

El ciclo económico militar (II)

Pere Ortega Grasa

PID_00241891

Tiempo mínimo previsto de lectura y comprensión: **2 horas**



Índice

Introducción	5
Objetivos	6
1. La I+D militar	7
1.1. Debates y dilemas	7
2. Las inversiones militares	9
2.1. Los programas espaciales de armamentos en España	9
3. La industria militar	15
3.1. Punto crítico	16
4. El complejo militar industrial	17
5. El comercio de armas	19
5.1. El Tratado Internacional sobre Comercio de Armas	20
5.2. Punto crítico/ debates/ dilemas	21
6. La conversión de la industria militar	23
6.1. Ejemplos de conversión	25
Actividades	27
Bibliografía	28

Introducción

En el presente módulo se describen los diferentes ámbitos del ciclo de la producción de armamentos, la I+D militar, la industria de armas, el comercio de las armas y la conversión de la industria militar en civil. Se pone especial atención a los grandes programas de armamentos de los Estados, aquellos destinados a ser la columna vertebral de la defensa, sus costes. También se analiza el más importante tratado sobre comercio de armas aprobado por Naciones Unidas.

Objetivos

En este módulo se pretende que el estudiante alcance los objetivos siguientes:

- 1.** Conocer todo el tramado de la producción de armamentos: los recursos destinados a la investigación de nuevas armas (I+D); la industria militar; el comercio de las armas; la conversión de las industriales militares en civiles.
- 2.** Conocer el tratado internacional de armas y sus posibilidades de reducir el comercio mundial.
- 3.** Reconocer qué es el denominado complejo militar industrial y la influencia que ejerce sobre los Estados en la política exterior y de defensa.

1. La I+D militar

La investigación y desarrollo (I+D) militar desempeña un papel clave en la producción de todos los sistemas de armas, sean convencionales o no convencionales. Cuando se habla de I+D, en ocasiones, se le añade una *i* de innovación: el acrónimo en I+D+i. Esta *i* de innovación pretende aportar a la I+D militar el valor añadido de apuesta por el desarrollo tecnológico, término que se utiliza tanto en el ámbito civil como el militar.

Si hay producción de armamentos, es indispensable una primera fase, el esfuerzo dedicado al estudio, proyecto, diseño, verificación y desarrollo del arma deseada, pasos previos a su producción y comercialización.

La I+D militar son los recursos que tanto el Estado como las empresas militares privadas dedican a la investigación científica para producir o innovar en nuevos armamentos, instalaciones o infraestructuras de tipo militar.

La I+D militar fue el motor de la carrera de armamentos durante la etapa de la Guerra Fría que enfrentó entre 1946 y 1991 a los dos grandes bloques, Estados Unidos y sus países aliados dentro del bloque occidental de la organización militar OTAN, frente a la Unión Soviética, y sus países aliados dentro del organismo militar Pacto de Varsovia. Acabada la Guerra Fría en 1989, si bien en los primeros años las inversiones en I+D militar disminuyeron, al finalizar la década de los noventa se volvieron a relanzar en todos los países desarrollados. Así, hoy continúa desempeñando el papel de impulsor en la fabricación de nuevos y sofisticados armamentos.

1.1. Debates y dilemas

Alrededor de la I+D militar se ha desarrollado un gran debate entre sus partidarios y sus detractores. Una parte de economistas y políticos sostiene los efectos positivos que aporta al desarrollo industrial, a través del denominado *spin-off* o transferencia de tecnologías al sector civil. Este factor positivo es puesto en cuestión por otra parte de la comunidad científica y política. Mientras los primeros sostienen que el *spin-off* desde el sector militar al civil favorece el doble-uso y ha sido determinante en el desarrollo de innumerables tecnologías en el campo de la electrónica o aeroespacial, con ejemplos concretos como la computadora o Internet. Sus detractores sostienen que los recursos de capital y humanos que consume la I+D militar en el ámbito de la I+D civil tendrían un mayor aprovechamiento. Añaden que, si bien es cierto que la computadora e Internet surgieron en el ámbito militar en Estados Unidos, el Pentágono re-

trasó su explotación en el ámbito de la industria civil. Esto mismo ya lo habían hecho con otro gran descubrimiento, el transistor, que en los años cincuenta del siglo pasado desarrolló la empresa de electrónica ATT, y que también fue secuestrado por el Pentágono para extraer aplicaciones en el ámbito militar y no se permitió que ATT lo comercializara hasta una década después.

Sobre los supuestos beneficios del I+D militar, sus detractores ponen los ejemplos de Alemania y Japón durante las décadas de los cincuenta y sesenta. Ambos países, causantes de la Segunda Guerra Mundial, fueron castigados después de la guerra a no disponer de ejército y, en consecuencia, de industria de producción de armamentos. Así pues, no destinaron recursos para I+D militar. Este factor resultó determinante para el desarrollo de su industria civil que en pocos años se convirtió en una de las más competitivas en el mercado mundial. Los milagros del desarrollo industrial alemán y japonés de los años sesenta tienen en la ausencia de I+D militar un ejemplo a favor de los detractores del *spin-off*.

2. Las inversiones militares

Las **inversiones militares** son los recursos destinados por el Estado al desarrollo y adquisición de infraestructuras, instalaciones bienes de equipo y armas y que incluye el I+D, cuyo destino son las fuerzas armadas destinadas a la defensa.

Dentro de las inversiones militares, el paquete de mayor de dimensión es el de los recursos destinados a la adquisición de nuevos armamentos. Estas inversiones configuran dos grandes apartados.

1) Uno para adquirir armas y equipos destinados al mantenimiento operativo, logístico y de modernización, de acuerdo con las necesidades de las fuerzas armadas.

