

# El desmantelamiento de la economía de guerra fría en Estados Unidos

*Ann Markusen*

**B**uena parte de las actuales dificultades de la economía estadounidense se derivan del legado de la guerra fría; tal es el caso de la existencia de grandes complejos militares difícilmente convertibles a la industria civil, dada la destrucción de empleo que lleva consigo.

*Cómo sea, esa transformación es un desafío que tiene que ocupar un lugar privilegiado en la agenda norteamericana de fin de siglo si es que no se quiere perder la competencia económica con Japón y Alemania<sup>1</sup>.*

\* \* \*

EN LA MEDIDA EN QUE LA AMENAZA de guerra nuclear se desvanece, el mundo entero confronta las deformidades que la guerra fría dejó en sus economías, al tiempo que busca la manera de capturar y capitalizar unos elusivos dividendos de paz. Las deformidades son severas y difíciles de corregir, en especial en la antigua Unión Soviética y en Estados Unidos, cuyas economías se encuentran plagadas de instalaciones aeroespaciales y de comunicaciones y dispositivos electrónicos superdesarrollados y de difícil convertibilidad; tienen sectores civiles con muchas limitaciones; una falange de grandes firmas especializadas, que no pueden transformarse fácilmente hacia operaciones comerciales viables; unos rangos inflados de científicos e ingenieros, comprometidos en una producción militar desperdiciada; y enormes deudas.

En realidad, después de casi cuatro décadas de guerra fría, es evidente que el daño estructural de importantes sectores de la economía mundial, como resultado del conflicto, es mucho más serio de lo que cualquiera lo hubiera admitido previamente. La necesidad de reconvertir la economía global de la guerra fría, y los posibles logros de esta reconversión, son por lo tanto enormes. En Estados Unidos algunas prioridades que se han venido relegando año tras año, tales como la reparación de la infraestructura, el desarrollo de fuentes de energía alterna, la protección ambiental, la vivienda y la reconstrucción del corazón de las ciudades, el transporte masivo y la educa-

IV TRIMESTRE 1992

ción, se beneficiarán enormemente de la liberación de recursos que ahora se dedican a la preparación militar. De manera similar, en la antigua Unión Soviética, en donde cerca de una tercera parte de la economía estaba organizada en torno al sector militar, una rápida transferencia de recursos puede impulsar la productividad y contribuir mucho a la satisfacción de la demanda de bienes de consumo y de tecnología civil.

Pero esto no es un asunto exclusivo de las superpotencias de la guerra fría, aunque el reto es quizás mayor para estos países. La mayoría de las demás naciones industrializadas avanzadas, con excepción de Alemania y Japón, tienen también grandes sectores industriales resultantes de la guerra fría. En Francia, Inglaterra, Italia e incluso en Suecia, existe el temor de que se produzcan "déficits de paz" si la reducción de los sectores militares no va acompañada de un crecimiento de las industrias civiles. Ello ha generado una presión sobre estos países para continuar, en ocasiones en forma clandestina, con la promoción de armas en el exterior, en un nivel alarmante (sobrepasado sólo por el de Estados Unidos, cuyas ventas de armas se dispararon en 1991 a más de 40 mil millones de dólares). El sucesor de la Unión Soviética, la Comunidad de Estados Independientes (CEI), está también ferriando armas nuevas y usadas, tanto en los mercados oficiales como en los mercados negros, en grandes cantidades y a precios de realización. Incluso países más pequeños y menos desarrollados, tales como Israel, Corea del Sur y Brasil, han invertido fuertemente en sus industrias de armamento con la mira puesta en la exportación.

No es difícil observar qué tipo de economía mundial está generando esta trayectoria de la competencia en la exportación de armas entre los aliados. Los países en desarrollo están siendo estimulados para que dediquen valiosos ahorros nacionales a la compra de armas, o para que empiecen a fabricarlas ellos mismos con miras a la exportación. Entretanto, disminuye la demanda de equipo y maquinaria industrial que podría ayudar a estos países a construir vivienda, controlar la contaminación y desarrollar su industria, lo que en pocas palabras significa mejorar sus niveles de vida. El fracaso en la detención de tales tendencias repercute negativamente en las economías avanzadas, al deprimir sus mercados de bienes de capital y causar el tipo de estancamiento que está alcanzando profundamente incluso a economías tan envidiables como las de Japón y Alemania. No se trata sólo de que el flujo de ventas de armas sea extremadamente peligroso desde el punto de vista de la seguridad internacional, sino también de que éste amenaza con la continuación del estancamiento económico global.

