

Documento de Trabajo OPEX

**La contribución de los estados miembros  
al sostenimiento de la política común  
de seguridad y defensa europea**

**Paulina Correa Burrows**



**PAULINA CORREA BURROWS.** Es profesora del Departamento de Economía Aplicada II de la Universidad Rey Juan Carlos. Doctora por la Universidad Complutense de Madrid (2008), también ha sido becaria de investigación del Instituto Universitario Gutiérrez Mellado de Investigación para la Paz, la Seguridad y la Defensa (2005-2007). Es especialista en Relaciones Internacionales y Economía de la Defensa, temas sobre los que ha publicado en revistas nacionales e internacionales.

## RESUMEN

El siguiente trabajo analiza el reparto de cargas de seguridad en el contexto de la PCSD. Se propone un enfoque de análisis en el que convergen la contribución relativa de cada país a la provisión de seguridad y defensa y su capacidad contribuyente, en función de un conjunto de restricciones económicas, fiscales, etc. Los resultados permiten concluir que en la PCSD, efectivamente, hay un reparto desigual de las cargas contributivas. Sin embargo, no es posible afirmar que las contribuciones subóptimas se deban exclusivamente a la tendencia de los países de menor envergadura estratégica a comportarse de un modo oportunista. Por otro lado, hay que considerar la posibilidad de que la ausencia de un criterio idóneo para fijar las aportaciones nacionales pueda estar favoreciendo esta distribución desigual de las cargas de provisión de seguridad y defensa.

**Palabras Clave:** PCSD, reparto de cargas, gasto en defensa, seguridad colectiva, bien público.

## ABSTRACT

This paper examines the security burden-sharing among CSDP countries. We propose an analysis approach that highlights the relative contribution of each country to provide security and defense and its ability to contribute, according to a set of constraints. The findings confirm that the distribution of security burdens among CSDP countries is not balanced. However, they do not enable us to state that suboptimal contributions are solely due to the trend of smaller countries toward free riding. On the other hand, it should be considered the possibility that the absence of appropriate criteria for shaping national contributions to the common objectives may be encouraging this unequal distribution.

**Keywords:** CSDP, burdensharing, defense spending, collective security, public good.

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

<b>CONTENIDO</b>	<b>PÁGINA</b>
Resumen ejecutivo	5
Introducción	8
La Política Común de Seguridad y Defensa: fuentes de financiación	9
La asignación de recursos y cargas financieras en los sistemas colectivos de seguridad	15
La asignación de cargas financieras en la PCSD: análisis y resultados	23
Conclusiones e implicaciones para el futuro de la PCSD y para España	36
Propuestas y recomendaciones para política	41
Referencias	45

## RESUMEN EJECUTIVO

Con el objeto de dotar a la Unión Europea de una capacidad para acciones autónomas respaldadas por fuerzas militares, los Estados miembros han diseñado un sistema de financiación de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) en el que coexisten dos principios contribuyentes: el principio de solidaridad y el principio de reparto de costes.

El *principio de solidaridad* rige la financiación de los costes comunes de la PCSD, incluyendo los costes comunes de las operaciones militares. En este caso, las contribuciones nacionales se determinan con arreglo al PNB ponderado de cada país. El resto de los costes operativos (en torno al 90%) es asumido por los Estados que participan en cada misión, sin que exista un criterio para determinar las aportaciones individuales más allá del hecho de que cada país se hace cargo de los gastos que genera su presencia en el teatro de operaciones.

Así, el *principio de reparto de costes* suscita discrepancias y desajustes al menos por tres razones:

- A la hora de decidir el tamaño de las contribuciones individuales a la producción de seguridad y defensa, además del concepto de capacidad económica, intervienen condicionantes políticos, estratégicos y sociales. Es decir, el *cost share* de cada país refleja, por un lado, sus preferencias en materia de seguridad y defensa y, por otro, un conjunto de restricciones.
- Las características de provisión y consumo de los bienes públicos (no excluyentes y no rivales) suelen conducir a soluciones subóptimas, ya que existen incentivos para evadir la participación en los costes de provisión.
- En los esquemas de aseguramiento colectivo se considera que la financiación es justa cuando el reparto de las cargas se hace conforme a la capacidad económica de los miembros y cuando dicha contribución no supone dejar de atender otros compromisos. En el caso de países, nos estaríamos refiriendo a demandas sociales fuertemente arraigadas, la financiación de otros bienes colectivos, o las obligaciones que supone el cumplimiento de determinadas metas fiscales.

La asignación de recursos a través de un presupuesto no es la única perspectiva para aproximarse a la contribución de los Estados miembros al sostenimiento de la PCSD, pero sin duda es el tipo de análisis más frecuente. Su interpretación no tiene en cuenta otros determinantes del gasto en defensa, tanto si son preferencias como si son restricciones. Ignora, asimismo, la contribución a aspectos concretos de la seguridad y la defensa, donde la relación de esfuerzos difiere. Por otro lado, si bien el análisis de la contribución relativa de los países al presupuesto total arroja evidencias de una clara desigualdad nada nos dice sobre la magnitud de esa desigualdad, sobre sus fuentes y sobre el alcance de la subprovisión por países.

En este documento de trabajo se propone un enfoque de análisis en el que convergen la contribución relativa de cada país a la provisión de seguridad y defensa y su capacidad contributiva, en función de un conjunto de restricciones económica, fiscales, etc. De esta forma es posible saber si el aporte individual de cada país es coherente con su capacidad. O, si se quiere, en qué circunstancias la contribución absoluta de un país es insuficiente por un comportamiento oportunista y cuándo se debe a una cuestión de capacidades.

El análisis permite confirmar que hay países que efectúan una contribución de recursos económicos y humanos a la PCSD que está por debajo de sus capacidades. En segundo lugar, que si bien Francia y el Reino Unido contribuyen por encima de sus capacidades en casi todos los aspectos evaluados, no hay evidencias que permitan sostener la llamada 'hipótesis de la explotación'. Así, pues, en cada aspecto analizado coexisten países grandes, intermedios y pequeños en el grupo de los contribuyentes netos. Y esto es así, tanto si valoramos la contribución global al sostenimiento de la PCSD como la contribución en aspectos parciales de la provisión de seguridad y defensa. Tercero, los resultados obtenidos no permiten afirmar que, en el seno de la PCSD, las contribuciones subóptimas se deban exclusivamente a la tendencia de los países de menor envergadura estratégica o de envergadura estratégica intermedia a comportarse como usuarios gratuitos. De esta forma, no se puede descartar que las contribuciones subóptimas estén relacionadas con la ausencia de un criterio idóneo para fijar las aportaciones nacionales, ya que los criterios vigentes hacen referencia estricta al tamaño de la economía e ignoran otro tipo de restricciones, así como las preferencias colectivas respecto a la seguridad y la defensa al interior de cada país. En el caso de la PCSD, si el patrón contributivo no responde a criterios de eficiencia -lo que

necesariamente implica considerar restricciones y preferencias- no es posible afirmar con rotundidad que un país o grupo de países haga una contribución insuficiente. Menos aún atribuirlo sólo a un comportamiento oportunista.

Tras una revisión de las principales fuentes de financiación de la PCSD, se ponen de manifiesto los problemas que suscita la asignación de recursos y de cargas financieras en el contexto de sistemas colectivos de seguridad. El epígrafe cuatro corresponde al análisis de las variables y de los resultados obtenidos. A continuación, se formulan una serie de conclusiones, desde la perspectiva de sus implicaciones para el futuro de la PCSD y para España. Como es habitual en este tipo de trabajos, el documento se cierra con un conjunto de propuestas y recomendaciones para política.

## **1. INTRODUCCIÓN**

El debate sobre el reparto equitativo de cargas para la financiación de sistemas colectivos de seguridad ha sido intenso en el contexto de la OTAN, durante más de 50 años. Los sucesivos paradigmas estratégicos, la incorporación de nuevos miembros y los cambios en el entorno de seguridad a partir del cese de la Guerra Fría han alimentado el debate sobre la desigual contribución de los aliados al sostenimiento de la organización. Dado que la Política Común de Seguridad y Defensa no se institucionaliza hasta 1999, las discusiones al respecto no han estado ausentes, pero sí han trascendido en menor medida.

En el marco de sistemas colectivos de seguridad, el hecho de que los beneficios asociados a un mayor gasto en defensa sean individualizables en contadas ocasiones dificulta tanto la asignación de recursos como la asignación de cargas para su provisión. Más aún, la percepción colectiva de dichas ganancias crea las condiciones para que los miembros restrinjan su contribución financiera o se descarguen de algunas de sus responsabilidades al atribuir a la función defensa una importancia menor de la que realmente le conceden. Cuando los incentivos para contribuir voluntariamente son más bien débiles y las capacidades nacionales difieren, resulta muy complejo articular un patrón de financiación equitativo, transparente, eficaz y eficiente.

El siguiente documento de trabajo analiza el reparto de cargas de seguridad en el contexto de la PCSD. Para ello, se propone un enfoque de análisis en el que convergen la contribución relativa de cada país a la provisión de seguridad y defensa y su capacidad contribuyente, en función de sus restricciones económica, fiscales, etc. De esta forma es posible saber si el aporte individual de cada país es coherente con su capacidad. O si se quiere en qué circunstancias la contribución absoluta de un país es insuficiente por un comportamiento oportunista y cuándo se debe a una cuestión de capacidades.

Los resultados obtenidos permiten concluir que en la PCSD, efectivamente, hay un reparto desigual de las cargas contributivas. Sin embargo, no es posible afirmar que las contribuciones subóptimas se deban exclusivamente a la tendencia de los países de menor envergadura estratégica a comportarse como usuarios gratuitos. Por otro lado, hay que considerar la posibilidad de que la ausencia de un criterio idóneo para fijar las aportaciones nacionales, lo que necesariamente implica

tener en cuenta restricciones y preferencias colectivas respecto a la seguridad y la defensa al interior de cada país, puedan estar favoreciendo esta distribución desigual de las cargas de provisión de seguridad y defensa.

Tras una revisión de las principales fuentes de financiación de la PCSD, se ponen de manifiesto los problemas que suscita la asignación de recursos y de cargas financieras en el contexto de sistemas colectivos de seguridad. El epígrafe cuatro corresponde al análisis de las variables y de los resultados obtenidos. A continuación, se formulan una serie de conclusiones, desde la perspectiva de sus implicaciones para el futuro de la PCSD y para España. Como es habitual en este tipo de trabajos, el documento se cierra con un conjunto de propuestas y recomendaciones para política.

## **2. LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA**

La transformación de la Comunidad Europea en una auténtica unión política dio paso a la Unión Europea (UE) con sus tres pilares: el pilar comunitario, que concentra todos aquellos asuntos sobre los que los Estados miembros han transferido soberanía nacional a las instituciones de la Unión; el pilar de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC); y el pilar de Asuntos de Justicia e Interior.

Aunque el Tratado de Ámsterdam (1997) establecía que dentro de la PESC se iría dando paso de forma progresiva a una política de defensa común, la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) nació a iniciativa de los gobiernos francés y británico, tras los Acuerdos de Saint Malo en 1998, y empezó a institucionalizarse en el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999.

Con el objeto de “dotar a la UE de una capacidad para acciones autónomas respaldadas por fuerzas militares creíbles para intervenir en crisis internacionales”, los Estados miembros han diseñado un sistema de financiación de la PCSD en el que coexisten tres fuentes y dos principios contribuyente.

