EL REY JUAN CARLOS I Y LA PROYECCIÓN EXTERIOR DE ESPAÑA

Características generales del libro:

Se trata de un ensayo histórico de carácter académico, pero que resulta accesible a cualquier lector interesado por la figura del rey Juan Carlos, por el proceso democratizador español, y por la política exterior de España y las relaciones internacionales.

Su principal novedad radica en el uso que hace de la documentación diplomática (a menudo inédita) proveniente de diversos archivos, sobre todo estadounidenses y británicos. El autor también ha tenido acceso a muchos de los protagonistas españoles de los asuntos tratados: cinco presidentes del Gobierno; ocho ministros de Asuntos Exteriores y numerosos diplomáticos; cuatro jefes y secretarios generales de la Casa del Rey, dos directores del CNI, así como al propio don Juan Carlos, a quien ha visitado en Abu Dabi.

Objetivos de la obra:

1. El libro pretende contribuir a **un mejor conocimiento de la historia de la política exterior de España tras la muerte de Franco**, y más concretamente, durante los años del reinado de don Juan Carlos (1975-2014).

La obra **aporta documentación y análisis inéditos sobre algunos de los temas/momentos más controvertidos** de la agenda exterior de España de esa época, en los que don Juan Carlos jugó un papel destacado, entre ellos:

- la 'Marcha Verde' de 1975, la salida de España del Sahara, y la evolución posterior de las relaciones con Marruecos, incluido el contencioso sobre Ceuta y Melilla;
- la grave crisis diplomática surgida cuando algunos miembros de la Organización de Unidad Africana pretendieron cuestionar la españolidad de las Canarias en 1978-80;
- el establecimiento de relaciones diplomáticas con la URSS (1977) y los estados de Europa Central y Oriental que pertenecían entonces a su área de influencia;
- el establecimiento de relaciones diplomáticas con México (1977);
- las relaciones con el Reino Unido y la disputa en torno a Gibraltar, en la que el rey tuvo un notable protagonismo;

- las relaciones con Estados Unidos, de Nixon a Obama, y muy especialmente las negociaciones para el Tratado de Amistad y Cooperación de 1976 y el acuerdo bilateral de 1982;
- el proceso de adhesión de España a la Comunidad Europea (culminado en 1986);
- el debate en torno al ingreso de España en la OTAN (1982) y el referéndum sobre la permanencia de España (1986);
- el establecimiento de relaciones diplomáticas con Israel en 1986, a pesar de la resistencia de algunos estados árabes;
- la política de 'promoción de la democracia' impulsada por la Corona en América Latina, sobre todo en relación con países como Argentina, Uruguay y Brasil;
- la creación de la Comunidad Iberoamericana de Naciones (1991);
- la celebración de la Cumbre de Paz sobre Oriente Medio de Madrid (1991); etc.

2. El libro contribuye asimismo a un mejor conocimiento de **la dimensión internacional de la transición política (1975-78)**, explorando detenidamente la actitud e intervención de los actores centrales del sistema internacional de entonces (Estados Unidos; la Union Soviética; China; y las principales potencias europeas) en relación con España.

Asimismo, se presta atención a un actor externo que también lo era interno, y que en ocasiones ha pasado más desapercibido: la Santa Sede y la Iglesia católica española.

3. La obra estudia con detenimiento la **actuación exterior de don Juan Carlos** durante tres etapas bien diferenciadas:

(i) **una primera etapa** en la que, **siendo todavía Principe de España (1969-75),** carecía por completo de poderes formales, pero en la cual empezó a viajar al exterior y entablar contacto con numerosos dirigentes extranjeros.

Además de realizar algunos encargos específicos a petición del régimen (relacionados con la adquisición de petróleo tras la crisis global de 1973), don Juan Carlos aprovechó para darse a conocer en Estados Unidos y los principales estados europeos, para recabar su apoyo para cuando fuese nombrado jefe del Estado.

El capítulo referido a su actuación como Principe de España documenta sus **tempranas intenciones democratizadoras**, lo cual no significa que tuviese una hoja de ruta claramente diseñada para el posfranquismo antes de 1975.

(ii) **una segunda etapa preconstitucional** (1975-78), especialmente fructífera, que coincidió con el segundo gobierno de Carlos Arias Navarro y los primeros gobiernos de Adolfo Suárez, durante la cual tuvo un protagonismo notable en la normalización exterior de España, gracias a los poderes que había heredado del régimen anterior, y, tras el cambio de gobierno que forzó en julio de 1976, a la plena complicidad y colaboración de su presidente;

(iii) **su etapa como rey de una monarquía parlamentaria**, que se inició con la adopción de la Constitución de 1978, según la cual el monarca 'asume la más alta representación del Estados en las relaciones internacionales, especialmente en relación con las naciones de su comunidad histórica'.

