

Javier Solana Madariaga



© Consejo de la Unión Europea (2009)

España

Actualización: 31 enero 2018

Secretario general de la OTAN (1995-1999); Alto Representante de la UE para la PESC (1999-2009); ministro de Exteriores (1992-1995)

Francisco Javier Solana Madariaga

Mandato: 18 octubre 1999 - 1 diciembre 2009

Nacimiento: Madrid, 14 julio 1942

Partido político: Partido Socialista Obrero Español (PSOE)

Profesión: Profesor de Física

Editado por: [Roberto Ortiz de Zárate](#)

Presentación

Tras servir durante 13 años como ministro en los gobiernos socialistas de su país, el español Javier Solana fue elegido en 1995 secretario general de la OTAN y en 1999 se convirtió en el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea. Desde el primer puesto activó los bombardeos aliados contra Serbia en la guerra de Kosovo y acordó el marco de cooperación con Rusia. En sus diez hacendosos años como secretario general del Consejo de la UE y coordinador de la PESC, Solana se prestigió como un hábil negociador y un hombre de consensos que medió con éxito en varios conflictos europeos y que tejió una agenda personal con lo más granado del liderazgo internacional, aunque sus gestiones encallaron en el desafío nuclear de Irán y el drama de Palestina. Adalid del multilateralismo e incondicional de la marca Europa, elaboró

la primera doctrina de seguridad estratégica de la UE y dotó de sustancia a la Política Europea de Seguridad y de Defensa (PESD), que estrenó órganos operativos y lanzó sus primeras misiones, civiles y militares, para la gestión de crisis exteriores. En diciembre de 2009, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, Solana abandonó la función pública internacional y concentró sus actividades en el mundo académico y la alta consultoría.

(Texto actualizado hasta julio 2011)

– Biografía

1. Ministro en los Gobiernos del PSOE
2. El secretario general de la OTAN: los conflictos yugoslavos y la transformación de la Alianza
3. El Alto Representante para la PESC: los retos de la política exterior, de seguridad y de defensa europea
4. Reconocimientos y participaciones

1. Ministro en los Gobiernos del PSOE

Miembro de una familia con ascendientes destacados en las ciencias y las letras, su padre fue don Luis Solana San Martín, fallecido en 1962, doctor en Ciencias y profesor de Química, a su vez hijo del pedagogo y publicista Ezequiel Solana Ramírez, mientras que su madre, doña Obdulia Madariaga Pérez, fallecida en 2005, era hija del economista Rogelio de Madariaga y Castro, tercer conde de Torre Alegre, y prima carnal del ilustre pensador, diplomático y político, de credenciales liberales y europeístas, Salvador de Madariaga y Rojo (1886-1978), quien en los años de II República fuera embajador de España en Estados Unidos y ante la Sociedad de Naciones y, por breve tiempo, ministro del Gobierno. Javier es el tercero de cinco hermanos; mayores que él son Luis e Isabel, y menores Ignacio y Jesús.

El joven recibió toda su educación en Madrid. El Bachillerato lo cursó en el Colegio de Nuestra Señora del Pilar, un afamado centro privado religioso regentado por los Padres Marianistas. Luego se matriculó en la Universidad Complutense, donde emprendió la carrera de Ciencias Químicas, aunque terminó licenciándose en Ciencias Físicas en 1964. Ese mismo año ingresó en el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), prohibido y sumido en la clandestinidad bajo la dictadura del general Francisco Franco, luego de ser sancionado por la autoridad académica por haber organizado un foro de oposición estudiantil denominado Semana de Renovación Universitaria. La inquietud contestataria de Javier debió de recibir la influencia de su hermano mayor, Luis, un licenciado en Derecho especializado en Economía de Empresas y con formación militar al que sus actividades antifranquistas le acarrearón una condena a prisión en 1959.

Tras licenciarse, Solana viajó al Reino Unido para ampliar su formación y entre 1965 y 1970, con una beca de la Fundación Fulbright, estudió en diversas universidades de Estados Unidos. En este país tomó parte en las campañas de protesta contra la guerra de Vietnam y, tras concluir su contrato lectivo, prolongó su estadía un año más como investigador y presidente de la Asociación de Universitarios Extranjeros. En 1971 regresó a España y se vinculó a la Universidad Autónoma de Madrid, donde pasó a ejercer como profesor asociado de Física del Estado Sólido y se sacó el doctorado en Ciencias Físicas. En 1973 obtuvo la cátedra de esa especialidad en la Complutense. Desde esta posición académica llegó a publicar una treintena de artículos y trabajos sobre la materia hasta 1980, año en que sus crecientes compromisos políticos le empujaron a poner término a la vida universitaria.

Estrecho colaborador y amigo personal del nuevo secretario general del PSOE, Felipe González Márquez, un dirigente político de su misma edad, Solana participó en el XXVI Congreso Federal del partido, celebrado

en Suresnes, Francia, en octubre de 1974, cita que marcó la renovación generacional del socialismo español con el desplazamiento de la vieja dirección *histórica* del exilio, y resultó elegido secretario de Organización y Prensa de la Comisión Ejecutiva en el XXVII Congreso, primero en España desde la Guerra Civil, que tuvo lugar en Madrid en diciembre de 1976. En el XXIX Congreso, en octubre de 1981, cesó como secretario de Organización, pero continuó siendo miembro de la Comisión Ejecutiva Federal.

En junio de 1977 el entonces profesor de Física, con 35 años, salió elegido diputado por Madrid en las primeras elecciones democráticas desde el final de la dictadura franquista. En la Cámara baja de las Cortes, que añadieron a su mandato legislativo el constituyente, Solana compartió grupo parlamentario con su hermano Luis, elegido diputado por Segovia un lustro antes de convertirse, con la llegada de los socialistas al Gobierno, en el presidente de la compañía pública Telefónica.

Javier renovó el escaño en las elecciones de marzo de 1979 y octubre de 1982, votaciones estas últimas que otorgaron la victoria al PSOE por mayoría absoluta. El 3 de diciembre de 1982 González constituía su primer Gobierno y en él se estrenó Solana como ministro de Cultura. El 5 de julio de 1985, al constituirse el segundo Gabinete González, Solana agregó la función de portavoz del Gobierno y el 12 de julio de 1988, al inaugurarse el cuarto Ejecutivo, se puso al frente de Educación y Ciencia, ministerio en el que sustituyó a José María Maravall Herrero, mientras que Jorge Semprún Maura le tomó el relevo en Cultura. Como ministro de Educación, Solana fue el artífice de la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), norma modernizadora de la enseñanza en España que las Cortes aprobaron en 1990. Por último, el 22 de junio de 1992, se hizo cargo de la cartera de Asuntos Exteriores, dejada vacante por enfermedad por Francisco Fernández Ordóñez, quien iba a fallecer poco después.

En sus trece años de servicio ministerial, Solana se proyectó a la opinión pública como una de las personalidades más discretas, más dialogantes y menos controversiales del PSOE. Aunque esta especie de intangibilidad se remontaba a años atrás, a partir de 1992, el hecho de hallarse volcado en las labores diplomáticas y la política exterior le ahorró a Solana el desgaste personal sufrido por muchos de sus compañeros del Gabinete, empezando por el propio González, enredados en disputas internas del partido, en escándalos de corrupción o espionaje, y en la trama de la *guerra sucia* perpetrada contra el terrorismo vasco de ETA por los parapoliciales Grupos Antiterroristas de Liberación (GAL), situaciones que provocaron abundantes dimisiones.

En la pugna entablada en el PSOE entre las facciones de los *guerristas*, partidarios del vicesecretario general y vicepresidente del Gobierno Alfonso Guerra González, e identificados con la línea socialdemócrata clásica, y los *renovadores*, valedores de una mayor crítica interna así como más pragmáticos con los principios del libre mercado, Solana fue ubicado a menudo en un tercer grupo, menos perfilado, conocido como los *integradores*, quienes defendían la renovación aperturista del partido pero sin tonos beligerantes. Prudente y reservado, a la vez que risueño y optimista, el ministro era un hombre de talante conciliador que abominaba de las peleas y que intentaba rodearse de un ambiente cordial, aunque los observadores podían achacarle fácilmente inconcreción o vaguedad a la hora de pronunciarse sobre un punto candente. El sector *integrador* tendió puentes de encuentro entre las posiciones más enfrentadas del socialismo español, aunque su rasgo más definitorio era una fidelidad absoluta a González, particularmente en su pulso con Guerra por el control de la ejecutiva del partido.

Fue precisamente a instancias del sector guerrista, sólidamente instalado en el *aparato* del partido, que Solana no fue renovado en la Comisión Ejecutiva Federal en el XXX Congreso, en diciembre de 1984. El titular de Exteriores no regresó al supremo órgano dirigente del PSOE, como vocal, hasta el XXXIII Congreso, en marzo de 1994, justamente al socaire de la ventaja adquirida por los renovadores, que contaban ya con todo el apoyo de González, sobre los guerristas. Además, era miembro de la Comisión Ejecutiva de la Federación Socialista Madrileña (FSM), uno de los escenarios más ruidosos de la batalla que libraban las familias del partido.

