

**El primer embajador de la democracia:  
don Juan Carlos y la proyección exterior de España**

*Charles Powell*



La versión digital de este documento está disponible en la página web [www.remco.es](http://www.remco.es)

Cómo citar: Powell, Charles (2017), "El primer embajador de la democracia: don Juan Carlos y la proyección exterior de España", *Documento de Trabajo* n° 1/2017, REMCO, junio.

© 2017 REMCO  
C/ Príncipe de Vergara, 51  
28006 Madrid  
[www.remco.es](http://www.remco.es)

ISSN: 2530-951X  
Depósito Legal: M-17947-2017

El primer embajador de la democracia:  
don Juan Carlos y la proyección exterior de España

Charles Powell





Son muy numerosos los estudiosos que han coincidido a la hora de señalar la importancia del papel del rey don Juan Carlos (y de la monarquía como institución) en la normalización de la acción exterior de España que se produjo tras la muerte de Franco, y en la proyección internacional que se alcanzó posteriormente como resultado de ella.<sup>1</sup> Sin embargo, y como ocurre con tantas otras facetas de la labor desarrollada por el monarca durante su reinado, esta cuestión no ha recibido la atención pausada y sistemática que merece. Por ello mismo, aquí se pretende ante todo llamar la atención sobre la existencia de esta laguna, a la vez que se aportan algunos argumentos que puedan contribuir a superarla. Además, parece razonable situar esta reflexión en el contexto más amplio del estudio del papel de la Corona en la acción exterior de las monarquías parlamentarias.

El protagonismo de don Juan Carlos en la esfera exterior se debió sobre todo a las circunstancias específicas de su reinado, y muy especialmente, a las que acompañaron su llegada al trono. De ahí también que, a diferencia de otros monarcas contemporáneos, su papel internacional experimentara cambios muy significativos a lo largo de su vida, reflejo a su vez de la notable transformación política del Estado cuya jefatura ostentó entre 1975 y 2014. Durante la primera etapa de su reinado, que se inició con su proclamación en 1975 y concluyó con la llegada al gobierno de Felipe González en 1982 (con un preámbulo interesante en 1969-75), el rey desempeñó un protagonismo notable en la definición e implementación de una política exterior que buscaba ante todo la plena inserción de España en el orden internacional, o si se prefiere, la normalización de sus relaciones exteriores, así como el reconocimiento de la propia monarquía. Este protagonismo se debió en parte a los poderes que atribuía al monarca la Ley Orgánica del Estado (1967)<sup>2</sup>, cuyos principales preceptos estuvieron vigentes hasta la aprobación de la Constitución de 1978, y sobre todo, a las excepcionales circunstancias del proceso democratizador, que le permitieron, cuando no le obligaron, a ejercer un notable liderazgo político, también en el ámbito exterior. Esta situación experimentó una importante mutación con la entrada en vigor de la Constitución de 1978, que modificó sustancialmente su relación con el presidente del gobierno, Adolfo Suárez.

---

1 Charles Powell (1995b), disponible en <http://www.nuevarevista.net/articulos/la-proyeccion-exterior-de-la-monarquia-parlamentaria>.

2 Sin embargo, la Ley Orgánica del Estado limitaba claramente el margen de maniobra del monarca en el ámbito exterior, al atribuir al presidente del gobierno las tareas de "representar al Gobierno de la Nación, dirigir la política general y asegurar la coordinación de todos los órganos de gobierno y administración"; además, todas las actuaciones del rey debían ser refrendadas por los presidentes de las Cortes, del Consejo del Reino, del Gobierno, o por el ministro correspondiente.

Sin embargo, el acontecimiento que más impacto tuvo sobre su actuación exterior fue seguramente el arrollador triunfo electoral de González en las elecciones generales de octubre de 1982, hito que marcó el inicio de una segunda fase, de consolidación de la normalización iniciada durante la primera. El momento álgido de esta etapa fue la Conferencia para la Paz en Oriente Medio, celebrada en el palacio real de Madrid en 1991, que supuso el reconocimiento de la madurez diplomática de un Estado que no había auspiciado un cónclave comparable desde la conferencia de Algeciras de 1906. (A esto habría que sumar los juegos olímpicos de Barcelona y la Expo92 de Sevilla, acontecimientos que tuvieron una notable proyección internacional, y en los que la familia real tuvo un especial protagonismo.)