2) Un segundo destinado a llevar a cabo programas especiales de armamentos (así se denominan en España) y diseñados para ser desarrollados a largo plazo. También tienen como fin de modernizar las fuerzas armadas. Estos últimos tienen una especial relevancia porque se llevan a cabo para hacer compatibles las fuerzas armadas de un país con otros ejércitos en las misiones internacionales que deben compartir. Por ejemplo, en organismos multilaterales como la OTAN, la Unión Europea o las Naciones Unidas.

Los **programas de armas especiales** tienen la peculiaridad de tener un alto coste, por ello su diseño y producción se dilata en periodos de tiempo largos, de cinco a treinta años.

En el caso de España y de Europa son los aviones de combates EF-2000, también denominados Eurofighter, y los aviones de transporte militar A400M los más conocidos por llevarse a cabo en fabricación conjunta entre diversos países europeos.

Este tipo de programas, pueden darse en otros países, especialmente en los de la OCDE.

2.1. Los programas espaciales de armamentos en España

En 1996, la substitución de un Gobierno del PSOE por otro del Partido Popular marcó un punto de inflexión en las políticas del Ministerio de Defensa. Ese año, a la propuesta de profesionalizar las fuerzas armadas y acabar con el servicio militar obligatorio, se añadió la propuesta de poner en marcha diversos grandes proyectos de nuevos armamentos, que dieron continuidad a otros ya diseñados en la etapa anterior del Gobierno de Felipe González, los costosos

aviones EF-2000 (Eurofighter) y las fragatas F-100. Se trataba de adecuar las fuerzas armadas a las necesidades impuestas por la incorporación de España a la OTAN.

Estos grandes programas de armamento¹ ocasionaron un importante aumento del gasto militar debido a los compromisos adquiridos con las industrias militares (EADS-Casa –hoy Airbus Defence–, Navantia, Santa Bárbara, Indra, ITP, Eurocopter...) que tenían que realizar estos programas que se alargaban, en algunos casos, hasta treinta años (hasta el año 2025). Así el Ministerio de Defensa se comprometía con un gasto que alcanzaba entonces los veinte mil millones de euros y que en el transcurso del tiempo se han convertido en la importante cifra que ronda los treinta y siete mil millones de euros.

⁽¹⁾Ver en <http://www.centredelas.org/es/base-de-datos/presupuesto-militar-en-espana/compras-de-armas>

Estas enormes inversiones no podían llevarse a cabo sin incrementar de manera importante el presupuesto militar. Esto, evidentemente, tenía un elevado coste político para el PP, por aquello de iniciar un nuevo periplo aumentando de manera importante el gasto militar, lo cual no sería bien acogido por la opinión pública española. La solución la encontró la Gerencia de Cooperación del Ministerio de Defensa mediante una fórmula de «contabilidad creativa» que consistía en establecer un convenio a tres bandas: el Ministerio de Industria, el de Defensa y las industrias.

Este consistía en que el Ministerio de Industria concedía créditos en concepto de I+D a las empresas militares para desarrollar los PEA a cero interés y a retornar en veinte años; el Ministerio de Defensa pagaba a las empresas las armas cuando estas se entregaban pero les descontaba los préstamos recibidos que Defensa debía reintegrar a Industria.

Este desaguizado resolvía cuatro propósitos:

- 1) No incrementar aparentemente el gasto militar del Ministerio de Defensa y, de paso, acallar las críticas de la opinión pública minimizando el coste político que este aumento representaba.
- 2) Incrementar la contribución en I+D. España estaba entonces en la cola de los países de la OCDE.
- 3) La industria militar veía satisfechas sus demandas de ayuda para financiar el desarrollo de los nuevos prototipos de armamentos.
- 4) Cumplir con los criterios exigidos por el Tratado de Maastricht para alcanzar la convergencia en materia presupuestaria respecto al déficit y así poder cumplir con la Unión Económica y Monetaria de la UE.

Esta decisión del Partido Popular, a pesar de las críticas que desde la oposición llevó a cabo el PSOE, fue continuada por este tras su victoria electoral en 2004. Así, los créditos en I+D del Ministerio de Industria han ido acumulando a lo

largo de los años una cuantía de proporciones insólitas. Hoy los créditos entregados a las empresas entre 1997 y 2016 ascienden, según detalla el presupuesto del Ministerio de Industria, a 19.070 millones de euros. A esta cifra se debe sumar el I+D militar del Ministerio de Defensa, 8.054 millones de euros para ese mismo periodo, buena parte de los cuales también han ido a parar a las arcas de las empresas militares. Se podía sospechar que estos créditos formaban parte de una ingeniería contable, pues en realidad escondían «pagos a cuenta de las armas» a las empresas militares.

Esta situación se agravó con la llegada de la crisis a finales de 2008 debido a los recortes de gasto que también han llegado al Ministerio de Defensa. La ministra Carmen Chacón, antes de finalizar la legislatura en octubre de 2011, y abandonar el ministerio declaró públicamente que el Ministerio de Defensa, por falta de liquidez, no podía hacer frente al pago de 26.692 millones de euros, compromiso que alcanzaba los treinta y dos mil millones en 2012. De estos, Defensa, hasta 2011, tan solo había satisfecho 4.267 millones de euros.

Por otro lado, como estos programas se tendrán que renegociar con las industrias militares y aplazar sus pagos, los técnicos de Defensa hicieron una proyección para el año 2015 por un importe final de la deuda que ascendía a 36.876 millones de euros y aconsejaban en un informe incrementar el capítulo de inversiones en mil quinientos millones anuales, aplazar pagos hasta el año 2040, y la condonación de los avances realizados en I+D por el Ministerio de Industria.

El secretario de Estado de Defensa, Constantino Méndez, fue aún más lejos cuando en su comparecencia ante la Comisión de Defensa del Congreso de Diputados (21/09/2011), afirmó que «no deberíamos haber adquirido sistemas que no vamos a usar, para escenarios de confrontación que no existen y con un dinero que no teníamos entonces ni ahora»². Más claro, imposible. Defensa no tenía recursos suficientes para hacer frente a los pagos de los grandes programas de armamento.

