



## *25 years of the "Saint Malo Declaration", cornerstone of the Common Security and Defense Policy*

### *Abstract:*

*On December 4<sup>th</sup>, 1998, within the framework of a bilateral Summit between France and the United Kingdom, held in the french city of Saint Malo, it was approved a Declaration which became the key element for the subsequent development of the European Security and Defense Policy, later renamed as the Common Security and Defense Policy.*

*This document, agreed only between two Member States without the participation of the institutions of the European Union, established the key elements that have been the foundation for the development of the security dimension, and hardly the defense dimension, of the Union's Foreign Policy over the last 25 years. This new policy has driven to the launching of 37 civilian and military operations and missions on crisis management, turning the EU into a relevant actor in security at regional level. These principles, although subjected to criticism by different actors who advocate their revision, turn 25 years old in quite good health, and should/could be the starting point to advance towards a Union with global ambitions in security, although with a long way to walk in the defence dimension.*

### *Keywords:*

*Saint-Malo, CSDP, ESDP, security, defense, territorial defense, crisis management, autonomous action capability, intergovernmental, sovereignty, NATO, defense industry, military capabilities.*

### **Cómo citar este documento:**

ROMERO JUNQUERA, Abel. 25 años de la «Declaración de Saint-Malo», piedra angular de la política común de seguridad y defensa. Documento de Análisis IEEE 82/2023.  
[https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2023/DIEEEA82\\_2023\\_ABEROM\\_Declaracion.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA82_2023_ABEROM_Declaracion.pdf) y/o [enlace bie<sup>3</sup>](#) (consultado día/mes/año)

## Introducción

El próximo lunes 4 de diciembre se cumplen 25 años de la «Declaración de Saint-Malo» (a partir de ahora la mencionaremos como «Declaración»), documento clave en el nacimiento y desarrollo de la «Política Europea de Seguridad y defensa» (PESD), posteriormente rebautizada en el Tratado de Lisboa<sup>1</sup> (TdL), como «Política Común de Seguridad y Defensa» (PCSD).

Es algo sorprendente que un documento resultado de una «Cumbre» bilateral entre Francia y Reino Unido haya sido, como así lo consideran numerosos autores, el elemento catalizador<sup>2</sup> de la PESD, que marca las líneas maestras y establece los límites de esta nueva política de la Unión Europea (UE), la relativa a la seguridad y a la defensa.

La «Declaración» supone el punto de partida para desarrollar la capacidad de la UE de llevar a cabo operaciones militares fuera del ámbito OTAN, y sin el beneplácito expreso de EE.UU.

En aquel entonces, 1998, tanto el primer ministro británico Tony Blair, como el presidente francés Jacques Chirac, consideraban que sus países eran los dos elementos clave para configurar una posible política europea de seguridad y defensa, y que no se conseguirían avances sin el acuerdo de los dos países europeos con más capacidades en defensa<sup>3</sup>. Se trataba por tanto de buscar un punto de encuentro entre el tradicional énfasis de Francia hacia una «acción autónoma» de Europa, y el inamovible apoyo de Reino Unido a la OTAN, además de servir de revulsivo para aquellos Estados Miembros<sup>4</sup> (EE.MM.) que abogaban, en ocasiones de forma retórica, por desarrollar una dimensión de defensa de la UE, por incrementar sus capacidades militares, que por otra parte estarían también mayoritariamente a disposición de la OTAN<sup>5</sup>.

Es significativo destacar que en la «Cumbre» no participaba ninguna institución de la Unión Europea (UE), que sin embargo estaba tratando de desarrollar una Política

<sup>1</sup> El TdL entra en vigor el 1 de diciembre de 2009.

<sup>2</sup> *Handbook on CSDP*, Volume I, 4th Edition, p. 17. <https://esdc.europa.eu/documentation/handbook-on-csdp/>  
Nota: Todos los enlaces se encuentran activos con fecha de 16 de noviembre de 2023.

<sup>3</sup> En aquel entonces, Francia y Reino Unido eran las dos únicas potencias nucleares de la UE.

<sup>4</sup> En el lenguaje habitual de seguridad y defensa, se denominan «Estados miembros» (EEMM) a los países que pertenecen a la UE, mientras que se denominan «aliados» a los que componen la Alianza Atlántica (OTAN).

<sup>5</sup> PARRY, Emyr Jones. «The St. Malo declaration 10 years on», *Financial Times*. December 1st, 2008.

Exterior y de Seguridad Común (PESC) a partir de los Tratados, y la PESD como parte de la PESC. Así, el de *Maastricht* (1992) incorpora las bases para que la UEO<sup>6</sup> formule e implemente esta política de seguridad y defensa; el de *Ámsterdam* (1997) codifica el alcance de las potenciales operaciones de carácter humanitario, de mantenimiento, y de imposición de la paz, las denominadas «tareas Petersberg», que ya se mencionaban en *Maastricht*, así como establece la base legal para futuras operaciones comunes de seguridad y defensa de la Unión. Finalmente, el de *Niza* (2000), como consecuencia de la propia Declaración, suaviza los puntos más conflictivos para intentar dar forma real y viable al proyecto<sup>7</sup>.

Para entender la pertinencia y la importancia de la «Declaración», se debe tener muy en cuenta el escenario estratégico del momento. La «Cumbre» es en cierta medida respuesta a los eventos de Kosovo de finales de los 90, y a la cierta sensación de incapacidad de la comunidad internacional, particularmente la europea, de intervenir a tiempo en las crisis. Hay cierto temor a una ruptura total de la estabilidad regional en la zona de Balcanes y en el Este de Europa, a lo que se suma la profunda huella que había dejado el genocidio de Ruanda (1994), que posiblemente sea una de las causas del elevado número de misiones y operaciones que la UE lanzó en África<sup>8</sup> en estos 25 años.

### ¿Qué pretendía decir realmente la declaración de Saint-Malo?

Mucho se ha escrito y se sigue escribiendo sobre asuntos como la defensa europea, la defensa común, el Ejército europeo, el Ejército de europeos, la autonomía estratégica, y otros conceptos no siempre bien explicados, en un lenguaje ambiguo que lleva a confusiones, a malentendidos, a buscar metas y objetivos inalcanzables, en una retórica que en ocasiones se encuentra más en el mundo de lo deseable (*wishful thinking*) que en el de lo real.