Hacia agosto de 1995, gozando de una reserva de capital político prácticamente intacta y del respeto general de la opinión pública (para la que, sin embargo, no era tan conocido como otros dirigentes socialistas más comprometidos con la actualidad política diaria construida a golpe de declaración), Solana fue señalado por medios de comunicación nacionales como un posible cabeza de lista del PSOE, y por ende candidato a presidente del Gobierno, en las próximas elecciones generales, que González, muy erosionado tras los últimos escándalos y acuciado por la minoría parlamentaria de su partido, pensaba convocar para la primavera de 1996.

La perspectiva resultaba perfectamente verosímil, toda vez que el ministro, pese a sus altibajos en la ejecutiva federal del partido, venía siendo el número dos o el número tres en sus listas al Congreso por Madrid de todas las elecciones habidas desde 1977, la última vez en 1993. Su historial electoral, aun rigiendo el sistema de listas cerradas, podía considerarse brillante; en 1982, por ejemplo, había sido el cuarto diputado más votado de España con 719.000 votos, y en 1986 el sexto con 527.000. Solana, sin embargo, se descartó implícitamente como sucesor de González al manifestar de manera tajante que el secretario general de los socialistas tenía que ser de nuevo su cabeza de cartel.

Además, Solana tenía entre manos una agenda diplomática de lo más densa: España era ahora mismo, durante el segundo semestre de 1995, el país que presidía de turno el Consejo de la Unión Europea, y en noviembre y diciembre Madrid y Barcelona iban a acoger cuatro eventos de trascendencia: un Consejo Europeo centrado en la denominación de la moneda única europea y en la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental sobre la reforma del Tratado de la Unión Europea; la firma de la Nueva Agenda Transatlántica UE-Estados Unidos; la firma del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación con el MERCOSUR; y la primera Conferencia Euromediterránea, destinada a arrancar el llamado Proceso de Barcelona con los países ribereños del Magreb, los de Oriente Próximo, Turquía y Chipre.

2. El secretario general de la OTAN: los conflictos yugoslavos y la transformación de la Alianza

La necesidad de sustituir en la Secretaría General de la OTAN al belga Willy Claes, dimitido el 20 de octubre por su implicación en el escándalo Augusta-Dassault (desatado por unas acusaciones de soborno y falsificación de documentos en la compra de aviones de combate a estos fabricantes en su etapa como ministro de Economía de Bélgica), trastocó, en apariencia, una notable jugada de política interior, que de haberse concretado habría dibujado en España un escenario preelectoral muy diferente: con González por enésima vez como su candidato a presidir el Gobierno, los socialistas iban a ser derrotados en las urnas en marzo de 1996 por el Partido Popular (PP) de **José María Aznar**, para dos meses después despedirse del poder. Entonces, se especuló con que Solana, poco más o menos, tuvo que elegir entre ser el cabeza de lista electoral del PSOE o el secretario general de la OTAN, decantándose por la segunda opción.

Rápidamente erigido en el candidato del consenso de los 16 estados miembros, el presidente en ejercicio del Consejo de la UE fue propuesto para la Secretaría General de la OTAN (ocupada en el ínterin y en funciones por el vicesecretario general, el italiano Sergio Balanzino) por el Consejo Atlántico en su reunión de embajadores del 1 de diciembre. Se hizo notar la decidida apuesta por el español del Gobierno estadounidense de **Bill Clinton**. El nombramiento formal salió de la reunión del Consejo a nivel ministerial (titulares de Exteriores y de Defensa) celebrada en Bruselas el 5 de diciembre, fecha en que Solana se posesionó del cargo en la capital euroatlántica.

El 13 de diciembre el flamante secretario general, noveno en la historia de la organización, causó baja en el Congreso de Diputados al cabo de seis ejercicios legislativos. Por último, el 18 de diciembre, dos días después de clausurar junto con González el Consejo Europeo de Madrid, Solana quedó exonerado de sus funciones en el Gobierno español, donde permanecía como el último ministro sobreviviente del primer Gabinete socialista de 1982. González, que se quedaba sin su más fiel y estimado colaborador, le reemplazó

por el diplomático Carlos Westendorp Cabeza.

La selección de Solana, un trilingüe que hablaba el francés y el inglés, no dejó de causar cierta sorpresa, ya que a fin de cuentas era dirigente de un partido que hasta hacía una década larga se había distinguido por su rechazo frontal a la integración de España en la OTAN y a la presencia de bases militares de Estados Unidos en su territorio. El propio Solana era el autor de un manifiesto antiatlantista titulado *50 razones para decir No a la OTAN*, que el PSOE había utilizado para ganar las elecciones de 1982. Poco antes, en mayo de aquel año, el Gobierno ucedista de Joaquín Calvo-Sotelo había metido a España en la organización defensiva y puesto fin a su estatus formal de país neutral en el enfrentamiento entre los dos bloques de la Guerra Fría (una posición, empero, profundamente matizada por el convenio defensivo con Estados Unidos, que se remontaba al Pacto de Madrid de 1953 entre los gobiernos de Franco y Eisenhower), con el rechazo de toda la izquierda parlamentaria.

Pero una vez en el poder, en una mudanza que fueron madurando entre 1983 y 1984, González y sus lugartenientes cambiaron radicalmente de estrategia, pasando a defender las ventajas políticas que ofrecía la pertenencia, aunque condicionada (España no se integraría en la estructura militar de la Alianza, no admitiría armas nucleares en su territorio y buscaría la reducción de la presencia estadounidense) a la OTAN y organizando, en marzo de 1986, un arriesgado referéndum consultivo cuyo resultado afirmativo básicamente zanjó el fuerte debate político y social que la cuestión venía suscitando. Así, Solana y los socialistas, en sólo dos años, pasaron de proponer la salida de la OTAN a defender la continuidad en la misma con similar vehemencia.

Solana, el español aupado al puesto de mayor responsabilidad en un organismo internacional hasta la fecha (antes que él, Marcelino Oreja Aguirre, Federico Mayor Zaragoza y su compañero de gobierno y de partido Enrique Barón Crespo habían sido, respectivamente, secretario general del Consejo de Europa, director general de la UNESCO y presidente del Parlamento Europeo), era también el primer secretario general de la OTAN de un país ausente de su estructura militar integrada. Sin embargo, la llegada del PP al Gobierno vino a cambiar el estatus de aliado de España: en noviembre de 1996 el Gobierno Aznar decidió participar en el Comité Militar de Alianza, dando comienzo un proceso de integración en la estructura militar de mandos que iba a culminar el 1 de enero de 1999.

De la pacificación de Bosnia a la intervención en Kosovo

El mandato de Solana en la OTAN coincidió con una etapa crucial en la historia de la organización defensiva occidental. En la reunión que en diciembre de 1995 le elevó a él a la Secretaría General, el Consejo aprobó también la puesta en marcha de la Operación *Joint Endeavour*, esto es, el despacho a Bosnia-Herzegovina de la primera misión de mantenimiento de la paz conducida por la Alianza en un escenario posbélico, después de que su campaña de bombardeos aéreos contra las posiciones militares serbobosnias en agosto y septiembre (la Operación *Deliberate Force*), unida a los avances militares sobre el terreno de la alianza formada por el Gobierno bosnio de mayoría musulmana, Croacia y sus protegidos bosniocroatas precipitara el final de la mortífera guerra civil comenzada en 1992. El 11 de octubre las partes combatientes acordaron un acuerdo general de alto el fuego que entró en vigor al día siguiente y el 21 de noviembre los presidentes de Bosnia, Croacia y Serbia adoptaron en Dayton, Estados Unidos, un acuerdo final de paz que fue rubricado en París el 14 de diciembre.

Los 60.000 soldados de la Fuerza de Implementación (IFOR), aprobada por el Consejo de Seguridad de la ONU cinco días antes y encabezada por la Alianza pero integrada también por fuerzas de 16 países extra OTAN (señaladamente, Rusia), iniciaron su despliegue en la ex república yugoslava el 20 de diciembre, tomando el relevo a la desacreditada misión de cascos azules de la ONU, la UNPROFOR, y brindando un adecuado marco de seguridad al devastado país. La IFOR se coordinó con la nueva Misión de las Naciones Unidas en Bosnia-Herzegovina (UNMIBH), responsable de la vigilancia policial y los asuntos civiles. Justo un año más tarde, el 20 de diciembre de 1996, la IFOR fue reemplazada por los 32.000 efectivos de la Fuerza

de Estabilización (SFOR), que desarrolló las operaciones *Joint Guard* y, desde junio de 1998, *Joint Forge*, bajo la comandancia de un general de Estados Unidos.

Por lo demás, cuando Solana asumió la Secretaría General, la OTAN estaba ultimando la elaboración de sus nuevas nociones estratégicas y operativas, así como la reorganización de sus estructuras política y militar. También, estaba definiendo el nuevo marco de cooperación con Rusia para facilitar la futura ampliación de la Alianza a los antiguos países del bloque comunista.