### **2.1 Fuentes de financiación**

La primera fuente de financiación es la contribución procedente de los **presupuestos de la Política Europea de Seguridad Exterior** (PESC), que en

2011 corresponden al 0,4% del presupuesto comunitario (141 mil millones de euros). Estos recursos permiten dar cobertura a los costes administrativos que genera la PCSD y a los proyectos que gestiona la Agencia Europea de Defensa. Aunque la contribución de esta fuente ha crecido significativamente en los últimos años (desde 43 millones en 2003 a 251 millones en 2010), apenas representa el 3,4% del total de recursos a disposición de la PESC y el 0,03% del presupuesto comunitario.

Las operaciones civiles que desarrolla la PCSD se financian con cargo al **presupuesto comunitario**, tal y como quedó establecido por el Artículo 28 del Tratado de la Unión Europea.

Las operaciones de la Unión Europea que tengan repercusiones de tipo militar o en el ámbito de la defensa<sup>1</sup> se nutren de dos fuentes: el mecanismo Athena y la contribución directa de los Estados miembros.

Vigente desde 2004, **Athena** es un mecanismo permanente de financiación de los costes comunes de las operaciones militares. En este sentido, cabe distinguir entre *costes comunes preparatorios* (p.e. gastos adicionales de transporte y alojamiento necesarios para las misiones de exploración), que se financian totalmente a través de este instrumento; y *costes comunes operativos* (p.e. establecimiento de los cuarteles generales, gastos de transporte, salarios del personal contratado localmente y gastos en cuarteles e infraestructuras de alojamiento), que son asumidos en su mayor parte por Athena. Por lo general, estos costes comunes no equivalen a más de 10% del coste total de las operaciones militares (Grevi *et al.* 2009).

En 2010, Athena contó con una dotación presupuestaria total de 38,9 millones. Corresponde a la autoridad ejecutiva permanente proponer el presupuesto y al Comité Especial (en el que cada país tiene un representante) aprobarlo por unanimidad. Como no podía ser de otro modo, Athena dispone de recursos a partir de las contribuciones que hacen los Estados miembros. Las contribuciones individuales se determinan con arreglo al PNB ponderado de cada país, según disposición del Artículo 28 del TUE.

---

<sup>1</sup> La PCSD no cubre todo el espectro de misiones militares y diplomáticas a las que podría enfrentarse un actor estratégico al uso, sino únicamente aquellos escenarios que han establecido los Estados miembros. Arteaga (2009) distingue cinco categorías de misiones: Misiones de interposición; Misiones de estabilización y reconstrucción; Misiones de prevención de conflictos; Misiones de asistencia a nacionales; Misiones de ayuda humanitaria.

El resto de los costes operativos es asumido íntegramente por los **Estados que participan en la misión** con arreglo al principio de que cada país carga con los costes que su intervención supone (*costs lie where they fall*). Estas contribuciones cubren el restante 90% del coste total de las operaciones y hasta 2003 fue la única fórmula de financiación de las misiones militares.

## 2.2 Principios de financiación

Los principios que rigen la financiación de la PCSD son la solidaridad y el reparto de cargas.

El **principio de solidaridad** es el que rige la financiación de los costes comunes que suscita la Política Común de Seguridad Defensa, incluyendo costes de administración y gestión, coste de las operaciones civiles y costes comunes de las operaciones militares. La contribución de los Estados miembros, tanto a los presupuestos de la UE como al mecanismo Athena, se pondera por un factor que refleja su contribución a la renta agregada de la UE. Es decir, las contribuciones individuales son una función de la capacidad económica nacional.

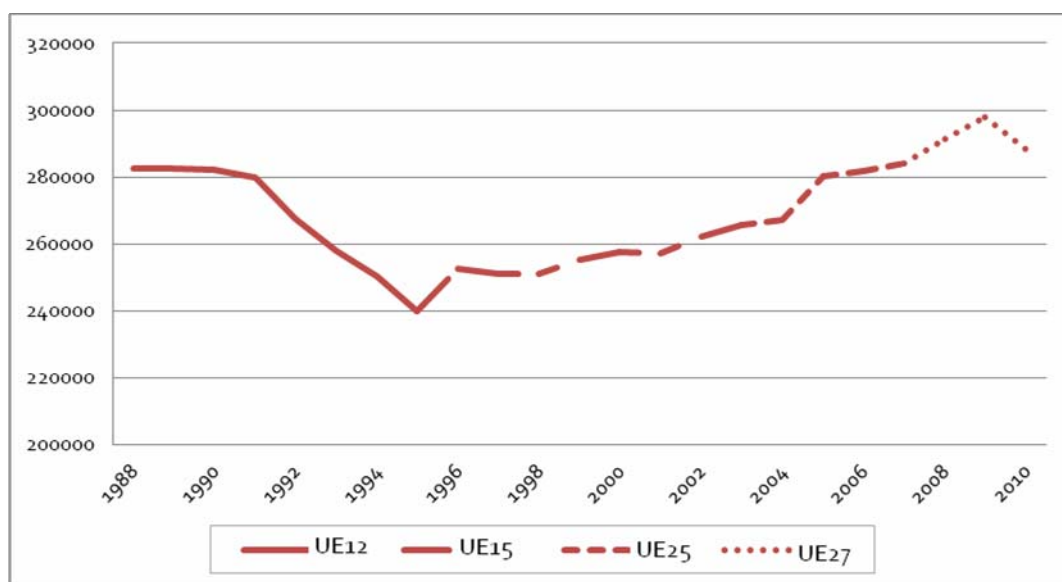
El **principio de reparto de costes** (*cost sharing*) es el que suscita más discrepancias y desajustes. Esto es así al menos por tres razones. En primer lugar, porque a la hora de decidir el tamaño de las contribuciones individuales a la producción de seguridad y defensa, además del concepto de capacidad económica, intervienen condicionantes políticos, estratégicos y sociales. Es decir, el *cost share* de cada país refleja, por un lado, sus preferencias en materia de seguridad y defensa y, por otro, un conjunto de restricciones. Segundo, no se pueden perder de vista las características de provisión y consumo de los bienes indivisibles, que como habrá ocasión de ver en el epígrafe 3, suelen conducir a soluciones subóptimas, ya que existen incentivos para evadir la participación en los costes de provisión. Por último, está el hecho de que la pertenencia a un sistema colectivo de seguridad no deja de ser una prima suscrita por los países para protegerse frente al riesgo de agresiones, inestabilidad, etc. En los esquemas de aseguramiento colectivo, se considera que la financiación es justa cuando el reparto de las cargas se hace conforme a la capacidad financiera de los miembros y cuando dicha contribución no supone que el agente que la suscribe deje de atender otros compromisos fundamentales. En el caso de países, nos estaríamos refiriendo a demandas sociales fuertemente arraigadas, la financiación de otros bienes colectivos (como la

Diplomacia, la Justicia, la Seguridad Interior o determinadas infraestructuras), o las obligaciones que supone el cumplimiento de metas fiscales jurídicamente vinculantes.

### 2.3 Principales tendencias del gasto en defensa

Antes de concluir este epígrafe, y a modo de contextualización, es importante repasar algunas de las principales tendencias del gasto en defensa en Europa. En 2006, la Unión Europea cierra por fin la brecha fiscal que se abre a principios de los 90, cuando los presupuestos de defensa de casi todos los países industrializados fueron disminuyendo, justificado por un nuevo periodo de estabilidad a escala global (Figura 1).

**Gráfico 1 Gasto en Defensa en la Unión Europea (millones de US\$)**



*Fuente: SIPRI y elaboración propia (cifras de gasto en defensa en US\$ de 2009).*

A partir de 2001, la realidad del terrorismo internacional crea las condiciones para revertir los recortes del gasto en defensa, pero aunque en el periodo 2007-2009 el volumen de gasto es el más elevado de las últimas dos décadas no hay que perder de vista que para entonces los contribuyentes al gasto en defensa de la Unión eran 27 países, frente a los 12 que había en 1990.

Como es lógico, la crisis económica ha supuesto para todos los Ministerios de Defensa del mundo desarrollado graves dificultades de financiación y la necesidad de poner en marcha una serie de transformaciones estructurales basadas

en conseguir aumentos de la eficiencia, es decir, alcanzar los mismos resultados disponiendo de menos recursos. A partir de 2010, el descenso del gasto militar agregado resulta evidente (Figura 1).

Al margen de esto, hay que decir que el efecto de la crisis económica sobre el gasto militar ha sido variado. En Europa occidental, se ha mantenido la tendencia hacia un gasto en defensa prácticamente sin cambios, en el contexto de los planes de austeridad impulsados por los diferentes gobiernos. En cambio, los mayores recortes se han dado en las pequeñas economías del centro y este de Europa, y en países muy afectados por la crisis, como Grecia. La previsión es que los recortes continúen en la mayor parte de Europa en los próximos años siguientes, aunque es probable que sean relativamente modestos en los países de con grandes gastos (SIPRI, 2010).

**Tabla 1 CONTRIBUCIÓN NACIONAL AL GASTO COMUNITARIO EN DEFENSA**

<b>PAÍS</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2009</b>
<b>AT</b>	1,15%	1,25%	1,12%	1,24%
<b>BE</b>	2,03	2,07	1,73	2,08
<b>BG</b>	nd	nd	nd	0,34
<b>CY</b>	0,11	0,12	0,16	0,17
<b>CZ</b>	0,60	0,63	0,95	1,16
<b>EE</b>	0,03	0,05	0,08	0,13
<b>FI</b>	0,90	1,01	1,11	1,38
<b>FR</b>	23,36	21,89	22,04	20,15
<b>DE</b>	17,95	18,22	15,85	18,61
<b>GR</b>	2,23	3,22	2,57	3,10
<b>HU</b>	0,42	0,52	0,65	0,55
<b>IE</b>	0,43	0,44	0,48	0,51
<b>IT</b>	12,62	14,51	13,97	11,31
<b>LV</b>	0,04	0,05	0,08	0,11
<b>LT</b>	0,02	0,10	0,12	0,14
<b>LU</b>	0,07	0,08	0,11	0,09
<b>MT</b>	nd	nd	0,02	0,02
<b>NL</b>	3,84	3,87	3,98	4,50
<b>PL</b>	1,79	2,05	2,40	2,79
<b>PT</b>	1,42	1,43	1,31	1,30
<b>RO</b>	nd	nd	0,00	0,83
<b>SK</b>	0,37	0,22	0,35	0,50
<b>SI</b>	nd	nd	0,21	0,29
<b>ES</b>	4,50	4,53	5,44	6,29
<b>SV</b>	3,14	3,15	2,30	1,81
<b>UK</b>	24,78	22,80	22,90	20,41

Fuente: SIPRI y EDA

La Tabla 1, que recoge la contribución relativa de cada país al conjunto del gasto en defensa de la UE para cuatro momentos de los últimos quince años, permite obtener varias conclusiones interesantes:

- En primer término, se confirma que hay tres países sobre los que descansa la provisión de seguridad y defensa en Europa: Reino Unido, Francia y Alemania.
- Su contribución relativa al presupuesto para seguridad y defensa se ha reducido siete puntos en los últimos quince años, al pasar del 66% al 59%.
- Otras grandes economías, como Italia y España, han contribuido con un 13% del presupuesto para seguridad y defensa durante el periodo 1995-2009. A diferencia del caso anterior, su contribución relativa tiende a incrementarse con el paso de los años, al margen de su pertenencia a un sistema colectivo de seguridad.
- La contribución relativa de los países de Europa Central y del Este que se han adherido en fechas relativamente recientes ha crecido del 3,5% al 5,5%.

