

Capítulo 5

La monarquía en la acción exterior del Estado: el caso de España¹

CHARLES POWELL

*Profesor de Historia de la Universidad CEU-San Pablo
y Director del Real Instituto Elcano*

5.1. INTRODUCCIÓN

Como han subrayado Robert Hazell y Bob Morris, los editores del que posiblemente sea el estudio colectivo más riguroso y actual sobre las monarquías parlamentarias europeas contemporáneas en perspectiva comparada, resulta muy llamativa la relativa escasez de estudios académicos sobre esta temática.² Siendo esto así, tampoco puede sorprendernos que existan pocos trabajos sobre la función del monarca y de la institución que encarna en el ámbito concreto de la acción exterior del Estado, cuestión que se analiza en este capítulo a la luz del caso español. Obviamente, existen numerosos estudios, fundamentalmente de naturaleza jurídica, sobre el lugar que ocupan el rey y la monarquía en el sistema político español, pero no arrojan mucha luz sobre su actuación cotidiana a lo largo de casi cuatro décadas de reinado. Como es sabido, según la Constitución de 1978, el Rey “arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones” (Art. 56.1), pero carecemos de estudios solventes sobre cómo se realiza en la práctica tan importante función. Sobre todo, llama poderosamente la atención lo poco que se conoce a ciencia cierta sobre la relación entre el soberano y sus sucesivos presidentes

1. Algunas de las ideas esbozadas en este trabajo se plantearon por vez primera en Charles Powell, ‘El primer embajador de la democracia: Don Juan Carlos y la proyección exterior de España’, Documento de Trabajo, 1, 2017, Red para el Estudio de las Monarquías Contemporáneas, Madrid.
2. Robert Hazell y Bob Morris (eds.), *The role of Monarchy in modern democracy. European Monarchies compared* (Hart, Londres, 2020), p. 3.

del Gobierno, una dimensión clave de toda monarquía parlamentaria. Ello posiblemente se deba a que, como ha señalado acertadamente Anne Twomey en relación con el caso británico, el secretismo que rodea la actuación del jefe del Estado en una monarquía parlamentaria dificulta enormemente la posibilidad de “afirmar con certeza el verdadero papel del soberano en el proceso político”.³ Lamentablemente, eso hace posible que algunos ciudadanos perciban que el monarca no tiene realmente papel alguno que desempeñar en dicho proceso, por lo que podría prescindirse de él sin mayores consecuencias, mientras que otros llegan a la conclusión opuesta, atribuyéndole una influencia muy superior a la que realmente ejerce, por lo que desearían reducirla sustancialmente (o incluso eliminarla por completo).

Si esta falta de conocimiento sobre el papel del soberano es cierta a título general, lo es aún más en lo que a su contribución a la proyección exterior del Estado se refiere. En las actuales monarquías parlamentarias europeas, son los gobiernos democráticamente elegidos, y en menor medida, los parlamentos ante los cuales deben rendir cuentas, quienes definen e implementan la política exterior de sus estados. En el caso español, la Constitución de 1978 describe muy someramente las funciones del monarca en este ámbito: el Artículo 56, tras definirle como “jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia”, le atribuye “la más alta representación del Estado Español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica”. Más adelante se especifica que “el Rey acredita a los embajadores y otros representantes diplomáticos” y que “los representantes extranjeros en España están acreditados ante él” (Art. 63.1); asimismo, le corresponde “manifestar el consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados, de conformidad con la Constitución y las leyes” (art. 63.2), así como “declarar la guerra y hacer la paz”, siempre “previa autorización de las Cortes Generales” (Art. 63.3). Como es evidente, estas afirmaciones no aportan gran cosa a nuestro conocimiento del papel del rey en la proyección exterior del Estado, ni sobre las actividades e iniciativas concretas que puede desarrollar para defender y fomentar los sus intereses y valores en el exterior.

Buena parte de la literatura sobre la actuación de los jefes de Estado hereditarios más allá de sus fronteras ha solido centrarse en su dimensión simbólica. Ello se debe en parte a que la Corona tiene una indudable capacidad para encarnar la historia y la identidad de una colectividad humana concreta, y para representarla (es decir, para hacerla presente allí donde no se encuentra) más allá de sus fronteras. Como nos recuerda Miguel Herrero de Miñón, un símbolo es “ese elemento de la realidad en el que, mediante imágenes, se expresan no solo conocimientos, sino sentimientos, y en virtud del cual se tiene

3. Anne Twomey, ‘From Bagehot to Brexit: the Monarch’s rights to be consulted, to encourage and to warn’, *The Round Table. The Commonwealth Journal of International Affairs*, Vol. 107, n.º 4, 2018, pp. 423-45.

acceso a un orden distinto, difícil cuando no imposible de alcanzar por otras vías”.⁴ Por ello, la presencia (sobre todo si es solemne) de un soberano en otro país permite a quienes le reciben relacionarle de forma espontánea (y quizás más emotiva que racional) con el Estado y la nación que encabeza. Paradójicamente, ello es cierto incluso (o sobre todo) cuando la población anfitriona vive bajo un sistema republicano de gobierno, y en latitudes en las que la mayoría jamás aceptaría una jefatura de Estado hereditaria (como sugiere, por ejemplo, el interés que tradicionalmente suscita en Estados Unidos la presencia de la familia real británica). Como es obvio, esta dimensión simbólica también se da en otros tipos de jefatura de Estado, sobre todo en repúblicas presidencialistas como la estadounidense y la francesa. Sin embargo, a diferencia de los presidentes electos, que deben someterse al veredicto de las urnas (o al apoyo de una asamblea) para acceder al cargo, los reyes de las monarquías parlamentarias pueden situarse por encima de la competencia y la disputa política, lo que les permite representar al conjunto de los ciudadanos con independencia de sus preferencias ideológicas, y también de rasgos identitarios como su procedencia geográfica, algo que puede resultar especialmente útil en Estados en los que conviven varias nacionalidades y lenguas, como Bélgica.

La dimensión simbólica de la monarquía, y su capacidad para encarnar la (totalidad de la) historia de un país hace de ella una institución especialmente idónea para facilitar la reconciliación o el reencuentro entre estados y sociedades (o colectividades) que, por motivos muy diversos, hayan podido distanciarse o enemistarse en el pasado. En el caso español, ello se puso de manifiesto de forma especialmente visible con motivo del restablecimiento de relaciones diplomáticas con México en 1977, y el establecimiento de relaciones –por vez primera– con el Estado de Israel en 1986. Gracias a su capacidad para encarnar (y ser identificada con) la historia del Estado que encabezaba, la Corona también desempeñó un papel central en las conmemoraciones de Sefarad’92 y Al-Ándalus’92, que pretendieron facilitar la reconciliación de la población española con su pasado judío y musulmán. A su vez, ello contribuyó a resituarse al estado español en el tablero internacional, posicionándolo como un posible mediador en el conflicto árabe-israelí. Un ejemplo más reciente de este tipo de actuación se produjo en 2020, cuando el Rey de los Belgas pidió perdón a los habitantes de la República del Congo, con ocasión del sesenta aniversario de su independencia, por los desmanes cometidos durante el reinado de uno de sus antecesores, Leopoldo III.

Como es sabido, algunas de las monarquías parlamentarias europeas contemporáneas fueron en su día potencias colonizadoras. Iniciado el proceso descolonizador global tras la Segunda Guerra Mundial, sus

4. Miguel Herrero de Miñón, “Símbolos políticos y transiciones políticas”, *Athenea Digital*, 10, otoño de 2006.

gobernantes no tardaron mucho en descubrir que la dimensión simbólica e histórica de la Corona podía resultar extraordinariamente útil a la hora de forjar una nueva relación con sus antiguos territorios de ultramar. Ello fue especialmente cierto en el caso británico, cuya Commonwealth –que a partir de 1949 aceptó incorporar a los antiguos dominios independizados que se habían proclamado repúblicas– sería difícilmente concebible sin la presencia aglutinante de la Reina de Inglaterra, y no solo por el hecho de ser actualmente la soberana de quince de los 54 estados representados en dicha organización. Como veremos, en España la Corona también desempeñó un papel determinante en la creación y desarrollo de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, nacida en 1991, que guarda algunos parecidos con la Commonwealth, aunque también presenta importantes diferencias.

Es indudable que el éxito de la actuación exterior de Don Juan Carlos durante buena parte de su reinado en España se debió en no poca medida a la capacidad de la Corona para simbolizar y proyectar un acervo histórico, cultural y lingüístico extraordinariamente rico. Sin embargo, el caso español presenta algunas características específicas propias, que no se dieron en otras monarquías parlamentarias europeas contemporáneas. Más concretamente, debido a las circunstancias que rodearon su llegada al trono, y a su destacado papel en el proceso democratizador que hizo posible una profunda transformación socioeconómica del España, durante las primeras décadas de su reinado la figura de Don Juan Carlos estuvo estrechamente unida a un “relato” específico, o lo que es lo mismo, a una historia de éxito colectivo con pocos parangones contemporáneos. Como resultado de ello, el monarca pudo encarnar (y proyectar) una experiencia política reciente que suscitó un gran interés fuera de España, sobre todo en sociedades que todavía padecían la lacra del autoritarismo y aspiraban a vivir sus propias experiencias democratizadoras.