La tercera fase de la evolución que analizamos aquí se inició con el cambio de siglo, durante el segundo mandato de José María Aznar, y se prolongó bajo las presidencias de José Luis Rodríguez Zapatero y Mariano Rajoy. Durante esta tercera y última etapa, el protagonismo exterior del monarca experimentó cierto declive, debido tanto al contexto internacional como a la actuación de sus gobiernos, y más adelante, a la erosión de su popularidad entre la ciudadanía española.

## Los años de aprendizaje exterior

Antes de analizar con detenimiento esta evolución, cabe preguntarse por los factores que explican lo que pudiera denominarse el 'código operativo' de don Juan Carlos, o lo que es lo mismo, las vivencias que contribuyeron a forjar su visión del mundo.<sup>3</sup> El futuro monarca tuvo una formación un tanto atípica, tanto por el hecho de haber vivido en tres países europeos (Italia, Suiza y Portugal) antes de ser enviado a España en 1948, a la edad de diez años, como por las circunstancias que rodearon su educación formal, primero en la finca de Las Jarillas, luego en el palacio de Miramar, posteriormente en las tres academias militares, y finalmente en la Casita del Infante de El Escorial y las aulas de la Universidad de Madrid. No obstante lo anterior, en lo que a los contenidos se refiere, la suya fue una educación bastante convencional, inspirada por los valores genéricamente conservadores de quienes la diseñaron e impartieron. Aun a riesgo de simplificar, cabe afirmar que los responsables de su formación nunca le transmitieron una especial simpatía por los logros y valores del mundo democrático occidental. (Seguramente, el profesor Torcuato Fernández-Miranda, uno de sus tutores más influyentes en la etapa final de su formación, fue la excepción que confirma la regla.) Debido probablemente a su formación castrense, que tuvo una clara orientación antisoviética (y por extensión, anticomunista), uno de los aspectos más llamativos de sus conversaciones privadas con responsables políticos norteamericanos es que se manifestaba invariablemente como un *cold warrior* (o 'guerrero de la Guerra Fría'), aunque ello pudiera deberse en parte a su deseo de agradar a sus interlocutores.

A pesar de la estrecha vigilancia a la que estuvo sometido por sus mentores franquistas, la pertenencia de don Juan Carlos a una de las grandes familias reales europeas le ofreció numerosas oportunidades para viajar por el extranjero y tratar a las más altas personalidades políticas del mundo, sobre todo tras su matrimonio con doña Sofía en 1962. Para cuando finalmente se produjo su nombramiento como sucesor de Franco a título de Rey en 1969, don Juan Carlos ya había visitado treinta y tres países, y se había entrevistado con los presidentes John F. Kennedy y Lyndon B. Johnson, el emperador Hirohito de Japón, los soberanos del Reino Unido, Suecia, Dinamarca, Noruega, Países Bajos, Jordania e Irán, los presidentes de la India y Egipto, y los pontífices Pío XII, Juan XXIII y Pablo VI, entre otros. Sin duda facilitó estos intercambios el hecho de que se manejara correctamente en inglés, francés, italiano y portugués, y que tuviese además

---

<sup>3</sup> Walker y Schafer (2007).

algunos conocimientos de alemán y griego. En suma, fue este contacto directo con el mundo exterior lo que le permitió suplir en buena medida las carencias de su formación académica.

También influyeron en el proceso de aprendizaje del futuro monarca dos acontecimientos acaecidos en países con los que don Juan Carlos tenía lazos especialmente estrechos. El primero fue el golpe militar perpetrado en Grecia en abril de 1967, atribuible en parte a la controvertida actuación de su cuñado Constantino II de Grecia, el hermano menor de doña Sofía, a quien le unían estrechos vínculos de amistad, además del parentesco. El monarca heleno se había enfrentado al presidente del gobierno, Georgios Papandreu, hasta el punto de provocar su dimisión en 1965 mediante una iniciativa de dudosa constitucionalidad, dando lugar a un periodo de inestabilidad que fue utilizado como pretexto para la intervención militar. Doña Sofía se encontraba en Atenas cuando se produjo el levantamiento, y fue testigo de la respuesta un tanto indecisa de su hermano, que no quiso enfrentarse abiertamente a los coroneles golpistas. (Según algunos testimonios, don Juan Carlos tendría muy presente este precedente al producirse la intentona golpista de 1981.) Comentando estos acontecimientos con un ministro del régimen, el príncipe observó que le hubiese repugnado convertirse en “el rey de los coroneles”, entre otros motivos porque “me llevarían al matadero a dos años vista”.<sup>4</sup> El rotundo fracaso del tímido contragolpe impulsado por Constantino en diciembre de 1967 le obligó a abandonar apresuradamente el país, hasta tal punto que doña Sofía tuvo que llevarle ropa de su marido cuando se reunieron en Roma. La reputación del rey heleno nunca se recuperó de la crisis, y en la consulta celebrada en diciembre de 1974 tras la caída de la junta militar, Grecia se convirtió en una república. Tras la proclamación de don Juan Carlos como sucesor de Franco, Constantino le insistiría a menudo en la importancia de labrarse una relación estrecha con su pueblo, algo que reconocía no haber sabido hacer.