Ahora bien, este primer punto de vista, es decir, la asignación de recursos a través de un presupuesto, no es la única perspectiva para aproximarse a la contribución de los Estados miembros al sostenimiento de la PCSD. Entre otras cosas, porque su interpretación no tiene en cuenta otros determinantes del gasto en defensa, tanto si son preferencias como restricciones. Ignora, asimismo, la contribución a aspectos concretos de la seguridad y la defensa, donde la relación de esfuerzos ciertamente ofrece un panorama muy distinto. Por otro lado, si bien el análisis de la contribución relativa de los países al presupuesto total arroja evidencias de una clara desigualdad nada nos dice sobre la magnitud de esa desigualdad, sobre sus fuentes y sobre el alcance de la subprovisión por países.

### **3. LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS Y CARGAS FINANCIERAS EN LOS SISTEMAS COLECTIVOS DE SEGURIDAD**

La gestión de la seguridad y la defensa ha experimentado en todo el mundo importantes cambios las últimas dos décadas. La aparición de nuevos riesgos y amenazas, los efectos de la globalización y la creciente complejidad de los conflictos, entre otros, exigen el diseño y la puesta en marcha de unos sistemas de seguridad y defensa que respondan con eficacia a estos desafíos, preservando los intereses de los países miembros. Para ello resulta imprescindible integrar y armonizar un conjunto de instrumentos y recursos nacionales, de forma que se garantice la unidad de acción del sistema colectivo de seguridad.

La definición de los intereses nacionales seguirá siendo una prioridad lógica de las estrategias de seguridad y defensa. Sin embargo, en un mundo cada vez más interdependiente, la definición de estos fines y objetivos necesariamente ha de ser compatible con la participación e implicación en diferentes alianzas militares y sistemas colectivos de seguridad. La adhesión a la OTAN, la participación de las Fuerzas Armadas en misiones internacionales de paz y ayuda humanitaria y el compromiso con la Política Común de Seguridad y Defensa denotan la vocación de proyección internacional de España así como el la voluntad de integrar nuestra política de seguridad y defensa en el conjunto de la Acción Exterior.

Estos cambios en el entorno estratégico vigente ponen de manifiesto la conveniencia de fortalecer la provisión de seguridad y defensa, tanto en un sentido cuantitativo como cualitativo. Pero si la asignación de recursos y el establecimiento de las cargas (sobre quién han de repercutir los costes y en qué cuantía) es una tarea extremadamente compleja para los Estados, individualmente considerados, no lo es menos en el contexto de sistemas colectivos de seguridad. Por ejemplo, en el seno de la OTAN, el debate sobre la desigual contribución de los miembros al sostenimiento de la alianza ha sido intenso a lo largo de toda su historia, al margen de las circunstancias estratégicas dominantes. De hecho, los problemas de eficiencia asignativa que enfrentan tanto los Estados como los sistemas colectivos están directamente relacionados con la naturaleza de la seguridad y la defensa. Dado que los beneficios asociados a estas funciones son, en general, indivisibles y no excluyentes, existen pocos incentivos para contribuir a su sostenimiento. En otras palabras, la percepción colectiva de las ganancias obtenidas hace muy compleja la tarea de articular un patrón contribuyente equitativo y eficiente.

### **3.1 La defensa y la seguridad como bienes públicos y las dificultades de su provisión**

La seguridad y la defensa son ejemplos clásicos de bienes públicos. El uso de ambos bienes públicos beneficia a toda la población de un país o ámbito geográfico sin restricción o distinción alguna. En tanto que bienes públicos, pueden ser 'consumidos' de manera simultánea por todos los habitantes de dicho entorno; de hecho, una de sus características principales es que la satisfacción de necesidades se produce en igual medida para el conjunto de la sociedad. Como bien público se cumple, además, que el coste marginal que un usuario adicional impone a la sociedad es nulo. Así, pues, la seguridad y la defensa reúnen las dos características fundamentales que definen a los bienes públicos:

- *Imposibilidad de exclusión:* el bien (seguridad o defensa) está disponible para todos, es decir, proporciona un beneficio del que no se puede excluir a nadie y el acceso a los beneficios que proporciona es independiente del pago de un precio por el mismo.
- *No rivalidad en el consumo:* el bien (seguridad o defensa) es inagotable, es decir, cuando una persona hace uso de un bien público, la cantidad de beneficio que proporciona a otros no disminuye.

Por otro lado, la peculiaridad de este tipo de bienes se extiende también a su provisión, por lo que es necesario tener en cuenta los diversos modos a través de los cuales se conforma la oferta agregada, a partir de las diversas contribuciones individuales. Inicialmente, se consideraba que los bienes públicos estaban sujetos a una tecnología de producción aditiva, similar a la de los bienes privados. Las contribuciones de los agentes son anónimas y sustitutas perfectas, ya que la provisión agregada del bien público se determina por adición simple. Sin embargo, existen otras tecnologías de producción, que conviene tener en cuenta a la hora de analizar el caso particular de la seguridad y la defensa. Las principales tecnologías de producción se recogen en el cuadro siguiente:

**Cuadro 2 TECNOLOGÍAS DE PRODUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS**

<b>TECNOLOGÍA DE PRODUCCIÓN</b>	<b>CARACTERÍSTICAS</b>
<b>Eslabón más débil</b>	El nivel total de provisión coincide con la menor de las contribuciones individuales realizadas. Ej. Lucha contra el crimen organizado.
<b>Eslabón más débil relativo</b>	La menor de las contribuciones tiene el mayor impacto marginal sobre el nivel total de provisión, seguida de la segunda menor contribución relativa, etc. Los niveles de provisión por encima del mínimo añaden progresivamente menos al nivel de provisión total del bien público. Ej. Protección y control de fronteras.
<b>Mejor Intento relativo</b>	La mayor de las contribuciones tiene el mayor impacto marginal sobre la provisión total, seguida de la segunda mayor contribución relativa, etc. Ej. I+D para sistemas de arma nueva generación.
<b>Mejor intento</b>	La provisión total coincide con la mayor de las contribuciones individuales. Sólo es preciso que una agente actúe y los demás se comportan como usuarios gratuitos ( <i>free rider</i> ). Ej. Disuasión nuclear.
<b>Aditiva</b>	La contribución de cada agente al bien público se suma para obtener el nivel total de provisión, de manera que las contribuciones de los agentes son sustitutivas. Ej. Estabilidad.

Fuente: elaboración propia

La consideración de nuevas tecnologías de producción va a tener efectos importantes sobre la provisión de bienes públicos y el grado de eficiencia de la misma (Hirschleifer, 1983). Así, en el caso de una tecnología de suma simple (aditiva), cualquier nueva aportación aumentará la suma total en esa misma magnitud, por lo que de igual modo crecerá la provisión del bien y, por tanto, su potencial consumo. Sin embargo, en una tecnología como la del 'mejor intento' la oferta global coincide con la mayor aportación individual, de manera que el resto de contribuciones individuales dejaría la suma global inalterada. En el caso de la defensa, esta cuestión es de gran relevancia porque la tecnología de agregación raramente es de simple adición. A nivel de país, nuevas aportaciones, por ejemplo, de armamento o tropas, no implican necesariamente que la provisión total del bien defensa sea mayor, pues puede ocurrir que ya se contara con el suficiente número de efectivos o con un armamento más eficaz. De hecho, en un caso extremo, el armamento nuclear responde a esta idea, pues en términos puramente destructivos ninguna alternativa convencional ni lo supera ni aportaría nada. Sin llegar a tal

extremo, lo anterior en última instancia significa que desde el punto de vista del bien público defensa no siempre se trata de tener más medios.

Al situarse en el plano internacional, la tecnología de agregación de la defensa también adquiere una importancia notable. La cuestión es que si no se trata de simple adición, lo que aporte un país al global, por ejemplo, a una alianza, no aumenta en la misma medida la provisión total. En el caso extremo de un país pequeño en una alianza con socios mucho más poderosos, dicho país puede llegar a pensar que su aportación es irrelevante, incluso, para su propia seguridad. Además, si la provisión del bien es efectuada por el país con mayor interés en que el bien sea provisto, la tentación de marginarse voluntariamente es aún mayor (Sandler, 1992).

### **3.2 La Teoría de las Alianzas**

La llamada Teoría de las Alianzas, desde al trabajo seminal de Olson y Zeckhauser (1966) y sus desarrollos posteriores (Sandler, 1977; Conybeare, Murdoch y Sandler, 1994; Sandler y Hartley, 2001) ha sido utilizada por la Ciencia Política y por la Economía como herramienta teórica para analizar la lógica de las contribuciones nacionales en la provisión de bienes públicos como la seguridad y la defensa. En este sentido, es posible distinguir dos modelos que profundizan en los problemas de eficiencia asignativa que afrontan los miembros de una alianza militar al tener que compartir un mismo sistema de defensa: el modelo de bien público y el modelo de bien de producción conjunta (o bien de club).

El **modelo de bien público**, desarrollado por Olson y Zeckhauser a mediados de los sesenta, supone que el bien producido por la actividad militar de la OTAN es la disuasión, que presenta las características de no rivalidad en el consumo y no exclusión: la capacidad para impedir una agresión enemiga no dependía del número de países que integraban la organización sino de que la triada nuclear estadounidense (compuesta por misiles balísticos intercontinentales, submarinos nucleares y bombarderos de largo alcance) funcionara correctamente. Por otra parte, los beneficios de la disuasión no serían excluyentes, porque no se podría dejar fuera a uno de los miembros si no contribuyese a los gastos determinados por la alianza. Eso explica que, desde esta perspectiva, los costes por unidad de defensa sean idénticos para todos los miembros de la coalición y que los gastos militares de los aliados sean sustitutivos perfectos entre sí, lo que da lugar a que algunos se comporten como usuarios gratuitos (*free riders*).

La aplicación de la teoría de los bienes públicos al comportamiento de la OTAN permite formular importantes conclusiones sobre la provisión de defensa en un marco colectivo. En primer lugar, y dado que la disuasión se comporta como un bien público puro, la contribución de los aliados al sostenimiento de la organización es desigual. Son los países más grandes y más ricos los que contribuyen en mayor medida a financiar las cargas militares de la OTAN. Segundo, y debido a lo anterior, el gasto en defensa de la coalición en su conjunto es subóptimo. Por último, la contribución de los países depende esencialmente del tamaño relativo de su renta.

La introducción de un nuevo concepto estratégico a partir de 1968 obliga a actualizar el modelo de bien público, ya que con la doctrina de la respuesta flexible y graduada<sup>2</sup> los países más pequeños empiezan a asumir un mayor protagonismo contribuyente, circunstancia que cuestiona la correlación entre tamaño económico y nivel de contribución a la alianza. Como alternativa se plantea un **modelo de bien de club o de producción conjunta** al reconocerse que la provisión de defensa, además de la disuasión nuclear, da lugar a externalidades que padecen congestión (son agotables) y cuyo consumo puede ser parcial o totalmente excluyente: p.e. protección o limitación de daños (que se comporta como bien público impuro) y otras funciones específicas de las fuerzas armadas (que se comportan como bienes privados). La protección o limitación de daños se comporta como un bien público impuro ya que el despliegue de las fuerzas convencionales para limitar los daños, no proporciona la misma protección a todos los aliados. Dado que padece congestión, a medida que aumenta el número de aliados, disminuyen los beneficios obtenidos a partir de la actividad militar de la organización. De igual forma, los servicios específicos de las fuerzas armadas de una alianza –p.e. para hacer frente a desastres naturales, funciones de seguridad interior o emergencias civiles– adquieren la categoría de bien privado, ya que los beneficios de estas prestaciones no pueden extenderse a otros aliados al mismo tiempo.