Para el éxito de tamaño cúmulo de empresas, se apuntó que la personalidad de Solana, un político jovial, amigo de las fórmulas de consenso y dotado para las relaciones públicas, resultaba idónea a la hora de superar diferencias entre los estados miembros y de remover las suspicacias y temores de algunos estados no miembros, aunque en última instancia las decisiones, puramente políticas, que exigiesen una actuación enérgica o conminatoria iban a recaer en los gobiernos. Este tácito reparto de roles pudo observarse en el bienio 1996-1997 durante las difíciles negociaciones con Rusia para que aceptara el ingreso en la OTAN de los estados de Europa central y oriental a cambio de un amplio sistema de consultas y cooperación. El 14 de mayo de 1997 Solana y el ministro ruso de Exteriores, **Yevgueni Primakov**, ultimaron en Moscú la denominada Acta Fundacional sobre las Relaciones Mutuas de Cooperación y Seguridad entre la OTAN y Rusia, que fue firmada trece días después en París por los mandatarios de los países aliados y el presidente **Borís Yeltsin**.

Por otro lado, la contención de la misión de pacificación en Bosnia-Herzegovina frente a las provocaciones de las facciones locales aún no desarmadas fue, en parte, consecuente con el espíritu de Solana, personalmente reactivo a expresiones de dureza que pusieran en peligro el delicado cese de hostilidades vigente desde el Acuerdo de Paz de Dayton. Sin embargo, la sobriedad o laxitud de la IFOR y la SFOR tuvo el efecto perverso de prolongar la impunidad de los presuntos criminales de guerra, que ahora se encontraban en situación de prófugos del Tribunal Penal Internacional con sede en La Haya, creado por la ONU para juzgar los crímenes de guerra cometidos en la antigua Yugoslavia. Los casos más destacados eran los de Radovan Karadzic y Ratko Mladic, máximos responsables civil y militar respectivamente de la Republika Srpska (la entidad serbobosnia) durante la guerra, quienes, con la ayuda de sus partidarios en los bastiones del nacionalismo serbio, evadieron una y otra vez los poco convincentes dispositivos de búsqueda y captura montados por la OTAN.

Sin abandonar la ex Yugoslavia, el 23 de marzo de 1999, la escalada represiva del Gobierno de Serbia contra los bastiones del independentismo armado albanés en la provincia de Kosovo condujo a Solana, luego de lanzar repetidos ultimatos e intentos de conciliación no exentos de titubeo, de fracasar en Rambouillet, cerca de París, unas negociaciones políticas de alto nivel en torno al plan de paz propuesto por los aliados y de recibir del Consejo Atlántico, mediante la llamada *activation order*, la autorización para así proceder cuando lo considerase oportuno, a ordenar el inicio de la campaña de bombardeos aéreos *Allied Force* contra objetivos yugoslavos, tanto civiles como militares, en Serbia y Kosovo.

Los ataques de la aviación aliada contra el poder serbio se hicieron sin la autorización del Consejo de Seguridad de la ONU, donde Rusia no estaba dispuesta a facilitar una resolución avalando el uso de la fuerza contra un país que consideraba amigo, y en puridad carecieron del sostén jurídico que les habría convertido en no impugnables desde el derecho internacional. Ejecutor de una decisión de lo más difícil tanto en lo político como en lo personal, Solana permaneció no obstante intransigente en la exigencia al régimen del presidente federal **Slobodan Milosevic** de que retirara completa e incondicionalmente sus fuerzas de Kosovo para poner fin al destructivo castigo aéreo. En estos tensos días, el cariacontecido semblante de Solana delataba la desazón que le causaban el fracaso de las presiones políticas a Belgrado y la adopción de una solución de fuerza cuyo desenlace era incierto.

Finalmente, la perseverancia bélica de la Alianza doblegó al poder serbo-yugoslavo, que el 10 de junio de

1999, al día siguiente de suscribir un documento de capitulación en la localidad de Kumanovo, comenzó a evacuar sus tropas militares de la provincia, cuya soberanía por la república de Serbia, empero, no fue cuestionada. Entonces, Solana ordenó la suspensión de *Allied Force* con carácter inmediato y el despliegue de una fuerza militar de interposición, la KFOR, con una dotación prevista de 50.000 soldados de una treintena de países (incluido, en un indudable éxito diplomático de Solana, Rusia), para la que, como había sucedido con la IFOR y luego con la SFOR, se movilizó al Cuerpo de Reacción Rápida del Mando Aliado Europeo (ARRC, operativo desde 1992).

Allied Force concluyó formalmente el 20 de junio tras verificar el mando aliado que la evacuación militar serbia se había completado, aunque las avanzadillas ruso-franco-británicas del operativo terrestre (*Joint Guardian*) de la KFOR, a las que siguieron otros contingentes alemanes, italianos y estadounidenses, cruzaron las fronteras de la provincia ya el 12 de junio. La segunda fase de la intervención de la OTAN en Kosovo sí recibió la autorización del Consejo de Seguridad de la ONU, mediante la resolución 1.244 del 10 de junio, la cual activó además una Misión civil bajo bandera de la propia ONU, la UNMIK. En la nueva Administración Interina de Kosovo, en la práctica un protectorado internacional en un territorio ocupado, la OTAN se encargó de mantener la paz y la seguridad –muy precarias, por otro lado-, mientras que una estructura de cuatro pilares jurisdiccionales civiles quedó bajo la responsabilidad repartida de la UNMIK, la OSCE y la UE.

La primera agresión bélica de la OTAN a las fuerzas de un Estado soberano para detener un conflicto cuya escalada habría podido acarrear incalculables consecuencias para la seguridad de toda la región tuvo un considerable coste político para la Alianza por las numerosas víctimas civiles (los invariablemente denominados "daños colaterales") de los ataques aéreos, la falta del aval de la ONU a los mismos y las profundas grietas abiertas en las relaciones con Rusia. Solana justificó la intervención de los aliados en Kosovo por razones humanitarias, para frenar las violaciones masivas de los Derechos Humanos sobre el terreno, y por coherencia con los compromisos adquiridos en la seguridad continental fuera de los territorios de los estados miembros, según la doctrina del Nuevo Concepto Estratégico (NCE) que quedó definitivamente perfilada en el Consejo Atlántico de Washington del 23 y el 24 de abril, en mitad de la guerra aérea contra Serbia.

En la cumbre gubernamental de Washington, convocada con motivo del quincuagésimo aniversario del Tratado del Atlántico Norte, la Alianza amplió su carácter defensivo para incluir el derecho de injerencia humanitaria y asumir responsabilidades de seguridad en escenarios de crisis más variados y complejos que los derivados de la clásica agresión a los estados miembros por ejércitos regulares de terceros países. Así, la OTAN se reservaba emprender procesos de prevención y gestión de crisis, y, si era necesario, actuar militarmente para atajar situaciones de riesgo o de violación de la seguridad que afectaran a los estados miembros en lugares fuera de área, incluso si no obtenía el permiso expreso del Consejo de Seguridad de la ONU, si bien rehusaría hacerlo en el caso de existir una prohibición específica del organismo internacional.

La cita en la capital estadounidense sirvió también para hacer capítulo de los avances realizados en la etapa de Solana como secretario general, considerada globalmente positiva por haberse completado la más profunda transformación de la Alianza. Los hechos más significativos fueron: el regreso -aunque parcial- de Francia (diciembre de 1995) y la entrada de España (noviembre de 1996) en la estructura militar integrada; la aprobación del concepto de las Fuerzas Operativas Combinadas Conjuntas (FOCC, CJTF en su sigla en inglés), dispositivo temporal "separable, pero no separado" que iba a permitir a los europeos llevar a cabo operaciones militares de tipo medio sin la participación de tropas de Estados Unidos (Consejo ministerial de Berlín, 3 de junio de 1996); la reforma de la estructura militar en el sentido de otorgar una mayor presencia a los europeos en las cadenas de mando; y la ya citada Acta Fundacional de las Relaciones OTAN-Rusia de 1997, que fue negociada personalmente por Solana con el Kremlin.

Además, en el Consejo Atlántico reunido el 8 y el 9 de julio de 1997 en Madrid al nivel de jefes de Estado y

de Gobierno, se estrenó un esquema de seguridad euro-atlántica que atañía a los 16 estados miembros y a otros 26 estados no miembros, siguiendo una geometría de círculos concéntricos. Estos 44 estados quedaban vinculados por el Consejo de la Asociación Euro-Atlántica (CAEA, sustituto del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte de 1991), el cual celebró en la capital española su primera cumbre de mandatarios. También, se suscribió una Carta de Asociación Especial con Ucrania, de inferior rango al Acta con Rusia, y se aprobó el ingreso en la Alianza de Hungría, Polonia y la República Checa, mudanza histórica que tuvo lugar el 12 de marzo de 1999.

Su absorbente trabajo en Bruselas no canceló la participación de Solana en la política nacional del PSOE. En el XXXIV Congreso del partido, en junio de 1997, que marcó la marcha de González de la Secretaría General y su sustitución por el ex ministro de Trabajo y de Administraciones Públicas Joaquín Almunia Amann, Solana abandonó la Comisión Ejecutiva Federal y pasó a ocupar un puesto de menor relieve en el Comité Federal, máximo órgano entre congresos. En el XXXV Congreso, en julio de 2000, que condujo a la Secretaría General al joven secretario del partido en León, **José Luis Rodríguez Zapatero**, Solana fue elegido número dos en la lista de miembros de dicho Comité. Año y medio después, en enero de 2002, el sector guerrista de la FSM propuso a Solana como candidato a alcalde de Madrid, una plaza fuerte del PP, pero Zapatero y la Ejecutiva Federal impusieron a **Trinidad Jiménez García-Herrera**, la secretaria de Relaciones Internacionales del partido.