Si bien la necesidad de reconvertir la economía de guerra fría en Estados Unidos es apremiante, el reto ha sido afrontado hasta ahora esencialmente con medidas débiles e inefectivas. Temiendo el impacto que puedan causar sobre la economía los recortes en los gastos de defensa, particularmente en un año electoral, los dirigentes políticos de Estados Unidos prefieren preservar la aparente comodidad del *statu quo*. No han hecho ningún intento real de conducir al país hacia una era económica posterior a la gue-

1 / *World Policy Journal*, verano de 1992.

CENCIA POLÍTICA

rra fría. Por supuesto que Estados Unidos no está solo en este respecto. Los mismos temores le han dado un respiro al recorte de los gastos militares en el resto del mundo. Sin embargo, dichos temores son engañosos. El dilema que afrontan nuestros dirigentes políticos, entre empleo y desarrollo económico, por un lado, y desarme, por el otro, es falso. En realidad, es posible conjugar ambos elementos, pero solamente si se emprende la reconversión con mayor ímpetu.

### *Parálisis de la posguerra fría*

LA DEFORMACIÓN DE LAS ECONOMÍAS OCCIDENTALES, resultante de la guerra fría, no ha sido bien entendida. Al comenzar los años 50 los esfuerzos por desarrollar, primero, y por perfeccionar después los dispositivos bélicos, moldearon las economías de sus protagonistas. La ocupación en física nuclear, astronomía, ingeniería aeronáutica y eléctrica y oceanografía, fue incentivada por un flujo fuerte de contratos de investigación en las instituciones educativas y por lucrativas ofertas de trabajo para estudiantes de posgrado. Por el contrario, las carreras en ingeniería industrial, mecánica o civil, sectores que tanto contribuyeron al desarrollo de la competitividad japonesa y alemana, se volvieron menos atractivas.

Entre los combatientes de la guerra fría, las industrias de aviación, electrónica, comunicaciones y computadores, disfrutaron de jugosas partidas para la investigación y el desarrollo, de mercados asegurados por el gobierno para los nuevos productos, de protección contra la competencia de las importaciones (por razones de seguridad nacional), de promoción a las exportaciones mediante agencias oficiales para la venta de armas, de plantas y equipos financiados por el gobierno, de dinero para comprar el mejor talento humano, y de subvenciones en tiempos difíciles. Entretanto, la contraparte civil, representada, por ejemplo, en la industria de autos, acero, maquinaria, electrónica de consumo y textil no contó con tal patrocinio, especialmente en la época en que Estados Unidos se inclinó hacia el *laissez-faire*. Al no contar con esta ayuda, y dado el creciente desafío competitivo representado por un Japón y una Alemania reconstruidos y por países de reciente industrialización como Corea del Sur, Taiwan y Singapur, estas industrias civiles declinaron. Tuvieron que pagar más por el dinero en el mercado, debido a unas tasas de interés infladas por la deuda militar, al tiempo que se vieron forzadas a competir por científicos e ingenieros con plantas y laboratorios dotados de fondos militares, que pagaban primas salariales del 15 por ciento o más.

Hoy en día, países como Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia, encuentran que los equipos de aviación, electrónicos y de comunicación, así como las armas, que fueron los sectores beneficiados por la política conciliada industrial-militar, son sus exportadores más gananciosos a nivel internacional. Todos esos años de dedicación en los gastos, que para el caso de Estados Unidos representaron más de 10 billones de dólares a partir de los años 50, generaron ventajas competitivas para dichas naciones. Sin embargo, ello no probó ser una eficiente política industrial. Debido a que el es-

IV TRIMESTRE 1992

fuerzo innovador de Estados Unidos siguió ligado a las prioridades militares, Japón, e incluso Corea del Sur, fabrican semiconductores de mayor calidad y más económicos. Más aún, se trató de una política muy costosa que creó una enorme deuda, al menos en el caso de Estados Unidos. Más de la mitad de la deuda actual de este país fue contraída durante los años 80, por razón de un incremento sin precedentes en la construcción militar en tiempos de paz, equivalente a más del 50 por ciento en términos reales.