⁽²⁾Informaciones facilitadas en la comparecencia de Constantino Méndez, Secretario de Estado de Defensa en la Comisión de Defensa del Congreso de Diputados, 21/09/2011.

La llegada del nuevo ejecutivo del Partido Popular y la entrada de Pedro Morenés como ministro de Defensa no ha mejorado las cosas. Los presupuestos de Defensa, en los años 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016, han continuado la misma tónica de no contabilizar el gasto comprometido de los PEA para posteriormente habilitar créditos extraordinarios para hacer frente a los compromisos. Así, el secretario de Estado de Defensa, Pedro Argüelles, justificó en la Comisión de Defensa del Congreso de Diputados (23/05/2013) que los PEA no están contabilizados en los Presupuestos Generales del Estado (PGE), y afirmó que el pago de esos programas se va acomodando según las posibilidades económicas y la negociación con el sector industrial. En esa misma comisión, Argüelles anunció un cambio de estrategia con los PEA, reprogramando las

entregas y los pagos con cargo a ejercicios futuros fijando el año 2030 como horizonte y que se reduciría su coste en 3.850 M€. Fijando el coste de los PEA en 29.479 millones de euros para el periodo 2002-2030.

Pero la realidad es tozuda y digan lo que digan el ministro y su secretario, los compromisos de los pagos de los PEA seguirán vigentes y continuarán al alza, pues se deberá incorporar los intereses de demora y al final no sabemos que cifras alcanzarán. Por ejemplo, en el año 2014, los PEA tuvieron una dotación en los PGE de 6,84 millones de euros, la misma que en 2013; y en 2012 aún fue inferior, 4,95 millones de euros. La solución, como hemos indicado, fue mediante la aprobación de créditos extraordinarios (tabla 1) para hacer frente a los compromisos con las empresas, más otras modificaciones que bien podrían destinarse a la compra de armamentos. El mismo Arguelles indicó en la Comisión de Defensa del 23/05/2013 que serían de 915 millones de euros que se han materializado en el Consejo de Ministros de 1 de agosto de 2014. Cifra que se ha repartido en 883,6 millones de euros para el pago a las empresas y 30,6 para gastos ordinarios de las fuerzas armadas.

Tabla 1. Modificaciones Presupuesto de Defensa (en millones de euros corrientes)

Años	2012	2013	2014	2015³	Previsión 2016⁴
Créditos extraordinarios	1.782,77	879,48	927,74	920,4	1.100 ⁵
Partidas ampliables	753,08	782,47	733,94	959,74	807
Transferencias	2,16	55,17	77,25	15,96	37
Generados por ingresos propios	192,31	213,1	211,95	206,8	206
Organismos autónomos	13,18	22,65	47,48	47,78	33
Otros	19,23			3,67	6
Total	2.762,73	1.952,87	1.998,36	2.154,35	2.189

⁽³⁾Las modificaciones de 2015 son provisionales

⁽⁴⁾Media de los últimos cuatro años

⁽⁵⁾Anunciado por el Gobierno

Elaboración propia. Fuente: Presupuestos Generales del Estado

Sin embargo, a pesar de los problemas que han ocasionado los PEA, se persiste en ellos, y lejos de reducirse cada año aparecen nuevos grandes proyectos de armamentos. Así, en 2015, Defensa anunció nuevos grandes armamentos, una fragata F.110 (800 millones de euros que podrían ampliarse a cuatro y alcanzar los 3.200 millones), 400 blindados 8x8 (1.500 millones), cuatro drones UAV Reaper (171 millones), y tres aviones cisternas, que en los próximos diez años con los equipos apropiados podrían alcanzar los 10.000 millones de euros. Así, en el presupuesto de 2016, se prevé conceder nuevos préstamos en concepto de I+D a interés cero a las empresas desde el Ministerio de Industria por valor de 468 millones de euros. Es decir, no se sabe cómo resolver el endeudamiento

anterior y se inician nuevos programas de armas en una huida hacia delante que sumirá a Defensa en una deuda perpetua con las empresas y en una hipoteca que heredarán los futuros Gobiernos.

Esta es la situación actual y las cifras van aumentando de año en año sin que nadie sepa a ciencia cierta cómo acabará ese enorme agujero negro y sin fondo que son las inversiones en armamento y que bien podríamos denominar la *burbuja armamentista*, que ha dejado al Ministerio de Defensa al borde del colapso financiero. Burbuja que ha acarreado un grave problema de endeudamiento en las cuentas públicas y que se ha convertido en un quebradero de cabeza para el Gobierno actual, del que no sabe cómo salir sin acrecentar el déficit público.

Esto ocurre en el sector militar industrial español, debido a que no hay competencia de mercado, ni control sobre los costes. Unos sobrecostes que rondan una media del 30% por encima del contractual, o muy superiores como el avión EF-2000, que tenía un coste inicial de 6.263 millones de euros, y hoy es de 13.596; o el avión A400M, con un coste inicial de 3.449 M€, a los que se deben añadir sobrecostes de financiación por los atrasos producidos y gastos suplementarios en nuevas tecnologías con un coste actual de 5.819 M€. Ambos aviones fabricados por Airbus Defence obedecen más a cuestiones de estrategia política que de racionalidad económica. O el submarino S-80, que en su fabricación arrastra problemas de flotabilidad por sobrepeso (se hunde, pero no flota). Ya se llevan invertidos 1.300 millones sobre un coste calculado de 2.135 millones, y se deberán destinar, de momento, 120 millones para subsanar esos defectos de diseño.