Las principales conclusiones obtenidas a partir de este modelo difieren de las que se obtienen con el modelo de bien público. La contribución al sostenimiento de la coalición no está directamente relacionada con el tamaño del PIB sino con el acceso a beneficios parcial o totalmente excluyentes. De hecho, la existencia de este tipo de ganancias es un estímulo para que los países pequeños participen más activamente en la provisión de defensa, todo lo cual crea las condiciones para una provisión más eficiente de este bien (Sandler, 1993; Sandler y Murdoch, 2000). Sin

---

<sup>2</sup> A diferencia de la doctrina de la destrucción mutua asegurada (vigente cuando Olson y Zeckhauser formularon su modelo), la doctrina de la respuesta flexible implica contar con fuertes medios militares convencionales para adaptar la respuesta al ataque. De hecho, en esta nueva estrategia, la proporción entre las fuerzas nucleares y las fuerzas convencionales se altera a favor de estas últimas.

embargo, en este modelo también se reconoce que los países actúan movidos por su estrategia particular a la hora de decidir su contribución a la producción del bien defensa, lo que conduce a equilibrios no cooperativos y soluciones subóptimas.

Es importante no perder de vista que la combinación de beneficios públicos y privados que resulta de la actividad militar de la organización, depende de un conjunto de factores estratégicos, diplomáticos y tecnológicos. Respecto al primer grupo de variables, la doctrina estratégica vigente es un elemento crítico en la determinación de la ratio beneficios excluyentes/beneficios totales. Por ejemplo, con el cambio de la doctrina de las represalias masivas a la de respuesta flexible, el uso de las fuerzas convencionales aumentó en importancia y con ello lo harían los beneficios excluyentes en relación a los beneficios totales. Del mismo modo, con la doctrina de la gestión de crisis, adoptada en la post Guerra Fría, la actividad militar de la Alianza Atlántica se extiende a la prevención de conflictos, las operaciones de paz y las misiones de ayuda humanitaria, que conducen a una mayor estabilidad mundial, favoreciendo la emergencia de beneficios que se comportan como bienes públicos puros (no rivales y no excluyentes) y que, por tanto, crean incentivos perversos en términos de contribución individual de los miembros de la organización al desarrollo de su actividad.

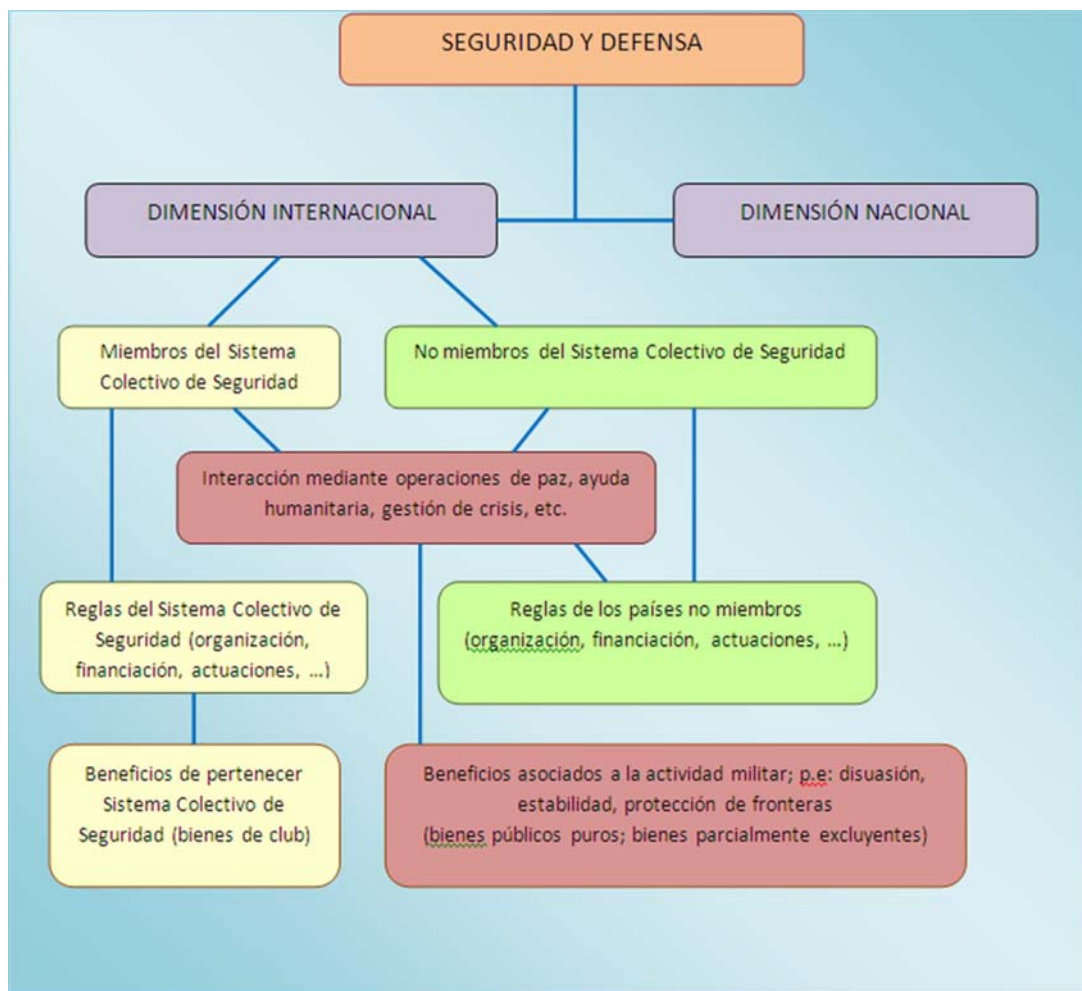
### **3.3 Los bienes públicos globales**

La provisión de determinados bienes públicos genera beneficios no rivales y no excluyentes en un ámbito jurisdiccional que trasciende los límites estatales. Así, se puede constatar que algunos de los beneficios no rivales y no excluyentes asociados a la seguridad y la defensa lo son para más de un grupo de países, para una parte importante y transversal de la población mundial y para más de una generación.

La Ilustración 1, en la página siguiente, sintetiza la dinámica de la seguridad a escala global a partir de la actividad militar asociada a un sistema colectivo de seguridad. La búsqueda de mayores niveles de seguridad conduce a una internacionalización de la seguridad y la defensa a través de la creación de sistemas de seguridad colectivos, generalmente regionales. La pertenencia a una alianza de estas características implica el acatamiento de unas normas (p.e. la contribución a los gastos comunes de la organización, las normas de actuación, la toma de decisiones, el tipo de misiones, etc.) y el disfrute de unos beneficios (seguridad, estabilidad y eventualmente capacidad de coerción), que se generan a partir de la actividad militar de la coalición. Dentro del marco de la organización, los bienes que genera la actividad militar pueden comportarse como bienes públicos puros

(disuasión, estabilidad), bienes públicos impuros (protección de fronteras) o bienes privados (servicios específicos de las fuerzas armadas).

### Ilustración 1 DINÁMICA DE LA SEGURIDAD INTERNACIONAL



Fuente: elaboración propia

En principio, las externalidades derivadas de la actividad de un sistema de seguridad colectivo sólo están a disposición de sus miembros, lo que implica que se pueden aplicar mecanismos de exclusión, de modo que los bienes públicos se convierten en bienes de club (parcialmente excluyentes). Sin embargo, la búsqueda de mayores niveles de seguridad lleva al sistema colectivo a interactuar con Estados que no son miembros de la coalición y con otros actores internacionales no estatales. Esa interacción puede concretarse en operaciones internacionales de paz, ayuda humanitaria o gestión de crisis. Por ejemplo, los Acuerdos Berlín Plus sientan la base de la cooperación OTAN-UE en el ámbito de la gestión de crisis, permitiendo a la Alianza Atlántica apoyar operaciones dirigidas por la UE en las que no participa

la OTAN en su conjunto. Tal ha sido el caso de las operaciones Concordia (Macedonia), Althea (Bosnia-Herzegovina) y aspectos concretos de Atalanta (costa de Somalia). La estabilidad a la que da lugar esa interacción genera un beneficio externo (estabilidad) del que disfrutaban muchos más países de los que están formalmente involucrados en el desarrollo de las operaciones y, en consecuencia, la exclusión no es total.

#### **4. LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS Y CARGAS FINANCIERAS EN LA PCSD**

Para valorar el esfuerzo contribuyente de los países al sostenimiento de sistemas colectivos de seguridad, las variables que cuantifican la contribución nacional habitualmente se evalúan en función de criterios macroeconómicos, casi siempre el tamaño de la renta nacional (PIB), el tamaño del sector público (gasto público) o el tamaño de la fuerza laboral (población económicamente activa).

Sin embargo, este tipo de análisis, si bien muy frecuente, aporta poca información sobre la equidad en la contribución, ya que las variables de control no suelen ponderarse para tener en cuenta el peso de cada país en el agregado comunitario, lo que da una idea de su capacidad real para contribuir. Lindström (2005) propone un criterio de valoración en el que convergen la contribución relativa de cada país a la provisión de seguridad y defensa y su capacidad contribuyente, medida como la capacidad económica. El resultado es un indicador que adopta valor 1 si la contribución relativa del país coincide directamente con su capacidad contributiva, es decir, valores iguales a uno indican que el país asume una carga de provisión justa. Valores superiores o inferiores a uno indican que el país realiza una contribución injusta, bien por exceso bien por defecto, respectivamente. Una contribución justa es condición necesaria para una provisión óptima de bienes colectivos, como es el caso de la seguridad y la defensa, pero no implica que sea condición suficiente... tanto más si se tienen en cuenta los factores no económicos que determinan la disposición a gastar en este tipo de funciones.

Lindström aplicó este enfoque para analizar el reparto de cargas contribuyentes en la OTAN empleando datos del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS). Concluyó que ningún país hacía una contribución coherente con su capacidad económica y que no había casos de provisión por exceso (valores mayores que 1). En este documento de trabajo empleamos este mismo enfoque, aunque introduciendo algunas innovaciones:

- La muestra sólo incluye países que participan en la PCSD (lo que excluye a Dinamarca y a los miembros no europeos de la Alianza Atlántica).
- Se aplica a un conjunto de cinco variables que reflejan la contribución de los países en distintos ámbitos de provisión de seguridad y defensa.
- Los datos proceden de la Agencia Europea de Defensa y Eurostat.
- Se establecen distintas medidas de capacidad contributiva, aunque todas ellas han sido ponderadas.

#### 4.1 Equidad contribuyente en el gasto en defensa

Si se quiere valorar la equidad de la contribución al gasto, Lindström sugiere controlar la contribución relativa de cada país al gasto comunitario por su contribución relativa a la renta agregada de la UE. Una contribución perfectamente equitativa daría como resultado un valor igual a 1; valores superiores a 1 indican que hay contribución por exceso; mientras que valores inferiores a 1 denotan que la contribución es insuficiente o subóptima.