Para el futuro monarca español, tuvo incluso más importancia si cabe el golpe militar acaecido en Portugal el 25 de abril de 1974. Don Juan Carlos sentía una simpatía especial por el país vecino, en el que residían aún sus padres, y donde tenía todavía numerosos amigos de la infancia, algunos de los cuales acudieron a él en busca de ayuda cuando tuvieron dificultades con las nuevas autoridades militares, buscando refugio en España. Para el príncipe, la crisis portuguesa no solo puso de manifiesto la vulnerabilidad de la dictadura más longeva de Europa occidental, similar en algunos aspectos a la española, sino que vino a demostrar lo que podía ocurrir cuando un régimen autoritario se negaba a evolucionar, impidiendo que los sectores moderados de la sociedad se organizaran

---

<sup>4</sup> López Rodó (1991), p. 345.



políticamente, vació que habían sabido aprovechar otros elementos más radicales, y de limitada representatividad. Analizando estos sucesos con un político de su confianza, don Juan Carlos reconocería la importancia de poder contar con “una fuerza política poderosa y abierta que, en la primera etapa de su reinado, apoyase la sucesión y orientase la transición”, y poco después comentaría con otro: “es necesario organizar a la derecha, y tendremos que incorporar a la izquierda”.<sup>5</sup>

El proceso de aprendizaje de don Juan Carlos en materia internacional se aceleró notablemente tras su nombramiento como Príncipe de España en julio de 1969. Aunque Franco le mantuvo alejado del proceso de toma de decisiones, su nuevo estatus como heredero le proporcionó un mayor (y mejor) acceso a la información que manejaban las instituciones del Estado. Además, el príncipe procuró nutrirse de fuentes ajenas al régimen –periodistas extranjeros, personalidades independientes e incluso representantes de la oposición moderada– y a mediados de 1970 ya recibía a una media de 120 personas al mes.<sup>6</sup> Por otro lado, el régimen no tardó mucho en utilizar la figura de don Juan Carlos –mucho más atractiva que la del dictador en el exterior– para paliar en la medida de lo posible su creciente aislamiento internacional. Pensando en el futuro, el príncipe aprovechó esta circunstancia para darse a conocer fuera de España, sobre todo en el mundo occidental. Al hacerlo, corrió el peligro de ser identificado con el sistema político al que representaba en el exterior, riesgo que supo sortear con habilidad.

Dada la naturaleza autoritaria del régimen, no debe sorprendernos que la primera visita oficial realizada por don Juan Carlos en 1969 tuviera como destino Irán, país al que regresaría en 1971 para asistir a la suntuosa celebración del 2.500 aniversario de la fundación de la monarquía persa en Persépolis (circunstancia que aprovechó para conocer a numerosas autoridades extranjeras), y de nuevo en 1975.<sup>7</sup> En enero de 1972, los príncipes realizaron una visita oficial a Japón, en el transcurso de la cual don Juan Carlos tuvo ocasión de charlar informalmente con los periodistas españoles que los acompañaban; uno de ellos recordaría años después que el futuro rey afirmó desear “una monarquía como la danesa, con un primer ministro socialista capaz de proclamar a Margarita como nueva reina”.<sup>8</sup> Franco también había cultivado al emperador Haile Selassie de Etiopía, que

---

5 Osorio (1980), p. 33. López Rodó (1993), p. 89.

6 Powell (1995a), pp. 83-87.

7 Durante la visita de 1969, el hombre de confianza del Shah, Asadollah Alam, observó que el embajador de España en Teherán no se separaba de don Juan Carlos. Con gran discreción, doña Sofía informó a Alam que el príncipe prefería ver al Sah a solas, en vista de lo cual éste se las ingenió para retener al embajador, evitando así que estuviese en la audiencia. Esta pequeña anécdota resulta ilustrativa de la capacidad de don Juan Carlos para zafarse de la estrecha vigilancia a la que le sometían los representantes del régimen. Alam (1991), p. 96.

