

Jörn Brömmelhörster

El dividendo de la paz: ¿qué abarcaría este concepto?

*Jörn Brömmelhörster (Alemania), economista y sinólogo, está dirigiendo actualmente el proyecto sobre el dividendo de la paz en el BICC (Bonn International Center for Conversion). Además de estar interesado en los efectos económicos y financieros del desarme y la conversión, es experto en asuntos relativos a la defensa y la conversión de las industrias de defensa en China y países de la Unión Europea. Ha sido socio investigador en el Seminario sobre Política Económica y Hacienda Pública de la Universidad de Ruhr en Bochum (Alemania), así como director de un equipo de profesores universitarios que trabajan en el tema de la conversión de las industrias de defensa, cuyo principal objetivo era establecer un concepto de conversión desde una perspectiva multidisciplinar. Entre sus últimas publicaciones cabe destacar: **KONVER II: Konversionsförderung durch die Europäische Union** (KONVER II: fomentar la conversión de la Unión Europea) (Informe 9 del BICC), Bonn, marzo de 1997; **Mixed Motives, Uncertain Outcomes: Defense Conversion in China**, en coautoría con John Frankenstein, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1997; y **Ökonomie der Konversion: Wirkungen, Barrieren und Erfordernisse Für die Bundesrepublik Deutschland** (Economía de la conversión de la defensa: efectos, obstáculos y exigencias para Alemania), Campus Verlag, Frankfurt/Nueva York, 1994.*

Esta ponencia fue presentada en el VII Encuentro Internacional de Barcelona sobre "Paz y erradicación de la pobreza" celebrado en Barcelona en junio de 1996 y organizado por la Fundació per la Pau y Justícia i Pau. Desde 1987, año en que se registró el gasto militar más elevado, los presupuestos militares mundiales han iniciado una etapa de reducción paulatina. Actualmente existen posibilidades de emplear este ahorro de recursos en algo más positivo y productivo para alcanzar un mayor bienestar. Este artículo pretende ilustrar cómo las expectativas de lograr un dividendo de la paz no se limitan a los presupuestos, sino que van más allá, afectando a los sectores en los que la industria militar ha ejercido su impacto: que la investigación y el desarrollo pueden tener como objetivo las necesidades de las personas y no tanto lo que éstas destruyen; que las antiguas industrias de defensa pueden encontrar nuevos mercados en el sector civil empleando y dando salida a su alta tecnología; que los antiguos militares pueden aplicar sus conocimientos directamente en la sociedad civil; que las antiguas bases militares pueden reutilizarse para otros fines; y que las armas que ya no necesita un país en proceso de desarme no implican el surgimiento de conflictos en otros lugares del mundo.

ÍNDICE

1. Causas y particularidades del dividendo de la paz	2
2. Los seis dividendos de la paz	3
3. El dividendo de la paz global	9
Notas	9

Hacia el final de la Guerra Fría y después de cuarenta años de carrera armamentística, la militarización mundial alcanzó su punto más alto en muchos aspectos. El arsenal de armas más grande y destructivo que jamás se haya fabricado estaba almacenado, 29 millones de soldados servían a las fuerzas

armadas, otros 17,5 millones de personas trabajaban en fábricas relacionadas con la defensa, y el desembolso militar mundial alcanzó su clímax en 1987 con más de un billón de dólares americanos invertidos.¹ Sólo esta suma constituía aproximadamente un 15% más del gasto mundial destinado a educación y un 25% más que la inversión realizada en gastos sanitarios.²

Con el fin de la Guerra Fría, las antiguas doctrinas estratégicas tuvieron que modificarse, dado que —desde la perspectiva de los países occidentales— la parte soviética del hemisferio comunista se había desmoronado. Los enemigos se convirtieron en compañeros, transformando sus economías en sistemas de mercado que se integrarían en la división internacional del trabajo a diferencia del antiguo sistema, casi completamente apartado del mundo exterior.

En este ambiente de seguridad inestable surgió un dividendo de la paz: la expectativa de reducir los gastos militares

y, en consecuencia, lograr unos ahorros que podrían usarse para otros fines. Para ser más concretos, se puede definir el dividendo de la paz como lo que se gana en bienestar civil gracias a la reducción de los presupuestos de defensa. Hasta aquí, gran parte del debate acerca del dividendo de la paz sólo se centra en los recursos financieros. Sin ellos, la producción de este tipo de armamento pesado habría sido imposible. Pero, como se argumenta en estas notas, el concepto de dividendo de la paz tiene que discutirse en un contexto más amplio. Un dividendo de la paz debería desembocar en la reducción de todos los recursos relacionados con los ejércitos. Por lo tanto, no sólo es preciso tener en cuenta los aspectos financieros, ya que las reducciones están teniendo lugar en el marco general de las estructuras militares. Por ejemplo, los soldados tienen que ser desmovilizados y reintegrados para servir a la sociedad civil; las bases militares se cerrarán y tienen que volver a ser estructuradas o usadas para fines no militares; las industrias de defensa tienen que tener en cuenta los nuevos objetivos civiles y deben reestructurarse y aprender a servir a más clientes aparte del estado; la experiencia militar ya no es necesaria dentro del viejo contexto, y, así, la investigación y el desarrollo servirán a otras necesidades y desafíos; y, por supuesto, el armamento militar que, por los acuerdos de desarme y reestructuración, se convierte en obsoleto, siendo necesario prevenir su uso en otros países y conflictos.

zada por Gorbachov ante las Naciones Unidas en 1988. Este importante ofrecimiento fue atribuido a una combinación de factores: la producción armamentística se estaba volviendo cada vez más cara y absorbía una creciente parte del presupuesto gubernamental, y los recursos civiles y militares se intercambiaban cada vez más. Además de estas razones, fue una consecuencia de las políticas de *perestroika* y *glasnost* las cuales conducían a una mayor libertad a la hora de afrontar la verdad y a un replanteamiento de los viejos valores.

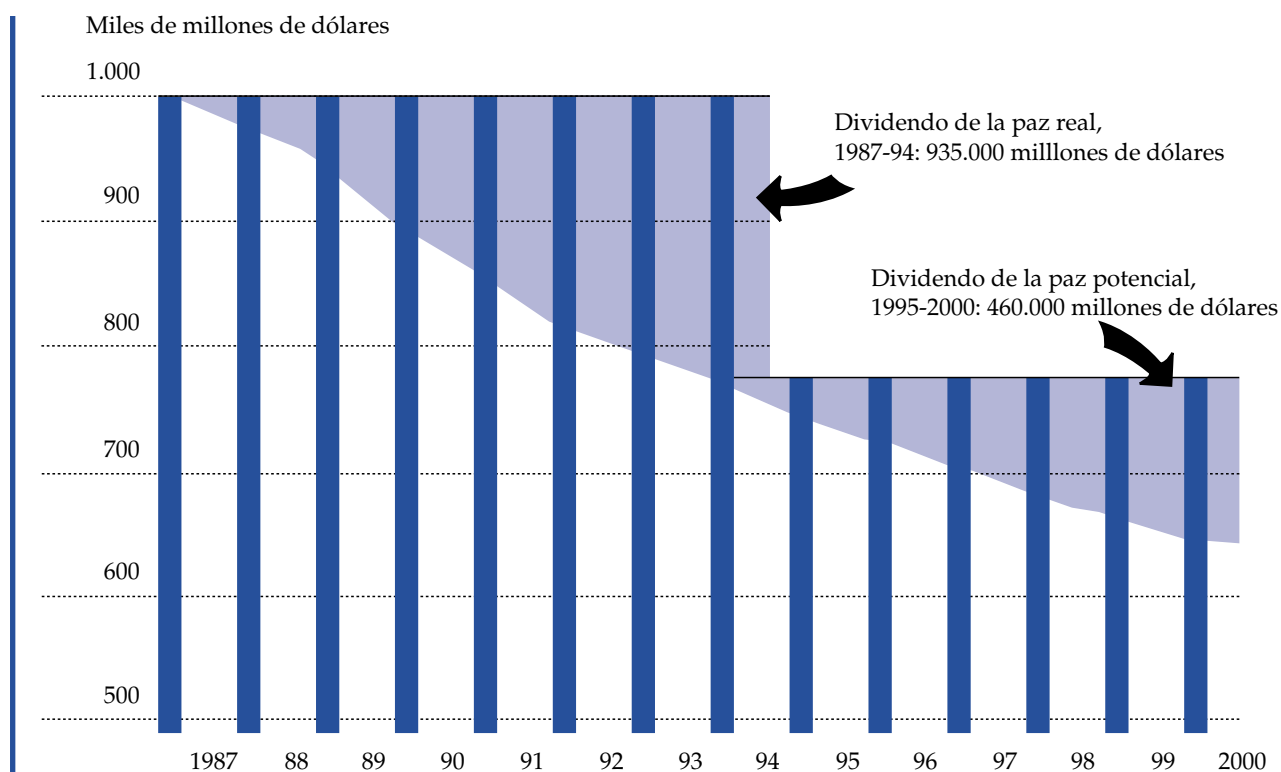
La combinación de *perestroika*, *glasnost* y desarme había llevado a un proceso imparable cuyo control escapó al poder del gobierno soviético. La disolución de la Unión Soviética y la independencia de los antiguos estados satélite motivaron esta ruptura. A medida que continuaba el proceso hacia la transformación de estos países en economías de mercado integrándolos en la división internacional del trabajo, la amenaza se redujo enormemente y las antiguas doctrinas comenzaron a hacerse obsoletas.