**Tabla 3 RATIO CONTRIBUCIÓN/CAPACIDAD CONTRIBUTIVA**

PAIS	2005	2006	2007	2008	2009
AT	0,49	0,46	0,55	0,58	0,54
BE	0,61	0,61	0,65	0,78	0,73
BU	nd	nd	nd	1,31	1,12
CY	1,30	1,29	1,09	1,36	1,70
CZ	1,19	1,07	1,01	0,88	0,97
EE	1,66	1,05	1,11	1,31	1,29
FN	0,75	0,77	0,86	0,82	0,92
FR	1,37	1,34	1,35	1,48	1,27
DE	0,74	0,72	0,76	0,77	0,91
GR	1,52	1,50	1,55	1,66	1,63
HU	0,82	0,63	0,81	0,80	0,68
IE	0,39	0,35	0,35	0,38	0,43
IT	1,05	1,00	0,80	0,90	0,89
LV	0,83	1,04	1,12	1,31	1,13
LT	0,69	0,73	0,75	0,72	0,96
LU	0,47	0,41	0,43	0,27	0,31
MT	0,52	0,44	0,43	0,47	0,44

<b>NL</b>	0,88	0,91	0,88	0,91	0,94
<b>PL</b>	1,81	1,86	1,23	1,06	0,96
<b>PT</b>	0,70	0,55	0,87	0,90	0,98
<b>RO</b>	nd	nd	nd	0,93	0,82
<b>SK</b>	1,05	1,04	1,03	0,99	0,99
<b>SL</b>	0,82	0,88	0,89	0,93	0,98
<b>ES</b>	0,68	0,69	0,68	0,74	0,72
<b>SV</b>	0,83	0,75	0,81	0,80	0,70
<b>UK</b>	1,27	1,34	1,45	1,38	1,48
<b>UE-26</b>	<b>0,93</b>	<b>0,89</b>	<b>0,90</b>	<b>0,94</b>	<b>0,94</b>

Fuente: Agencia Europea de Defensa, Eurostat y estimaciones del autor.

A partir de la tabla de resultados (Tabla 3) se pueden obtener algunas conclusiones interesantes:

- La provisión agregada está más cerca de ser óptima que de no serlo, incluso en el contexto actual de crisis económica. Al margen del desequilibrio en el reparto de cargas, no hay que olvidar que, en muchos casos, los gastos militares de los países miembros de una coalición o sistema colectivo son sustitutivos perfectos entre sí, es decir, no importa tanto qué país gasta sino cuál es el gasto total.
- Los países con contribuciones perfectamente coherentes con su capacidad o que se aproximan bastante a esa situación ideal son Letonia, Eslovaquia y la República Checa (que hacen una ligerísima aportación por exceso) e Italia y Holanda (con una pequeña aportación por defecto).
- Hay cuatro países que contribuyen por encima de su capacidad, tal es el caso de Polonia, Reino Unido, Francia y Grecia. Éste último, en razón del conflicto que mantiene con Turquía, es el país que registra la mayor propensión contribuyente.
- La mitad de los países que contribuyen a la PCSD (13) lo hace en un rango que va del 66% al 89% de su capacidad económica.
- Hay un grupo de cuatro países cuya contribución a la provisión de seguridad y defensa medida a través del gasto en defensa está en el entorno del 50% de su capacidad o por debajo de ella: Austria, Irlanda, Luxemburgo y Malta.

- En el caso concreto de España, su contribución relativa en media para el conjunto del periodo analizado equivale al 70% de su capacidad económica relativa. Pero ha ido incrementándose progresivamente entre 2005 y 2009.

## 4.2 Esfuerzo fiscal de la contribución al gasto en defensa

Dado que una parte importante de los países involucrados en la PCSD está llevando a cabo un esfuerzo de consolidación fiscal que sienta las bases de la recuperación económica y teniendo en cuenta también que muchos de ellos han suscrito el Pacto de Estabilidad y Crecimiento<sup>3</sup> o han introducido o tienen previsto introducir límites al déficit de las Administraciones Públicas, parece necesario valorar el esfuerzo fiscal que implica su contribución al sistema de seguridad europeo. Para ello, se controla la contribución relativa al gasto en defensa por la contribución relativa al gasto del sector público. Esta medida refleja la capacidad de pago de cada país, que difiere de la capacidad del conjunto de la economía para producir bienes y servicios. En otras palabras, es ésta la restricción presupuestaria que enfrenta cada país a la hora de establecer su contribución a la provisión de seguridad y defensa. No hay que perder de vista que, en último término, el gasto en defensa se financia esencialmente con cargo a los Presupuestos Generales del Estado<sup>4</sup>.

En cuanto a la interpretación de resultados, se mantiene el criterio de Lindstöm, de modo que una contribución perfectamente coherente con la capacidad de pago daría como resultado un valor igual a 1; valores superiores a 1 indican que hay contribución por exceso; y valores inferiores a 1 denotan que la contribución es insuficiente.

**Tabla 4 RATIO CONTRIBUCIÓN/CAPACIDAD CONTRIBUTIVA**

PAIS	2005	2006	2007	2008	2009
AT	0,45	0,44	0,53	0,53	0,50

<sup>3</sup> El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (1996) es un acuerdo de los Estados miembro de la Unión Europea en relación con su política fiscal cuyo objetivo básico es mantener los criterios de convergencia económica en los que se sustenta la Unión Económica y Monetaria. Con arreglo al PEC, el déficit público no debe superar el 3% del PIB y la deuda pública no debe pasar del 60% del PIB.

<sup>4</sup> En la mayoría de los países de nuestro entorno los presupuestos de defensa coexisten con otras fuentes alternativas de financiación del gasto en defensa. En el caso de España, hay tres fuentes extraordinarias: el Concepto 228, los recursos que genera el Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa (INVIED) y los créditos reintegrables que concede el Ministerio de Industria para el desarrollo de programas principales de armamento.

<b>BE</b>	nd	nd	nd	0,70	0,67
<b>BU</b>	nd	1,67	1,82	1,78	1,44
<b>CY</b>	1,31	1,28	1,17	1,15	1,30
<b>CZ</b>	1,08	1,06	0,99	0,96	1,08
<b>EE</b>	1,16	1,15	1,25	1,29	1,24
<b>FN</b>	0,68	0,74	0,82	0,78	0,85
<b>FR</b>	1,16	1,20	1,21	1,25	1,11
<b>DE</b>	0,73	0,76	0,79	0,83	0,95
<b>GR</b>	1,71	1,54	1,52	1,61	1,52
<b>HU</b>	0,71	0,59	0,69	0,70	0,69
<b>IE</b>	0,43	0,41	0,39	0,40	0,38
<b>IT</b>	0,98	0,95	0,76	0,84	0,84
<b>LV</b>	0,88	1,12	1,16	1,16	0,85
<b>LT</b>	0,88	0,94	0,89	0,86	0,76
<b>LU</b>	0,43	0,40	0,41	0,30	0,34
<b>MT</b>	0,45	0,43	0,42	0,42	0,51
<b>NL</b>	0,86	0,88	0,88	0,89	0,90
<b>PL</b>	1,13	1,10	1,20	1,09	1,19
<b>PT</b>	0,91	0,65	0,87	0,94	0,97
<b>RO</b>	nd	1,53	1,15	1,11	1,04
<b>SK</b>	1,21	1,21	1,54	1,25	1,13
<b>SL</b>	0,81	0,93	0,93	1,00	0,99
<b>ES</b>	0,76	0,81	0,81	0,82	0,76
<b>SV</b>	0,68	0,67	0,70	0,66	0,65
<b>UK</b>	1,39	1,47	1,51	1,38	1,48
<b>UE-26</b>	<b>0,90</b>	<b>0,96</b>	<b>0,98</b>	<b>0,95</b>	<b>0,93</b>

Fuente: Agencia Europea de Defensa, Eurostat y estimaciones del autor.

Los resultados que se recogen en la Tabla 4 permiten inferir las siguientes cuestiones:

- La primera es que, en términos agregados, no hay grandes diferencias en la ratio contribución/capacidad contributiva cuando ésta última se mide como contribución relativa al gasto del sector público. Aunque hay algunas diferencias interesantes a nivel de países.
- Relacionado con lo anterior, nuevamente hay evidencias de que la provisión agregada está más cerca de ser óptima que de no serlo. Pese a ello, no se pueden descartar cambios en los años siguientes debido a los procesos de consolidación fiscal y a las restricciones en el gasto de las Administraciones Públicas.

- Los países con contribuciones perfectamente coherentes con su capacidad de pago son tres países pequeños: Letonia, Eslovenia y la República Checa, todos con una ligerísima aportación por exceso.
- Hay siete países que contribuyen por encima de sus capacidades, tal es el caso de Polonia, Reino Unido, Francia, Grecia, Estonia, Chipre y Bulgaria. Estos últimos cuatro países realizan un mayor esfuerzo contribuyente que Francia y Reino Unido.
- Diez países de veintiséis hacen una contribución que va del 66% al 89% de su capacidad de gasto.
- Los mismos países que realizan la menor contribución en términos de capacidad económica, la hacen también con respecto a su capacidad de pago.
- La contribución relativa en media de España para el conjunto del periodo analizado equivale al 80% de su capacidad de gasto relativa frente a la media del 70% en términos de capacidad económica. Asimismo, se observan incrementos entre 2005 y 2008 y un retroceso de seis puntos en 2009 (del 82% al 76%).

### **4.3 Equidad en la contribución a las Fuerzas Armadas**

Como es sabido, una de las prioridades de la Política Común de Seguridad y Defensa es “dotar a la UE de una capacidad para acciones autónomas respaldadas por fuerzas militares creíbles para intervenir en crisis internacionales”, lo que apunta directamente a la contribución de los países en términos de recursos humanos y de capacidades militares.

En este epígrafe se hace el primer análisis parcial de la contribución de los países a la provisión de seguridad y defensa, empezando por las contribuciones individuales de efectivos militares. Como siempre, se evalúa la contribución relativa de cada Estado miembro respecto de las capacidades nacionales para sostener dicha contribución. En este caso, la capacidad viene dada por el tamaño de su fuerza laboral de modo que la variable de control será la contribución relativa a la población económicamente activa. Los resultados del análisis se recogen en la Tabla 5, manteniendo como siempre los criterios de interpretación.

**Tabla 5 RATIO CONTRIBUCIÓN/CAPACIDAD CONTRIBUTIVA**

<b>PAIS</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b>AT</b>	1,07	1,01	1,00	0,84
<b>BE</b>	nd	0,98	1,03	1,01
<b>BU</b>	nd	1,49	1,49	1,24
<b>CY</b>	4,32	nd	4,01	4,11
<b>CZ</b>	0,58	0,61	0,64	0,61
<b>EE</b>	0,52	0,42	0,62	0,57
<b>FN</b>	nd	1,42	1,51	1,68
<b>FR</b>	1,54	1,51	1,62	1,62
<b>DE</b>	0,72	0,70	0,74	0,78
<b>GR</b>	3,49	3,35	3,48	3,54
<b>HU</b>	0,71	0,63	0,60	0,65
<b>IE</b>	0,63	0,58	0,59	0,61
<b>IT</b>	1,61	1,46	1,00	0,97
<b>LV</b>	0,64	0,54	0,57	0,58
<b>LT</b>	0,87	0,82	0,73	0,70
<b>LU</b>	0,84	0,83	0,98	0,51
<b>MT</b>	1,19	1,59	1,62	1,62
<b>NL</b>	0,59	nd	0,69	0,69
<b>PL</b>	1,06	1,04	1,08	1,00
<b>PT</b>	1,03	0,79	0,92	0,87
<b>RO</b>	nd	7,58	0,96	0,98
<b>SK</b>	0,65	0,68	0,67	0,75
<b>SL</b>	0,80	0,78	0,80	0,82
<b>ES</b>	0,69	0,69	0,76	0,79
<b>SV</b>	0,55	0,46	0,44	0,45
<b>UK</b>	0,82	0,68	0,80	0,82
<b>UE-26</b>	<b>1,13</b>	<b>1,23</b>	<b>1,13</b>	<b>1,11</b>

*Fuente: Agencia Europea de Defensa, Eurostat y estimaciones del autor*

- Es posible observar que de entre las grandes economías, únicamente Francia e Italia contribuyen por encima de su capacidad, mientras que el Reino Unido hace una contribución equivalente al 82% de su capacidad medida en términos de fuerza laboral.
- En el caso de Francia, cabe esperar que su contribución se ajuste a la baja tras la reestructuración que se está llevando a cabo y que aún no reflejan las estadísticas disponibles.
- Alemania y España exhiben una contribución de recursos humanos equivalente al 74% de su capacidad. En ambos casos, se observa un incremento de la contribución en el último año (2009) que se explica por la trayectoria reciente del ciclo económico. La evidencia disponible indica que la

demanda de puestos de trabajo en las fuerzas armadas tiende a crecer en momentos de atonía económica.