En España, las inversiones en I+D militar han producido un verdadero caos financiero al Estado. En 1996 se propuso modernizar las fuerzas armadas mediante la adquisición de diversos grandes programas especiales de armamentos (PEA), con un coste elevado, alrededor de veinte mil millones de euros. Para llevarlos a cabo, se ideó una fórmula de «ingeniería financiera» que consistía en establecer un convenio a tres bandas: el Ministerio de Industria, el de Defensa y las industrias, que se basaba en que el Ministerio de Industria concedía créditos en concepto de I+D a las empresas militares para desarrollar los PEA a cero interés y a retornar en veinte años; el Ministerio de Defensa pagaba a las empresas las armas cuando estas se entregaban, pero les descontaba los préstamos recibidos que Defensa debía reintegrar a Industria.

Desde 1996, los créditos en I+D concedidos por el Ministerio de Industria para los PEA ascienden a 19.070 millones, 16.000 de los que no han sido devueltos, acumulando una deuda de grandes proporciones y que la Hacienda española no se sabe cómo resolver. Pues las empresas aducen que ese I+D eran adelantos a cuenta de las armas y que es Defensa quien debe retornar los créditos a Industria.

Bibliografía recomendada

Duch-Brown, N. y Fonfria, A. (2014). *The Spanish defence industry: an introduction to the special issue* (pág. 4). Defence and Peace Economics: Routledge.

En definitiva, detrás de la I+D militar se esconde una política de dudosa eficiencia económica. Pues detrás de los enormes recursos invertidos en I+D militar, como en el caso español, se producen perversiones que desprestigian el concepto de I+D, desarrollar tecnologías que se traducirán en mayor competitividad para la economía productiva. Cuando no son más que trampas financieras para favorecer los intereses de las empresas militares.

3. La industria militar

La **industria militar** es la actividad económica dedicada a producir armas y sus componentes, pero también a dar servicios.

Respecto de los servicios son aquellos sin los cuales un arma no es operativa, por ejemplo, los servicios de comunicación, de sistemas de vuelo, de guiado de misiles o de mantenimiento de un avión de combate.

Se debe diferenciar entre:

- Las industrias que suministran armas, componentes o manufacturas que tienen como destino los cuerpos de las fuerzas armadas y que se califica como material militar.
- Las empresas que suministran servicios para el mantenimiento del personal militar y sus instalaciones, como energía, comida y otros avituallamientos domésticos sin los cuales este personal no sería operativo.

A las industrias o empresas militares se les otorga diversas denominaciones, *industrias de defensa, militares, de seguridad o de guerra*. Kenneth Building se inclina por esta última, *industria de guerra*, pues con buen criterio desestima otras denominaciones que califica de eufemísticas, y argumenta que la producción de armamentos no tiene otro destino que prepararse para la guerra, ya sea esta defensiva, ofensiva o disuasoria, pero la finalidad última de su producción es siempre preparar la guerra.

Las industrias militares, en la mayoría de los países, pero especialmente en España, dependen directamente del Estado a través del Ministerio de Defensa. El estar protegidas por el Estado comporta, a su vez, que estas industrias no se rijan por el criterio económico de coste y beneficio. En ese sentido, no desarrollan controles sobre los costes de producción.

En el caso español, esto se debe a la falta de competencia en el mercado, pues la industria militar tiene como principal cliente, y en ocasiones como único, al propio Estado. Así se puede observar como algunos de los grandes proyectos militares durante su etapa de desarrollo cada año aumentan su coste. Este es el caso del avión de combate EF-2000, el de transporte militar A-400M, los blindados Leopard, submarino S-80 y los helicópteros Tigre y NH-90.

Otro aspecto que tener en cuenta es que en los organismos del Estado no se realizan balances ni se tienen cuentas de resultados, ni al final del ejercicio anual hay estudios sobre costes y beneficios. Esto se debe a que el producto final que desarrollan, el arma, no es un bien material, sino que se trata de un servicio que supuestamente redundaría en bienestar para toda la comunidad.

Esto es extensible a las empresas militares, muy especialmente si se trata de empresas públicas del Estado, donde el precio del producto se mide por su coste final, y si no ha habido control de costes se ha producido sobrepuestos, cuando no perversiones de tipo clientelar respecto a funcionarios, políticos o militares que serán los encargados de informar sobre la idoneidad del arma.

Las industrias militares solo se pueden justificar desde la seguridad del Estado y por los puestos de trabajo que generan, pero, en cambio, son de dudosa productividad, pues esos mismos recursos en la industria civil quizá generarían más puestos de trabajo. Y es que la industria de guerra es un subsector empresarial muy peculiar, rodeado de medidas de seguridad muy estrictas, secretismo, confidencialidad encubierta por el propio Estado que dicta leyes especiales que rigen su comercio (Ley española 53/2007 y Decreto ley 19/2012), que dedica esfuerzos públicos a seguridad y vigilancia, cuando no habilita infraestructuras de instalación y comunicación especiales (polígonos, polvorines, puertos y carreteras). En ese sentido, las grandes empresas militares españolas son muy dependientes del Ministerio de Defensa y gozan de un trato de favor por parte del Estado. Navantia, para producción de buques de guerra, astilleros 100% propiedad del Estado; el grupo Airbus Defence, para aviones militares, de quien el Estado posee el 5% de sus acciones; Santa Bárbara Sistemas, para blindados, cañones, explosivos y proyectiles, esta sí empresa privada en manos de la estadounidense General Dynamics; e INDRA, fabricante de electrónica y tecnologías que se aplican a la mayoría de las armas producidas por las anteriores empresas y de la que el Estado español es principal accionista con el 20% de sus acciones.

3.1. Punto crítico

Existe un punto crítico en la definición de industria militar y es el referente a los productos, materiales y componentes de doble uso que estas empresas pueden fabricar. Es decir, aquellos que pueden tener un uso militar o, por el contrario, civil.

Las tecnologías que se emplean en el desarrollo de un arma deben considerarse como parte del arma. Por ejemplo, el *software* aplicado a un arma o un simulador de vuelo para aviones de combate. En cambio, la misma tecnología puede tener aplicación en el ámbito civil. Así, la línea que divide un producto, tecnología o servicio entre militar y civil es su uso final. Por ejemplo, un servicio de comunicación de una infraestructura o instalación militar, sino forma parte de los sistemas de la defensa, no se puede catalogar como militar.