Con la finalización de la guerra fría, algunas generaciones actuales y futuras de costosos programas de armamentos, tales como el submarino *Seawolf*, el vehículo de combate Bradley, el misil MX, y el bombardero B-2, llamado *Stealth* (hurto), ya no son necesarios. Las fuerzas armadas de los países de la OTAN, lo mismo que las de la CEI, pueden reducirse sustancialmente, y las bases militares alrededor del mundo pueden asimismo cerrarse. La obsolescencia del armamento y de las fuerzas de la guerra fría representa un potencial golpe de suerte para todas las naciones involucradas, en especial para unos Estados Unidos económicamente débiles, en donde podrían reinvertirse entre 400 mil millones y un billón de dólares (dependiendo de la magnitud de los recortes) en la infraestructura de la nación y de las ciudades, así como en la revitalización de su perturbada economía civil.

No es por falta de imaginación que no se han emprendido recortes significativos en los gastos de defensa de Estados Unidos. Un reciente enfoque del gasto militar, basado en el "factor amenaza", y efectuado por el congresista Lee Aspin (demócrata de Wisconsin), contempla un presupuesto estimado de 200 mil millones de dólares anuales; un estudio de la institución Brookings, efectuado por William Kaufmann y John Steinbrunner, propone un acuerdo de seguridad cooperativa que bajaría los gastos militares a 174 mil millones de dólares<sup>1</sup>; el estimativo para un presupuesto "puramente defensivo" del Centro para la Información sobre Defensa, asciende a 104 mil millones de dólares anuales<sup>2</sup>; entretanto, Randall Forsberg, del Instituto de Estudios para la Defensa y el Desarme, recomienda un presupuesto aún más reducido de 67 mil millones<sup>3</sup>. Las brechas existentes entre tales propuestas y los proyectos de la administración Bush, que en el mejor de los casos reducirían el gasto militar a 244 mil millones de dólares para mediados de la presente década, demuestran la existencia de enormes diferencias en cuanto a la interpretación de las necesidades nacionales, al tiempo que subrayan la magnitud potencial del dividendo de paz.

El presupuesto de defensa de Estados Unidos ha sido recortado en cerca de un 20 por ciento en términos reales, desde su punto más alto alcanzado en 1985, si bien los niveles reales de gastos sólo empezaron a declinar en 1989, decayendo desde entonces en un modesto 9 por ciento. La realización de unos recortes más profundos ha demostrado ser muy difícil. En la primavera de 1992 una Cámara de Representantes de predominio demócrata le aumentó al presupuesto la financiación de otro submarino *Seawolf*, de

15 bombarderos B-12 adicionales, así como una partida de \$4.3 mil millones de dólares para la guerra de las galaxias. Dada la reticencia a emprender unos recortes más profundos, el presupuesto del Congreso para 1992 terminará muy cerca de la propia propuesta de 281 mil millones de dólares del presidente Bush. Teniendo en cuenta que el Caucus Negro del Congreso había propuesto un presupuesto de cerca de 225 mil millones en 1992, un dividendo de paz de más de 20 mil millones solamente en este año se habrá esfumado en un Congreso paralizado por el trauma de la posguerra fría.

La explicación de las dificultades para recortar el presupuesto descansa en los efectos adversos a corto término que dichos recortes podrían tener sobre las comunidades, trabajadores y firmas que dependen del gasto militar. En el debate en torno al submarino *Seawolf*, ninguno de los congresistas argumentó seriamente que esta nave fuera decisiva para la seguridad de la nación. Por el contrario, el énfasis fue puesto en la situación de los más de diez mil trabajadores del sur de Connecticut, cuya supervivencia depende del *Seawolf*, y quienes en ausencia de este proyecto no tendrían alternativa de trabajo. Sencillamente estos submarinos, al igual que los bombarderos B2, se han convertido en programas de empleo.