De esta manera, el dividendo de la paz inició su andadura. Comenzaron a disminuir las tendencias de uso de todos los recursos de competencia militar. Comparando el proceso del actual dividendo de la paz con los anteriores, sería mejor definirlo como un "dividendo de la paz por sorpresa". La Historia había demostrado que la primera evaluación de un dividendo de la paz prometedor comienza antes del final del conflicto. Los diferentes ganadores y perdedores potenciales valoran sus ganancias y pérdidas derivadas del conflicto, empezando por las demandas de territorio e indemnizaciones y también por la reconstrucción y la conversión en una economía de postguerra. Esta vez fue diferente. Ningún personaje importante de la política mundial pronosticó la disolución del sistema antagónico. Desde una perspectiva actual resulta difícil comprender que el servicio de inteligencia, tan sofisticado y costoso, justificase semejante gasto.³ La Guerra Fría se consideró como un punto muerto en medio de un elevado nivel armamentísti-

1 Causas y particularidades del dividendo de la paz

El incentivo para acabar con la carrera armamentística se puede identificar con la oferta de desarme unilateral reali-

Figura 1 El dividendo de la paz fiscal



Fuente United Nations Development Programme, *Human Development Report 1994*, Oxford University Press, New York, 1994, p. 58.

co, pero no como un conflicto que tuviese fin. Por lo tanto, la Guerra Fría se veía como una forma moderna de "drole de guerre", un conflicto a punto de estallar pero que, de hecho, nunca lo llegó a hacer.

2 Los seis dividendos de la paz

■ El reparto de los recursos financieros

El peso de lo militar (definido como el porcentaje de gasto militar del PNB) se está reduciendo considerablemente. A mediados de los ochenta, este ratio ascendía a un 5,4%, mientras que en 1995 se acortaba hasta un punto, muy bajo a escala mundial, de un 2,4%.⁴ El efecto de los gastos militares en el PNB se redujo así considerablemente, lo que significó que podrían destinarse más recursos a proyectos civiles.

Lo mismo ocurre con las tendencias de los gastos militares, los cuales han descendido con claridad desde 1987, año en que alcanzaron su punto álgido. La figura 1 muestra no sólo la tendencia descendente en el desembolso militar desde 1987, sino también los ahorros —el dividendo de la paz fiscal— producidos desde entonces. El declive, en términos reales, se encontraba bastante por encima del 20%, como se manifestaba en la reducción de un billón de dólares a la cantidad de 770.000 millones para 1994 (cantidades de 1991). En este período se había generado un dividendo de la paz de 935.000 millones obtenidos gracias a las reducciones acumuladas y comparando cada año posterior al año de máximo apogeo. Si el declive continúa a razón de un 3% por año, podrían surgir otros 460.000 millones de dólares como un potencial dividendo de la paz.

Este relevante concepto de dividendo fiscal de la paz, utilizado por primera vez por el PNUD, puede sólo mostrar el ahorro de un presupuesto militar reducido, no puede reflejar los aumentos de bienestar de estos ahorros. Un concepto orientado a un mayor bienestar se desarrolla sólo en sus fases preliminares y hasta aquí han sido identificadas únicamente las fases principales hacia el dividendo "real" o "total". Sin embargo, los ahorros no sólo están disponibles para la distribución. En primer lugar, existen numerosas peticiones de los recursos adicionales disponibles para fines sociales. Por ejemplo, los costes de la reunificación alemana —más de 100.000 millones de dólares al año— han supuesto más que el descenso del gasto militar. En segundo lugar, el desarme tiene su precio. Las pérdidas de ingresos debido a la reducción del gasto militar tienen que ser compensadas, las antiguas bases militares tienen que volver a desarrollarse y la destrucción del armamento acarrea unos gastos. En tercer lugar, algunos países en los que se produjeron severos recortes en los presupuestos militares, como es el caso de Rusia y otros países del antiguo Pacto de Varsovia, se encuentran sumidos en una profunda crisis económica y padecen unos significativos reajustes en los costes.

Un indicador de las tendencias de los posibles usos del dividendo de la paz queda reflejado en la tabla 1. Esta figura muestra las trayectorias del gasto militar y social como un cambio porcentual en los gastos del gobierno central desde 1985 hasta el último año disponible, y entre más de 50 países seleccionados. El primer cuadrante indica los países en los que el gasto militar disminuyó mientras que los gastos sociales aumentaron. Casi la mitad de los países de este modelo persiguieron esta política. El segundo cuadrante muestra los países en los que aumentaron tanto los gastos militares como

los sociales, mientras que el tercer cuadrante informa sobre la disminución de ambos factores, por lo que se puede interpretar que los países del tercer cuadrante utilizaban los ahorros para el restablecimiento del equilibrio fiscal. Como aparece en la figura, hay indicadores para todas las tendencias. Lo primordial de un dividendo de la paz se produjo en la mayoría de los países: descendieron las inversiones militares. Se debería mencionar también que un aumento de los gastos sociales no sería necesariamente la solución correcta para todos los países. Algunos países se enfrentan a diferentes

Tabla 1 Tendencias del gasto social y militar. El cambio porcentual del gasto del gobierno central, de 1985 al último año disponible

		GASTOS MILITARES	
		en descenso	en ascenso
GASTOS SOCIALES	en ascenso	1. Australia Austria Barbados Canadá Costa Rica Chipre Dinamarca Finlandia Hungría India Indonesia Irán Israel Lesotho Luxemburgo Malta Marruecos Países Bajos Rumania Corea del Sur Suecia Reino Unido Estados Unidos Uruguay	2. Bahrein Italia Kuwait Noruega Birmania Panamá Paraguay Portugal Sri Lanka Turquía Zimbabwe
	en descenso	3. Bélgica Camerún Chile Egipto República Dominicana Francia Alemania Irlanda Liberia México Nepal Singapur España Siria Thailandia Túnez	4. Islas Mauricio

Fuente United Nations, *World Economic and Social Survey 1995 Current Trends and Policies in the World Economy*, United Nations, New York, 1995, p. 205.

problemas, y a veces las reducciones del déficit llevan a un mayor índice de bienestar social a través de la redistribución orientada a un gasto social mayor. Por lo tanto, el camino hacia el bienestar social derivado de estos ahorros depende de cada país y sus características específicas.