3. El Alto Representante para la PESC: los retos de la política exterior, de seguridad y de defensa europea

Prestigiado ante los gobiernos de los estados de la OTAN, buena parte de los cuales eran también miembros de la UE, Solana fue la personalidad escogida por el Consejo Europeo reunido en Colonia el 3 y el 4 de junio de 1999 para desempeñar el nuevo cargo de Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), conocido informalmente como *Mr. Pesc*, que había instituido el nuevo Tratado de la UE, firmado en Ámsterdam el 2 de octubre de 1997 y en vigor desde el 1 de mayo de 1999. Desde esta fecha venía fungiendo como alto representante el diplomático alemán Jürgen Trumpf, pero esta titularidad se consideraba meramente interina, sin dimensión política y carente de verdadera operatividad.

El 6 de octubre de 1999 Solana cesó en sus funciones como secretario general de la OTAN, siendo sucedido por el hasta ahora ministro de Defensa británico, **George Robertson**, y el 18 de octubre tomó posesión como alto representante de la PESC con un mandato de cinco años. En añadidura, el 19 de noviembre el Consejo de la Unión Europea Occidental (UEO) le eligió secretario general de la organización, cargo que asumió el 25 de noviembre en sustitución del portugués José Cutileiro.

Como alto representante de la PESC –en la práctica, el secretario general del Consejo de la UE pero con funciones potenciadas-, Solana tenía el cometido fundamental de asistir al Consejo (los ministros de Exteriores de la UE) en la formulación, elaboración y aplicación de sus decisiones políticas. Podía asimismo conducir el diálogo político con terceros países en nombre de aquel. Este atributo garantizaba a Solana situaciones de protagonismo de carácter regular, principalmente con motivo de las cumbres semestrales UE-Rusia (conducidas en el marco del Acuerdo de Asociación y Cooperación vigente desde diciembre de 1997) y las cumbres anuales UE-Estados Unidos, en las que el alto representante participaba junto con el jefe de Estado o de Gobierno del país que presidía de turno el Consejo y el presidente de la Comisión Europea.

Fuera de estos esquemas pautados, Solana manejó una apretada agenda de recepciones y viajes de alto nivel en los que sostuvo reuniones bilaterales de trabajo con un número imponente de gobernantes, diplomáticos y altos funcionarios de todo el mundo. Sus habilidades mediadoras salieron a relucir en Macedonia en la negociación del acuerdo de paz de Ohrid, finalizado en agosto de 2001, que puso término a las violencias intercomunitarias cuasi bélicas entre el Gobierno de mayoría eslavomacedonia y extremistas de la minoría albanesa inspirados por el UCK kosovar.

No pudo decirse lo mismo en relación con el sangriento conflicto de Palestina, en el apogeo de la segunda intifada, donde en abril de 2002 el europeo pasó a integrar el llamado *Cuarteto* junto con los ministros de Exteriores de Estados Unidos, **Colin Powell**, y de Rusia, Igor Ivanov, más el secretario general de la ONU, **Kofi Annan**. La incapacidad del Cuarteto, es decir, las principales instancias internacionales, para detener los crudos combates entre israelíes y palestinos y aplicar el plan de paz de la Hoja de Ruta no disimuló la pequeñez diplomática de una UE que exhibió una impotencia absoluta a la hora de contener la destructiva belicosidad del Gobierno israelí y de salvaguardar la integridad del Gobierno autónomo de la OLP internacionalmente reconocido.

En febrero de 2002 Solana respaldó el plan de paz saudí para Palestina, que Israel rechazó, y en abril siguiente consiguió reunirse con el presidente **Yasser Arafat** en su semiderruido cuartel de Ramallah, rodeado por los tanques israelíes, pero en Jerusalén encontró cerrada la puerta del primer ministro **Ariel Sharon**, quien ya le había recibido en cuatro ocasiones en los últimos meses.

Puesto que la Presidencia nacional del Consejo rotaba cada seis meses, la figura de Solana aseguraba una cierta continuidad y coherencia en la gestión de la PESD, donde las decisiones se tomaban como norma general por consenso, esto es, se basaban en el principio de la cooperación intergubernamental (si bien el Tratado de la Unión permitía sortear la unanimidad estricta con el mecanismo de la abstención constructiva). Precisamente, la personificación permanente de la PESD generó algunos desajustes con la Comisión, institución supranacional que podía tomar decisiones de alcance exterior sólo por una mayoría simple de sus miembros y que las ejecutaba de manera autónoma. Así, en mayo de 2000 el comisario de Relaciones Exteriores, Chris Patten, manifestó que el secretario general del Consejo entraba en colisión con sus actividades y reclamó nuevas competencias para el colegio de comisarios.

Más tarde, en los prolegómenos del Consejo Europeo de Laeken-Bruselas de diciembre de 2001, Solana amenazó sutilmente con dimitir si la Presidencia belga del Consejo no modificaba el texto de la declaración de la cumbre en el que, a su entender, se cuestionaba la coordinación de la política exterior entre *Mr. Pesc* y el comisario de Relaciones Exteriores y se sugería la conveniencia de unificar ambos cargos en uno solo. Entonces, Solana, luego de hacer saber su postura al presidente de la Comisión, **Romano Prodi** (quien simpatizaba con la idea de concentrar todas las funciones de política exterior en un vicepresidente de la Comisión), notificó al primer ministro belga, **Guy Verhofstadt**, que le parecía inaceptable abrir ahora un debate que arrojaba dudas sobre la existencia de su propio cargo, cuando todavía le quedaban tres años de mandato. Además, ningún dirigente había expresado hasta el momento la más mínima crítica a su labor; al contrario, todos los líderes coincidían en elogiar los avances logrados por Solana en la PESD.

La visibilidad de la PESD

Y es que Solana pasó a encarnar la acción exterior de la UE precisamente cuando la PESD, seis años después de establecerse al amparo del primer Tratado de la Unión, el de Maastricht, debía dar paso, de acuerdo con las previsiones del Tratado de Ámsterdam, a una Política Europea de Seguridad y de Defensa (PESD). Concepto más evolucionado y ambicioso, la PESD era entendida como la vertiente operativa de la PESD, que pretendía incorporar al ámbito de responsabilidades de la Unión un rango de capacidades que hasta entonces habían sido competencia exclusiva de la UEO y la OTAN. Se abría así la posibilidad de crear una estructura común europea de defensa, con autonomía decisoria y, a ser posible, también material y logística. Los consejos europeos de Colonia y, sobre todo, Helsinki, éste último celebrado en diciembre de 1999, dieron luz verde a esta transformación y refuerzo del segundo de los tres pilares de la UE con la decisión de crear para 2003 un cuerpo militar europeo para la gestión de crisis, civiles y militares.

Aunque las Conclusiones de la Presidencia finlandesa hablaban simplemente de "fuerzas militares" y más en extenso, en los anexos, de "capacidades de reacción rápida de las fuerzas multinacionales europeas", los medios de comunicación se apresuraron a dar cuenta de la "Fuerza de Reacción Rápida Europea", expresión

inexacta que hizo fortuna. En Helsinki se decidió que la UE pudiera desplegar en el plazo de 60 días y mantener durante un mínimo de un año hasta 60.000 soldados, y disponer de capacidad logística y elementos aeronavales propios, sin recurso a los medios de la OTAN de ser necesario. Esta perspectiva de autonomía total, en realidad, no se contemplaba para el caso de grandes operaciones que movilizaran muchos medios y, por el momento, los sistemas de planificación de la OTAN iban a seguir siendo imprescindibles por carecer de ellos la UE. De hecho, el Consejo de Helsinki delineó el futuro componente militar de la PESD como un "objetivo común de carácter general".

Las capacidades militares de la UE se acogerían al mecanismo de la cooperación voluntaria de los estados miembros y se destinarían preferentemente a misiones de interposición y de mantenimiento de la paz en escenarios de conflicto europeos y, en un sentido general, a las denominadas *misiones Petersberg*, definidas por la UEO en 1992, asumidas expresamente por el Tratado de Ámsterdam y hasta ahora competencia exclusiva del Cuerpo de Ejército Europeo o Eurocuerpo, instrumento que ya estaba demostrando su efectividad en los senos de la SFOR y la KFOR. Ahora, el Eurocuerpo quedó definido como una fuerza militar permanente puesta a disposición de la UE o la OTAN y susceptible de convertirse en un cuerpo de reacción rápida que, por el momento, no debía identificarse con la futura *Fuerza de Reacción Rápida Europea*.

En cualquier caso, se trataba de desarrollar una auténtica identidad europea de seguridad y de defensa (IESD) y de asumir en mayor grado responsabilidades europeas en materia de defensa. Solana tenía unas ideas muy claras sobre el particular: una "Europa de la Defensa" era fundamental para que la UE alcanzara el peso que le correspondía en la escena internacional; la UE, sin embargo, no aspiraba a convertirse en una "potencia militar", sino en una "potencia civil con medios militares"; una defensa común basada en la puesta en común de capacidades nacionales no entrañaba un "Ejército europeo"; y no era concebible una defensa europea en la que no estuviera el Reino Unido.