El Congreso de Estados Unidos se encuentra profundamente atemorizado por los efectos depresivos que puedan ocasionar los recortes de defensa en una economía recesiva en donde no existe ninguna entidad que maneje el proceso de reconversión de un paradigma de guerra fría hacia uno de posguerra fría. El problema real está representado por los nueve millones de trabajadores estadounidenses que se encuentran desempleados, y por la posible elevación de esta cifra en más de 2.5 millones durante la próxima década, en la medida en que se recorten los servicios armados, terminen los contratos de defensa y las bases militares se cierren.

En realidad, muy pocos economistas y políticos han reconocido el gran estímulo que representó la construcción militar de Estados Unidos en los 80. En una era en que la industria, desde la automotriz hasta el acero, y desde la electrónica de consumo hasta los semiconductores, confrontó una ardua competencia exterior, la nación se decidió por un nuevo y costoso compromiso con el gasto de defensa, en lugar de hacerlo por una política industrial tendiente a mejorar el comportamiento del sector civil. A diferencia de otras formas de gasto gubernamental, el sector militar es intensivo en alta manufactura, por lo que eleva artificialmente el empleo, y oscurece, en el nivel agregado, el deterioro de otros sectores. Más aún, el gasto militar estaba fuertemente concebido sobre la base de "compre productos estadounidenses", lo que impidió que se consumiera una porción mayor del presupuesto en importaciones, como hubiera sucedido con otras formas de gasto.

El vínculo entre las tasas de crecimiento, el empleo y la construcción militar de los 80 en Estados Unidos, se hizo evidente en 1989 cuando los gastos de defensa empezaron a declinar por primera vez. Simultáneamente sobrevino una profunda recesión. El desempleo se incrementó desproporcionadamente en regiones fuertemente dependientes de la defensa, incluyendo a Nueva Inglaterra (sede del "milagro de Massachusetts", de corta duración y originado en los gastos de defensa) y a California (hasta hace poco considerada como inmune a los males económicos de la nación). El

1/ Centro de Información sobre Defensa, "Defending America: CDI Options for Military Spending", *Defense Monitor*, Vol. 21, No. 4, 1992.

2/ William Kaufmann y John Steinbrunner, *Decisions for Defense: Prospects for a New Order* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1991).

3/ Randall Forsberg, "Defense Cuts and Cooperative Security in the Post-Cold War World" *Boston Review* (aparecerá en 1992).

corazón industrial, que se extiende desde Buffalo hasta Chicago y tiene unos niveles notoriamente bajos de dependencia de la defensa, se ha mantenido relativamente aislado de la recesión en los tiempos que corren.

En 1989, cuando los gastos militares comenzaron a declinar sustancialmente, el Congreso debatió innovativas leyes de reconversión que fueron presentadas por los congresistas Ted Weiss (demócrata de Nueva York), y Nicholas Mavroules (demócrata de Massachusetts). En 1991, de otra parte, no sólo se volvió a poner en consideración del Congreso la ley Weiss, sino nuevas propuestas por parte del senador Joseph Lieberman (demócrata de Connecticut) y de los representantes Mary Rose Dakar (demócrata de Ohio) y Rose DeLauro (demócrata de Connecticut), pero es poco probable que éstas sean aprobadas. El Congreso ha preferido, en cambio, asignar pequeñas cantidades de dinero a programas de ajuste y a nuevas iniciativas tecnológicas de carácter civil, evadiendo por completo el reto de la reorientación de la capacidad industrial militar.

Pero la parálisis nacional en torno a la economía de la posguerra fría no se debe sólo a la timidez del Congreso o a su temor de prolongar la recesión, o al de sus miembros particulares, que se esfuerzan en restaurar un programa en un sitio o en otro, con el fin de proteger a los principales empleadores de sus distritos. Se debe también al fracaso del Ejecutivo, desde el presidente hasta el Pentágono, en proporcionar algún tipo de liderazgo en el asunto de la reconversión.