El libro analiza detenidamente el debate que se ha producido entre los expertos a la hora de definir y valorar las funciones que la Constitución otorga al rey en el ámbito exterior, concluyendo que la adopción de esta no privó al monarca de un importante protagonismo en el mismo.

Asimismo, argumenta que, siguiendo la conocida máxima del autor británico Walter Bagehot, **el rey pudo ejercer del 'derecho a ser consultado, a alentar, y a advertir',** y que lo ejerció en distintos momentos y de diversas formas: en sus audiencias semanales con sus presidentes de Gobierno (que **sumaron 2.650 horas durante la etapa de Felipe González**, según el testimonio de este al autor); en las 16 ocasiones en las que presidió el Consejo de Ministros; mediante sus mensajes con ocasión de la Navidad; en sus discursos de la Pascua Militar; y a través de sus muy contados mensajes a la Nación con motivo de grandes crisis (como el intento de golpe de Estado y el 11-M).

4. La obra sostiene que, a lo largo de su reinado, **don Juan Carlos desarrolló tres tipos de diplomacia: la política, la económica, y la llamada 'diplomacia pública'.**

La **naturaleza y los resultados de la diplomacia política** en la que participó el rey dependió en parte de las características de los actores externos con los que interactuó: (i) los **jefes de Estado de otras monarquías parlamentarias** (de Europa y Japón); (ii) los **monarcas hereditarios de estados autoritarios** (como los de Marruecos y Oriente Medio); (iii) los **jefes de Estado de repúblicas democráticas presidencialistas** (como Francia y Estados Unidos), que ostentaban un importante poder ejecutivo; (iv) los **presidentes de republicas democráticas parlamentarias** (como los de Italia y Alemania); que desempeñaban un papel principalmente simbólico; y (v) los **jefes de Estado de repúblicas no democráticas**, que a menudo acumulaban un notable poder personal.

En lo que a la **diplomacia económica** se refiere, en sus relaciones con países democráticamente gobernados, lo que se esperaba del monarca era que apoyara y complementara las iniciativas diseñadas e implementadas por altos funcionarios del Gobierno español, encabezados por el presidente del Gobierno y sus ministros. En su trato con estados no democráticos, fuesen monarquías o repúblicas, a menudo se alentó al rey a que desarrollara estrechos lazos personales con otros jefes de Estado, y se esperaba de él que utilizase estas relaciones para **ayudar a las empresas españolas (tanto públicas como privadas) a operar con éxito en el exterior, así como a atraer inversiones extranjeras** a España.

En teoría, al menos, esta actividad debía ser supervisada por altos cargos del Gobierno, en especial los ministros que le acompañaban y los diplomáticos destinados en los países que visitaba, pero algunas de estas relaciones requirieron tal grado de confidencialidad (cuando no de secretismo) que ello no siempre resultó posible (ni deseable), lo cual

suscitaría posteriormente dudas sobre la motivación y los objetivos del monarca, que también reciben la debida atención.

Algunos autores han sostenido que el rey cobró comisiones por actuar de intermediario en las compras de petróleo a países del Golfo, en las ventas de armamento español a países terceros, y en la realización de grandes obras de infraestructura en el extranjero (como el tren de alta velocidad Meca-Medina). Tras analizar cuidadosamente estas alegaciones, **la obra concluye que, a fecha de hoy, no resulta posible sustanciarlas documentalmente**, y argumenta que la donación de $100 millones efectuada por el rey Abdalá de Arabia Saudita en 2008 no se realizó a cambio de una supuesta mediación del rey en la operación Meca-Medina.

Por último, el libro demuestra que don Juan Carlos hizo una aportación muy relevante a la llamada **'diplomacia pública'** (y no solo la estrictamente cultural), involucrándose muy activamente en las Olimpiadas de Barcelona y la Expo '92 de Sevilla, que contribuyeron notablemente a definir una nueva 'marca país' y a mejorar la imagen de España en el mundo.

5. La obra argumenta que **la variable que más influyó en la actuación diplomática del monarca fue su relación con sus sucesivos presidentes del gobierno**, y analiza detenidamente la que desarrolló con todos ellos, de Arias Navarro a Rajoy.

Asimismo, se sugiere que (como también le ocurrió a la reina de Inglaterra), don Juan Carlos se entendió mejor con los presidentes de izquierdas que con los de derechas, debido sobre todo a que los primeros carecían de convicciones monárquicas cuando llegaron al cargo, por lo que el monarca tuvo que hacer un esfuerzo especial para ganárselos, lo cual no fue necesario con los segundos.