Desde el punto de vista institucional, en 1999 en la capital finlandesa se dio luz verde también a tres nuevos órganos políticos y militares de carácter permanente, el Comité Político y de Seguridad (COPS, ya renunciado en el Tratado de Ámsterdam), el Comité Militar de la UE (CMUE) y el Estado Mayor de la UE (EMUE), cuya entrada en funciones iba a suponer la desactivación en la práctica de la UEO, de la que Solana seguía siendo el secretario general. El COPS, compuesto por representantes nacionales con categoría de embajadores o altos funcionarios y colocado bajo la autoridad del Consejo, ejercía el control político y la dirección estratégica de las operaciones militares de gestión de crisis. El CMUE, integrado por los jefes de Estado Mayor de la Defensa de los respectivos países, proporcionaba asesoramiento militar al COPS y al EMUE. Y este último, que trabajaba dentro de la Secretaría del Consejo, luego estaba adscrito al Alto Representante, se ocupaba de las labores tácticas, de planificación estratégica, de alerta temprana y de evaluación.

El 1 de marzo de 2000 se activaron con carácter provisional dichos órganos de la PESC-PESD y el 13 de noviembre siguiente el Consejo de Ministros de la UEO reunido en Marsella certificó la transferencia a la UE de sus competencias en la gestión de crisis y la prevención de conflictos. Esto no supuso la extinción de esta organización de seguridad estrictamente europea creada en 1955, pues se decidió retener una "estructura residual" y su concepto fundamental, la defensa colectiva de los estados miembros que establece el artículo V del Tratado modificado de Bruselas. Todas estas mudanzas, que fueron oficializadas y, en líneas generales, incorporadas al Tratado enmendado de la Unión por el Consejo de Niza de diciembre de 2000, vinieron a perfilar la posición de Solana dentro del entramado europeo.

El Tratado de Niza, aprobado en diciembre de 2000, firmado en febrero de 2001 y en vigor desde febrero de 2003, supuso un impulso de la PESD como parte fundamental de la PESC, en cuyo ámbito se instauró el mecanismo de las cooperaciones reforzadas. Según Niza, la definición progresiva de una política europea de defensa podría abarcar la defensa común, siempre y cuando no afectara al carácter específico de las políticas nacionales de seguridad y de defensa de los estados miembros y respetara las obligaciones

derivadas del Tratado del Atlántico Norte para aquellos estados miembros que (como Dinamarca) ya consideraban satisfechas sus necesidades defensivas dentro de la OTAN, la cual sí brindaba a sus miembros una garantía de defensa colectiva en caso de agresión por un tercer estado.

En este sentido, las conclusiones del Consejo de Niza fueron interpretadas como un frenazo a las expectativas creadas en torno a la defensa común europea. Tras la cita en la ciudad francesa, el propio Solana indicó que la *Fuerza de Reacción Rápida* se iba a limitar a acciones de tipo humanitario, que abarcaban sólo un rango de las misiones Petersberg de gestión de crisis. Pero la UE, y el alto representante se aseguró de ello, estaba resuelta a dotarse de una capacidad de intervención armada creíble. La PESD fue declarada operativa por el Consejo de Laeken en diciembre de 2001 y debutó sobre el terreno el 1 de enero de 2003 con la puesta en marcha de la Misión de Policía de la Unión Europea en Bosnia-Herzegovina (EUPM en su sigla en inglés), 500 agentes policiales que relevaron a la UNMIBH en la tarea de formar a los cuerpos de policía locales de acuerdo con las normas y la práctica europeas.

Poco después, el 31 de marzo, la UE activó en Macedonia un operativo militar de 400 soldados, Concordia, para sustituir al dispositivo *Armonía Aliada* de la OTAN en la misión de crear un entorno seguro para aplicar las reformas constitucionales contempladas por los acuerdos de Ohrid de 2001, que Solana había ayudado a fraguar. Concordia marcó todo un hito en la historia de la PESD: fue la primera operación militar de la UE, que estrenó su Fuerza de la Unión Europea (EUFOR, de manera que esta primera misión se llamó oficialmente EUFOR Concordia) y que de paso utilizó los recursos y las capacidades de la OTAN.

La EUFOR era, sin embargo, una fuerza de despliegue acusadamente temporal y de unas dimensiones bastante modestas en comparación con la *Fuerza de Reacción Rápida* prevista por el Consejo Europeo de Helsinki, que por el momento seguía sin materializarse (El objetivo de Helsinki para 2003 fue postergado en 2004 hasta 2007). EUFOR Concordia concluyó sus operaciones el 15 de diciembre de 2003, cuando la fuerza militar fue sustituida por una misión policial civil de 200 componentes, EUPOL Próxima, que se mantuvo hasta el 14 de diciembre de 2005; entonces, tomó el relevo el Equipo Asesor de Policía (EUPAT), que completó su misión en la república balcánica en mayo de 2006.

EUFOR Concordia abrió el camino para la más potente EUFOR Althea, que el 2 de diciembre de 2004 sustituyó a la SFOR en la misión de contribuir a la estabilidad de Bosnia; en realidad, la gran mayoría de los efectivos OTAN de la SFOR continuó en sus puestos y simplemente adoptaron nuevas insignias. 7.000 soldados de 33 países, 22 de ellos de la UE, encuadrados en tres Fuerzas Operativas Multinacionales tuvieron como primer comandante sobre el terreno al general británico David Leakey, quien a su vez rendía cuentas al vicecomandante supremo aliado en Europa –su compatriota John Reith-, es decir, un alto oficial de la OTAN, aunque reclutado en nombre de la UE.

La primera operación militar de la PESD que no tomó recursos OTAN y que podía considerarse *autónoma* en todos los sentidos fue Artemis, lanzada el 12 de junio de 2003 en la región de Ituri de la República Democrática del Congo, escenario de crudas violencias interétnicas, en respuesta a un llamamiento de Kofi Annan, toda vez que los observadores militares de la Misión de la ONU, la MONUC, allí destacados carecían del mandato y de los medios para frenar las matanzas. La misión de protección y estabilización Artemis, integrada por 1.400 soldados, franceses en su mayoría, fue también la primera operación de la PESD *fuera de área*. En septiembre del mismo año, los efectivos de Artemis, autorizados por la ONU como Fuerza Interina Multinacional de Emergencia (IEMF), transfirieron el control de la situación a una brigada de la MONUC, sellando su misión con éxito total.

La cuarta operación militar de la PESD conducida bajo el mandato de Solana fue, en la segunda mitad de 2006, una EUFOR específica para ese mismo país africano. Los 1.500 soldados de la EUFOR RD Congo reforzaron el operativo de la MONUC durante el período previo a las elecciones generales y se hicieron especialmente visibles en la capital, Kinshasa, cuyo aeropuerto custodiaron. EUFOR Chad/RCA mantuvo

desplegados entre enero de 2008 y marzo de 2009 en el este de Chad y el nordeste de la República Centroafricana 3.700 soldados que brindaron una protección efectiva a miles de refugiados de la vecina región sudanesa de Darfur y a las poblaciones locales. Y en diciembre de 2008 la UE despachó a las aguas costeras somalíes su primera misión naval, EUNAVFOR Somalia, operación codificada como Atalanta, para proteger al tráfico naval en una zona castigada por la piratería moderna.

Además de estas seis operaciones militares en el ámbito PESD, Solana y el Consejo pusieron en marcha nada menos que 20 misiones civiles, de la UE y de la PESC, con diverso cometido y para una serie países de África, los Balcanes, Europa Oriental, el Transcáucaso, Asia y Oriente Próximo, de las cuales 12 seguían activas cuando el primero se despidió del puesto de Alto Representante en diciembre de 2009. Esta veintena de misiones se clasificaban en: siete policiales (EUPM Bosnia-Herzegovina, EUPOL Próxima Macedonia, EUPAT Macedonia, EUPOL Kinshasa, EUPOL RD Congo, EUPOL COPPS para los Territorios Palestinos y EUPOL Afganistán); tres de *imperio de la ley* (EUJUST Themis Georgia, EUJUST LEX Irak y EULEX Kosovo); tres de asistencia al control de fronteras (EUSR BST Georgia, EUBAM Ucrania/Moldova y EUBAM Rafah); dos de monitorización (AMM Aceh y EUMM Georgia); dos de asistencia a la coordinación militar (la Acción de Apoyo a la AMIS, misión de la Unión Africana, en Darfur, y EUNAVCO Somalia); dos de *reforma del sector de seguridad* (EUSEC RD Congo y EUSSR Guinea-Bissau); y una de planificación (EUPT Kosovo).

La grieta transatlántica y la desunión europea sobre Irak

En diciembre de 2003, el Consejo Europeo de Bruselas aprobó un documento elaborado por el alto representante titulado *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*. En este texto, Solana identificaba una serie de desafíos mundiales y amenazas a la seguridad de la UE, a la cabeza de las cuales situaba el terrorismo global de masas, que los atentados del 11-S habían inaugurado con todo su dramatismo. Otras amenazas eran la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, los fenómenos de descomposición estatal y la delincuencia organizada. Solana se mostraba convencido de que, para hacer frente a este elenco de peligros, era imprescindible un "orden internacional basado en un multilateralismo eficaz". Las implicaciones estratégicas para Europa eran obvias, pero si los europeos querían aportar una contribución que correspondiera a su potencial, debían ser "más activos, más coherentes y aumentar sus capacidades".

