. No es sorprendente que con tal carga de gastos de defensa se hayan formulado diferentes propuestas para que los países en desarrollo redujeran sus gastos militares y utilizaran los recursos así liberados para fomentar su desarrollo económico (PNUD, 1992).

38. No cabe suponer que seguirán persistiendo las actuales tendencias hacia la baja en los gastos militares mundiales. El futuro es incierto dado que los principales acontecimientos políticos en diferentes regiones del mundo, tales como el Oriente Medio, la ex Unión Soviética y Yugoslavia, podrían generar fácilmente nuevas y peligrosas carreras de armamentos y situaciones de conflicto. Además, las actividades de investigación y desarrollo del sector de la defensa producen continuamente armas nuevas y más costosas que las fuerzas armadas requieren a fin de mantener su eficacia operacional. Por ejemplo, se estima que el nuevo bombardero furtivo B-2 tiene un costo de 35.000 millones de dólares por cada 15 unidades (audiencias del Senado de los Estados Unidos, 1990). Esos equipos de alta tecnología absorben el escaso número de científicos y técnicos dedicados a actividades de desarrollo y su operación y mantenimiento requieren personal militar calificado. Si bien es difícil obtener datos fidedignos, las estimaciones indican que en 1990 las actividades de investigación y desarrollo militares absorbieron los servicios de 750.000 a 1,5 millones de científicos e ingenieros en todo el mundo, en su mayoría en los Estados Unidos y la ex Unión Soviética, países que, junto con China, Francia, Alemania y el Reino Unido, realizan más del 90% de las actividades de investigación y desarrollo militares en el mundo (Thee, 1990).

39. Además de los datos sobre gastos de defensa, la información sobre el comercio internacional de armas proporciona otro importante indicador económico. Dados los problemas que plantea la valoración de esas transacciones internacionales (por ejemplo, los trueques, las donaciones, los subsidios y el mercado negro), ellas sirven sólo como indicadores de las tendencias generales. En el cuadro 2 se muestra el considerable comercio mundial de armas, que se estima que asciende a unos 45.000 millones de dólares. En 1989 correspondió a los países en desarrollo el 76% del total de ese comercio, cifra que representó un descenso respecto del 84% que alcanzaron en 1979. Si bien el Oriente Medio sigue siendo el principal mercado de armas del mundo, el cambio más significativo ha sido el crecimiento del mercado de Asia meridional, que tras ser una de las regiones con menor importación de armas en 1979 se convirtió en la segunda región más importante en 1989. Las importaciones de armas, especialmente en el caso de los países en desarrollo, absorben escasas divisas que podrían aplicarse a otros fines (por lo que incluyen costos de oportunidad), pueden agravar los problemas de la balanza de pagos y la necesidad concomitante

de aplicar costosas medidas de ajuste para corregir esos problemas, pueden originar mayores gastos militares por concepto de operaciones y apoyo, y podrían generar presiones encaminadas a establecer una base industrial nacional en el sector de la defensa.

Cuadro 2

Comercio de armas en 1989

<u>Valor total de las importaciones de armas</u>	<u>Miles de millones de dólares EE.UU.</u>
Países industrializados	10,7
Países en desarrollo	<u>34,6</u>
Total	<u>45,3</u>

<u>Principales importadores</u>	<u>Como porcentaje del total</u>
Oriente Medio	26,6
Asia meridional	17,4
Países de Europa que son miembros de la OTAN	14,0
Asia oriental	11,8
Africa	8,8
Países del Pacto de Varsovia	7,0
América Latina	5,6
Otras regiones	8,6

<u>Principales exportadores</u>	
Ex Unión Soviética	43,1
Estados Unidos	24,7
Reino Unido	6,6
Francia	5,9
China	4,4
Otros países de la OTAN	4,3
Otros países del Pacto de Varsovia	4,2
Otros países en desarrollo	3,7
Otros países	3,1

Fuente: Organismo de Control de Armamentos y Desarme de los Estados Unidos, 1990.

40. Los países industrializados dominan las exportaciones de armas en el mundo. En 1989 correspondió a ellos el 90% del total del comercio de exportación, y a los países en desarrollo el 10% restante. Ese año la ex Unión Soviética y los Estados Unidos fueron los principales exportadores de armas en el mundo, y a

continuación se situaron el Reino Unido, Francia, China y Alemania (Organismo de Control de Armamentos y Desarme de los Estados Unidos, 1990).

41. Además de datos nacionales, se dispone de información relativa a las empresas. El Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz elabora una lista de las 100 empresas productoras de armamento más grandes en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y del tercer mundo (véase el capítulo IV). A fines del decenio de 1980, 9 de los primeros 10 lugares y 14 de los primeros 20 lugares en orden de importancia de las empresas productoras de armamento eran ocupados por empresas estadounidenses. De las 100 primeras empresas, un 12% dependía en gran medida del sector de la defensa, que absorbía el 90% o más de sus ventas (por ejemplo, Northrop y Newport News, en los Estados Unidos; DCN y GIAT, en Francia; Ordnance Factories y Hindustan Aeronautics, en la India; esas cifras no incluyen empresas de la ex Unión Soviética, de los demás países miembros del ex Pacto de Varsovia y de China).

D. Necesidades de datos: algunas propuestas

42. Se dispone de datos razonablemente completos y de evaluaciones de datos sobre los gastos militares mundiales y, en un grado menor, sobre el comercio de armas. Sin embargo, también se efectúan gastos para adquirir recursos reales de mano de obra, capital, energía y otros insumos, elementos que en conjunto constituyen el sector de la defensa. Se carece de datos fidedignos sobre la producción neta, el empleo total, incluido el personal de investigación y desarrollo, y los bienes de capital de las industrias de armamentos del mundo. Análogamente, hay pocos datos sobre los bienes de capital de las fuerzas armadas del mundo (por ejemplo, bases e instalaciones militares; véanse los capítulos IV y V). Tampoco se dispone de datos completos sobre la distribución geográfica y regional de las industrias del sector de la defensa y las fuerzas armadas. ¿Qué regiones económicas de los países dependen de los gastos de defensa y, por lo tanto, son vulnerables a una reducción de los gastos militares?

43. Cualquier examen fundamentado de los gastos militares y el desarme requiere datos. Estos se necesitan también para formular políticas, tener en cuenta las posibilidades de carreras de armamentos y de conflictos regionales, y evaluar los avances logrados en relación con los costos y beneficios del desarme. La reciente iniciativa de las Naciones Unidas de establecer un Registro de Armas Convencionales constituye una medida útil (véase la resolución 46/36 L de la Asamblea General). Mediante ese Registro se solicita a los Estados Miembros que proporcionen datos sobre las transferencias internacionales de armas de diferentes categorías, así como información sobre sus existencias de material bélico y sus adquisiciones de material de producción nacional. El Registro podría constituir la base para la creación de un banco de datos más amplio que muestre la ubicación del sector de la defensa en el mundo, así como los principales insumos y productos de ese sector. Se necesitan estimaciones fidedignas de los recursos de mano de obra y capital que requieren las industrias y empresas que desarrollan y producen equipo de defensa, así como de la producción final para ventas internas y de exportación. También se necesitan estimaciones del personal especializado o los recursos humanos empleados en las industrias de la defensa y las fuerzas armadas.

44. Los nuevos intereses e iniciativas en materia de políticas generarán una demanda de nuevos datos. Por ejemplo, el creciente interés en las cuestiones de derechos humanos requiere datos sobre los gastos de seguridad nacionales, por ejemplo, por concepto de fuerzas paramilitares y de policía. Para seguir de cerca los avances resultantes de los beneficios del desarme se necesita información sobre quién recibe los "dividendos" de la reducción de los gastos militares. En el marco de los gastos principales de los gobiernos, ¿se da prioridad a los gastos en las esferas sanitaria, educativa y social, o los recursos liberados se asignan a actividades policiales y de seguridad interna? De hecho, el carácter fungible de los recursos liberados dificulta o no permite la determinación de los sectores que realmente resultan beneficiados. Si bien sería conveniente una mayor transparencia, se reconoce sin titubeo que algunos Estados tal vez no suministren datos o los presenten tergiversados, y que la información es sólo una base para el examen fundamentado indispensable para tomar decisiones públicas de manera racional.

IV. SECTOR DE LA DEFENSA

A. Introducción: cuestiones de política

45. El desarme, como proceso de inversión, arroja costos de ajuste a cambio de futuros beneficios previstos. El proceso de ajuste de los gastos de defensa a un nivel más bajo es prolongado y el cambio no es inmediato ni gratuito. Los grupos, ciudades y regiones que dependen de los gastos de defensa deberán asumir el costo del ajuste. Esos grupos incluyen al personal de las fuerzas armadas, de los ministerios de defensa, de las instituciones militares de investigación y desarrollo y de la industria de la defensa, algunas veces denominada complejo militar-industrial. Las ciudades y regiones donde existen bases militares e industrias de la defensa sobrellevarán una carga considerable, en particular cuando la comunidad dependa de los gastos de defensa como fuente principal de empleo. Por ejemplo, los gastos de defensa pueden generar empleos, tanto directa como indirectamente, en las redes de proveedores y también por intermedio del efecto multiplicador de los gastos locales del personal de industrias del sector de la defensa. Las ciudades militares cerradas en la ex Unión Soviética constituyen un buen ejemplo de lugares dependientes de los gastos de defensa.

46. Los grupos que probablemente sufran pérdidas debido al desarme se opondrán sin duda a la reducción de los gastos de defensa. Tal oposición representa un obstáculo en la labor de los gobiernos de informar y educar a esos grupos y a la sociedad acerca de los beneficios a largo plazo del desarme, concretamente, que a la larga todo el mundo podría beneficiarse. Al mismo tiempo, los gobiernos deben reconocer que para que el desarme sea socialmente útil sus posibles beneficios deben exceder sus probables costos, lo que quizá requiera que quienes soporten la carga del ajuste reciban cierto grado de asistencia para adaptarse al cambio, con objeto de reducir al mínimo esa carga y aumentar al máximo los beneficios del desarme (por ejemplo, mediante la aplicación de medidas que faciliten la movilidad de la mano de obra y el readiestramiento de administradores y trabajadores; véase el capítulo XI).

47. Sólo tras establecer la magnitud del problema podrá determinarse qué grupos probablemente deban sobrellevar la carga del desarme. ¿Cuántos empleos generan

las fuerzas armadas y la industria de la defensa en todo el mundo? ¿Cuánta importancia tiene el sector de la defensa como usuario de capital (por ejemplo, en instalaciones manufactureras en las bases militares), y de tierras, tecnología y otros insumos? ¿Cuáles son las principales empresas en el sector de la defensa y cuánto dependen éstas de la venta de armas? La distribución y ubicación geográficas del sector de la defensa también plantea otras cuestiones. En este caso, es preciso conocer no sólo la ubicación en el país del sector de la defensa, sino también su distribución por regiones.

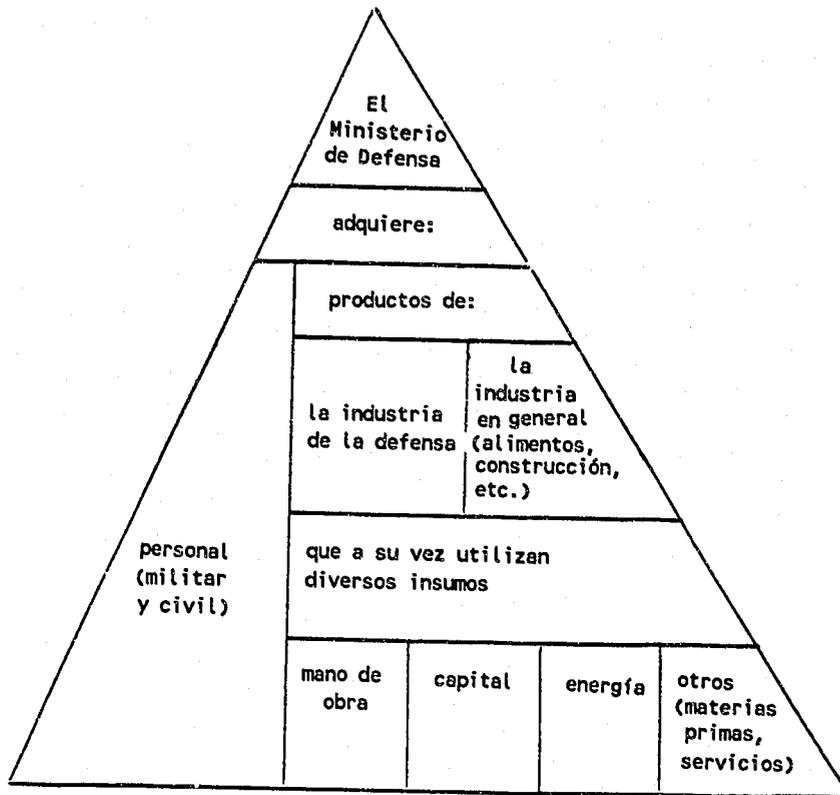
48. Como siempre sucede en esta esfera, es inevitable que existan problemas, limitaciones y reservas en cuanto a los datos. Si bien existe información sobre el personal de las fuerzas armadas, no siempre se dispone de datos sobre el número de civiles empleados en apoyo del personal militar, y, de hecho, existen diferencias entre los países respecto de la combinación de reclutas y voluntarios que integran sus fuerzas. Asimismo, el tamaño y la ubicación de las bases e instalaciones militares se mantienen frecuentemente en secreto. Análogamente, en el caso de las industrias de la defensa no siempre se puede determinar si su empleo total incluye el empleo indirecto (a saber, subcontratistas y proveedores) y el empleo generado por los efectos multiplicadores de los gastos adicionales de consumo originados por el empleo de las industrias del sector de la defensa. Con demasiada frecuencia se concentra la atención en los contratistas primarios más grandes sin tener debidamente en cuenta a los proveedores, muchos de los cuales dependen en grado variable del comercio relacionado con la defensa, están geográficamente dispersos y, algunas veces, constituyen el único empleador o el empleador más importante de una comunidad. Por otra parte, no siempre se puede obtener información fidedigna sobre el grado de dependencia de una empresa de las ventas de equipo de defensa ni sobre la ubicación de las instalaciones que dependen del sector de la defensa. En el presente capítulo se señalan algunas de las características económicas de los mercados del sector de la defensa y se hace un resumen general del empleo en las fuerzas armadas y en la industria de la defensa, así como de los principales productores de armas y su dependencia del sector de la defensa.

B. Economía del mercado del sector de la defensa

49. El mercado del sector de la defensa incluye vendedores y compradores. Típicamente, el gobierno central, representado por el Ministerio de Defensa, obtiene personal y adquiere equipo e instalaciones para las fuerzas armadas se encarguen de la protección y seguridad nacionales. El personal se obtiene directamente en forma de efectivos militares y de los civiles necesarios para apoyar a las fuerzas armadas, e indirectamente por intermedio de la mano de obra requerida para suministrar el equipo y las instalaciones de defensa, tales como bases militares. En el gráfico III se muestra de manera esquemática el mercado del sector de la defensa.

Gráfico III

Mercado del sector de la defensa



50. Sin embargo, este mercado presenta algunas características propias que permiten comprender su funcionamiento, a saber, el papel del gobierno y ciertos aspectos del proceso de adquisición de armas:

a) Los gobiernos desempeñan una función fundamental que ayuda a comprender el mercado del sector de la defensa, dado que pueden decidir si obtienen el personal militar en el mercado libre (una fuerza integrada sólo por voluntarios) o si recurre al reclutamiento (servicio militar obligatorio para todos los ciudadanos o la mayoría de éstos). El gobierno, como único comprador, o sea, con poder de monopsonio, determina los avances técnicos mediante su selección de equipo y puede optar por importar equipo o adquirirlo de la industria nacional. Asimismo, como comprador único o principal (por ejemplo, de aviones de combate, misiles, submarinos, carros de combate y buques de guerra), el gobierno puede determinar las dimensiones de la industria nacional de defensa, así como su estructura, las condiciones de ingreso y egreso, el régimen de propiedad, los precios, el nivel de utilidades, el rendimiento y las ventas de exportación. No debe sorprender que utilice a menudo su poder adquisitivo como medio de política industrial y tecnológica con objeto de lograr mayores objetivos económicos y sociales relacionados con el empleo, la balanza de pagos y el crecimiento;

b) El proceso de adquisición de armas consiste en que los gobiernos compren equipo de defensa, ya sea proveedores externos (transferencias de armas) o a las industrias nacionales del sector de la defensa. Ese proceso presenta habitualmente las siguientes características:

- i) El gobierno ofrece protección a las industrias nacionales del sector de la defensa;
- ii) Las industrias del sector son controladas en general por una empresa (monopolio) o por un pequeño número de empresas relativamente grandes (oligopolio), algunas de las cuales pertenecen al Estado. Esa estructura del mercado se observa en los sectores de alta tecnología, en particular en los sectores aeroespacial y de fabricación de radares, torpedos, carros de combate y submarinos. Por ejemplo, la industria aeroespacial en los Estados Unidos es un oligopolio de propiedad privada, mientras que la industria de fabricación de helicópteros en Francia es un monopolio estatal (a saber, la empresa Aerospatiale);
- iii) Las empresas reciben con frecuencia contratos basados en los costos que son adjudicados sin licitación. En esos casos, un monopsonio negocia con un proveedor monopólico u oligopólico, y el precio es el resultado de un complejo proceso de negociación que incorpora factores económicos y no económicos (por ejemplo, aptitudes de negociación, amenazas y ardidés);
- iv) Las subvenciones, las compras por el Estado y la inclusión en los contratos de cláusulas de reglamentación de las utilidades estimulan a las empresas relacionadas con el sector de la defensa a perseguir objetivos sin fines de lucro. Por ejemplo, los gerentes podrían quedarse satisfechos con una vida sin perturbaciones, podrían acaparar los valiosos servicios de científicos y podrían optar por que los beneficios que obedecieran al desempeño satisfactorio de sus funciones se tradujeran en oficinas lujosas, cuentas de gastos de representación, automóviles proporcionados por la empresa y otros beneficios accesorios.

51. Esas condiciones del mercado dan como resultado un equipo costoso, caracterizado por un costo superior al previsto, demoras en la entrega, un precio inflado por "mejoras" y cancelaciones. Por ejemplo, en algunos proyectos complejos, los costos de desarrollo pueden hasta duplicar la estimación original (a precios constantes), el proyecto puede verse demorado durante varios años y algunas de las características de funcionamiento pueden reflejar el deseo del contratista de aumentar al máximo la complejidad técnica (inflación del precio por "mejoras") sin tener en cuenta la eficacia en función de los costos del equipo. Los gobiernos y los contratistas son frecuentemente criticados por su ineptitud administrativa y por el despilfarro, el fraude, la ineficacia y las utilidades excesivas (Hartley, 1991; Peck y Scherer, 1962; Hartley y Hooper, 1990b, referencias 440 a 566). Esas condiciones también constituyen un entorno que ha sido calificado de complejo militar industrial (Galbraith, 1967; Pursell, 1972). Ese complejo comprende el ministerio de defensa, las fuerzas armadas, la estructura político-institucional y los contratistas del sector de la defensa,

así como los vínculos entre esos grupos de interés y su deseo común de perpetuar los gastos de defensa.

C. Empleo y defensa

52. Aunque se dispone fácilmente de datos sobre el tamaño de las fuerzas armadas de casi todos los países, no hay estadísticas comparables sobre el empleo en las industrias de defensa. Se estima que el orden general de magnitud de los empleos relacionados con las fuerzas armadas en todo el mundo es de 60 a 80 millones (véase A/43/368). Las fuerzas armadas mundiales representan alrededor de 28 millones de ese total, y antes del Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa, de 1990, una gran proporción de esas fuerzas se encontraban en Europa, incluidas las tropas extranjeras allí destacadas (Renner, 1991). Dentro de cada país existen, por supuesto, ciudades y regiones que tienen una gran dependencia del empleo creado y los gastos generados por las instalaciones y los servicios de defensa locales (tales como bases navales, guarniciones y bases de entrenamiento del ejército y bases de la fuerza aérea), y que en algunos casos están ubicados en zonas rurales remotas que ofrecerían muy pocas otras posibilidades de empleo.

53. El cuadro 3 contiene datos sobre el personal militar en algunos de los principales países y arroja una estimación para todo el mundo del orden de los 50 millones. Esas cifras deben considerarse aproximaciones y órdenes de magnitud generales. En algunos países se plantean problemas de definición cuando las fuerzas policiales internas reciben un entrenamiento intensivo y tienen mucho armamento, ya que casi no se distinguen del personal militar. A raíz del Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa de 1990 y de los acontecimientos ocurridos en Europa oriental y la ex Unión Soviética, es probable que la cuantía de personal militar en los Estados miembros de la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN) y en los países del ex Pacto de Varsovia se reduzca en forma sustancial. En los países y regiones en que se habían desplegado tropas extranjeras, tales como Alemania y Europa oriental, el retiro de esas tropas producirá una reducción inicial neta del gasto y, por consiguiente, del empleo. Al mismo tiempo, las tropas extranjeras que regresen a su país de origen contribuirán al principio a promover el gasto en sus países respectivos; su reintegración en la economía local, sin embargo, generará problemas de creación de empleo, vivienda y servicios sociales.

54. El cuadro 3 pone de manifiesto dos elementos interesantes: en primer lugar, a finales del decenio de 1980 se produce una concentración relativa del empleo total relacionado con la defensa en China, la ex Unión Soviética, los Estados Unidos y la India, países a los que corresponde casi la mitad del total mundial de dicho empleo; en segundo lugar, hay un gran número de países en desarrollo en las 20 primeras posiciones, debido en gran parte al tamaño de sus fuerzas armadas. En esos países la industria de la defensa genera relativamente pocos empleos pues la mayor parte de las armas son importadas.

Cuadro 3

Total de empleos generados por las fuerzas armadas
y las industrias de defensa

<u>Veinte primeros países</u>	<u>Fuerzas armadas</u>	<u>Industrias de defensa</u>	<u>Total</u>
			(En miles)
China	3 783	5 000	8 783
URSS	3 993	4 400	8 393
Estados Unidos	2 246	3 350	5 596
India	1 362	280	1 642
Francia	550	400	950
Reino Unido	324	620	944
República Popular Democrática de Corea	842	55	897
Turquía	847	40	887
Polonia	430	272	702
Alemania a/	495	191	685
República de Corea	626	30	656
Egipto	452	100	552
Pakistán	484	40	524
Italia	390	103	493
Taiwán, provincia china de	390	50	440
Brasil	319	75	394
España	304	66	370
Checoslovaquia	211	125	336
Indonesia	284	26	310
Israel	<u>191</u>	<u>90</u>	<u>281</u>
Total (40 países)	20 555	15 889	36 444
Total mundial	<u>28 400</u>	<u>21 950 b/</u>	<u>50 350 b/</u>

Fuente: Renner, 1991.

Nota: Los datos corresponden a los últimos años del decenio de 1980. Entre los 40 países se incluyen la mayoría de los miembros restantes de la OTAN y del ex Pacto de Varsovia, además de la Argentina, Chile, Malasia, el Perú, Singapur y Tailandia.

a/ La República Federal de Alemania antes de la reunificación.

b/ Las cifras correspondientes a las industrias de defensa y al total son estimaciones extrapoladas de coeficientes.

D. Producción de armas

55. El cuadro 3 contiene también estimaciones del total de empleos generados por las industrias de defensa en los principales países y en todo el mundo. Una vez más, las cifras deben tratarse con cautela. Existen problemas importantes de comparabilidad, sobre todo porque en algunos casos las estimaciones incluyen el empleo indirecto además del directo, y en otros casos no. Con todo, es posible observar que a finales del decenio de 1980, correspondía a tres Estados, a saber, China, la ex Unión Soviética y los Estados Unidos, el 80% del total de empleos mundiales en las industrias de defensa.

56. El Tratado sobre Armas Convencionales en Europa de 1990 tendrá repercusiones importantes sobre las existencias de equipo de las fuerzas armadas de la OTAN y del ex Pacto de Varsovia y, por consiguiente, sobre las perspectivas futuras de mercado de las industrias de defensa de los Estados miembros. Las estimaciones sugieren que para 1995 los fabricantes de armas de Europa occidental habrán reducido sus ventas (tanto en el mercado interno como en el externo) en por lo menos un 15% y, posiblemente, hasta un 30%. Esas reducciones podrían entrañar una pérdida de 300.000 a 500.000 empleos entre 1990 y 1995. Los astilleros y los productores de sistemas terrestres son especialmente vulnerables, en tanto que los sectores de tecnología avanzada, tales como la electrónica, podrían, en realidad, beneficiarse (véase Anthony y otros, 1990). El fondo del Tratado sobre Armas Convencionales en Europa de 1990 se resume en el cuadro 4. A raíz de la adopción de ese Tratado, las reducciones unilaterales voluntarias de algunos países, especialmente la ex Unión Soviética y los Estados Unidos, pueden llegar a tener aún mayores repercusiones sobre el nivel de gastos de defensa. De hecho, es posible que una carrera de desarme reemplace la carrera de armamentos lanzada por las grandes potencias durante la guerra fría.

Cuadro 4

Tratado sobre Armas Convencionales en Europa, 1990

Clase de equipo	Unidades autorizadas para cada grupo de Estados	Unidades autorizadas para cada Estado	Unidades declaradas	
			OTAN	Ex Pacto de Varsovia
Carros de combate	20 000	13 300	24 866	31 713
Piezas de artillería	20 000	13 700	20 744	24 745
Vehículos blindados de combate	30 000	20 000	34 225	41 832
Aviones de combate	6 800	5 150	5 646	8 427
Helicópteros de ataque	2 000	1 500	1 594	1 662

Fuente: Reino Unido, Cmnd. 1559, 1991.

57. Un examen de los 100 principales fabricantes de armas de los países de la OCDE y del tercer mundo revela que en 1989 casi el 50% se encontraban en los Estados Unidos y el 33% en Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido; en comparación, sólo dos se encontraban en la India y uno en la República de Corea. Las ventas de armas de estos 100 fabricantes se distribuían de la manera siguiente: Estados Unidos, más del 60%; Europa occidental, un 30% y países en desarrollo, alrededor del 2% (con exclusión de la ex Unión Soviética, los países del Pacto de Varsovia y China: SIPRI, 1991).

58. En el cuadro 5 figuran las empresas que ocupaban los 10 primeros lugares en 1989, seguidas por las principales empresas de algunos países, seleccionadas entre las 100 primeras de ese año. Se observó que los aviones, los artículos electrónicos y los misiles representan una gran proporción del total y que las empresas varían en su nivel de dependencia de las ventas de equipo militar.

Cuadro 5

Principales fabricantes de armas, 1989

Posición a/	Empresa b/	Sector de la industria	Venta de armas (millones de dólares EE.UU.)	Venta de armas, como porcentaje del total de ventas	Total de empleos
1	McDonnell Douglas (EE.UU.)	Av, El, Mi	8 500	58	128 000
2	General Dynamics (EE.UU.)	Av, VM, El, Mi, B	8 400	84	103 000
3	Lockheed (EE.UU.)	Av	7 350	74	82 500
4	British Aerospace (Reino Unido)	Av, El, Mi, Al/P	6 300	42	125 600
5	General Electric (EE.UU.)	Av, M	6 250	11	292 000
6	General Motors (EE.UU.)	Av, M, El, Mi	5 500	4	775 000
7	Raytheon (EE.UU.)	El, Mi	5 330	61	77 600
8	Boeing (EE.UU.)	Av, El, Mi	4 800	24	164 500
9	Northrop (EE.UU.)	Av	4 700	90	41 000
10	Rockwell International (EE.UU.)	Av, El, Mi	4 500	36	109 000
12	Thomson SA (Francia)	El, Mi	4 320	36	100 000

/...

Cuadro 5 (continuación)

Posición a/	Empresa b/	Sector de la industria	Venta de armas (millones de dólares EE.UU.)	Venta de armas, como porcentaje del total de ventas	Total de empleos
13	Daimler Benz (Alemania)	Av, M, VM, Mi, El	4 260	10	368 226
20	Mitsubishi Heavy Industries (Japón)	Av, Mi, B	2 640	17	43 914
23	IRI (Italia)	Av, M, El, B	2 230	5	363 449
36	Ordnance Factories (India)	A, Al/P, O	1 330	96	..
37	INI (España)	Av, A, VM, El, B, Al/P	1 290	8	149 910
46	Oerlikon-Buhrle (Suiza)	Av, A, El, Al/P	1 040	36	27 236
47	Israel Aircraft Industries (Israel)	Av, El, Mi	1 030	80	16 600
49	Nobel Industries (Suecia)	El, Mi, Al/P	950	27	22 246
56	Philips (Países Bajos)	El	800	3	304 800
65	Daewoo (República de Corea)	El, B	600	3	91 056
98	Arm Scor (Sudáfrica)	A, Av, VM, El, Al/B	340	49	19 000

Fuente: SIPRI, 1991.

A: artillería; Al/P: armas ligeras/pertrechos; Av: aviones; B: buques; El: artículos electrónicos; M: motores; Mi: misiles; VM: vehículos militares; O: otros.

a/ La posición indica el lugar que ocupa la empresa entre los 100 principales fabricantes de armas de los países de la OCDE y del tercer mundo (con exclusión de la Unión Soviética, los países del Pacto de Varsovia y China).

b/ El cuadro contiene la empresa más importante del país, incluida entre las 100 primeras. El total de empleos abarca todas las actividades de la empresa.

59. Las empresas que podrán tropezar con mayores problemas de ajuste a causa del desarme son aquéllas que dependen totalmente o en gran medida de las ventas de equipo militar. En el cuadro 6 figuran aquéllas de las 100 principales empresas de los países de la OCDE y del tercer mundo que dependen del equipo militar para efectuar un mínimo del 90% de sus operaciones (véase el capítulo IX). En el cuadro se ponen de manifiesto dos elementos. En primer lugar, los sectores de la fabricación de aviones y buques dependen de la defensa, especialmente en los Estados Unidos, Francia y el Reino Unido. En segundo lugar, sólo el 13% de las 100 principales empresas dependen del equipo militar (90% a 100% de las ventas); estas empresas emplean en total a más de 210.000 personas. Esta cifra es sorprendentemente pequeña, pero hay que tener en cuenta que no incluye las empresas que dependen de la defensa en el resto del mundo, especialmente en China, la ex Unión Soviética y los Estados del ex Pacto de Varsovia.

Cuadro 6

Grado de dependencia del sector de la defensa, 1989

Posición a/	Empresa b/	Sector industrial c/	Venta de armas (millones de dólares EE.UU.)	Venta de armas como porcentaje del total de ventas	Total de empleos
9	Northrop (EE.UU.)	Av	4 700	90	41 000
15	Direction des constructions navales (Francia)	B	3 630	100	28 000
27	Newport News (Tenneco, EE.UU.)	B	1 950	100	28 000
36	Ordnance Factories (India)	A, Al/P, O	1 330	96	..
45	Ingals Shipbuilding Litton Industries (EE.UU.)	B	1 050	100	14 000
48	GIAT (Francia)	A, VM, Al/P	1 020	97	14 200
54	VSEL (Reino Unido)	B, VM	870	99	16 610
54	Bofors (Nobel Industries) (Suecia)	A, El, Mi, Al/P	870	97	7 669
58	Matra (Francia)	Mi	710	100	..

/...

Cuadro 6 (continuación)

Posición a/	Empresa b/	Sector industrial c/	Venta de armas (millones de dólares EE.UU.)	Venta de armas como porcentaje del total de ventas	Total de empleos
66	Oto Melara (Italia)	A, VM, Mi	580	100	2 329
68	ER (Suiza)	Av, M, A, Al/P	550	94	4 248
84	Hindustan Aeronautics (India)	Av, Mi	440	96	43 403
87	Devonport Management (Reino Unido)	B	410	98	7 500

Fuente: SIPRI, 1991.

a/ La posición indica el lugar que ocupa la empresa entre los 100 principales fabricantes de armas de los países de la OCDE y del tercer mundo (con exclusión de la Unión Soviética, los países del Pacto de Varsovia y China).

b/ El cuadro contiene la empresa más importante del país, incluida entre las 100 primeras.

c/ El significado de las abreviaturas figura en las notas del cuadro 5.