En resumidas cuentas, existe un dividendo fiscal de la paz. En primer lugar, gracias a los ahorros que quedan para proyectos no militares y, en segundo lugar, porque los costes de oportunidad están disminuyendo. Como predica la economía clásica, los desembolsos militares no son productivos y casi todas las otras formas de gasto conducirán a un mayor crecimiento económico. Ahora existe la oportunidad de alcanzar mejores resultados productivos generales, que además deben servir a las necesidades reales de cada sociedad. Hasta aquí, los indicadores muestran que los ahorros se usan para diferentes fines, dependiendo de los objetivos del gobierno. Una tendencia general es demasiado ambigua; solamente un estudio país por país puede justificar realmente hasta qué punto es útil el uso que se hace de los ahorros.

El hecho de que los ahorros ayuden a erradicar la pobreza o no ya es otra cuestión, pero con toda seguridad las bases para afrontar el problema son mejores que antes. Se pueden utilizar otros recursos para resolver estos problemas.

Para evitar el riesgo de que el dividendo de la paz se agote sólo en proyectos como la reducción del déficit, la reducción de los impuestos, etc., Oscar Arias propuso la creación de un fondo de desmilitarización mundial. Este fondo propuesto debería servir para el desarme y para promover el control de armamento y la disminución de las instalaciones dedicadas a la producción de armas, así como las actividades de desmovilización y reintegración. Además, debería servir para estimular la educación civil y la participación en una vida política plenamente democrática. El fondo debería reunirse mediante un compromiso de todas las naciones, que destinarían al menos un 3% de la reducción anual de los niveles de gasto militar durante los próximos cinco años. Las naciones ricas deben asignar al menos 1/5 de estos ahorros a este fondo de desmilitarización; los países en vías de desarrollo aportarían una fracción más pequeña, alrededor de 1/10. Este fondo debe estar bajo la jurisdicción internacional y aplicarse a un concepto mucho más amplio que el de la seguridad militar; debería estar al servicio de ideas como la "seguridad permanente".

■ **La reorientación de la investigación y el desarrollo**

Podría desarrollarse otro dividendo de la paz mediante la reutilización del I+D militar para fines civiles. Esto tendría un gran potencial en futuros desarrollos civiles para hacer frente a los verdaderos desafíos de nuestro planeta, es decir, la construcción y no la destrucción, que es el propósito del armamento.

Durante la Guerra Fría el I+D militar se encontraba sumamente concentrado en dos países. Los Estados Unidos y la Unión Soviética sumaban el 80% del I+D militar mundial. Como se desprende de la figura 2 se está manifestando una tendencia a la baja, incluso más acusada que en la de los gastos militares. La figura muestra claramente que la trayectoria descendente es debida principalmente a las reducciones en la Unión Soviética/Rusia y a que el I+D militar de los países de la OCDE permaneció casi estable. La tendencia registrada en estos últimos se debe al impacto del I+D militar norteamericano en la OCDE, con un gran peso en ella, como se puede observar en la tabla 2. Las razones de este "distanciamiento" se atribuyen principalmente a la caída general del rendimiento económico y a la reducción de los presupuestos gubernamentales en Rusia, así como también a la menor prioridad concedida al I+D.

Sin embargo, como se muestra en la tabla 2, en la actualidad más del 62% del I+D militar mundial se concentra en una sola nación: los Estados Unidos. Rusia no alcanza ni siquiera el 10%, pero mantiene el segundo puesto. El hecho de que los tres siguientes países —Francia con un 7,6%, el Reino Unido con un 5,3% y China con un 2,9%— estén declarados estados con armamento nuclear, sugiere que el desarrollo de las fuerzas nucleares es un elemento importante en la evaluación de la magnitud del gasto en I+D militar.

Antes de que se produzca un dividendo de la paz a través de una conversión del I+D militar, es preciso tener en cuenta algunos obstáculos y problemas. Primeramente, en el paso del bipolarismo a la clara dominación de un país, se debería interpretar el I+D militar como un indicador para el armamento en el futuro. Por lo tanto, si un país soporta un 62% de todo el I+D militar mundial, en el futuro estará mejor armado que cualquier otro país, y además dominará la futura producción militar. Esta clara dominación podría no ser aceptada por otros países, lo que implicaría un cambio en sus políticas venideras hacia una mayor inversión en I+D militar sólo para evitar perder demasiado terreno, incluso si no se vuelve a producir una situación de amenaza real. El segundo obstáculo es el secretismo existente en este campo, lo que dificulta la valoración y ofrece menores resultados acerca de las posibilidades de reutilización apropiadas para este sector.

El tercer obstáculo afecta a los costes de conversión del I+D militar. No es necesariamente un obstáculo, pero puede llegar a serlo dependiendo del entorno general. En este punto se deben examinar las instalaciones de I+D militar y evaluar hasta qué punto se pueden transformar las estructuras. ¿Qué cantidad de armamento y de experiencia se puede modificar y a qué coste? ¿Estarían interesados los inversores privados o estaría dispuesto el gobierno a utilizar esa experiencia para sus propios fines civiles? En cualquier caso, hay que mencionar que la investigación en estos laboratorios militares creó, de hecho, la denominada "cultura de investigación de defensa", que apoya las instalaciones de investigación de alta calidad, unos ingresos por encima de la

Figura 2 *Estimación de las tendencias mundiales en I+D militar, 1985-1993*

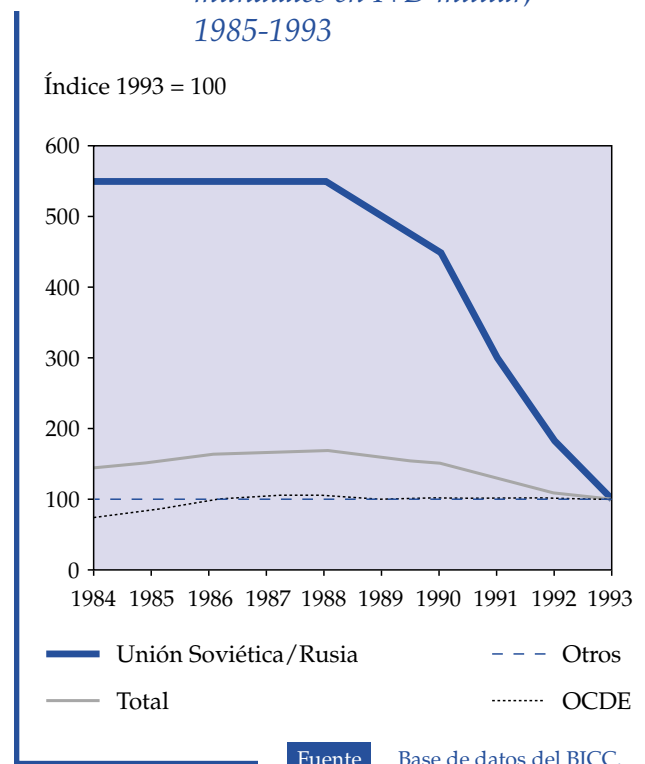


Tabla 2 *Estimaciones del I+D militar, por países, 1993*

Países	Millones de dólares	Participación del total*
Estados Unidos	43.500	62,1
Rusia	600-6.000	8,6
Francia	5.300	7,6
Reino Unido	3.700	5,3
China	800-2.000	2,9
Alemania	1.600	2,3
Japón	1.200	1,7
Suecia	780	1,1
Corea del Sur	600	0,9
Israel	600	0,9
Taiwan	500	0,7
Italia	500	0,7
India	400	0,6
Pakistán	300	0,4
Corea del Norte	300	0,4
España	300	0,4
Brasil	250	0,4
Irán	250	0,4
Suiza	140	0,2
Sudáfrica	120	0,2
Indonesia	100	0,1
Países Bajos	90	0,1
Polonia	90	0,1
Egipto	80	0,1
Argentina	70	0,1
Noruega	60	0,1
República Checa	50	0,1
Eslovaquia	20	0,0
Total	aprox. 70.000*	

* Proporción por países y suma total usando estimaciones aproximadas. Las proporciones se calcularon antes de redondear las cifras.