A pesar de que los soberanos de las monarquías parlamentarias contemporáneas han sido privados (casi) por completo de los poderes que ostentaron antaño, esta dimensión simbólica no agota su posible contribución, ni la de la institución que encarnan, a la acción exterior del Estado. Como apuntábamos anteriormente, una de las dificultades que surgen a la hora de analizar esta faceta de la actividad real (y ello no es exclusivo del caso español) es que los textos legales que la regulan no aportan gran claridad al respecto, a lo que debe añadirse que, casi por definición, se trata de una actividad necesariamente discreta (cuando no secreta), y por ello mismo, difícil de documentar. Como queda dicho, la Constitución se limita a otorgar al monarca “la más alta representación del Estado Español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica”. Sin embargo, en la práctica, el papel del rey en lo relativo a la acción exterior del Estado ha ido mucho más allá de esta faceta meramente representativa, como veremos más adelante.

En estrecha relación con lo anterior, debe recordarse que el carácter hereditario de las jefaturas de Estado monárquicas permite a sus titulares permanecer al frente del mismo durante un periodo dilatado de tiempo. Ello contrasta con los mandatos relativamente breves de los presidentes de la mayoría de las repúblicas democráticas, a excepción de aquellas que contemplan la reelección presidencial indefinida. En la práctica, esto hace posible que los reyes puedan conocer a fondo tanto a sus propios dirigentes, como a los jefes de Estado y de gobierno de los países con los que interactúan. Así, Don Juan Carlos tuvo ocasión de convivir con un total de siete jefes de gobierno españoles de orientaciones políticas muy diversas, y con trece ministros de Asuntos Exteriores; además, la relativamente dilatada duración de su reinado (1975–2014) le permitió adquirir un notable conocimiento de otros jefes de Estado y de gobierno extranjeros, acumulando un acervo político que resultó extraordinariamente útil para los ejecutivos que se sucedieron en el poder a partir de 1975, y para el conjunto de la sociedad española. Cabe pensar, por ejemplo, que el hecho de que conociera personalmente –y, en algunos casos, forjara cierta amistad– con siete presidentes estadounidenses (y que tratara a otros tres cuando era todavía Príncipe de España) pudo contribuir a facilitar las relaciones entre ambos países.

Por otro lado, se olvida con frecuencia que los monarcas actuales conforman un selecto club (o red) de jefes de Estado, unidos a menudo por estrechos lazos de parentesco o amistad. En perspectiva española, podría decirse que pertenecieron al mismo (al menos) los soberanos a quienes Don Juan Carlos distinguió con la Orden del Toisón de Oro, a saber: Olaf V, Rey de Noruega (1982); Carlos XVI Gustavo, Rey de Suecia (1983); Juan, Gran Duque de Luxemburgo (1983); Akihito, príncipe heredero de Japón (1985); Hussein, Rey de Jordania (1985); Beatriz, Reina de los Países Bajos (1985); Margarita, Reina de Dinamarca (1985); Isabel II, Reina de Inglaterra (1988); Alberto II, Rey de los Belgas (1994); Harald V, Rey de Noruega (1995); Rama IX, Rey de Tailandia (2006); Enrique, Gran Duque de Luxemburgo (2007); y Abdalá bin Abdulaziz, Rey de Arabia Saudita (2007).⁵ Como queda dicho, en las monarquías parlamentarias son los gobiernos quienes definen e implementan las líneas maestras de la política exterior, pero la existencia de estos lazos hizo posible una diplomacia informal al más alto nivel que contribuyó a reforzar o complementar las iniciativas emanadas del ejecutivo, resultando especialmente útil en situaciones excepcionales. Este entramado de relaciones jugó un papel nada desdeñable en el proceso de normalización diplomática con las grandes monarquías europeas impulsado por Don Juan Carlos durante los primeros años de su reinado.

5. Sorprendentemente, este breve listado no incluye a Hassan II ni a su hijo Mohammed VI, a pesar de la importancia que España siempre ha otorgado a las relaciones con Marruecos.

Paradójicamente, en el caso español al menos, estos lazos jugaron en ocasiones un papel aún más relevante, aunque sin duda distinto, en la relación del rey con las monarquías en las que el titular de la Corona todavía detentaba un poder cuasi absoluto, libre de cualquier tipo de control político interno. Como veremos, ello pudo ofrecer ciertas ventajas (y alicientes) a un soberano europeo capaz de ganarse su confianza y amistad, al otorgarle un acceso privilegiado a los gobernantes de dichos estados, mucho más directo y eficaz que el que pudieran aspirar a tener los representantes gubernamentales de otras democracias, lo cual pudo traducirse a su vez en ventajosos contratos y sustanciosas inversiones. Sin embargo, para ser eficaz, esta relación tan estrecha con los máximos dirigentes de ciertos regímenes dictatoriales solo podía discurrir al margen de los cauces políticos y administrativos habituales, lo cual terminaría por suscitar graves sospechas sobre su naturaleza y objetivos últimos, perjudicando gravemente la credibilidad del rey, e incluso la propia legitimidad de la monarquía.

5.2. UN MONARCA ATÍPICO: JUAN CARLOS DE BORBÓN, DE LA DICTADURA A LA DEMOCRACIA

Si, como queda dicho, el análisis del papel de la jefatura del Estado en una monarquía parlamentaria europea plantea ciertas dificultades genéricas, y no solo en lo referido a su actuación en el ámbito de la política exterior y la diplomacia, el caso de Don Juan Carlos ofrece cierta complejidad adicional, fruto de las especificidades propias de su reinado. En primer lugar, y a diferencia de otros monarcas contemporáneos, el rey español llegó al trono tras un largo lapso de cuarenta y cuatro años, durante los cuales la monarquía encarnada por su abuelo, Don Alfonso XIII, fue sustituida, primero por una república democrática similar a otras de la Europa de entreguerras, y posteriormente, por el régimen autoritario encabezado por el General Franco. Por si fuera poco, Don Juan Carlos pudo alcanzar el trono en 1975 tras haber sido nombrado sucesor a título de rey por el dictador en 1969, y lo hizo de acuerdo con la legislación aprobada bajo su régimen, que nunca reconoció la legitimidad monárquica encarnada por su padre, Don Juan, a pesar de haber proclamado en 1947, mediante la Ley de Sucesión, que España se había constituido de nuevo en Reino.

Todo lo anterior tuvo dos consecuencias importantes para Don Juan Carlos en lo que al ámbito exterior de su reinado se refiere. La primera es que, durante los primeros años de este (e incluso durante una interesante etapa previa, en la que ostentó el título de Príncipe de España sin tener por ello un papel claramente definido en el sistema político franquista), uno de sus principales objetivos políticos fue la legitimación exterior de una jefatura

del Estado inicialmente precaria y carente de legitimidad, tanto dinástica como democrática. Don Juan Carlos no tardó mucho en comprender –seguramente lo había intuido ya, al observar la crisis de la monarquía en Grecia en 1967, de la que fue protagonista su cuñado, el Rey Constantino, y luego la Revolución de los Claveles portuguesa, en 1974– que la continuidad de dicha jefatura dependería en buena medida de su capacidad para impulsar (o cuanto menos, no obstaculizar) una profunda transformación del sistema político español, que conllevarse también la sustitución de la monarquía autoritaria heredada del régimen anterior por otra de corte europeo. Además, solamente un Estado democrático, plenamente homologable con los de su entorno, podría superar los vetos impuestos a la España de Franco por las potencias vencedoras en la Segunda Guerra Mundial, haciendo posible su plena integración en la comunidad internacional (y, sobre todo, europea).

Como resultado de lo anterior, y a diferencia de otros monarcas europeos contemporáneos, Don Juan Carlos ocupó la jefatura de dos estados muy distintos: entre noviembre de 1975 y enero de 1979 fue el rey de la monarquía autoritaria contemplada en la Ley Orgánica del Estado (1967), y a partir de la entrada en vigor de la Constitución democrática, pasó a convertirse en el soberano de una monarquía parlamentaria de corte occidental. Debido a ello, su protagonismo en la acción exterior del Estado fue muy superior durante la primera de estas fases que en la segunda, si bien este ya había comenzado a disminuir tras las primeras elecciones generales, celebradas en 1977. Sin embargo, y como quedó ampliamente demostrado durante la intentona golpista de 1981, incluso después de la entrada en vigor de la Constitución, el rey siguió desempeñando un papel político mucho más relevante del que ésta le atribuía formalmente, lo cual también se reflejó en su actuación exterior. Ciertamente, el triunfo del PSOE en 1982 abrió una nueva etapa de consolidación democrática, en la que el protagonismo del rey, y sobre todo su relación con el presidente del Gobierno, fue convergiendo con las pautas que resultaban habituales en otras monarquías parlamentarias europeas. A pesar de ello, algunos de los hábitos adquiridos durante los primeros años del reinado nunca se superaron del todo, lo cual pudo dificultar en cierta medida una correcta institucionalización de la monarquía.