60. En muchos países, las industrias de defensa se concentran en sólo una o muy pocas regiones. En Europa, por ejemplo: Ile de France (París), Aquitania y Provenza en Francia; la región sudeste y sudoeste en el Reino Unido; Munich, Bremen, Baden-Wurtemberg, Hamburgo y Kiel en Alemania occidental; Lombardia, Campania, Liguria y Lazio en Italia; y Wallonia en Bélgica (Renner, 1991). En los Estados Unidos: Connecticut, Massachusetts (Boston), Missouri (St. Louis), el sur de California, Texas (Dallas) y Virginia (Newport News). En realidad, el grado en que el desarme afecte negativamente a una región dependerá de la diversidad de su actividad económica y de la variedad de formas de empleo potenciales que tenga (es decir, su dependencia absoluta contra su dependencia relativa). Además, al trazar la distribución geográfica de todas las actividades de defensa hay que tener en cuenta la distribución regional de las instalaciones y servicios de defensa, tales como las bases. Por último, un análisis regional somero podría ser demasiado generalizador y dejar de lado algunas ciudades y comunidades que pueden tener un alto grado de dependencia de los gastos de defensa y ser por consiguiente potencialmente vulnerables al desarme.

E. Conclusión

61. Este examen general se basa en la magnitud y la ubicación del sector mundial de la defensa, que incluye a las fuerzas armadas y las industrias de defensa. Estos dos grupos, que son los que soportarán la carga del desarme, representan la fuerza de trabajo y el capital. La fuerza de trabajo incluye al personal de las fuerzas armadas y los ministerios de defensa, y el capital incluye las bases y las instalaciones y servicios militares, como por ejemplo las bases aéreas y los centros de comunicación, además de las fábricas y el equipo de las industrias de defensa. Es probable que cada uno de estos factores de producción tropiece con varios problemas en la transición hacia el desarme (veáse el capítulo IX).

V. INVESTIGACION Y DESARROLLO CON FINES MILITARES

A. Introducción: cuestiones fundamentales

62. La investigación y el desarrollo con fines militares es un importante elemento de la seguridad nacional y un factor determinante de la carrera de armamentos. Este sector emplea una gran parte del personal científico y técnico. Sus resultados se reflejan en la fabricación de un equipo de defensa nuevo y más costoso que, si bien refuerza la protección nacional, constituye una amenaza para los demás países; ello fomenta a su vez la investigación y el desarrollo militares en las naciones que se consideran amenazadas y contribuye a la carrera de armamentos. Los contratos de investigación y desarrollo con fines militares también crean expectativas de pedidos de fabricación en las empresas proveedoras de material de defensa y las incitan a mantenerse en el mercado. Por último, se afirma asimismo que esta actividad permite hacer valiosos descubrimientos secundarios útiles para la economía civil y representa un incentivo capital para la competitividad técnica de un país (por ejemplo, al promover la aplicación de una tecnología más adelantada en la producción, como ocurre con las industrias aeroespacial y electrónica; Vayrynen, 1992).

63. La investigación y el desarrollo con fines militares crean, al mismo tiempo una situación incierta para los acuerdos de limitación de armamentos. ¿Quién podía predecir en 1930, por ejemplo, que 15 años después los Estados Unidos habrían desarrollado y utilizado la bomba atómica, y que Alemania habría fabricado la primera generación de misiles balísticos y de crucero (cohetes V1 y V2)? En otras palabras, los gastos de la defensa y los acuerdos de limitación de armamentos se basan en armamentos y tecnologías actuales, y no en descubrimientos futuros desconocidos e inciertos. Los Estados participantes en esos tipos de acuerdos en general han excluido de su alcance a las nuevas tecnologías o sistemas de armamentos cuyas posibilidades todavía no hayan explotado plenamente. Pueden mencionarse, con todo, algunas excepciones. En el Tratado de 1972 entre los Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas sobre la limitación de los sistemas de misiles antibalísticos se establecían límites explícitos a una parte muy importante de la investigación y el desarrollo militares, a saber, el ensayo anticipado de los sistemas de misiles antibalísticos. Además, estas actividades con frecuencia están excluidas de los acuerdos de limitación de armamentos, debido a las dificultades de establecer un sistema de verificación fiable. Los acuerdos de limitación de armamentos pueden también incitar a fabricar nuevas armas no

sujetas a ningún acuerdo, y no hay por qué restringirse a la investigación y el desarrollo militares. La investigación y el desarrollo con fines civiles tienen aplicaciones militares y la importancia creciente de las tecnologías con usos duales complica aún más las negociaciones de limitación de armamentos y el logro de un auténtico desarme.

B. Hechos

64. Por definición la expresión investigación y desarrollo militares abarca a la investigación, el desarrollo, el ensayo y la evaluación. En el caso de algún equipo, estos aspectos representan una tercera parte del costo total de adquisición. La búsqueda permanente de la superioridad técnica por parte de las fuerzas armadas se ha reflejado en un aumento y una progresión constante de los costos del equipo de defensa. El costo de fabricación de este equipo en la actualidad es muy importante y se ha estimado que la construcción del avión caza, financiado por cuatro naciones europeas, ha de costar unos 8.000 millones de libras (a precios de 1990-1991). La guerra del Golfo de 1991, que puso de manifiesto la superioridad del equipo de alta tecnología, ha de aumentar probablemente la demanda de actividades de investigación y desarrollo aplicadas a la defensa. Los costos del equipo militar aumentan en un promedio aproximado del 10% anual, a precios constantes, lo que significa una duplicación de las cifras, cada 7,25 años (Pugh, 1986). Esta tendencia ha llevado a algunos comentaristas a afirmar irónicamente, que en el futuro la fuerza aérea estará compuesta de un avión, y la marina, de un barco. Al mismo tiempo, debido a la reducción de los presupuestos de defensa y la tendencia ascendente de los costos, las fuerzas armadas se vuelven más reducidas, pero más onerosas, y se producen los correspondientes cambios en el tamaño y la estructura de las industrias proveedoras de equipo; este proceso se ha definido como un desarme económico o estructural. Es probable que las nuevas condiciones internacionales creadas por el fin de la guerra fría entre el Este y el Oeste se reflejen en nuevas transformaciones en el funcionamiento de la investigación y el desarrollo militares.

65. El carácter secreto de la investigación y el desarrollo militares no permite obtener una estimación precisa del total del gasto mundial y los insumos conexos de capital (por ejemplo, laboratorios y equipos) y recursos humanos, especialmente de personal científico y técnico calificado. Con todo, se dispone de algunas pautas de comparación:

a) A fines del decenio de 1980 las actividades de investigación y desarrollo militares en países como los Estados Unidos de América, el Reino Unido y Francia representaban aproximadamente entre el 10% y el 12% del gasto total de la defensa. En lo que respecta a la ex Unión Soviética, la proporción correspondiente se estimaba en casi el 20%, en 1989, y aproximadamente el 11%, en 1991 (SIPRI, 1991);

b) El gasto mundial por concepto de investigación y desarrollo militares se concentra en unos pocos países. A fines del decenio de 1980, no menor del 80% del total de ese gasto correspondía a los Estados Unidos y la ex Unión Soviética, y si se le sumaba la China, Francia, Alemania y el Reino Unido, se llegaba a más del 90%;

c) En 1985 el gasto total por ese concepto en los países de la OCDE era de unos 40.000 millones de dólares, de los cuales el 80% correspondía a los Estados Unidos;

d) En 1989 los Estados Unidos dedicaron aproximadamente dos tercios de su presupuesto oficial de investigación y desarrollo a la defensa, mientras que esa proporción fue aproximadamente de la mitad en el Reino Unido, de más de una tercera parte en Francia, de una cuarta parte en Suecia, de una octava parte en Alemania y de una décima parte en Italia;

e) A mediados del decenio de 1980, de los 5 a 7 millones de personas empleadas en la investigación y desarrollo en el mundo, aproximadamente 1,5 millones trabajaban en el ámbito militar (Thee, 1990, pág. 10).

C. Repercusiones económicas

66. La ciencia y la tecnología son importantes factores determinantes de la competitividad internacional de un país. Cada vez más los países industrializados consideran que la alta tecnología brinda la posibilidad de mantener una ventaja competitiva sobre los países recientemente industrializados. Los partidarios de la investigación y el desarrollo en materia de defensa estiman que esta actividad sirve para promover los sectores de alta tecnología, tales como la industria aeroespacial y electrónica, y hacer importantes descubrimientos secundarios útiles para la economía civil. Con todo, en estas actividades se emplean recursos escasos que tienen muchas otras aplicaciones. Los críticos afirman que la investigación y el desarrollo con fines militares desvían del sector civil recursos científicos que son escasos, que las industrias y empresas dependientes del sector de la defensa no funcionan correctamente en los mercados mundiales y que los descubrimientos secundarios que la investigación y el desarrollo en materia de defensa aportan al resto de la economía son insignificantes. Así pues, esta actividad presentaría dos repercusiones económicas. En primer lugar, desvía los escasos recursos de la investigación y el desarrollo, especialmente el personal científico. En segundo lugar, produce efectos ulteriores, entre ellos, permite hacer descubrimientos secundarios útiles para el sector civil (del que a su vez también recibe contribuciones). Además, estos efectos ulteriores pueden extenderse por muchos años, e incluso décadas.

67. Para los economistas, el debate y la controversia sobre la investigación y el desarrollo aplicados a la defensa plantean diversas preguntas de tipo analítico y empírico:

a) ¿La investigación y el desarrollo con fines militares desplazan recursos de la investigación y el desarrollo con fines civiles? ¿Porqué, y qué prueba esta afirmación? ¿Qué otra aplicación tendrían los insumos de la ciencia y la tecnología (recursos humanos y capital) en el caso de reducirse los presupuestos de defensa?

b) ¿El empeño de un país en la investigación y el desarrollo con fines militares mejora o pone trabas a su crecimiento y su competitividad internacional? Por ejemplo, las industrias y empresas que están dedicados en gran parte a la defensa ¿están ampliando o reduciendo su participación en el

mercado, especialmente en los sectores de alta tecnología, como la industria aeroespacial y electrónica?

c) ¿La investigación y el desarrollo en materia de defensa permiten descubrimientos secundarios útiles para el sector civil, y viceversa? ¿Estos descubrimientos son accidentales? ¿Qué relación guardan con los descubrimientos secundarios que la investigación y el desarrollo civiles aportan a otros sectores de la economía civil? Si cabe separar los beneficios indirectos en forma de transferencia de tecnología, en relación con la transmisión de aumentos en la productividad, ¿qué lugar ocupan la investigación y el desarrollo militares en relación con la investigación y el desarrollo con fines civiles, como generadores de aumentos de la productividad para el resto de la economía?

D. La investigación y el desarrollo aplicados a la defensa y el desplazamiento de los recursos

68. La hipótesis del desplazamiento de los recursos podría resumirse del siguiente modo:

"La inversión necesaria en la investigación y el desarrollo con fines de defensa puede desplazar importantes inversiones del sector civil. Si bien la investigación y el desarrollo militares han contribuido al adelanto de la tecnología, los recursos de un país en términos de científicos y técnicos calificados y de mano de obra capacitada que los apoyen no son inagotables. Los sectores civil y militar necesitan para trabajar el mismo tipo de aptitudes, y sería lamentable que, debido al atractivo irresistible que ejerce el sector de la defensa para los recursos humanos disponibles, el país pierda en gran medida su competitividad en los mercados internacionales en lo que respecta a los productos de alta tecnología civil." (Reino Unido, 1987. El texto consiste en una cita adaptada y generalizada.)

Tal como se ha enunciado, la hipótesis del desplazamiento de recursos permite por lo menos dos interpretaciones:

a) La interpretación típica del costo de oportunidad. En una economía con pleno empleo, la investigación y el desarrollo en materia de defensa no están aislados y todas las opciones y decisiones sobre gastos causan algún tipo de desplazamiento de recursos. En el texto citado se hace referencia al desplazamiento de importantes inversiones que podrían haber beneficiado al sector civil (¿debe entenderse inversiones o investigación y desarrollo con fines civiles?) y se indica una oferta inelástica de científicos y técnicos calificados. A largo plazo, obviamente, la oferta de este personal debería aumentar como respuesta a un aumento relativo de los ingresos. En ese sentido es útil distinguir entre la reserva existente de recursos humanos y las corrientes adicionales, que con el tiempo aumentarán el volumen de dicha reserva;

b) El magnetismo que ejerce el sector de la defensa en los escasos recursos humanos produce efectos adversos en la competitividad internacional de la industria. Esta interpretación, alude no tanto a un efecto directo de desplazamiento de recursos, sino más bien a la hipótesis de un magnetismo de la

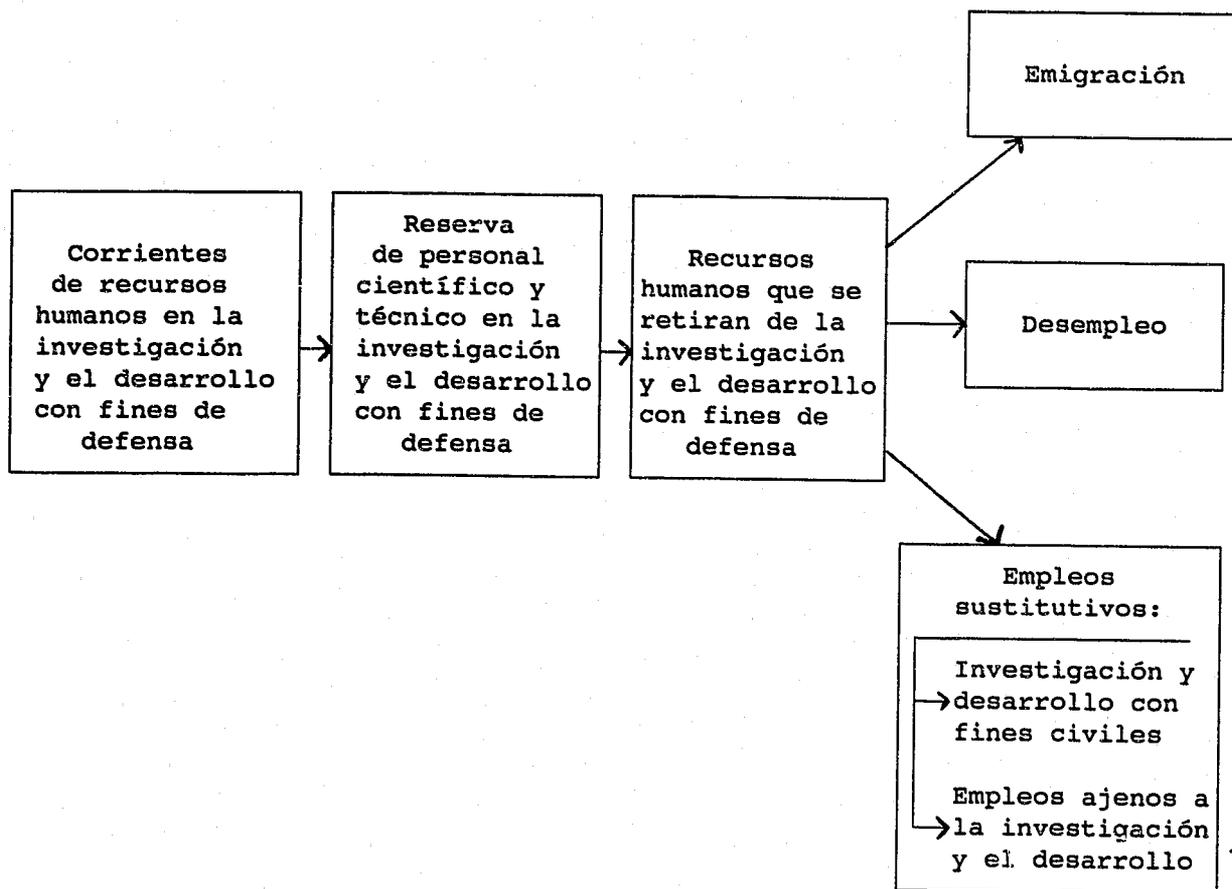
investigación y el desarrollo en materia de defensa, que atrae a las empresas, especialmente en el sector de la ingeniería, hacia mercados militares seguros, protegidos y que aplican el sistema de costos más un margen de utilidades. Se estima que el resultado es la intervención de factores externos perjudiciales, pues las empresas dedicadas a la defensa funcionan en condiciones de dependencia y no de libre mercado, con efectos adversos sobre su competitividad internacional (ACOST, 1989; Hutton, 1991). Según esta interpretación, los recortes directos en la investigación y el desarrollo con fines de defensa no serían la única solución política, ni necesariamente la más adecuada. Las tradicionales relaciones privilegiadas entre el Ministerio de Defensa y sus contratistas se verían modificadas en caso de instaurarse una política de adquisiciones sujetas a un procedimiento de libre competencia. Además, los recortes en los gastos de defensa de la OTAN y los Estados del ex Pacto de Varsovia que están previstos en el decenio de 1990 han de tener un efecto perturbador, que puede alterar las expectativas de las empresas sobre sus perspectivas de mercados futuros y rentabilidad y obligarlos a estudiar la posibilidad de diversificarse hacia mercados civiles.

69. La hipótesis del desplazamiento directo de recursos plantea cuestiones interesantes sobre los nexos, el período de ajuste y los mecanismos de distribución que regirían su funcionamiento. La hipótesis supone que la investigación y el desarrollo con fines de defensa desplazan la posibilidad de importantes inversiones con fines civiles. Sin embargo, en una situación de pleno empleo ese desplazamiento puede afectar a otras actividades, por ejemplo, el consumo privado, el gasto del sector público y las exportaciones. Obviamente, si los recursos no están siendo empleados, no puede hablarse de desplazamiento. Con todo, los recortes en los gastos de investigación y desarrollo militares han de liberar recursos, con efectos sobre la reserva actual y las corrientes futuras de personal científico y técnico consagrado a la defensa. Los recursos humanos liberados de ese sector podrían quedar desempleados, emigrar o encontrar un trabajo sustitutivo, como se desprende del gráfico IV. Lo que suceda en la realidad dependerá del nivel de la demanda agregada y el funcionamiento del mercado de personal científico y técnico. Los recortes presupuestarios en investigación y desarrollo con fines militares podrían verse compensados por un aumento equivalente en las actividades de investigación y desarrollo con fines civiles financiadas por el gobierno, o en otros aspectos del gasto público o, por conducto de recortes impositivos, en el gasto privado. El modelo de gasto resultante crearía un nuevo conjunto de factores en el mercado de los recursos humanos. Al mismo tiempo, el personal científico y técnico calificado que se retira del sector de la defensa tratará de integrarse en nuevos empleos. El éxito de sus intentos dependerá de su acceso a la información sobre el mercado de los recursos humanos, los salarios mínimos a los que esté dispuesto a trabajar y la transferibilidad o especificidad de sus competencias. En la interpretación oficial de la hipótesis del desplazamiento de los recursos con frecuencia parece darse por sentado de que hay un excedente de demanda de personal científico y técnico calificado en el sector civil y que el personal de este tipo empleado en la defensa posee en general capacidades útiles para numerosos ámbitos de la economía. Sin embargo, puede suceder que las aptitudes sumamente específicas de este personal sean, como los mercados militares, de índole no comercial. Tampoco es seguro que el personal científico y técnico que se retira del sector de la defensa se oriente hacia tareas de investigación y desarrollo con fines civiles en el sector privado. Puede suceder que algunos se incorporen en los sectores público o

privado para trabajar en ámbitos ajenos a la investigación y el desarrollo, por ejemplo, en la dirección de empresas, la administración o la educación. Una vez que se perciban las perspectivas de recortes permanentes en la investigación y el desarrollo con fines de defensa, este sector parecerá menos atractivo a los nuevos que se incorporen en el mercado de trabajo, con la consiguiente repercusión en la corriente futura del personal científico y técnico.

Gráfico IV

Redistribución del personal científico



70. La hipótesis del desplazamiento de recursos hacia la investigación y el desarrollo militares no está plenamente demostrada. Algunos afirman que esta hipótesis no admite una prueba concluyente. Otros indican que la demostración empírica y accidental que surge de comparar los resultados económicos tan diferentes de los Estados Unidos, que tienen un gasto militar elevado, y el Japón, con un gasto militar bajo, es convincente e ilustrativa de los efectos adversos del gasto militar en los resultados económicos (Kaldor *et al*, 1986). En cambio, según otros, la hipótesis del desplazamiento de recursos no tiene asidero. Por ejemplo, en un diagrama de dispersión de los datos de los Estados Unidos no se observa una relación inversa entre las variaciones anuales de los

gastos en investigación y desarrollo con fines militares y con fines civiles (Weidenbaum, 1990). Estas conclusiones contrastantes muestran las limitaciones del análisis simplista. Con todo, al evaluarse modelos más complejos para una muestra de países, se puso de manifiesto que la investigación y el desarrollo con fines militares tiene efectos positivos, negativos y desdénables en la inversión (Hartley and Singleton, 1990). Los problemas de datos y las dificultades de obtener una definición y una medición coherentes de la investigación y el desarrollo militares que permita emprender comparaciones internacionales satisfactorias, son cuestiones a las que rara vez se presta atención.

E. Crecimiento, competitividad y resultados de la industria

71. En los países occidentales, el nivel elevado de la carga imputable a la investigación y el desarrollo militares parece estar vinculado a una disminución de la competitividad internacional, como se desprende de indicadores como la productividad y la penetración de las importaciones en las industrias con alto coeficiente tecnológico. Se cita con frecuencia en apoyo de ese argumento, la experiencia contrastante de los Estados Unidos y el Reino Unido, donde la investigación y el desarrollo con fines de defensa representan una carga gravosa, por una parte, y de Alemania y el Japón, por la otra. Sin embargo, la realidad es mucho más compleja que lo que pueden indicar comparaciones superficiales restringidas a un solo factor (la investigación y el desarrollo militares) entre los diversos elementos determinantes de los resultados económicos de un país.

72. Con frecuencia se hace referencia a las repercusiones negativas de la investigación y el desarrollo militares en las tendencias de la productividad (Vayrynen, 1992). Las investigaciones econométricas sobre la relación entre la investigación y desarrollo industriales y las tendencias de productividad no han permitido llegar a resultados concluyentes. Algunos estudios parecerían indicar la existencia de una relación positiva sustancial entre el crecimiento de la productividad y los gastos en investigación y desarrollo, mientras que para otros la importancia de esa relación es menor. Por consiguiente, no es extraño que resulte difícil establecer una relación entre los gastos en investigación y desarrollo militares y las tendencias de la evolución de la productividad de los factores.

73. Esta relación se ha examinado asimismo a partir de información sumamente dispersa y tomando en cuenta la índole de las actividades de investigación y desarrollo. En cuanto las innovaciones resultantes de estas actividades se aplican a los procedimientos, ello se refleja en un aumento de la productividad de la industria que las lleva a cabo. En cambio, las innovaciones en productos utilizados como insumos de industrias para el consumo, por ejemplo, máquinas herramienta, pueden acarrear un importante aumento de la productividad a industrias que no tienen un componente de investigación y desarrollo. Si se tiene en cuenta que la investigación y el desarrollo militares se centran en las tecnologías de productos que son utilizados directamente por las fuerzas armadas y que ninguna industria para el consumo utiliza como insumo las innovaciones introducidas en los productos, se llega a la conclusión de que la investigación y el desarrollo militares probablemente tienen efectos desdénables en los aumentos de productividad que ocurren en las industrias para el consumo.

74. Sin embargo, la experiencia concreta en este y otros ámbitos ha puesto de manifiesto algunos problemas. Muchas veces se utilizan erróneamente correlaciones para indicar causalidad; pueden pasarse por alto otros factores determinantes pertinentes de los resultados económicos de un país, y los datos agregados pueden esconder tendencias subyacentes que aparecen cuando los datos se analizan por separado. El carácter secreto de la actividad crea problemas y hay dificultades para definir la investigación y el desarrollo militares y distinguirlos de la investigación y el desarrollo no militares y de algunas operaciones de la producción, por ejemplo, los costos de puesta en marcha; además, en algunos casos los datos por series cronológicas y los datos por secciones transversales pueden dar resultados contradictorios. También puede suceder que los resultados empíricos en este aspecto dependan de la inclusión o exclusión de ciertos países (por ejemplo, los Estados Unidos y el Japón, como valores atípicos) y de la especificación exacta de la ecuación de estimación. Por último, se necesitan modelos dinámicos que tomen en cuenta los efectos económicos prolongados de las actividades actuales de investigación y desarrollo militares.

F. Descubrimientos secundarios

75. Desde el punto de vista histórico las necesidades de la defensa han sido uno de los muchos importantes factores determinantes del progreso técnico, especialmente en tiempo de guerra. Después de 1945, por ejemplo, las fuerzas armadas dieron impulso a nuevas tecnologías como el radar, la electrónica, las computadoras y la industria aeroespacial que tuvieron, y siguen teniendo, múltiples aplicaciones en el ámbito civil. Desde la perspectiva de estos valiosos descubrimientos secundarios (beneficios indirectos) se ha manifestado la preocupación de que una reducción de las actividades de investigación y desarrollo militares tenga efectos negativos en la economía civil y que estos efectos duren varios años. Es necesario examinar de forma más analítica y crítica los argumentos relativos a la importancia de los descubrimientos secundarios derivados de actividades de investigación y desarrollo con fines de defensa.

76. En el decenio de 1980 algunos Estados como los Estados Unidos y el Reino Unido ponían en tela de juicio el modelo unidireccional de los beneficios indirectos. Alemania y el Japón, que soportaban una carga menos gravosa por concepto de investigación y desarrollo militar, se habían manifestado como economías sumamente prósperas que habían logrado adelantos técnicos capitales en la industria de la informática y la electrónica. Al mismo tiempo, en algunos sectores la tecnología civil estaba mucho más adelantada que la militar (por ejemplo, la ingeniería de programas de computadora; los semiconductores) y está demostrado que hubo transferencias sustanciales de tecnología desde el primer sector al segundo (la electrónica constituye un ejemplo en ese sentido; POST 1991). Se puso asimismo de manifiesto que algunas tecnologías militares que exigían resultados muy estrictos eran cada vez más específicas y presentaban poco o ningún valor para el ámbito civil; por ejemplo, la tecnología antiradar no es aplicable a los aviones civiles, a diferencia de algunos descubrimientos militares anteriores, útiles a la aeronavegación civil. Hay asimismo otros factores institucionales que obstaculizan la transferencia de tecnología militar a la economía civil y con frecuencia reflejan las diferentes pautas que rigen ambos sectores. Dentro de las empresas, estos obstáculos aparecen cuando los

contratistas de las fuerzas armadas han separado sus actividades civiles y militares, a fin de cumplir con los requisitos del secreto militar, las normas de la contabilidad gubernamental y las condiciones rigurosas de las especificaciones militares, o de explotar los beneficios de la especialización. Entre las empresas, los beneficios indirectos dependerán de la índole general o específica de la tecnología, de los derechos de propiedad y del funcionamiento de los mercados de la información (POST 1991).

77. El principal problema para evaluar la cuestión de beneficios indirectos es la falta de elementos que permitan estimar correctamente la relación costo-beneficio. Se han formulado argumentos convincentes en ambos sentidos, que necesitan analizarse y justificarse antes de enunciar una conclusión. En su mayor parte estas justificaciones son cualitativas, anecdóticas y basadas en ejemplos seleccionados de experiencias felices o frustradas de descubrimientos secundarios. Obviamente los beneficios de esos descubrimientos son difíciles de cuantificar y medir. Sin embargo, la reiteración de esta afirmación puede significar que en realidad no hay nada que medir; algunos ejemplos pueden tener matices exagerados en favor de la investigación y el desarrollo militares. Además, conviene reconocer que la inversión en este sector puede no ser la forma más eficaz de promover la tecnología, civil y que si el Estado prestara un apoyo similar a la investigación civil del sector privado podrían perfectamente obtenerse productos más comercializables.

G. Investigación y desarrollo con fines de defensa, conversión y política pública

78. La reducción de los presupuestos de defensa no siempre trae aparejado un recorte en la investigación y el desarrollo militares. Dos factores pueden ejercer presión para mantener los presupuestos asignados a estas actividades. En primer lugar, se manifestará una presión por mantener una base tecnológica de defensa perfeccionada y capaz de responder a las amenazas futuras, por ejemplo, favoreciendo la demostración de nuevas tecnologías. Ello podría asimismo reflejar los elevados costos de reinstalación en que incurriría un país que deseara restablecer su sector de investigación y desarrollo militares. En segundo lugar, la investigación y el desarrollo militares muchas veces se considera un instrumento de política industrial tendiente a promover los sectores de alta tecnología tales como la producción aeroespacial y la electrónica. Los países en desarrollo pueden valerse de esta actividad para impulsar sus nuevas industrias e incorporar las nuevas tecnologías; por su parte, los países industrializados recurren a esta fórmula para mantener su competitividad internacional. Se reconoce que hay otros métodos para alcanzar estos objetivos; por ejemplo, la financiación oficial de la exploración del espacio o la investigación fundamental en el sector civil. Con todo, el complejo creado en torno a la investigación y el desarrollo militares representa probablemente el principal obstáculo a los recortes del gasto autorizado a esos fines, al invocarse las supuestas consecuencias "catastróficas" de esos recortes para la alta tecnología de un país y su posibilidad de "sobrevivir" en la economía mundial contemporánea, en competencia con los países recientemente industrializados.

79. La investigación y el desarrollo militares presentan también algunas características específicas que hacen más difícil su conversión. En algunos

casos el equipo, el personal científico y técnico y demás recursos humanos empleados en ese sector están altamente especializados, son específicos para este sector y, por ende, no son transferibles (véase asimismo el capítulo IX). La preocupación de la industria de la investigación y el desarrollo con fines de defensa por obtener una calidad elevada y la necesidad de obtener resultados muy estrictos se reflejan en un rápido aumento de los costos, demoras en la comunicación de los resultados y prácticas de inflación de los costos por "mejoras". Muchas veces ello crea una situación de dependencia de las empresas hacia la actividad militar del gobierno, en lugar de mantenerse una situación de libre competencia que permita a las empresas asumir el riesgo inherente a la determinación de las oportunidades rentables en el mercado. Estos problemas de conversión y la posible oposición a los recortes en el gasto de investigación y desarrollo con fines de defensa brinda a los gobiernos una nueva oportunidad de instruir a la sociedad sobre los beneficios a largo plazo del desarme y de asistir en la reconversión y reubicación del personal científico militar.

80. Cabe preguntarse cuáles son las posibles aplicaciones futuras de los principales complejos de investigación y desarrollo militares, especialmente los de los Estados Unidos y la ex Unión Soviética (por ejemplo, los Alamos, en los Estados Unidos). Los problemas conexos son particularmente importantes en el caso de la ex Unión Soviética, no tanto por razones económicas sino sobre todo por motivos políticos y estratégicos. Las posibilidades son numerosas:

- a) Esos complejos pueden seguir cumpliendo tareas de investigación y desarrollo militares;
- b) Pueden seguir empleando a su personal, aunque esté inactivo;
- c) Podrían transmitir sus científicos militares a países extranjeros;
- d) Podrían transferir su personal científico a actividades afines de investigación y desarrollo civiles y de otro tipo. Por ejemplo, podrían fomentarse relaciones de coordinación entre el personal de investigación y desarrollo militares, los institutos de investigación académica y la industria civil (es decir, la enseñanza, el ensayo de prototipos, etc.). Podría incluso establecerse una colaboración en el plano internacional, en virtud de la cual se emprendan proyectos conjuntos de investigación sobre tecnologías civiles (por ejemplo, entre los Estados Unidos y la ex Unión Soviética y sus laboratorios de armamentos).