---

<sup>6</sup> La UEO (Unión Europea Occidental) fue una organización de defensa europea creada en 1954 (Tratado de Bruselas modificado), con un papel poco relevante y supeditado a OTAN. A mitad de los años 80 se rehabilita, y durante los años 90 se transforma en «brazo armado de la UE», convirtiéndose en el elemento clave para el futuro desarrollo de la PESD. La UEO deja de existir el 30 de junio de 2011. Para más detalle sobre la UEO en Europa consultar: ALCARAZ ALBERO, Francisco. *La configuración del marco defensivo europeo tras la II GM: el papel de la UEO*. Documento Marco IEEE 07/2011. [https://www.ieee.es/temas/recursos-documentales/2011/DIEEEM07\\_2011EIPapelDeUEO.html](https://www.ieee.es/temas/recursos-documentales/2011/DIEEEM07_2011EIPapelDeUEO.html)

<sup>7</sup> HOGHTON-CARTER, David. «The Saint Malo Declaration and its impact on ESDP after 20 years», *UK Defence Forum*. 9th January 2009.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

Saint-Malo viene a establecer unos principios realistas, los pilares fundamentales, los puntos clave, que permitieron el desarrollo de una PESD, y que posteriormente se reflejaron en las disposiciones del Tratado de Lisboa, y que siguen vigentes hasta ahora.

Es particularmente interesante el análisis que de estos puntos clave hace Peter Ricketts<sup>9</sup>, diplomático británico que participó directamente en los trabajos de redacción de la «Declaración», y que desgrana en un interesante trabajo<sup>10</sup>.

Destaca como punto origen, que permite iniciar este proyecto, la inclusión en el Tratado de *Maastricht* de un artículo (J.4.1) que establecía el objetivo de implementar una PESC, incluyendo el eventual encuadre de una política de defensa común, la cual podría derivar con el tiempo en una defensa común. Como suele suceder en Bruselas, este lenguaje pudo ser acordado porque podía ser interpretado de diferentes maneras, la clásica «ambigüedad» en los textos de la Unión. Esto permitía que un grupo de países liderado por Francia lo entendieran como una capacidad de defensa europea independiente de la OTAN, en una línea que tradicionalmente se ha denominado «europeísta», mientras que para otros, liderados por Reino Unido, los llamados «atlantistas», estaba fuera de toda cuestión el desarrollo de una capacidad de defensa propia de la Unión.

Dos años antes de la «Declaración», en la reunión de ministros de Asuntos Exteriores OTAN, celebrada en Berlín (1996), se acordó construir una «Identidad Europea de Seguridad y Defensa<sup>11</sup> (IESD)» como parte del proceso de modernización de la Alianza tras la Guerra Fría, y EE. UU. aceptó por primera vez que parte de la estructura de mando de la OTAN se podría «prestar» a la UEO, para planear y dirigir operaciones europeas en las que EE. UU. no quisiera involucrarse. No debemos olvidar que estaban todavía muy recientes los Acuerdos de Dayton (noviembre 1995) promovidos por EE. UU. ante la inoperancia europea, que ponían fin a la guerra de Bosnia, y que en poco tiempo (febrero 1998), el ciclo de conflictos en los Balcanes se reactivaría, esta vez en Kosovo.

En este marco, Ricketts considera que el punto de encuentro entre «atlantistas» y «europeístas» se estableció sobre el citado rol de la UEO, donde sus miembros deberían

---

<sup>9</sup> Posteriormente fue embajador de Reino Unido en París, y embajador representante permanente del Reino Unido ante la OTAN.

<sup>10</sup> RICKETTS, Peter. «The EU and Defence. The Legacy of Saint Malo», *RUSI Journal*, Vol. 162, Nº 3. June/July 2017, pp. 30-38.

<sup>11</sup> Ver definición en: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/european-security-and-defence-identity.html> y explicación de contenido en: <https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/notes04.pdf>

desarrollar la citada IESD, y asumir una mayor responsabilidad europea en asuntos de defensa. Se trataba así de evitar que las instituciones europeas pudieran tener algún día competencias en defensa, de forma que la UEO se convertía en el componente UE de defensa, como instrumento para fortalecer el pilar europeo de la OTAN. Se externalizaba así la defensa europea en un tercer organismo, la UEOUEO, supeditado a OTAN<sup>12</sup>.

Este escenario condujo a los gobiernos francés y británico a tratar de buscar vías convergentes, y a pesar de trabajar durante meses, se llegó a Saint-Malo sin nada acordado, y sin expectativas de alcanzar un gran acuerdo. Sin embargo, en solo siete horas de negociación se llegó a un texto, que se reproduce textualmente (en inglés) al final de este documento, y que conseguía salvar los desacuerdos, utilizando una vez más el lenguaje «diplomático de Bruselas», donde cada parte tiene cierto margen para interpretar el texto con su propio sesgo.

El **primer punto de la Declaración** es un claro ejemplo de las cesiones de las dos partes. Se deja clara la voluntad de los dos líderes de la necesidad de desarrollar una capacidad UE para acciones militares, y mientras Francia incluye que una «política de defensa común» es una aspiración legítima para la acción de la UE, Reino Unido lo equilibra dándole un carácter totalmente intergubernamental a la toma de decisiones, evitando de esta forma que ni la Comisión Europea ni el Parlamento tuvieran algún tipo de rol relevante en asuntos de seguridad y defensa.

El primer párrafo del **segundo punto** delimita claramente el alcance de la capacidad autónoma de la Unión, que se enmarca únicamente en las «crisis internacionales». Se está delimitando la acción de la Unión a la gestión de crisis, descartando las tareas de defensa. En el siguiente párrafo se detalla la defensa colectiva del territorio OTAN es una tarea exclusiva de la Alianza, lo cual era un punto clave para Reino Unido, y que implica que la UE no tendrá competencias en la defensa territorial de los EEMM. Los últimos párrafos de este segundo punto son más de procedimiento, pero sirven para evitar cualquier intento de la Comisión de reivindicar competencias en las áreas cubiertas por la Declaración.

El **tercer punto** fue controvertido, y no del todo bien cerrado. Establece que la UE podría tomar decisiones sobre acciones militares donde la OTAN no estuviera involucrada, sin

---

<sup>12</sup> RICKETTS. *Op. cit.*

prejuzar de forma directa si la OTAN tenía derecho a rechazar en primer lugar cualquier tipo de operación militar. ¿Tenía la OTAN derecho de tanteo inicial para abordar o rechazar una operación de gestión de crisis antes de que la UE se pudiera manifestar? Es un tema que nunca se consiguió resolver con claridad, pues Francia consideraba que atentaba contra la autonomía de decisión de la Unión, y el texto finalmente acordado simplemente dice que la UE solo actuaría donde la OTAN hubiera decidido no hacerlo (sin prejuizar si la Alianza tenía o no derecho de rechazar en primer lugar - *first refusal*).