5.3. EL REY Y LA MONARQUÍA EN LA NORMALIZACIÓN EXTERIOR DE ESPAÑA

Como resultado de que las potencias del Eje contribuyeron al triunfo de Franco en la Guerra Civil española, así como del apoyo que su régimen les prestó durante la Segunda Guerra Mundial, al finalizar ésta, los estados vencedores excluyeron inicialmente a España de todas las grandes

instituciones internacionales y regionales de naturaleza política (sistema de Naciones Unidas), económica (sistema de Bretton Woods) y defensiva (OTAN) surgidas en la inmediata posguerra. Esta exclusión de la comunidad internacional se vio parcialmente aliviada tras el estallido de la Guerra Fría, que facilitó tanto el acuerdo sobre las bases militares firmado con Estados Unidos (1953) y el Concordato con el Vaticano (1953), como el ingreso en la ONU (1955). Posteriormente, el abandono de la política económica autárquica adoptada en la posguerra por el régimen y la adopción de un ambicioso Plan de Estabilización (1959), permitió abrir la economía española a una mayor presencia e influencia europeas. A pesar de ello, la solicitud de apertura de negociaciones con la Comunidad Europea (CE) planteada en 1962, con el propósito de negociar un acuerdo de asociación que pudiese desembocar en la plena integración, fue rechazada por dicha institución (y los seis estados que entonces la conformaban) por considerar que el régimen español era políticamente incompatible con los Tratados de Roma (1957), como resultado de lo cual España hubo de conformarse con un modesto Acuerdo comercial preferencial (1970), carente de contenido político alguno. En vista de este fracaso, las autoridades españolas tuvieron que conformarse con cultivar a los estados latinoamericanos y árabes que no condicionaban su relación bilateral a la naturaleza política de sus respectivos sistemas políticos, y que además podían resultar útiles en la batalla diplomática que se planteó en la ONU en relación con el contencioso de Gibraltar a partir de 1964. En suma, cabe afirmar que cuando Don Juan Carlos fue proclamado sucesor de Franco a título de Rey en 1969, España había superado parcialmente el aislamiento que había padecido en la inmediata posguerra, pero distaba mucho de poder jugar el papel diplomático y político al que su historia y su reciente desarrollo socioeconómico le permitían aspirar.

Don Juan Carlos se embarcó en la ardua tarea de normalizar las relaciones de España con el mundo exterior desde el momento mismo de su proclamación como sucesor. Para ello, entabló rápidamente una buena relación con la administración norteamericana, logrando que el presidente Richard Nixon le invitara a visitar Estados Unidos oficialmente en 1971; tras la dimisión de éste, también trató al presidente Gerald Ford, que visitó España en 1975, y sobre todo, a Henry Kissinger, responsable último de la definición de la política norteamericana hacia España durante los años 1969-76. Dada la importancia de la relación bilateral con Francia y Alemania, y el peso de ambas en el concierto europeo, también cultivó al presidente Georges Pompidou, que le recibió oficialmente en París en 1970 y de nuevo en 1973, y a su sucesor, Valéry Giscard d'Estaing, con quien se reunió informalmente en 1975. Asimismo, en 1972 pudo visitar oficialmente Alemania, a invitación del presidente Gustav Heinemann y del Canciller Willy

Brandt. Italia, en cambio, se mantuvo más reacia, en línea con su tradicional hostilidad al régimen de Franco. La relación con el Reino Unido también fue difícil, debido principalmente al contencioso gibraltareño, pero gracias a los buenos oficios de su tío-abuelo Louis Mountbatten, que siempre veló por sus intereses, en 1972 el príncipe pudo entrevistarse en secreto con el primer ministro laborista, Harold Wilson, a pesar del antifranquismo visceral de su partido. Por otro lado, su relación de parentesco (compartido por la princesa Sofía) con los Windsor les permitió asistir a varias celebraciones familiares especialmente reseñables, como el cincuenta aniversario del Duque de Edimburgo (1971), las bodas de plata de la Reina Isabel (1972), y la boda de la Princesa Ana (1973). En cambio, las relaciones de amistad y parentesco apenas permitieron allanar el camino con las monarquías del Benelux (salvo Bélgica, gracias a su relación con la Reina Fabiola, consorte del Rey Balduino), ni con las escandinavas, tradicionalmente hostiles al régimen de Franco, cuyos gobiernos incluso prohibieron a sus familias reales invitar a los príncipes a visitar sus países una vez que Don Juan Carlos pasó a convertirse en sucesor del dictador.

Gracias a su creciente relación con los representantes de los estados democráticos que quisieron relacionarse con él, Don Juan Carlos logró ser aceptado, con mayor o menor entusiasmo, como el único que podría impulsar una evolución política sin rupturas ni sobresaltos tras la muerte de Franco, que pudiera desembocar eventualmente en el establecimiento de una democracia de corte Occidental, digna de ser aceptada como miembro de pleno derecho de la CE y de la OTAN. De ahí el empeño que puso en lograr que, a diferencia de las exequias de Franco, su investidura como Rey de España contara con la presencia de los más altos representantes del mundo democrático. Así, mientras que a las primeras tan solo asistieron el vicepresidente estadounidense, Nelson Rockefeller, Imelda Marcos (esposa del dictador filipino Ferdinand Marcos) y el general chileno Augusto Pinochet, fueron testigos de la segunda un total de 39 delegaciones extranjeras, entre ellas las encabezadas por el presidente de Francia, Giscard d'Estaing, el presidente de Alemania, Walter Scheel (a quien el príncipe había cultivado asiduamente cuando era ministro de Asuntos Exteriores); el Duque de Edimburgo, en representación de la Reina; y de nuevo el vicepresidente Rockefeller, entre otros.

A pesar de no contar con la complicidad de Carlos Arias Navarro, el presidente del Gobierno que había heredado de Franco, gracias a su buena relación con José María de Areilza, que fue nombrado ministro de Asuntos Exteriores a sugerencia suya, el rey procuró acelerar el proceso de normalización exterior del país durante los primeros meses de su reinado. Su éxito más notable en este ámbito fue la firma del Tratado de Amistad y

Cooperación con Estados Unidos en enero de 1976, que permitió transformar un acuerdo mediocre en un texto que mereció la validación del Senado estadounidense, y que supuso un reconocimiento del cambio de régimen (y no solo de la jefatura del Estado) que se estaba produciendo en España. Además, la firma del tratado hizo posible el primer viaje oficial de los reyes a Washington en junio de 1976, seguramente el más importante de su reinado, en el transcurso del cual don Juan Carlos proclamó ante una sesión conjunta del Senado y la Cámara de Representantes que “la monarquía hará que, bajo los principios de la democracia, se mantengan en España la paz social y la estabilidad política, a la vez que se asegura el acceso ordenado al poder de las distintas alternativas de gobierno, según los deseos del pueblo libremente expresados”. Quizás no se ha subrayado suficientemente que el discurso también pretendía tranquilizar a sus anfitriones; debido al contexto internacional en el que se produjo, y los temores suscitados por la Revolución de los Claveles, en Washington el proceso democratizador español se observó con más aprensión que entusiasmo, por lo que resultó decisiva la tarea de Don Juan Carlos a la hora de garantizar un cambio ordenado que no hiciese peligrar la pertenencia de España al bloque Occidental (ni el uso de las bases militares españolas por parte de Estados Unidos).