81. Algunas de estas hipótesis futuras podrían exacerbar la carrera de armamentos en el plano regional y crear posibilidad de conflictos regionales (por ejemplo, si se transfieren científicos militares a países extranjeros). Del mismo modo, la prosecución de las tareas de investigación y desarrollo militares podría no ser necesariamente una opción desestabilizante, a condición de que disminuyeran las actividades de desarrollo, ensayo y evaluación (es decir, que se continuase únicamente la investigación con fines de defensa). Sin embargo, la posibilidad de desplazar la investigación y el desarrollo militares al ámbito civil es obviamente atrayente. Ello podría obtenerse de diversas maneras, por ejemplo, mediante incentivos fiscales, la adjudicación de contratos públicos y el establecimiento de programas de reconversión y ubicación del personal. En algunos casos, la solución adecuada podría ser clausurar los complejos de investigación y desarrollo militares y contribuir a la nueva

capacitación y el traslado de su personal a otros sectores de la economía. En otros, algunos complejos de investigación y desarrollo militares podrían reorganizarse como empresas de investigación y desarrollo civiles de carácter privado, que deban ofrecer sus servicios civiles en mercados competitivos para sobrevivir. Es cierto que los problemas de alta tecnología que exigen personal científico abundan. Así pues, pueden mencionarse los problemas relativos al medio ambiente, las futuras fuentes de energía, la producción de alimentos en los países en desarrollo, la transformación de las economías de planificación centralizada hacia economías de mercado y la solución de las amenazas persistentes a la salud, como el SIDA y el cáncer; estos problemas ofrecen la oportunidad de utilizar los recursos de investigación y desarrollo en provecho de la humanidad.

VI. EXPORTACIONES DE ARMAS

A. Introducción: cuestiones fundamentales

82. Desde la guerra del Golfo, las Naciones Unidas, la Comunidad Europea y otras organizaciones internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, se han interesado cada vez más en la vigilancia y el control del comercio internacional de armas. Hay una permanente preocupación por la posibilidad de que las exportaciones de armas generen carreras regionales de armamentos y creen posibilidades de que estallen conflictos locales o incluso mundiales. Entre las regiones que son motivo de particular preocupación se encuentran el Oriente Medio, el Golfo Pérsico, el África del Norte, el subcontinente indio, partes del Asia sudoriental, América del Sur y Centroamérica. Estas regiones comprenden países en desarrollo que hacen frente a enormes problemas de pobreza, hambre, enfermedad, desamparo y analfabetismo. Para esos países toda carrera de armamentos es particularmente costosa (véase el capítulo VIII). De ahí que se hayan hecho propuestas de que organismos internacionales como el Banco Mundial y el FMI condicionen su ayuda a los países en desarrollo a la reducción por éstos de sus gastos de defensa (McNamara, 1991). También se ha propuesto que se limiten las exportaciones de armas a determinadas regiones, como el Oriente Medio (Conferencia de Desarme, 1991). Una feliz iniciativa que fomentará una mayor transparencia es la creación en 1992 del Registro de Armas Convencionales, que contiene datos sobre las transferencias internacionales de armas (anexo de la resolución 46/36 L de la Asamblea General).

83. Hay otros aspectos del comercio internacional de armas que no se pueden pasar por alto. En primer lugar, tras las recientes reducciones de los gastos militares de la OTAN y de los países del antiguo Pacto de Varsovia, es probable que los contratistas del sector de la defensa intensifiquen sus actividades de ventas con fines de exportación para compensar el nivel cada vez menor de adquisiciones en sus propios países. Como resultado de ello, es posible que el desarme en una parte del mundo (la región de la OTAN y de los Estados miembros del antiguo Pacto de Varsovia) traiga aparejado un aumento efectivo de los armamentos y contribuya a crear inestabilidad en otras partes del mundo. En segundo lugar, a falta de arreglos de seguridad internacionales adecuados, las exportaciones e importaciones de armas podrían ser necesarias para lograr que algunas naciones pudieran protegerse por su propia cuenta. Por supuesto, en este caso la dificultad es que, en ausencia de un acuerdo internacional, los países proveedores de armas tienen opiniones diferentes acerca de los países que

son "amigos" y de la cantidad y calidad suficientes de exportaciones de armas que exigiría una protección nacional "adecuada". En tercer lugar, las exportaciones de armas pueden ser una fuente de empleo para la empresa y el país exportador, lo que lleva a la formación de grupos de interés que se oponen a la implantación de controles sobre las ventas de armas en el extranjero. La nación exportadora obtiene otros beneficios económicos cuando gracias a sus exportaciones los proveedores de armas pueden prorratar los altos costos de investigación y desarrollo entre un volumen más grande de producción y obtener economías de escala, que a su vez reducen los costos unitarios. En algunas industrias del sector de la defensa, como la aeroespacial, estas economías pueden ser considerables (Hartley, 1991a, cap. 7). Además, en las exportaciones de armas los factores políticos están siendo desplazados cada vez más por factores económicos, como el apoyo a aliados y amigos, especialmente en el caso de países que han comenzado a suministrar armas con el fin de obtener divisas. Lo interesante, sin embargo, es que, a diferencia de los contratistas, los Estados exportadores de armas no siempre se benefician de las ventas de armas en el extranjero. En efecto, se han dado casos en que las armas exportadas se han vendido con pérdidas o en que los costos de investigación y desarrollo no se han recuperado, así como casos en que no se ha exigido el pago de las armas.

84. Los encargados de la formulación de políticas que traten de controlar el comercio internacional de armas deben tener conciencia de los problemas de definición, del volumen del comercio y de las dificultades de la reglamentación, particularmente a la luz de las fuertes presiones en la región de la OTAN, en los países miembros del antiguo Pacto de Varsovia y en otros países exportadores para que se sigan fabricando armas.

B. Definiciones

85. El comercio internacional de material militar se refleja directamente en las exportaciones e importaciones de armas. También se refleja indirectamente en las relaciones internacionales entre los proveedores (por ejemplo, los contratistas primarios de los Estados Unidos y Europa que compran piezas y componentes en, por ejemplo, Asia y el Japón), en la transferencia de tecnología y en una variedad de vínculos internacionales que se plasman en acuerdos de concesión de licencias y de cooperación, programas de colaboración y arreglos de compensación (Willet, 1991).

86. Según la teoría tradicional de comercio internacional, éste se basa en las diferentes ventajas comparativas de las naciones y en el hecho de que los precios de mercado determinan el volumen y el valor del comercio exterior. Los mercados de armas no se ajustan a este modelo tradicional. Los gobiernos controlan las exportaciones de los contratistas del sector de la defensa. Además, pueden determinar los precios mediante la concesión de subvenciones o la exención del pago de derechos sobre la investigación y el desarrollo o la aceptación de acuerdos de trueque; también pueden ofrecer sus exportaciones de armas como donaciones y decidir qué países pueden recibir esas exportaciones.

87. La disponibilidad de datos plantea un sinnúmero de problemas. Los acuerdos internacionales sobre armas a menudo son concertados en secreto y siempre existe algún tipo de mercado negro o ilícito. Los datos de dominio público por lo general se refieren a sistemas importantes y completos de armas y no incluyen

información sobre el comercio de partes, componentes y piezas de repuesto, ni sobre el comercio relacionado con la infraestructura, las instalaciones y los servicios de apoyo (por ejemplo, la construcción de campos de aterrizaje y sistemas de comunicación; la reparación y conservación; la capacitación de personal). También se registran diferencias entre las fuentes de publicación periódica de datos. El Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI) y el Organismo de Control de Armamentos y de Desarme (ACDA) de los Estados Unidos proporcionan periódicamente datos sobre las transferencias internacionales de armas; sin embargo, mientras que los datos del Instituto se concentran en las armas convencionales más importantes, la información del Organismo se refiere tanto a esas armas como a las armas de pequeño calibre (véase A/46/301).

88. Por otra parte, puede ser engañoso tener en cuenta únicamente las transferencias de armas. Hay un importante comercio internacional en bienes, servicios, tecnología y personal civiles que pueden ser aplicados con fines militares en la actualidad o que podrían serlo en el futuro (doble función). Como ejemplos cabe mencionar la exportación de potentes computadoras que podrían utilizarse para desarrollar sistemas avanzados de armamentos y máquinas-herramientas de gran precisión que podrían emplearse en la forja de hélices "silenciosas" para submarinos. Análogamente, la movilidad internacional de los hombres de ciencia puede tener como resultado la transferencia de tecnologías militares; este sería el caso de una transferencia de armas nucleares y de tecnología de misiles de, por ejemplo, la ex Unión Soviética al Oriente Medio.

C. Comercio internacional de armamentos

89. Las características del comercio internacional de armamentos compuesto por las principales armas convencionales se resumen en el cuadro 7. Según cifras del SIPRI, las características más destacadas son las siguientes:

a) En 1990, el comercio mundial de principales armas convencionales ascendió a un total de alrededor de 21.730 millones de dólares, en comparación con casi 40.000 millones de dólares en 1987 (precios de 1985: SIPRI, 1991). Parte de esta disminución obedeció a una pronunciada reducción de las importaciones del Iraq, que fue acompañada a su vez por reducciones en las importaciones de Egipto, la India, Israel y la República Árabe Siria. Según estimaciones del ACDA, en 1989 el comercio mundial de armamentos (sistemas de armas importantes y armas de pequeño calibre) ascendió a un total de aproximadamente 45.000 millones de dólares (precios corrientes; ACDA: 1990);

b) En 1990, los países del tercer mundo absorbieron alrededor del 55% del total de las entregas de armamentos. Desde el punto de vista de la cantidad, entre 1983 y 1990 las principales exportaciones de armas al tercer mundo consistieron en misiles, vehículos blindados y piezas de artillería (Willett, 1991);

c) Los principales exportadores de armas fueron la ex Unión Soviética, los Estados Unidos, el Reino Unido y China. Entre 1986 y 1990, casi el 90% de las exportaciones mundiales de armas procedieron de esos Estados;

d) Entre los fabricantes de armas que les siguen, los principales exportadores son Checoslovaquia, el Brasil, Israel y España;

e) En 1990, los importadores más importantes de armas eran la Arabia Saudita, el Japón, la India y el Pakistán, que en conjunto absorbían alrededor de la tercera parte de las importaciones mundiales de armas;

f) En el período 1986-1990, las exportaciones de la ex Unión Soviética se concentraban en nueve países que absorbían el 80% de las exportaciones totales soviéticas, a saber, la India, el Iraq, el Afganistán, la República Popular Democrática de Corea, la República Arabe Siria y Angola, en el tercer mundo, y Polonia, Checoslovaquia y la República Democrática Alemana en la región del antiguo Pacto de Varsovia. Es probable que el Tratado de 1990 sobre las fuerzas armadas convencionales en Europa, la guerra del Golfo y los acontecimientos registrados en Europa oriental y la ex Unión Soviética produzcan cambios significativos en los mercados de exportación de armas de la Federación de Rusia;

g) En el período 1986-1990, los principales mercados de exportación de armas de los Estados Unidos fueron el Japón, España, Egipto, la Arabia Saudita, la República de Corea, Alemania, Israel, Australia, el Canadá y Turquía. En el caso de Francia, sus principales mercados de exportación fueron la Arabia Saudita, la India, el Iraq y los Emiratos Arabes Unidos, mientras que para el Reino Unido lo fueron la Arabia Saudita y la India;

h) En algunos países, las exportaciones de armas son una fuente importante de empleo. Se estima que por lo menos el 25% del millón y medio de trabajadores de la industria de armamentos de Europa occidental depende de las exportaciones al tercer mundo exclusivamente, y que a fines del decenio de 1980 la dependencia de los Estados Unidos de ese tipo de exportaciones era de un 10% a un 15%, en comparación con una cifra estimada en un 25% para la ex Unión Soviética (Renner, 1991). Las industrias del sector de la defensa de Austria, Bélgica, Checoslovaquia, Francia, Italia y Suecia dependen también en un grado considerable de las exportaciones de armas; a mediados de 1980, exportaban el 40% o más de su producción militar (Renner, 1991, pág. 128).

90. Una de las conclusiones principales es que las exportaciones e importaciones de armas se concentran sobre todo en unos pocos vendedores y compradores (oligopolio y oligopsonio). En principio, dado que configuran un pequeño grupo de países, es más fácil controlar el comercio internacional de armas.

Cuadro 7

Comercio de armas, 1986-1990

(En millones de dólares EE.UU.; precios de 1985)

Exportadores	Exportaciones a		Total de 1986-1990	Total de 1990
	Tercer mundo	Países industria- lizados		
Cinco primeros en orden de importancia				
URSS	43 169	17 631	60 779	6 373
Estados Unidos	21 761	32 050	53 811	8 738
Francia	10 490	3 293	13 873	1 799
Reino Unido	6 210	1 542	7 752	1 220
China	7 569	-	7 684	926
Todos los exportadores	101 464	63 767	165 232	21 726
Importadores	Importaciones a		Total de 1986-1990	Total de 1990
	Tercer mundo	Países industria- lizados		
Cinco primeros en orden de importancia				
India	16 989		16 989	1 541
Japón		10 971	10 971	2 083
Arabia Saudita	10 838		10 838	2 553
Iraq	10 314		10 314	59
Afganistán	5 742		5 742	1 091
Todos los importadores	101 464	63 768	165 232	21 726

Fuente: SIPRI, 1991.

D. Propuestas en materia de política: dificultades
de reglamentación

91. Se han formulado muchos llamamientos para que se controle el comercio internacional de armas. Algunos Estados han establecido controles unilateral y voluntariamente, negándose a exportar todo tipo de armas o sólo determinados tipos, como las armas químicas o nucleares, o negándose a exportar a ciertos países y regiones. Otros han instado a que las Naciones Unidas tomen medidas de alcance mundial o a que organizaciones como la Comunidad Europea hagan lo propio

en el plano regional. En respuesta a los muchos y variados llamamientos para que se tomen medidas, se han logrado algunos progresos.

92. Las armas de destrucción en masa son objeto de acuerdos internacionales que ya están vigentes o están siendo negociados. Estos acuerdos, actuales o proyectados, se refieren a las armas nucleares, químicas y biológicas y ninguno de ellos permite ni permitirá la transferencia internacional de esas armas. No obstante, existe la posibilidad de que algunos Estados que adquirieran esas armas por conducto del comercio internacional ilícito, o mediante un desarrollo de su propia capacidad de fabricación basado en la contratación, en el mercado de trabajo internacional, de científicos destacados. Otro adelanto ha sido el Régimen de Control de la Tecnología de Misiles, de 1987, con arreglo al cual varios países convinieron en adoptar directrices para reducir los riesgos de la proliferación nuclear mediante el control de las transferencias que puedan contribuir a la producción de sistemas vectores distintos de las aeronaves tripuladas (por ejemplo, misiles; véase A/46/301). Más recientemente, en 1991, los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad adoptaron directrices sobre las transferencias de armas convencionales (Conferencia de Desarme, 1991), y esta medida fue seguida en 1992 por la creación del Registro de Armas Convencionales. En el caso del Registro, se pide a los Estados Miembros que proporcionen datos sobre sus importaciones y exportaciones de carros de combate, vehículos blindados de combate, sistemas de artillería de gran calibre, aviones de combate, helicópteros de ataque, naves de guerra y misiles. Al identificar a los compradores y los vendedores, el Registro proporcionará un medio más útil para evaluar las transferencias internacionales de armas, en comparación con los datos sobre gastos militares proporcionados por sólo una fuente.

93. No se deben subestimar las dificultades de lograr un acuerdo multilateral sobre las transferencias de armas. Una mera enumeración de algunos de los problemas más importantes es suficiente para poner de relieve la magnitud de la tarea. Se trata de los problemas siguientes:

a) Problemas de definición. Por ejemplo, el Registro se concentra en el equipo convencional más importante. Sin embargo, tal vez sea difícil clasificar algunas armas, como aviones de entrenamiento provistos de equipo de combate, o helicópteros que podrían adaptarse fácilmente para su utilización con fines de ataque. Además, la preocupación por las armas más importantes no tiene en cuenta las armas de pequeño calibre ni el comercio internacional de piezas y componentes básicos. Por último, se plantean los problemas del comercio internacional de bienes y servicios civiles de doble función;

b) El problema de verificar y hacer cumplir un acuerdo internacional, en especial un acuerdo en el que sean partes muchos países. Cabe preguntarse si todos los países proveedores aceptarán tal acuerdo y de qué manera se garantizará su cumplimiento. Es probable que surjan mercados negros y se produzcan transferencias ilícitas (por ejemplo, el caso del Iraq). En esas circunstancias, es necesario algún tipo de mecanismo institucional para reducir los incentivos al engaño o a la inobservancia del acuerdo;

c) Presiones económicas para exportar. Además de crear empleo y generar divisas, las exportaciones de armas a veces se utilizan como justificación para desarrollar localmente programas costosos de nuevos tipos de armas. Por ejemplo, un país puede decidir desarrollar un avión de combate nuevo y caro

porque es probable que de esa manera tenga acceso a un gran mercado de exportación que contribuya a sufragar los costos de investigación y desarrollo y facilite una reducción de los costos unitarios merced a economías de escala (por ejemplo, los casos de Francia y el Reino Unido). Además, las industrias del sector de la defensa de la OTAN y del antiguo Pacto de Varsovia, que están buscando nuevos mercados que sustituyan sus cada vez más pequeños mercados internos, ejercerán nuevas presiones para que se les permita exportar y se ponga fin a las restricciones a las exportaciones de armas;

d) Efectos de sustitución. Es probable que los países que no puedan importar armas para su seguridad y protección establezcan sus propias industrias de defensa. Ya hay indicios de que un número cada vez más grande de países importadores del tercer mundo está exigiendo licencias de fabricación y acuerdos de compensación a fin de crear su propia capacidad industrial en materia de defensa. Esto es lo que ocurre, en particular, cuando se considera a la industria de defensa como un importante sector de tecnología avanzada (o sea, una industria incipiente). Además, un país puede establecer su propia capacidad tecnológica en materia de defensa recurriendo directamente al mercado internacional de mano de obra y contratando a científicos, técnicos e ingenieros de importancia clave. Por último, una vez que un país del tercer mundo haya creado su propia industria de defensa, procurará asimismo captar mercados de exportación.

94. Al destacarse los problemas de la reglamentación no se ha querido dar a entender que un acuerdo internacional o regional sobre el comercio de armas es imposible o inconveniente. Es probable que la negociación de un acuerdo de esa naturaleza sea una tarea complicada y difícil, pero las consecuencias del inmovilismo podrían ser graves y costosas. A este respecto, se pueden concebir diversas hipótesis a título de opciones:

- a) Una política de laissez-faire, en virtud de la cual el comercio internacional de armas sería determinado por las fuerzas de mercado (aunque con sujeción a una gran influencia por parte de los gobiernos);
- b) Mejoramiento del Registro de Armas Convencionales, velando por que participen en él todos los países y ampliándolo de forma que incluya las armas de pequeño calibre, los productos de doble función y el comercio de tecnologías de importancia clave;
- c) Fomento de la adopción unilateral por los compradores y los vendedores de armas de una actitud de moderación;
- d) Fomento de la concertación de acuerdos de alcance limitado que se refieran a un pequeño número de países, como los principales exportadores de armas, a determinados armamentos y a ciertas regiones del mundo;
- e) Consecución de un amplio acuerdo que trate de incluir a todos los países del mundo, basándose, por ejemplo, en los acuerdos sobre armas vigentes, como el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares.

95. Se podría tratar de hacer realidad simultáneamente algunas de estas hipótesis, como, por ejemplo, las de las opciones b), c) y d). Evidentemente, es probable que lo más viable sea mejorar el Registro. En este caso se

procuraría lograr una mayor transparencia, lo que a su vez podría facilitar la adopción de medidas unilaterales o multilaterales de moderación de las transferencias internacionales de armas (véase A/46/301). Sin embargo, antes de poner en práctica esta o cualquier otra opción de orden normativo es menester formularse algunas preguntas acerca de los objetivos y la razón fundamental de una actitud internacional de moderación o de los acuerdos sobre transferencias de armas. Estos acuerdos podrían contribuir a crear un mundo más seguro pero no marcarían necesariamente el fin de la carrera de armamentos.

VII. CARRERA DE ARMAMENTOS Y CUESTIONES RELATIVAS
A LA LIMITACION DE LOS ARMAMENTOS

A. Introducción: cuestiones fundamentales

96. La limitación de los armamentos comprende tanto los acuerdos internacionales sobre control de armamentos basados en tratados, como las limitaciones y reducciones unilaterales de los armamentos. A partir de 1986 se han producido importantes acontecimientos en lo tocante a la limitación de los armamentos. La celebración de acuerdos sobre las fuerzas nucleares y convencionales y los cambios políticos ocurridos en Europa Oriental y la ex URSS han dado como resultado la posibilidad de que una carrera de desarme reemplace a la carrera de armamentos de la guerra fría.

97. Un acontecimiento más reciente han sido las iniciativas nacionales de desarme mediante reducciones unilaterales en lugar de reducciones derivadas de tratados, por ejemplo, el Tratado sobre las fuerzas nucleares de alcance intermedio, el Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa y el Tratado sobre la reducción y limitación de las armas estratégicas ofensivas celebrados entre los Estados Unidos de América y la URSS. Esas reducciones unilaterales, especialmente las llevadas a cabo en la Unión Soviética y las repúblicas que la sucedieron, en los demás países miembros del ex Pacto de Varsovia y en los Estados Unidos y demás Estados de la OTAN, han pasado a ser mucho más importantes que los tratados bilaterales o multilaterales a los efectos de generar reducciones de los gastos de defensa. Antes de la declaración formulada el 7 de diciembre de 1988 por el Presidente Gorbachev a la Asamblea General en su cuadragésimo tercer período de sesiones, las reducciones negociadas eran el principal camino hacia el desarme, pero después de esa declaración y de los acontecimientos ocurridos posteriormente en el mundo, las iniciativas unilaterales han pasado a ser el principal camino, entre las que se cuentan las reducciones anunciadas por el Presidente Bush en septiembre de 1991, las anunciadas por el Presidente Gorbachev en respuesta a aquéllas en octubre de 1991, las nuevas reducciones anunciadas por los Presidentes Bush y Yeltsin en enero de 1992 y las decisiones adoptadas posteriormente en los Estados Unidos, la Federación de Rusia y en otros países de Europa.

98. La limitación de los armamentos tiene por objeto aminorar el riesgo de conflicto a nivel regional o mundial mediante la reducción o la finalización de la carrera de armamentos entre naciones. Como ejemplos cabe citar la carrera de armamentos entre los Estados Unidos y la ex Unión Soviética entre fines del decenio de 1940 y 1990, y las carreras regionales de armamentos en el Oriente Medio, la India y el Pakistán, la República Popular Democrática de Corea, América Central y América del Sur. En lo que respecta al decenio de 1990,

existe la inquietud de que las nuevas tecnologías puedan dar origen a carreras de armamentos en el futuro (por ejemplo, la iniciativa de defensa estratégica) y que las naciones se resistan a sacrificar sus tecnologías más recientes por temor a perder una ventaja militar. También preocupan las posibles nuevas carreras regionales de armamentos; la proliferación de las armas nucleares, químicas y biológicas; el terrorismo internacional, y la posibilidad de que la inestabilidad lleve a la guerra. Pero la reducción del peligro de guerra no es el único objetivo de la limitación de los armamentos; ésta tiene también otros beneficios económicos. El control de armamentos ahorra dinero y libera recursos que pueden en último término utilizarse para producir valiosos bienes y servicios civiles (Schelling, 1966; A/43/368).

B. Modelos económicos de la carrera de armamentos

99. Una carrera de armamentos se produce cuando dos o más Estados rivales compiten entre sí por la adquisición de armas. Para explicar la carrera de armamentos y formular medidas adecuadas de limitación de los armamentos es fundamental entender la razón por la que los países adquieren armamentos. Los modelos de la carrera de armamentos parten de la sencilla premisa de que los Estados se arman para hacer frente a las amenazas que a su parecer provienen de un Estado rival. El modelo Richardson demuestra que los Estados aumentan sus gastos de defensa como reacción al aumento de los gastos militares de sus rivales y que en su decisión influyen también el resentimiento y la fatiga o los factores económicos (Richardson, 1960). El resentimiento puede ser resultado del deseo de vengarse de las derrotas pasadas (por ejemplo, Alemania después de 1918). El modelo reconoce también que los gastos de defensa generan costos o cargas económicas, de tal manera que después de transcurrido cierto período, a medida que se asignan más recursos a la defensa, las naciones considerarán que es demasiado oneroso seguir sacrificando hasta tal punto el consumo civil; de allí la posibilidad de que las presiones económicas constituyan el factor fundamental de control de los armamentos (Hartley y Hooper, 1990b).

100. Los modelos de carrera de armamentos son un punto de partida de rigor para analizar el estallido de la guerra. Algunos analistas han sostenido que un aumento constante y vertiginoso de los armamentos de dos naciones rivales conduce inevitablemente a la guerra (Richardson, 1960). Sin embargo, otros modelos han indicado que en distintas situaciones una carrera de armamentos entre dos naciones puede conducir tanto a la guerra como a la paz y que, por el contrario, el desarme puede preservar la paz o dar lugar a la guerra. Por ejemplo, una carrera de armamentos podría conducir a la paz y la estabilidad si como resultado de ella ambas partes alcanzaran una posición de disuasión mutua como sucedió con la carrera de armamentos entre los Estados Unidos y la URSS en los decenios de 1960 y 1970. Por otra parte, el desarme podría conducir a la guerra si ambas partes pasaran de una posición estable de disuasión mutua a una posición inestable en la que cada una pudiera atacar a la otra (Intriligator y Brito, 1984). Como casos en que el desarme estuvo a la larga relacionado con la guerra, cabe citar el de Europa en el decenio de 1930 y el de las Islas Malvinas (Falkland) a comienzos del decenio de 1980. Sin embargo, las dificultades se presentan porque el mundo está dominado por la incertidumbre; generalmente las situaciones de inestabilidad van unidas a una percepción retrospectiva. La incertidumbre aumenta con el progreso técnico (a través de las actividades de investigación y desarrollo militares), que proporciona a una de las partes la

oportunidad de obtener temporalmente una ventaja militar: por ejemplo, el monopolio nuclear de los Estados Unidos después de 1945. También hay más posibilidades de inestabilidad en un mundo "multipolar" que en un mundo bipolar; de allí la posibilidad de que la reducción de las pensiones entre las grandes Potencias pudiera aumentar las tensiones y la inestabilidad regionales.

C. Un ejemplo: el Oriente Medio

101. El Oriente Medio proporciona un ejemplo de conflicto regional y de la relación entre la estabilidad regional y la estabilidad mundial. Permite el análisis a fondo de la industrialización de los armamentos, del comercio de armamentos, de los efectos de la guerra fría, de las carreras de armamentos, de las guerras y de la posibilidad de limitar los armamentos. Ha habido una sucesión de guerras árabe-israelíes, una guerra importante entre el Iraq y el Irán y últimamente la guerra del Golfo. Esos conflictos con frecuencia han sido resultado de rivalidades entre naciones y de controversias internacionales sobre territorios y sobre bienes (reservas de petróleo). La amenaza de conflicto ha quedado reflejada en las importaciones de armamentos. Entre 1986 y 1990, los países del Oriente Medio importaron más de 50.000 millones de dólares en importantes armas convencionales, cifra que representa más del 40% del total de importaciones de armamentos de los países del tercer mundo, cuyos proveedores son los cinco principales países exportadores de armamentos (a precios de 1985: SIPRI, 1991). Más recientemente, han sido introducidas en la región armas de destrucción en masa junto con sus sistemas de fabricación, aunque no siempre se ha reconocido oficialmente el hecho (es decir, armas nucleares, químicas y, posiblemente, biológicas). Además, algunos países han creado su propia industria de defensa, en particular Egipto e Israel y, hasta hace poco, el Iraq.

102. Se han introducido diversos acuerdos en la región con objeto de reducir los conflictos. Entre ellos se cuentan el tratado de paz de 1979 entre Egipto e Israel, que redujo las posibilidades de un ataque por sorpresa; el acuerdo tripartito entre Francia, el Reino Unido y los Estados Unidos (1955), que limitó las exportaciones de armamentos al Oriente Medio, hasta que en 1958 se inició el suministro de armas soviéticas a Egipto (lo que constituye un ejemplo de las repercusiones de la guerra fría en la región); y la presencia de fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en varios países. Además, el Consejo de Seguridad, en sus resoluciones 687 (1991) de 3 de abril de 1991 y 707 (1991) de 15 de agosto de 1991, decidió que el Iraq debía aceptar la eliminación de todas las armas químicas y biológicas y sus instalaciones de apoyo, y la destrucción o remoción de todos los misiles balísticos y las instalaciones de producción conexas, y poner fin a todas las actividades nucleares.

103. La experiencia pasada pone de relieve la necesidad de que exista cooperación entre los protagonistas externos y regionales en la ejecución de los arreglos de desarme. Las medidas patrocinadas por países extranjeros son insuficientes si falta el apoyo regional o si dichas medidas no abarcan a todos los proveedores de armamentos. Por ejemplo, el sistema de control de armamentos contenido en el acuerdo tripartito de 1955 fue burlado varios años más tarde por el deseo de Egipto de obtener armamentos y por la disposición de la Unión Soviética a proporcionárselos. También es importante el vínculo entre las medidas de desarme y la solución de conflictos. Tales medidas no son sólo

cuestiones técnicas, sino que más bien reflejan la calidad de las relaciones políticas entre Estados. Es así como en el actual proceso de paz, los arreglos sobre desarme se debaten en un contexto político más amplio, que incluye las negociaciones sobre problemas regionales como el agua, los refugiados, el medio ambiente y el desarrollo económico.

104. De la experiencia en el Oriente Medio se desprenden tres lecciones para los encargados de la formulación de políticas. En primer lugar, surgen dudas acerca de la suficiencia de los arreglos institucionales existentes para la solución pacífica de las controversias internacionales. Aparentemente dichos arreglos adolecen de lagunas, lo que significa que las naciones no pueden entrar en conversaciones ni en intercambios de opiniones que las beneficien mutuamente. A partir de la guerra del Golfo de 1991, se ha producido algún progreso en las negociaciones y el comienzo de un proceso de paz entre antagonistas tradicionales. En segundo lugar, la experiencia del Oriente Medio indica que las zonas desmilitarizadas o zonas libres de armamentos de destrucción en masa, la presencia de observadores y la notificación (como en el caso de los observadores de los Estados Unidos en el Sinaí), la restricción de los movimientos militares y las medidas de fomento de la confianza pueden contribuir a reducir las tensiones internacionales y las posibilidades de conflicto regional. En tercer lugar, una nueva serie de medidas internacionales para la limitación de los armamentos podría centrarse en poner límites a las exportaciones de armamentos a aquellas regiones con posibilidades de conflicto, particularmente el Oriente Medio. El problema estriba en lograr que un acuerdo de esa naturaleza sea obligatorio y que ningún país aproveche las oportunidades de obtener ventas de exportación. En 1991 se logró algún progreso cuando los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad convinieron en informarse recíprocamente acerca de las transferencias al Oriente Medio de tanques, vehículos blindados, aviones militares, helicópteros, buques y ciertos sistemas de misiles (Conferencia de Desarme, 1991).