Fuente Base de datos del BICC.

media para sus empleados y la estabilidad de las relaciones laborales. Además, se puede observar en el I+D militar algunos requisitos especiales como las enormes consecuencias del secretismo en el proceso de desarrollo, la orientación del rendimiento (por ejemplo, los tanques y otros sistemas militares que funcionan con la misma precisión en todos los climas) y el conocimiento de un coste total inferior; todos estos aspectos pueden ser una barrera en los primeros pasos.

Otro obstáculo en este sector es la pérdida potencial de capacidad en el caso de que las perspectivas para el I+D civil no sean tan buenas como las que se habían proyectado. En primer lugar, la mano de obra especializada podría querer abandonar la región para buscar trabajos mejor remunerados, lo que significaría una pérdida de ingresos para la región. En segundo lugar, y probablemente la consecuencia más peligrosa de la reducción de las instalaciones de I+D, se crearía un nuevo tipo de "mercenarios atómicos", personas que abando-

nan el país para trabajar para otros regímenes, fabricando armamento que para ellos sería imposible de obtener.

De cualquier modo, siempre se produce un dividendo de la paz cuando se reduce el I+D militar, porque hay menos oportunidades de "mejores" sistemas de defensa en el futuro. Esta situación de "menos dinero para fines militares" ya no es motivo de amenaza para otros países adversarios. Por lo tanto, se dispone de más dinero y más mano de obra especializada para fines civiles, a fin de hacer un I+D más productivo. Es más, habrá también un menor relegamiento del sector civil. Algunas personas sostendrían que también podrían producirse unos beneficios menores debido a un menor I+D militar, pero, como han señalado los estudios, es mejor, más barato y más rápido inventarlo directamente y no indirectamente.⁵

Teniendo en cuenta los recursos y potenciales globales de este sector, no hay duda de que existen barreras que superar. Algunas instalaciones de I+D lo tendrían muy fácil a la hora de ajustarse a las exigencias del mercado y algunas otras lo encontrarían menos sencillo. Se debería mencionar que una investigación básica en la mayoría de los países forma parte de las inversiones gubernamentales. Por lo tanto, si el proceso de conversión presenta dificultades, también debe depender de la voluntad del gobierno para apoyarlo. Al menos por un período de tiempo, algunas de las instalaciones de I+D sin valor comercial deberían obtener ayudas financieras gubernamentales para aprender y ajustarse a las necesidades del mercado, o para proporcionar al gobierno proyectos que sean posibles de realizar bajo condiciones de mercado.

■ La reestructuración de la industria de defensa

Como resultado de los recortes en los presupuestos militares, se invierte menos dinero en producción de armas, pero no sólo está disminuyendo ésta en su conjunto. Su contribución como parte del presupuesto general también está decayendo considerablemente. En los países pertenecientes a la OTAN la proporción de la producción armamentística en relación al presupuesto de defensa disminuyó desde finales de los años ochenta hasta 1994, pasando de un 26% a un 20% y en Rusia, de un 42% a un 21%. Además de estos factores relativos a la producción, merece la pena examinar el rendimiento de la industria armamentística. Un indicador del mismo sería el comercio de armas. Si observamos el negocio de armamento convencional, se puede apreciar que desde el punto álgido registrado en 1987 de casi 46.000 millones de dólares, se produjo en 1994 un descenso a unos 22.000 millones de dólares, es decir, una reducción de más del 50%.

Estas reducciones, que dan como resultado un desarme cualitativo, podrían generar también una gran controversia, pero cuantitativamente indican con claridad que estamos ante un proceso de desarme. Con los elevados costes que supone la actualización de un sistema respecto a otro,⁶ y considerando la reducción presupuestaria, es probable que ni siquiera una mejor calidad compense un desarme de tipo cuantitativo. Sin duda, esto debería entenderse siempre como una tendencia mundial; está claro que no es aplicable a todos los países, pero sí a la mayoría.

Otro indicador de la tendencia hacia un dividendo de la paz sería la reducción del personal de las compañías fabricantes de materiales de defensa. Entre los años 1987 y 1995 se produjo un descenso mundial de 17,5 millones a 11,1 millones de empleados en el sector, lo que representa una reducción de un 37%. En términos absolutos esta reducción fue más severa en la Unión Soviética/Rusia, con 3 millones de puestos de trabajo, en los Estados Unidos, con 1,2 millones, y en China, con 1 millón. Esta situación constituye un dividendo de la paz en sí misma, ya que ofrece trabajo fuera del sector militar a este (por lo general muy cualificado) personal.

Cuadernos Worldwatch



Qué son

Cuadernos Worldwatch es el nombre de la edición castellana de una colección de informes monográficos sobre cuestiones de ecología del *Worldwatch Institute* —organización norteamericana de investigación medioambiental—, traducidos y editados por la organización pacifista vasca *Bakeaz*. *Centro de documentación y estudios para la paz*. Estos informes intentan proporcionar un análisis profundo, cuantitativo y cualitativo, de los principales factores que influyen en la consecución de una sociedad sostenible. Publicados en 5 idiomas —a los que debemos añadir la edición castellana—, sirven de referencia precisa y fiable tanto para gobiernos como para organizaciones no gubernamentales e instituciones educativas de todo el mundo.

Títulos publicados

Renner, Michael, <i>El empleo en una economía sostenible</i>	750 ptas.
Jacobson, Jodi L., <i>Discriminación de género. Un obstáculo para un desarrollo sostenible</i>	750 ptas.
(también editado en gallego, <i>Discriminación de xénero. Un obstáculo para un desenvolvemento sostíbel</i>)	
Misch, Ann, <i>Riesgos ambientales para la salud. Una evaluación</i>	750 ptas.
(también editado en gallego, <i>Riscos ambientais para a saúde. Unha avaliación</i>)	
Weber, Peter, <i>Pérdidas netas. Pesca, empleo y medio ambiente marino</i>	900 ptas.
Weber, Peter, <i>El abandono de los océanos. Políticas para su recuperación</i>	750 ptas.
Young, John E., <i>Red global. Los ordenadores en una sociedad sostenible</i>	750 ptas.
Renner, Michael, <i>Presupuestos para el desarme. Los costes de la guerra y la paz</i>	900 ptas.
Sachs, Aaron, <i>Ecojusticia. La unión de los derechos humanos y el medio ambiente</i>	750 ptas.
Denniston, Derek, <i>Máxima prioridad. La conservación de los ecosistemas y culturas de montaña</i>	900 ptas.
Kane, Hal, <i>La hora de la partida. Factores que generan refugiados e inmigrantes</i>	750 ptas.