El protagonismo diplomático del monarca aumentó sustancialmente tras el cese de Arias Navarro y el nombramiento de Suárez en julio de 1976. A sugerencia de Don Juan Carlos, el nuevo presidente nombró ministro de Asuntos Exteriores a Marcelino Oreja, que pronto comprendió que el rey era una de las mejores bazas exteriores que podía jugar España en un momento político tan delicado. El mismo día de su nombramiento, don Juan Carlos le informó que quería aprovechar la restauración de la monarquía para rectificar situaciones anómalas que se venían arrastrando desde hacía décadas, a fin de normalizar las relaciones con importantes actores internacionales. Una de ellas era el derecho de presentación de obispos, antiguo privilegio de la Corona española que el régimen franquista había perpetuado como Estado confesional que era, y que había provocado conflictos gravísimos con el Vaticano. Don Juan Carlos, que había afirmado en su discurso de proclamación ante las Cortes que “es y se siente profundamente católico”, manifestando asimismo su “más respetuosa consideración para la Iglesia”, deseaba contar con el apoyo de esta, algo que pronto le brindó el presidente de la conferencia episcopal española, cardenal Vicente Enrique y Tarancón, en la famosa homilía que pronunció el día de su investidura.⁶ Una vez

6. En marzo de 1976, Tarancón había reconocido al rey que ‘aunque la misión de la Iglesia no es la de apoyar a ningún régimen, sí es misión suya el procurar la convivencia política y el progreso ordenado de la sociedad que, hoy por hoy, están condicionados a la monarquía’. Poco después, el propio Pablo VI quiso tranquilizar a Areilza con estas palabras: ‘Confíe usted en la Santa Sede. No se arrepentirá. Estamos de su

liberado de la tutela de Arias Navarro, que nunca compartió el objetivo de normalizar las relaciones con la Santa Sede, Don Juan Carlos envió al Papa Pablo VI una carta renunciando unilateralmente al derecho de presentación de obispos. Poco después se firmó un acuerdo con el Vaticano mediante el cual este renunciaba al privilegio del fuero eclesiástico a cambio de la cesión ya realizada por la Corona. Al poco tiempo, el Papa, que había sufrido en carne propia los desencuentros con el régimen de Franco, le pidió a Oreja que le transmitiera al Rey que “no tiene que temer a la Iglesia y que seremos muy respetuosos con el nombramiento de los obispos”. El acuerdo, que hizo posible la segunda visita oficial de un monarca español a la Santa Sede en enero de 1977 (la primera la había efectuado Alfonso XIII en 1923), marcó el inicio del proceso de separación de la Iglesia del Estado, que se reflejaría plenamente en la Constitución de 1978 y en los acuerdos alcanzados a principios de 1979, que vinieron a sustituir el Concordato de 1953. Así pues, a cambio del acuerdo, la Santa Sede no dudó en apoyar al monarca y el proceso democratizador que encarnaba; por su parte, el rey facilitó la transición (tanto dentro como fuera de España) de un estado confesional a otro en el que ninguna confesión tendría “carácter estatal”, pero que reconocería “las creencias religiosas de la sociedad española”, procurando mantener “las consiguientes relaciones de cooperación con las Iglesia católica y las demás confesiones” (art. 16 CE).

La normalización a la que aspiraba el rey en relación con la Europa democrática no solo pretendía mejorar las relaciones bilaterales de España con las democracias de su entorno, sino sobre todo, facilitar su incorporación al proceso de integración europea. Este fue sin duda el principal objetivo exterior del monarca durante la primera década de su reinado, que no era sino el reflejo de la unanimidad que existía al respecto en la sociedad española. De ahí que en su discurso de proclamación afirmara rotundo que “Europa deberá contar con España” porque “los españoles somos europeos”, añadiendo a continuación “que ambas partes así lo entiendan y que todos extraigamos las consecuencias que se derivan, es una necesidad del momento”. En el contexto de 1975, ello equivalía a proponer un cambio político profundo, ya que de todos era sabido que la CE solo aceptaría en su seno a una España plenamente democrática.

A partir de entonces, el discurso del monarca en relación con Europa estuvo caracterizado por la idea de un reencuentro o reconciliación entre España y las democracias europeas, que permitiría superar la anomalía histórica que había supuesto su exclusión del proceso de integración.

lado. Queremos que España lleve a cabo la transición en orden y sin violencia’. Pablo Martín de Santa Olalla Saludes, *El Rey, la Iglesia y la Transición* (Sílex, Madrid, 2012), pp. 72-88.

Consecuentemente, el rey siguió muy de cerca las largas y complejas negociaciones para la adhesión a la CE, planteadas en julio de 1977 tras las primeras elecciones democráticas, iniciadas formalmente en febrero de 1979, y culminadas con éxito en junio de 1985, en un solemne acto celebrado en el Palacio Real en su presencia. Unos años antes, en 1982, sus esfuerzos en este ámbito ya habían sido reconocidos por la ciudad de Aquisgrán al concederle el prestigioso Premio Carlomagno (siendo esta la primera vez que se otorgaba a un monarca reinante), en atención a su contribución a la reconciliación entre españoles y a una mejor convivencia entre los europeos.

Dada la importancia de Francia y Alemania en el seno de la CE, y las dificultades suscitadas por la primera a lo largo de las negociaciones, el rey apoyó muy activamente los esfuerzos de sucesivos gobiernos españoles por estrechar lazos con ambos países, tarea no siempre sencilla. De ahí que su primer viaje oficial a Europa le llevara a París, en octubre de 1976, devolviendo así el favor que Giscard d'Estaing le había hecho acudiendo a su ceremonia de investidura. Este prometió apoyar la candidatura española una vez celebradas las elecciones legislativas francesas de 1978, pero ya entonces sus "aires imperiales" enajenaron al rey, a quien tampoco agradó su actitud altiva hacia Suárez, ni que actuara como si Don Juan Carlos fuese su único interlocutor válido. Como observaría el máximo responsable español de las negociaciones con Bruselas, Giscard "dio señales de padecer el que se llamó entonces 'síndrome de Luis XIV', que le llevaba a mirar a la nueva España democrática casi como si fuese un protectorado francés"; sin embargo, "cuando comprobó que el rey de España no era Felipe V, su *empressement* inicial fue cediendo el paso a un creciente *detachment*".⁷ Giscard d'Estaing devolvió la visita real en 1978, siendo esta la primera realizada por un presidente francés desde 1906, pero para consternación del monarca, no solo faltó a su promesa, sino que en 1980 endureció notablemente su actitud hacia la solicitud de adhesión española en vísperas de las elecciones presidenciales de 1981, postura que también mantuvo inicialmente su sucesor, el socialista François Mitterrand. Cuando este visitó Madrid en 1982, el monarca tuvo ocasión de explicarle detenidamente la dimensión política e histórica de la solicitud de adhesión española a la CE, y cómo podía contribuir decisivamente a la consolidación de una democracia todavía frágil, a la vez que le trasladaba la necesidad urgente de una colaboración más estrecha en la lucha contra el terrorismo de ETA. Una visita posterior de Don Juan Carlos a París en 1983, a la que siguió otra de Mitterrand a Madrid un año después, contribuyeron a solventar los principales obstáculos a la adhesión española, así como a poner fin al santuario etarra en territorio galo. Todo

7. Leopoldo Calvo Sotelo, *Memoria viva de la transición* (Plaza & Janes/Cambio16, Barcelona, 1991), pp. 153-54.

ello hizo posible una segunda visita oficial del monarca a París en 1985, que vino a inaugurar una nueva etapa en las relaciones hispano-francesas.

Alemania fue, seguramente, el estado europeo que más contribuyó a facilitar tanto el proceso democratizador español como la adhesión de España a la CE, por lo que las relaciones bilaterales con Bonn resultaron más constructivas. Tras cesar como canciller en 1974, Brandt colaboró muy estrechamente con el rey en sus esfuerzos por incorporar al PSOE a dicho proceso, como puso de manifiesto durante su visita a España en diciembre de 1976. Su sucesor, el también socialdemócrata Helmut Schmidt, que pronto se convertiría en uno de los grandes defensores del proceso democratizador español en el exterior, expresó su apoyo al monarca visitándole en Madrid en enero de 1977, cuando todavía no se habían convocado las primeras elecciones democráticas. Tres meses después, el canciller recibió al rey en Bonn, con el propósito de facilitar las relaciones de España con Bruselas.⁸ Superadas las dificultades de la transición, Schmidt regresaría de nuevo a Madrid en enero de 1980 a insistencia del monarca, que tenía especial interés en que conociese de primera mano las ideas del presidente Suárez sobre la situación en Oriente Medio; aunque en España la preocupación del mandatario español por esta región del planeta suscitaba cierta perplejidad, el canciller se lo tomó lo suficientemente en serio como para animarle a compartir su diagnóstico con el presidente Jimmy Carter, como así haría en Washington poco después, tras recibir este una llamada del monarca para concertar la cita.⁹

Como ya se apuntó, la existencia de relaciones de parentesco y amistad entre muchos reyes europeos facilitó el proceso de normalización diplomática con algunas monarquías, entre ellas la británica. Don Juan Carlos procuró no dar la sensación de que sus lazos con la familia Windsor pudiese comprometer la reivindicación de Gibraltar, motivo por el cual la recordó en su discurso de proclamación. A pesar de ello, el rey siempre fue partidario de ‘encapsular’ el contencioso gibraltareño, para que no dañase una relación bilateral que podía generar importantes beneficios mutuos. De ahí que recibiese con agrado la Declaración de Lisboa de 1980, que preveía el restablecimiento de las comunicaciones directas con la colonia interrumpidas en 1969. Sin embargo, el gobierno de Margaret Thatcher endureció posteriormente su actitud, como demostró la elección de Gibraltar como punto de partida para la luna de miel de los príncipes de Gales en 1981,

-
8. En sus memorias, el político alemán recordaría que “el presidente Adolfo Suárez, el jefe de la oposición (y luego presidente) Felipe González y sobre todo el rey Juan Carlos desempeñaron sus papeles a la perfección”. Helmut Schmidt, *Men and Powers. A political retrospective* (Random House, Londres, 1990), p. 168.
 9. Marcelino Oreja, *Memoria y esperanza. Relatos de una vida* (La esfera de los libros, Madrid, 2011), pp. 374-78.

visto lo cual los reyes cancelaron los preparativos para asistir a su boda. Como explicaría confidencialmente al embajador británico en 1983, en realidad Don Juan Carlos no tenía prisa por recuperar Gibraltar, porque sabía que ello incitaría a Marruecos a exigir la entrega de Ceuta y Melilla, como le había advertido el propio Rey Hassan II en diversas ocasiones.¹⁰ Cuando el gobierno de Londres amenazó con bloquear la adhesión de España a la Comunidad si no se restablecían antes las comunicaciones directas con la colonia, el de Madrid logró incluir la cuestión de la soberanía en la Declaración de Bruselas de 1984, que permitió la apertura total de la verja en 1985. Este nuevo clima hizo posible la largamente anhelada visita de estado del monarca al Reino Unido de 1986, la primera realizada por un jefe de Estado español desde la de su abuelo Alfonso XIII en 1905, que la Reina de Inglaterra devolvería dos años después.