D. Acuerdos sobre limitación de los armamentos

105. Las referencias a las carreras de armamentos y a la limitación de los armamentos con frecuencia tienden a simplificar en exceso una situación compleja. La limitación de los armamentos comprende cualquier iniciativa de reducir o limitar los armamentos y las fuerzas armadas. Tal iniciativa puede ser unilateral, bilateral o multilateral, y puede ser voluntaria u obligatoria. Por ejemplo, después de una guerra, quienes resulten victoriosos pueden imponer el desarme a la nación derrotada. Otro ejemplo es la reunión del Grupo de los Siete celebrada en julio de 1992, durante la cual se hizo hincapié en la necesidad urgente de poner freno a la difusión de las armas nucleares y otras armas de destrucción en masa, inclusive mediante la prestación de ayuda para impedir la transferencia de materiales atómicos desde la ex Unión Soviética. En el cuadro 8 figuran los actuales acuerdos sobre limitación de los armamentos y las principales obligaciones que de ellos se derivan.

Cuadro 8

Acuerdos sobre limitación de los armamentos

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Protocolo de Ginebra, 1925 <u>a/</u>								X						
Tratado Antártico, 1959									X	X				
Tratado sobre el espacio ultraterrestre, 1967 <u>b/</u>									X	X				
Tratado de Tlatelolco, 1967 <u>c/</u>								X	X	X	X	X	X	
Tratado sobre la no proliferación, 1968 <u>d/</u>											X	X	X	
Tratado sobre los fondos marinos, 1971 <u>e/</u>									X					
Convención sobre las armas biológicas, 1972 <u>f/</u>								X	X	X	X	X	X	X
Tratado sobre misiles antibalísticos, 1972 <u>g/</u>			X	X		X							X	X
Acuerdos SALT I y II, 1972 a 1979 <u>h/</u>			X		X	X				X				
Tratados sobre limitación de los ensayos nucleares, 1974 a 1976 <u>i/</u>				X										
Convención sobre la modificación ambiental, 1977 <u>j/</u>								X						
Acuerdos sobre la Luna, 1979 <u>k/</u>								X	X	X				
Convención sobre ciertas armas convencionales, 1981 <u>l/</u>		X						X						
Tratado de Rarotonga, 1985 <u>m/</u>									X	X	X	X		
Documento de Estocolmo, 1986 <u>n/</u> , documento de Viena, 1990 <u>o/</u>		X												
Tratado sobre las fuerzas nucleares de alcance intermedio, 1987 <u>p/</u>	X								X	X	X	X		X
Acuerdo sobre las armas químicas entre los Estados Unidos y la URSS, 1990 <u>q/</u>					X							X		X
Tratado sobre fuerzas armadas convencionales en Europa, 1990 <u>r/</u>			X		X									X
Tratado sobre la reducción y limitación de las armas estratégicas ofensivas, 1991 <u>s/</u>			X		X	X			X	X				X

Fuente: De Jonge Oudraat, en Sur, 1991a.

1: Establecimiento de base de datos; 2: Limitación del uso; 3: Limitación del despliegue; 4: Limitación de los ensayos; 5: Limitación de la posesión; 6: Limitación de la producción; 7: Limitación de la transferencia; 8: Prohibición del uso; 9: Prohibición del despliegue; 10: Prohibición de los ensayos; 11: Prohibición de la posesión; 12: Prohibición de la producción; 13: Prohibición de la transferencia; 14: Destrucción.

Cuadro 8 (continuación)

- a/ Protocolo relativo a la prohibición del empleo en la guerra de gases asfixiantes, tóxicos o similares y de medios bacteriológicos.
- b/ Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes.
- c/ Tratado para la proscripción de las armas nucleares en la América Latina y el Caribe.
- d/ Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares.
- e/ Tratado sobre la prohibición de emplazar armas nucleares y otras armas de destrucción en masa en los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo.
- f/ Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción.
- g/ Tratado entre los Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas sobre la limitación de los sistemas de misiles antibalísticos.
- h/ Diversos acuerdos alcanzados con posterioridad a la primera etapa de las negociaciones sobre la limitación de las armas estratégicas; también el Tratado entre los Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas sobre la limitación de las armas estratégicas ofensivas (Tratado SALT II; nunca entró en vigor).
- i/ Tratado entre los Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas sobre la limitación de los ensayos subterráneos de armas nucleares (1974); Tratado entre los Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas sobre las explosiones nucleares subterráneas con fines pacíficos (1976).
- j/ Convención sobre la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles.
- k/ Acuerdo sobre las actividades de los Estados en la Luna y otros cuerpos celestes.
- l/ Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados.
- m/ Tratado sobre la zona libre de armas nucleares del Pacífico Sur.
- n/ Documento de la Conferencia de Estocolmo sobre medidas de fomento de la confianza y la seguridad y sobre el desarme en Europa; documento de Viena (1990) relativo a las negociaciones sobre medidas de fomento de la confianza y la seguridad.
- o/ Tratado entre los Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas sobre la eliminación de sus misiles de alcance intermedio y de menor alcance.
- p/ Acuerdo entre los Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas sobre la destrucción y la no producción de armas químicas y sobre medidas para facilitar la Convención multilateral sobre la prohibición de armas químicas. Aún no ha entrado en vigor.
- q/ Tratado sobre las fuerzas armadas convencionales en Europa. Aún no ha entrado en vigor.
- r/ Tratado sobre la reducción y limitación de las armas ofensivas estratégicas. Aún no ha entrado en vigor.

106. Al comienzo, los gobiernos y los negociadores de las medidas de control de armamentos deben decidir cuáles aspectos de los gastos de defensa, las estructuras de las fuerzas y los armamentos desean someter a reglamentación. En ese momento, se producen problemas para aplicar los modelos de la carrera de armamentos de manera que puedan orientar a los negociadores de las medidas de control: ¿cuáles son los efectos probables para la paz y la estabilidad de los distintos tipos de iniciativas y acuerdos que abarquen, por ejemplo, a los recursos humanos o al equipo nuclear o convencional? En el cuadro 9 se presenta un esquema de las distintas variables de defensa que podrían constituir el objetivo de las iniciativas y los acuerdos sobre limitación de los armamentos. Se toma como base el ciclo vital de los armamentos, y las posibles variables sujetas a control son las actividades de investigación y desarrollo, los ensayos, la producción, el despliegue, el almacenamiento, la transferencia, y el retiro o la destrucción.

Cuadro 9

Ciclo vital de los armamentos y ejemplos de acuerdos sobre limitación de los armamentos

Ciclo vital	Ejemplos
Investigación y desarrollo	Convención sobre las armas biológicas (1972)
Ensayo	Tratado de prohibición parcial de ensayos (1963) a/
Producción	Tratado sobre las fuerzas nucleares de alcance intermedio (1987)
Despliegue	Tratado sobre fuerzas armadas convencionales en Europa (1990)
Almacenamiento	Acuerdo sobre las armas químicas (1990)
Transferencia	Tratado sobre la no proliferación de armas nucleares (1968)
Retiro o destrucción	Tratado sobre la reducción y limitación de las fuerzas estratégicas ofensivas (START) (1991)

Fuente: Crawford, en Sur, 1992.

a/ Tratado por el que se prohíben los ensayos con armas nucleares en la atmósfera, el espacio ultraterrestre y debajo del agua.

E. Algunos problemas: sustitución, incertidumbre e incumplimiento

107. Los agentes económicos del complejo militar-industrial están siempre buscando nuevos medios de garantizar la seguridad nacional, de hacer dinero y de proteger sus ingresos y presupuestos. Por consiguiente, un acuerdo satisfactorio sobre limitación de cierta clase de armas podría dar lugar a la búsqueda de otras nuevas y a la continuación de la carrera de armamentos en formas nuevas y diferentes. Por ejemplo, el control de las armas nucleares podría llevar a una ampliación de las armas convencionales; o el control de los misiles de crucero y balísticos podría llevar a la compra de más aviones (Brito e Intriligator, 1981).

108. Los progresos técnicos hacen la vida aún más difícil para los negociadores del control de armamentos. Aumentan la incertidumbre, de manera que nadie puede predecir con exactitud el futuro. Las nuevas armas que resulten de las actuales actividades de investigación y desarrollo tanto militares como civiles podrían crear inestabilidad y poner en peligro la paz mundial en el futuro (por ejemplo, el vehículo de reentradas múltiples dirigidas independientemente, o la iniciativa de defensa estratégica). Sin embargo, las principales Potencias se resisten a incluir las nuevas tecnologías de defensa en los acuerdos sobre limitación de los armamentos por temor a perder una ventaja militar que podría poner en peligro la seguridad nacional. También existe la posibilidad de que los Estados firmen un acuerdo a sabiendas de que pueden desligarse de él más adelante.

109. El cumplimiento de los acuerdos sobre limitación de los armamentos es también un problema importante, lo que explica por qué los Estados insisten en acordar métodos de verificación. Algunos acuerdos se pueden verificar con más facilidad; por ejemplo, el cumplimiento del Tratado de 1987 sobre las fuerzas nucleares de alcance intermedio se puede verificar, entre otras cosas, observando la destrucción de los misiles, suponiendo que ambas partes hayan proporcionado datos exactos sobre sus existencias. También pueden utilizarse medios tecnológicos nacionales como satélites para detectar la falta de cumplimiento. Sin embargo, los problemas de verificación son mucho más grandes en los casos en que grandes sectores y empresas civiles resultan afectados por los acuerdos sobre limitación de los armamentos, como en el caso de las armas químicas. Es comprensible que las empresas civiles deseen proteger los secretos tecnológicos y comerciales que son resultado legítimo de sus actividades de investigación y desarrollo y que se opongan a la verificación por temor al espionaje industrial. Además, la verificación puede imponer una carga considerable a las empresas de la zona afectada, ya que éstas deben soportar las exigencias que entrañan la presentación de informes y las visitas sobre el terreno (Sur, 1991a, 1991b, 1992).

F. Beneficios y costos

110. Las carreras de armamentos son costosas. Utilizan los escasos recursos de científicos e ingenieros calificados, además de personal especializado, mano de obra no calificada, plantas y equipo, energía y materiales. Todos esos insumos son necesarios para producir equipo, y proporcionar personal y la infraestructura de apoyo que requieren las fuerzas armadas. También hay costos

indirectos a medida que las empresas y sus fuerzas de trabajo relacionadas con el complejo militar-industrial adquieren una cultura de dependencia de los contratos de defensa del gobierno en lugar de una cultura de empresa en que las firmas se ven obligadas a sobrevivir en mercados competitivos; dicha cultura de dependencia podría afectar negativamente a la competitividad internacional. Esos costos de la carrera de armamentos demuestran los posibles beneficios de una limitación de los armamentos conducente al desarme: la liberación de recursos para destinarlos a otros usos civiles.

111. El desarme resultante de las iniciativas sobre limitación de los armamentos entrañará ciertos costos de ajuste (véase el capítulo IX). Las industrias, las fuerzas de trabajo, el personal militar y las ciudades que dependen de los gastos de defensa serán los afectados por esos costos de ajuste. El ajuste tomará tiempo y quedará reflejado en cierto desempleo tanto de capital como de mano de obra, así como en los costos de la reasignación de los recursos a otros usos. Del mismo modo, se necesitará tiempo para cosechar los beneficios del desarme. Como proceso de inversión, éste supone costos a corto plazo a cambio de beneficios en el largo plazo. Además de los costos de ajuste asociados con el desarme, los acuerdos sobre limitación de los armamentos entrañan considerables costos de transacción en la negociación y posteriormente en la supervisión y vigilancia del acuerdo.

112. Hay unos cuantos estudios realizados en los Estados Unidos en los que se han estimado los costos para el país de las actividades de verificación y cumplimiento relativas a cinco acuerdos sobre limitación de los armamentos. Un estudio realizado por la Oficina de Presupuesto del Congreso analizó el Tratado sobre la reducción y limitación de las armas estratégicas ofensivas (START), el Tratado sobre la limitación de los ensayos subterráneos de armas nucleares, el Tratado sobre las explosiones nucleares subterráneas con fines pacíficos, y el Acuerdo sobre las armas químicas de 1990 (todos entre los Estados Unidos de América y la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas), y el Tratado sobre fuerzas armadas convencionales en Europa. Las estimaciones de costos distingüan entre costos que se producen una sola vez y costos periódicos anuales. Entre los costos que se producen una sola vez se contaban la destrucción de equipo e instalaciones y la creación de instalaciones para las inspecciones sobre el terreno; es probable que esos costos se deban sufragar en un período de entre 5 y 10 años contados desde el acuerdo. Entre los costos anuales o periódicos se contaban las inspecciones de rutina, la vigilancia constante de algunos emplazamientos y las inspecciones en lugares en que se sospechaba que se ocultaba equipo sujeto a limitaciones en virtud del Tratado. Las estimaciones de costos realizadas por la Oficina de Presupuesto del Congreso para los cinco acuerdos se presentan en el cuadro 10. Los costos de cumplimiento e inspección para los Estados Unidos oscilan entre 600 millones de dólares y 3.000 millones de dólares en el caso de los costos que se producen una sola vez y entre 200 millones de dólares y 700 millones de dólares en el caso de los costos periódicos (a precios de 1990: Estados Unidos, Oficina de Presupuesto del Congreso, 1990). Más de la mitad de los costos se relacionan con el Tratado START. A cambio de ello, los Estados Unidos obtendrán economías sustanciales. Como consecuencia del Tratado START y del Tratado sobre fuerzas armadas convencionales en Europa se prevé que los gastos de defensa se reducirán eventualmente en 9.000 millones de dólares anuales por lo menos respecto del nivel que tenían en 1990 (ibíd., 1990). Hay más economías sustanciales derivadas de otros acuerdos sobre control de armamentos nucleares. Por ejemplo,

según la Oficina del Presupuesto del Congreso, una opción posterior al Tratado START de reducir el número de ojivas estratégicas a 3.000 podría significar para los Estados Unidos economías superiores a 15.000 millones de dólares anuales (ibíd., 1991).

Cuadro 10

Costos de cumplimiento e inspección para los Estados Unidos

(En millones de dólares de los EE.UU.; precios de 1990)

<u>Tratado o acuerdo</u>	<u>Costos por una sola vez</u>	<u>Costos anuales</u>
Tratado START	410 - 1 830	100 - 390
Tratado sobre fuerzas armadas convencionales en Europa	105 - 780	25 - 100
Tratado sobre la limitación de los ensayos subterráneos de armas nucleares y Tratado sobre las explosiones nucleares con fines pacíficos	85 - 200	50 - 100
Acuerdo sobre las armas químicas	<u>45 - 220</u>	<u>15 - 70</u>
Total	<u>645 - 3 030</u>	<u>190 - 660</u>

Fuente: Oficina de Presupuesto del Congreso de los Estados Unidos, 1990.

G. Conclusión

113. Los tratados sobre limitación de los armamentos entrañan costos así como beneficios. Hay costos directos relacionados con la negociación de la ejecución y con el cumplimiento mediante la verificación y la inspección, así como los costos de la adaptación al cambio. Los acuerdos sobre limitación de los armamentos que entrañan altos costos de verificación, inspección y destrucción deben ser sometidos a un examen minucioso de la relación costo-beneficio para decidir si se justifican. Por ejemplo, en el caso de las armas químicas, un sistema de inspección complicado que utilizara gran cantidad de recursos podría resultar demasiado caro, y un nivel mucho menor de inspección podría producir considerables economías y hacer que un acuerdo valiera la pena (es decir, que tuviera beneficios superiores a los costos). En otras palabras, un sistema de inspección no tan completo ni detallado podría ser la mejor solución (Sur, 1991b, cuarta parte). Tampoco deben pasarse por alto los costos ambientales que supone la destrucción de los armamentos. La destrucción de las armas nucleares y químicas presenta grandes problemas para el medio ambiente. Al mismo tiempo, el negocio de la destrucción de armamentos creará nuevas oportunidades de

mercado y empleo que compensarán algunas de las pérdidas de empleo en las industrias de defensa.

114. La limitación de los armamentos es un campo que los economistas han investigado relativamente poco. Ofrece interesantes oportunidades de aplicar e integrar diversos modelos económicos y técnicas de análisis; existe la necesidad de especular y de predecir la naturaleza de las futuras carreras de armamentos (por ejemplo, ¿cuáles países participarán y con qué armas?), así como la necesidad de pronosticar la probable reacción del complejo militar-industrial ante los distintos sistemas de control de armamentos.

115. En las tres principales regiones del mundo - industrializada con economía de mercado, ex socialista y en desarrollo - se podrían lograr considerables beneficios económicos como resultado del desarme pero sólo si se aplicaran las políticas adecuadas, en particular a nivel nacional. Se facilitaría enormemente la aplicación de tales políticas mediante una nueva serie de acuerdos sobre limitación de los armamentos, negociados bilateralmente o multilateralmente, tanto entre quienes fueron enemigos como entre quienes fueron aliados. En los decenios de 1960, 1970 y 1980, los acuerdos sobre control de los armamentos, particularmente los celebrados entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, como el Tratado SALT y el Tratado START, fueron negociados y concluidos con el objetivo de lograr una estabilidad estratégica al evitar la guerra. Esos acuerdos surtieron relativamente pocos efectos en los gastos de defensa, que continuaron aumentando. En el período actual, los gastos de defensa están disminuyendo en los Estados Unidos, en la ex Unión Soviética y en los países de la OTAN y del ex Pacto de Varsovia, los que tomados en conjunto, representan una proporción sustancial de los gastos militares mundiales. No se debe olvidar que uno de los tres objetivos del control de armamentos, enunciados por Thomas Schelling en los años sesenta (Schelling, 1966), era reducir el costo de la defensa (los otros dos eran reducir las posibilidades de guerra y reducir los daños en casos de que ocurriera una guerra).

116. Un nuevo conjunto de acuerdos sobre limitación de los armamentos podría lograr ese objetivo económico. Tales acuerdos podrían contribuir a reducir los costos del desarme, acortar el período de transición entre costos y beneficios, aumentar los beneficios del desarme, y con ello aumentar en gran medida la rentabilidad económica del mismo, si se lo considera como proceso de inversión. Tales acuerdos se podrían negociar entre ex enemigos y ex aliados. En ellos se estipularía la reducción gradual, ininterrumpida y previsible de los gastos de defensa, la reducción del personal militar y de defensa, la reducción de las adquisiciones y las existencias militares, la reducción de las actividades de investigación y desarrollo militares, y así sucesivamente. También se estipularía el establecimiento de programas mutuos y cooperativos para asistir en el readiestramiento y la reubicación del personal militar y civil desplazado y en la reasignación de los demás recursos afectados por el desarme.

117. Otro aspecto de este nuevo conjunto de acuerdos sobre limitación de los armamentos sería la limitación de las exportaciones de armamentos a las regiones de posible conflicto, particularmente el Oriente Medio. A falta de acuerdos multinacionales que se puedan hacer cumplir, para cualquier país que reduzca los gastos de defensa sería una tentación enorme aumentar las exportaciones de armas para mantener en funcionamiento las cadenas de producción, mantener empleados a los trabajadores, evitar los trastornos económicos y obtener divisas. Otra de

las dimensiones de esta serie de acuerdos sobre limitación de los armamentos sería la aplicación más estricta y la formalización de los anteriores acuerdos oficiales y no oficiales de no exportar armas de destrucción en masa ni las tecnologías necesarias para su fabricación, con objeto de limitar su proliferación. Esos acuerdos podrían tomar como referencia el Tratado sobre la no proliferación de armas nucleares y el London Suppliers Group (Zangger Committee) para las armas nucleares, el Sistema de control de la tecnología de misiles para los misiles, y el Grupo de Australia para las armas químicas. Otro aspecto de esos nuevos acuerdos sería la creación de empresas cooperativas para reorientar al personal científico y técnico y a las instalaciones anteriormente utilizadas para laboratorios y producción de armamentos con el fin de colaborar en la solución de importantes problemas mundiales, entre ellos el medio ambiente, la energía y el uso o la eliminación de los reactores nucleares, lo que a la vez reorientaría a las capacidades científicas y tecnológicas hacia metas productivas y evitaría el desplazamiento de personal calificado hacia países que fabrican armas de destrucción en masa. En otras palabras, las oportunidades para los nuevos acuerdos sobre limitación de los armamentos son numerosas e interesantes y los posibles beneficios podrían ser sustanciales y atractivos. En el corto plazo, sin embargo, se producirán costos de transición y ajuste.

VIII. DESARME Y DESARROLLO

A. Introducción: los problemas

118. Los gastos de defensa de los países en desarrollo son similares en principio a los de los países industrializados, pero diferentes en cuanto a la magnitud y naturaleza de sus costos de oportunidad. Los países en desarrollo son por lo general pobres. Como resultado de la pobreza, gran parte de su población sufre de hambre y de mala salud, vive en malas condiciones y es analfabeta. El gasto en defensa de un capital extremadamente escaso, inclusive las divisas, y de los recursos de mano de obra calificada significa sacrificar en grado considerable otras oportunidades económicas en términos de crecimiento y desarrollo económico. Ello afecta desfavorablemente los niveles de vida tanto actuales como futuros (PNUD, 1992). Además, en el preciso momento en que las grandes Potencias están sustituyendo la carrera de armamentos por una carrera de desarme, los países en desarrollo se encuentran ante la perspectiva de carreras de armamentos regionales y de conflictos regionales. La guerra entre el Iraq y el Irán entre 1980 y 1988 y la guerra del Golfo en 1991 son ejemplos recientes y costosos de esos conflictos. En lo que respecta al futuro, preocupa cada vez más a la comunidad internacional la posibilidad de que los distintos países en desarrollo adquieran armas nucleares, biológicas y químicas, no sólo para iniciar nuevas carreras de armamentos regionales peligrosas y costosas, sino incluso para desestabilizar las perspectivas de paz mundial (véase el capítulo VII).

119. El deseo de muchos países en desarrollo de poseer armas modernas también se ha reflejado en sus importaciones de armamentos, que ha aumentado considerablemente su carga de la deuda y de pagos externos. Las perspectivas de desarme tanto dentro de la OTAN como entre ésta y los Estados del ex Pacto de Varsovia agregarán una nueva dimensión a la situación. Los contratistas de la

industria de defensa, al ver reducidos los mercados para sus fuerzas armadas nacionales, buscarán afanosamente nuevas oportunidades de mercado en el extranjero, y los países en desarrollo son una posible vía de salida para la capacidad excedentaria de las industrias de defensa de los países industrializados (véase el capítulo VI). Al mismo tiempo, ya en 1989, ocho países en desarrollo (según las definiciones del Organismo de Control de Armamentos y Desarme de los Estados Unidos (ACDA)) se contaban entre los principales exportadores de armas del mundo: China, Israel, la República Democrática Popular de Corea, Egipto, Bulgaria, Chile, Yugoslavia y España (ACDA, 1990).

120. Las perspectivas de desarme entre Oriente y Occidente crearán inevitablemente presiones y expectativas de que algunos de los dividendos de la paz con que contarán los países industrializados sean utilizados para prestar asistencia al desarrollo de las naciones más pobres (UNIDIR, 1987, UNCTAD, 1992). Sin embargo, esos proyectos están plagados de dificultades. En primer lugar, el desarme considerado como inversión no dará lugar a una liberación inmediata o a corto plazo de los recursos. En segundo lugar, es poco probable que los recursos liberados y disponibles sean muchos. En tercer lugar, una vez que la financiación y los recursos se encuentren disponibles en los países industrializados, no necesariamente serán asignados al desarrollo del tercer mundo. En otras palabras, no hay ningún mecanismo que garantice automáticamente la transferencia internacional inmediata de fondos desde la defensa al desarrollo (es decir, la redistribución internacional del ingreso: Schmidt, 1989). No obstante, para los países en desarrollo queda abierta la posibilidad de proceder al desarme como medio de promover su propio desarrollo.

B. Los datos simplificados

121. A los países del tercer mundo corresponde aproximadamente el 15% del total de gastos militares mundiales, pero sus gastos de defensa representan una carga relativamente alta si se los mide como proporción del PIB y como proporción del presupuesto del gobierno central. Con frecuencia los conflictos reales o previstos entre Estados constituyen la razón de los elevados gastos de defensa. En el cuadro 11 figuran los 20 países con gastos de defensa más elevados. La paradoja es evidente: la carga más alta de gastos de defensa generalmente recae en países relativamente pobres.

Cuadro 11

Los 20 países con una carga de gastos de defensa
más elevada, 1988-1990

País	Gastos de defensa como porcentaje del PIB	Gastos de defensa (en millones de dólares EE.UU., a precios de 1988)
Nicaragua	28,3	350
Iraq	23,0	9 268
Angola	21,5	703
Arabia Saudita	19,8	15 213
Yemen a/	18,5	232
Omán	15,8	1 352
Etiopía	13,6	786
Mongolia	11,7	266
Cuba	11,3	1 804
Jordania	11,0	522
Bahrein	10,7	200
Israel	9,2	3 807
República Arabe Siria	9,2	2 070
República Popular Democrática de Corea	8,8	2 003
Honduras	8,4	279
Zimbabwe	7,9	350
Jamahiriyá Arabe Libia	7,4	1 780
Grecia	6,8	3 041
Pakistán	6,7	2 906
Kuwait	6,5	1 518
Estados Unidos de América b/	5,8	268 113
Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte b/	4,0	32 470
Japón b/	1,0	30 483

Fuente: SIPRI, 1991.

a/ Ex República Democrática Popular del Yemen.

b/ Datos proporcionados con fines de comparación.

C. Los gastos de defensa: ¿una carga o beneficio?

122. Los gastos de defensa tienen una compleja interrelación con el proceso de desarrollo económico (véase también el capítulo II). A juicio de algunos, los efectos de dichos gastos son beneficiosos, pues las fuerzas armadas imparten capacitación y crean una infraestructura económica y social (por ejemplo, sistemas de comunicación) que benefician la economía civil. Además, las fuerzas militares pueden contribuir a los programas civiles mediante actividades de

socorro de emergencia y atención médica; pueden eliminar la corrupción; pueden introducir la disciplina necesaria para la cohesión social; pueden modificar los valores tradicionales, contribuyendo en esa forma a la modernización y al fortalecimiento de la nación; y pueden proporcionar el orden interno necesario para promover la actividad económica. Los gastos militares pueden también estimular la demanda agregada, lo que da como resultado una mayor medida de utilización de la capacidad, cosa que a su vez puede aumentar el empleo y el crecimiento. La creación de una industria nacional de defensa puede incluso utilizarse como instrumento para eliminar el obstáculo que representa la falta de divisas para el desarrollo económico si se logra exportar armas en cantidad suficiente (Benoit, 1973).

123. Los críticos de esa posición se refieren a la utilización evidentemente improductiva de los recursos y, por ende, a la carga y al despilfarro que representan los gastos de defensa, especialmente para los países en desarrollo relativamente pobres. Se estima que un alto nivel de gastos militares contribuye a las dificultades económicas internas en el corto plazo y a un menor crecimiento en el largo plazo, debido a que sustrae recursos de los urgentes programas de bienestar social, como educación y salud, y de los proyectos de desarrollo económico, como los orientados a mejorar la producción agrícola para reducir la escasez y el hambre. Al mismo tiempo, los países en desarrollo son grandes importadores de armamentos, lo que absorbe sus limitadas disponibilidades de divisas y contribuye a sus problemas de la deuda externa. Perciben aproximadamente la quinta parte del ingreso mundial, pero les corresponde más de la mitad de las transacciones de comercio de armas (Deger y Sen, 1990a). Las fuerzas armadas también pueden convertirse en una institución conservadora con sus propios intereses creados, renuente al cambio. Y al argumento de que los militares imparten educación y capacitación se puede responder que con frecuencia existen métodos distintos y más económicos de crear capital humano comercializable para el desarrollo económico.

124. Cabe pensar que la disparidad de opiniones acerca de las repercusiones de los gastos de defensa en el desarrollo se pueden resolver mediante pruebas empíricas. Un estudio estadístico experimental realizado por Benoit determinó que existía una relación positiva entre la carga de la defensa y las tasas de crecimiento, por lo que llegó a la conclusión de que los gastos militares no eran necesariamente perjudiciales para el crecimiento (Benoit, 1973). Sin embargo, esas conclusiones fueron blanco de críticas debido al simplismo de la labor estadística, reflejada en el carácter ad hoc de las ecuaciones utilizadas en la estimación; a la posibilidad de que los resultados fueran falsos, como resultado de la influencia de otras variables y de una causalidad bidireccional, y a que no se especificaban con exactitud las relaciones de causalidad ni el mecanismo de transmisión entre los gastos de defensa y el crecimiento. Posteriormente se han llevado a cabo pruebas econométricas más complejas. Estas tienden a demostrar un impacto directo positivo de los gastos de defensa en el crecimiento pero un impacto indirecto negativo en la tasa de ahorro. Como los efectos de esta tasa en el crecimiento son considerables y positivos, una vez que se combinan los efectos directos y los indirectos, el resultado neto total podría ser que los gastos militares tienen un efecto negativo en el crecimiento (Deger y Smith, 1983; Deger, 1986). Sin embargo, al revisar las pruebas contradictorias es preciso reconocer que los modelos de crecimiento y desarrollo elaborados por los economistas están lejos de ser satisfactorios. "Mientras no se pueda explicar el crecimiento en forma adecuada, será imposible enunciar

conclusiones empíricas definitivas respecto del impacto de los gastos militares en el crecimiento" (Hewitt, 1991, pág. 28).

125. No sorprende que los países sean diferentes y que los resultados empíricos acerca de la relación entre gastos de defensa y desarrollo difieran con el correr del tiempo y entre Estados. Mucho depende del nuevo uso que se dé a los gastos militares, especialmente su composición. Los gastos de defensa podrían promover el crecimiento si reemplazaran o desplazaran a los gastos de consumo públicos o privados; pero probablemente sus efectos en el crecimiento sean negativos si desplazan a la inversión privada productiva o a una eficiente inversión pública en infraestructura. Además, los beneficios de los gastos de defensa en cuanto al crecimiento se pueden lograr más eficientemente mediante programas orientados directamente a objetivos específicos, como educación y capacitación y gastos de salud, que son métodos más eficientes de crear capital humano comercializable (Hewitt, 1991). Sin embargo, los esfuerzos por transferir recursos desde el sector militar al sector civil pueden resultar particularmente difíciles en los países en desarrollo donde los mercados de trabajo y de capitales tal vez no estén suficientemente desarrollados para generar indicadores adecuados de los precios del mercado o debido a que los militares se resisten a dichos cambios (véase el capítulo IX sobre los problemas de la conversión de las ex economías de planificación centralizada debido a una falta similar de indicadores de los precios del mercado).

126. Es necesario asimismo hacer una distinción entre aquellos países que fabrican armas y los que no lo hacen. Los países productores de armamentos probablemente tropiecen con más dificultades para adaptarse al desarme, debido a los costos de transición a corto plazo relacionados con la posible pérdida de exportaciones de tecnología de alto nivel y de armamentos.

127. Tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo, el desarme tiene repercusiones en los gastos monetarios y en los recursos reales de mano de obra, capital, tierras y empresas. En principio, las corrientes de gastos se pueden reorientar con más facilidad desde el sector militar hacia el sector civil, pero la conversión del capital militar nacional existente a usos civiles es más difícil. Desde luego, en muchos países en desarrollo con graves problemas de desempleo esa conversión puede crear más desempleo a corto plazo en el campo tecnológico en lugar de liberar personal calificado para que contribuya al crecimiento y al desarrollo (véase el capítulo XI). Por otra parte, sin embargo, el problema de la conversión de un vasto capital militar es menos urgente en muchos países en desarrollo, debido a que éstos no tienen una base militar-industrial interna considerable.

D. El reto: la oportunidad de efectuar cambios

128. Los enormes costos de oportunidad de los gastos de defensa para los países en desarrollo, la continuación de las carreras de armamentos regionales y las posibilidades de conflicto, constituyen a la vez una amenaza para la paz mundial y un desafío para las Naciones Unidas y la comunidad internacional. Se han presentado propuestas para que la información sobre los gastos militares y sobre el comercio de armas sea más transparente. Tales propuestas se aplicarían a todos los países, tanto industrializados como en desarrollo, y la información sería reunida por las Naciones Unidas en su calidad de organización universal.