4. El complejo militar industrial

El denominado **complejo militar-industrial** lo conforma el conjunto de organizaciones y personas con intereses directos en la producción de armas y servicios para las fuerzas armadas.

Ya sean los ejecutivos y accionistas de las industrias militares, los altos mandos militares que rodean a los departamentos o ministerios de Defensa con el deseo de influir en las decisiones sobre política militar relacionadas con las adquisiciones de armamentos, y algunos políticos que han ocupado altos cargos en los ministerios de Defensa.

Este conjunto de organizaciones y personas lo conforman:

- Los ejecutivos y grandes accionistas de las industrias militares.
- Las corporaciones financieras con fuertes intereses en las empresas militares, ya sea como accionistas o como financieros de las operaciones empresariales.
- Los políticos y departamentos gubernamentales que a su vez se encuentran vinculados a las empresas militares.
- Los altos mandos de las fuerzas armadas, muchos de los cuales también tienen estrechos vínculos con las industrias de armas y ejercen presión para ver aumentados sus arsenales de armas y equipamientos y, de este modo, su capacidad de influencia en la política nacional e internacional.
- Las empresas de insumos y servicios que suministran a las fuerzas armadas, como, por ejemplo, los servicios de mantenimiento, limpieza, *catering*...
- Los sectores estratégicos como el de los hidrocarburos u otros que pueden influir sobre las decisiones políticas en intervenciones militares para controlar recursos.
- Finalmente, los organismos multilaterales militares donde también confluyen los intereses de todas las organizaciones anteriormente detalladas, por ejemplo, la OTAN.

Todos ellos son los beneficiarios directos de las decisiones adoptadas por los Gobiernos de aumento del gasto militar, de las adquisiciones de armamentos o de iniciar intervenciones militares o guerras fuera de sus Estados que conducirán a una mayor producción de armas.

El vocablo *complejo militar industrial* surgió del discurso de despedida de Eisenhower en 1961 como presidente de Estados Unidos, con el cual denominó al grupo quemayor influencia ejercía sobre la Casa Blanca, advirtiéndole a su sucesor John F. Kennedy que era el *lobby* del que había sufrido mayor presión en su política militar.

Todos los Estados, pero especialmente los industrializados, disponen de industria militar propia, tienen un complejo militar industrial. Una prueba de su existencia es comprobar como las empresas militares se interesan por fichar como ejecutivos a políticos que han estado ligados al Ministerio de Defensa o a militares de alto rango de las fuerzas armadas. Esto es un hecho común en muchos países debido a los beneficios que obtendrán las empresas de un personal con relaciones, conocimientos e información privilegiada sobre las políticas militares de los Gobiernos.

5. El comercio de armas

El término **comercio de armas** se refiere a las transacciones comerciales que tienen lugar entre empresas e industrias que venden armas y sus componentes, o bien a Estados, o bien a empresas y particulares.

En el comercio de armas y sus componentes, sus exportaciones e importaciones, se debe diferenciar entre:

- armas de destrucción masiva (nuclear, química y bacteriológica), sus componentes o agentes químicos, y
- las armas convencionales, que hacen referencia a las armas pesadas (blindados, artillería, ametralladoras, misiles, buques de guerra o aviones militares);
- armas ligeras o cortas, que se definen como aquellas que pueden ser transportadas manualmente (fusiles, subfusiles, pistolas, lanzagranadas); y
- por último, las de doble uso, con referencia a aquellas tecnologías o componentes que pueden tener aplicación tanto en el ámbito militar como en el civil.

Las exportaciones de armas tienen la tendencia norte-sur, es decir, que los países desarrollados o industrializados son los productores y los países en vías de desarrollo son los importadores. Esta dinámica tiene su comprobación en el *ranking* mundial de países exportadores e importadores de armas. En los primeros puestos de países vendedores siempre figuran: Estados Unidos, Rusia, Reino Unido, Alemania, Francia, Italia, Israel, China y España; mientras que los importadores más importantes son la India, China, Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Paquistán y Egipto.

El comercio de armas mundial es una de las mayores preocupaciones tanto de Naciones Unidas como de organizaciones no gubernamentales (ONG), pues se le considera culpable de favorecer carreras de armamentos entre países rivales y un espiral perversa; y, en ese sentido, puede alimentar conflictos armados o favorecer su aparición; además de generar un impacto negativo sobre las economías de los Estados receptores, que se gastan en armamento lo que tendrían que dedicar al desarrollo de su población. En este sentido, tanto la ONU como

las ONG trabajan para reducir el volumen del comercio de armas, prohibirlo en países en conflicto armado o con graves violaciones de los derechos humanos, e intenta regularlo mundialmente.

5.1. El Tratado Internacional sobre Comercio de Armas

Naciones Unidas aprobó un Tratado Internacional sobre Comercio de Armas en marzo de 2013, que entró en vigor tras ser ratificado por cincuenta y cuatro países en diciembre de 2014. Este tratado es un primer paso para regular el comercio de armas e incorpora un nivel de transparencia internacional que hasta la fecha no existía; en este sentido, es positivo, pero, en cambio, el tratado no asegura que se produzca una disminución, pues su aplicación se deja a criterio de los Estados.

La Unión Europea dispone de una posición común 2008/944/PESC que regula el comercio de armas en el territorio comunitario, y que en el Estado español se ha traducido en la Ley 53/2007 de comercio exterior de material de defensa y doble uso. De esta forma, tanto la ley española como la posición común disponen de una serie de criterios para denegar exportaciones a aquellos países que están sancionados o embargados, países que están en conflicto armados o con manifiesta estabilidad interna, que vulneran los derechos humanos, que no demuestren firmeza frente al terrorismo o con un alto índice de pobreza.