Gracias en parte a la capacidad de la Corona para encarnar la historia del país que representaba, el monarca también contribuyó notablemente a la reconciliación con otros estados europeos que habían sido especialmente hostiles hacia la España de Franco. En los Países Bajos, el recuerdo del sufrimiento padecido durante la rebelión de las Diecisiete Provincias contra su monarca español y la Guerra de los Ochenta Años (1568–1648) a la que dio lugar, habían ocupado tradicionalmente un lugar destacado en la conciencia nacional, y la Guerra Civil y la dictadura franquista no hicieron sino reforzar ciertos estereotipos antiespañoles profundamente arraigados. De ahí en parte que los holandeses, junto con los escandinavos, hubiesen sido los enemigos más implacables de los esfuerzos del régimen franquista por aproximarse a la CE y a la OTAN. Por ello mismo, durante su primera visita oficial a Países Bajos en 1980, el rey insistió en visitar la tumba de Guillermo de Orange, gesto que causó un gran impacto, y al que la reina Beatriz correspondió visitando el monasterio de El Escorial en 1985. Las cosas resultaron más sencillas con Bélgica, que recibió a los reyes en 1977, y cuyo monarca, Balduino, visitó España en 1978 acompañado por su reina española, Fabiola, dirigiéndose a las Cortes en un castellano impecable. Una vez aprobada la Constitución, los reyes pudieron visitar oficialmente Estocolmo (1979), Copenhague (1980), y Oslo (1982). Como explicaría Oreja en sus memorias, “había países como Suecia con los que existían, por supuesto, relaciones diplomáticas, pero que eran puramente formales. Nuestra pareja real era ideal para dar a conocer el cambio político, y sobre todo para que los ciudadanos de los países que visitaban conocieran mejor la

10. Fiona Govan, ‘Spain’s King Juan Carlos told Britain: “We don’t want Gibraltar back”’, *The Telegraph*, 6 de enero de 2014. Puede consultarse una traducción del informe del embajador británico a su ministro en: <http://imagenes.publico-estaticos.es/resources/archivos/2014/1/9/1389288694828Gibraltar%20Traduccion.pdf>

transformación que se había operado en nuestro país... lo más importante de la visita regia era romper el frente de malentendidos, de falsas y anticuadas imágenes, y que comprendieran el cambio se estaba produciendo en España. Ahí es donde don Juan Carlos y doña Sofía ganaban todos los tantos"¹¹. Estas visitas fueron devueltas por Carlos XVI Gustavo de Suecia y Margarita II de Dinamarca en 1982, y por Olaf V en 1984, cerrando así este ciclo de normalización diplomática al más alto nivel.

El hecho de que fuese Don Juan Carlos quien ocupó la jefatura del Estado español a partir de 1975 también facilitó la superación de las diferencias existentes con algunas repúblicas europeas de especial relevancia, como Portugal e Italia. Las relaciones con el país vecino se habían deteriorado gravemente a raíz de la Revolución de los Claveles de 1974, y más aún, con ocasión del asalto de la embajada española en Lisboa tras las ejecuciones ordenadas por el régimen de Franco en septiembre de 1975. El hecho de que Don Juan Carlos hablase perfectamente portugués, por haber residido en Estoril durante su infancia, y que su padre Don Juan hubiese permanecido en dicha localidad tras sin padecer incidente alguno, también facilitó su relación con los gobernantes lusos que llegaron al poder tras el cambio de régimen. El monarca quiso aprovechar el proceso democratizador vivido en ambos países de forma casi simultánea, así como sus respectivos procesos de adhesión a la CE, para forjar una nueva relación peninsular que se asentara sobre bases menos retóricas, y que se plasmó en un nuevo Tratado de Amistad y Cooperación en 1978, en vísperas del primer viaje de estado a Portugal de los reyes, en el que actuó como anfitrión el presidente António Ramalho Eanes, que ya había visitado Madrid un año antes.

Don Juan Carlos también tenía un estrecho vínculo personal con Italia, en cuya capital había nacido el 5 de enero de 1938, siendo bautizado por el cardenal Eugenio Pacelli, que se convertiría en el Papa Pío XII apenas un año después. (También se casaron allí sus padres, y había falleció allí su abuelo, Alfonso XIII.) Esto hizo que Don Juan Carlos sintiera siempre una especial simpatía por Italia y su familia real, con la que desarrolló una estrecha relación por haber coincidido en el exilio portugués. Este vínculo personal, la ausencia de contenciosos bilaterales importantes y la buena imagen que España adquirió entre los italianos durante la transición, permitió fortalecer los lazos entre ambos países, a lo que también contribuyó la amistad que fraguó con el presidente Sandro Pertini, que visitó España en 1980 y recibió a los reyes en Roma al año siguiente.

En su discurso de proclamación ante las Cortes, el rey afirmó que "la Monarquía española, depositaria de una tradición universalista centenaria,

11. Oreja (2011), pp. 357-58.

envía a todos los pueblos su deseo de paz y entendimiento, con respeto siempre para las peculiaridades nacionales y los intereses políticos con los que todo pueblo tiene derecho a organizarse de acuerdo con su propia idiosincrasia". Fiel a esta filosofía, el monarca también impulsó la normalización de relaciones con aquellos Estados con los que España había tenido poca (o ninguna) relación debido a la idiosincrasia del régimen franquista. Ello permitió el establecimiento de relaciones diplomáticas con la Unión Soviética y las llamadas "democracias populares" de la Europa Central y Oriental en 1977 (a excepción de Albania, que tuvo que esperar hasta 1986), y también la primera visita de los reyes a China (con la que se había intercambiado embajadores en 1973) en 1978, que Don Juan Carlos impulsó con especial interés. Debido fundamentalmente al temor de sucesivos gobiernos a las reacciones adversas que pudiese suscitar en el mundo árabe, el reconocimiento del Estado de Israel hubo de esperar hasta 1986. Como explicaría años después, en sus conversaciones con los monarcas árabes, el rey utilizó el argumento de que "podéis pedirme muchas cosas, pero no podéis exigir a un estado democrático como España que no tenga relaciones diplomáticas o comerciales con otros estados democráticos, entre ellos Israel". Sus interlocutores acabaron por aceptar el derecho que asistía a España en esta cuestión, y aunque algunos lo hiciesen a regañadientes, el prestigio del monarca en la región no se resintió. Como observaría el propio interesado, "quizá no hubieran reaccionado de la misma manera ante las explicaciones del presidente de una república".¹²

5.4. EL REY Y LA MONARQUÍA EN IBEROAMÉRICA

El éxito del proceso democratizador español, que Don Juan Carlos encarnaba en buena medida, también abrió nuevas oportunidades en América Latina. El rey tuvo siempre muy presente la necesidad de aprovechar los cambios que estaba impulsando en España para redefinir la relación con la América de habla española, que durante el franquismo había estado marcada por el paternalismo y una cierta nostalgia imperial. De ahí, por ejemplo, que desterrara de su vocabulario la expresión "madre Patria", refiriéndose siempre a España como "vuestra Patria hermana".¹³ Al igual que en otros ámbitos de la acción exterior del Estado, fueron los sucesivos gobiernos españoles quienes idearon y pusieron en práctica este proceso de redefinición, pero es indudable que el prestigio y la popularidad del monarca contribuyeron de forma destacada a este redescubrimiento mutuo, que habría de convertirse en una de las señas de identidad de la política exterior de la España democrática.

12. José Luis de Vilallonga, *El Rey. Conversaciones con Don Juan Carlos I de España* (Plaza & Janes, Barcelona, 1993), p. 234.

13. *Ibid.*, p. 238.