6. Siguiendo **la tipología establecida por Erik Goldstien**, el libro analiza los viajes de Estado realizados por el monarca en función de sus objetivos principales: (i) **las visitas 'catalizadoras'**, que sirvieron para impulsar las demandas democratizadoras en los países visitados, como Argentina (1978), Brasil (1983) y Uruguay (1983); (ii) los viajes **relacionados con 'el estatus, la aceptación y la reconciliación',** como sus primeras visitas a Estados Unidos (1976), Mexico (1978), China (1978), la URSS (1984) e Israel (1993); (iii) los viajes relacionados con la **'construcción de alianzas',** sobre todo a los países miembros de la Comunidad Europea; y (iv) las **visitas 'facilitadoras del comercio',** especialmente las realizadas en respuesta a las grandes crisis económicas internas, como las que realizó tras la Gran Recesión iniciada en 2008.

Durante sus casi 39 años de reinado, don Juan Carlos, casi siempre acompañado por doña Sofia hasta el cambio de siglo, realizó **unos 275 viajes de trabajo, oficiales y de Estado, que le llevaron a 103 países**: en total, efectuó **137 visitas de Estado**, y en 1977 y 1980 **llegó a realizar 10 en un solo año.** (A modo de comparación, durante sus setenta años en el trono, la reina de Inglaterra llevó a cabo 89 viajes de Estado).

Por su parte, la reina Sofia efectuó **unas 50 visitas de trabajo y oficiales** por su cuenta.

7. El libro sostiene que **los jefes de Estado de las monarquías parlamentarias pueden hacer una contribución especialmente positiva a la acción diplomática** por los siguientes motivos:

(i) **Por su capacidad simbólica**. Como ha recordado uno de los padres de la Constitución de 1978, Miguel Herrero de Miñón, un símbolo es 'aquel elemento de la realidad en el que, mediante imágenes, se expresan no solo sentimientos, sino conocimientos, y en virtud del cual se tiene acceso a un orden distinto, difícil cuando no imposible de alcanzar por otras vías'.

La contribución de don Juan Carlos a la proyección exterior de España sugiere que, en ocasiones, **un monarca puede fundirse eficazmente con la identidad de la comunidad que encabeza, y con la historia de un determinado grupo humano**, convirtiéndose en su símbolo más visible y ampliamente reconocido.

El rey supo convertirse en el símbolo de la nueva España democrática a cuya creación tanto había contribuido, lo que permitió a su vez que representara eficazmente al Estado cuya jefatura desempeñó con notable acierto, al menos durante las primeras tres décadas de su reinado.

(ii) Porque, a diferencia de los jefes de Estado democráticamente elegidos, que deben someterse al veredicto de las urnas (o de asambleas electas) para acceder al cargo, por lo general **los reyes y reinas de las monarquías parlamentarias contemporáneas consiguen elevarse (y permanecer) por encima de la contienda política**, lo que les permite representar a –e identificarse con– la mayoría de sus conciudadanos, con independencia de sus preferencias partidistas.

(iii) Porque **el carácter hereditario de la monarquía también permite a los reyes representar a sus países durante periodos de tiempo prolongados**.

Esta continuidad en el cargo puede permitir a los monarcas llegar a conocer muy bien tanto a los dirigentes políticos de su propio país, como a los de los estados extranjeros con los que interactúan.

En el transcurso de su reinado **don Juan Carlos convivió con un total de siete presidentes del Gobierno españoles de distintas orientaciones políticas**, desde Arias Navarro a Rajoy, y **con trece ministros de Asuntos Exteriores,** de Areilza a García Margallo; además, también trató personalmente a numerosos jefes de Estado y de Gobierno extranjeros –incluidos **diez presidentes estadounidenses y seis franceses**– acumulando un caudal de conocimiento y experiencia política que resultó extremadamente útil para sucesivos ejecutivos, y para la sociedad española en su conjunto.

La continuidad en la jefatura del Estado tiene además la ventaja de que a menudo **permite que los monarcas sean conocidos en el exterior**, algo que por lo general no ocurre con los presidentes democráticos que carecen de poderes ejecutivos, incluidos los de algunas de las grandes repúblicas de Europa (como Alemania e Italia).