Desde una lectura objetiva de los criterios que rigen la posición común, muchas de las exportaciones autorizadas de los países miembros de la UE y de España son contradictorias, pues tienen como destino muchos países que incumplen los criterios enunciados.

El objeto del TCA es el de establecer normas internacionales comunes lo más estrictas posibles para regular o mejorar la regulación del comercio internacional de armas convencionales y prevenir y eliminar el tráfico ilícito de armas convencionales y prevenir su desvío.

- **¿Qué regula?** Ciertas armas como: carros de combate, vehículos blindados, sistemas de artillería de gran calibre, aeronaves de combate, helicópteros de ataque, buques de guerra, misiles y lanzamisiles y armas pequeñas y ligeras; regula las municiones de dichas armas y sus partes y componentes.
- **¿A quién regula?** A cada Estado que firme el TCA. Cada Estado firmante tendrá que establecer un sistema nacional de control de exportaciones de armas para aplicar lo dispuesto en dicho tratado y facilitará su lista de control al resto de los Estados miembro del tratado.
- **¿Qué prohíbe el TCA?** Un Estado parte no autorizará una transferencia de armas si esta supone una violación de un embargo decretado por el Con-

sejo de Seguridad de Naciones Unidas, si supone una violación de otros acuerdos internacionales (de los que forme parte) o si el Estado en el momento de la autorización tiene conocimiento que dicha transferencia pueda utilizarse para cometer genocidio, crímenes de lesa humanidad, infracciones graves de los Convenios de Ginebra de 1949, ataques dirigidos contra bienes de carácter civil o personas civiles protegidas, u otros crímenes de guerra tipificados en los acuerdos internacionales en los que sea parte. Si una exportación, atendiendo a los supuestos anteriores, no está prohibida, el Estado, antes de autorizar una exportación, evaluará si dicha exportación puede:

- contribuir a la paz o menoscabarla;
 - utilizarse para facilitar una violación grave de derecho internacional humanitario o del derecho internacional;
 - facilitar un acto constitutivo de delito por terrorismo o de crimen organizado, o actos graves de violencia contra las mujeres.
- **¿Hay otras obligaciones?** Sí, cada Estado tomará medidas para evitar el desvío de armas e informará a los otros Estados parte de las medidas que haya adoptado para evitar desvíos de transferencias de armas convencionales. También cada Estado llevará a cabo registros de las autorizaciones de exportación. Y se alienta a que dichos registros incluyan información sobre la cantidad, el valor y el modelo o tipo de arma transferidas.

El TCA ha entrado en vigor el 24 de diciembre de 2014.

5.2. Punto crítico/ debates/ dilemas

Las armas que regula se circunscriben a armas pesadas convencionales ofensivas, es decir, de ataque, la mayor parte del armamento militar convencional queda excluido de estas siete categorías de armas. Cabe valorar como un avance positivo que se hayan incorporado al tratado internacional las armas cortas y ligeras, ya que estas representan el volumen más importante de armas utilizadas por grupos insurgentes y las que más víctimas provocan. También queda excluido el material policial antidisturbios.

El TCA pretende ser un instrumento preventivo y eliminar el tráfico ilícito de armas convencionales, y evitar el desvío hacia usos y usuarios finales no autorizados.

Uno de los aspectos más negativos del tratado es que puede otorgar cobertura legal a las llamadas exportaciones «con fines humanitarios», ya que permite en virtud del artículo 7.1 a) que el Estado antes de autorizar una exportación, que no esté prohibida, evalúe si dicha exportación puede: contribuir a la paz o menoscabarla.

En la práctica, las exportaciones de armas con fines humanitarios se han utilizado como una forma más de injerencia militar en conflictos armados.

Por poner un ejemplo, durante la guerra de Libia de 2011, el Gobierno francés suministró armamento a los rebeldes libios, justificándolo en argumentos humanitarios.

Dicho tratado no determina si los Estados pueden tener en cuenta sus intereses políticos y económicos al autorizar las exportaciones de armamento (algo que sí permiten la Ley española 53/2007 y la posición común 2008/944/PESC de la Unión Europea). El preámbulo sí reconoce expresamente «los intereses legítimos de orden político, económico, comercial y de seguridad de los Estados en relación con el comercio internacional de armas convencionales». Pero el articulado del tratado no hace referencia a dichos intereses. Ello no tiene por qué impedir su toma en consideración, ya que el tratado reconoce a los Estados un amplio margen de interpretación a la hora de aplicar los criterios; el articulado no ha prohibido expresamente tener en cuenta los intereses políticos y económicos, y, como ya sabemos, lo que no está prohibido está permitido; por tanto, los Gobiernos pueden anteponer sus intereses geoestratégicos, políticos o económicos a los intereses de la paz o los derechos humanos.

El tratado no incluye aspectos de financiación y transporte de las armas exportadas como tampoco prevé un mecanismo sancionador para quien viole sus disposiciones.

En los próximos años, habrá que ver cómo aplican el tratado los países que lo han ratificado; será necesario evaluar, si a pesar de esto, dichos países siguen exportando armas con las cuales se vulneran los derechos humanos o se cometen masacres.

Enlaces recomendados

<http://www.sipri.org>

<http://www.amnesty.org/es/campaigns/control-arms>

<http://controlarms.org/es/wp-content/uploads/sites/4/2013/03/bp169-getting-it-right-arms-trade-treaty-120313-es.pdf>

http://eeas.europa.eu/non-proliferation-and-disarmament/arms-export-control/docs/15_annual_report_en.pdf

<http://www.centredelas.org>

6. La conversión de la industria militar

La **reconversión** de la industria militar en civil se presenta como un proceso mediante el cual es posible encaminar la producción militar hacia sectores no militares.

En primer lugar, se debe aclarar que el concepto comúnmente usado de *reconversión* viene viciado de una carga peyorativa negativa, puesto que, la reconversión industrial se asocia, generalmente, al cierre de industrias y a la consiguiente pérdida de puestos de trabajo.