En este mismo punto, también fue controvertido el tema de las estructuras, que para Francia eran esenciales. Se necesitaban medios para llevar a cabo el análisis de la situación, contar con fuentes de inteligencia, y tener capacidad para planeamiento estratégico<sup>13</sup>. Para Reino Unido era línea roja que las nuevas estructuras no duplicaran el aparato de planeamiento de OTAN en SHAPE, ni la estructura de mando de la Alianza con sus diversos Cuarteles Generales. El texto finalmente acordado se sustenta en una solución basada en los mencionados acuerdos de la Ministerial OTAN de Berlín (1996), donde la Alianza podría «prestar» parte de sus estructuras a la UE.

El **cuarto punto**, promovido también por Reino Unido, pretendía ser un incentivo para que los EEMM mantuvieran su gasto en defensa. La referencia a la industria de defensa se redactó de forma ambigua, una vez más por las cautelas de Londres y París a las posibles iniciativas de la Comisión en el área del material de defensa.

A modo de conclusión, podemos decir que la «Declaración» fue un intento de alinear los intereses de OTAN con las ambiciones de la UE, dando espacio a ambas organizaciones, a la vez que se establecían los «límites» de la PESD. En todo caso, y con independencia de las ambigüedades semánticas, se deja clara la idea de desarrollar una PESD con vistas a lanzar operaciones militares de la UE, limitadas a la gestión de crisis, y donde no se contemplaba la defensa territorial de Europa, tarea que se mantiene en el marco OTAN. El gobierno de esta nueva política sería intergubernamental, dirigida exclusivamente por las capitales europeas (por el Consejo), sin participación relevante ni de la Comisión ni del Parlamento europeo.

---

<sup>13</sup> Todo lo cual daría lugar posteriormente a la creación del Comité Militar de la UE, al Estado Mayor UE, y a la Célula de Inteligencia y Capacidad de planeamiento estratégico UE.

De forma sencilla, se marcan las líneas entre OTAN, que abordaría tareas de disuasión y defensa, de gestión de crisis, y de seguridad cooperativa, y la UE, que sería competente en las dos últimas: gestión de crisis y seguridad cooperativa. La disuasión y la defensa territorial europea se mantienen como tarea exclusiva de la OTAN.

Se puede decir que Saint-Malo consigue conjugar dos elementos hasta entonces no alineados; por una parte el desarrollo de una PESD como vía para que la UE pueda jugar su rol en la arena internacional, añadiendo a los instrumentos que ya tiene<sup>14</sup>, una capacidad autónoma de tomar decisiones y acciones en el campo de la seguridad y la defensa, y por la otra que OTAN permanece como la base de la defensa colectiva de los aliados, y que también podrá jugar un rol importante en tareas de gestión de crisis<sup>15</sup>.

Así, podemos asumir que los cuatro pilares fundamentales de la «Declaración» son:

1. El Consejo de la UE podrá decidir el desarrollo de una política de defensa común en el marco de la PESC, con toma de decisiones de manera **intergubernamental**.
2. La Unión debe dotarse de **capacidad de acción autónoma** (tanto institucional como militar), basada en fuerzas militares creíbles, y **limitada al marco de crisis internacionales** (gestión de crisis). Los compromisos de **defensa territorial** son responsabilidad de **OTAN**.
3. Las acciones militares de la Unión (gestión de crisis) se desarrollarán allá donde la OTAN no esté involucrada (sin aclarar prioridades), y se evitarán **duplicidades** en las estructuras de mando y de planeamiento.
4. Europa necesita reforzar sus Fuerzas Armadas, apoyándose en una **industria europea de defensa** competitiva.

### **Desarrollo de la PESD. De Saint-Malo al Tratado de Lisboa (2009)**

Es interesante analizar cómo en estos 25 años desde la «Declaración», la PESD/PCSD se ha ido materializando con base en estos cuatro pilares, no sin continuas y recurrentes tensiones entre «europeístas» y «atlantistas» en diversos asuntos, particularmente en la «autonomía europea» y en la «duplicidad».

<sup>14</sup> Diplomacia, cooperación al desarrollo, entre otros.

<sup>15</sup> HOWORTH, Jolyon. «Saint Malo plus five. An interim assessment of ESDP», *Policy Paper*, nº 7. Groupement d'Études et de Recherches, Notre Europe, November 2003, p. 4. <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/08/policypaper7-2.pdf>



### ***La rápida pero algo tumultuosa puesta en marcha de la PESD. Los primeros años***

Es un hecho que las intenciones recogidas en la «Declaración» se transformaron de forma muy rápida en estructuras concretas en el ámbito de la Unión. Se crea el Comité Político y de Seguridad (COPS), y en la parte militar, el Comité Militar (EUMC), el Estado Mayor (EUMS), además de otras diversas estructuras civiles y militares<sup>16</sup>, todas ellas con carácter intergubernamental, con la idea de poder planear y dirigir operaciones militares (siempre en el marco de la gestión de crisis). La UE se va dotando de estructuras de nivel político y de nivel estratégico-militar para dirigir y controlar las futuras acciones.

Con relación a la idea de una «capacidad autónoma basada en fuerzas militares creíbles», en la Cumbre de Helsinki de diciembre de 1999 se decide la creación de una fuerza militar para gestión de crisis, en lo que se denominó el Objetivo de Fuerza de Helsinki<sup>17</sup>, donde se pretendía que para el año 2003 (HLG 2003) la Unión debería ser capaz de desplegar en menos de 60 días una fuerza militar de hasta 60.000 efectivos, sostenible durante al menos un año (lo que implicaba la disponibilidad de 120.000 hombres, contando rotaciones). Las fuerzas las aportarían los EEMM, y no debemos olvidar que el escenario sobre el que se diseñaba todo seguía siendo Kosovo.

El ambicioso HLG 2003 se va retrasando, se pospone a 2010 (HLG 2010), aunque tampoco se acaba llegando a buen puerto. A la falta de contribuciones de los EEMM se suma el cambio de escenario estratégico<sup>18</sup>, y añadimos los roces y la cierta desconfianza entre las ambiciones europeas y la propia OTAN, materializadas para con dos aliados en particular, Estados Unidos y Turquía.

En poco menos de 5 años hemos pasado de un escenario estratégico dominado por los Balcanes, y en particular Kosovo (crisis de 1999), a otro donde los protagonistas son Afganistán (tras el 11-S) e Iraq (primavera de 2003).