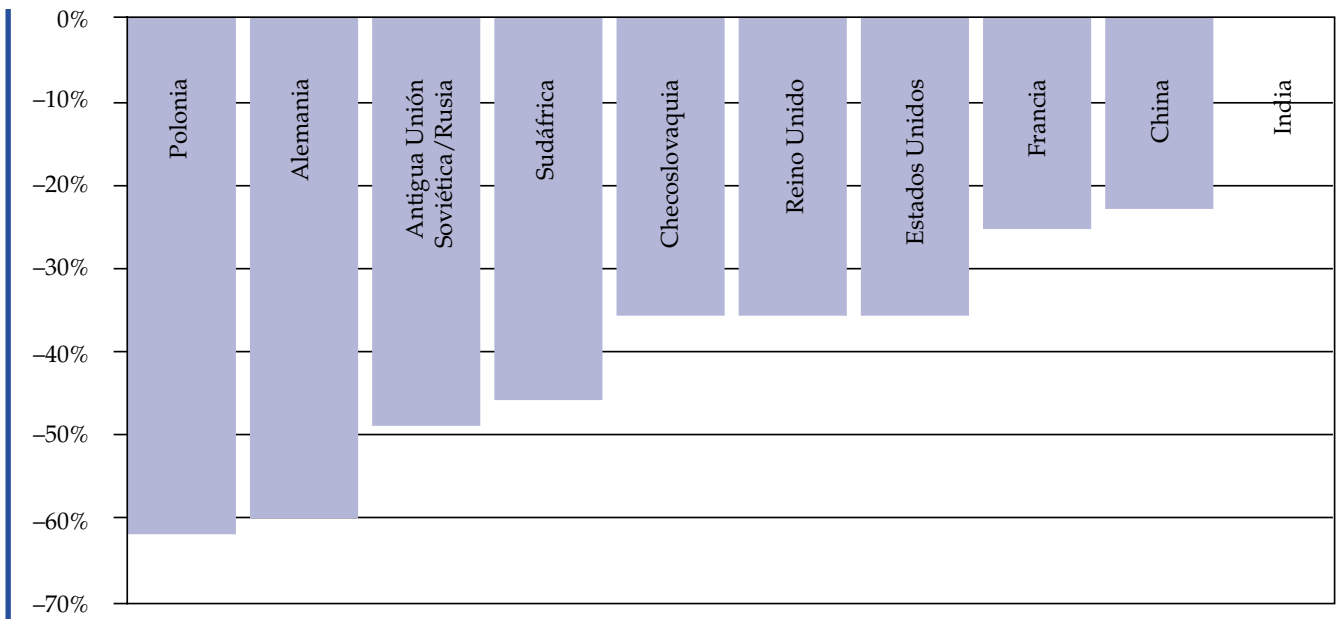
Próximos títulos

David Malin Roodman y Nicholas Lenssen, <i>Revolución en la construcción.</i> <i>Cómo influye la salud y el medio ambiente en su transformación</i>	900 ptas.
Anne E. Platt, <i>Infectándonos. Cómo los trastornos ambientales y sociales provocan enfermedades</i>	900 ptas.

Cómo adquirirlos

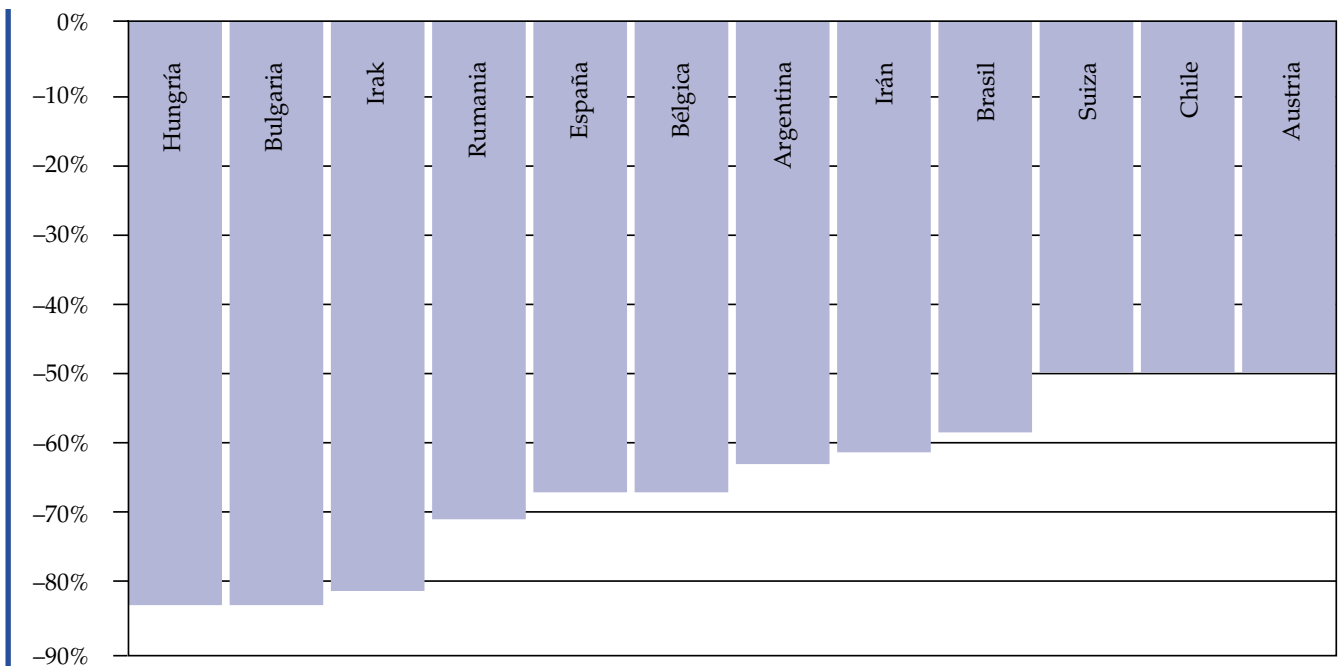
Se pueden adquirir ejemplares sueltos o mediante suscripción (4 títulos/año; 3.000 ptas., susc. normal ó 4.500 ptas., de apoyo), solicitándolos a *Bakeaz*. Avenida Zuberoa, 43-bajo. 48012 Bilbao. El pago se puede realizar por transferencia a la c/c de *Bakeaz* 2095/0365/49/3830626218; contra reembolso (+ 350 ptas.); o por domiciliación bancaria.

Figura 3 Cambios en el empleo en las industrias de defensa de los 10 países líderes, 1987-1995



Fuente Datos de empleo procedentes del BICC.

Figura 4 Otras reducciones significativas del empleo vinculado a la defensa



Fuente Datos de empleo procedentes del BICC.

La figura 3 muestra que en los países con mayor producción mundial en materia de defensa, los empleos vinculados a este sector están disminuyendo. El declive más acusado tuvo lugar en Polonia y Alemania entre 1987 y 1995. Con la excepción de la India, los 10 primeros países fabricantes de armamento sufrieron un descenso de al menos un 20% (para una visión de conjunto de otras reducciones significativas del empleo relacionado con defensa véase la figura 4). Como se puede observar mediante este ejemplo, se producen reducciones (y a menudo bastante notables) en muchas partes del mundo. Incluso sosteniendo que las reducciones pue-

dan llevar a una producción militar más austera, el resultado no siempre es éste. Si se producen reducciones de más de 1/3 del empleo, éstas no sólo afectarán a la cantidad sino también a la calidad de la producción.

Alcanzar un dividendo de la paz gradual en lo referente a la creación de nuevos empleos civiles depende de los factores que explicamos a continuación. En primer lugar, depende de la estructura de la compañía y de hasta qué punto son transformables las partes de la misma. Depende de las probabilidades de superar las peculiaridades del mercado de defensa (estructura monopsonística del mercado, administra-

ción sumamente burocratizada, orientación de actuación, menor énfasis en el marketing, etc.). También depende del mercado civil, de hasta qué punto está saturado, y si hay colocaciones que encajen en el anterior proyecto de defensa. En algunos países las industrias de defensa están muy concentradas, lo que significa que ciertas regiones sufrirán las consecuencias si se dan determinadas dificultades. Por el contrario, la conversión es normalmente más fácil cuando existe una estructura productiva regional más diversificada, lo que ofrece muchas y diferentes oportunidades. Sin embargo, podría también (en países con regiones muy volcadas el sector militar) depender del estado, que debe responsabilizarse de compensar la pérdida de trabajos y proporcionar empleos civiles en los lugares donde surjan nuevas necesidades (como, por ejemplo, en proyectos de infraestructura y ecología).