Se dio un primer paso en 1992 con el establecimiento del Registro de Armas Convencionales, que fue ideado para registrar las transferencias internacionales de armamentos relativas a determinados grupos de armas y para proporcionar información sobre las existencias y adquisiciones militares de los Estados Miembros (resolución 46/36 L de la Asamblea General, anexo). Es también evidente que en un momento en que se han concertado acuerdos satisfactorios sobre control de armamentos entre las grandes Potencias, "en el tercer mundo el control regional de armamentos brilla por su ausencia" (Deger y Sen, 1990a, pág. 26). Esa falta de control puede ser resultado de lagunas en los actuales arreglos institucionales internacionales, que impiden que se celebren negociaciones y acuerdos útiles sobre el control de armamentos entre Estados (las actuales negociaciones sobre el Oriente Medio son la excepción). También puede indicar una comprensión insuficiente de las causas de varias de las carreras de armamentos regionales.

E. Un ejemplo: la India y el Pakistán

129. El subcontinente indio es una de las regiones más pobres y más populosas del mundo. En ese contexto de pobreza generalizada los gastos militares tienen un costo de oportunidad excepcionalmente alto. Sin embargo, las tensiones continuadas entre la India y el Pakistán a lo largo de más de cuatro decenios ilustran la forma en que un conflicto regional puede degenerar en una carrera de armamentos regional. En ese lapso los dos países han entrado en guerra total en tres oportunidades, además de sostener numerosas escaramuzas fronterizas, lo que impidió una reducción apreciable de los gastos militares de cualquiera de ellos. El Pakistán gasta más per cápita y como proporción del PIB (alrededor del 6,8%, y la India el 4% aproximadamente), pero la India gasta mucho más en cifras absolutas, lo que se debe a la gran diferencia de tamaño de los dos países. No obstante, esta carrera de armamentos podría obedecer, al menos en parte, a causas internas. Por tratarse de dos naciones relativamente jóvenes que nacieron en medio de la hostilidad de la división de la India colonial británica, les ha resultado difícil cooperar y llegar a un compromiso. Por otra parte, la adopción de una postura militar dura y no cooperadora pasó a ser la opción preferida para la formación de naciones.

130. El caso de la India y el Pakistán ilustra dos cuestiones importantes. La primera es la necesidad de que existan "sistemas de alerta temprana" a fin de que las Naciones Unidas puedan prestar atención especial a las regiones "sensibles" antes de que se establezcan efectivamente las carreras de armamentos regionales. La segunda es la necesidad de determinar y examinar los factores internos que contribuyen a la situación y que se exteriorizan en las carreras de armamentos regionales.

F. Perspectivas futuras

131. Un plan amplio y ambicioso ha sido concebido por Robert McNamara bajo la forma de un modelo o visión de un nuevo orden mundial (McNamara, 1991). El objetivo de este nuevo orden mundial es lograr considerables ahorros a largo plazo en los presupuestos de defensa, proporcionando con ello recursos para la reestructuración tanto de los países industrializados como de los países en

desarrollo; esos cambios habrán de lograrse sin reducir la seguridad. Para lograr ese nuevo orden mundial se necesitan varias iniciativas de política:

- a) Nuevos acuerdos sobre reducción de los armamentos, que abarquen las armas nucleares, biológicas y químicas y los misiles balísticos. El Consejo de Seguridad hará cumplir esos acuerdos sobre armamentos utilizando para ello sanciones económicas y fuerza militar, si fuese necesario;
- b) Se proponen reducciones de un 50% de los presupuestos de defensa de los Estados Unidos y de los países del tercer mundo;
- c) Deberán imponerse restricciones al comercio internacional de armamentos;
- d) La ayuda a los países en desarrollo estará ligada a la reducción de los gastos de defensa;
- e) Las Naciones Unidas y las organizaciones regionales se encargarían de la seguridad colectiva y el mantenimiento de la paz mediante el uso de fuerzas multinacionales;
- f) Se reconoce que esos cambios tomarán tiempo, probablemente 10 años o más.

132. Aunque es probable que los objetivos tengan aceptación general, los medios para lograrlos y los problemas con que se tropezará para la creación de ese nuevo orden mundial serán objeto de controversias. Por ejemplo, será necesario que la comunidad internacional convenga en un conjunto de reglas generales que rijan el comportamiento y las relaciones entre Estados y las obligaciones de la comunidad internacional. Algunos Estados, como los países exportadores de petróleo, no dependen de la ayuda externa; otros se opondrán a la propuesta por considerarla una transgresión de la soberanía nacional. También es necesario reconocer que el complejo militar-industrial de los países industrializados tratará de frustrar y pasar por alto los acuerdos sobre control de armamentos, en tanto que algunos gobiernos de los países en desarrollo tratarían de desligar las cuestiones relativas a la ayuda de las reducciones de los gastos de defensa. Las propuestas también pueden tener efectos secundarios no previstos. Por ejemplo, la limitación de las exportaciones de armamentos podría conducir a la creación o ampliación de las industrias nacionales de defensa (Hartley, 1991b). De todos modos, esa visión de un nuevo orden mundial indica tanto el reto como la enorme oportunidad que se abre ante las Naciones Unidas y la comunidad internacional. Un cálculo indica que la reducción del 3% anual de los gastos militares en los países ricos y los países pobres durante todo el decenio de 1990 rendiría un dividendo de paz de 1.500.000 millones de dólares para el desarrollo humano antes del año 2000 (de los cuales 1.200.000 millones correspondería a los países industrializados y 279.000 millones a los países en desarrollo: PNUD, 1992, pág. 8).

IX. AJUSTE ECONOMICO Y CONVERSION

A. Introducción: cuestiones fundamentales

133. Es corriente afirmar que las reducciones de los gastos en defensa ofrecerán beneficios inmediatos en forma de dividendo de la paz. Esta es una aseveración incorrecta y engañosa. Como un proceso de inversión, el desarme supone costos iniciales de ajuste y transición, que se reflejan en la no utilización y la subutilización de los recursos reales. A menudo se pasan por alto dichos problemas y costos o se afirma que pueden resolverse mediante políticas estatales adecuadas. Rara vez se especifican las políticas adecuadas, de modo que inevitablemente los posibles afectados por las reducciones y el desarme se opondrán a políticas que los dejen en peores condiciones que antes. En este contexto, la economía elemental del bienestar ofrece ciertas directrices de política al sugerir que el bienestar de la sociedad sólo puede mejorarse si los posibles afectados son remunerados de alguna forma. Esta es la parte de política del problema que ofrece oportunidades para reducir a un mínimo los costos de ajuste y que se trata en la tercera parte (véase el capítulo XI). Antes de ocuparse de las opciones de política, es necesario analizar los problemas relacionados con la conversión, la transición y el ajuste a las reducciones en gastos militares. Inevitablemente, esta es una esfera sujeta a polémica que ha estado dominada por mitos, emociones e ideologías y en que están ausentes el análisis, el contenido crítico y las pruebas corroborativas (Kirby y Hooper, 1991; Paukert y Richards, 1991).

134. El presente capítulo se centra en los gastos de inversión que deben efectuarse a fin de hacer realidad los posibles beneficios económicos del desarme. Se analizan los aspectos económicos del cambio, el ajuste y la conversión en la medida en que afectan a los recursos de mano de obra y de capital en los países con economía de mercado y con economía de planificación centralizada o en transición y en los países en desarrollo. Como punto de partida, se define la conversión y se expone un marco para analizar los efectos económicos de las reducciones de los gastos militares.

B. Definición de la conversión

135. La conversión se presta por lo menos a dos interpretaciones. En primer lugar, existe la interpretación estrecha de conversión de fábricas para la defensa en establecimientos que fabrican artículos para uso civil y, viceversa, la conversión de fábricas para uso civil en establecimientos que fabrican artículos para uso militar. En efecto, esta interpretación supone una sustitución de productos en que la misma fábrica y el mismo personal fabrican productos para uso civil en lugar de productos para uso militar. Dicha sustitución de productos no es posible para las fuerzas armadas que permanecen en el sector militar. Sin embargo, con un cambio de propiedad, existen posibilidades de sustitución de productos para parte de las instalaciones de defensa de las fuerzas armadas, que pueden convertirse a usos civiles. Por ejemplo, las bases aéreas militares pueden emplearse como aeropuertos civiles.

136. En segundo lugar, una interpretación más amplia de la conversión se centra en el proceso de reasignación de recursos liberados de las fuerzas armadas y de las industrias de la defensa en decadencia a los sectores y las regiones en

expansión de la economía. Este proceso de reasignación de factores se produce en forma continua en cualquier economía dinámica y su éxito depende del funcionamiento de los mercados de mano de obra y capital, así como de la situación de la economía en general (por ejemplo, recesión o prosperidad). En el presente capítulo se adopta la definición más amplia de conversión. Como quedará en evidencia, el adoptar la interpretación estrecha llevaría a la conclusión de que, en muchos casos, la conversión no sería ni técnica ni económicamente viable.

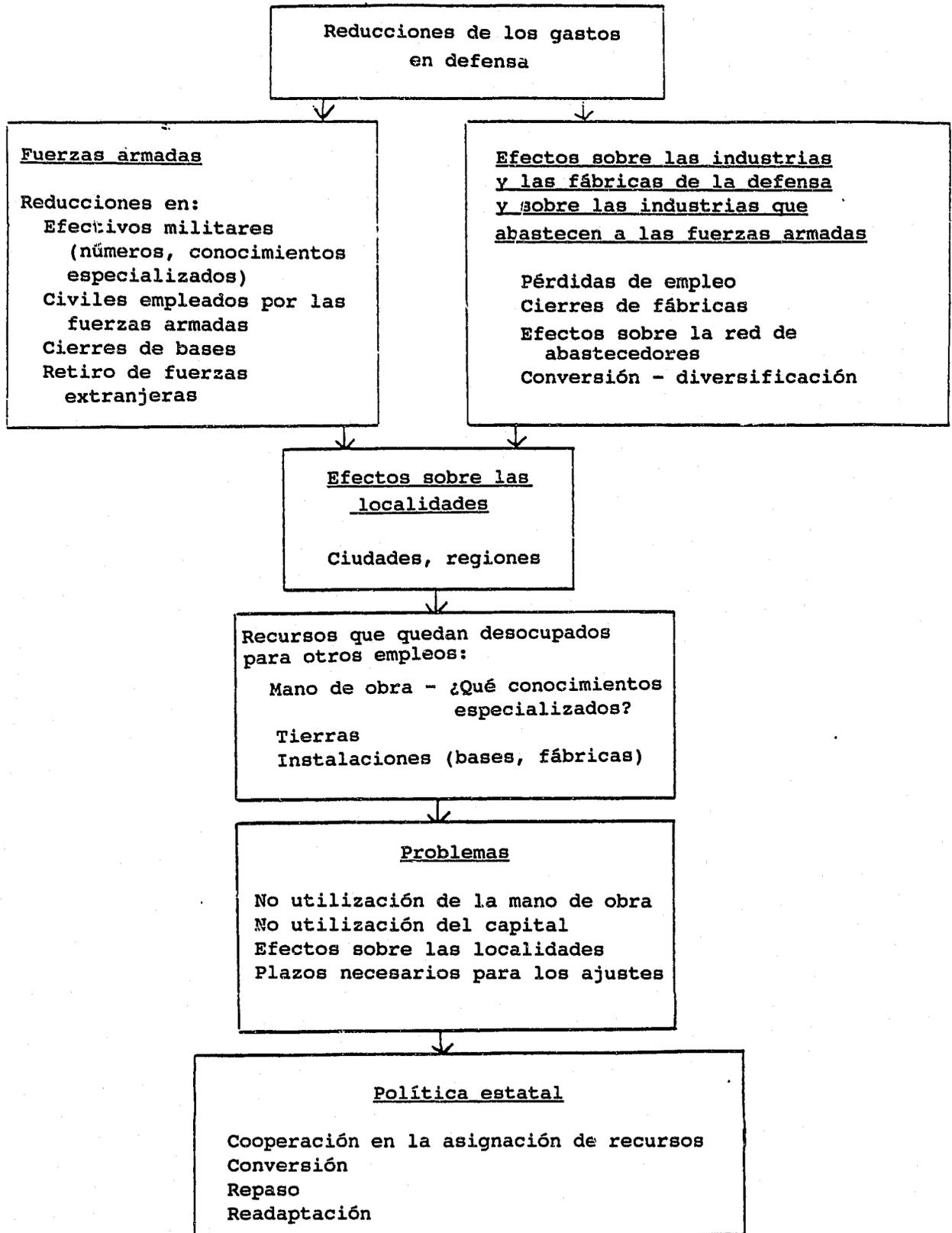
C. Los costos de las reducciones en defensa

137. Cuando las reducciones en defensa son parte de una política de limitación de armamentos, hay dos categorías de gastos que deben realizarse. En primer lugar, la limitación de armamentos de por sí no es gratuita; hay que considerar gastos de negociación, verificación, inspección y destrucción de armas (véase el capítulo VII). Estos gastos pueden variar de relativamente reducidos a apreciables. Las iniciativas unilaterales en materia de limitación de armamentos evitarán algunos de estos gastos, aunque quizás hubiese que realizar gastos para la destrucción de las armas. En segundo lugar, y lo que es más importante, el desarme supone costos de ajuste resultantes de la liberación de recursos de las fuerzas armadas y de las industrias de la defensa (véase el capítulo II, gráfico II). Por ejemplo, se efectúan gastos al desmovilizar y recontractar (o no) a los efectivos militares y los recursos liberados de las industrias de la defensa. Se producirán efectos sobre la asignación de recursos en forma de mano de obra, capital, materias primas, servicios, energía y administración a nivel de la economía en general, la industria y las empresas, difiriendo los efectos entre las regiones y entre el corto y el largo plazo.

138. En el gráfico V se expone un marco simple para determinar los costos del desarme (los beneficios en el largo plazo se analizan en la tercera parte, capítulo X). En el gráfico se indican los efectos económicos de las reducciones en defensa sobre las fuerzas armadas, las industrias de la defensa y las industrias que abastecen al sector de la defensa, según se reflejan en el personal desocupado, el cierre de bases de defensa y fábricas para la defensa y las reducciones en las industrias que abastecen a dichas bases y fábricas. Dichos efectos tendrán alcance local o regional. Así pues, para la economía de cada país hay consecuencias directas e indirectas. Habrá efectos directos vinculados a la liberación de recursos para otros usos, así como efectos indirectos en formas como reducciones en la producción y el empleo de las industrias abastecedoras y los efectos en materia de beneficios derivados entre el sector de la defensa y el sector civil. También podría haber una posible transformación en la cultura de las empresas de la defensa de una postura de dependencia de los gobiernos a una cultura empresarial basada en espíritu de empresa, disposición a asumir riesgos y sensibilidad a las fuerzas del mercado (Hartley y Hooper, 1991).

Gráfico V

Los costos del desarme



139. Se suscitan entonces interrogantes respecto de cuán bien y con cuánta rapidez los países con economía de mercado y con economía de planificación centralizada o en transición se pueden adaptar a reducciones de los gastos en defensa (los países con economía en transición son países que están abandonando los mecanismos administrativos de asignación en favor de sistemas de mercado). De las respuestas a estos interrogantes depende la respuesta al de si podría intervenir la política estatal; de ser así, ¿debería centrarse la política en cooperar a la reasignación de recursos de los sectores de defensa en decadencia a otros sectores de la economía o debería ayudar a los contratistas de defensa a trasladarse a actividades civiles? Algunos de estos problemas de ajuste probablemente sean aún más improbables en los antiguos países socialistas y de economía de planificación centralizada de Europa oriental y de la ex Unión Soviética, en que se están realizando esfuerzos por convertir las industrias de la defensa simultáneamente con la privatización y la transición a una economía de mercado. Sin embargo, estos problemas de ajuste no son nuevos ni están limitados a la defensa. La economía civil tiene un largo historial de ajuste a los cambios. Además, ya se han producido importantes reducciones en los gastos en defensa, como los ocurridos a raíz del fin de las guerras mundiales primera y segunda. Sin embargo, quizás dichas experiencias anteriores no sean de utilidad para aplicarlas a la situación actual. Actualmente las reducciones de defensa se produciendo en una situación de paz sin una demanda en auge de productos civiles, en contraste con la situación imperante tras la segunda guerra mundial. Además, desde 1945 las empresas de la defensa se han vuelto mucho más especializadas, basándose en tecnologías que son menos adaptables y de menor utilidad para fines civiles, de modo que no es posible una sustitución de productos en la misma forma que antes.

140. Un marco del tipo esbozado en el gráfico V sirve de base para evaluar los costos y beneficios de las reducciones de los gastos en defensa. La función que puede desempeñar la política estatal en lo que atañe a reducir a un mínimo los costos de ajuste en el corto plazo y aumentar al máximo los beneficios en el largo plazo de las inversiones en desarme se analiza en la tercera parte. El presente capítulo se centra en los costos del ajuste y en el gráfico V se individualizan los interrogantes a que deben abocarse los economistas, los investigadores y los encargados de la formulación de políticas para un debate razonable y opciones públicas con conocimiento de causa. En algunos casos hay resultados de investigaciones que dan respuesta a los interrogantes; sin embargo, suele carecerse de una labor analítica y empírica satisfactoria que dé respuestas adecuadas, aunque algunos de los vacíos en el conocimiento reflejan la falta de una experiencia real en materia de desarme (Hartley y Hooper, 1990b). No obstante, se pueden individualizar algunas de las cuestiones pertinentes a la política que guardan relación con los aspectos de ajuste del desarme:

a) ¿Qué industrias, regiones y localidades son especialmente vulnerables a las reducciones de los gastos en defensa resultantes del desarme? Las reducciones afectarán a las empresas e industrias y sus redes de abastecedores dependientes de los mercados de la defensa y supondrán el cierre de bases militares o su funcionamiento a menor capacidad, con efectos desfavorables sobre el poder adquisitivo en ciudades y regiones (Paukert y Richards, 1991);

b) ¿Qué tipos de mano de obra y conocimientos especializados y en qué número quedarán desocupados por las fuerzas armadas, las industrias de la

defensa y sus industrias abastecedoras, y dónde tendrán lugar las reducciones de empleo?

c) ¿Con qué facilidad se podrán colocar en el mercado los recursos de mano de obra y capital que quedarán desocupados? Por ejemplo, algunos de los conocimientos especializados del personal militar son sumamente específicos y de valor únicamente para los militares, como los operadores de torpedos y misiles y los artilleros de tanques. El valor de los conocimientos generales adquiridos en el servicio militar que normalmente trata de obtener la industria civil quizás podría verse depreciado con la repentina disponibilidad de un gran número de ex combatientes en el mercado laboral. Análogamente, algunas instalaciones de defensa como fábricas de cohetes y astilleros para submarinos podrían ser sumamente especializadas para usos de la defensa, mientras que otras fábricas e instalaciones podrían transformarse fácil y económicamente a usos civiles. Como ejemplos se cuentan campos de aterrizaje militares que pueden convertirse en aeropuertos civiles y fábricas de aviones que pueden fabricar aviones civiles de pasajeros en lugar de aeronaves de combate.

141. En el resto del presente capítulo se examinan estas cuestiones en dos etapas. En primer lugar, se utiliza un método basado en la función de producción en que se examinan los problemas de ajuste con que tropiezan la mano de obra y el capital como insumos a la función de producción militar. En este caso se hace una distinción entre mano de obra militar y civil y entre capital militar y civil. En segundo lugar, se examina la experiencia de la conversión en los países con economía de mercado, los países con economía en transición y los países en desarrollo.

D. Problemas de ajuste: mano de obra

1. Ajustes de la mano de obra

142. Los gastos en defensa son una fuente importante de empleo en los países con economía de mercado, de planificación centralizada o en transición, ya se trate de países industrializados al igual que en desarrollo. Dichos gastos redundan en el empleo de personal de diversas calificaciones en las fuerzas armadas, funcionarios públicos en los ministerios de defensa, científicos y tecnólogos en establecimientos de investigación de la defensa del gobierno y del sector privado y profesionales, obreros especializados y no especializados en industrias que suministran equipo para la defensa, realizan trabajos de construcción y producen otros bienes y servicios (véanse los capítulos IV y V). La cuantía verdadera de los empleos que dependen de los gastos en defensa comprenderá los empleados directa e indirectamente. Entre los ejemplos se cuentan los de las redes abastecedoras (por ejemplo, abastecedores de aluminio para las fábricas de aeronaves) y aquellos cuyos empleos dependen del poder adquisitivo de las fuerzas armadas y los trabajadores de la industria de la defensa, incluidas comunidades en que los contratistas de la defensa y las bases militares son la fuente exclusiva o principal de empleo. Dicha diversidad en los efectos directos e indirectos hace que resulte sumamente difícil obtener datos precisos sobre la totalidad de los efectos de los gastos en defensa sobre el empleo (véase el capítulo IV). En efecto, se carece de información detallada sobre las redes de abastecedores, sobre la ubicación geográfica de los proveedores de los contratistas primarios de la defensa, sobre su dependencia de

las ventas de productos de defensa y sobre su importancia en los mercados laborales locales (Paukert y Richards, 1991; Hartley y Hooper, 1990b). Análogamente, por lo general se carece de datos sobre la importancia de las bases militares nacionales y extranjeras en el contexto de sus mercados laborales locales (Sharp, 1990).

2. Mano de obra militar

143. Una de las principales consecuencias del desarme es la transición hacia fuerzas armadas más reducidas. Como resultado, un número considerable de efectivos militares quedarán licenciados y entrarán al mercado laboral. Sus perspectivas de empleo dependerán de la magnitud de la reducción de las fuerzas, del período de tiempo durante el cual ocurren las reducciones de efectivos, de las posibilidades que tengan sus conocimientos para colocarse en el mercado y del estado general de la economía en la que pasan a ser licenciados. Si se producen reducciones masivas y rápidas de mano de obra en una economía ya recesiva y con elevados índices de desempleo, ello causará los mayores trastornos e impondrá los mayores costos de ajuste.

144. La perspectiva de tener que hallar un nuevo empleo luego de pasar toda una vida en una sola ocupación y quizás en una sola empresa plantea importantes problemas de ajuste personal para muchos trabajadores. Dichos problemas de ajuste probablemente sean tan grandes, cuando no mayores, para el personal militar profesional que ha ejercido su carrera por un largo período. Los soldados profesionales y los oficiales con una vida de experiencia en las fuerzas armadas habrán adquirido un conjunto de actitudes y valores que quizás no se transfieran con facilidad y rapidez a la cultura y las necesidades diferentes de las empresas y organizaciones civiles (por ejemplo, las exigencias disciplinarias son diferentes). Por otra parte, algunos soldados profesionales se suelen enfrentar a una interrupción a mitad de la carrera, mientras que los reclutas a menudo han prestado servicios por menos tiempo que el normal en una vida civil de trabajo civil. Análogamente, para los efectivos conscriptos el período de servicio es mucho más breve, no más de dos o tres años. Así pues, en el caso de algunos efectivos de las fuerzas armadas la expectativa de un cambio de carrera puede hacer la transición algo más fácil de lo que ha ocurrido con trabajadores en industrias civiles que sufrieron una rápida declinación.

145. Los efectos de la reducción de efectivos en las fuerzas armadas sobre el empleo dependerán en parte de los tipos de conocimientos de los licenciados. Algunos miembros de las fuerzas armadas adquieren conocimientos que tienen un gran mercado y son fácilmente transferibles a la economía civil. Entre ellos se cuentan pilotos de transporte aéreo, ingenieros, operadores de computadoras, mecánicos de vehículos, choferes y personal médico. Otros militares tienen conocimientos sumamente especializados y no transferibles, que sólo tienen valor para las fuerzas armadas, como operadores de misiles, paracaidistas y tripulantes de submarinos propulsados por energía nuclear. Para estos grupos sin conocimientos transferibles, el desarme los convierte en capital humano obsoleto. En otras partes, muchos soldados, especialmente los que ingresan al servicio sin una educación académica, se benefician posteriormente en la vida civil de la formación impartida durante el servicio militar. Gran parte de los indicios empíricos sobre la experiencia en materia de empleo civil de personal militar se refiere a soldados de las fuerzas armadas de los Estados Unidos, en

que los resultados son un tanto ambiguos (Hartley y Hooper, 1990b). Hay indicaciones que sugieren que no hay muchas diferencias entre los beneficios obtenidos del servicio militar y los de la formación civil. Otros estudios sugieren que los beneficios derivados del adiestramiento militar son mayores para los grupos desfavorecidos y minoritarios (Browning y otros, 1973). La importancia del servicio y el adiestramiento militares para el empleo y los ingresos futuros también se ve afectada por el estado del mercado laboral en el momento de reingresar a la fuerza de trabajo civil. Por ejemplo, a los ex combatientes de la guerra de Viet Nam que reingresaron a la fuerza laboral no les fue tan bien en comparación con sus competidores que no eran ex combatientes, como ocurrió en el caso de los que quedaron licenciados luego de la guerra de Corea. Esta diferencia reflejaba los rápidos cambios que habían tenido lugar en la fuerza laboral civil, la pérdida de antigüedad y el estado recesivo del mercado laboral (Berger y Hirsch, 1983).

3. Empleo civil

146. El desarme reducirá la demanda de mano de obra en las industrias de la defensa y sus industrias abastecedoras. Como resultado, el personal que quede licenciado por las fuerzas armadas estará tratando de buscar un empleo al mismo tiempo que las industrias de defensa también están dejando trabajadores desocupados en el mercado laboral.

147. Al igual que otras formas de gastos, los gastos militares generan y sustentan empleos. Sin embargo, se plantean interrogantes respecto de si sus efectos sobre el empleo son diferentes y distintivos. Los estudios de la relación entre gastos militares y desempleo sugieren que a nivel agregado no es necesario tener especialmente en cuenta los gastos en defensa. Sobre esta base, no es probable que las reducciones en la parte correspondiente a los gastos en defensa en la producción nacional entrañen mayores niveles medios de desempleo en comparación con reducciones en otras formas de gastos (Dunne y Smith, 1990a). Sin embargo, se producirán efectos localizados en las ciudades y comunidades locales que dependan sobremanera de los gastos militares resultantes, ya sea de empresas de la defensa o de bases militares (Richards, 1990).

148. En un estudio de la Oficina del Presupuesto del Congreso relativo a los Estados Unidos se estimaron los efectos económicos de los planes del Gobierno en 1991 de una reducción efectiva de los gastos en defensa en un 20% entre 1991 y 1997. Como resultado de pérdidas de empleos en el sector de la defensa y de aumentos de empleos en la economía civil (a causa de una disminución del déficit), en el estudio se estimaron pérdidas netas de empleos de alrededor de 300.000 para 1995. Como parte de este cambio neto, hay una pérdida estimada de cerca de 1,1 millones de empleos relacionados con la defensa para 1995, que comprenden 400.000 empleos directos en la defensa y otras 200.000 pérdidas de empleo indirectas en las industrias abastecedoras. Entre las industrias de la defensa que probablemente experimenten pérdidas de empleos apreciables se cuentan las industrias de tanques, misiles, ingeniería naval, aeronaves y artillería. En el plano regional, en el estudio se estimó que incluso para los Estados más dependientes de la defensa, los efectos desfavorables de las reducciones en defensa de 1991 en el corto plazo serían relativamente moderados, aunque algunas pocas comunidades locales sufrirían graves efectos adversos en el corto plazo (por ejemplo, el cierre del Fuerte Ord, Monterey; la fábrica

siderúrgica de Bath, Maine; véase Estados Unidos, Oficina del Presupuesto del Congreso, 1992).

149. En el caso del Reino Unido, se han realizado simulaciones relativas a los efectos sobre el empleo de la reducción del presupuesto de defensa en un 50% para el año 2000, lo que exige reducciones a una tasa media anual de un 8% a un 9%, resultando a la larga en un presupuesto de defensa equivalente al 2% del PIB. Con arreglo a este modelo, si no se realizan gastos compensatorios, el resultado sería una disminución de la producción nacional y un aumento del desempleo de más de 460.000. Sin embargo, si los fondos liberados a raíz de la reducción de la defensa se utilizasen para otros gastos públicos como la enseñanza o la salud, los efectos netos serían una mayor producción y una reducción del desempleo en más de 500.000 (Dunne y Smith, 1990b). No obstante, los cambios agregados que sugiere este modelo disimulan importantes problemas para ciertas industrias, regiones y ciudades que dependen sobremanera de los gastos en defensa. Evidentemente, algunos de los efectos sobre el empleo dependerán en un principio de la forma en que las empresas respondan al desarme.

E. Problemas de ajuste: capital

150. El desarme tendrá importantes repercusiones sobre el capital utilizado en las instalaciones de investigación y fabricación de la defensa y en las bases de la defensa. Las empresas de la defensa tienen que decidir si permanecer en el mercado de la defensa, buscar nuevos productos para sus fábricas existentes, reconstruir y readaptar sus fábricas o venderlas. En los países con economía de mercado mucho dependerá de si el capital (fábricas y equipos) es especializado y no transferible a otros usos civiles; el convertir una fábrica de la defensa sumamente especializada en algún uso civil quizás sea tan costoso que no valga la pena. Sin embargo, las empresas en los países con economía de mercado y otros países pueden adoptar diversas respuestas para mantener el valor de su capital.

1. La respuesta de las empresas

151. El Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa de 1990 y las posteriores iniciativas unilaterales han redundado en reducciones en los gastos militares y cambios en el equilibrio de las fuerzas armadas que tendrán importantes consecuencias para la magnitud, la estructura, la composición y el rendimiento de las industrias de la defensa. Las reducciones en la magnitud de las fuerzas terrestres, navales y aéreas disminuirán la demanda de equipo terrestre, marítimo y aéreo, lo que tendrá importantes efectos sobre las industrias abastecedoras. Sin embargo, si bien disminuirá el volumen de las actividades en la industria de la defensa en los Estados de la OTAN y los ex Estados del Tratado de Varsovia, probablemente se crearán ciertos nuevos mercados dinámicos a raíz de la transición hacia fuerzas defensivas en lugar de ofensivas (por ejemplo, mayor insistencia en vigilancia, alerta temprana y misiles defensivos). El proceso de limitación de armamentos también creará de por sí nuevos mercados vinculados a la inspección, la verificación y la eliminación de equipo militar excedente, como armas nucleares.

152. Los contratistas de la defensa responderán a las reducciones en diversas formas. Buscarán nuevos contratos militares o civiles o se adaptarán a una menor producción y aguardarán nuevos pedidos futuros de la defensa. Es probable que los mercados de exportación se vuelvan más competitivos en la medida en que las empresas europeas, de los Estados Unidos y la de ex URSS respondan a las reducciones de la defensa y las perspectivas de exceso de capacidad explorando los mercados extranjeros, posiblemente con apoyo estatal. Sin embargo, luego de la guerra del Golfo, quizás se realicen esfuerzos internacionales para reglamentar el comercio de armas, en particular los envíos de armas al Oriente Medio (véanse los capítulos VI y VII).

153. Las probables reducciones en las perspectivas del mercado interno y externo darán lugar a cierres de fábricas, pérdidas de empleos y abandono de la industria de la defensa, así como a consolidaciones de empresas en los planos nacional e internacional. Estos cambios intensificarán la tendencia a un número más reducido de grandes contratistas internacionales de la defensa con diversas actividades civiles y militares.