Este interés del rey por asentar la relación con la América española sobre bases más auténticas (y menos asimétricas) se puso de manifiesto desde el inicio de su reinado. De ahí que su primera visita oficial al exterior como Rey de España, en mayo de 1976, tuviese como destino la República Dominicana, convirtiéndose así en el primer monarca en poner pie en las tierras colonizadas en nombre de la Corona española cinco siglos antes. A su llegada, el rey afirmó que “volando sobre el mar Caribe he recordado al descubridor, nuestro almirante Cristóbal Colón, y con su recuerdo he pensado en mis antepasados, los reyes de España, que aún sin conocerla, amaron a América, la imaginaron y la cuidaron, y con ambos recuerdos he dirigido mi pensamiento y mi amor al pueblo español, que dejó la huella indeleble de su esfuerzo, su fe y su cultura, en el mapa de este continente”, para concluir emocionado que “visitar América es revalidarse como español”; al año siguiente, en Venezuela, afirmaría incluso que “España sin América no es España, y viceversa”. Poco después, durante su primera visita a Costa Rica, el presidente Daniel Oduber le recibió con estas palabras: “Señor, somos un país pequeño habitado por gente sencilla y amante de la paz. Hace quinientos años que esperábamos la visita del rey de España. Gracias por haber venido”.¹⁴ En suma, la idea de que la monarquía podía contribuir a un redescubrimiento (o reencuentro) mutuo no fue algo artificial, impuesto unilateralmente por una parte sobre la otra, sino que vino a recoger un sentimiento ampliamente compartido en ambas orillas del Atlántico, al menos entre las élites políticas.

Durante la primera década y media del reinado de Don Juan Carlos, este reencuentro con la América de habla hispana estuvo estrechamente relacionado con el proceso democratizador español, que muchas sociedades latinoamericanas aspiraban a emular. A esto habría que sumar el hecho de que, gracias en parte a su ingreso en la CE, España experimentó un acelerado proceso de modernización económica y social que tampoco pasó desapercibido al otro lado del Atlántico. Como resultado de ambos fenómenos, la antigua metrópoli se convirtió en un socio mucho más atractivo de lo que había sido en el pasado, y el rey era recibido con entusiasmo y esperanza allí donde viajaba porque era percibido como el símbolo de un nuevo “milagro” español. En cierto sentido, el monarca contribuyó así a desmentir el catastrofismo antropológico que durante tanto tiempo había puesto en duda la capacidad de los pueblos de habla hispana para vivir en democracia y libertad.

Fue precisamente el incipiente proceso democratizador español lo que permitió el restablecimiento de relaciones diplomáticas con México en 1977, poniendo de manifiesto el notable potencial de la monarquía como instrumento de reconciliación nacional e internacional. En este caso, ambas

14. Charles Powell, *Juan Carlos. Un Rey para la Democracia* (Ariel/Planeta, 1995), pp. 334-35.

dimensiones estaban estrechamente unidas, ya que la capital azteca había albergado al gobierno de la Segunda República en el exilio hasta que se trasladó a París en 1946; de hecho, fue precisamente el restablecimiento de relaciones diplomáticas lo que facilitó su disolución poco antes de las primeras elecciones democráticas. Además, México había acogido a decenas de miles de refugiados políticos españoles, que destacaron posteriormente por la importante contribución que realizaron a la vida económica y cultural de su país de adopción. Por lo tanto, el reencuentro con México supuso no solamente una reconciliación entre estados, sino también entre españoles vencedores y vencidos en la Guerra Civil. Así lo vino a reconocer Don Juan Carlos en su primera visita oficial a México en 1978, durante la cual se reunió con Dolores Rivas Cherif, la viuda de Manuel Azaña, el último presidente de la Segunda República, a quien le confesó que “su marido y usted misma, señora, son parte de la historia de España del mismo modo que yo”.¹⁵

Don Juan Carlos seguramente no comprendió plenamente la importancia de su potencial como promotor de la democracia en el exterior hasta que visitó Argentina pocos días después. El anuncio del viaje había suscitado cierta controversia en España, ya que los partidos de izquierdas entendían que solo podría contribuir a legitimar a la junta militar presidida por el General Jorge Videla, pero el gobierno Suárez la justificó con el argumento de que don Juan Carlos podría presionar a la junta para que introdujera ciertas medidas liberalizadoras. Al llegar a Buenos Aires, Oreja observó que don Juan Carlos “tendió la mano al presidente Videla, de forma distinta al caluroso abrazo al que solía recurrir en otras ocasiones”. Sus anfitriones intentaron incluso modificar el programa previsto para evitar que pronunciara un discurso comprometedor, en vista de lo cual éste ordenó que se distribuyera de antemano. También insistió en reunirse con miembros destacados de la oposición democrática argentina, e intercedió con éxito a favor de varios presos políticos de nacionalidad española. Al hacer balance del viaje, Oreja llegaría a la conclusión de que la Corona era “una instancia que por su propia naturaleza sobresale de las contiendas políticas, y por eso mismo es la única capaz de ejercer la más exacta representación de todo un pueblo libre, diverso y plural”. En suma, “la figura de los reyes... era la figura de España, sin otras connotaciones que las derivadas de la historia centenaria de la presencia española en América”.¹⁶

Algo parecido ocurrió en 1983 durante la visita de los reyes a Brasil y Uruguay, países gobernados entonces por juntas militares que iniciaban lentamente una apertura de sus regímenes. El general Gregorio Álvarez,

15. *Ibid.*, pp. 263-64.

16. Oreja (2011), pp. 268-71 y pp. 283-84.

jefe de la junta militar uruguaya, había abierto poco antes conversaciones con los representantes de la oposición democrática, en un proceso que sufriría numerosos reveses. Ante el desconcierto de sus anfitriones, cuando Don Juan Carlos llegó a Montevideo fue recibido por una multitud entusiasta, deseosa de expresar no solo su admiración y simpatía por el gran protagonista de la transición española, sino también sus propias ansias democratizadoras. Como ya hiciera en Argentina en 1978, el monarca se reunió con una treintena de dirigentes de los principales partidos democráticos, incluidos algunos de los que habían sido proscritos por las autoridades militares. El rey aprovechó la reunión para aconsejarles sobre cómo debían tratar a sus propias Fuerzas Armadas, destacando la importancia de permitirles una retirada “honorable” de la política. Finalizada la visita, la reina preguntó al ministro de Asuntos Exteriores, el socialista Fernando Morán, si creía que su presencia en Uruguay había resultado útil, a lo que éste contestó que “el prestigio del rey y de la democracia española” serían “un impulso” para el proceso democratizador uruguayo. Al cabo de poco tiempo, el CIS pudo dar una respuesta empíricamente contrastada a la pregunta de Doña Sofía, tras elaborar una encuesta según la cual un 65% de los encuestados había visto a los reyes de España con sus propios ojos durante su paso por Montevideo, siendo la reunión con los dirigentes de la oposición el episodio mejor valorado de la visita, y las alusiones del rey a la democracia, las más recordadas, lo cual se reflejaba en el hecho de que casi el 40% opinaba que el monarca español había realizado una contribución importante al proceso democratizador en curso.¹⁷ Esta fue también la opinión de Julio Sanguinetti, el primer presidente uruguayo elegido democráticamente tras abandonar el poder los militares en 1984, que visitó España un año después para agradecer el apoyo recibido.

El deseo de Don Juan Carlos de aprovechar el cambio de régimen para redefinir las relaciones de España con América Latina se puso de manifiesto nada más ocupar la jefatura del Estado: en 1976 ya habló de la necesidad de identificar “proyectos galvanizadores de la comunidad a la que pertenecemos”, y a partir de 1977 comenzaría a referirse a la posibilidad de forjar una nueva “Comunidad Iberoamericana de Naciones”, antes incluso de que la Constitución le atribuyera “la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica” (Art. 56.1). Al mismo tiempo, la consolidación de la democracia en la península ibérica y su avance en América Latina animó al rey (y a sucesivos gobiernos españoles) a plantearse la institucionalización de dicha “comunidad histórica”, a pesar de la resistencia que podía suscitar en algunos sectores de la sociedad latinoamericana (y española), por

17. Fernando Morán, *España en su sitio* (Plaza & Janes, Barcelona, 1990), pp. 187-89.

entender que pretendía perpetuar con ello una visión neocolonial y trasnochada de la relación. En 1990, por ejemplo, y con ocasión de una visita de Don Juan Carlos a México, el dirigente izquierdista Cuauhtémoc Cárdenas rechazó su invitación para asistir a los actos previstos para conmemorar el quinto centenario del descubrimiento de América, con el argumento de que no podía celebrar un genocidio. Paradójicamente, durante esa misma visita, los indios de Oaxaca pidieron apoyo al rey en sus esfuerzos por obtener del gobierno mexicano un reconocimiento oficial de sus derechos de propiedad, como ya habían hecho los indios mapuches de Chile, que habían insistido en agasajarle en su propio territorio como señal de respeto. Esto guarda ciertas similitudes con la relación que habían forjado los maoríes de Nueva Zelanda con la Corona británica, a la que consideraban una protectora de los derechos de la comunidad indígena frente a los desmanes de algunos colonos.¹⁸

La Comunidad Iberoamericana de Naciones inició su andadura en la cumbre celebrada en 1991 en Guadalajara (México), precisamente para subrayar que no se trataba de una iniciativa exclusivamente española, a la que asistieron los jefes de Estado (y en el caso español y portugués, también los jefes de gobierno) de veintiún estados. El rey pudo constatar allí la deferencia con la que le trataban los demás jefes de Estado, actitud que no quiso atribuir a la mera cortesía, sino a algo “más sincero, más hondo”. Según su propio relato, en la cumbre de Guadalajara, cada vez que uno de ellos se levantaba para pronunciar su discurso, “se dirigía en primer lugar a Carlos Salinas de Gortari, nuestro anfitrión: ‘Señor presidente...’ E inmediatamente después, se volvía hacia mí: ‘Majestad...’ Cada vez que esto ocurría se me ponía la carne de gallina. Todos me daban testimonio de un respeto, un afecto, que nadie les había impuesto”.¹⁹ Esta reacción del monarca subraya una diferencia esencial entre la Comunidad Iberoamericana y la Commonwealth británica, como es el hecho de que en la primera nunca se le otorgó un estatuto superior o distinto al de los demás jefes de Estado.