En cualquier caso, si disminuye la inversión en recursos (empleados, capital, construcciones, conocimientos técnicos) en las industrias de defensa, debe haber más recursos para fines civiles, lo que es por lo menos un dividendo de la paz gradual. Cuanto más dividendo de la paz se pueda usar para las necesidades civiles reales de un país en concreto, mejor será para todos.

■ Desmovilización y reintegración

Los soldados que tienen que ser desmovilizados constituyen otra faceta crucial del dividendo de la paz. Al igual que los otros recursos en materia militar, una reducción es un dividendo de la paz parcial en sí mismo, pero convertirla en un dividendo de la paz total depende no sólo de la desmovilización de los soldados, sino también de su reintegración en la sociedad civil.

El número total de soldados está disminuyendo considerablemente en todo el mundo. En 1987 se encontraban en activo cerca de 29 millones de soldados, mientras que en 1994 la cifra había descendido a 24 millones. Las razones que explican esta tendencia se pueden encontrar en las agendas de paz nacionales y en el final de guerras civiles (Etiopía, Eritrea, Liberia, Angola, Haití, El Salvador, etc.), en los acuerdos internacionales de desarme (por ejemplo, el Tratado de Fuerzas Convencionales en Europa, CFE), así como en el replanteamiento de estrategias y doctrinas militares (cambio del servicio militar obligatorio a un ejército profesional).

El efecto del dividendo de la paz depende, por lo tanto, de la estructura del cuerpo del ejército. Un cambio del servicio militar obligatorio a un ejército profesional podría contribuir a crear un ejército mucho más eficiente. Teniendo en cuenta las reducciones en conjunto, el cambio en la estructura militar constituye con mucho la parte más pequeña. La mayoría de las reducciones tuvo lugar en términos cuantitativos sin compensación cualitativa alguna.

Como se ha mencionado anteriormente, solamente se da un dividendo de la paz si se produce la reintegración. Una desmovilización mal dirigida podría llevar a un aumento del número de armas cortas entre la población. Además, un crecimiento del número de desempleados cuya única experiencia es la militar podría poner en peligro la seguridad. Por ejemplo, en El Salvador y Angola el porcentaje de delitos se ha disparado desde la desmovilización. Alemania —donde casi el 50% de los soldados han sido desmovilizados desde la reunificación— serviría como ejemplo de una gran desmovilización sin ningún tipo de problemas de reintegración. Parece que las sociedades más ricas y “estables” son un requisito previo importante que hay que tener en cuenta para lograr un dividendo de la paz total en términos de desmovilización.

Como se puede observar en muchos otros países del mundo en vías de desarrollo, la reintegración sólo es fructífera si se implantan ciertos programas de vivienda, formación laboral, servicios sanitarios e incluso créditos, para ofre-

cer a los ex-combatientes sus propias posibilidades de escoger dónde y qué hacer en su vuelta a la vida civil.

En resumen, un menor número de soldados representa un dividendo de la paz en sí mismo, desde el momento en que hay más diversidad de empleos disponibles para fines civiles. Alcanzar un dividendo de la paz total depende de su adecuada reintegración social; una reintegración desafortunada puede incluso perjudicar el proceso. Lograr el dividendo de la paz total depende de la validez de las alternativas civiles para los soldados desmovilizados. Una reintegración aplicada a un objetivo específico no será siempre posible porque muchos de los conocimientos que poseen los militares son diferentes de los necesarios en la sociedad civil. Si estos nuevos conocimientos se pueden aplicar para ayudar a superar los principales problemas (daños ocasionados por la guerra, construcción de infraestructuras, mejores condiciones de vida, etc.), se habrá hecho un progreso.

■ El cierre y la reorganización de las bases

Para cumplir con sus cometidos el ejército necesita muchas hectáreas de terreno y comparado con otros sectores del mundo laboral, el militar es un sector que explota muchas tierras. Las áreas militares que “demandan mucho terreno” son, por ejemplo, los campos de maniobras, los campos de entrenamiento y tiro, las pistas aéreas, las bases navales y así sucesivamente. Se ha anunciado que más de 8.000 emplazamientos militares que comprenden más de 1 millón de hectáreas habrán de ser reformados para uso civil antes del año 2000. La calidad del dividendo de la paz de este factor tierra depende claramente de su capacidad de transformación. Por una parte, las bases varían enormemente de tamaño. Algunas de ellas emplean a más de 10.000 personas y ocupan regiones enteras dentro de un mismo país. La transformación depende también de cuál hubiese sido el primer objetivo de la base. Por ejemplo, convertir un puerto naval en comercial no debería ser tarea de gran envergadura, mientras que la conversión de cientos de refugios sigue siendo un reto. Pero la capacidad de conversión de los factores físicos es sólo una cara de la moneda; la convertibilidad depende en gran parte de las necesidades del mercado. ¿De verdad necesita ese país determinado otro puerto ó 10 nuevas pistas de aterrizaje? En gran medida depende de dónde estén localizadas las bases. Por ejemplo, en las economías industrializadas principalmente, existe una escasez de terreno en los municipios. Como se ha visto en diversas capitales europeas, muchas bases están cerca de los centros de las ciudades; la conversión de las bases en estas áreas tan pobladas no parece ser un problema. Este terreno es necesario y normalmente genera buenos precios. Podrían surgir problemas con las instalaciones militares en regiones periféricas, donde el ejército es a veces la principal fuente de ingresos, y donde no existe casi ningún otro sector económico que lo compense si las bases se cierran. Otro factor que es preciso considerar es qué tipo de empleados trabajan en estas bases; si se trata de soldados profesionales, su impacto en la economía regional es mucho mayor que si fueran reclutas. También depende del cuerpo del ejército, es decir, si son soldados nacionales o extranjeros. El cierre de las bases en Europa ha demostrado que sobre todo las bases americanas operan con gran independencia de la economía local, lo que significa que los ingresos regionales podrían no disminuir necesariamente a un nivel alarmante. Lo mismo se puede decir con respecto a las antiguas bases soviéticas en toda la Europa del Este. Su impacto en la economía local no fue destacado, desde el momento en que el mantenimiento de estas bases estaba normalmente desligado del país que las acogía. Pero el cierre de estas bases ha mostrado la necesidad de una limpieza rigurosa para su posterior reutilización. Éste es otro asunto que se debe tomar en consideración: cuándo deberían ser reorga-

nizadas o reutilizadas las bases. Si los costes de limpieza son demasiado elevados, algunas comunidades prefieren no volver a usar las bases, lo que no sólo aumenta los costes de oportunidad, sino que podría llevar a su reconversión en bases militares en el futuro.

En cualquier caso, los dividendos de la paz se pueden encontrar también en el sector agrario. El dividendo depende claramente de cada base y de las oportunidades que proporcione dicha base. Debería recordarse que se produce un primer dividendo cuando las bases dejan de ser militares; un dividendo de la paz total tendrá lugar cuando el uso alternativo ofrezca más trabajos o cuando la alternativa sirva a otras necesidades (por ejemplo, zonas de recreo en una región densamente poblada).