Después de todo el Pentágono es la agencia responsable de la planeación militar. Está encargado de concebir y diseñar los programas de gastos, de emitir solicitudes de propuestas, de evaluar ofertas, otorgar contratos y de supervisar su cumplimiento. Este es un proceso que frecuentemente toma una década o más para el caso de un solo programa de armamento. Es precisamente porque estos programas se encuentran tan arraigados, que revertir el proceso tomaría años y requeriría de una dirección concertada por parte del gobierno. En la medida en que las compañías, las comunidades y los trabajadores dedicados a la actividad de defensa se han especializado en mayor o menor medida en este campo durante casi medio siglo, la tarea de reorientarlos es realmente de gran envergadura.

El registro de la reconversión hasta la fecha en Estados Unidos es abismalmente bajo. En 1990 el Congreso apropió 200 millones de dólares para ajuste (150 millones para los trabajadores y 50 millones para el desarrollo económico de la comunidad), para que fueran canalizados por el Pentágono para los departamentos de Trabajo y de Comercio, respectivamente. Casi dos años después, únicamente la mitad de esa suma ha salido del Departamento de Defensa, y sólo a comienzos de 1992. Las rebatijas burócratas han obstruido los canales por los que los fondos deben fluir, y el dinero de los contribuyentes se ha dilapidado en el pago de abogados de las agencias públicas, incluidos los del Pentágono, quienes han venido enfrentándose por el asunto sobre si el dinero debe ser entregado y cómo debe hacerse esta operación. El Departamento de Defensa no tiene ningún incentivo para traspasar fondos con rapidez a los lugares que lo necesitan, por cuanto todo lo que no es desembolsado termina en su tesorería, para ser gastado, a su discreción, en operaciones y mantenimiento.

Algunos de los altos funcionarios del Pentágono parecen creer que Estados Unidos no requiere de una reconversión económica. Año tras año ellos han recomendado el cierre de su propia agencia de reconversión, la diminuta (bajo los patrones del Pentágono) Oficina para el Ajuste Económico, pero la idea siempre es echada para atrás por miembros del Congreso preocupados por el cierre de bases o por los recortes de defensa en sus propios distritos. La administración Bush tampoco ha proporcionado un liderazgo en este respecto. Propuso unos recortes militares de aproximadamente 10 mil millones para 1992, pero sin suministrar ninguna iniciativa nueva para un desplazamiento efectivo de recursos del área militar a la civil. Su única respuesta ante la presión de los contratistas de defensa, muchos de los cuales han sido los principales financistas de sus campañas electorales, ha sido un alarmante incremento en las ventas de armas en el exterior. En 1991 el Pentágono otorgó permisos para ventas de armas por valor de 63 mil millones de dólares.

De todas maneras el Pentágono no es la entidad más apropiada para montar un programa de reconversión. Una misión de ese tipo plantea un claro conflicto de intereses, como el que se generaría al pedirle a los militares soviéticos que supervisarán el desmantelamiento de sus arsenales. El trabajo del Pentágono consiste en preservar la base industrial de defensa y no en reconvertirla. Además, debido a su preferencia por las operaciones de alto costo, el Pentágono sencillamente no puede competir cuando se trata de volver eficaz una planta o una instalación desde un punto de vista comercial.

Los departamentos de Trabajo o de Comercio tampoco son buenos candidatos para dirigir el esfuerzo de reconversión. El primero asiste a los trabajadores sólo cuando han sido despedidos. No tiene ninguna experiencia en cuanto a planificación de utilidades alternas o en reentrenamiento anticipado, que podrían impedir el total desempleo. Teóricamente, la misión del Departamento de Comercio resulta más apropiada, pero su Administración para el Desarrollo Económico fue diezmada durante los 80 por las administraciones de Reagan y de Bush, que no creen en el desarrollo económico local. Por ello, la mayor parte de las innovaciones en el desarrollo urbano e industrial han tenido lugar en los niveles estatal y local, sin el apoyo del gobierno federal.