A esto se suma una variable adicional, una OTAN en un mundo unipolar dominado por EE. UU. que no tiene adversario a nivel militar, y donde su tarea principal, la disuasión y defensa, pierde cierto sentido. La Alianza necesita reinventarse, y ya el Concepto

<sup>16</sup> Las estructuras actuales de la PCSD, que no son objeto de este trabajo, se detallan en la página web del Servicio Europeo de Acción Exterior. [https://www.eeas.europa.eu/eeas/csdp-structure-instruments-and-agencies\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/csdp-structure-instruments-and-agencies_en)

<sup>17</sup> *Helsinki Headline Goal* – Helsinki HLG, también llamado HLG (*Headline Goal*) 2003.

<sup>18</sup> El HLG estaba diseñado para afrontar una crisis tipo «Kosovo», y no tanto para las nuevas crisis que estaban surgiendo (Afganistán, Iraq, lucha contra el terrorismo...).

Estratégico<sup>19</sup> aprobado en la Cumbre de Washington (1999), recalca que, si bien la disuasión y la defensa siguen siendo las tareas principales de la OTAN, se añade que la gestión de crisis y los partenariados son también tareas importantes para fortalecer la seguridad y la estabilidad en el espacio euroatlántico. Se abre pues un escenario de «cierta competición» entre OTAN y la UE por las misiones de «gestión de crisis».

### ***La desconfianza de Estados Unidos, y las tensiones con Turquía***

Desde el primer momento, la propia «Declaración» y el consiguiente y previsible desarrollo de la PESD, generaron preocupación y cierta desconfianza en EE. UU., y en otros aliados. Solo tres días después de Saint-Malo, el 7 de diciembre de 1998, tras la reunión de ministros de Asuntos Exteriores de OTAN celebrada en Bruselas, la Secretaria de Estado americana *Madeleine Albright* hizo unas declaraciones<sup>20</sup> donde reconociendo las iniciativas europeas para desarrollar sus propias políticas de cooperación en asuntos exteriores y en seguridad, enfatizaba que éstas deberían ser consistentes con los principios básicos que habían sustentado la Alianza durante 50 años, y por tanto se debería evitar, lo que se ha venido en denominarse «las tres D's» (*decoupling, duplication, discrimination*). Se trataba de evitar el desacople o la separación, de forma que la toma de decisiones a nivel europeo no se desconectara de la Alianza; evitar duplicidades, en referencia a los escasos recursos de defensa para planeamiento de fuerzas, estructuras de mando operativas, y adquisiciones de material militar; y evitar discriminaciones, contra cualquier miembro de la OTAN que no fuera miembro de la Unión.

Solo unos meses después, y de una forma si cabe todavía más directa, en octubre 1999, Strobe Talbott, vicesecretario de Estado de EE. UU., declaraba<sup>21</sup> que «no querían una PESD que comenzara siendo parte de OTAN pero que fuera creciendo hacia fuera de OTAN, y que finalmente se alejara de OTAN, ya que eso llevaría a una PESD que inicialmente duplicaría a la OTAN, pero que podría llegar a competir con OTAN».

Estados Unidos presionaba para poner límites a las ambiciones europeas, y aunque apoyaba la iniciativa europea, pretendía que no hiciera sombra a OTAN. Se quería un desarrollo más en línea con el espíritu de la IESD, más supeditada a la Alianza. La nueva

<sup>19</sup> En la parte referida al Concepto Estratégico de 1999. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_56626.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_56626.htm)

<sup>20</sup> ISS-WEU. «From St Malo to Nice. European defence: core documents», *Chaillot Paper* 47. May 2001.

<sup>21</sup> HOWORTH. *Op. cit.*, p. 5.

criatura debería crecer respetando las normas de la familia (OTAN y EE. UU.); no se podía permitir que creciera de forma incontrolada y por su cuenta, pues podría llegar a independizarse, e incluso a competir con la propia familia.

En todo este entramado de difíciles equilibrios y cierta desconfianza latente, se produce la crisis de Iraq de 2003, con Reino Unido, Portugal y España entre otros, apoyando la invasión americana, y con Alemania y Francia rechazándola, lo que provoca nuevas tensiones entre aliados, y se ahonda en las discrepancias entre «atlantistas» (que apoyaban mayoritariamente la invasión) y «europeístas».

A todo lo anterior debemos sumar una nueva variable, la de los países del Este, del antiguo Pacto de Varsovia, que se iban integrando durante estos años tanto en la OTAN como en la propia UE. En marzo de 1999 Hungría, Polonia, y la República Checa se incorporan a la Alianza, siendo seguidas en marzo de 2004 por otros siete países de la antigua órbita soviética (Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania, y Rumanía). En mayo de 2004 ingresan en la UE 10 nuevos EEMM: Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, además de Malta y Chipre, y en 2007 lo hacen Bulgaria y Rumanía. Los diez países de la antigua órbita soviética, que tenían un fuerte sentimiento de que su liberación se la debían sobre todo a EE. UU., ingresan antes en OTAN que en la UE; los «atlantistas» suman nuevos adeptos.

Estos ingresos tienen una gran influencia en el posterior desarrollo de la cooperación entre OTAN y la UE, y por tanto en el propio desarrollo de la PESD. Se debe mencionar la situación de Turquía, aliado OTAN desde 1954, y eterno país candidato a ingresar en la UE (a pesar de contar con la frontal oposición de Grecia por motivos históricos), que ante la mencionada adhesión de Chipre a la Unión, provoca una situación de bloqueo *de facto* en aspectos relevantes de la cooperación entre ambas organizaciones.

A todos estos elementos, esencialmente políticos, es importante sumar algunos datos objetivos que aportan un cierto marco de realismo. De los 27 EEMM de la Unión, 22 (se podría decir que 23)<sup>22</sup> son simultáneamente aliados OTAN, lo que en términos de cifras

---

<sup>22</sup> Considerando el reciente ingreso de Finlandia en la OTAN, y el inminente de Suecia, todos los EEMM de la Unión excepto Austria, Chipre, Irlanda, Malta son a la vez aliados OTAN.

significa que de los 448 millones de ciudadanos de la UE, 435<sup>23</sup>, más del 96 % de la población de la Unión, están protegidos por el Tratado de Washington.

Si ampliamos los datos al gasto en defensa, las cifras son similares. Los 27 EEMM gastan en defensa 220.000 M<sup>24</sup> € al año, de los cuales prácticamente 215.000 M corresponden a los que también son aliados OTAN. Esto quiere decir que el 98 % del gasto en defensa de los países UE es simultáneamente gasto OTAN. Poniendo estas cifras en perspectiva OTAN, si el gasto total anual de la Alianza es de aproximadamente un billón de euros, los 23 aliados UE aportan poco más del 20 %<sup>25</sup>. Limitándonos únicamente a los números, y obviando las pertinentes matizaciones políticas, podemos decir que «prácticamente» todo el gasto en defensa UE es gasto OTAN, pero que este gasto de los EEMM de la Unión sólo supone poco más de la quinta parte del gasto total de la Alianza. Son datos fríos, pero que no se deben obviar en ningún caso.