Menos armamento

Otro factor que se debe tener en cuenta es el equipo militar, como las armas, material de armamento y otros productos militares que ya no son necesarios para el gobierno. Para la mayoría, el final de la Guerra Fría originó grandes cantidades de material militar excedente. Por ejemplo, los Estados Unidos y Rusia se están deshaciendo de un considerable número de armas nucleares, químicas y convencionales. En términos de armamento "pesado", la mayor parte del excedente es generado por los países industrializados. Las "armas menores", por otro lado, existen en grandes cantidades en los países en vías de desarrollo. Al final de los conflictos violentos, residuos tales como minas terrestres, munición y armas cortas son abandonados y necesitan ser eliminados.

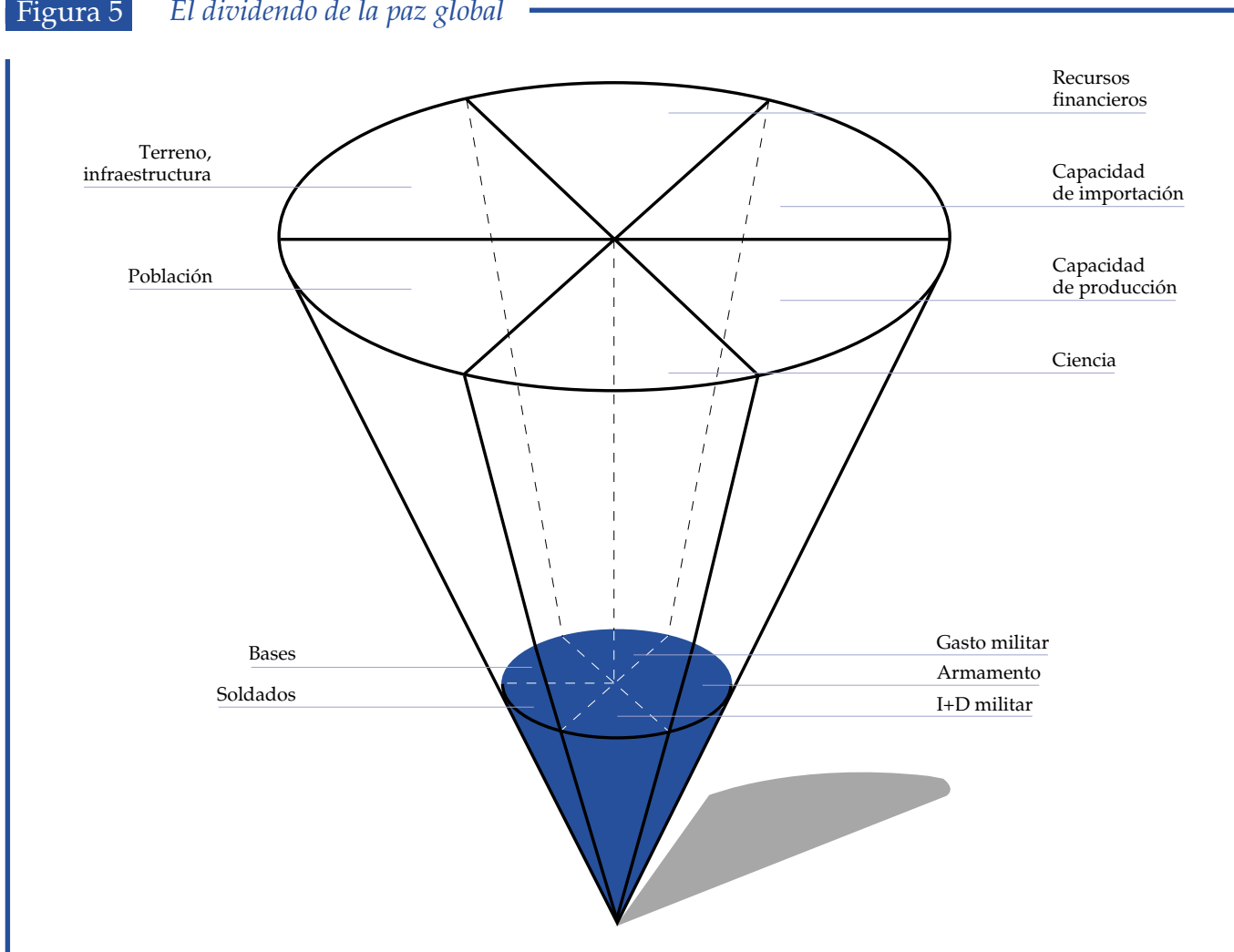
Sin embargo, el desarme y eliminación del armamento químico y nuclear en Rusia y en los Estados Unidos es objeto de especial atención por la opinión pública; se están discutiendo los posibles métodos y medios para el desarme, iniciándose su puesta en práctica. Los costes son muy altos, en especial debido a los riesgos ambientales. Principalmente por los riesgos de proliferación, los países industrializados de Occidente están contribuyendo financieramente a la eliminación del armamento nuclear y químico.

Por otro lado, se dedican muchos menos recursos a las armas convencionales, para las que las estrategias gubernamentales preferidas son la exportación de estos excedentes o su destrucción de forma barata. Ambas estrategias hacen caso omiso de los problemas de seguridad y pueden acarrear graves consecuencias: una debido a los futuros riesgos ambientales para la zona y la otra porque afecta a la seguridad internacional.

Por consiguiente, que empiece a existir o no un dividendo de la paz depende en gran parte de lo que ocurra con estas armas. Si el armamento simplemente se exporta a otro país, podría ser una especie de dividendo para el país que vende (podría reducir la amenaza hacia los países vecinos y enemigos), pero no será un dividendo de la paz total desde el momento en que estas armas aumentan la amenaza en otra región y los efectos de estas exportaciones podrían ser el comienzo de una nueva carrera armamentística en otra parte del mundo.

Únicamente se produce un dividendo de la paz si el armamento se desmantela o elimina correctamente; solamente entonces es cuando las armas dejan de ser una amenaza

Figura 5 El dividendo de la paz global



za o constituir un riesgo de proliferación. Los dividendos menores podrían producirse a través de la reducción de la adquisición y los costes de mantenimiento o gracias al valor de la chatarra.

De cualquier modo, el problema del excedente es particularmente preocupante para lograr un dividendo de la paz total, ya que el comercio de excedentes de armas está en alza. Desde 1993, el comercio de vehículos blindados de segunda mano, de artillería y de barcos es mucho mayor que el comercio de sistemas nuevos. Si consideramos el comercio de sistemas "menores", con mucho los menos estudiados, pero causantes de la mayor parte de las muertes de soldados y civiles desde el final de la Segunda Guerra Mundial, la cuestión del excedente se convierte aún más claramente en un desafío. La exportación, por lo general, se olvida como requisito previo en los acuerdos de desarme (para más información véanse las especificaciones del tratado de la CFE). El material "menor", como las municiones y su destrucción, ni siquiera se mencionan en los actuales acuerdos de control de armamento. Éste es otro escollo importante, ya que las ganancias son bastante elevadas. Por ejemplo, se estima que Rusia acumula unos 40 millones de toneladas de armamento excedente, Bielorrusia 1 millón de toneladas, Ucrania 0,8 millones de toneladas, los Estados Unidos 0,59 millones, Alemania 0,3 millones, etc. Otro peligro añadido son las minas terrestres, que cuestan tan sólo 7 dólares americanos y se fabrican en grandes cantidades. Desde los años ochenta, se han desplegado alrededor de 60 millones de nuevas minas y se calcula que entre 80 y 100 millones de minas sin desactivar continúan enterradas debido a los conflictos que se están desarrollando en 64 naciones.