8 Margarita II de Dinamarca había sido coronada en enero de 1972, siendo primer ministro de su país el socialdemócrata Jens Otto Krag. Cebrián (2016), p. 131.

recibió a los príncipes en 1972, así como al presidente filipino Ferdinand Marcos y al rey Faisal de Arabia Saudí, a quienes visitaron en 1974. La estancia de don Juan Carlos en Riad se produjo a los pocos meses del embargo petrolífero decretado por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) tras la reciente guerra árabe-israelí, por lo que el gobierno pidió al príncipe que intercediera ante uno de los hijos del rey Faisal, el príncipe Fahd, a fin de obtener envíos suplementarios de crudo, gestión que culminó con éxito. A pesar de la ambigüedad implícita en el estatus de Príncipe de España, y de carecer de atribuciones o poderes formales, durante su visita a Irán en 1975 don Juan Carlos sorprendió a la delegación española –que incluía a los ministros de Hacienda y Asuntos Exteriores– al insistir en presidir la sesión de trabajo con las autoridades locales, reunión que permitió alcanzar un acuerdo muy favorable para España referido al suministro de crudo iraní.<sup>9</sup>

El gobierno de Franco que tutelaba la actuación del príncipe era políticamente muy conservador, pero estaba empeñado en una política de liberalización y desarrollo económico que exigía vínculos cada vez más estrechos con las principales economías europeas, y por lo tanto, con la propia Comunidad Europea. En 1962 España había solicitado sin éxito “una asociación susceptible de llegar en su día a la plena integración”, petición que fue desestimada, pero cuando se produjo el nombramiento de don Juan Carlos, el gobierno estaba a punto de culminar la negociación de un importante acuerdo preferencial. Plenamente consciente de las posibles consecuencias del mismo, a finales de 1969 el príncipe realizó una visita oficial a las instituciones comunitarias que fue muy bien recibida en Bruselas, donde el acuerdo se concebía como un acicate para un eventual proceso democratizador español. Firmado en agosto de 1970, el Acuerdo Preferencial, que tendría consecuencias muy positivas para la economía española, estuvo en vigor hasta la adhesión de España a la Comunidad Europea en enero de 1986.

Por motivos geográficos, históricos y económicos evidentes, la relación con Francia revestía una especial importancia para España, y el interés por estrechar lazos con Bruselas no hizo sino aumentarla. Debido al rechazo que suscitaba el régimen español en amplios sectores de la opinión pública francesa, las visitas oficiales entre ambos países nunca habían superado el nivel ministerial. Por ello mismo, la visita oficial de los príncipes a París en 1970, a invitación del presidente Georges Pompidou, supuso un hito histórico en las relaciones bilaterales. El príncipe cultivó asiduamente al embajador Robert Gillet, a quien confesó a finales de 1972 que “mis ideas son, en efecto, liberales”, y que la presencia de Franco en la jefatura del Estado era “un obstáculo” para el acercamiento de España a

---

9 El príncipe estuvo preparando la reunión con el diplomático Raimundo Bassols hasta las cinco de la mañana. Finalizado el trabajo, le comentó que “si mi intervención de esta mañana en tiempos de dificultades económicas puede aliviar la suerte de millones de españoles que a estas horas descansan, daré por bien empleada esta vigilia”. Bassols (1995), p. 315.