La defensa del multilateralismo en las relaciones internacionales y la prevención de conflictos era un desmarque implícito de la doctrina y el estilo seguidos por la Administración estadounidense de **George Bush**. En los dos últimos años, preferiblemente de manera comedida y prudente, para no agrandar la brecha transatlántica, Solana venía llamando la atención sobre aspectos del proceder de la Administración Bush que eran objeto de crítica por sus aliados europeos, como el centro de detención de Guantánamo, la doctrina de la "autodefensa preventiva" y las urgencias belicistas en la crisis de Irak.

En enero de 2003, sin embargo, en el fragor del desencuentro entre Estados Unidos y los países de la "vieja Europa" (en expresión acuñada con tono despectivo por el secretario de Defensa de Bush, Donald Rumsfeld, para referirse fundamentalmente a Francia y Alemania) por el régimen de inspecciones de armas prohibidas en Irak, y en vísperas de las tarascadas diplomáticas en el Consejo de Seguridad de la ONU en torno al mandato legal para emprender una invasión que iba a suponer el derrocamiento del régimen de **Saddam Hussein**, Solana empleó la palestra del segundo seminario internacional de la serie *Guerra y paz en el siglo XXI*, celebrado en Barcelona y que ese año estaba centrado en las relaciones transatlánticas, para arremeter con inusual dureza contra la política de Washington, que "confundía el unilateralismo con el imperialismo". Días más tarde, el alto representante insistía, esperanzando, en que la guerra era "evitable".

Lo cierto fue que los manifiestos de apoyo a Estados Unidos firmados por numerosos gobiernos de la UE (empezando por el aliado incondicional británico y continuando por España e Italia) y de países del centro y el este de Europa en la antesala de la adhesión llevaron la división al corazón de la PESC, que quedó

gravemente puesta en entredicho, y dificultaron extraordinariamente la fijación de una posición común sobre Irak. Todo, para consternación del alto representante.

El 17 de febrero de 2003 el Consejo Europeo extraordinario de Bruselas adoptó un documento de mínimos por el que los Quince instaban al Gobierno irakí a cooperar al máximo con los inspectores de armamento para evitar el recurso a la fuerza militar y subrayaban que el marco de las decisiones sobre la crisis debía seguir siendo el Consejo de Seguridad de la ONU. La UE no excluía la guerra, pero apostaba por una solución pacífica. Sin embargo, los Quince fueron incapaces de emitir un mensaje unívoco sobre la oportunidad o no de lanzar a Bagdad un ultimátum explícito contenido en una resolución adicional a la ambigua resolución 1.441 de noviembre de 2002. Días después, Solana confesó "con franqueza" a los ministros de Exteriores que la Presidencia griega del Consejo, el comisario Patten y el alto representante no habían podido solventar las divisiones, y que él en particular había "fracasado".

La estrella mediática de Solana adquirió un mayor relieve institucional en 2004. El 25 de marzo, a rebufo de la conmoción causada por los atentados de Al Qaeda en Madrid y mientras su partido, el PSOE, bajo el liderazgo de Rodríguez Zapatero, formaba gobierno en virtud de su victoria electoral ante el PP, el alto representante nombró al holandés Gijs de Vries primer coordinador de las políticas antiterroristas de la UE. En junio, también con arreglo al mandato recibido de los gobiernos, Solana y de Vries presentaron a los ministros de Justicia e Interior su propuesta de crear un centro de análisis europeo de las amenazas terroristas internas. Esta célula se crearía en el seno de una unidad ya existente, el Sitcen (Centro Conjunto de Situación para el Análisis de Inteligencia), que se concentraba en las amenazas externas y dependía de la Secretaría General del Consejo, y sus informes de inteligencia interior estarían a disposición de la Oficina Europea de Policía, la Europol, la cual, de paso, tendría que mejorar sus capacidades operativas.

Días después, el 29 de junio, una cumbre de líderes europeos reunida en Bruselas sin el formato de Consejo Europeo, al tiempo que nombraba al primer ministro portugués **José Manuel Durão Barroso** presidente de la Comisión, designó a Solana futuro ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, posición que, fusionando los puestos de Alto Representante para la PESC y comisario de Relaciones Exteriores, instituía el Tratado Constitucional Europeo, aprobado definitivamente por el Consejo Europeo celebrado en Bruselas el 18 de junio. Si todo iba bien, el Tratado podría entrar en vigor en 2007.

El ministro de exteriores, que de paso sería vicepresidente de la Comisión, no sólo pondría un solo rostro y una sola voz a todos los ámbitos de la política exterior de la UE con poderes reforzados, sino que dispondría de un mayor presupuesto, de una plantilla más nutrida y de un verdadero servicio diplomático, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). La expresión de confianza y satisfacción de los Veinticinco con la labor desarrollada por Solana hasta la fecha estaba ahí, pero el español nunca sería ministro de Exteriores de la Unión porque el Tratado Constitucional se estrelló en el proceso de ratificación con los *noes* consecutivos de los referendos francés y holandés en mayo y junio de 2005. Mientras los líderes europeos se daban un período de reflexión para buscar una salida del atolladero constitucional, Solana siguió ejerciendo su segundo mandato de cinco años como alto representante con una atribución adicional, la jefatura de la Agencia Europea de Defensa, creada mediante la acción común del Consejo del 12 de julio de 2004.

El activismo exterior de Mr. Pesc: posibilismo en la Europa oriental y fiasco en Irán

En su segundo mandato, Solana continuó desarrollando una labor febril en el vasto terreno de la facilitación y la mediación de conflictos, llevando con él la bandera de la Unión Europea. Nuevos desafíos requirieron su implicación diplomática, que el alto representante afrontó con su *modus operandi* habitual, haciendo sentir su impronta humana. Cuando Solana desembarcaba en un escenario de conflicto, cuatro cosas podían darse por seguras: que estimularía una atmósfera lo más civilizada posible, que escucharía pacientemente a todas las partes, que apelaría suavemente al sentido común y que velaría por no hacer enfadar a nadie diciéndole algo que, sabiéndolo de antemano, iba a irritarle.

El *estilo Solana* resultaba muy útil en determinados escenarios, como los europeos, donde las gestiones compartidas del alto representante cosecharon nuevos y sonados logros, pero *fuera del área*, fundamentalmente en Oriente Medio, los frutos fueron hartos magros, como en Irán, o bien no los hubo en absoluto, como en Palestina. En esta última zona, sus reiterados toques de atención a la política de hechos consumados y a los desmanes bélicos israelíes, así como sus estímulos a la vivificación del cataléptico proceso de paz –que para la UE tenía que dirigirse a la solución de los dos estados y pasar, entre otros puntos, por la superación del caos político instalado en la Autonomía palestina y la renuncia por el partido radical Hamás, adueñado de Gaza, a las acciones terroristas junto con el reconocimiento del Estado de Israel- cayeron siempre en saco roto. La capacidad de la PESC para influir en los gobernantes israelíes podía considerarse nula.

En noviembre de 2004, en un esfuerzo compartido con los presidentes de Polonia, **Aleksander Kwasniewski**, y Lituania, **Valdas Adamkus**, Solana posibilitó en Kíev la apertura de una mesa de negociación entre los principales líderes políticos ucranianos que resolvió la aguda crisis postelectoral en el país eslavo y que terminó conduciendo a la Presidencia de la República, tras celebrarse una nueva votación certificada como no fraudulenta, al opositor **Viktor Yushchenko**

En la ex Yugoslavia, Solana intentó mantener a flote todo el tiempo que fuera posible el último vestigio federalista, la unión de Serbia y Montenegro, al cabo de los procesos de desmembración de los años noventa. En 2002 convenció al presidente de la segunda república, **Milo Djukanovic**, para que aparcara su proyecto soberanista y mantuviera a su país vinculado a Serbia dentro de un Estado federal renovado. Las negociaciones interrepublicanas alentadas por el alto representante alumbraron un acuerdo constitucional para reemplazar a la República Federal de Yugoslavia por una entidad más laxa llamada simplemente Serbia y Montenegro, la cual fue proclamada en febrero de 2003.

Cuando esta estructura federal se tornó inviable por la determinación independentista del Gobierno montenegrino, Solana asumió la fórmula de un referéndum vinculante cuyas condiciones se encargó de dictar a las autoridades de Podgorica. Celebrada la consulta en Montenegro en mayo de 2006 con un resultado afirmativo, al mes siguiente tuvo lugar la disolución pactada del Estado común, tras lo cual Serbia y Montenegro iniciaron su andadura como estados independientes y abiertos al ingreso en la UE, cuyo preámbulo imprescindible era la firma de sendos Acuerdos de Estabilización y Asociación.

Motivo principal de la reluctancia de Solana a posibilitar la independencia de Montenegro era el temor a desestabilizar el vecino Kosovo, donde la paz intercomunitaria era volátil y el Gobierno de la mayoría albanesa insistía en romper cualquier amarra jurídica con Serbia y en convertir a la antigua provincia, que seguía siendo un protectorado internacional de hecho, en un Estado independiente a todos los efectos. En marzo de 2007 fracasaron las conversaciones de Viena, auspiciadas por el ex presidente finlandés **Martti Ahtisaari**, sobre el estatus final del territorio, debido al antagonismo insoluble de serbios y kosovares, que, desoyendo las exhortaciones de Solana y otros responsables europeos e internacionales, rivalizaron en intransigencia.