- Sólo hay tres Estados miembros con contribuciones perfectamente coherentes con su capacidad laboral o muy cerca de ella: Austria, Bélgica y Polonia.
- Hay un conjunto de países cuya contribución individual a través de sus fuerzas armadas está muy por encima de su restricción laboral. Grecia, Chipre y Rumanía. En el primer caso, esta tendencia se debe al contencioso con Turquía mientras que Rumanía se encuentra inmersa desde 2007 en un proceso de reforma que debe conducir a una reducción del personal militar en torno a 2015.
- La mitad de los países que contribuyen a la PCSD a través de sus fuerzas armadas lo hace en un rango que va del 66% al 90% de su capacidad. Y dos países cuya contribución mediante recursos humanos militares es igual o inferior al 50% (Estonia y Suecia).
- A diferencia de lo que ocurre con la contribución al sostenimiento de la PCSD a través de los presupuestos de defensa, la contribución agregada a través de las fuerzas armadas no parece que sea insuficiente. Ahora bien, este dato no permite inferir nada sobre su capacidad para operar coordinadamente.

#### 4.4 Equidad de la inversión en defensa

El segundo análisis parcial de la contribución de los países a la provisión de seguridad y defensa, se ocupa del reparto de cargas de inversión en defensa, lo que incluye tanto compra de bienes y servicios como gasto en investigación y desarrollo. La contribución relativa de cada Estado miembro se valora respecto de las capacidades nacionales para hacer la referida contribución, definida esta vez en términos de contribución relativa a la inversión en defensa.

**Tabla 6 RATIO CONTRIBUCIÓN/CAPACIDAD CONTRIBUTIVA**

<b>PAIS</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
<b>AT</b>	0,51	0,20	0,93	0,66	0,60
<b>BE</b>	n.d.	n.d.	n.d.	0,40	0,40
<b>BU</b>	n.d.	0,67	1,15	1,03	0,67
<b>CY</b>	0,92	0,12	0,07	0,29	0,57

<b>CZ</b>	0,72	0,80	0,50	0,41	0,96
<b>EE</b>	0,72	1,15	0,87	1,11	1,29
<b>FN</b>	1,54	1,37	1,18	1,33	1,38
<b>FR</b>	1,22	1,21	1,06	1,01	1,28
<b>DE</b>	0,84	0,81	0,75	0,98	0,83
<b>GR</b>	1,75	1,49	1,48	1,66	1,68
<b>HU</b>	0,48	0,49	0,60	0,73	0,62
<b>IE</b>	0,58	0,48	0,48	0,42	0,29
<b>IT</b>	0,46	0,46	0,68	0,70	0,55
<b>LV</b>	0,50	0,63	0,41	0,71	0,24
<b>LT</b>	0,91	1,08	1,09	0,88	0,83
<b>LU</b>	0,00	0,47	0,46	1,89	1,79
<b>MT</b>	1,29	0,04	0,02	0,05	0,04
<b>NL</b>	1,03	0,83	0,88	0,80	0,84
<b>PL</b>	0,84	0,98	1,13	0,72	0,96
<b>PT</b>	0,51	0,33	0,59	0,65	0,65
<b>RO</b>	n.d.	1,24	1,45	0,82	0,45
<b>SK</b>	0,85	0,81	0,80	0,71	0,71
<b>SL</b>	0,61	1,24	0,67	0,51	0,50
<b>ES</b>	1,28	1,15	1,05	1,07	0,86
<b>SV</b>	0,00	1,73	1,71	1,36	1,26
<b>UK</b>	1,34	1,27	1,23	1,25	1,25
<b>UE</b>	<b>0,86</b>	<b>0,84</b>	<b>0,85</b>	<b>0,85</b>	<b>0,83</b>

*Fuente: Agencia Europea de Defensa y estimaciones del autor*

Los resultados del análisis se recogen en la Tabla 6 y permiten inferir lo siguiente:

- En el conjunto del periodo 2005-2009, la provisión agregada a través de la inversión en defensa está quince puntos por debajo de la capacidad agregada de inversión en este ámbito. Además, hay que decir que esta contribución se ha ido reduciendo poco a poco con el paso de los años.
- España hace una contribución por encima de sus capacidades para el conjunto del periodo. No obstante, la tendencia es hacia una reducción de su contribución relativa y de hecho en 2009 es posible observar que ésta cae por debajo de su capacidad (0,86). La tendencia hacia una mayor contribución en este aspecto concreto de la provisión de defensa es coherente con el proceso de modernización de las Fuerzas Armadas españolas, lo que revela que en el caso de España la existencia de efectos

externos positivos susceptibles de ser individualizados favorece la propensión a contribuir al sostenimiento de la PCSD.

- Francia y Reino Unido vuelven a contribuir por encima de sus capacidades (una media de 1,15 y 1,22, respectivamente), pero ése no es el caso de Italia y Alemania (0,57 y 0,82 en media, respectivamente), que también pertenecen al grupo de grandes economías. La contribución de Italia es la que más se ha resentido a partir de 2009, hasta caer por debajo del 30% de su capacidad inversora en defensa.
- Grecia es el país con mayor exceso de contribución en términos de capacidad inversora. También hay que decir que la ratio contribución a través de inversión/capacidad inversora no se ha reducido en los últimos años, de hecho, se incrementó en 2008 y 2009.

#### **4.5 Equidad de la contribución a programas europeos**

El último análisis parcial de la contribución de los países a la provisión de seguridad y defensa, se centra en la participación de los países en programas de colaboración europeos. En este caso, la muestra se ha reducido a los países con mayor frecuencia de participación en este tipo de programas, que coincide con los países signatarios de la Carta de Intenciones (*Letter of Intent, LoI*): Alemania, España, Francia, Italia, Suecia y Reino Unido<sup>5</sup>.

Los países de la LoI albergan las industrias de defensa más activas del continente europeo: aquellas con mayor capacidad de producción, innovación, generación de valor añadido y capacidad de exportación. No debe extrañar, pues, que sean los que se implican más activamente en proyectos de colaboración para la producción y desarrollo de tecnologías de defensa.

Se evalúa la contribución relativa de cada país a proyectos europeos respecto de las capacidades nacionales para hacer dicha contribución. En este caso,

---

<sup>5</sup> En julio de 1998 los Ministros de Defensa de estos seis países firmaron una Carta de Intenciones para facilitar la reestructuración de la industria europea de defensa, que dio lugar al ‘Acuerdo Marco para la Reestructuración y Funcionamiento de la Industria Europea de Defensa’, firmado por estos mismos países en julio de 2000.

la capacidad se define en términos de su contribución relativa a la inversión en defensa.

**Tabla 7 RATIO CONTRIBUCIÓN/CAPACIDAD CONTRIBUTIVA**

<b>PAÍS</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
<b>FR</b>	1,05	0,88	1,16	1,22
<b>DE</b>	nd	1,04	0,69	0,64
<b>IT</b>	0,63	2,62	3,42	2,97
<b>ES</b>	2,98	2,44	2,00	1,93
<b>SV</b>	0,12	0,09	0,12	0,14
<b>UK</b>	1,20	0,96	0,79	0,97
<b>LOU</b>	<b>0,99</b>	<b>1,34</b>	<b>1,36</b>	<b>1,31</b>

*Fuente: Agencia Europea de Defensa y estimaciones del autor*

Los resultados del análisis que se recogen en la Tabla 7 permiten concluir varias cuestiones:

- España es el único país que contribuye por exceso a lo largo de todo el periodo analizado y su contribución en media duplica la del conjunto. Aunque la ratio contribución/capacidad se reduce en 2009, sigue estando muy por encima de su capacidad inversora y, de hecho, es casi el doble.
- Lo anterior confirma que la existencia de efectos externos positivos susceptibles de ser individualizados favorece la propensión individual a contribuir al sostenimiento de la PCSD.
- Francia y el Reino Unido están el primero algo por encima de la contribución óptima y el segundo, algo por debajo. Francia exhibe una tendencia más regular que el Reino Unido en el periodo analizado.
- Italia es otro país que contribuye muy por encima de sus capacidades, pero a diferencia de España su evolución tiende a ser incremental a lo largo del periodo analizado.
- Alemania ha ido restringiendo su contribución a través de su participación en programas europeos. Mientras que la contribución de Suecia en este ámbito es más bien reducida.

#### **4.6 Nuevas evidencias en torno a la 'hipótesis de la explotación'**

El análisis anterior ha permitido confirmar que hay países que efectúan una contribución de recursos económicos y humanos a la PCSD que está por debajo de sus capacidades. Por otro lado, que Francia y Reino Unido contribuyen por encima de sus capacidades en casi todos los aspectos analizados. En estas circunstancias ¿es sensato suponer que hay una explotación de los países de mayor envergadura estratégica y económica por parte de los pequeños? Del análisis realizado no es posible llegar a esa conclusión. En cada aspecto analizado coexisten países grandes y pequeños en el grupo de los contribuyentes netos. Y esto es así, tanto si valoramos la contribución global al sostenimiento de la PCSD como la contribución en aspectos parciales de la provisión de seguridad y defensa.

Recordemos que, según la llamada hipótesis de la explotación, son los países más grandes estratégicamente y más ricos los que contribuyen en mayor medida a financiar las cargas contribuyentes en los sistemas colectivos de seguridad, mientras los más pequeños se comportan como *free riders* (Olson y Zeckhauser, 1966). En principio, los países más poderosos tienen más que defender por lo que estarían interesados en mayores niveles de seguridad y defensa; de hecho, suelen tener ejércitos de mayor tamaño y aspiran a una participación más activa en la toma de decisiones. Los miembros menos poderosos tienden a sacar partido de esa circunstancia. En este sentido, una de las cuestiones clave es poder determinar si la aportación en exceso de los países más grandes se compensa con las ventajas aportadas por los miembros de menor entidad estratégica, por ejemplo, su localización geográfica o su mayor propensión a contribuir en aspectos parciales de la provisión de seguridad y defensa.

Como demuestran Sandler y Murdoch (2000), la hipótesis formulada por Olson y Zeckhauser tiende a perder relevancia a medida que se incrementa el número de beneficios asociados a la provisión de seguridad y defensa por parte del sistema colectivo que pueden ser internalizados por cada uno de los países. En esas circunstancias, cabe esperar una mayor participación de los países pequeños al sostenimiento de las cargas militares, reduciéndose el comportamiento de *free rider*. Por otra parte, se crean las condiciones para una asignación más eficiente de las cargas contributivas, ya que hay una relación más estrecha entre los costes marginales en que incurre cada país por el hecho de contribuir a la provisión y los beneficios marginales que obtiene.