Por lo general, esta igualdad seguramente redundó en beneficio de la credibilidad y utilidad de esta iniciativa política, y del prestigio del rey en América Latina. Sin embargo, el hecho de situarle al mismo nivel que unos jefes de Estado (democráticamente elegidos o no) que gozaban de notables poderes políticos dio lugar en ocasiones a situaciones incómodas, como ocurrió en la decimoséptima cumbre iberoamericana, celebrada en 2007, en el transcurso de la cual el presidente venezolano Hugo Chávez tildó al ex presidente José María Aznar de “fascista” por haber apoyado

18. Philip Murphy, *Monarchy and the End of Empire. The House of Windsor, the British Government and the Postwar Commonwealth* (Oxford University Press, Oxford, 2013), p. 8.

19. Vilallonga (1993), p. 238.

(supuestamente) el golpe de Estado ocurrido en su país en 2002, en respuesta a lo cual el monarca le espetó su ya famoso “¿por qué no te callas?”. A pesar del favorable eco popular que tuvo en España (y entre los adversarios de Chávez en Venezuela), este incidente puso de manifiesto el peligro al que se exponía el monarca al participar activamente en debates políticos de esta naturaleza, si bien su proverbial simpatía personal le permitió superar posteriormente este desencuentro con el mandatario venezolano sin mayores consecuencias.

Sin embargo, el hecho de carecer de una jefatura permanente y su mayor horizontalidad no es la principal diferencia entre la Comunidad Iberoamericana y la Commonwealth británica. Ante todo, mientras que la segunda se concibió para mitigar el impacto de la independización de las antiguas colonias y facilitar psicológicamente la transformación de un gran imperio global en una potencia media en relativo declive, la primera nació para proyectar la influencia política y económica de un estado recientemente democratizado y crecientemente pujante en una región en la que apenas había estado presente durante más de siglo y medio.

5.5. LA CORONA Y LAS MONARQUÍAS NO DEMOCRÁTICAS DE MARRUECOS Y ORIENTE MEDIO

En algunos estados donde la democracia no gozaba del mismo predicamento que en Europa, la influencia de don Juan Carlos dependió sobre todo de su relación personal con otros monarcas hereditarios, que puso al servicio de la acción exterior española. Esto fue especialmente cierto de la monarquía Alauita, la más antigua del mundo árabe, lo que se justificaba sobradamente por ser Marruecos un país de especial importancia para España. Paradójicamente, el vínculo de Don Juan Carlos con el rey Hassan II surgió al calor del conflicto sobre el Sáhara en 1975, al que tuvo que responder como jefe de Estado en funciones. Don Juan Carlos nunca creyó viable ni deseable la creación de un estado saharauí independiente, que podría convertirse en un satélite de una Argelia prosoviética, algo que Marruecos jamás toleraría. El futuro monarca temía además que un conflicto armado con Rabat pudiese desestabilizar peligrosamente el inicio de su reinado, al radicalizar a los sectores más inconformistas de las Fuerzas Armadas, que ya se estaban organizando en torno a la Unión Militar Democrática, surgida al calor de la “revolución de los claveles” en Portugal. Por ello, su principal preocupación durante la crisis siempre fue el impacto que pudiese tener en la esfera militar, lo cual explica su viaje relámpago a El Aaiún, con el que pretendió demostrar a los militares que no se les abandonaría a su suerte. El príncipe intentó presionar al monarca alauita involucrando discretamente

tanto a Giscard d'Estaing como a Kissinger, pero ninguno de ellos deseaba enemistarse con su aliado marroquí. Por ello, al final fueron las negociaciones bilaterales entre Madrid y Rabat, directamente supervisadas por el príncipe, las que condujeron a una salida negociada: para evitar el derramamiento de sangre, tanto de los "voluntarios" marroquíes como de las tropas españolas apostadas en la frontera, España aceptó una invasión simbólica del territorio, tras la cual Hassan II ordenó finalmente la retirada de la "marcha verde". Esto permitió negociar con más tranquilidad el Acuerdo de Madrid firmado en noviembre, que daría paso a la ocupación del Sáhara por Marruecos y Mauritania tras la retirada de las tropas españolas a principios de 1976. Don Juan Carlos nunca estuvo satisfecho con el contenido de este, ya que suponía abandonar a su suerte a la población saharauí sin haber celebrado el referéndum sobre su autodeterminación que España se había comprometido a organizar ante la ONU, pero tuvo al menos la satisfacción de haber evitado un derramamiento de sangre que la población española no estaba dispuesta a padecer.

A pesar de carecer de poderes ejecutivos, Don Juan Carlos nunca pudo delegar por completo la relación con el monarca marroquí a los sucesivos gobiernos españoles. Como tuvo ocasión de explicar a uno de sus biógrafos, las diferencias entre los sistemas políticos de ambos países no siempre eran claramente percibidos por Hassan II, que no comprendía que Don Juan Carlos tolerase las críticas (en ocasiones muy hirientes) vertidas contra su persona en la prensa española.²⁰ Tampoco dudaba en comunicarse directamente con la Zarzuela cuando le irritaban las declaraciones del gobierno español, como ocurrió en 1979 tras la publicación de una entrevista con Oreja.²¹ Hassan II tenía además cierta tendencia a tratar a los ministros españoles como meros emisarios del rey, por lo que casi todas las negociaciones importantes con Rabat exigieron en mayor o menor medida la intervención directa del monarca, como reconoció públicamente el gobierno español tras cerrarse un importante acuerdo pesquero de 1983. A pesar de ello, y aunque Don Juan Carlos visitó oficialmente Marruecos en 1979, regresando en 1986 para la celebración del vigésimo quinto aniversario de la coronación de Hassan II, éste no hizo lo propio hasta 1990, para preparar el terreno para un decisivo Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación que Don Juan Carlos firmaría en Rabat al año siguiente, pero que no entraría en vigor hasta 1995.

20. José Luis de Vilallonga, *El Rey. Conversaciones con Don Juan Carlos I de España* (Plaza & Janes, Barcelona, 1993), p. 236-37.

21. Marcelino Oreja, *Memoria y esperanza. Relatos de una vida* (Esfera de los Libros, Madrid, 2011), pp. 236-37 y 342-45.

Todavía como Príncipe de España, Don Juan Carlos también cultivó a otros monarcas árabes, como el Rey Hussein de Jordania, cuyo conocimiento de la región habría de resultarle extremadamente útil, y también con el Sah de Irán, Mohammad Reza Pahlavi, ante quien intercedió con éxito en 1975 (a petición del gobierno de Franco) para obtener cantidades adicionales de petróleo que permitiesen paliar los problemas de suministro surgidos a raíz de la guerra árabe-israelí del año anterior. El príncipe también entabló relación con varios de los titulares de las monarquías del Golfo Pérsico, y con los miembros más destacados de la casa Al-Saud, siendo uno de los pocos occidentales invitados al funeral del Rey Faisal tras su asesinato en 1975. Durante la segunda crisis del petróleo, provocada por la caída del Sah de Irán y el inicio de la guerra con Irak en 1979-80, el príncipe heredero Fahd, que se había convertido en el hombre fuerte de Arabia Saudita tras la subida al trono del Rey Jaled, ofreció a Madrid cien mil barriles diarios de crudo a un precio especial, añadiendo posteriormente otros cincuenta mil barriles a lo que los expertos del sector conocían coloquialmente como “la cuota del rey”.²² Más adelante, don Juan Carlos conseguiría que se vendieran a España cantidades adicionales de crudo gracias a los monarcas de Qatar, los Emiratos Árabes, y Kuwait, a quienes visitó en 1980-81, unos años especialmente difíciles para la economía española. Incluso algunos de quienes luego acusarían al monarca –sin aportar evidencia alguna– de haber cobrado comisiones a cambio de estas gestiones han reconocido que, de no haber sido por su acceso privilegiado a estos monarcas, España habría sufrido importantes prejuicios económicos dada su enorme dependencia de fuentes de energía externa durante aquellos años.²³