Una vez agotada la fórmula de Viena y comprobado también que las negativas de Rusia y China –favorables a las tesis legalistas de Belgrado- iban a impedir una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU, Solana, al igual que la mayoría de los gobiernos europeos, asumió la inevitabilidad de la independencia kosovar, pero se esforzó a fondo para conseguir que la secesión unilateral fuera lo menos precipitada y traumática posible. Su nuevo interlocutor principal en Prístina, el ex cabecilla guerrillero y primer ministro electo **Hashim Thaçi** -uno de los políticos más radicales de la escena albanokosovar-, transigió con las condiciones impuestas por europeos y estadounidenses. Solana, en un diálogo paralelo, intentó ablandar la postura del Gobierno serbio, ofreciéndole la apertura de las puertas de la UE de par en par a cambio de la aceptación de la pérdida de Kosovo, sin resultado.

El 16 de febrero de 2008 el Consejo de la UE estableció EULEX Kosovo, misión civil para ayudar a establecer un Estado de derecho con vigencia del imperio de la ley —en lo que la UE tomaba el relevo a la UNMIK, mientras continuaba liderando la reconstrucción económica y la KFOR seguía vigilando la seguridad-, y al día siguiente la Asamblea de Prístina proclamó la independencia de la República de Kosovo. La cuestión de la independencia de Kosovo fue, como en 2003 la invasión de Irak, otra espina imposible de digerir por la PESC: el Consejo, considerando el "carácter especial" y "sin precedentes" de la segregación kosovar, dio a los gobiernos de la UE libertad para reconocer al nuevo Estado si así lo deseaban, cosa que hicieron una mayoría de países y, salvo España, todos los *grandes*.

La aceptación por Solana de un Kosovo independiente contrastó con la postura del Gobierno de su país y de su propio partido, que, teniendo presentes las aspiraciones soberanistas de los nacionalismos vasco y catalán, rehusó reconocer a Kosovo con los argumentos de que su declaración de independencia contravenía la Carta de la ONU y el Acta de Helsinki de la CSCE/OSCE. Cuatro años atrás, el rechazo frontal de Zapatero a la participación de tropas españolas en la ocupación de Irak ya había hallado un contrapunto en la postura del alto representante, favorable a mantener la brigada enviada por el Gobierno de Aznar y a aunar esfuerzos para estabilizar y reconstruir el destrozado país árabe, pese a que el régimen de ocupación internacional capitaneado por Estados Unidos había comenzado sin ningún mandato de la ONU. Sin embargo, Solana se abstuvo de criticar la decisión de Zapatero de repatriar a los soldados.

Por otro lado, la iniciativa lanzada por Zapatero en septiembre de 2004 sobre una Alianza de Civilizaciones, que apostaba por frenar el avance del extremismo islamista y por remover desconfianzas geopolíticas dando alas al diálogo multicultural, a la cooperación en materia antiterrorista y a la corrección de desigualdades sociales, no podía menos que recibir el apoyo entusiasta del alto representante, que en enero de 2008 fue uno de los principales disertantes del I Foro de la Alianza de Civilizaciones, en Madrid. Dispuesto a apaciguar aquellas tensiones que tuvieran un trasfondo de incomprensión cultural o religiosa y que involucraran a Occidente y sus valores, en 2006 Solana había realizado una especie de gira de desagravio por los países árabes moderados de Oriente Próximo al calor de las manifestaciones de cólera brotadas en el mundo musulmán por el caso de las caricaturas de Mahoma publicadas por la prensa danesa y reproducidas por cabeceras de otros países europeos.

Sin abandonar Europa aún, en septiembre de 2008 Solana, Durão Barroso y el presidente francés y presidente en ejercicio del Consejo Europeo, **Nicolas Sarkozy**, sostuvieron en Moscú y Tbilisi unas difíciles conversaciones con los presidentes de Rusia, **Dmitri Medvédev** y Georgia, **Mijeil Saakashvili**, centradas en la retirada de las tropas rusas de suelo georgiano, invadido durante la guerra de agosto a causa de la operación georgiana contra Osetia del Sur. La evacuación por el Ejército ruso a comienzos de octubre de sus últimos puestos de control en la zona de seguridad fronteriza con esta república secesionista permitió el despliegue de la Misión de Monitorización de la UE (JEMM) en las áreas adyacentes sudosetio-georgianas y abjazio-georgianas.

En diciembre de 2003 Solana aplaudió el acuerdo negociado por Estados Unidos y el Reino Unido con Libia por el que el país norteafricano renunciaba a desarrollar armas de destrucción masiva, y lo puso como ejemplo de la superioridad de las fórmulas diplomáticas sobre las militares en este capítulo concreto, citando de paso el "fracaso" de la detección de armas no convencionales en Irak. Por un tiempo pareció que la negociación y la persuasión sin amenazas podrían funcionar también con Irán, al que en noviembre de 2004 los gobiernos británico, francés y alemán, con el apoyo del alto representante, arrancaron en París un acuerdo que le comprometía a detener sus actividades de conversión y enriquecimiento de uranio, el apartado más controvertido de un programa de desarrollo nuclear que para Occidente era altamente sospechoso de perseguir la construcción de bombas atómicas.

El acuerdo de París fue inmediatamente papel mojado y en los años siguientes, hasta el final de su mandato europeo, Solana estuvo muy atareado intentando convencer a los negociadores iraníes en Viena, Ginebra,

Bruselas, Berlín y Teherán para que el programa atómico de su país suspendiera el enriquecimiento de uranio y se sometiera al régimen de la AIEA a cambio de un paquete europeo de incentivos políticos, comerciales y tecnológicos y, accesoriamente, a cambio de la suspensión de las sanciones internacionales en vigor (oferta de la "doble suspensión").

El proceso negociador, liderado por Solana en nombre de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU más Alemania (Grupo 5+1), fue exasperantemente lento y farragoso, estuvo lleno de altibajos y, a la postre, resultó infructuoso. El alto representante europeo manifestó su "decepción" con la intransigencia iraní, que cada día que pasaba acercaba el explosivo escenario de unas sanciones internacionales mucho más duras, incluida, quizá, la acción armada, considerada por la Administración Bush. Incluso en los momentos de mayor desazón, Solana no dejó de insistir en la necesidad de dar una "respuesta colectiva" al desafío iraní, vinculando al más amplio consenso cualquier decisión grave que las potencias occidentales pudieran adoptar sobre el particular.

Despedida con el Tratado de Lisboa

El Tratado de Lisboa, por el que se modificaban el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, el cual fue aprobado por el Consejo Europeo en octubre de 2007 para sustituir al fallido Tratado Constitucional y fue firmado por los Veintisiete dos meses más tarde, instituyó el puesto de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, versión potenciada de la oficina que Solana titularizaba y que, pese al diferente nombre, tenía el mismo ámbito jurisdiccional contemplado por la Constitución Europea para el nonato ministro de Exteriores de la Unión (la denominación ministerial fue removida del texto de Lisboa por exigencia del Gobierno británico). De acuerdo con el Tratado de Lisboa, el nuevo Alto Representante iba a estar al frente de la PESC y de su nuevo componente, la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD, una PESC evolucionada), y sus responsabilidades señeras en la representación exterior iba a compartirlas con el presidente del Consejo Europeo, cargo permanente que también establecía el Tratado.

Mientras el Tratado de Lisboa se adentraba en un sinuoso proceso de ratificación país por país, el experimentado Solana disfrutaba del crédito suficiente como para aspirar a un tercer mandato en 2009, que los gobiernos acaso no le habrían negado. Ahora bien, si Solana volvía a ser el Alto Representante, dado que en virtud de Lisboa se convertiría en vicepresidente de la Comisión -donde sólo podía haber un comisario por país-, obligaría a España a prescindir de su comisario con cartera, Joaquín Almunia, responsable de Asuntos Económicos y Financieros en el equipo de Barroso. Sin embargo, en febrero de 2008, el Gobierno de Madrid informó que le gustaría que Solana continuara en su oficina.

En abril siguiente, fuentes diplomáticas dieron por hecha la permanencia de Solana como alto representante por unos meses más, por lo menos hasta el final de su mandato en octubre de 2009, una vez entrado en vigor el Tratado de Lisboa en la fecha prevista del 1 de enero de 2009, lapso en el que el español disfrutaría de las nuevas prerrogativas otorgadas por Lisboa. Después de octubre de 2009 no había nada seguro, y de hecho ya empezaron a barajarse los nombres de candidatos alternativos. En junio de 2008, el *no* del referéndum irlandés de ratificación pospuso sine die la entrada en vigor del Tratado y arrojó nueva incertidumbre sobre el alcance del mandato de Solana.

El interesante zanjó la cuestión sobre su renovación o no el 5 de julio de 2009, una vez recompuesto el cronograma europeo con el acuerdo para celebrar en Irlanda un segundo referéndum de ratificación en el mes de octubre: en una entrevista al diario español *ABC*, Solana se descartaba explícitamente para un tercer mandato porque "diez años es más que suficiente", sobre todo después de haber logrado, la UE como colectividad y él al frente de la PESC, "cosas extraordinarias".