154. Al analizar su respuesta a las reducciones en la defensa, las empresas se verán motivadas por la necesidad de supervivencia y la rentabilidad. En el corto plazo, su ajuste se verá limitado por rigideces de los factores y compromisos contractuales. Tendrán que actuar con las fábricas y la mano de obra existentes en las localidades en que se sitúan, y con los mercados y sistemas de distribución existentes. Requiere cierto tiempo cerrar una fábrica y declarar a grandes números de trabajadores superfluos. Análogamente, se necesita tiempo para reconsiderar la estrategia de una empresa y descubrir nuevos mercados rentables en que se pudieran aprovechar las ventajas competitivas de la empresa. A la larga, todo puede cambiarse, incluido el tamaño de la fábrica, y se pueden efectuar los ajustes más eficientes. Así pues, los costos inmediatos del ajuste tenderán a recaer antes que nada sobre los trabajadores, especialmente la mano de obra variable que no cuenta con contratos por períodos prolongados, por ejemplo, a causa de reducciones en las horas de trabajo y de posterior pérdida del empleo. Hará falta mayor tiempo para organizar los cierres de fábricas, ya que las empresas precisarán de tiempo para reorganizar la distribución geográfica de sus locales, y para seleccionar aquellos establecimientos que deben reorganizarse o venderse para aprovecharlos en otros usos. Otra respuesta en el corto plazo será tratar de conseguir mayores ventas en los mercados existentes de la empresa, retirar trabajos de los subcontratistas y obtener trabajos de subcontrata. En el más largo plazo, digamos entre tres y cinco años, una empresa puede invertir en los costos necesarios para ingresar a mercados militares y civiles completamente nuevos y puede decidir si ingresar a dichos mercados mediante expansión interna o mediante consolidación o absorción.

155. Al mismo tiempo, los contratistas y otros grupos que probablemente se vean afectados por el desarme ejercerán presión sobre los gobiernos para oponerse a las reducciones en defensa y hacer que modifiquen sus políticas. Tratarán de que se aplacen o revisen los cambios de política; exigirán apoyo estatal o trabajo civil compensatorio, como por ejemplo, ayuda inicial para la fabricación de aeronaves civiles o subvenciones para la ingeniería naval mercante, e insistirán en que el gobierno ofrezca generosas indemnizaciones a los afectados. En este caso, debe reconocerse que ciertas medidas de política estatal en realidad podrían impedir reasignaciones eficaces y socialmente convenientes de

los recursos y podrían utilizarse para mantener el costoso sustento de grupos de intereses de fabricantes establecidos e ineficaces (véase el capítulo XI).

2. Capital militar: conversión de las instalaciones de defensa

156. Las reducciones en la magnitud de las fuerzas armadas darán lugar al cierre de bases. Las fuerzas armadas ya no necesitarán tantas bases aéreas, guarniciones del ejército, instalaciones de adiestramiento, astilleros navales y sus instalaciones de apoyo. Ya a raíz del Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa de 1990 e iniciativas unilaterales, las reducciones en los niveles de las fuerzas en toda Europa han dado lugar al cierre de varias instalaciones de defensa resultantes del retiro de fuerzas apostadas en el extranjero de los Estados Unidos, el Reino Unido y la ex URSS. Algunas de estas bases suelen ser importantes componentes de la economía local, situadas en zonas en que hay pocas oportunidades diferentes de empleo; por consiguiente, su cierre puede tener graves consecuencias para el empleo de civiles y para el poder adquisitivo de la economía local. Sin embargo, los cierres de bases no son un fenómeno exclusivo del decenio de 1990 ni del sector militar (Estados Unidos, Oficina del Presupuesto del Congreso, 1992).

157. Hubo cierres de bases en grandes números luego del final de la segunda guerra mundial. Desde entonces, se ha hallado empleo para muchas de estas bases superfluas (es decir, el capital es transferible). Algunas antiguas bases aéreas se han convertido en aeropuertos; algunos sitios se han convertido en parques comerciales, cárceles o instalaciones de almacenamiento (por ejemplo, para productos agrícolas); algunos se han remodelado y convertido en centros de vivienda y comerciales, mientras que otros se han vuelto a destinar a usos agrícolas. En los países con economía de mercado, las instalaciones de defensa superfluas tendrán un precio de mercado que refleje su valor para otros usos posibles, incluidos los costos de despejar el sitio de instalaciones sumamente especializadas para la defensa sin otras posibilidades de uso. Sin embargo, se presentan problemas análogos de ajuste en la economía civil. No es raro que las comunidades locales tengan que adaptarse al cierre de una importante fuente de empleo en la ciudad, como una mina local, una acería o un astillero. El éxito o el fracaso de la adaptación al cambio dependerán del estado general de la economía, de cuán bien y con cuánta rapidez se pueda ajustar la economía local al cambio y del aporte de la política estatal (véase la tercera parte). Sin embargo, es probable que los problemas de ajuste de la mano de obra y el capital difieran de un sistema económico a otro.

F. El ajuste en diferentes sistemas económicos

1. La conversión en los países industrializados con economía de mercado

158. La experiencia anterior en los países industrializados con economía de mercado de América del Norte y Europa occidental sugiere que muy pocas instalaciones industriales de la defensa se convertirán en el sentido de fabricar fundamentalmente el mismo producto para un mercado civil. Entre las posibles excepciones se cuentan productos aeroespaciales militares y civiles,

entre ellos aeronaves, motores de aviación, helicópteros y satélites espaciales, al igual que la transición de la construcción de buques de guerra a la de buques mercantes. Las posibilidades de que los abastecedores y los fabricantes de componentes se transformen en este sentido son mayores que para los contratistas primarios. Por ejemplo, los abastecedores de orugas para tanques rápidamente pueden adaptar sus fábricas y su mano de obra a la fabricación de orugas para equipos de movimiento de tierras. Algunas empresas tratarán de aprovechar la tecnología, los recursos y los conocimientos especializados acumulados para la industria de la defensa en otras esferas civiles. Dichos esfuerzos tropezarán con cuatro tipos de dificultades principales:

a) Muchas empresas de la industria de la defensa son especializadas, y no están acostumbradas a actuar en mercados civiles competitivos. Sus instalaciones de producción, su fuerza laboral y su cultura están sumamente adaptados para la defensa. El proceso de obtener y llenar pedidos, los procedimientos de contrata, las normas y todos los aspectos de las transacciones difieren de los mercados de la defensa a los mercados civiles. Algunas empresas se han especializado en la defensa debido a los beneficios de la especialización; ofrecen ventajas para el trabajo en defensa, que supone una cultura diferente de la del trabajo para fines civiles (Melman, 1970);

b) La necesidad de encontrar mercados civiles y productos para uso civil que puedan fabricarse utilizando los recursos de que disponen los contratistas especializados de la defensa;

c) La necesidad de descubrir mercados civiles rentables. Se plantean interrogantes respecto de por qué, si existen mercados civiles potencialmente rentables que se puedan aprovechar, las empresas existentes ya no hayan ingresado en esos mercados;

d) La dificultad de conversión en un período de recesión. Aun cuando las empresas puedan transferir rápida y fácilmente sus instalaciones y su fuerza laboral de la defensa a la producción civil, podrían estar impedidas de hacerlo debido a una recesión en el sector civil de la economía.

159. Se puede utilizar un marco simple para evaluar las perspectivas de conversión de la capacidad industrial de la producción militar a la producción civil. Hay dos características importantes. En primer lugar, la dependencia de una empresa de las ventas para la defensa que entraña la dependencia de un solo cliente, contratos no competitivos basados en los costos, investigación y desarrollo financiados por el Estado, un mercado protegido, utilidades garantizadas y una cultura de dependencia en lugar de la cultura de espíritu de empresa (Melman, 1970). En segundo lugar, la dependencia de una empresa de tecnología dirigida a la defensa propia de la defensa. Algunas tecnologías de defensa tienen amplias aplicaciones civiles, como el radar, la aviación y la aerodinámica; otras tienen a lo más unas pocas aplicaciones civiles directas; por ejemplo, técnicas para esquivar el radar, el blindaje y las armas nucleares (véase el capítulo V). En el gráfico VI se esboza un marco analítico que sirve de punto de partida para evaluar las perspectivas de conversión (Dussauge, 1987). Las empresas en el sector A son aquéllas en que la conversión es más fácil y más viable. En contraste, las empresas en el sector D enfrentan las mayores dificultades de conversión: las ventas para la defensa dominan su cifra de negocios y dichas empresas dependen de tecnología dirigida a la defensa

que está sumamente adaptada al sector de la defensa (véanse en el capítulo IV detalles relativos a las empresas que dependen de las ventas para la defensa).

Gráfico VI

Un marco para la conversión

		Dependencia de ventas para la defensa	
		Baja	Alta
Dependencia de tecnología dirigida a la defensa y propia de la defensa	Baja	A relativamente fácil	B
	Alta	C	D más difícil

160. Para las empresas especializadas de la defensa que dependen por completo de contratos con la defensa, la conversión directa es técnicamente difícil y costosa y probablemente no valga la pena. En el caso de dichas empresas, la fábrica, el equipo, los directivos y los trabajadores están adaptados en grado sumo a la defensa y no son transferibles, al menos a un costo razonable. En dichas circunstancias, probablemente lo más eficiente sea cerrar la fábrica especializada en la defensa y, si hay compradores dispuestos, remodelar el sitio para otros fines, como viviendas, parques industriales o centros de compras.

161. Los partidarios de la conversión directa de fábricas especializadas de defensa a menudo aducen que hay muchas oportunidades abiertas para dichas empresas en el mercado civil. Rara vez se abocan a los problemas siguientes:

- a) Los costos de convertir las fábricas para la defensa y de impartir cursos de repaso a los trabajadores;
- b) Los costos de ingresar a los mercados civiles;
- c) Si cabe esperar que los mercados civiles resulten rentables.

162. Si estos partidarios de la conversión están en la razón y si hay muchas oportunidades que ya no estén aprovechando las empresas civiles especializadas existentes, existe una prueba definitiva en el mercado de capital, a saber, las empresas para la defensa serán absorbidas o sus fábricas podrán venderse y destinarse a otros usos. En otras palabras, cuando las fábricas para la defensa se ofrezcan a la venta, las comprarán empresas que estiman que pueden hallarles un empleo rentable. Sin embargo, lo más corriente es que la fábrica de defensa original y su emplazamiento se remodelen para otros usos más adecuados. Por otra parte, en el intervalo, la mano de obra desocupada estará desempleada y quizás tenga que seguir cursos de repaso, o se volverá a emplear en otros

sectores de la economía (dependiendo de lo bien que se comporten los mercados laborales locales; véanse estudios relativos a Londres, Michigan, Munich y Roma en Paukert y Richards, 1991).

163. Contrariamente a las suposiciones de los partidarios de la conversión, el ajustarse al cambio requiere tiempo; no es un proceso instantáneo ni gratuito. Mucho depende de las oportunidades del mercado civil, pero lo más corriente es que quizás sea necesario un período de ajuste de hasta cinco años. Tampoco el debate sobre la conversión debería estar dominado por los grandes contratistas primarios de la defensa. Para los abastecedores y subcontratistas, la conversión directa no es un problema tan grave. Lo más corriente es que para estas empresas la defensa sólo constituya una parte de su volumen de negocios y sus recursos podrían utilizarse de manera flexible e intercambiable en producción militar y en producción civil. Entre otros ejemplos se cuentan fundiciones que pueden fabricar productos para fines de la defensa y fines civiles, así como cajas de cambio para tanques que se pueden usar para tractores y vehículos pesados.

164. Entre los contratistas primarios, hay posibilidades de conversión directa, si se utilizan los recursos de defensa de la empresa para fabricar artículos de uso civil. El sector aeroespacial es un buen ejemplo, en que las instalaciones y la mano de obra de una empresa son transferibles y pueden utilizarse para fabricar aviones, helicópteros y motores de aviación militares o civiles. Otros ejemplos de conversión no han sido tan felices. Por ejemplo, el empeño de Vickers (Reino Unido) para pasar de la fabricación de tanques a la de tractores después de 1945 resultó un fracaso financiero simplemente debido a que Vickers no pudo competir con las empresas especializadas en la fabricación de tractores existentes (Hartley y Hooper, 1990a). Hay buenas razones para dicho fracaso. Vickers es una empresa especializada en defensa que sólo puede competir y sobrevivir en su mercado especializado. Análogamente, las empresas fabricantes de tractores han sobrevivido gracias a que han establecido una ventaja competitiva en su sector de especialización. Si hay oportunidades rentables en los mercados civiles para tractores, cabe esperar con toda razón que las empresas fabricantes de tractores establecidas hayan descubierto y aprovechado dichas oportunidades. Las empresas de la defensa que tratan de efectuar una conversión directa tienen que descubrir mercados civiles rentables adecuados para sus recursos. Sin embargo, en muchos casos los recursos y los conocimientos especializados de las empresas de defensa son sumamente concretos y no transferibles; de ahí la necesidad de programas apropiados de repaso y posiblemente de reforma para la mano de obra y el capital.

165. Hay un problema de ajuste cultural conexo para las empresas especializadas de la defensa, especialmente las que dependen por completo de trabajos para la defensa. Surgen dificultades en cambiar el ambiente cultural de una empresa de las exigentes demandas de la defensa a los requisitos diferentes de los mercados civiles. Por ejemplo, los productos de la defensa suelen ser de gran calidad y dichos productos son difíciles de vender en los mercados civiles, en que las normas de calidad son diferentes. En las empresas especializadas de la defensa, el gobierno domina y determina la cultura de la empresa, cuya cultura tiende a ser de dependencia del gobierno, en lugar de una cultura empresarial sensible a la evolución de las demandas del mercado. No es raro que se critique a los contratistas de la defensa en mercados no competitivos por los altos costos, los

costos superiores a lo previsto, los retrasos, el rendimiento insatisfactorio de los equipos, el despilfarro y las utilidades excesivas (Hartley, 1991a).

2. La conversión en una economía en transición: el caso de la ex URSS

166. En principio, la conversión en un país con economía de planificación centralizada supone enfrentarse a las mismas cuestiones de reasignación de recursos de la defensa a las actividades civiles. Sin embargo, los mecanismos de asignación son diferentes; así, los países con economía de mercado dependen de la propiedad privada y de las señales de los precios en los mercados de bienes y servicios, y de insumos de factores como la tierra, la mano de obra, el capital y la empresa. En los países con economía de planificación centralizada, las decisiones sobre asignación que entrañan lo que debe producirse y en qué forma son de cargo del organismo estatal de planificación centralizada. Sin embargo, la ex URSS se halla ahora en una etapa de transición, de una economía de planificación centralizada a una economía de mercado, lo que crea aún mayores problemas para la conversión y la adaptación a las reducciones en la defensa (Paukert y Richards, 1991).

167. A fin de tener en cuenta las realidades políticas y militares en la ex URSS, es importante analizar la conversión como un proceso en dos etapas. El primer período comprende desde 1989 hasta el golpe de Estado de agosto de 1991. El segundo período abarca desde fines de 1991 e incluye la creación de la Comunidad de Estados Independientes por las ex repúblicas soviéticas. Estas dos etapas de la conversión difieren considerablemente en cuanto a la magnitud y los métodos de asignación de recursos.

168. La primera etapa de conversión se inició con las medidas de desarme unilaterales anunciadas en 1988, que comprendían reducciones en los efectivos de las fuerzas armadas y en los gastos en investigación y desarrollo para la defensa, adquisición de equipos y el presupuesto total de la defensa. La tarea de conversión era de proporciones potenciales ingentes, estimándose que 12 millones de personas estaban empleadas en las industrias de defensa y afines, lo que equivalía a cerca de la tercera parte del empleo total de las industrias manufactureras de la URSS. Se anunció que unas 700 empresas se verían afectadas por la conversión, de las cuales un 50% reducirían la producción para la defensa en más del 20%, y se proclamó que la parte correspondiente a la producción civil en la producción total de las industrias de defensa aumentaría del 43% en 1988 al 65% en 1995. En realidad, la conversión pasó a ser una consigna política y sus proyectos eran amañados principalmente por el complejo militar-industrial para proteger sus intereses, dejando intactas grandes unidades de producción para la defensa. Dicha conversión se presentó falsamente a la opinión pública de la ex URSS como un medio expedito y eficaz para superar los problemas económicos y sociales cada vez más graves del país.

169. En el Programa Estatal de Conversión de la Industria de Defensa de 1990 se anunciaron dos objetivos. En primer lugar, aumentar la obtención de bienes de consumo y de equipo necesario para la obtención de alimentos, ropas, viviendas y servicios de salud (es decir, objetivos para un futuro dividendo de la paz en forma de televisores, máquinas lavadoras, refrigeradores, atención de la salud, vivienda, etc.); en segundo lugar, fomentar el progreso técnico de sectores de

importancia decisiva, especialmente electrónica, tecnología de computación, comunicaciones, aviación civil, ingeniería naval civil y ciencias espaciales. En todos los borradores y en su forma final, el programa se basaba en la planificación y la gestión centralizadas, que expedían asignaciones a las empresas para que fabricaran productos completamente nuevos. El programa llegó a ser conocido como programa sin mercado, debido a su dependencia del sistema administrativo y de mando tradicional, con control burocrático, falta de interés en los costos de producción, reglamentación centralizada de la producción y distribución de los pedidos estatales y asignaciones dirigidas de cambios en las líneas de producción (Bougrov, 1989).

170. La primera etapa de conversión en la ex URSS ha sido caracterizada por la comunidad científica y la prensa nacionales como un completo fracaso. Esta experiencia de conversión demuestra hasta qué punto las instalaciones industriales y el equipo militares tienen aplicación limitada a nuevos usos civiles. La conversión de las fábricas para la defensa exige equipo nuevo (a menudo importado), una nueva cultura empresarial (que ya no dependa de contratos de defensa ilimitados y utilidades generosas), cursos de repaso de los cuadros directivos y los trabajadores para producir nuevos productos de uso civil, necesidad de efectuar investigaciones de mercados y disposición para asumir riesgos en la concepción de nuevos productos. Sin embargo, durante el proceso de ajuste el Estado brindó garantías de empleo e ingresos. Por ejemplo entre 1990 y 1991 las reducciones en la defensa obligaron a más de 500.000 trabajadores a cambiar de empleo, pero la mayoría permaneció en la misma empresa y se trasladó a nuevos empleos creados por la expansión de la producción civil. También se reconoció que el proceso de conversión y ajuste requeriría posiblemente de cuatro a cinco años y supondría importantes gastos en inversión, todo lo cual significaba que cualquier dividendo de la paz era una perspectiva a largo plazo.

171. La segunda etapa de la conversión, que se inició a fines de 1991, se destaca por el hecho de que la adquisición de armas y equipo militar, que ya se había reducido en un 30% en 1990 y 1991, se reducirá en la Federación de Rusia, todavía en más de un 50% en 1992. Dicha reducción radical en las compras militares del gobierno, que ha de conducir a una importante transformación de la industria de la defensa y una reorientación de gran alcance a la producción civil, se está caracterizando entre los profesionales rusos y el público en general como una conversión en "avalancha".

172. La segunda etapa de conversión, nueva en muchos sentidos, promete ser más realista y fructífera a pesar de vastas dificultades. La producción para la defensa en la Federación de Rusia ha quedado sujeta a fiscalización civil y se reformará de manera radical en el marco de un Ministerio de Industria unificado. Se ha aprobado una ley de conversión que reglamenta el crecimiento previsto del desempleo, las pérdidas de ingresos y otras cuestiones sociales durante la drástica desmilitarización de la economía rusa. Los establecimientos rusos de la defensa, apremiados por graves problemas económicos y financieros, han manifestado abiertamente su disposición a ingresar a la economía de mercado en gestación y a actuar en sus condiciones competitivas. Han tomado una decisión en favor de crear sociedades de acciones, de arrendamiento, mixtas y pequeñas, al igual que otros tipos de sociedades orientadas al mercado. La participación gubernamental activa, aunque limitada, en el proceso de conversión ha comprendido incentivos tributarios, crediticios y de depreciación y otros

instrumentos, entre ellos licitaciones competitivas para contratos civiles estatales. En la Federación de Rusia se rechaza la idea de un programa de conversión estatal o plan nacional unificado como un mal sustituto de proyectos prácticos iniciados y ejecutados por las empresas que realizan la conversión.

173. Para la Federación de Rusia, Ucrania y otros miembros de la Comunidad de Estados Independientes, el proceso de ajuste resulta tanto más complicado por su método de cambio que sigue dos vías paralelas. Dicho método supone tratar de llevar adelante la conversión y tratar de crear al mismo tiempo una economía de mercado basada en la empresa privada. Una sola de estas tareas es de por sí bastante difícil; emprender las dos en forma simultánea constituye un reto de proporciones. En tal caso, quizás los demás Estados y la comunidad internacional podrían intervenir en la organización de un programa de asistencia internacional a la Comunidad de Estados Independientes que proporcionase asesoramiento técnico, equipo y capacitación para cooperar en la transición a una economía de mercado de tiempo de paz. Dicho programa de asistencia podría ser financiado por las partes en el Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa de 1990. Si bien absorbería parte del futuro dividendo de la paz que devengarían los Estados de la OTAN, valdría la pena, especialmente si impidiera un regreso a la carrera de armamentos de la guerra fría.

3. La conversión en los países en desarrollo

174. Algunos de los problemas de conversión y ajuste de los países en desarrollo serán análogos a los de los países con economía de mercado, de planificación centralizada o con economía en transición. Sin embargo, en los países en desarrollo existen ciertas características distintivas de los problemas del ajuste. Lo más corriente es que en los países en desarrollo el empleo del sector de la defensa se concentre en su mayor parte en las fuerzas armadas (véase el capítulo IV). Así pues, sus problemas de ajuste supondrán licenciar a efectivos militares que pasarán al mercado laboral o, en el caso de la conscripción, no reclutar efectivos. En el corto plazo, el resultado probablemente será agravar los considerables problemas de empleo y desempleo de los países en desarrollo. También probablemente habrá consecuencias para el alojamiento y la prestación de servicios civiles que anteriormente ofrecían las fuerzas armadas. Dichos problemas han ocurrido en la ex URSS en la medida en que sus fuerzas destacadas en el extranjero han regresado a su país de origen. Sin embargo, los países en desarrollo con economía de planificación centralizada quizá puedan reducir a un mínimo el desempleo al reasignar personal militar a nuevas ocupaciones civiles. En contraste, los países en desarrollo con economía de mercado quizás experimenten mayores problemas de ajuste si tienen que depender de mercados laborales limitados que adolecen de restricciones geográficas y que son incapaces de proporcionar señales apropiadas de precio para el mercado.

175. Algunos países en desarrollo tienen una base industrial de defensa considerable, en especial el Brasil, China, Egipto y la India (véase el capítulo IV *supra* y Renner, 1991). En los países en que se han creado empresas para la defensa y sus fábricas como fábricas especializadas en la defensa, sin que realicen actividades civiles, la conversión será considerablemente más difícil. Un ejemplo podría ser Hindustan Aeronautics de la India, cuyas ventas de armas constituyen el 97% del total de sus ventas. Se han presentado ejemplos

análogos en la ex URSS, en que los problemas de ajuste son aún mayores en las "ciudades cerradas", que dependían por completo de actividades militares, como Chelyabinsk 65, al este de los Urales. Hay otro aspecto por considerar en el caso de los países en desarrollo con una base industrial de defensa. Algunos de éstos figuran entre los principales exportadores de armas del mundo, entre ellos Chile, China, Egipto, la República de Corea y la República Popular Democrática de Corea. En el caso de esos países, la pérdida de exportaciones de armas tendría efectos inmediatos sobre su capacidad para conseguir las escasas divisas. Al mismo tiempo, podría considerarse que la pérdida de su industria de defensa nacional tendría efectos desfavorables importantes sobre la capacidad de un país en desarrollo para alcanzar el crecimiento económico mediante la promoción de su base tecnológica. Sin embargo, debe reconocerse que hay otras formas posibles de fomentar la tecnología avanzada en el sector civil. Entre los ejemplos posibles cabe mencionar el apoyo a la investigación y el desarrollo en el sector agrícola, el fomento de una industria de aviación civil para mejorar las comunicaciones internas y proyectos conjuntos de investigación y desarrollo con países desarrollados.

G. Conclusión

176. El desarme supone importantes problemas y costos de ajuste para los recursos reales de la mano de obra, la administración y el capital, y sus insumos asociados de materias primas, energía y servicios de apoyo. La mano de obra y el capital se enfrentan con problemas análogos de adopción y conversión en lo referente a si los recursos pueden transferirse fácil y rápidamente de los mercados militares a los mercados civiles. Algunos recursos están sobremanera adoptados al sector militar y no son transferibles. Estos plantean los mayores problemas de ajuste, especialmente para los trabajadores que se enfrentan a posibilidades de sufrimiento y penurias vinculadas a la pérdida de ingresos a causa de la pérdida del empleo. También en este caso puede intervenir la política estatal para cooperar con el cambio mediante políticas como repaso de la mano de obra, readaptación del capital y prestación de información sobre oportunidades de empleo (véanse los capítulos X y XI).

177. Diferentes tipos de sistemas económicos también tropiezan con diferentes tipos de problemas de ajuste. Probablemente los problemas de ajuste más difíciles se presenten en países en desarrollo con un vasto sector de defensa y en los países como la ex URSS en que se han abandonado las instituciones de la planificación centralizada y aún no se han establecido las de una economía de mercado. En todos los países, también es evidente que los costos de ajuste serán mayores si el desarme en gran escala se realiza durante un período de recesión en la economía. Sin embargo, en el más largo plazo el desarme redundará en beneficios económicos a medida que los recursos liberados del sector militar se reasignan para producir bienes y servicios de uso civil; en esto consiste el dividendo de la paz. Para que la sociedad logre una máxima tasa de rendimiento del desarme es preciso que se reduzcan al mínimo los costos del ajuste y se aumenten al máximo los beneficios.

Tercera Parte

CONCLUSIONES

X. EL DIVIDENDO DE LA PAZ

A. Introducción: cuestiones fundamentales

178. La paz propiamente dicha es uno de los primeros dividendos de la paz. Además, cabe mencionar los beneficios económicos del desarme, que suelen describirse como el "dividendo de la paz". Este término se ha visto rodeado de una serie de mitos que deben analizarse y evaluarse con sentido crítico. En el presente informe el dividendo de la paz se considera un proceso de inversiones en el que se efectúan gastos ahora con la expectativa de obtener beneficios en el futuro. Desde ese punto de vista, los dividendos de la paz probablemente sean pequeños a corto plazo y se vean dominados por los gastos de ajuste que ocasiona el desempleo y la reasignación de los recursos de usos militares a usos civiles y que deben hacerse para obtener beneficios a largo plazo consistentes en una mayor producción de bienes y servicios civiles.

179. La magnitud de los beneficios a largo plazo del desarme dependerá de cómo se utilicen los recursos liberados del sector militar. Pueden reasignarse para mejorar las existencias nacionales de capital físico y humano, por ejemplo, mediante la educación y la capacitación, o utilizarse para aumentar el consumo; ambas cosas tienen distintos efectos a largo plazo en el producto nacional bruto de un país (A/9770/Rev.1, UNIDIR, 1984). En el presente capítulo se examinan algunos de los mitos en torno al dividendo de la paz y se investigan distintos planteamientos futuros para las economías de mercado industrializadas, para las economías antes socialistas y hoy en transición de Europa oriental y la ex URSS, y para las economías en desarrollo.

B. El dividendo de la paz: mitos y realidad

180. La índole del dividendo de la paz puede entenderse a tres niveles distintos:

a) Como la simple reasignación de los gastos públicos de defensa a otras partidas del presupuesto, lo que podría denominarse nivel no informado;

b) Como la reemplazabilidad perfecta entre las actividades de defensa y otras actividades económicas, lo que podría denominarse nivel corriente;

c) Como la necesidad de una gran reasignación de recursos que supone gastos y lleva tiempo: el ajuste al cambio no puede ser instantáneo. Este es el nivel informado, en que se reconocen los costos y las complejidades que supone reasignar recursos y se individualizan tanto los costos a corto plazo como los beneficios a largo plazo.

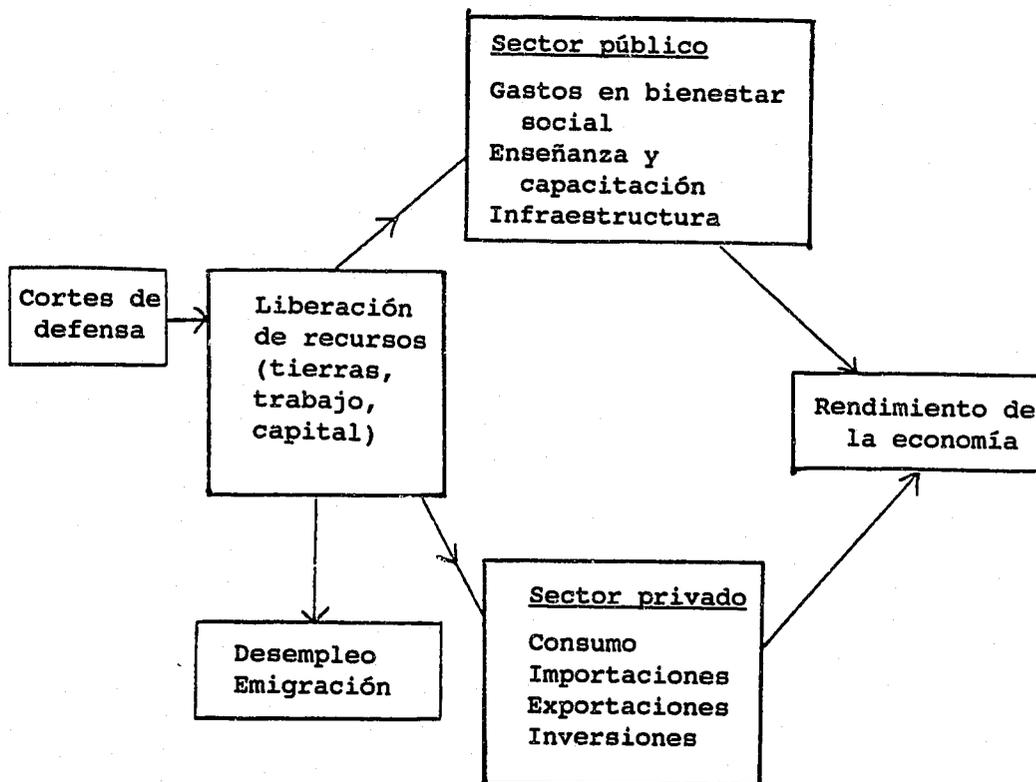
181. Hay por los menos cuatro mitos en torno al dividendo de la paz. En primer lugar, se supone que es grande y de disponibilidad instantánea. Según este mito, el desarme arroja un dividendo de la paz inmediato que puede distribuirse a los ciudadanos del país que se desarma o utilizarse de alguna otra manera, por

ejemplo, reduciendo los impuestos, cancelando la deuda nacional, construyendo o reconstruyendo la infraestructura o financiando servicios sociales, o bien traspasarse a un fondo de desarrollo para los países en desarrollo. Esta visión ingenua a nivel no informado o corriente considera que los gastos militares son una categoría de gasto social que puede traspasarse a otra categoría, de la misma manera que se pasa dinero de un bolsillo a otro; deja de lado el hecho de que la conversión y el ajuste suponen una reasignación fundamental de recursos dentro de la economía y que habrá que hacer ajustes reales en las modalidades de empleo, la utilización de capital, el tamaño y la estructura de las industrias y el uso de la tierra.

182. El segundo mito es que el dividendo de la paz ha de resolver los problemas económicos y sociales de un país. Podría contribuir a resolverlos, según cuál fuera la magnitud del dividendo y cómo se utilizara. Por ejemplo ¿deberá destinarse al consumo público o privado o a la inversión? Sin embargo, existe el peligro de que el análisis de la relación entre los gastos de defensa y un rendimiento económico deficiente confunda la correlación con la relación de causa y efecto. Incluso los modelos sencillos e ilustrativos indican que la posible relación entre el desarme y el rendimiento económico lleva aparejada una compleja serie de vínculos y nexos, como se puede apreciar en el gráfico VII.