En España, por ejemplo, se produjo la primera política de saneamiento de las empresas públicas del Estado en 1981, y la segunda en 1983; se llevó a cabo una reconversión industrial en aquellos sectores productivos que generaban fuertes pérdidas, sobre todo en la siderurgia y la minería. Este hecho motivó que muchas empresas se vieran sometidas a una dura reconversión, denominada *salvaje* en su día por los sindicatos, pues arrojó a mucha gente a los subsidios del paro. Esto generó entre los trabajadores y sindicatos, también entre una parte de la ciudadanía, una fuerte desconfianza, asociándose, reconversión a la destrucción de puestos de trabajo y a la depresión de ciudades y comarcas. Tal fue el caso de ciudades como Sagunto, Bilbao, la banda izquierda del río Nervión o la cuenca minera de Asturias, que sufrieron una transformación importante.

Por tal motivo (quizá es más pedagógico), se utiliza el concepto *conversión* en lugar de *reconversión*, ya que, aun siendo conceptos sinónimos, la reconversión tiene connotaciones mucho más negativas al asociarse directamente a la pérdida de mano de obra; en cambio, la conversión resalta la acción positiva de un sujeto en proceso de transformación o cambio de un Estado a otro, adquiriendo así un significado y valor distinto al de reconversión.

Asociado a *conversión*, aparece otro concepto que induce a equívoco: *diversificación*. Por *diversificar*, en el mundo empresarial industrial, se entiende un proceso de transformación en la manufactura de productos, con el afán de entrar en otro tipo de mercados y que la actividad industrial no recaiga exclusivamente en una sola clase de productos, sino que estos estén en otras áreas de actividad. De este modo, también se pueden diversificar los riesgos.

En cambio, por **conversión industrial**, hay que entender la transformación completa de la producción de una factoría hacia otro tipo de producción.

La diversificación, pues, no necesariamente implica un cambio radical respecto a la producción, sino simplemente un cambio táctico, asumiendo unas líneas de producción diferentes, ya sea en nuevas cadenas de producción o adaptando parte de las existentes para producir otro tipo de manufacturas, pero sin abandonar la producción principal.

En ocasiones, esto se llevará a cabo bajo el techo de una misma factoría, en el caso de pequeñas o medianas empresas, y en factorías separadas en el caso de los grandes grupos empresariales. Con lo cual, la diversificación en el caso de la industria militar puede suponer una simple maniobra para compaginar ambas producciones, la militar con la civil y, de esta manera, encontrar un equilibrio entre ambos sectores que les permita minimizar los riesgos en periodos de crisis y no tener que cerrar la división de armamentos. Además, existe un riesgo: la producción de componentes y materiales tiene muchas conexiones entre los ámbitos civil y militar, sobre todo en campos como la electrónica, las nuevas tecnologías, el aeronáutico y el espacial, con lo que ambas producciones pueden estar fuertemente entrelazadas y resultar difícil distinguir entre ellas.

A la hora de afrontar el problema de la conversión de la industria militar hay que contemplar el alcance social de la propuesta, pues, sino, se corre el peligro de que lo que puede ser correcto desde el punto de vista de la rentabilidad económica, en un sector que se presenta con fuertes pérdidas, no lo sea desde una perspectiva de ética laboral y social, al dejar sin perspectivas de trabajo a muchos asalariados y en graves dificultades a muchas familias, ciudades y comarcas. Por lo cual, la conversión debe plantearse desde una perspectiva global, abarcando los aspectos políticos, económicos y sociales que rodean el cambio de producción en una demarcación territorial determinada.

Las dificultades que entraña llevar a cabo la conversión de la industria militar en civil tienen como principal obstáculo el derivado de las reticencias entre los propios trabajadores, debido a los costes sociales que su aplicación les puede ocasionar. Pues poblaciones, o incluso comarcas enteras, pueden depender de instalaciones o industrias militares. Y su cierre puede ocasionar el declive económico de esas comunidades y arrojar al paro a muchos trabajadores. Entonces parece lógico que los aspectos sociales primen a la hora de plantear cualquier propuesta de conversión y que sean los mismos trabajadores los primeros en oponerse, si no existe esa perspectiva global que aborde en toda su magnitud la conversión industrial. Ante ello, los sindicatos deberían contemplar dos buenas razones a la hora de abordar el problema de la conversión de la industria militar.

1) Una, ética: rechazar producir artefactos que destruyen vidas, bienes ambientales y materiales, y que, por consiguiente, contribuyen al sufrimiento y la miseria de la población en otros lugares.

2) La segunda, la surgida de su concepción como clase social, la trabajadora, y en consecuencia solidaria con los otros trabajadores del planeta en la consecución de un mejor estado de bienestar. De acuerdo con esos principios, los primeros interesados en llevar a cabo una conversión de la industria de armamentos tendrían que ser los propios sindicatos, pues unirían en una misma tarea la defensa de una mayor justicia social mundial, de paz y defensa de los derechos humanos, junto con el rechazo a las guerras y a quienes se enriquecen con ellas.

Para evitar los efectos negativos de una conversión, las propuestas deberían abordarse siempre desde una concepción global, implicando a las administraciones locales, regionales y estatales, y buscando los máximos apoyos sociales entre el diverso mundo asociativo, ya sean sindicatos, entidades sociales, de ayuda al desarrollo, vecinales y de las asociaciones de profesionales que pueden aportar una ayuda técnica muy valiosa a la hora de llevar a cabo los estudios de conversión, y que pueden conseguir un marco unitario de compromiso social que haga posible la conversión de la industria militar.

Evidentemente, no es una cuestión sencilla la que se plantea. Muchas veces, a pesar de las mejores intenciones, no va a ser posible conseguirla, y se va a imponer el cierre de la industria. Por tal motivo, un proyecto de conversión debe contar con el mayor número de complicidades para llevar a cabo un plan integral de desarrollo de la zona afectada por el cierre de la industria, desarrollando una estrategia empresarial de puesta en marcha de industrias y servicios que permita la recuperación del tejido productivo de la zona, con una política de planificación que contemple todas sus magnitudes y posibilidades.