Debido a la ausencia de liderazgo en el frente de reconversión, las demoras en la clausura de bases militares y la prolongación de los sistemas de armamentos se han puesto a la orden del día. Los funcionarios encargados del desarrollo económico local dedican todas sus energías a la preservación del flujo de dinero para contratos y bases, en tanto que los miembros del Congreso restauran programas que todos están de acuerdo en que no se necesitan. Sin embargo, tal política sólo profundizará el malestar económico y retardará la revitalización. Tras la construcción de un nuevo *Seawolf* en Groton, Connecticut, Estados Unidos tendrá un nuevo elefante blanco, estará endeudado en dos mil millones de dólares adicionales y afrontará las mismas presiones para encontrar trabajo para más de diez mil trabajadores que en el interregno no habrán recibido un nuevo entrenamiento. Una buena porción del dividendo de paz habrá sido dilapidada. La perspectiva de

tal desperdicio e ineficiencia es lo que exige el ejercicio del liderazgo y la creación de nuevas instituciones en el frente de reconversión.

### *Las iniciativas de reconversión*

LA GUERRA FRÍA ORGANIZÓ EFECTIVAMENTE las industrias de punta de muchas de las naciones industrializadas del mundo. La misión de producir armas cada vez más sofisticadas aceleró la innovación en computación, comunicaciones, electrónica y en el espacio. Las tecnologías desarrolladas han revolucionado muchos otros sectores de la economía, desde la fábrica hasta la oficina y el hogar.

Sin embargo, en la época actual esta misión de la guerra fría ha de ser sustituida por misiones nuevas, como principios organizadores de las economías industriales. Por ello buena parte del dividendo de paz debe invertirse en nuevas iniciativas en los frentes del medio ambiente, energía, transporte, vivienda e infraestructura. Si se utilizan para apoyar tanto la investigación como el desarrollo y el compromiso con el desarrollo del mercado durante un periodo de cinco a diez años, los recursos que ahora se pierden en una producción militar desperdiciada podrían contribuir enormemente a la creación de nuevas industrias, en la medida en que proporcionen bienes de utilidad social que impulsen la productividad y eleven los niveles de vida. Si bien habrá algunas demandas competitivas que se impondrán a los dividendos de paz, como la de auxiliar a las instituciones de ahorro y de préstamo, reducir el peso de la deuda y acabar con el daño al medio ambiente ocasionado por las plantas de armas nucleares y las bases militares, la magnitud de dichos dividendos, así como los problemas estructurales de la economía mundial, hacen que sea posible y necesario que una buena parte de los ahorros resultantes de los recortes militares sea invertida en el sector público.

Tomemos, por ejemplo, el caso del medio ambiente, en el que el mercado no puede organizarse fácilmente a sí mismo para resolver los crecientes problemas globales de la polución y de los desperdicios desechables sólidos. Un conjunto de programas orientado hacia el desarrollo de vehículos sin combustible, dispositivos para el control de la polución industrial, fuentes alternativas de energía y sistemas de reducción o de manejo de los desperdicios sólidos podría generar el desarrollo de industrias que aumenten la calidad de vida, al tiempo que generan nuevas mercancías comerciables.

El establecimiento de misiones nuevas con compromisos a mediano y largo plazo por parte del gobierno, tanto mediante la regulación como mediante el gasto, brindaría a los contratistas militares oportunidades para cambiar de operaciones. A manera de ejemplo, un laboratorio de armas químicas podría reorientar la energía de sus investigadores e ingenieros hacia el problema del manejo de los desperdicios sólidos. Asimismo, las compañías aeroespaciales podrían competir con las firmas automotoras en el diseño y fabricación de automóviles eléctricos o de vehículos de transporte masivo.

No se requiere en modo alguno que las nuevas misiones queden confinadas a las fronteras de cualquier país. Con la finalización de la guerra fría se presenta la ocasión ideal para que las economías más exitosas del

mundo extiendan un nuevo Plan Marshall, tanto a los países en desarrollo como a las economías del antiguo bloque soviético. En los años 50, la ayuda de Estados Unidos permitió la reconstrucción de Europa y Japón, lo que incluyó una rápida reconversión de sus economías militares y generó resultados positivos para la economía estadounidense, que canalizó la demanda de maquinaria y equipo para la reconstrucción de las economías destruidas por la guerra en otros lugares. De manera similar, una reversión en el deterioro de las economías de África y América Latina y una eficiente reorganización de las del antiguo bloque soviético podrían contribuir mucho hacia la generación de exportaciones y a estimular las economías de Europa, Estados Unidos, Canadá y Japón.