En relación con las capacidades militares, en marzo de 2003 se aprueban los denominados «Acuerdos de Berlín Plus», de cooperación OTAN-UE en el marco de actividades de gestión de crisis lideradas por la UE, por los que la Unión hace uso de medios y capacidades OTAN, incluyendo estructuras de mando y medios para el planeamiento.

Estos acuerdos tuvieron su origen en una época en la que la dimensión de seguridad europea dependía de la OTAN<sup>26</sup>, y aunque sirvieron para dos misiones militares de la recién nacida PESD (CONCORDIA ya cerrada y ALTHEA, en Bosnia, todavía abierta), desde 2005 estos acuerdos, aunque en vigor, han dejado de utilizarse, por dos razones fundamentales<sup>27</sup>. Por una parte, por la existencia de una corriente de pensamiento en la UE que considera que «Berlín Plus» ha caducado y que pertenece a una etapa anterior (en la que la UE era dependiente de la OTAN en vez de su igual en cuestiones de seguridad), y por otra, más tangible: por la disputa entre Turquía y Chipre, que, desde el

<sup>23</sup> Datos consultados en la web Eurostat. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography/> el 2/11/23.

<sup>24</sup> Se incluye a Dinamarca, datos consultados en la web de la AED. <https://eda.europa.eu/publications-and-data/defence-data>

<sup>25</sup> Datos consultados en la web de OTAN. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_197050.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_197050.htm) el 2/11/23.

<sup>26</sup> El origen de los Acuerdos viene de la reunión de ministros de AAEE de la OTAN, en Berlín, en 1996, donde OTAN acordaba «prestar» medios y capacidades militares de mando y control, y de planeamiento, a disposición de la UEO, para sus operaciones de gestión de crisis. Posteriormente en la Cumbre de la OTAN en Washington, en 1999, se extendió esta cooperación a la UE.

<sup>27</sup> <https://www.europeanleadershipnetwork.org/commentary/nato-eu-cooperation-dont-forget-berlin-plus/>

ingreso de esta última en la UE en 2004, ha provocado que las operaciones de Berlín Plus sean rehenes de las sensibilidades greco-chipriota-turcas<sup>28</sup>.

### ***De la «Estrategia Solana» a la «Brújula de Borrell», pasando por Lisboa (Tratado)***

En este complejo y cambiante entorno estratégico, con un cierto alejamiento entre parte de Europa y EE. UU. consecuencia de la guerra de Irak, se aprueba en diciembre de 2003 la primera Estrategia Europea de Seguridad (EES), también llamada «documento Solana».

Se trata de un documento histórico, pues es la primera estrategia europea que aborda la dimensión de seguridad, aunque se debe enfatizar que también nace con importantes limitaciones. Por una parte, por no ser realmente una estrategia<sup>29</sup>, se acerca más a un documento tipo «visión», ya que únicamente identifica una serie de retos y amenazas, y establece unos objetivos estratégicos muy generales<sup>30</sup>. Está en la línea de muchos de los documentos aprobados en Bruselas, que tienen un carácter más declarativo que ejecutivo, donde se llega a acuerdos de mínimos, con importantes dosis de ambigüedad, para alcanzar consensos, y donde es tan relevante lo que se dice como lo que no.

La EES se enfoca hacia una aproximación a la seguridad basada sobre todo en el «poder blando<sup>31</sup>», enfatizando el binomio «seguridad-desarrollo»<sup>32</sup>, como fórmula para alcanzar la estabilidad y la propia seguridad, muy en línea de la idea de estado postmoderno<sup>33</sup>. Sobre lo que no contiene, la EES no tiene referencias a la “D” de Defensa. No se abordan

<sup>28</sup> Aunque los acuerdos siguen vigentes, no se utilizan desde diciembre de 2004, cuando ALTHEA (UE) relevó a la operación SFOR (OTAN). No se ha vuelto a lanzar una operación militar UE en el marco de Berlín Plus.

<sup>29</sup> Una estrategia de modo general debería contener esencialmente tres partes: objetivos o fines a alcanzar (*ends*), medios a utilizar (*means*), y formas (*ways*) en la que se utilizan estos medios para alcanzar los citados fines.

<sup>30</sup> Además, establece el multilateralismo como principio de actuación, y establece la necesidad de ser más activos, más capaces y más coherentes.

<sup>31</sup> *Soft power*.

<sup>32</sup> Normalmente la falta de seguridad impide el desarrollo, lo que provoca un círculo vicioso, menos seguridad impide el desarrollo lo que agudiza la falta de seguridad. Se trata de invertir el sentido de giro del círculo para convertirlo en virtuoso, proporcionar la seguridad que permita el desarrollo, el cual a su vez mejorará la propia seguridad, estableciendo así un ciclo virtuoso en el que ambas variables se refuerzan mutuamente.

<sup>33</sup> De acuerdo a la definición de Robert Cooper, diplomático británico que fue consejero de Asuntos Exteriores del primer ministro Tony Blair, y en 2002 director general de Asuntos Exteriores y Político-Militares del Consejo de la Unión, y que participó activamente en la elaboración de la Estrategia Europea de Seguridad, el estado postmoderno surge del colapso del estado moderno (construido este último sobre el concepto de Estado nación), y aunque pueda parecer paradójico, deriva hacia una situación de más orden. Es el caso de la Unión Europea, que nace del Tratado de Roma, se crea un nuevo orden a partir de los fallos del anterior, que se basaba en el estado moderno. Este nuevo orden no se sustenta en el equilibrio de poder, ni enfatiza la soberanía o la separación entre asuntos internos y relaciones internacionales. Se sustituyen los equilibrios de poder basados en la fuerza y la desconfianza, por una seguridad que se articula sobre la confianza mutua, la transparencia y una moral y principios comunes, que se aplican tanto a las relaciones internacionales como a los asuntos internos.

Estas ideas sobre el concepto del postmodernismo en las relaciones internacionales se encuentran, entre otras obras, en su libro *The Breaking of Nations. Order and chaos in the 21st Century*. London, Atlantic Books, 2004.

cuestiones de defensa entendidas en el sentido tradicional, asumiendo de forma implícita lo acordado en Saint-Malo (la defensa territorial de Europa es tarea de la OTAN, y la UE se focaliza en la gestión de crisis, con medios civiles y militares), y únicamente en sus párrafos finales se hace una referencia explícita a los acuerdos de «Berlín Plus».