Gráfico VII

Defensa y rendimiento de la economía



Al principio los cortes en los gastos de defensa producirán economías en el presupuesto que podrán asignarse a satisfacer otras demandas de los gastos gubernamentales (por ejemplo, de salud o educación) o devolverse a los ciudadanos en forma de impuestos más bajos. Estos ajustes financieros darán lugar, a su vez, a cambios en las corrientes de recursos reales (físicos) de tierra, trabajo, capital y empresa en la economía. Se liberará mano de obra de distinto nivel de competencia de las fuerzas armadas y de las industrias de la defensa; también se liberará capital en forma de bases militares e instalaciones industriales militares superfluas. En la mayoría de los casos, los recursos quedarán ociosos y a la postre se asignarán a distintos usos en el sector público o el sector privado, como postula el punto de vista informado del dividendo de la paz. La medida en que el dividendo de la paz pueda afectar al rendimiento económico (empleo, crecimiento, inflación, etc.) dependerá de cómo se distribuya entre los sectores público y privado y entre la inversión y el consumo. Si el dividendo de la paz se asigna a las inversiones privadas en forma de instalaciones y maquinaria nuevas o a la inversión pública en forma de enseñanza y capacitación (capital humano) e infraestructura es probable que tienda a mejorar el rendimiento económico y, en especial, el crecimiento, sobre todo en comparación con el gasto en, por ejemplo, pagos de seguridad social, aunque éstos, a su vez, contribuyan a alcanzar objetivos sociales.

183. El tercer mito es el del colapso de la economía, es decir, el de la catástrofe. Con arreglo a este mito, el desarme conduciría a una decadencia económica irreversible basada en el supuesto de que la economía depende completamente de los gastos militares. Esta visión cínica de las cosas deja de lado ejemplos anteriores de conversiones llevadas a cabo con éxito después de grandes guerras, conversiones que demuestran que las economías pueden ajustarse y adaptarse con éxito al desarme y recibir los beneficios de una mayor producción civil. También desconoce el hecho de que, por lo menos para los países de la OTAN, los gastos militares representan una proporción relativamente pequeña del producto total, el cual fue, en 1991, de menos del 6% del PIB. Desconoce, asimismo, que los ajustes ante grandes cambios de los mercados no son privativos de las industrias de la defensa. Las industrias civiles de Europa y América del Norte, por ejemplo, han experimentado ajustes importantes tras la declinación de sus industrias manufactureras básicas (por ejemplo, la industria del carbón, la industria siderúrgica, los astilleros y la industria textil).

184. El cuarto mito es suponer que los problemas y los costos del ajuste serán relativamente reducidos y localizados, con lo cual en la práctica se pueden desconocer. De hecho, los problemas y los costos del ajuste pueden ser considerables y de efectos duraderos para determinados grupos y comunidades que pueden tener mucho que perder de resultados del desarme, particularmente en los períodos de recesión. Sin políticas adecuadas de ajuste, por ejemplo en la esfera de la mano de obra y en el ámbito regional, esos grupos pueden resultar muy perjudicados con el desarme y convertirse en barreras al cambio (véase el capítulo XI).

C. Barreras al cambio

185. En muchos casos se opondrán al desarme los grupos que crean que llevan las de perder, es decir, los ministerios de defensa, las fuerzas armadas, los contratistas y las regiones y ciudades que dependen de los gastos militares.

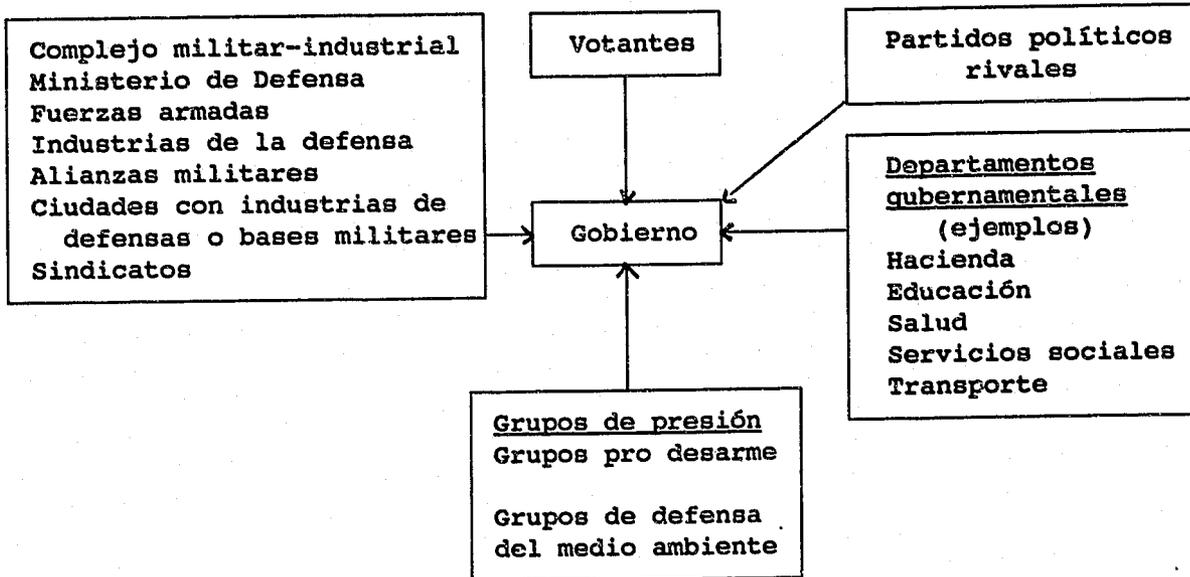
Por ejemplo, los ministerios de defensa de la OTAN, los ministerios de defensa y las fuerzas armadas de los países de la OTAN, que tratan de proteger sus presupuestos harán hincapié en la necesidad de mantener una defensa fuerte destacando las amenazas permanentes a la seguridad, las incertidumbres generales del futuro y las perspectivas de nuevos riesgos, por ejemplo, los que entrañe el terrorismo internacional. Los científicos y los sindicatos se preocuparán por las consecuencias tecnológicas, laborales y sociales de anular proyectos importantes de producción de equipo. También habrá preocupación por las consecuencias económicas y sociales del cierre de bases militares en las zonas rurales distantes que no tengan otras oportunidades de empleo.

186. Para protegerse de cortes significativos, los ministerios de defensa y las fuerzas armadas prometerán aumentar su eficiencia en lo que se refiere a competencia, el traspaso de ciertas actividades a manos civiles, la racionalización y la colaboración internacional. También ofrecerán cortes futuros considerables en los gastos planificados, confiando al mismo tiempo en que se produzca un cambio de gobierno o que surja una nueva amenaza. Las fuerzas armadas tratarán de proteger sus derechos tradicionales de propiedad y sus prestigiosos proyectos de producción de armas de alto nivel tecnológico. Ante posibles cortes, las fuerzas armadas tienden a economizar en adiestramiento, funciones de apoyo, existencias, fuerzas de reserva y personal civil, de manera de no sacrificar sus importantes programas de producción de nuevo equipo. Por ejemplo, se preferirá conservar portaaviones, aeronaves decisivas para tener superioridad aérea y tanques de combate antes que buques de apoyo, aviones de transporte y camiones. Las amenazas que se produzcan en el resto del mundo harán que las fuerzas armadas aumenten sus pedidos de equipo y capacidad apropiados, por ejemplo, de fuerzas anfibas. Frente a los cortes, es probable que las fuerzas armadas soliciten la eliminación del equipo viejo, la reducción de los pedidos en curso y una concentración de actividades en el desarrollo de la nueva generación de equipo necesaria para asegurar su capacidad de cumplir y desempeñar un papel en continuo cambio. Las posibles reducciones de personal también suponen una mayor dependencia y, por ende, una mayor necesidad de equipo avanzado. De hecho, los militares exigirán una parte del dividendo de la paz para asegurarse de que sus fuerzas reducidas estén mejor equipadas para las nuevas funciones que han de desempeñar y de esa manera estén en mejores condiciones de proteger los intereses nacionales (Hartley, 1978).

187. Otros grupos de intereses afectados por los cortes de defensa ejercerán presión para que se cambie la política y además, exigirán compensación. Ejemplos de ello son los municipios de las ciudades que dependen de las empresas industriales de defensa o de las bases militares. Para los gobiernos que deseen ser reelegidos y, por tanto, no perder votos, será muy difícil hacer oídos sordos a esos pedidos de ayuda. Todo esto no hace sino poner de relieve que aunque se consigan economías considerables en los gastos de defensa posiblemente no resulte barato adaptar las fuerzas armadas, las economías locales y los mercados de trabajo a las nuevas circunstancias. En el gráfico VIII aparecen algunos grupos de intereses que sostienen distintas opiniones y creencias en torno al desarme. Considerar el desarme un proceso de inversión significa que, a la larga, la sociedad se beneficia, pero que, a corto plazo, debe pagar el precio de los ajustes.

Gráfico VIII

Los grupos de intereses y el desarme

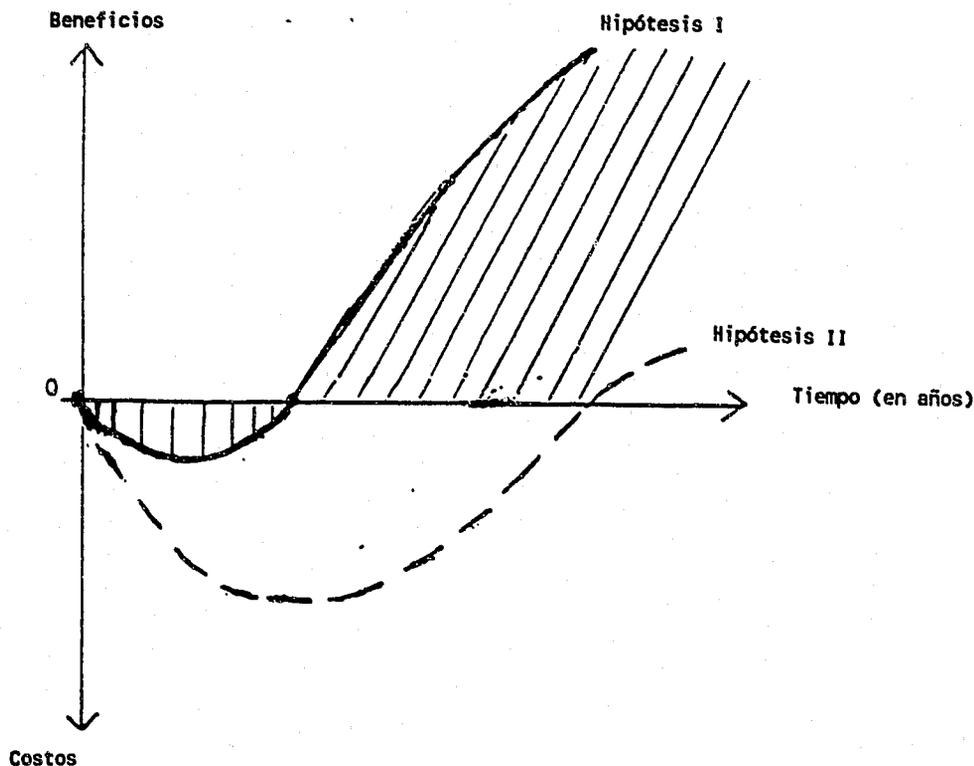


D. De las inversiones en la paz al dividendo de la paz

188. Todas las inversiones encierran posibilidades de éxito o del fracaso. Los beneficios del desarme como buena o mala inversión dependen de factores tales como el estado de la economía y de la eficiencia con que los gobiernos administren el cambio. Los costos y beneficios del desarme como proceso de inversión quedan ilustrados en la gráfico IX. La hipótesis I representa una inversión coronada por el éxito, con costos bajos hechos a lo largo de un período breve, seguidos de beneficios considerables, lo cual da por resultado una elevada tasa de rendimiento social del desarme. Los costos bajos pueden deberse a una intervención atinada del gobierno mediante políticas de mano de obra tales como programas de capacitación, movilidad geográfica, difusión de información, etc. La hipótesis II representa una inversión fallida, con un alto costo a lo largo de un largo número de años seguido de beneficios relativamente bajos, lo cual da por resultado una tasa baja o incluso negativa de rendimiento del desarme en el plano social. En esta hipótesis lo elevado de los costos puede reflejar una economía que confía exclusivamente en las fuerzas del mercado para alcanzar el ajuste, en los casos en que esas fuerzas deben actuar en períodos de recesión. El análisis de la gráfico IX proporciona un marco de referencia que permite examinar diferentes hipótesis futuras en distintas economías.

Gráfico IX

Costos y beneficios del desarme



E. Perspectivas futuras: las economías de mercado industrializadas

189. Para las economías de mercado industrializadas de América del Norte y Europa occidental, las reducciones graduales, sostenidas y a largo plazo de los gastos militares en períodos de expansión económica con mercados de trabajo de poco margen y grandes sumas de dinero disponibles para la inversión en nuevas instalaciones y equipo, sumadas a políticas gubernamentales de readiestramiento de la mano de obra, ayuda al personal militar y a los trabajadores de la industria de la defensa para que encuentren trabajo y asistencia a las industrias y fábricas que dependen de las actividades de defensa para que encuentren nuevas oportunidades de mercado, pueden traducirse en una reducción de los costos, un período breve de transición (entre los costos y los beneficios) y beneficios elevados, con la consiguiente tasa elevada de rendimiento del desarme, como ocurrió, por ejemplo, en los Estados Unidos en el período posterior a la segunda guerra mundial. En cambio, las reducciones episódicas y a corto plazo de los gastos militares en períodos de recesión económica con altas tasas de desempleo y sumas relativamente bajas para invertir en nuevas fábricas y equipo darían lugar a altos costos, períodos de transición largos y beneficios bajos y, por consiguiente, una tasa de rendimiento del desarme, baja o incluso negativa, especialmente si va de la mano de la inacción

gubernamental para enfrentar esos problemas o de una política gubernamental dispendiosa de subsidios a los trabajadores desempleados y a las industrias o regiones afectadas. Lamentablemente, todo parece indicar que ese es el resultado negativo que a la larga recogerán los Estados Unidos y otros países de la OTAN, sin recibir ningún dividendo de paz, a menos que se produzca un cambio drástico de política (Barker y colaboradores, 1991).

F. Perspectivas futuras: las economías antes socialistas

190. Para las economías antes socialistas de la ex Unión Soviética y la Europa oriental, las reducciones graduales y sostenidas a largo plazo de los gastos militares en períodos de expansión económica y altas tasas de inversión, sumadas a políticas oficiales que orientan la producción y el empleo a fines civiles darían por resultado costos bajos, un período de transición breve y beneficios elevados y, por consiguiente, una alta tasa de rendimiento del desarme, como ocurrió, por ejemplo, en la Unión Soviética en el período posterior a la segunda guerra mundial. En cambio, la declinación abrupta y precipitada de los gastos militares en condiciones de crisis económica desembocaría en costos altos, un período de transición largo y beneficios bajos y, de esa manera, en una tasa de rendimiento baja o negativa del desarme, como ha ocurrido en la ex Unión Soviética en la actualidad, donde a las condiciones económicas adversas se suman la falta de planificación central y de los mercados y la continuación del dispendioso apoyo del Estado a las industrias y al personal de defensa. Se necesitará una desusada combinación de política económica nacional sensata y asistencia técnica de otros países y de las organizaciones económicas internacionales para promover la creación de los mercados necesarios de trabajo, capital y de otro tipo y para crear condiciones de mercado que permitan reasignar los recursos liberados al reducirse los gastos militares de manera de evitar consecuencias desastrosas y aprovechar los beneficios del desarme (OIT, 1990).

G. Perspectivas futuras: economías en desarrollo

191. Para las economías en desarrollo del Sur, la reducción gradual, sostenida y a largo plazo de los gastos militares en el Oriente Medio, Asia meridional y otras regiones, si se lleva a cabo en condiciones de expansión económica y altas tasas de inversión derivadas de los altos precios de las exportaciones (especialmente del petróleo), de asistencia exterior y de políticas macroeconómicas sensatas conduciría a costos bajos, un período de transición breve y beneficios altos, es decir, a una tasa elevada de rendimiento del desarme. En cambio, una declinación abrupta y precipitada de los gastos militares, combinada con condiciones de declinación económica, causadas por los bajos precios de las exportaciones, la reducción de la asistencia exterior y políticas macroeconómicas deficientes, conduciría a costos altos, un período de transición prolongado y beneficios bajos y, por ende, a una tasa de rendimiento baja o negativa del desarme. Esto puede ocurrir en la actualidad en varios países en desarrollo, a menos que la tendencia se neutralice con asistencia técnica y financiera internacional y, en el plano nacional, con políticas macroeconómicas, comerciales, de defensa y económicas sensatas. Es posible que en los países en desarrollo las perspectivas de alcanzar dividendos de la paz sean mejores por el hecho de que allí probablemente hayan menos existencias de

capital militar, así como corrientes de recursos relativamente mayores que entren y salgan del sector militar.

H. Conclusión

192. La comunidad internacional tiene que enfrentar el problema de mantener la paz a largo plazo y de evitar futuras carreras de armamentos y el rearme. Los períodos de paz y desarme prolongados ofrecen beneficios económicos considerables. Una moderada reducción general del 10% de los gastos militares del mundo permitiría ahorrar 95.000 millones de dólares por año, suma calculada sobre la base de los gastos de 1990. Un corte del 20% de los gastos militares tan solo en las naciones industrializadas, permitiría ahorrar unos 160.000 millones de dólares por año (sobre la base de los datos de 1990; véase el capítulo III). Desde luego, a corto plazo, parte de esas reducciones de los gastos de defensa se necesitarían para financiar nuevas inversiones en mano de obra y capital con miras a facilitar el ajuste y la reasignación de los recursos.

193. En las tres principales regiones del mundo (las economías de mercado industrializadas, las economías antes socialistas y las economías en desarrollo) se podrían lograr considerables beneficios económicos de resultados del desarme, pero sólo si se aplicaran políticas oficiales adecuadas, particularmente a nivel nacional. De hecho, las políticas oficiales pueden hacer una aportación de importancia a la tarea de llevar a su mínima expresión los costos del ajuste y la conversión y, de esa manera, aumentar al máximo los beneficios posibles del desarme.

XI. FUNCION DE LAS POLITICAS OFICIALES

A. Introducción: cuestiones fundamentales

194. Se requieren políticas oficiales para ayudar al ajuste económico. La existencia de tales políticas puede justificarse desde dos puntos de vista, por lo menos. En primer lugar, los gastos de defensa corren por cuenta de los gobiernos, los cuales son grandes compradores de capital y trabajo, por lo que los gobiernos tienen que participar forzosamente en el proceso de ajuste. En segundo lugar, las políticas oficiales, por su capacidad de promover un ajuste eficiente al desarme, pueden reducir al mínimo el costo y la duración de la transición. Sin políticas oficiales apropiadas, el proceso de ajuste puede ser largo y doloroso.

195. Hay diversos tipos de políticas oficiales, su aplicación variará según los tipos de economías de que se trate. No todas las políticas oficiales sirven para ayudar a reasignar recursos de las actividades de defensa a las actividades civiles. De hecho, algunos tipos de política oficial pueden vulnerar el proceso de ajuste, en tanto que otras pueden sencillamente no ser viables en algunos países. Por ejemplo, las políticas apropiadas para una economía de mercado industrializada no serán aplicables a los países que carezcan de sistemas de mercado bien desarrollados. A título más general, es posible que la base de información para formular una política oficial no sea suficiente.

B. Necesidad de información y lecciones de la experiencia

196. Inmediatamente se plantean problemas al formular una política oficial si se carece de suficiente información. ¿Qué se sabe, qué no se sabe y qué necesitan saber los gobiernos para tomar decisiones informadas de política en esta esfera? Son pocos los datos publicados sobre el tamaño, el personal, la composición del personal, la estructura, el grado de diversificación, la competitividad y la ubicación de las industrias y empresas de defensa del mundo. Por ejemplo, ¿qué es un contratista de defensa?, ¿qué relaciones hay entre los proveedores y los contratistas principales?, ¿en qué medida dependen los proveedores de los contratos de defensa?, ¿qué tipo de mano de obra emplean las distintas empresas?, ¿cuán rentable es la especialización de los empleados?, ¿qué grado de importancia tienen los proveedores de productos de defensa y los subcontratistas en sus mercados locales de trabajo? Tampoco hay información sobre el grado de facilidad y rapidez con que los diferentes tipos de contratistas de defensa pueden desviar recursos de sus actividades tradicionales a nuevos mercados. A menudo las empresas tienen instalaciones y personal de producción que se pueden usar indistintamente en contratos de defensa o civiles (por ejemplo, fundición, metalurgia, industria aeroespacial). Tampoco se publica información sobre las instalaciones de defensa del mundo, su ubicación y su importancia regional, ni sobre el tipo de especialización de la mano de obra militar del mundo.

197. Aun cuando la información puede ser limitada, hay lecciones útiles que se pueden extraer de la experiencia anterior. Hay, por ejemplo, estudios de casos que demuestran que algunas propuestas de conversión de la capacidad industrial militar a trabajos civiles suelen basarse más en la esperanza que en la experiencia. Ejemplos de ello son las fábricas de tanques convertidas para producir tractores, las fábricas de la industria aeroespacial convertidas para producir teteras de acero inoxidable y vagones de ferrocarril. Rara vez han tenido éxito los esfuerzos de conversión de los grandes contratistas de defensa (véase el capítulo IX).

198. También se ha reunido considerable experiencia sobre empresas del sector privado en los mercados civiles de las economías occidentales que se han ajustado a los cambios de sus mercados tradicionales sin necesidad de apoyo gubernamental. Entre los ejemplos que cabe mencionar se cuentan los ajustes hechos ante los aumentos del precio del petróleo del decenio de 1970 y la reacción de la industria del tabaco del Reino Unido ante la declinación de sus mercados tradicionales, que condujo a su diversificación hacia las industrias de los seguros, la ingeniería, los hoteles, la venta al menudeo, etc. (Hartley y colaboradores, 1990). Pero también ha habido casos de empresas, industrias y comunidades de las economías occidentales que no han sobrevivido el cambio, como las industrias del carbón, los astilleros, la siderurgia y la industria textil, así como casos en que los gobiernos no fueron muy perspicaces para seleccionar a las industrias a las que habían de apoyar (por ejemplo, el caso de los aviones Concorde). Los gobiernos de la Comunidad Europea, ante la pérdida de empleos y el desempleo causados por la declinación industrial y regional, han adoptado toda una gama de políticas industriales, laborales, tecnológicas y regionales (Hartley y Tisdell, 1981, caps. 10, 11 y 15). Los resultados proporcionan amplia experiencia sobre la eficacia de las distintas medidas de política aplicadas. Algunas políticas aplicadas en relación con las industrias civiles fracasaron porque, por ser proteccionistas, impidieron la introducción de cambios y la reasignación de recursos, pese a que ello se justificaba desde el

punto de vista social (por ejemplo, la concesión de subsidios para preservar empresas ineficientes).

C. Gama de las políticas de ajuste

199. Hay toda una gama de políticas oficiales para ayudar a las economías a ajustarse al desarme. Esas políticas pueden clasificarse y organizarse en torno al concepto económico de función de la producción. Este postula que la producción de bienes y servicios de una economía es el resultado de diversos insumos, a saber, el trabajo, el capital, la tierra y la tecnología. Ese enfoque se utiliza en el cuadro 12, en que se consigna una gama de posibles opciones de política con ejemplos que los gobiernos pueden o no adoptar.

Cuadro 12

Opciones de política

<u>Tipo de política</u>	<u>Ejemplos</u>
Política laboral	Capacitación Readiestramiento de gerentes y trabajadores Información sobre empleos Movilidad de la mano de obra Jubilación anticipada
Política de capital	Adaptación de instalaciones y equipo anticuados Inversión en nuevas instalaciones y equipo de nuevos bienes de consumo
Política de ciencia y tecnología	Uso de científicos e ingenieros Nuevos programas de investigación y desarrollo civil, por ejemplo, sobre energía, medio ambiente, exploración del espacio
Política regional nacional	Ubicación de industrias
Política de infraestructura social	Construcción de aeropuertos y caminos y ampliación de las instalaciones de telecomunicaciones
Política industrial	Subsidios a la investigación y desarrollo en el sector civil Subsidios a la mano de obra y/o al capital Contratos gubernamentales para fabricar bienes del sector civil

Cuadro 12 (continuación)

Tipo de política	Ejemplos
Organismo estatal de conversión	Objeto: ayudar a la conversión de las instalaciones de defensa para suplir a los mercados civiles
Política de demanda combinada	Utilización del gasto fiscal para evitar la recesión
Política comercial internacional	Apoyo a las exportaciones y logro de economías en las importaciones
Pagos para subsanar deficiencias del ingreso	Objeto: compensar a quienes se vieran en posición de desventaja de resultados del desarme, es decir, pagos a los desempleados y a los titulares de puestos redundantes (red de seguridad social)
Acción internacional	Difusión de información y experiencia sobre el ajuste por los organismos internacionales

200. Al evaluar las diversas políticas de ajuste es preciso establecer una distinción entre las políticas oficiales que ayudan a reasignar recursos del sector declinante de la defensa a las industrias civiles y otros sectores de la economía, por una parte, y las políticas que evitan el cambio y la reasignación de recursos, por la otra. Los subsidios gubernamentales son buen ejemplo de ello. Los subsidios para el readiestramiento de la mano de obra, la orientación ocupacional y la movilidad geográfica son métodos para promover la necesaria reasignación de los recursos de mano de obra. En cambio, los subsidios que apoyen a empresas ineficientes y que se utilicen para preservar la base de la industria de la defensa evitarán ciertos ajustes convenientes desde el punto de vista social y pueden representar un desperdicio de recursos. Es preciso recordar que el dividendo de la paz no puede obtenerse si no se produce un traslado de recursos del sector de la defensa a una mayor producción de bienes y servicios civiles.

201. En todas las economías, el ajuste probablemente se concentre principalmente en lograr que los mercados de trabajo funcionen bien y con rapidez. Con todo, hay diferencias entre los distintos tipos de economías. En las economías de mercado industrializadas, los mercados de trabajo proporcionan señales de precios (sueldos y salarios) que permiten asignar la mano de obra a diferentes niveles de especialización, diferentes industrias y diferentes sectores de una economía. En esas economías, la menor demanda de personal de las fuerzas armadas y las industrias de defensa se refleja en pérdidas de puestos y en empleos y perspectivas de ingresos futuros relativamente poco atractivos. Esos cambios afectarán no sólo a los trabajadores actuales sino a las futuras

generaciones de trabajadores. Frente a los futuros cortes en el sector de la defensa, quienes terminen sus estudios y se gradúen tratarán de obtener capacitación en ocupaciones más atrayentes en el sector civil. Desde luego, en las economías de mercado industrializadas, hay toda una gama de mercados de trabajo; cada uno de ellos con diferentes niveles de especialización, industrias y ubicaciones; también puede haber diferencias en el grado de eficiencia con que funcionen esos mercados. Es posible que tras una posición satisfactoria del mercado general de trabajo se oculten grandes problemas de ajuste en una ciudad determinada, debido a que un contratista del sector de defensa o una base militar está a punto de cerrar. En esas circunstancias, las políticas oficiales podrían aspirar a mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo locales mediante medidas laborales que abarcaran la capacitación, el readiestramiento, la información sobre puestos y la movilidad laboral.

202. Con todo, la mano de obra es solamente uno de los insumos del proceso de producción. El capital, la tierra y la tecnología también contribuyen a la producción de bienes y servicios. Cabe destacar una vez más que en las economías de mercado industrializadas las señales de los precios del mercado hacen que se reasignen recursos del sector de la defensa a los sectores civiles. Librados a sus propios medios, es posible que los mercados privados no funcionen adecuadamente. En esas circunstancias, las políticas oficiales pueden mejorar el funcionamiento de los mercados, por ejemplo, asistiendo en la reasignación del capital (instalaciones y equipo) a otros usos civiles, algunos de los cuales podrían suponer la necesidad de trasladarse a otra región.

203. En las economías de planificación centralizada existe un sistema de dirección que reasigna los recursos del sector de la defensa al sector civil. Por ejemplo, el plan central puede exigir que la mano de obra y el capital pasen de la producción de misiles balísticos a la fabricación de bienes de consumo duraderos, como máquinas de lavar, aparatos de televisión y heladeras (véase el capítulo IX). No obstante, las economías de Europa oriental y la ex URSS tropiezan con problemas porque todavía no se ha establecido un sistema adecuado de mercados que funcionen adecuadamente para reemplazar el sistema original, dirigido y planificado centralmente. Esas economías no tienen mercados apropiados para reasignar los recursos que libere la reducción de los gastos de defensa. De resultas de ello, es muy posible que el proceso de ajuste sea costoso y doloroso y no se puedan recoger los beneficios potenciales del desarme. Para evitar esas consecuencias se necesitaría una combinación desusada de políticas económicas nacionales y de asesoramiento y asistencia técnica de otros países y de las organizaciones económicas internacionales.

204. En las economías de mercado, los gobiernos también pueden adoptar políticas oficiales centradas en una estrategia industrial activa y en medidas regionales. Por ejemplo, puede darse que el gobierno vea que las fuerzas del mercado se verán dominadas por criterios de rentabilidad a corto plazo, que tal vez no respondan a los intereses nacionales. De resultas de ello, el gobierno, como parte de su función de proteger los intereses nacionales, puede intervenir directamente en las decisiones de inversión y ubicación de las empresas y subvencionar empleos, investigación y desarrollo sobre alta tecnología, actividades de exportación e industrias clave. En algunos casos, se podría crear un organismo estatal intervencionista para modificar la estructura industrial, por ejemplo, promoviendo la racionalización o la combinación de industrias o para introducir cambios de propiedad, haciendo que ciertas empresas

privadas pasaran a ser de propiedad del gobierno para asegurarse de que actuaran en bien del interés público.

205. En el caso de las industrias de defensa en declinación de las economías de mercado, podría haber un criterio intervencionista activo que se reflejara en una política regional consistente en llevar el trabajo a los trabajadores, con objeto de introducir nuevas oportunidades de empleo en las esferas vulnerables a los cortes de defensa. De no ser así, se podría conceder a las empresas de defensa obligadas a cerrar contratos gubernamentales de proyectos de tecnología avanzada en el sector civil, como nuevos sistemas de tránsito, una nueva aeronave supersónica o elementos para la exploración de los mares y el espacio. Otra opción de política sería la creación de un organismo estatal de diversificación encargado de ayudar a los contratistas de defensa a obtener nuevos mercados civiles. No obstante, vuelve a plantearse en este caso la cuestión de en qué medida estas políticas oficiales y otra análogas obstaculizan o evitan los cambios, y si ayudan o no a reasignar los recursos y a reducir al mínimo los costos de ajuste al desarme.

206. En las economías de transición de la Europa oriental y la ex Unión Soviética, los gobiernos enfrentan opciones igualmente difíciles en cuanto a la conversión de sus industrias de la defensa. Una posibilidad sería pagar a la fuerza de trabajo de la industria de la defensa por no hacer nada, pero ello evitaría la necesaria reasignación de recursos. Otra posibilidad sería que los gobiernos compraran la producción de las industrias de la defensa y la almacenaran o vendieran en los mercados de exportación. También en este caso, dejaría de fomentarse la necesaria reasignación de recursos del sector de la defensa y, en los que se refiere a las exportaciones, podría conducir a carreras regionales de armamentos. Una tercera posibilidad que ayudaría al ajuste y permitiría aprovechar los beneficios económicos del desarme sería que los gobiernos readiestraran a sus trabajadores y reequiparan las fábricas para que, en la medida de lo posible produjeran elementos civiles (Wiseman, 1991)

207. Las ciudades militares de la ex Unión Soviética, que antes eran ciudades cerradas y dependían totalmente de los gastos militares, enfrentan también grandes problemas para ajustarse al desarme, pues carecen de una economía local diversificada y de base amplia. Las políticas oficiales podrían apuntar a ubicar nuevas industrias en esas ciudades o a ayudar a los trabajadores a recibir nueva capacitación y trasladarse a otras regiones. El problema es la posibilidad de que en la transición de una economía de planificación centralizada a una economía de mercado, la reducción abrupta y considerable de los gastos militares en condiciones de crisis económica no sea propicia para la introducción de políticas de ajuste apropiadas y bien administradas.