Aunque la mayor parte de la evidencia empírica disponible hace referencia a la OTAN, Focault (2008) no encontró indicios que le permitieran confirmar la hipótesis de la explotación, al analizar la correlación entre la contribución relativa al gasto en defensa y el tamaño del PIB para el periodo 1995-2005, en el contexto de la Política Común de Seguridad y Defensa.

Tampoco se confirma la existencia de correlación para el periodo 2005-2010. Los coeficientes de correlación por rangos (Spearman)<sup>6</sup> son todos positivos, pero ninguno es estadísticamente significativo, como puede observarse en la tabla adjunta.

**Tabla 8 Correlación entre la Renta Nacional y la contribución relativa al gasto en defensa**

AÑO	COEFICIENTE DE SPEARMAN ( $\rho$ )
2005	0,180
2006	0,181
2007	0,178
2008	0,184
2009	0,180
2010*	0,181

*Ninguno de los valores de  $\rho$  es estadísticamente significativo a los valores de confianza habituales (95%). Fuente: elaboración propia a partir de datos del SIPRI.*

Aunque, ciertamente, entre los mayores contribuyentes a la provisión de seguridad y defensa están las economías más grandes de la UE, estos resultados no permiten afirmar que en el seno de la PCSD las contribuciones subóptimas se deban exclusivamente a la tendencia de los países de menor envergadura estratégica a comportarse como usuarios gratuitos. No se puede descartar que las contribuciones subóptimas estén relacionadas también con la ausencia de un criterio idóneo para fijar las aportaciones nacionales. En efecto, los criterios vigentes casi siempre hacen referencia estricta al tamaño de la economía e ignoran otro tipo de

<sup>6</sup> El coeficiente de correlación por rangos de Spearman mide la asociación de dos variables y es aplicable cuando las mediciones se realizan en una escala ordinal, aprovechando la clasificación por rangos. Se rige por las reglas de la correlación simple de Pearson, y las mediciones de este índice van de 1 a -1, pasando por cero. Este último valor significa que no hay correlación entre las variables, mientras que los dos primeros denotan la correlación máxima. La ecuación utilizada es la siguiente:

$$\rho = 1 - \frac{6\sum d^2}{N^3 - N}$$

, donde  $\rho$  es el coeficiente de Spearman,  $d^2$  es la diferencia existente entre los rangos de las dos variables elevadas al cuadrado,  $N$  es el tamaño de la muestra expresada en parejas de rangos de las variables.

restricciones, así como las preferencias colectivas respecto a la seguridad y la defensa al interior de cada país, de las que en definitiva depende la toma de decisiones óptimas... incluso en el Sistema Internacional. En el caso de la PCSD, si el patrón contributivo no responde a criterios de eficiencia -lo que necesariamente implica considerar en un mismo plano restricciones y preferencias-, no es posible afirmar con rotundidad que un país o grupo de países haga en efecto una contribución insuficiente. Menos aún atribuirlo estrictamente a un comportamiento oportunista. Y, desde luego, hace muy difícil la búsqueda de soluciones reales, efectivas y permanentes al problema del reparto de cargas.

## **5. CONCLUSIONES E IMPLICACIONES PARA EL FUTURO DE LA PCSD Y PARA ESPAÑA**

- En los sistemas colectivos de seguridad colectiva, la naturaleza no rival y/o no excluyente de los beneficios asociados a un mayor gasto en defensa dificulta tanto la asignación de recursos para las funciones comprometidas como la asignación de cargas para su financiación. De hecho, la percepción colectiva de dichas ganancias crea las condiciones para que los miembros del sistema restrinjan su contribución financiera o se descarguen de algunas de sus responsabilidades. De este modo, cuando los incentivos para contribuir voluntariamente son más bien débiles y las capacidades nacionales difieren resulta muy complejo articular un patrón de financiación equitativo, transparente, eficaz y eficiente.

- Desde una perspectiva estrictamente económica, el nivel de provisión de seguridad y defensa en la PCSD, medido a través de las contribuciones nacionales mediante los presupuestos de defensa no es óptima, pero no está lejos de serlo. Tanto si se valora la contribución en términos de capacidad económica como de capacidad de gasto, el nivel agregado de contribución no es inferior al 90%.

- Al valorar aspectos parciales de la provisión de seguridad y defensa (contribuciones nacionales a través de las fuerzas armadas, la inversión en defensa y la participación en programas europeos) el nivel agregado de provisión, no es insuficiente. En algún caso, la contribución está bastante por encima de la capacidad agregada.

- Lo anterior hace estricta referencia a la provisión a través de recursos humanos y económicos, y no a la capacidad de los países que integran la PCSD para actuar de forma conjunta y para cumplir con eficacia los objetivos establecidos en cada misión.

- De igual forma, lo anterior no excluye el hecho del desequilibrio en el reparto de las cargas contributivas. Todas las contribuciones por encima o por debajo de las capacidades nacionales reflejan claramente que los países contribuyen de forma desigual. Incluso suponiendo que la PCSD alcanzara un nivel de provisión óptima a través de los presupuestos de defensa (un escenario que de momento no ha llegado a probar este trabajo) es posible que persista la distribución desigual de los costes de provisión.

- Tampoco se puede descartar la posibilidad de que, en un contexto de austeridad fiscal, el desequilibrio en el reparto de cargas contributivas genere incentivos perversos en los países con mayor propensión a contribuir. En este sentido, bastaría con que restringieran su contribución (sin llegar a anularla por completo) para hacer que el nivel de provisión de seguridad y defensa se distancie más del nivel adecuado.

- No parece conveniente valorar la suficiencia/insuficiencia de las contribuciones nacionales en términos de esfuerzo económico sin más. Necesariamente, hay que poner esas conclusiones a la luz de otras medidas del esfuerzo que realiza cada país (básicamente otras restricciones que enfrenta), como el gasto del sector público, el tamaño de su fuerza laboral, el volumen del presupuesto para inversión en defensa, por citar algunas. Es importante no perder de vista que en la toma de decisiones convergen preferencias y restricciones, y estas últimas remiten directamente al ámbito de las capacidades.

- Por otro lado, desarrollar criterios contribuyentes a partir de las capacidades nacionales permite abordar eficazmente dos problemas a los que se enfrentan los sistemas colectivos de seguridad. En primer lugar, la distribución equitativa o justa del reparto de cargas. Segundo, el volumen óptimo de provisión nacional y el nivel óptimo de provisión total. En este sentido, es posible que no baste con un único criterio.

- El único país que es contribuyente neto en todas las categorías analizadas es Francia, lo que es perfectamente coherente con la tradición europeísta de su Política de Seguridad Exterior. El Reino Unido es otro contribuyente neto en varias

de las categorías analizadas, pero también lo es Grecia, lo que supone un primer indicio de que, en el caso de la PCSD, no es posible afirmar que los países de menor envergadura estratégica y económica se aprovechen del esfuerzo de los grandes. Por otro lado, en todas las categorías analizadas coexisten países grandes y pequeños en el grupo de los contribuyentes netos.

- Las cargas para el sostenimiento de la PCSD no están directamente relacionadas con el tamaño del PIB sino con la distribución de los beneficios asociados a la participación en el sistema colectivo. Una elevada ratio de beneficios excluyentes (es decir, individualizables) en relación a los beneficios totales implica que cada país contribuirá a la financiación del sistema colectivo no sólo en función de su tamaño económico o de las amenazas que perciba, sino también en función de la proporción de beneficios excluyentes a los que puede acceder.

- La combinación de beneficios individualizables (susceptible de exclusión) y colectivos, depende de un conjunto de factores estratégicos, diplomáticos y tecnológicos. Respecto al primer grupo de variables, la doctrina estratégica vigente es un elemento crítico en la determinación de la ratio beneficios excluyentes/beneficios totales. Por ejemplo, el hecho de que Grecia sea un contribuyente neto en varias categorías no es más que el resultado del conflicto que mantiene con Turquía. Es decir, en este caso los beneficios individuales que recibe Grecia de su contribución a la PCSD superan los costes individuales en que incurre cuando realiza su contribución. Otro ejemplo, es el caso de España, cuya propensión a contribuir mejora sensiblemente en aspectos como la inversión en defensa y la participación en programas de colaboración. En efecto, no hay que perder de vista que el impulso a la modernización de las Fuerzas Armadas y una mayor participación en misiones internacionales (lo que implica el desarrollo de capacidades militares capaces de operar de forma combinada y conjunta) han sido dos prioridades de la Política española de Defensa.

- La contribución española a la provisión de seguridad y defensa en el marco de la PCSD no parece coherente con la capacidad económica y con la capacidad de gasto de España, cuando se analiza su contribución a la provisión de seguridad y defensa desde una perspectiva global, es decir, a través de la contribución a través del presupuesto de defensa. La contribución española está en el entorno del 70% de su capacidad económica y en torno al 80% de su capacidad de gasto para el conjunto del periodo analizado en este documento. Un aspecto positivo es que dicha contribución tendió a incrementarse entre 2005 y 2009, si bien, las

estadísticas disponibles aún no reflejan los efectos de la crisis económica y del ajuste fiscal.

- Cuando se valoran aspectos parciales de la contribución española, el análisis de resultado permite llegar a conclusiones más alentadoras. En efecto, el esfuerzo de España mejora de forma notable y, en concreto, en aquellos aspectos donde la referida contribución genera beneficios susceptibles de ser individualizados (lo que, por otra parte, es una tendencia bastante extendida entre los miembros de la PCSD que no son Francia y Reino Unido). Así, se observa que la contribución individual de España a través de la inversión en defensa está siempre por encima de su capacidad, excepto en 2009, cuando se resiente hasta situarse en el 86%, aunque siempre por encima de la media del conjunto (83%). De forma similar, en el ámbito de los programas de colaboración europeos, España es el único país que contribuye por exceso a lo largo de todo el periodo analizado y su contribución en media duplica la del conjunto. Aunque la ratio contribución/capacidad se reduce en 2009, sigue estando muy por encima de su capacidad inversora, llegando casi a duplicarla.

- Es importante no perder de vista que la seguridad y la defensa son, asimismo, bienes públicos globales. Desde el punto de vista de su provisión a través de sistemas colectivos, este hecho tiene múltiples implicaciones. Por ejemplo, la existencia de una brecha jurisdiccional, ya que mientras los riesgos a la seguridad y los factores adversos se manifiestan en una dimensión transnacional, la toma de decisiones asociada a las políticas de defensa sigue siendo una competencia esencialmente nacional.

- Una segunda implicación, en este sentido, tiene que ver con las ganancias que se asocian a una mayor disponibilidad de recursos para las funciones de seguridad y defensa. En efecto, para generar efectos externos positivos se requiere una acción permanente para garantizar su provisión a los niveles adecuados (óptimos). De igual forma, un mayor nivel de coordinación resulta necesario para garantizar un cierto equilibrio en las contribuciones individuales, que en última instancia es necesario para una provisión suficiente.