Las nuevas misiones representan un enfoque del "lado de la demanda", diseñado para sustituir el estímulo que los sistemas de armas han representado para la manufactura en las economías industriales. La adopción de políticas complementarias de ajuste del "lado de la oferta" podría contribuir a la reasignación de los recursos liberados de las actividades militares hacia nuevos canales: reentrenamiento de los trabajadores y asistencia educativa, planeación de usos alternos para las firmas, subsidios financieros y de investigación y desarrollo para reconfigurar dichas actividades, así como ayuda al progreso económico de la comunidad. Algunos programas del lado de la oferta ya han sido puestos en práctica en países como Estados Unidos, pero estos por lo general no han sido integrados a compromisos con el lado de la demanda, sino que, dispersos a lo largo de diversas burocracias, ni siquiera se encuentran coordinados entre sí.

Entre los interrogantes difíciles que se presentan en el establecimiento de vínculos entre los dos tipos de políticas, están los siguientes: ¿la ayuda para reconversión debe limitarse a los trabajadores que dependen de los contratos de defensa? ¿O podrían ser elegibles también para dicha ayuda los lugares de trabajo afectados adversamente por unos gastos militares inflados, por unas tasas de interés más altas debido a los déficits ocasionados por los mismos y por la ausencia de un patrocinio gubernamental a la investigación y desarrollo? ¿La fuerza laboral deberá relocalizarse en función de los nuevos trabajos, o la creación de nuevos empleos debe centrarse en los sitios donde habitan los trabajadores? ¿Los nuevos programas de investigación y desarrollo en energía o medio ambiente deben favorecer en buena medida a las compañías que dependen de la defensa, o deben estar abiertos a la competencia de todos los sectores?

La magnitud del problema, la farragocidad de los remedios ofrecidos y el registro abismalmente bajo de la reconversión efectuada en Estados Unidos hasta el presente, sugieren la necesidad de "crear" una nueva oficina independiente. El trabajo lo podría realizar una Oficina de Reconversión Económica responsable directamente ante el presidente y diseñada para que se autoliquide hacia finales de la década. Esa dependencia desempeñaría un papel de liderazgo mediante la elaboración de políticas, la crítica y reforzamiento de los programas del gobierno y la ayuda oportuna a las autoridades estatales y locales.

Las funciones de tal oficina serían múltiples. En primer lugar, la recolección y difusión de información exacta sobre las dimensiones del gasto militar y su impacto sobre la economía nacional, especificando así cuáles son las industrias, firmas, ocupaciones y regiones que dependen en mayor medida de la defensa y son más vulnerables a los recortes. Incluso, Estados Unidos, que posee mayor información que cualquier otro país industrializado avanzado, carece de información en cuanto a normas de subcontratación, lo que hace que sea imposible seguirle el rastro por completo a la firma y a los efectos regionales de sucesivas rondas de gasto. Con una mejor información, la oficina puede prever los impactos de los recortes y proporcionar advertencias tempranas a las compañías y a las localidades destinadas a afrontar problemas de ajuste.

En segundo lugar, una oficina de reconversión podría evaluar instancias pasadas del cierre de bases militares y de terminación de contratos. En la actualidad no se cuenta con una buena literatura sobre la manera en que las compañías, los trabajadores y las comunidades han respondido realmente a los recortes en el gasto militar. Los políticos confían en anécdotas, tales como las historias frecuentemente contadas sobre el fracaso de importantes contratistas de defensa estadounidenses en la penetración exitosa del mercado de vehículos de transporte masivo en el período posterior a la guerra de Vietnam, o sobre la aparente incompatibilidad de la atención simultánea al mercado civil y al militar. Sin embargo, el pesimismo en torno a las perspectivas de la reconversión puede resultar más sesgado por la visión imponente de firmas "perdedoras", que no han sido capaces de emprender el cambio y que continúan presionando políticamente por altos niveles de gastos militares, en tanto que las historias exitosas permanecen ocultas porque no generan controversia. Una investigación que realmente estudie las compañías y vigile su respuesta a los recortes de defensa permitirá la obtención de información sobre lo que parece funcionar y lo que parece no hacerlo. De manera similar, un trabajo evaluativo más extenso sobre la forma en que las comunidades han afrontado el cierre de bases y de plantas militares, proporcionaría información para emprender los esfuerzos tendientes a la elaboración de políticas de desarrollo económico.