6.1. Ejemplos de conversión

La conversión de una empresa de armamento, si esta ha dejado de arrojar beneficios, ya sea por obsoleta o por reajustes del mercado mundial, se va a realizar de todas maneras con o sin el beneplácito de los trabajadores. Pues en la sociedad capitalista las empresas no se rigen por principios de justicia social, sino por la cuenta de resultados. Y si estos son negativos y las perspectivas de futuro no son halagüeñas, pocas esperanzas de supervivencia le quedan a una empresa. Este ha sido el caso de la mayor parte de las industrias de armamentos que, en manos privadas o públicas, han visto como el final de Guerra Fría reducía los buenos resultados del pasado, empezando una larga agonía a lo largo de la década de los noventa, que condujo a reajustes y reducción de plantillas, procesos de conversión y de diversificación hacia líneas de producción civil. También a fusiones entre empresas, buscando en la concentración, la creación de grandes *holdings* para abordar mejor las crisis, y a su vez, hacer frente, desde una mejor situación a la globalización de la economía.

De todos los países europeos, era Alemania el que más había sufrido en sus territorios los efectos del enfrentamiento entre los bloques militares tras de la Segunda Guerra Mundial, pues se encontraba dividida y soportando la presencia de enormes contingentes de ejércitos⁶; Estado que, además, a partir de 1992 se reunificó y tuvo que poner en marcha grandes programas de conversión militar, pues las dos Alemanias se encontraban divididas por un muro que dividía de norte a sur todo el territorio alemán. Zonas que había que volver a acondicionar, pues soportaban la mayor parte de instalaciones militares de las dos superpotencias. Además de la situación de obsolescencia en que se encontraban las escasas industrias⁷ de armamentos que operaban en la RDA. Resulta comprensible que la entonces Comunidad Económica Europea (CEE), hoy Unión Europea, a partir de 1990 arbitrara planes de conversión industrial para evitar que los habitantes de esas comarcas y regiones sufrieran los efectos depresivos que la desaparición de industrias e instalaciones militares podía ocasionar en las economías locales.

⁽⁶⁾En la RFA, en 1989, había 251.000 soldados de EE. UU. que en 1997 se redujeron a 70.000, mientras que en la otra Alemania, la RDA, se acogía a 380.000 efectivos del Pacto de Varsovia.

⁽⁷⁾En la RDA, en 1989, la proporción del sector militar era del 1% respecto a la producción industrial. M. Renner, 1993, p. 139.

Actividades

1. Elabora un trabajo de un máximo de cinco páginas. Se trata de hacer análisis, aportar reflexiones personales, ser conciso en la exposición, sin hacer descripción, pues se puede extraer de cualquier fuente de información (por ejemplo, Wikipedia). Se valora la originalidad, la creatividad y las alternativas.

Analiza el gasto militar de cualquier país miembro de la OCDE y compáralo con cualquier otro de los países con un Índice de Desarrollo Humano bajo o medio (según el PNUD), y saca consecuencias sobre grados de militarización, participación en conflictos armados o respecto al bienestar de sus poblaciones.

Se han de citar no menos de cinco fuentes bibliográficas (libros, artículos o documentos en web).

Enlaces recomendados

<http://www.sipri.org> y <http://www.undp.org>

Bibliografía

Aguirre, Mariano; Malgesini, Graciela (1991). *Misiles o microchips. La conversión de la industria militar en civil*. Barcelona: Icaria.

AA.VV. (2010). *The global arms trade: A handbook*. Andrew T.H. Tan (ed.). Londres: Routledge International.

Dumas, Lloyd (1982). *The Political Economy of Arms Reduction: Reversing Economy Decay*.

Fisas, Vicenç (1998). *El lobby feroz*. Barcelona: Icaria.

Fonfría, Antonio (2013). *Lecciones de economía e industria*. Madrid: Civitas Thomson Reuters.

Font, Tica (2007). «Balance de la política española de exportaciones de armas 1998-2005». En: Oliveres, Arcadi y Ortega, Pere. *El militarismo en España. Balance del ciclo armamentista español hasta 2007*. Barcelona: Icaria.

Gasteizkoak, Colectivo (2008). *Mercaderes de la muerte, made in Euskadi. La industria militar en Euskalherria*. Vitoria.

Gil, Juan Antonio *Reestructuración de la industria de defensa en España*. Minerva ediciones.

Graduate Institute (2011). *Small arms survey 2011*. Geneva: Cambridge University Press.

Hagelin, Bjorn (2004). *Science and technology based military innovation: the United States and Europe*. SIPRI Yearbook 2004.

Melero Alonso, Eduardo (2008). *Régimen jurídico del control de las exportaciones de material de defensa y de doble uso*. Editorial Dykinson.

Navazo López, Bernardo (2013). *El impacto de la crisis económica en la defensa: autónoma irrelevancia o acción combinada*. Madrid: Fundación Alternativas.

Oliveres, Arcadi; Ortega, Pere (2007). *El militarismo en España*. Barcelona: Icaria.

Ortega, Pere (2015). *El lobby de la industria militar española*. Barcelona: Icaria.

Renner, Michael (1993). *Armamento y seguridad. Dimensiones económicas y ambientales*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

Renner, Michel (1996). *Presupuestos para el desarme. Los costes de la guerra y la paz*. Bilbao: Bakeaz.

Rivera Beiras, Iñaki (2014). «La Unión Europea: premio Nobel de la Paz y principal exportador mundial de armas. El negocio del tráfico legal/ilegal de armamento (también en España)». En: *Delitos de los Estados de los Mercados y daño social*. Barcelona: Anthropos.

Stockholm Internacional Peace Research Institute (2015). *SIPRI Yearbook 2015*. Suecia: Solna.