NOTAS

1. Cualquiera de los datos mencionados ha sido extraído de Bonn International Center for Conversion (ed.), *Conversion Survey 1996*, Oxford University Press, Oxford, 1996.
2. Véase, United Nations (ed.), *National Accounts Statistics: Analysis of Main Aggregates, 1987*, United Nations, New York, 1990, p. 3; UNESCO (ed.), *Statistical Yearbook 1993*, UNESCO, Paris et al., 1993, p. 45; Walther Stützel, "Introduction: From the Past to the Unknown Future", en *SIPRI-Yearbook 1991*, p. xxxvii.
3. En relación al impacto de la inteligencia en el sector de defensa, véase Jörn Brömmelhörster, *Ökonomie der Konversion*, Campus Verlag, Frankfurt, 1994, p. 218.
4. Sanjeev Gupta, Jerald Schiff y Benedict Clements, "Drop in World Military Spending Yields Large Dividend", *IMF Survey*, 3 de junio de 1996, p. 181.
5. Véase, por ejemplo, Lloyd Jeff Dumas, "Economic conversion, productive efficiency and social welfare", *Peace Research Reviews*, Vol. 7, 1977, pp. 17-52.
6. Jacques S. Gansler, *Affording Defense*, MIT Press, Cambridge, Mass, 1991, p. 4.

3 El dividendo de la paz global

La figura 5 ilustra hasta dónde abarcaría el dividendo de la paz global, y qué recursos en materia militar deberían incluirse. La parte sombreada representa los recursos en materia militar, es decir, el gasto militar, el armamento, el I+D militar, los soldados y el personal vinculado al ejército y las bases. Si estos recursos disminuyen, las posibilidades de conseguir un dividendo de la paz crecen simultáneamente.

Este ejemplo muestra claramente que existe un mayor margen de maniobra para el uso civil del terreno, infraestructura, recursos financieros, capacidad de producción e importación, ciencia y empleos. Sin embargo, el proceso de las reducciones tiene que estudiarse con más detalle. Como se ha mencionado con anterioridad, el cambio de un servicio militar obligatorio a un ejército profesional es posible solamente mediante la desmovilización. Se puede utilizar más capital humano con fines civiles, pero que por ello el ejército sea más o menos una amenaza o no, es algo muy discutible. Lo mismo ocurriría si se destinasen menos fondos a la producción de armas, en cuyo caso también se podrían obtener sistemas de armamento más modestos y de menor coste. Nos enfrentamos a este tipo de obstáculos en todos los recursos militares, pero las tendencias mundiales apuntan claramente a un descenso de los mismos. El recorte de los recursos militares es generalizado, lo que no va a suponer grandes ventajas. Si lo tenemos en cuenta, implicaría la existencia de un dividendo de la paz, no sólo gracias al incremento de las posibilidades del sector civil, sino también en lo que se refiere a una mayor desmilitarización a escala mundial.



Jörn Brömmelhörster, *El dividendo de la paz: ¿qué abarcaría este concepto?*, Cuadernos Bakeaz, nº 21, junio de 1997.

Título original: *The Peace Divident: How broad the concept should be?* • **Traducción del inglés:** Sol Menéndez y Marta González Moína.
© Jörn Brömmelhoster, 1997; © Bakeaz, 1997.

Las opiniones expresadas en estos trabajos no coinciden necesariamente con las de Bakeaz.

Cuadernos Bakeaz es una publicación monográfica, bimestral, realizada por personas vinculadas a nuestro centro o colaboradores del mismo. Aborda temas relativos a economía de la defensa, políticas de seguridad, educación para la paz, guerras, economía y ecología; e intenta proporcionar a aquellas personas u organizaciones interesadas en estas cuestiones, estudios breves y rigurosos elaborados desde el pensamiento crítico y desde el compromiso con esos problemas.

Director de la publicación: Josu Ugarte • **Consejo asesor:** Joaquín Arriola, Nicolau Barceló, Anna Bastida, Roberto Bermejo, Jesús Casquette, Xabier Etxeberria, Adolfo Fernández Marugán, Carlos Gómez Gil, Rafael Grasa, Xesús R. Jares, José Carlos Lechado, Arcadi Oliveres, Jesús M^a Puente, Jorge Riechmann, Pedro Sáez, Antonio Santamaría, Angela da Silva, Ruth Stanley, Carlos Taibo, Fernando Urrutikoetxea • **Títulos publicados:** 1. Carlos Taibo, *Veinticinco preguntas sobre los conflictos yugoslavos* (ed. revisada); 2. Xabier Etxeberria, *Antirracismo*; 3. Roberto Bermejo, *Equilibrio ecológico, crecimiento y empleo*; 4. Xabier Etxeberria, *Sobre la tolerancia y lo intolerable*; 5. Xabier Etxeberria, *La ética ante la crisis ecológica*; 6. Hans Christoph Binswanger, *Protección del medio ambiente y crecimiento económico*; 7. Carlos Taibo, *El conflicto de Chechenia: una guía de urgencia*; 8. Xesús R. Jares, *Los sustratos teóricos de la educación para la paz*; 9. Juan José Celorio, *La educación para el desarrollo*; 10. Angela da Silva, *Educación antirracista e interculturalidad*; 11. Pedro Sáez, *La educación para la paz en el currículo de la reforma*; 12. Martín Alonso, *Bosnia, la agonía de una esperanza*; 13. Xabier Etxeberria, *Objeción de conciencia e insumisión*; 14. Jörg Huffschnid, *Las consecuencias económicas del desarme*; 15. Jordi Molas, *Industria, tecnología y comercio en la producción militar: el caso español*; 16. Antoni Segura i Mas, *Las dificultades del Plan de Paz para el Sáhara Occidental, 1988-1995*; 17. Jorge Riechmann, *Herramientas para una política ambiental pública*; 18. Joan Roig, *Guinea Ecuatorial: la dictadura enquistada*; 19. Joaquín Arriola, *Centroamérica, entre la desintegración y el ajuste*; 20. Xabier Etxeberria, *Ética de la desobediencia civil*; 21. Jörn Brömmelhörster, *El dividendo de la paz: ¿qué abarcaría este concepto?* • **Diseño:** Jesús M^a Juaristi • **Fotocomposición:** ABD • **Impresión:** Grafilur • **ISSN:** 1133-9101 • **Depósito legal:** BI-295-94.

Suscripción anual (6 números): 1.500 pts. • **Suscripción de apoyo:** 2.250 pts. • **Forma de pago:** Domiciliación bancaria (indique los 20 dígitos correspondientes a entidad bancaria, sucursal, control y c/c), o transferencia a la c/c 2095/0365/49/3830626218, de Bilbao Bizkaia Kutxa • **Adquisición de ejemplares sueltos:** estos cuadernos, y otras publicaciones de Bakeaz, se pueden adquirir en Librópolis. Gral. Concha, 10. 48008 Bilbao. Tel. (94) 444 95 41. Fax (94) 422 07 30. Su PVP es de 250 pts./ej. Para pedidos elevados de algunos de los títulos, dirigirse a Bakeaz.



Bakeaz. Centro de documentación y estudios para la paz, es un organismo de carácter no gubernamental, independiente y sin ánimo de lucro. Está formado por un grupo de personas, vinculadas a los medios universitarios y pacifistas vascos, que intenta profundizar en el conocimiento de temas como la militarización de las relaciones internacionales, las políticas de seguridad, la producción y el comercio de armas, la relación entre economía y ecología, o la educación para la paz. Cuenta para ello con una biblioteca y hemeroteca especializadas, y con diferentes recursos pedagógicos, para así asegurar el objetivo de proporcionar información, recursos y asesoramiento.

Asimismo, realiza estudios e investigaciones, publica trabajos propios o ajenos, organiza seminarios y cursos, y colabora con los medios de comunicación.

Bakeaz • Avenida Zuberoa, 43 bajo • 48012 Bilbao • Tel. (94) 421 37 19 • Fax (94) 421 65 02