La oficina podría servir como una agencia de primer recurso para cualquier compañía, comunidad o grupo de trabajadores que enfrentaran recortes militares. Una llamada telefónica a Washington podría poner en funcionamiento un programa de asistencia técnica y un proceso de planeación mediante el cual la oficina enviaría a un experto para que efectuara una visita de dos días al lugar, provisto de información sobre las actividades militares de la localidad y sobre los recortes planeados, así como del conjunto de programas disponibles en departamentos federales como el de Trabajo, Comercio y el Pentágono. Entonces podría prepararse un paquete de ayuda en Washington y se podrían poner en funcionamiento las instituciones apropiadas a nivel local para ayudar a manejar la transición. La ayuda a las localidades en sus esfuerzos para que piensen de manera creativa y empresarial sería un punto esencial de tal actividad. La oficina los estimularía para que exploraran cómo podría asimilarse la experiencia local en las nuevas áreas

en donde surjan misiones, como por ejemplo la producción de automóviles eléctricos en Los Angeles.

La tarea más importante para una Oficina de Reconversión Económica sería quizás la coordinación de una serie de equipos de trabajo y de comités de asesoría, conformados por representantes de todas las partes interesadas en los dividendos de paz y en su asignación, con el fin de hacer recomendaciones al Congreso y al presidente. En el momento hay escasez de buenas ideas en torno a la manera de manejar eficientemente la reconversión, en buena medida porque no se ha efectuado aún una serie de conversaciones cruciales entre gerentes y trabajadores, entre los que desarrollan la economía a nivel local y las compañías, entre el Pentágono y las localidades, y entre los diversos intereses en competencia al interior del gobierno.

Una operación de este tipo, pequeña pero altamente visible, acompañada de esfuerzos similares por parte de otros países productores importantes de armas, podría representar una enorme diferencia en el lapso de una década. Podría acelerar los recortes de los gastos de defensa, facilitando al mismo tiempo el traspaso de recursos de un conjunto de misiones hacia otro. En los años 80 el Pentágono planeó un incremento del 50 por ciento en los gastos reales de defensa. Abocados a reducciones de la misma magnitud, los antiguos contrincantes de la guerra fría requieren de nuevas instituciones para manejar el proceso. El desafío es mantener tantos trabajadores empleados y tantas economías a flote como sea posible, produciendo bienes y servicios que sean socialmente útiles, y creando nuevas industrias que puedan ser competitivas en el largo plazo. Al término de una década exitosa de reconversión, la oficina ya no se necesitaría, y al igual que la Junta para la Producción de Guerra de la Segunda Guerra Mundial, podría clausurar funciones una vez cumplida su misión.

Si países como Estados Unidos no instituyen un aparato planificador para supervisar la reconversión, el futuro será oscuro. Los recortes de defensa profundizarán la recesión global mediante su efecto depresivo sobre la producción y el empleo, si bien es posible que tales recortes no se logren en absoluto. El último caso es el peor de todos los mundos posibles, porque el dinero que se obtiene en préstamo continuaría dilapidándose en armamento innecesario, sólo para mantener a la gente en sus empleos, en tanto que el flujo internacional de armas continuaría desestabilizando algunas regiones del mundo y retardando el desarrollo de la industria y la agricultura. El esfuerzo de paz requiere de tanta o de más guía y visión que los esfuerzos bélicos pasados. Es una cuestión de eficiencia, de equidad y de niveles de vida. La ruta escogida por Estados Unidos en los 90 tendrá un impacto enorme en las perspectivas para la paz y la prosperidad mundial en el siglo XXI.