Durante la primera década del siglo, la PESD se va asentando con el lanzamiento de numerosas operaciones de gestión de crisis, tanto civiles como militares. En el capítulo de capacidades, las ambiciones iniciales (*Headline Goal*) no se acaban de materializar, y en 2007 se crean los denominados Grupos de Combate<sup>34</sup> (*Battlegroups*) como capacidad de respuesta rápida de la UE en el marco PESD. Tras 17 años de existencia, con dos Grupos de Combate en alerta durante cada semestre, es significativo resaltar que todavía no hemos sido capaces de activarlos/desplegarlos nunca.

Volviendo al marco normativo, tras diez años de «Declaración», el 1 de enero de 2009 entra en vigor el Tratado de Lisboa, actualmente en vigor, cuyo texto recoge de forma clara los principios acordados en Saint-Malo, detallando el campo de juego PESD, que pasa a denominarse PCSD (la E de «Europea» se sustituye por la C de «Común»).

Así, el artículo 42, relativo a la PCSD, en su punto 1) se enfatiza que la Unión tendrá una capacidad operativa con medios civiles y militares, que podrá utilizar «fuera» del territorio de la Unión, en «misiones de gestión de crisis». En su punto 2) se indica que la PCSD incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión, que conducirá a una defensa común «cuando así lo decida» el Consejo por «unanimidad». En su segundo párrafo recuerda los compromisos de aquellos EEMM que consideran que su defensa común se hace en el marco OTAN. Finalmente, en el punto 3), los EEMM se comprometen a mejorar progresivamente sus capacidades militares.

Los cimientos de la PESD (ahora PCSD) establecidos en la «Declaración» de 1998 permanecen inalterables, y así se refleja en los citados tres primeros puntos del artículo 42. La Unión será plenamente competente en misiones de gestión de crisis, pero sólo «fuera» del territorio de la Unión, y las tareas de disuasión y defensa, la defensa territorial de Europa sigue siendo responsabilidad de la OTAN, aunque se abre una puerta a

---

<sup>34</sup> Los *Battlegroups* son unidades militares de 1.500 efectivos más apoyos, con capacidad de ser desplegados en cinco días desde su aprobación por el Consejo, durante 30 días, que se pueden extender hasta 120 si

avanzar hacia una defensa común, cuando el Consejo así lo decida por unanimidad, lo que siendo realistas no parece que vaya a suceder.

La realidad es que los EEMM mantienen completa soberanía en temas de seguridad y defensa; siguen siendo los que deciden sobre estos asuntos. Se refuerza el cuarto punto de la «Declaración» sobre gasto en defensa mediante el citado compromiso de gasto.

La realidad, fuera de la habitual retórica declarativa, es que la Política Común de Seguridad y Defensa no es realmente ni común (en el sentido de comunitaria, pues no solo no se cede soberanía, sino que está totalmente bajo la autoridad de los EEMM, del Consejo), ni es de defensa, pues hoy por hoy se limita a acciones de gestión de crisis (las denominadas misiones *Petersberg plus*, detalladas en el artículo 43.1) y siempre fuera del territorio de la UE. Es simplemente una política de seguridad, que no es poco.

Este marco, aunque limitado en alcance, ha permitido importantes avances en el ámbito de la gestión de crisis, en misiones tanto civiles como militares, donde la Unión cuenta con un muy diverso abanico de instrumentos (diplomacia, ayuda al desarrollo, militar, económico, etc.), que le han permitido consolidarse como un actor de primer orden en este ámbito, al menos a nivel regional.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, y la puesta en funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior, la relevancia de la UE en política exterior y de seguridad se ha seguido consolidando en gestión de crisis, en la dimensión de seguridad, pero sin avances significativos en la de defensa, y particularmente en lo comunitario.

Trece años después de la EES se aprueba en 2016 la *Estrategia Global de la Unión Europea en Política Exterior y de Seguridad* (EGS), que supone un avance con relación a la primera, principalmente por su carácter global, tanto en su dimensión geográfica, como en la del amplio espectro de instrumentos y políticas que promueve. La Unión se quiere convertir en un actor global, defensor del orden establecido y del mundo basado en reglas, y establece una serie de prioridades en su acción exterior. Aunque al igual que la EES es un documento eminentemente declarativo, se complementa con un «Plan de Acción» derivado, donde se promueven acciones específicas.

El nuevo documento vuelve a recalcar que los EEMM siguen siendo soberanos en sus decisiones relativas a defensa, pero se fomenta la cooperación en cuanto al desarrollo de capacidades y a crear una industria europea de defensa.

Además, la EGS aborda la ambición europea de «autonomía estratégica»<sup>35</sup>, utilizando un lenguaje de amplia interpretación, que reabre un viejo debate, nunca cerrado del todo, sobre el significado de esta idea, y su aplicación a la dimensión de defensa. La realidad es que lo que entiende Varsovia por «autonomía estratégica» en seguridad y defensa, no se parece mucho a lo que entiende París.

En marzo de 2022, y en un escenario marcado por el estallido de la guerra de Ucrania, se aprueba el documento denominado *Brújula Estratégica* (BE), que podemos considerar como tercer gran documento de carácter estratégico en el ámbito de seguridad y defensa en estos 25 años. Busca hacer más ejecutable lo recogido en la EGS, y profundizar en la seguridad, pero sin entrar en la defensa más allá de la parte de desarrollo de capacidades militares. Se promueve la creación (antes de 2025) de una Fuerza de Reacción Rápida, similar a los citados Grupos de Combate, pero de hasta 5.000 efectivos. Tanto los medios, como la voluntad de desplegarlos, siguen siendo decisión exclusiva de los EEMM, por lo que si durante 17 años no se han utilizado, nada invita a pensar que triplicar la dimensión de la apuesta la vaya a hacer más viable.

#### ***El cuarto pilar: la industria de defensa europea***

Con relación al cuarto pilar, sí se puede afirmar que es un ámbito de consenso entre «atlantistas» y «europeístas». La Comisión, aunque excluida implícitamente en la «Declaración» en lo relativo al desarrollo de la PESD/PCSD, en los últimos años ha ido adquiriendo cierto protagonismo en lo relativo a la industria de defensa.

En 2004 se crea la Agencia Europea de Defensa (AED), también con carácter estrictamente intergubernamental (en línea con lo indicado en la «Declaración»), y con un mandato<sup>36</sup> de promover la cooperación en temas de defensa entre y con los EEMM, para la adquisición, desarrollo y operación de nuevos medios militares de forma más conjunta. Además de ahorrar costes, y de favorecer la colaboración entre militares de distintos países de la Unión, refuerza también, y sobre todo, a la propia OTAN.