D. Conclusión: algunas directrices para las políticas de ajuste

208. Las políticas de ajuste tienen por objeto reducir al mínimo el costo y la duración del proceso de liberación de recursos de la defensa y de su reasignación a los sectores civiles de la economía. Todos los tipos de economías que enfrentan el desarme pueden servirse de las siguientes directrices sobre tipos de políticas oficiales de ajuste:

a) Es probable que la imposición de reducciones considerables y rápidas de los gastos de defensa en condiciones de recesión consistentes en una baja de la producción y en desempleo en gran escala, con una disponibilidad relativamente pequeña de sumas para actividades de readiestramiento y para reinvertir en nuevas instalaciones y equipo, contribuya a que los costos de ajuste y conversión sean elevados, a que el período de transición sea prolongado y a que los beneficios de la conversión sean bajos, lo cual daría por resultado una tasa de rendimiento baja del desarme;

b) Algunos tipos de política oficial pueden incluso prevenir u obstaculizar una reasignación de recursos conveniente desde el punto de vista social. Ejemplo de ello son algunos subsidios de las economías de mercado y las economías en transición que tienen por objeto preservar el régimen existente de asignación de recursos (por ejemplo, subsidios para apoyar industrias en declinación). Sin embargo, cuando los subsidios se utilizan para reasignar recursos como parte del desarme (por ejemplo, para readiestramiento o exportaciones), no deben ser penalizados por las políticas comerciales internacionales;

c) Las reducciones graduales a largo plazo de los gastos de defensa en condiciones de expansión económica, con políticas de gobierno que fomenten las nuevas inversiones y el readiestramiento del personal militar y los trabajadores de defensa para la economía civil ofrecen posibilidades de una alta tasa de rendimiento del desarme. Este potencial existe en todos los tipos de economía, donde el objetivo de la política oficial debe ser reducir al mínimo el costo y la duración del ajuste y llevar a su máxima expresión los beneficios de desarme, con lo que se logre una alta tasa de rendimiento del desarme.

APENDICE

Economía de la defensa

A. Una disciplina nueva

Interés en la materia

1. En el contexto de la economía han surgido diversos ámbitos especializados como la economía monetaria, el crecimiento, el comercio internacional, la organización industrial, el trabajo y la hacienda pública. A esa lista se han sumado recientemente la economía del medio ambiente, la economía de la salud y el ejercicio de opciones en cuanto a la asignación del gasto público. La economía de la defensa constituye una especialidad relativamente nueva dentro de la economía y consiste en la aplicación de principios de economía a la defensa, el desarme y la paz. En comparación con otras ramas de la economía, es nueva y la investigación en la materia es relativamente escasa.

2. No cabe sorprenderse de que la cuestión suscite interés. En la mayoría de los países, la defensa absorbe buena parte de recursos que son escasos y, por lo tanto, plantea problemas de costo de oportunidad que están en la esencia misma de la economía. Es notable que, a pesar de la importancia que la cuestión reviste tanto desde el punto de vista de la utilización de recursos como desde el del futuro de la civilización, haya atraído la atención de un número relativamente reducido de economistas. Gran parte de la atención de los profesionales está centrada en otros ámbitos de la economía, como la macroeconomía y la teoría del equilibrio general, lo cual pone de manifiesto los incentivos que existen en su mercado profesional. Un economista se verá atraído a ciertos ámbitos especializados en razón de las oportunidades de promoción, el prestigio profesional, la estima y la sabiduría convencional, la disponibilidad de datos, la existencia de fondos para la investigación y el costo de la investigación necesaria para conocer el mercado.

Aspectos de la economía de la defensa

3. En términos generales, cabe afirmar que la economía de la defensa abarca todos los aspectos de la economía de la defensa, el desarme y la paz. Cabe mencionar como ejemplos la economía de la paz y de la guerra, la carrera de armamentos, las alianzas, la distribución de la carga, el terrorismo, los acuerdos sobre eliminación de armamentos, la verificación, el desarme y la conversión de la economía. Estudia los efectos económicos del gasto militar en los países desarrollados y en desarrollo, los efectos de la investigación y el desarrollo en materia de defensa, la política de compras de armamentos, la industria de la defensa y el comercio en armamentos.

4. Otras materias se refieren a la administración eficiente de los recursos de defensa e incluyen la presupuestación (presupuesto por programas, por ejemplo), los mercados internos en las fuerzas armadas, la función de producción militar, las posibilidades de sustitución entre capital y trabajo (equipo y recursos humanos), el papel que cabe a los contratos de trabajo, los recursos humanos en el ámbito militar, la conscripción y los voluntarios, el reclutamiento, el adiestramiento y la carrera militar. Tampoco cabe sorprenderse de que a todos estos temas los economistas puedan aplicar sus instrumentos comunes de trabajo.

Los economistas han aportado en esta materia contribuciones teóricas, empíricas y de política. En el cuadro que figura a continuación se encuentra un esquema que permite ubicar el desarme y la limitación de armamentos en su contexto más amplio.

Sectores de la economía de la defensa*

A. Macroeconomía: países desarrollados y países en desarrollo

1. Factores determinantes de los gastos de defensa
2. Carga que imponen y beneficios que arrojan los gastos (incluidas las compensaciones)
3. Crecimiento y desarrollo
4. Estudios monográficos

B. Comercio internacional: comercio de armamentos

C. Alianzas: bienes públicos internacionales

D. Microeconomía: demanda y oferta

1. Características de los mercados de defensa (bienes públicos)
2. Compras
3. Tipos de contrato
4. Industrias de defensa
5. Investigación y desarrollo
6. Opciones para la compra (importación, colaboración, por ejemplo)
7. Efectos regionales
8. Monografías (monografías por industria y de proyectos)
9. Mercados de trabajo:
 - a) Empleo en las industrias de la defensa
 - b) Recursos humanos: reclutamiento, adiestramiento, carrera militar

* Las materias a que se hace referencia en el presente informe incluyen A.1 a 3; B; D.1, 4, 5, 7 y 9 y E.

E. Desarme, conversión y paz

1. Causas de la guerra
2. Modelos de carrera de armamentos
3. Limitación de armamentos
4. Desarme
5. Conversión
6. Costo del ajuste

B. Un programa de investigación

El desarme y la limitación de armamentos constituyen una nueva prueba para los economistas. Existen diversos interrogantes acerca de los aspectos económicos del desarme que pueden ser objeto de investigación. Cabe mencionar como ejemplo, los siguientes:

- a) ¿A qué se ha debido la disminución del gasto militar en todo el mundo a partir de 1987? ¿A qué ha obedecido la disminución en determinadas regiones y en determinados países?
- b) ¿Qué efectos surte el desarme sobre el empleo y el desempleo dentro de un país, dentro de una región y en todo el mundo? ¿Qué efectos surte en particular sobre los ex militares, los ex trabajadores en industrias de defensa y otros grupos de trabajadores? ¿Qué efectos surte sobre la mano de obra en determinadas industrias de defensa? ¿Cuáles son los efectos regionales? ¿Qué tipo de política podría contrarrestar los efectos negativos que tiene el desarme sobre el empleo y el desempleo?
- c) ¿Qué efectos surte el desarme sobre la utilización del capital, la formación de capital y la productividad del capital dentro de un país, de una región y en todo el mundo? ¿Qué efecto surte en particular sobre ex instalaciones de defensa (bases del ejército, la fuerza aérea y la marina), sobre fábricas que antes producían armamentos y sobre otros bienes de capital? ¿Qué efectos surte sobre determinadas regiones? ¿Qué tipo de política podría contrarrestar los efectos negativos que tiene el desarme sobre la utilización del capital, la formación de capital y la productividad del capital?
- d) ¿Cuáles son las características necesarias para poder convertir instalaciones y fábricas de fines militares a fines civiles?
- e) En el caso de la ex Unión Soviética y de otros Estados en proceso de transición de una economía de planificación centralizada a una de mercado, ¿creará problemas más difíciles la conversión de la producción militar a la civil? ¿Qué posibilidades hay de soluciones internacionales a esos problemas?
- f) ¿Contrarresta la producción de armamentos para la exportación los efectos económicos de la baja de la producción para uso interno? ¿Qué efectos

económicos surten las exportaciones de armamentos sobre la balanza de pagos, el empleo y la tecnología?

g) En el curso de la historia, ¿cuáles han sido los efectos económicos de situaciones anteriores de desarme, como el final de las dos guerras mundiales y de otras grandes guerras recientes, entre ellas las del Golfo Pérsico, la guerra entre el Irán y el Iraq, la guerra en el Afganistán, la guerra de Viet Nam y la guerra de Corea? ¿Qué similitudes y qué diferencias se encuentran entre los efectos económicos del desarme una vez concluida una guerra y esos mismos efectos sin que haya habido una guerra, como en el caso del término de la guerra fría?

h) ¿En qué forma es posible utilizar para estudiar y cuantificar los efectos económicos del desarme diversos modelos económicos tales como los métodos de simulación, el análisis de la relación costo-beneficio, los modelos de insumo-producto y otras metodologías? ¿Cuáles son los aspectos positivos y negativos de cada metodología? ¿Es posible formular una metodología ecléctica que combine las mejores características de cada una?

BIBLIOGRAFIA

A. Fuentes

Existen diversas fuentes de datos publicados sobre gasto militar, fabricación de armamentos, el comercio internacional de armamentos y las fuerzas armadas. He aquí algunas de las principales fuentes de datos:

Financial and Economic Data Relating to NATO Defence Expenditure. Bruselas, OTAN.

Government Finance Statistics Yearbook. Washington, D.C., FMI.

Jane's Yearbooks: All The World's Aircraft; Armour and Artillery; Avionics; Fighting Ships; Infantry Weapons; Military Communications; Military Vehicles and Ground Support Equipment; Weapons Systems.
Londres, Janes Publishing Company.

SIPRI Yearbook, World Armaments and Disarmament. Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz.

Sivard, R. L. World Military and Social Expenditures. Washington, D.C.

Statistical Yearbook. Nueva York, Naciones Unidas.

The Military Balance. Londres, Instituto Internacional para Estudios Estratégicos.

World Military Expenditures and Arms Transfers. Washington, D.C., Organismo de Control de Armamentos y Desarme, de los Estados Unidos.

B. Publicaciones periódicas y bibliografías

Entre las publicaciones periódicas que se ocupan de este tema figuran:

Defence Economics, Journal of Conflict Resolution y Journal of Peace Research.

Si se desea consultar una bibliografía anotada de publicaciones sobre el mismo tema, véase:

Hartley, K. y N. Hooper, The Economics of Defence, Disarmament and Peace. Aldershot, Elgar, 1990. Véase también Bibliographical Survey of Secondary Literature on Military Expenditures, UNIDIR Research Paper No. 6, 1989; UNIDIR Newsletter, vol. 1, No. 1 (marzo de 1988); y Relación entre desarme y desarrollo: lista bibliográfica de publicaciones recientes. 7 de febrero de 1986 (43 págs.) y 3 de abril de 1987 (12 págs.) (A/CONF.130/PC/INF.4 y Corr.1 y Add.1).

C. Referencias escogidas

- Aben, J., Désarmement, activité et emploi. Défense Nationale, vol 37. París, Comité d'Etudes de Défense Nationale, mayo de 1981, págs. 105 a 125.
- ACDA, World Military Expenditures and Arms Transfers. Washington D.C., Organismo de Control de Armamentos y Desarme de los Estados Unidos, 1990.
- ACOST, Defence R&D: A National Resource. Londres, Advisory Council on Science and Technology. HMSO, 1989.
- Albrecht, U, New concepts for conversion strategies in Western Europe: analysing the Lucas experience. Bulletin of Peace Proposals, vol. 9, No. 4, 1978, págs. 348 a 358.
- Alexander, W. R. J., The impact of defence spending on economic growth. Defence Economics, vol. 2, No. 1, 1990, págs. 39 a 55.
- Anthony, I. y otros. West European Arms Production. Estocolmo, SIPRI, 1990.
- Arad, R. y otros. The Economics of Peacemaking: Focus on the Egyptian-Israeli Situation. Londres, Macmillan, 1983.
- Atesoglu, H. S. y M. J. Mueller. Defence spending and economic growth. Defence Economics, vol. 2, No. 1, 1990, págs. 19 a 27.
- Balgovolin, S., Voennaya Moshch - skolko, kakaya zachem. Mirovaya Ekonomika i Mezhdunarodnye Otnosheniya, No. 8, 1989, págs. 5 a 9.
- Ball, N. Converting Military Facilities. Ginebra, OIT, 1985.
- Barker, T., P. Dunne and R. Smith, The peace dividend in the UK. Journal of Peace Research, vol. 28, No. 4, noviembre de 1991, págs. 337 a 358.
- Benoit, E., Defence and Economic Growth in Developing Countries. Lexington, Massachusetts, Lexington Books, D. C. Heath, 1973.
- Benoit, E. y K. Boulding, compiladores. Disarmament and the Economy. Nueva York, Harper and Row, 1963.
- Berger, M. C. and B. T. Hirsch, The civilian earnings experience of Vietnam-era veterans. Journal of Human Resources, vol. 18, No. 4, otoño de 1983, págs. 453 a 479.
- Bishak, G. A., Towards a Peace Economy in the United States. Londres, Macmillan, 1991.
- Bremen, S. y B. Hughes, Disarmament and Development: A Design for the Future? Englewood Cliffs, Nueva Jersey, Prentice Hall, 1990.
- Bougrov, E. Kontseptualnye i prakticheskiye aspekti konversii. Mirovaya Ekonomika i Mezhdunarodnye Otnosheniya, No. 6, 1989, págs. 20 a 36.

- Brito, D. L. y M. D. Intriligator, Strategic arms limitation treaties and innovations in weapons technology. Public Choice, vol. 37, No. 1, 1981, págs. 41 a 59.
- Browning, H. L., S. C. Lopreato y D. L. Poston, Jr., Income and veteran status: variations among Mexican Americans, Blacks and Anglos. American Sociological Review, vol. 38, febrero de 1973, págs. 74 a 85.
- Cars, H. C. y J. Fontanel, Military expenditure comparisons. En C. Schmidt y F. Blackaby, compiladores, Peace, Defence and Economic Analysis. Londres, Macmillan, 1987.
- Chan, S. y A. Mintz, Defence, Welfare and Growth. Boston, Unwin and Hyman, 1991.
- Chatterji, M y J. Brauer, compiladores, Economic Issues of Disarmament. Nueva York, New York University Press, 1991.
- Deger, S., Military Expenditure in Third World Countries: The Economic Effects. Londres, Routledge, 1986.
- Deger, S. y S. Sen, Military Expenditure. The Political Economy of International Security. SIPRI. Oxford, Oxford University Press, 1990a.
- Deger, S. y S. Sen, Military security and the economy: defence expenditure in India and Pakistan. En K. Hartley y T. Sandler, compiladores. The Economics of Defence Spending, págs. 189 a 227. Londres, Routledge, 1990b.
- Deger, S. y R. Smith, Military expenditure and growth in less developed countries. Journal of Conflict Resolution, vol. 27, No. 2, junio de 1983, págs. 335 a 353.
- Deger, S. y R. West, compiladores, Defence, Security and Development. Londres, Frances Pinter, 1987.
- De Grasse, R. W., Military Expansion, Economic Decline: The Impact of Military Spending on US Economic Performance. Armonk, Nueva York, Sharpe, M. E., 1983.
- De Haan, H., Military expenditures and economic growth. En C. Schmidt, compiladora., The Economics of Military Expenditures, págs. 87 a 97. Londres, Macmillan, 1987.
- Dumas, L. J., The Political Economy of Arms Reduction. Boulder, Colorado, Westview Press, 1982.
- Dumas, L. J., The Overburdened Economy, Berkeley, California, University of California Press, 1986.
- Dumas, L. y M. Thee, compiladores, Making Peace Possible: The Premise of Economic Conversion. Nueva York, Pergamon, 1989.

- Dunne, P. y R. Smith, The economic consequences of reduced UK military expenditure. Cambridge Journal of Economics, vol. 8, No. 3, septiembre de 1984, págs. 297 a 310.
- Dunne, P. y R. Smith, Military expenditure and unemployment in the OECD. Defence Economics, vol. 1, No. 1, 1990a, págs. 74 y 75.
- Dunne, P. y R. Smith, The peace dividend and the UK economy. Cambridge Econometrics, informe No. 1, primavera de 1990, págs. 47 a 61 (1990b).
- Dussauge, P., The conversion of military activities. En F. Blackaby y C. Schmidt, compiladores, Peace, Defence and Economic Analysis. Londres, Macmillan, 1987.
- Estados Unidos, Oficina del Presupuesto del Congreso. US Costs of Verification and Compliance under Pending Arms Treaties. Washington, D.C., septiembre de 1990.
- Estados Unidos, Oficina del Presupuesto del Congreso. The START Treaty and Beyond. Washington, D.C., octubre de 1991.
- Estados Unidos, Oficina del Presupuesto del Congreso. The Economic Effects of Reduced Defence Spending. Washington, D.C., 1992.
- Faramazian, R. A., The Arms Race and Conversion from Military to Civilian Economy. Moscú, Nauku, 1985.
- Fontanel, J., L'économie du désarmement: dix conseils pratiques, Arès, vol. XIII, No. 1, abril de 1992, págs. 83 a 92.
- Fontanel, J., Les technologies militaires et le développement économique contemporain. En J. Fontanel y J. F. Guilhaudis, compiladores, La Vérification du désarmement. Grenoble, Arès, 1989, págs. 93 a 110.
- Fontanel, J. y J. Aben, Economie de la défense. Arès, vol. XII, No. 4, 1991, 145 págs.
- Fontanel, J. y J. F. Guilhaudis, Le désarmement pour le développement. Grenoble, Arès, 1986. 412 págs.
- Fontanel, J. y J. Saraiva, Les industries d'armement comme vecteur du développement économique des pays du tiers-monde. París, Institut français de polémologie, 1986.
- Fontanel, J. y M. Ward, Les exportations d'armes et la croissance économique: L'exemple de la France. En J. Fontanel and J. Aben, compiladores, Développement économique et défense. Arès, vol. XII, No. 4, diciembre de 1991, págs. 86 a 98.
- Fontanel, J., A. Humm y R. Smith, The economics of exporting arms. Jornal of Peace Research, vol. 22, No. 3, 1985, pág. 239 a 247.
- Galbraith, J. K., The New Industrial State. Londres, Hamish Hamilton, 1967.

- Gandhi, V. P., India's self-inflicted defence burden. Economic and Political Weekly, 31 de agosto de 1974.
- Gold, D. y G. Adams, Defence spending and the American economy. Defence Economics, vol. 1, No. 4, 1990, págs. 275 a 294.
- Gonchar, K, Eto trudnoje delo ekonomika razoruzheniya.. Kommunist No. 9, 1990, págs. 97 a 106.
- Hartley, K. Reducing defence expenditure: a public choice analysis and a case study of the UK. En C. Schmidt y F. Blackaby, compiladores, Peace, Defence and Economic Analysis. Londres, Macmillan, 1987.
- Hartley, K., Les industries de défense; l'ajustement aux changement. En Economie de la défense. Arès, vol. XII, diciembre de 1990, págs. 71 a 85.
- Hartley, K., The Economics of Defence Policy. Londres, Brassey's, 1991a.
- Hartley, K., Comments on Robert McNamara. Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics. Washington, D.C. 1991b, págs. 127 a 130.
- Hartley, K. y N. Hooper. The Economic Consequences of the UK Government Decision on the Chieftain Replacement. Research Monograph, Serie 1. Centre for Defence Economics, Universidad de York, 1990a.
- Hartley, K. y N. Hooper. The Economics of Defence, Disarmament and Peace: An Annotated Bibliography. Aldershot, Elgar, 1990b.
- Hartley, K. y N. Hooper. UK defence and dependence: economic burden or et al., benefit. En J. Hutton y otros, compiladores, Dependency to Enterprise. Londres, Routledge, 1991.
- Hartley, K. y J. Singleton, Defence research and development and crowding-out. Science and Public Policy, vol. 17, No. 3, junio de 1990, págs. 152 a 156.
- Hartley, K. and C. Tisdell. Micro-Economic Policy. Londres, Wiley, 1981.
- Hartley, K. et al. Industry: structure, performance and policy. En A. Maynard and P. Tether, compiladores., Preventing Alcohol and Tobacco Problems, vol. 1, Aldershot, Avebury, 1990.
- Hewitt, D. P. Military Expenditure: International Comparison of Funds. IMF Working Paper. Washington, D.C., 1991 (WP/91/54).
- Hitch, C. J. y R. N. McKean. The Economics of Defence in the Nuclear Age. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1960.
- Hutton, J. et al., compiladores. Dependency to Enterprise. Londres, Routledge, 1991.

Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz.
World Armaments and Disarmament. Estocolmo, 1991.

Intriligator, M. D., On the nature and scope of defence economics. Defence Economics, vol. 1, No. 1, 1990, págs. 3 a 11.

Intriligator, M. and D. Brito, Can arms races lead to the outbreak of war? Journal of Conflict Resolution, vol. 28, No. 1, marzo de 1984, págs. 63 a 84.

Isard, W. Arms Races, Arms Control and Conflict Analysis: Contributions from Peace Science and Peace Economics. Cambridge Massachusetts, Cambridge University Press, 1988.

Izyumov A., Konversiya i perejod k rinku. Voprosy Ekonomiki, No. 2, 1991, págs. 30 a 36.

Kaldor, M. y otros, Industrial competitiveness and Britain's defence. Lloyds Bank Review, vol. 162, octubre de 1986, págs. 31 a 49.

Kennedy, G., Defence Economics. Londres, Duckworth, 1983.

Kennedy, P., The Rise and Fall of the Great Powers. Londres, Fontana Press, 1988.

Kinsella, D., Defence spending and economic performance in the United States. Defence Economics, vol. 1, No. 4, 1990, págs. 295 a 310.

Kirby, S. and N. Hooper, compiladores, The Cost of Peace: Assessing Europe's Security Options. Reading, Harwood, 1991.

Klein, L. R., Disarmament and socio-economic development. Disarmament, vol. IX, No. 1, Nueva York, Naciones Unidas, primavera de 1986, págs. 49 a 63.

Klein, L. R., Disarmament and development. En J. J. Salomon, compilador, Science, War and Peace. París, Economica, 1990.

Klein, L. R. and K. Mori. The impact of disarmament on aggregate economic activity: an econometric analysis. En B. Udis, compilador, The Economic Consequences of Reduced Military Spending, Londres, Lexington, 1973, págs. 59 a 78.

Leontief, W. and F. Duchin, Military Spending. Oxford, Oxford University Press, 1983.

Lynch, J. E., compilador, Economic Adjustment and Conversion of Defence Industries. Boulder, Colorado, Westview Press, 1987.

McNamara, R. S., The Post Cold-War World: Implications for military expenditure in the developing countries. Annual Conference on Development Economics. Washington, D.C., Banco Mundial, 1991, págs. 95 a 140.

Melman, S., compilador, Disarmament: Its Politics and Economics. Boston, Estadounidense de las Artes y las Ciencias, 1962.

Melman, S., Conversion of Industry from a Military to a Civilian Economy. Nueva York, Praeger, 1970.

Melman, S., Economic consequences of the arms race. American Economic Review, vol. 78, No. 2, mayo de 1988, págs. 55 a 59.

Mosley, H. G. The Arms Race: Economic and Social Consequences. Lexington, Lexington Books, 1985.

Murdoch, J. y T. Sandler, A theoretical and empirical analysis of NATO. Journal of Conflict Resolution, vol. 26, No. 2, junio de 1982, págs. 237 a 263.

Nadal, A., Arsenales nucleares: tecnología decadente y control de armamentos. Mexico, El Colegio de Mexico, 1991.

OIT, Disarmament and Employment Programme, Parte I. Problems of Conversion from Military to Civilian Production following the Soviet-US Treaty on the Elimination of Intermediate and Short Range Nuclear Forces: Example of the Votkinsk Plant, Working Paper No. 16. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 1990.

Olson, M. y R. Zeckhauser, An economic theory of alliances. Review of Economics and Statistics, vol. 48, agosto de 1966, págs. 266 a 279.

Paukert, L. y P. Richards, compiladores, Defence Expenditure, Industrial Conversion and Local Employment. Ginebra, OIT, 1991.

Peck, M. J. y F. M. Scherer, The Weapons Acquisition Process: An Economic Analysis. Boston, Harvard University Press, 1962.

POST, Future Relations Between Defence and Civil Science and Technology. Londres, Parliamentary Office of Science and Technology, Science Policy Support Group, 1991.

Pugh, P., The Cost of Sea Power. Londres, Conway, 1986.

Pursell, C. W., compilador, The Military-Industrial Complex. New York, Harper and Row, 1972. Contiene el discurso de despedida del Presidente Eisenhower.

Reino Unido, Statement on the Defence Estimates, 1987, vol. 1, Cmnd. 101. Londres, HMSO, 1987. Véase también Statement on the Defence Estimates, 1991. Cmnd. 1559. Londres, HMSO, 1991.

Renner, M., Economic Adjustment After the Cold War. Publicación del UNIDIR. Aldershot, Dartmouth, 1991.

Richards, P. J., Disarmament and employment. Defence Economics, vol. 2, No. 4, 1990, págs. 295 a 312.

- Richardson, L. F., Arms and Insecurity: A Mathematical Study of the Causes and Origins of War. Pittsburgh, Boxwood Press, 1960.
- Russett, B. M., What Price Vigilance? The Burdens of National Defense. New Haven, Connecticut, Yale University Press, 1970.
- Salomon, J. J., Science, Guerre et Paix. París, Economica, 1989.
- Sapir, J., URSS: La conversion de l'industrie militaire vers le secteur civil. Information et Commentaires, 68, julio-septiembre de 1989.
- Schelling, T. C., Arms and Influence. New Haven, Connecticut, Yale University Press, 1966.
- Scherer, F. M., The Weapons Acquisition Process: Economic Incentives. Boston, Harvard University Press, 1964.
- Schmidt, H., Facing One World. Report by an Independent Group on Financial Flows to Developing Countries. Bonn, junio de 1989.
- Senado de los Estados Unidos. Hearings on the B-2 bomber programme. Washington, D.C., octubre de 1990.
- Sharp, J., compilador, Europe After An American Withdrawal. SIPRI. Oxford, Oxford University Press, 1990.
- Smith, D. y R. Smith., The Economics of Militarism. Londres, Pluto, 1983.
- Smith, R., Military expenditure and capitalism. Cambridge Journal of Economics, vol. 1, No. 1, marzo de 1977, págs. 61 a 76.
- Smith, R., Military expenditure and investment in OECD countries, 1954-1973. Journal of Comparative Economics, vol. 4, marzo de 1980, págs. 19 a 32.
- Southwood, P., Disarming Military Industries. Londres, Macmillan, 1991.
- Subrahmanyam, K., Planning and defence. En P. Streeten and M. Lipton, compiladores, The Crisis of Indian Planning, Oxford, Oxford University Press, 1968 págs. 351 a 378.
- Sur, S., compiladores, Verification of Current Disarmament and Arms Limitation Agreements: Ways, Means and Practices. Publicación del UNIDIR. Aldershot, Dartmouth, 1991a.
- Sur, S. 1991 compilador, Disarmament Agreements and Negotiations: The Economic Dimension. Publicación del UNIDIR, Dartmouth, Aldershot, 1991b.
- Sur, S., compilador, Verification of Disarmament or Limitation of Armaments: Instruments, Negotiations, Proposals. Publicación del UNIDIR Nueva York, Naciones Unidas, 1992.

- Terhal, P. Guns or grains: macroeconomic costs of Indian defence 1960-1970. Economic and Political Weekly, vol. XVI, No. 4, 5 de diciembre de 1981, págs. 1995 a 2004.
- Thee, M. Science and Technology: Between Civilian and Military Research and Development. UNIDIR. Research Papers 7. Nueva York, Naciones Unidas, 1990.
- Vayrynen, R., Military Industrialization and Economic Development: Theory and Historical Case Studies. Publicación del UNIDIR, Aldershot, Dartmouth, 1992.
- Weidenbaum, M., Defence spending and the American economy: how much change is in the offing? Defence Economics, vol. 1, No. 3, 1990, págs. 233 a 242.
- Willett, S., Controlling the Arms Trade. Faraday Discussion Paper 18. Council for Arms Control. Londres, Universidad de Londres, 1991.
- Wiseman, J. Privatization in the command economy. En A. Ott and K. Hartley, compiladores, Privatization and Economic Efficiency, Aldershot, Elgar, 1991.
- Wolfson, M. Essays on the Cold War. Londres, Macmillan, 1992.

D. Documentos de las Naciones Unidas

Reducción de presupuestos militares

Reducción de los presupuestos militares de los Estados miembros permanentes del Consejo de Seguridad en un 10% y utilización de parte de los fondos así liberados en la prestación de asistencia a los países en desarrollo (A/9770/Rev.1).

Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.75.I.10.

Reducción de los presupuestos militares: medición de los gastos militares y presentación internacional de información sobre ellos (A/31/222/Rev.1).

Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.77.I.6.

Reducción de los presupuestos militares: presentación internacional de información sobre los gastos militares (A/35/479).

Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.81.I.9.

Reducción de los presupuestos militares: perfeccionamiento del instrumento de presentación de informes y comparación de los gastos militares (A/S-12/7).

Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.83.IX.4.

Reducción de los presupuestos militares: elaboración de índices de precios y paridades de poder adquisitivo para la comparación de gastos militares (A/40/421).

Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.86.IX.2.

Consecuencias económicas y sociales de la carrera de armamentos

Consecuencias económicas y sociales de la carrera de armamentos y de los gastos militares (A/37/386).

Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.83.IX.2.

Estudio de las consecuencias económicas y sociales de la carrera de armamentos y de los gastos militares (A/43/368).

Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.83.IX.2.

Otros documentos

Asamblea General. Estudio sobre las formas y los medios de promover la transparencia en las transferencias internacionales de armas convencionales: informe del Secretario General. 9 de septiembre de 1991. (A/46/301).

Centro de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo. Conversion: Opportunities for Development and Environment. Informe sobre la Conferencia, Dortmund, 24 a 27 de febrero de 1992. Nueva York, 1992.

Conferencia de Desarme. Comunicados emitidos tras las reuniones de los cinco Estados miembros permanentes del Consejo de Seguridad acerca de la transferencia de armas y la no proliferación celebradas en París los días 8 y 9 de julio de 1991 (CD/1103) y en Londres los días 17 y 18 de octubre de 1991 (CD/1113).

Documento de antecedentes en el que figura una lista de documentos de las Naciones Unidas pertinentes a la resolución 46/35 L de la Asamblea General, sobre la transparencia en materia de desarme.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Una nueva asociación para el desarrollo: el compromiso de Cartagena. Ginebra, UNCTAD, abril de 1992.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Desarrollo humano: informe 1992. Santa Fe de Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1992.

UNIDIR, Bibliographical Survey of Secondary Literature on Military Expenditures, UNIDIR Research Papers No. 6. Nueva York, 1989.

UNIDIR, Disarmament and Development: Some Practical Suggestions to Bypass the Present Deadlock, por Nicole Gnesotto. Ginebra, UNIDIR, 1987.

UNIDIR, Disarmament and Development. UNIDIR Newsletter, vol. 1, No. 1, marzo y abril de 1988.

UNIDIR. Establecimiento de un fondo internacional de desarme para el desarrollo. Ginebra, UNIDIR, 1984.

En la sección C supra se enumeran otras publicaciones del UNIDIR sobre el mismo tema.