(iv) Porque **los reyes conforman un club selecto (o incluso una red) de jefes de Estado, ligados a menudo por estrechos lazos de parentesco o amistad, lo cual puede facilitar la relación diplomática entre sus gobiernos.**

En el caso español, este círculo europeo de monarcas se fue ampliando paulatinamente para incluir a quienes don Juan Carlos invitó a formar parte de la Orden del Toisón de Oro, en la que fueron ingresando el rey de Suecia, Carlos XVI Gustavo (1983); el gran duque de Luxemburgo, Juan (1983); el rey de Noruega, Olaf V (1985); el príncipe heredero, y luego emperador de Japón, Akihito (1985); el rey de Jordania, Hussein I (1985); la reina de los Países Bajos, Beatriz (1985); la reina de Inglaterra, Isabel II (1988); el rey de los belgas, Alberto II (1994); el rey de Noruega, Harald V (1995); el rey de Bulgaria, Simeón II (2004); el rey de Tailandia, Bhumibol Adulyadej Rama IX (2006); el gran duque de Luxemburgo, Enrique I (2007), y el rey de Arabia Saudí, Abdullah (2007). Sorprendentemente, ni Hassan II ni su hijo Mohammed VI de Marruecos figuran en esta lista relativamente corta, lo cual no puede atribuirse a motivos religiosos.

8. La obra también argumenta que el papel diplomático del monarca también estuvo condicionado por **dos variables institucionales internas determinantes: la existencia (o ausencia) de un amplio consenso político y social respecto a las prioridades de la política exterior española,** y **la naturaleza de su relación con los sucesivos presidentes del Gobierno**.

Durante los **periodos de consenso estable y baja polarización política, don Juan Carlos pudo encarnar y proyectar con éxito la idea de una España nueva y democrática más allá de sus fronteras**, aprovechando al máximo la capacidad de representación simbólica de la Corona. En ausencia de este consenso, su papel e influencia tendieron a disminuir, como ocurrió de forma recurrente tras el cambio de siglo.

La relación del rey con los sucesivos jefes del Gobierno también fue decisiva, debido en parte a que, a diferencia de otras monarquías parlamentarias europeas, el nuevo sistema político español estaba todavía en proceso de definición. **Los presidentes que supieron colaborar con don Juan Carlos lealmente, prescindiendo de celos y rivalidades contraproducentes, pero atreviéndose a enfrentarse a él (en privado) si era necesario, fueron también los que mejor consiguieron canalizar su considerable potencial como embajador extraordinario de España.**

9. El libro también sostiene que la capacidad del rey para proyectar su influencia en el exterior y desempeñar un papel diplomático útil también **dependió del prestigio y la confianza que tuviera en la propia España**.

Según los datos proporcionados por el CIS, **desde finales de la década de 1970 hasta mediados de la de 1990, don Juan Carlos y la monarquía fueron percibidos consistentemente como dignos de confianza**, cosechando siempre una valoración ligeramente mejor el primero que la segunda. En contraste con otras instituciones públicas, la valoración de la monarquía mejoró significativamente durante la crisis

económica de 1992-1993, logrando una puntuación récord de 7,5 puntos sobre diez a finales de 1995.

Sin embargo, **a la altura de 1998 esta había descendido a 6,6 puntos, cayendo hasta un 5,2 en 2006, pese a que esta fue una etapa de considerable prosperidad económica, durante la cual la monarquía no conoció escándalos ni crisis internas relevantes.** Ello quizá se debiera a que el recuerdo del extraordinario desempeño del rey durante el proceso democratizador –incluida su defensa del orden constitucional ante la intentona golpista de febrero de 1981– había comenzado a debilitarse, o fuese considerado menos relevante por las generaciones más jóvenes, que tendían a dar cada vez más por sentada la institución. Por otra parte, los medios de comunicación se mostraron menos protectores del rey que en el pasado, debido posiblemente a que la consolidación de la democracia había llevado a muchos a concluir que ya no necesitaban de don Juan Carlos para defenderla.

En contraste con lo ocurrido en 1992-1993, **cuando España se vio sacudida por la brutal recesión de 2008, la confianza en la monarquía descendió incluso más abruptamente que la que merecían otras instituciones públicas (como el Parlamento y los partidos políticos),** cayendo hasta los 4,8 puntos en 2011 y registrando un mínimo histórico de tan solo 3,7 puntos en 2013, unos meses antes de la abdicación del rey.

10. La obra también documenta algunas de las donaciones que don Juan Carlos recibió de jefes de Estado amigos, motivadas tanto por factores políticos como personales, **explora la dimensión exterior de los escándalos económicos en los que se vio involucrado durante su reinado**, y subraya que el hecho de que estableciera diversas estructuras financieras en paraísos fiscales demuestra una evidente voluntad de evadir el pago de impuestos en España.

El libro concluye que, **a pesar de los errores que sin duda cometió**, sería especialmente desafortunado e injusto que estos llegaran a oscurecer permanentemente **la excepcional aportación personal de don Juan Carlos –y la de la monarquía como institución– a la proyección y el prestigio internacional de España** tras muchas décadas, si no siglos, de aislamiento e irrelevancia.