El desarrollo de capacidades militares es un asunto complejo. Los países deben atender simultáneamente a tres tipos de intereses: los nacionales, propios del país; los derivados de los compromisos con OTAN, y los de la Unión. Alinear estos tres elementos, en un

<sup>35</sup> En particular en su apartado sobre «seguridad y defensa» del punto 3.1) sobre «seguridad de la Unión».

<sup>36</sup> <https://eda.europa.eu/what-we-do/eda-in-short>



escenario donde además los intereses industriales (nacionales) también entran como factores de la ecuación, no es tarea fácil.

Admite poca discusión, el hecho de que las capacidades militares de los países europeos están fragmentadas, son muy diversas<sup>37</sup>, y existen importantes duplicidades.

Pasados 25 años desde Saint-Malo, los avances en temas de cooperación entre países europeos, en mejorar la eficacia y la eficiencia en el desarrollo de medios militares, han sido escasos y bastante limitados. Los intereses nacionales, tanto industriales como de priorización de capacidades, priman sobre los demás.

Sin embargo, a partir del año 2012<sup>38</sup>, la Comisión (por invitación del Consejo) se suma a los esfuerzos del propio Consejo y de la AED para el desarrollo de una industria europea de defensa, y de capacidades civiles y militares para la PCSD. Pero no es hasta la EGS (2016), cuando diversas iniciativas<sup>39</sup> empiezan a tomar forma y se empiezan a consolidar nuevos instrumentos, como que la propia Comisión Europea (CION) cuente (desde 2021) con una Dirección General<sup>40</sup> para Industria de Defensa y Espacio (DG DEFIS).

Aunque la Comisión empieza a participar en temas de defensa, y la propia presidenta Ursula von der Leyen haya declarado<sup>41</sup> que la seguridad y la defensa son una de las más altas prioridades de la Comisión, la realidad es que aunque se producen pequeños avances, parece que en la dirección correcta, la industria de defensa y el desarrollo de capacidades militares siguen siendo asuntos esencialmente nacionales, con la AED o la propia Comisión tratando de actuar como facilitadores, pero donde los intereses y las prioridades nacionales siguen prevaleciendo. La Unión aporta iniciativas que favorecen

---

<sup>37</sup> A modo de ejemplo de fragmentación y de diversidad, para un total de 120 buques tipo escolta (fragatas y destructores) que tienen los países europeos, hay 29 modelos (clases) diferentes que pertenecen a 11 países distintos, mientras que EE. UU., cuenta con 103 buques, de 4 clases, de las cuales 2 (clase *Ticonderoga* y clase *A. Burke*) hacen un total de 83.

<sup>38</sup> Conclusiones del Consejo (diciembre 2012). [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/134353.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134353.pdf)

<sup>39</sup> Iniciativas como la PESCO (cooperación estructurada permanente), EDF (Fondos Europeos de Defensa) se suman a otras como el CDP (Plan de Desarrollo de Capacidades) y la CARD (Revisión Anual Coordinada en Defensa) de la AED, o el *Civilian CSDP Compact* para el desarrollo de capacidades civiles [https://www.eeas.europa.eu/eeas/civilian-compact\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/civilian-compact_en)

<sup>40</sup> [https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/defence-industry-and-space\\_en](https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/defence-industry-and-space_en)

<sup>41</sup> VON DER LEYEN, Ursula. «Keynote speech at the World Economic Forum», *Handbook on CSDP*, Volume I, 4th Edition. Davos 22, January 2020, p. 196.

la cooperación, pero las decisiones de calado siguen siendo de las capitales. Bruselas facilita, pero se mantiene también el carácter «intergubernamental» de Saint-Malo.

### Consideraciones finales

Visto el desarrollo de la PESD/PCSD desde una perspectiva de 25 años, se puede decir que la criatura nació de parto difícil, y ha ido creciendo poco a poco en un entorno muy cambiante (de Balcanes, a Iraq, a Crimea, y Ucrania), y con ciertas disputas con sus hermanos mayores (en el sentido de edad, que no de capacidad, aunque también).

Aunque durante estos años ha habido recurrentes referencias a una «Europa de la defensa», a un «Ejército europeo», a la «autonomía estratégica» (entendida para algunos casi como independencia de la OTAN), en una retórica lo suficientemente amplia y ambigua que ha permitido distintas interpretaciones, la realidad es que los principios básicos<sup>42</sup> que dieron lugar al nacimiento de la PESD/PCSD, que se recogen en la «Declaración», se mantienen, y han permitido avances inimaginables hace 25 años. En gestión de crisis, la UE se ha convertido en un actor relevante a nivel regional, con 37<sup>43</sup> operaciones y misiones lanzadas desde 2003 (en tres continentes, Europa, África y Asia).

Son destacables también los avances que se están logrando con relación a las iniciativas en industria de defensa a nivel europeo, aunque estas están todavía bastante condicionadas a los intereses nacionales, pero que en todo caso deberían permitir mejorar las capacidades militares de los EEMM, lo que por una parte facilitaría la actuación como actor global en gestión de crisis, a la vez que contribuiría en las capacidades de la Alianza para la defensa territorial de Europa (el 98 % de la capacidad militar de la Unión se utilizaría para defender el territorio europeo en el marco OTAN).

A pesar de los avances, durante estos años ha seguido habiendo reiteradas discrepancias entre «europeístas» y «atlantistas», y entre estos últimos, el papel de Reino Unido como gran defensor de la OTAN en la defensa europea, ha sido asumido por los países del Este, liderados por Polonia, actual socio preferente de EE. UU. en Europa en temas de defensa, y que aboga por abandonar las ilusiones de una autonomía

---

<sup>42</sup> Política puramente intergubernamental, defensa territorial de Europa como tarea de OTAN, y promover tareas de gestión de crisis por parte de la Unión fuera de su territorio.

<sup>43</sup> [https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/159/la-politica-comun-de-seguridad-y-defensa#Misiones\\_%20Y%20Operaciones%20de%20La%20PCSD](https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/159/la-politica-comun-de-seguridad-y-defensa#Misiones_%20Y%20Operaciones%20de%20La%20PCSD)

estratégica europea<sup>44</sup>. Rusia, ha contribuido a despertar a algunos «europeístas» de sus sueños de «autonomía estratégica europea en defensa», entendida en el sentido tradicional del término, para limitarlo inicialmente al campo de la industria de defensa.

El escenario geopolítico actual en Europa es que, tanto Crimea en 2014, como sobre todo la invasión rusa de Ucrania en 2022, están provocando *de facto* que OTAN vuelva a dar prioridad a su tarea principal, «disuasión y defensa» (vuelve a tener un adversario, una amenaza definida, Rusia), lo que la lleva a situar en un segundo nivel las tareas de gestión de crisis (es significativa la abrupta finalización de la misión de gestión de crisis en Afganistán en 2021). Esta nueva situación puede abrir un claro espacio a la Unión para desarrollar su PCSD a la vez que mejora sus capacidades militares.