En lo que le quedó de mandato, Solana no disminuyó un ápice el frenesí, prácticamente diario, de su activismo diplomático: abogó por una resolución de la ONU que reconociera el Estado palestino (aunque

descartó que la UE fuera a dar ese paso sin negociaciones palestino-israelíes sobre la mesa) y emprendió su enésima gira por Oriente Próximo llevando el perenne mensaje del diálogo; viajó a Serbia, Kosovo, Macedonia, Pakistán y Afganistán, a cuyo presidente, **Hamid Karzai**, alabó posteriormente la decisión de celebrar una segunda vuelta de las elecciones presidenciales tras los escandalosos casos de fraude detectados en la primera; asistió en Phuket, Tailandia, al 16º Foro Regional de la ASEAN; instó a rusos y georgianos a que respetaran sus compromisos de paz de 2008; saludó el histórico acuerdo de entendimiento entre Turquía y Armenia; sostuvo sus últimas reuniones con los representantes iraníes sobre el programa nuclear; y participó en la 24ª cumbre UE-Rusia en Estocolmo y en la 13ª cumbre UE-Estados Unidos en Washington, donde departió con el presidente **Barack Obama** y se habló de reforzar los vínculos transatlánticos, una vez superados los desencuentros producidos durante la etapa Bush.

Solana deslizó su preferencia por el ex primer ministro y ex ministro de Exteriores italiano **Massimo D'Alema** para sucederle en el puesto de Alto Representante, pero el 19 de noviembre el Consejo Europeo de Bruselas se decantó por la mucho menos conocida **Catherine Ashton**, ex ministra laborista británica y actual comisaria europea de Comercio. El 1 de diciembre de 2009 entró en vigor el Tratado de Lisboa, luego de superar sus dos últimos escollos (las ratificaciones por Polonia y la República Checa), y Solana traspasó el testigo a Ashton.

Con 67 años, Solana se jubilaba de la función europea y de paso decía adiós a la vida política, aunque ya había anunciado su intención de seguir profesionalmente activo, trabajando preferiblemente en el mundo académico, los institutos de estudios internacionales y los centros de gestión de crisis. A comienzos de noviembre se difundió la información de que Solana sería el nuevo asesor de estrategia internacional de Acciona en el marco de la reestructuración de la cúpula directiva de este grupo empresarial español del sector de la construcción. A mediados de diciembre se anunció su incorporación a la Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE), institución formativa privada asentada en Barcelona e integrada federativamente en la Universidad Ramón Llull, donde iba a formar parte del claustro docente, en la Cátedra de Liderazgo y Gobernanza Democrática, y a presidir el nuevo Center for Global Economy and Geopolitics, dedicado al análisis político y económico y a la reflexión sobre las prácticas de buena gobernanza.

A últimos de mes, el Gobierno español reclutó a Solana para el servicio de Estado como el encargado de elaborar la nueva Estrategia Española de Seguridad (EES), un trabajo no remunerado, no institucional y dependiente directamente de la Presidencia del Ejecutivo, en el curso del cual el antiguo *Mr. Pesc* contó con la ayuda de los secretarios de Estado implicados en la seguridad del Estado y del Centro Nacional de Inteligencia (CNI); también, tomó en cuenta las recomendaciones de la Fundación IDEAS, un *think tank* del PSOE. Transcurrido un año, en diciembre de 2010, Solana entregó el documento redactado a Zapatero y en junio de 2011 el Consejo de Ministros aprobó el texto definitivo de la EES. Aparte, en febrero de 2010, la Brookings Institution, una entidad politológica pública de Washington, fichó al español para su panel de expertos y consultores internacionales en calidad de *Distinguished Senior Fellow*.

4. Reconocimientos y participaciones

Javier Solana, casado con la maestra de escuela Concepción Giménez Díaz-Oyuelos y padre de dos hijos, Diego y Vega, ha recibido numerosos premios y reconocimientos en el ejercicio de sus funciones internacionales, así como con posterioridad al mismo. Por parte de su país, España, posee la Gran Cruz de la Orden de Carlos III (1997), la Gran Cruz de la Orden de Isabel la Católica (2000), el Premio Extraordinario del Ministerio de Defensa (2009), el Premio Convivencia de la Fundación Manuel Broseta (2009) y el Premio Europeo Carlos V de la Academia Europea de Yuste (2010). En enero de 2010 la Casa Real anunció la concesión a Solana de la distinción de Caballero de la Orden del Toisón de Oro; el collar y la insignia le fueron impuestos por el rey **Juan Carlos I** el 15 de junio.

Por parte del Reino Unido, Solana es Caballero de la Orden de San Miguel y San Jorge (2000). Por parte de Alemania –uno de los países de la UE más encomiastas de su labor-, posee la Medalla Manfred Wörner del Ministerio de Defensa (2002), la Gran Cruz de la Orden del Mérito de la República Federal (2007) y dos galardones concedidos por la Conferencia de Munich sobre Políticas de Seguridad (Münchner Sicherheitskonferenz, MSC): la Medalla Paz a Través del Diálogo, en 2007, y el Ewald-von-Kleist Award, en 2010. A finales de marzo de 2010, continuando con este verdadero aluvión de reconocimientos, el presidente georgiano, Saakashvili, le condecoró con la Orden del Toisón de Oro de Georgia.

En 2005, el periódico polaco *Gazeta Wyborcza* reconoció su labor mediadora en la crisis política de Ucrania proclamándole *Hombre del Año*, honor que compartió con los presidentes Kwasniewski y Adamkus. En mayo de 2007 Solana, descrito por el jurado de la ciudad alemana como "un faro de esperanza en la profundización de la dimensión política de Europa y del propósito declarado de la UE de hacer una contribución decisiva a la paz mundial por medios de acción comunitaria basados en unos valores y convicciones comunes", recibió en Aquisgrán el prestigioso Premio Carlomagno, cúspide de un palmarés internacional que incluye también el Vision for Europe Award, concedido en 2003 por la Edmond Israel Foundation (EIF) con sede en Luxemburgo, el Statesman of the Year Award, otorgado el mismo año por el EastWest Institute (EWI) de Nueva York-Bruselas-Moscú, y el Wateler Peace Prize, concedido en 2006 por la Fundación Carnegie de La Haya. Su tío en segundo grado, Salvador de Madariaga, ya había recibido el Carlomagno en 1973, premio que tenía otros dos destinatarios españoles, el rey Juan Carlos (1982) y Felipe González (1993).

En 2008 Solana fue galardonado con el Premio de la Paz del Parlamento Unido de Niños del Mundo. Y en 2010 fue Premio Internacional de Periodismo, otorgando conjuntamente por el Club Internacional de Prensa (CIP) y la Asociación de Corresponsales de Prensa Extranjera (ACPE). En diciembre de ese año la London School of Economics (LSE) le investió doctor honoris causa en Ciencias Políticas.

Solana ha sido en todos estos años un ponente habitual en conferencias y seminarios organizados por organismos académicos, centros de investigación y *think tanks* de Europa y Estados Unidos, como el Council on Foreign Relations (CFR), la Foreign Policy Association (FPA), el EWI, las ediciones anuales de la MSC y el ciclo de debates *Guerra y Paz en el siglo XXI*, que desde 2002 organizan el Ayuntamiento de Barcelona y el *think tank* catalán Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB). Solana preside desde su origen la junta directiva de la Fundación Madariaga-Colegio de Europa, entidad basada en Bruselas y creada por antiguos alumnos del Colegio de Europa de Brujas-Natolin, que promueve la visión europeísta de Salvador de Madariaga. Es asimismo miembro de honor del capítulo español del Club de Roma y miembro titular del Consejo Internacional del Centro **Shimon Peres** por la Paz.

En febrero de 2010, por nombramiento del Ministerio de Cultura, se incorporó como vocal al Real Patronato del Museo del Prado; al mismo tiempo, ingresó también en el Patronato de la Fundación 'la Caixa' de Barcelona. El siguiente mes, el CIDOB de Barcelona le dio asiento en su Patronato y le nombró su presidente de honor. En marzo también, Solana adquirió la misma condición en el Centro Henry Dunant para el Diálogo Humanitario (DH), una ONG vinculada a la Cruz Roja y con sede en Ginebra, especializada en la mediación técnica para la resolución de conflictos. Sin abandonar 2010, en diciembre, Solana estrenó la presidencia del Aspen Institute España. Creado como fundación independiente, el patronato de la sección española de este foro de debate celebró su primera reunión en Madrid en marzo de 2011.

En 2010 salió a la venta *Reivindicación de la política. Veinte años de relaciones internacionales*, libro de diálogo con el periodista Lluís Bassets, en el cual Solana reflexiona sobre cuestiones como la pérdida de poder de Occidente frente a las potencias emergentes de Asia y América Latina, el futuro del proyecto de construcción europea y el papel de la política para afrontar los nuevos desafíos internacionales. En 2011 apareció *La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales*, obra colectiva coeditada con el filósofo y ensayista Daniel Innerarity.

(Cobertura informativa hasta 1/7/2011)