- Igualmente, una provisión insuficiente de bienes públicos globales da lugar a la emergencia de males públicos que también se globalizan entre fronteras, personas y generaciones. En el caso de la seguridad y la defensa, las externalidades asociadas a una provisión insuficiente pueden ir desde el terrorismo a la pobreza, la desigualdad y el mal gobierno, pasando por tráfico ilegal de armas

y la proliferación de armas de destrucción masiva; la inestabilidad global y el estallido de conflictos; la emergencia de Estados dispuestos a desafiar las normas del Sistema Internacional; el crimen organizado transnacional; las emergencias civiles y los desastres medioambientales; la interrupción de los flujos comerciales; las epidemias y la transmisión de enfermedades; las tensiones sociales, la violencia no estatal y los conflictos latentes.

## **6. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES POLÍTICAS**

El análisis que se recoge en las páginas precedentes, así como los resultados obtenidos y las conclusiones formuladas, permiten realizar un conjunto de propuestas que, en último término, sólo pretenden contribuir a fortalecer la toma de decisiones asociada a la provisión de defensa y seguridad en el marco de la PCSD, sin perder de vista que corresponde a los gestores públicos llevarlas a la práctica cuándo y dónde lo consideren oportuno:

- La evidencia indica que las contribuciones individuales casi nunca conducen a una provisión óptima o suficiente de bienes no rivales y no excluyentes, como son la seguridad y la defensa. También señala que una provisión insuficiente de estos bienes da lugar a la emergencia de efectos externos negativos que también son no rivales y no excluyentes. Aunque la contribución de los Estados miembros al cumplimiento de objetivos de la PCSD está determinada esencialmente por decisiones nacionales, la forma de provisión más eficiente precisa de una mayor coordinación, solidaridad y compromiso. En definitiva, aquí también hace falta más Europa si lo que se busca es solución eficaz y con cierto carácter de permanencia. Por otra parte, la existencia de una brecha jurisdiccional entre la provisión y la toma de decisiones sobre la cuantía de la provisión no excluye, sino que refuerza, la necesidad de disponer de unos mecanismos que agilicen y mejoren la coordinación de las contribuciones nacionales en el ámbito de la PCSD. En tanto que la seguridad y la defensa sigan siendo esencialmente competencias nacionales, seguirá recayendo en los Estados la responsabilidad de impulsar un sistema de financiación de la PCSD más equitativo, eficiente, transparente y eficaz.

- Para reforzar la coordinación y la solidaridad en el cumplimiento de objetivos de la PCSD, parece razonable impulsar criterios de valoración de las contribuciones individuales de los Estados miembros basados en su capacidad contributiva,

ponderando el peso de cada variable dentro del conjunto que se pretende medir. En este sentido, y a pesar de sus limitaciones, no hay que descartar como punto de partida la fórmula que emplea el mecanismo Atenas para estimar la contribución de los Estados a sufragar los costes comunes de las operaciones militares, el cual se basa en la renta ponderada. El desarrollo de criterios contribuyentes que permitan valorar la suficiencia de la contribución allanará el camino hacia una distribución más equitativa de las cargas de seguridad, así como una provisión óptima de este tipo de bienes públicos. En este sentido, es muy posible que sea necesario desarrollar más de un criterio de valoración de las contribuciones nacionales, ya que la contribución a la provisión de seguridad y defensa puede hacerse por medios directos (como el gasto en defensa) e indirectos (personal civil militar de defensa, compra de bienes y servicios, investigación y desarrollo, participación en programas transnacionales, etc.). En este sentido, conviene destacar que los medios indirectos cobran mayor relevancia en el contexto de una formulación estratégica amplia y transversal como es la PCSD.

- El desarrollo de uno o múltiples criterios hará necesario disponer de estadísticas homogéneas sobre estas cuestiones. Este tipo de datos debería permitir a los países hacer una valoración individual de su propia acción contribuyente. Además, podría ser un instrumento para favorecer la coordinación entre las políticas nacionales y los objetivos comunes de la PCSD. El banco de datos de la Agencia Europea de Defensa es, sin lugar a dudas, el punto de partida más razonable. Pero, necesariamente, habrá de complementarse con información proporcionada por Eurostat. Por otro lado, la disponibilidad de series temporales relativamente amplias permitiría hacer proyecciones de gasto que podrían servir de referencia a los gobiernos nacionales a la hora de determinar el volumen de su gasto en defensa. Estas proyecciones, que pueden globales (para el conjunto del gasto) y parciales (partidas concretas del presupuesto), tendrían de momento un carácter de mera recomendación, es decir, no serían, en ningún caso jurídicamente vinculantes.

- En el contexto económico actual, parece sensato que el criterio del gasto público ocupe un lugar destacado debido a las políticas de austeridad que están impulsando todos los países de la UE, algunas de las cuales tendrán carácter permanente. Por otro lado, esto supone asumir que la restricción a las que están subordinados los países de forma individual restringe en mayor medida la capacidad para contribuir al sostenimiento de la PCSD.

- Los países con contribuciones por debajo de su capacidad deberían, cuando el escenario económico y fiscal lo permita, hacer un esfuerzo por cubrir la brecha entre su contribución y la capacidad disponible. O bien, evaluar si la aportación en exceso en aspectos parciales o indirectos de la provisión de seguridad y defensa compensa la contribución por defecto a través del gasto en defensa. En este caso, habría que valorar en qué circunstancias se produce realmente una compensación y en qué casos se justifica aceptar como válida dicha compensación.

- Dado que la tendencia de los países a contribuir a la provisión conjunta es mayor en la medida en que se perciben ganancias individuales, sería deseable desarrollar algunos criterios homogéneos para valorar los beneficios asociados a una participación más activa en el sostenimiento de la PCSD. Esto es posible debido a que algunos de los beneficios asociados a la participación en sistemas colectivos de seguridad se comportan como bienes públicos impuros (es posible excluir a algunos individuos del consumo o presentan cierto grado de rivalidad) e, incluso, como bienes privados (excluyentes y rivales simultáneamente). Por ejemplo, la protección de fronteras o de zonas de importancia mayor para la seguridad se comporta como un bien público impuro ya que el despliegue de las fuerzas y capacidades para evitar o limitar los daños, no proporciona la misma protección a todos los miembros de la coalición. Dado que padece congestión, a medida que aumenta el número de miembros, disminuyen los beneficios obtenidos a partir de la actividad de la organización. De igual forma, los servicios específicos de las Fuerzas Armadas de un sistema colectivo de seguridad –p.e. para hacer frente a desastres naturales o emergencias civiles- adquieren la categoría de bien privado, ya que los beneficios de estas prestaciones no pueden extenderse a otros aliados al mismo tiempo. Así pues, algunas variables que pueden aproximar los beneficios obtenidos por cada país, manteniendo cierta homogeneidad, pueden ser el tamaño de su población, la longitud de los límites fronterizos con países que no son miembros de la coalición, el tamaño de la economía, el valor de los activos nacionales que están en zonas de riesgo o en ámbitos de importancia mayor para la seguridad.

- La evidencia indica que en los casos de provisión insuficiente de bienes generadores de efectos externos, como es el caso que nos ocupa, las soluciones coercitivas tienden a ser costosas y relativamente poco eficaces. En cambio, las soluciones basadas en la creación de incentivos arrojan resultados mucho más positivos en términos de costes y efectos. Así, pues, sería conveniente aumentar la proporción de beneficios excluyentes dentro del conjunto de beneficios que se asocian a la pertenencia al sistema colectivo que es la PCSD. En este sentido, los

procesos de modernización de las Fuerzas Armadas parecen una forma efectiva de estimular la propensión contribuyente a través de un mayor volumen de inversión en defensa. También podría serlo el fortalecimiento de la vocación de proyección externa de los países y el deseo de integrar la política de defensa en el conjunto de la acción exterior.

- Por último, una disfunción asociada a la provisión de bienes públicos que generan efectos positivos transaccionales tiene que ver con la escasa certeza respecto a la triple dimensión global de estos bienes. Así, pues, las condiciones de provisión eficiente y equitativa de bienes públicos globales como la seguridad y la defensa están asociadas al nivel de concienciación de los gobiernos nacionales y de las opiniones públicas respecto a la globalidad internacional, interpersonal e intergeneracional de este tipo de bienes. En este sentido, y en el caso de España, seguirá siendo muy necesario seguir avanzando en la creación y consolidación de una cultura de seguridad y defensa. Tanto las Fuerzas Armadas españolas como las organizaciones a través de las cuales se concreta la acción exterior del Estado gozan de una excelente reputación más allá de nuestras fronteras y la valoración que los ciudadanos tienen de ellas es elevada. No obstante, es preciso canalizar esa percepción hacia la toma de decisiones, particularmente, cuando se trata de asignar recursos y cargas asociadas a la provisión. Más allá de consolidar la posición de nuestro país en las organizaciones internacionales en las que participa –cuestión que, por supuesto, es más que deseable-, consolidar su papel a favor de la estabilidad y la paz implica un esfuerzo material y económico coherente con los nuevos desafíos a la seguridad y las nuevas misiones de los ejércitos. Asumir esa responsabilidad supone, sin duda, actuar en consecuencia.

## REFERENCIAS

- Conybeare J. and Sandler T. (1990) The Triple Entente and the Triple Alliance, 1880-1914: A collective goods approach. *American Political Science Review* 84: 1197-1206.
- Cornes R. and Sandler T. (1996) *The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dewan T. and Thielemann E. (2006) "The Myth of Free-Riding: Refugee Protection and Implicit Burden-Sharing." *West European Politics* 29(2): 351-69.
- Foucault M. (2008) Does the European Defence Burden-Sharing Matter? *Conflict Management, Peace Economics and Development*, 6: 297-314.
- Fontanel J. and Smith R. (1991) A European Defence Union? *Economic Policy* 13: 393-424.
- Grevi et al (2009) *European Defense and Security Policy. The First Ten Years (1999-2009)*. EU Institute for Security Studies, Paris.
- Hartley K., and Sandler T. (1999) NATO Burden-Sharing: Past and Future. *Journal of Peace Research* 36(6): 665-680.
- Hirofumi S. and Sandler T. (2002) Peacekeeping and Burden-Sharing, 1994-2000. *Journal of Peace Research* 39(11): 651 - 668.
- Hirschleifer J. (1983) From Weakest-Link to Best Shot: The Voluntary Provision of Public Goods. *Public Choice* 41(3): 371-86.
- Larsen H. (2002) The EU: A Global Military Actor? *Cooperation and Conflict* 37(3): 283-302.
- Lindström G. (2005) EU-US Burden sharing: who does what? *Chaillot Paper* 82, EU Institute for Security Studies, Paris.
- Missiroli A. (2003) Euros for ESDP: Financing EU operations. *Occasional Papers* 45, EU Institute for Security Studies, Paris.
- Oneal J. (1990) The theory of collective action and burden sharing in NATO. *International Organization* 44(3): 379-402.
- Olson M. y Zeckhauser R. (1966) An Economic Theory of Alliances. *Review of Economics and Statistics* 48: 266-279.
- Sandler T. (1993) The Economic Theory of Alliances: A survey. *Journal of Conflict Resolution* 37: 446-83.
- Sandler T. and Hartley K. (2001) Economics of alliances: the lessons for collective action, *Journal of Economic Literature* 39: 869-896.
- Sandler T. and Murdoch J. (2000) On sharing NATO defence burdens in the 1990s and beyond. *Fiscal Studies* 21(3): 297-327.

*SIPRI Yearbook 2011. Armaments, Disarmament and International Security.*  
Instituto de Estocolmo de Investigación para la Paz, Estocolmo.

Thies W. (1987) Alliances and collective goods. A Reappraisal. *Journal of Conflict Resolution* 31: 298-332.