Esta «suerte» de posible reparto de tareas entre OTAN y UE, debería derivar en una disminución de las tensiones entre ambas organizaciones. No debemos dejar de recalcar que más del 96 % de la población de la UE está protegida por los compromisos OTAN, por lo que se puede decir que uno de los pocos puntos positivos de la situación actual es, además del fortalecimiento de la cohesión de la Alianza y de la propia UE, la disminución de síntomas de «esquizofrenia política» en algunos de los 22 (23 con Suecia) miembros de ambas organizaciones.

Los principios establecidos en Saint-Malo, limitados en alcance, pero realistas, han permitido desarrollar de forma notable una PCSD orientada a la seguridad y a la gestión de crisis, todavía con un importante margen de crecimiento, que permitiría a la Unión avanzar en sus ambiciones de actor global. Este 25 aniversario se puede y se debe celebrar como el de un acontecimiento clave en el desarrollo político de la UE.

Desde hace algunos años se viene hablando en Bruselas sobre la conveniencia de una revisión del Tratado de Lisboa, orientada entre otros temas a la ampliación o a reformar el rol de la Comisión y del Consejo. En esta potencial reforma se incluirían los asuntos internacionales, donde muchas voces, entre ellas en el seno del propio Parlamento Europeo, lamentan que las decisiones en política exterior estén limitadas por la regla de la «unanimidad», y abogan por avanzar hacia las «mayorías cualificadas» en diversos asuntos, lo que podría demoler la compleja estructura erigida en torno a la formulación

---

<sup>44</sup> <https://www.politico.eu/article/us-poland-europe-alliance-foundation-security/>

de las políticas de seguridad y defensa<sup>45</sup>, que se basa esencialmente en los principios acordados en Saint-Malo. Es probable que estas ideas, en el ámbito de seguridad y defensa, cuenten con la oposición de los «atlantistas», lo que obligará a buscar puntos de encuentro<sup>46</sup>. El nuevo escenario derivado de la guerra de Ucrania o las elecciones presidenciales americanas de 2024, donde *Donald Trump* podría volver a ser elegido<sup>47</sup>, son elementos muy a tener en cuenta y que podrían provocar cambios notables en la forma en la que la UE hace política de seguridad (y defensa).

Como decía Bzrezinski, y nos recuerda Baqués, para ser un actor estratégico<sup>48</sup> es necesario tener «voluntad» y «capacidad». Sobre la segunda, es más que discutible que la UE la tenga<sup>49</sup>, y sobre la primera, no parece que las diferencias entre «europeístas» y «atlantistas» nos permitan ser optimistas sobre una «voluntad europea», máxime cuando esta podría dañar de forma importante las relaciones con EE. UU.<sup>50</sup>.

Hasta ahora, parece que los principios fundamentales de la PESD/PCSD acordados en Saint-Malo seguirán vigentes, y visto desde un horizonte de 25 años, con sus luces y sus sombras, no podemos decir que nos haya ido tan mal.

*Abel Romero Junquera\**  
Capitán de Navío (Res)  
Analista IEEE

---

<sup>45</sup> DUFF, Andrew. «Towards common accord? The European Union contemplates treaty change», *European Policy Centre*. Discussion Paper, 31 Oct 2023. <https://www.epc.eu/en/Publications/Towards-common-accord-The-European-Union-contemplates-treaty-change-553e44>

<sup>46</sup> Los propios cambios para ir de la unanimidad a las mayorías cualificadas se deben aprobar por unanimidad, lo cual no parece que vaya a facilitar el proceso, al menos inicialmente.

<sup>47</sup> <https://www.nytimes.com/2023/08/19/world/europe/trump-2024-election-europe.html>

<sup>48</sup> Y además con ambición de actor global, no solo regional.

<sup>49</sup> Las ya citadas: fragmentación, diversidad, y duplicidad, sumadas al escaso esfuerzo en defensa de los europeos durante las últimas décadas, hacen que las capacidades militares de los EEMM de la Unión sean bastante limitadas para algo más que operaciones de gestión de crisis.

<sup>50</sup> BAQUÉS-QUESADA, Josep. *La construcción de una política exterior y de seguridad común en Europa. ¿Por qué es tan complicada?* Editorial Catarata, Madrid, 2023, pp. 83-85.

## Anexo I. Texto de la declaración de Saint-Malo

### Joint Declaration on European Defence

#### Joint Declaration issued at the British-French Summit (Saint-Malo, December 4<sup>th</sup> 1998)

The Heads of State and Government of France and the United Kingdom are agreed that:

1. The European Union needs to be in a position to play its full role on the international stage. This means making a reality of the Treaty of Amsterdam, which will provide the essential basis for action by the Union. It will be important to achieve full and rapid implementation of the Amsterdam provisions on CFSP. This includes the responsibility of the European Council to decide on the progressive framing of a common defence policy in the framework of CFSP. The Council must be able to take decisions on an intergovernmental basis, covering the whole range of activity set out in Title V of the Treaty of European Union.
2. To this end, the Union must have the capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them, and a readiness to do so, in order to respond to international crises.

In pursuing our objective, the collective defence commitments to which member states subscribe (set out in Article 5 of the Washington Treaty, Article V of the Brussels Treaty) must be maintained. In strengthening the solidarity between the member states of the European Union, in order that Europe can make its voice heard in world affairs, while acting in conformity with our respective obligations in NATO, we are contributing to the vitality of a modernised Atlantic Alliance which is the foundation of the collective defence of its members.

Europeans will operate within the institutional framework of the European Union (European Council, General Affairs Council, and meetings of Defence Ministers).

The reinforcement of European solidarity must take into account the various positions of European states.

The different situations of countries in relation to NATO must be respected.

3. In order for the European Union to take decisions and approve military action where the Alliance as a whole is not engaged, the Union must be given appropriate structures and a capacity for analysis of situations, sources of intelligence, and a capability for relevant strategic planning, without unnecessary duplication, taking account of the existing assets of the WEU and the evolution of its relations with the EU. In this regard, the European Union will also need to have recourse to suitable military means (European capabilities pre-designated within NATO's European pillar or national or multinational European means outside the NATO framework).
4. Europe needs strengthened armed forces that can react rapidly to the new risks, and which are supported by a strong and competitive European defence industry and technology.
5. We are determined to unite in our efforts to enable the European Union to give concrete expression to these objectives.