Esta última observación nos lleva a plantear una de las cuestiones que más habrían de contribuir al descredito personal de Don Juan Carlos, sobre todo tras su abdicación en 2014, como es la de su papel como intermediario entre las empresas españolas (públicas y privadas) que se afanaban por ganar contratos en el exterior frente a sus competidores, generalmente europeos y norteamericanos, y las autoridades que a menudo tenían la última palabra al respecto, sin tener que rendir cuentas ante institución alguna. Resulta revelador, en este sentido, que el presidente Aznar (1996–2000) reconociera tras abandonar el poder que nunca vio con buenos ojos el vínculo personal de don Juan Carlos con ciertos monarcas árabes, como el de Marruecos, porque “un rey democrático no puede negociar con un rey no democrático”, por lo que era preferible que dichas relaciones de desarrollasen “entre los poderes ejecutivos de una nación y los poderes ejecutivos de la

22. José Luis de Vilallonga, *El Rey. Conversaciones con Don Juan Carlos I de España* (Plaza & Janes, Barcelona, 1993), p. 233-34.

23.

otra". (Esto posiblemente explique el hecho de que su gobierno no pidiera a Don Juan Carlos que mediara con el rey alauita, Mohammed VI, a raíz de la crisis surgida en relación con el islote de Perejil en 2002.) Más aun, el dirigente conservador siempre albergó dudas sobre la conveniencia de que el rey actuase como "jefe de una misión comercial", llegando a afirmar que "en el supuesto de que quiera liderar esa misión, hay que decirle que no".²⁴

En otras monarquías europeas, la práctica de involucrar directamente a sus jefes de Estado en negociaciones con empresas o intereses extranjeros, que había sido relativamente frecuente en el pasado, se fue abandonando a medida que estos fueron privados del poder ejecutivo que habían disfrutado antaño. Seguramente contribuyó también a ello el escándalo protagonizado en los años setenta por el Príncipe Bernardo, consorte de la Reina Juliana de Países Bajos, que fue acusado de haber recibido un soborno de \$1.1 millones a cambio de ayudar a la compañía estadounidense Lockheed a vender sus aviones de combate al gobierno de La Haya. (Cuando la reina amenazó con abdicar si procesaban a su marido, las autoridades acordaron no hacerlo, a cambio de que este abandonara por completo su actividad oficial, pasando a convertirse en un ciudadano particular.) Sin embargo, más recientemente, en el Reino Unido el Príncipe Andrés desempeñó durante una década (2001-11) el puesto de representante especial para el comercio y las inversiones internacionales, hasta que su comportamiento escasamente decoroso obligó al gobierno a reconsiderar su papel.

De lo que no cabe duda es que en algunos de los regímenes que Juan J. Linz ha caracterizado como "sultanistas", en los que resulta difícil distinguir entre la propiedad de la familia real y la del Estado, sus miembros han abusado frecuentemente de su poder político para enriquecerse a costa de empresas extranjeras ávidas por hacer negocios.²⁵ Así, parece demostrado que varios miembros de la familia real de Arabia Saudita, entre ellos el Príncipe Bandar, que durante muchos años representó a su país en Washington, fueron sobornados por British Aerospace en 1986 a cambio de facilitar el llamado acuerdo Al-Yamamah, que le permitió vender más de doscientos aviones de combate y entrenamiento, embolsándose unos £43 billones a lo largo de dos décadas. Más aun, parece demostrado que esto ocurrió con el conocimiento de altos funcionarios del Ministerio de Defensa británico.

En vista de lo anterior, no es descartable que se hayan cobrado comisiones antes de cerrar el contrato del tren de alta velocidad Meca-Medina

24. Fernando Ónega, *Juan Carlos I. El hombre que pudo reinar* (Plaza & Janes, Barcelona, 2015), pp. 232-33.

25. Houchang E. Chehabi and Juan J. Linz, *Sultanistic Regimes* (Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1998), p. 4.

en 2011, valorado en €6.7 billones, aunque la lógica de estas transacciones permite suponer que habrían sido las autoridades saudíes, y no el monarca español, quienes habrían recibido el soborno correspondiente (supuestamente por valor de \$100 millones), y que los hubiesen pagado las empresas adjudicatarias. Sea como fuere, lo que nos interesa subrayar es que el ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, no dudaría en explicar públicamente que nada de ello se habría logrado “sin el rey”, ya que “este tipo de contrato depende de una decisión personal del Rey Abdalá de Arabia Saudita”, y que uno de sus sucesores, José Manuel García-Margallo, reconocería poco después que Don Juan Carlos “nos saca las castañas del fuego en varios países”.²⁶ Si fue así, cabe preguntarse si estos responsables gubernamentales mostraron la diligencia debida a la hora de fiscalizar la participación del monarca en estas transacciones, y si no deberían responsabilizarse en alguna medida de las irregularidades que hayan podido cometerse.

5.6. CONCLUSIONES

Don Juan Carlos y la monarquía jugaron un papel determinante en el proceso de normalización exterior de la joven democracia española. Durante sus casi cuatro décadas de reinado, el rey visitó 102 países (acompañado casi siempre por Doña Sofía), en el trascurso de más de trescientos viajes al exterior. Una comparación somera revela un nivel de actividad que supera con creces la desarrollada por otras monarquías parlamentarias europeas como la sueca o la noruega.²⁷ Esto no debe sorprendernos, ya que, si en 1975 España mantenía relaciones diplomáticas con 85 estados, en 2014 esta cifra había ascendido a 191. Por otro lado, durante esos años España se incorporó a numerosas organizaciones regionales e internacionales, bien como miembro de pleno derecho o como observador, entre ellas la CE, la OTAN, el Consejo de Europa, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Organización de Estados Americanos y el Pacto Andino, entre otras, y creó también una propia, la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

Como hemos podido comprobar, esta actividad refleja en alguna medida el carácter excepcional del reinado de Don Juan Carlos, atribuible al hecho

26. Doreen Carvajal and Raphael Minder, “Chastened king seeks redemption, for Spain and his monarchy”, 28 September 2012, *The New York Times*. Luis Ayllón, “Margallo: el Rey nos saca las castañas del fuego en varios países”, *ABC*, 7 March 2012.

27. Entre 1957 y 1991, el Rey Olav de Noruega realizó 33 visitas de estado, y recibió a 30 jefes de Estado extranjeros. Por su parte, el Rey Carl XVI Gustav de Suecia efectuó 79 visitas de Estado entre 1973 y 2018, recibiendo a 65 jefes de Estado en Estocolmo.

de haber sido el gran protagonista de la restauración de la monarquía en España tras un largo paréntesis autoritario. Ello explica asimismo la importancia de las relaciones personales que forjó con algunos monarcas contemporáneos, como Hassan II de Marruecos y Husseín I de Jordania, mucho más intensa que la luego desarrollaría con sus herederos, Mohammed VI y Abdalá II. Esta excepcionalidad también quedó reflejada en algunos hábitos adquiridos durante los primeros años de su reinado, como el deseo de mantener una relación especial con los presidentes de Estados Unidos y de Francia, o el hecho de que sucesivos ministros de Asuntos Exteriores (e incluso presidentes del gobierno) le consultaran los nombramientos de embajadores acreditados ante estados de especial importancia. A ello habría que añadir una costumbre potencialmente más controvertida, ya mencionada, como fue la de encomendar al monarca ciertas gestiones con los máximos dirigentes de Estados no democráticos, con el propósito de atraer inversiones o alcanzar acuerdos comerciales que pudiesen resultar provechosos para los intereses españoles.

La abdicación de Don Juan Carlos y la llegada al trono de Felipe VI bajo el lema “una monarquía renovada para un tiempo nuevo” podría contribuir a completar el proceso de institucionalización de la Corona, también en lo que a la proyección exterior del Estado se refiere. Lo constatado hasta la fecha permite vaticinar que el rey actual no jugará un papel diplomático tan destacado como el que desempeñó su padre, y que bajo su reinado se culminará esa convergencia con la actuación de los monarcas de las principales monarquías parlamentarias europeas a la que antes aludimos. Por otro lado, cabe suponer también que desarrollará una relación mucho más discreta y convencional con los jefes de Estado, coronados o no, de países no democráticos que carecen de los controles y equilibrios propios de los sistemas democráticos. Es posible que todo ello reduzca su eficacia y margen de maniobra en algunos ámbitos, pero este es sin duda un precio que vale la pena pagar si se pretende garantizar su capacidad para seguir ejerciendo “la más alta representación del Estado Español en las relaciones internacionales” que le encomienda la Constitución.