Europa.<sup>10</sup> En octubre de 1973, los príncipes regresaron a Francia en un contexto enturbiado por la reciente ampliación de la Comunidad, que amenazaba con devaluar lo conseguido mediante el Acuerdo Preferencial, debido a la adhesión del Reino Unido. Alberto Ullastres, representante español ante las instituciones comunitarias, confiaba que la visita a París contribuyese a desbloquear las negociaciones en curso, ya que Pompidou “no puede ser insensible a los planteamientos que, clara y firmemente, le haga el príncipe, futuro rey de España”, pero el *impasse* no se superaría plenamente hasta después de la muerte de Franco.<sup>11</sup> Tras su elección como presidente, don Juan Carlos entabló relación con Valéry Giscard d’Estaing, que le invitó a una cacería en Chambord a principios de 1975, quedando muy impresionado con su “claridad de pensamiento”.<sup>12</sup> A partir de entonces, el presidente pretendió apadrinar al futuro monarca, llamándole con frecuencia para ofrecerle consejo, aunque no se le hubiese solicitado. Poco antes, Gillet le había animado a distanciarse del régimen para no deteriorar aún más su imagen y la de la monarquía, a lo que el príncipe le contestó que no resultaba fácil, y que la clave de todo radicaba en que pudiera organizarse políticamente “lo que no es ni el régimen ni la extrema izquierda”.<sup>13</sup>

Don Juan Carlos tampoco desatendió la relación con la República Federal de Alemania, el otro gran socio de España en Europa, visitando Bonn en 1972 a invitación del canciller Willy Brandt, decisión muy criticada por algunos sectores del partido socialdemócrata alemán, tradicionalmente hostil al régimen de Franco. El presidente Gustav Heinemann, perteneciente a dicha formación, se mostró inicialmente muy reacio a recibir a quien consideraba el títere de un dictador fascista, pero tras una larga conversación a solas con el príncipe, que le confesó que “lo que yo querría es llegar a ser el rey de una república”, no dudó en reconocer públicamente que el futuro monarca español le había impresionado muy positivamente.<sup>14</sup> Más adelante, en noviembre de 1975, una gestión del príncipe, realizada a petición del embajador alemán en Madrid, permitiría a González obtener el pasaporte necesario para acudir a un congreso del SPD.<sup>15</sup>

Don Juan Carlos tuvo menos éxito en sus esfuerzos por superar las reticencias de otros Estados europeos, tradicionalmente reacios a relacionarse con el régimen de Franco, como las monarquías escandinavas y las del Benelux, cuyos gobiernos se opusieron incluso a que los príncipes acudiesen a celebraciones presididas por sus respectivas

---

10 Tusell y Queipo de Llano (2003), p. 38.

11 *Ibid.*, p. 84.

12 Destemau (1994), p. 368.

13 Al príncipe le constaba que Giscard d’Estaing no tenía mucha confianza en él, y que había comentado en privado: “L’Espagne, c’est foutu, Juan Carlos, c’est foutu”. Lemus (2007), pp. 176-181.

14 Con ocasión de esta visita, el periodista alemán Michael Vermehren entrevistó al príncipe para el canal de televisión ZDF, preguntándole si aceptaba las consecuencias políticas que conllevaría el ingreso en la CEE, a lo que respondió afirmativamente. Prego (1995), pp. 159-160.

15 Muñoz Sánchez (2012), pp. 213-215.

familias reales. La actitud de las autoridades británicas no fue mucho más cálida, debido sobre todo al contencioso gibraltareño, a pesar de que el embajador, John Russell, un entusiasta del príncipe, estaba convencido de “las inclinaciones democráticas” de don Juan Carlos, a quien veía “lleno de sentimientos pro-británicos y liberales sumamente admirables”.<sup>16</sup> Gracias a los buenos oficios de su tío-abuelo, Louis Mountbatten, con quien estaba emparentado tanto por vía paterna como materna, la reina Isabel II de Inglaterra (a quien don Juan Carlos llamaba ‘Lilibet’, siguiendo la costumbre familiar), que siempre tuvo debilidad por su joven pariente español (‘Juanito’, para la monarca), los príncipes fueron invitados a varias celebraciones familiares de cierto relieve, como el setenta cumpleaños de la reina madre en 1970, el cincuenta cumpleaños del duque de Edimburgo un año después, y la boda de la princesa Ana en 1973.<sup>17</sup> Estas visitas a Londres permitieron a don Juan Carlos estrechar su amistad con Mountbatten, que en 1972 logró incluso que le recibiera el primer ministro laborista, Harold Wilson, a pesar del antifranquismo visceral de su partido.<sup>18</sup>

De cara al futuro, el príncipe deseaba ante todo obtener el apoyo de Estados Unidos, el principal aliado de España desde la segunda posguerra mundial, y uno de sus mayores socios económicos. Los decisivos Acuerdos de Madrid de 1953, que habían permitido a Washington establecer bases aéreas y navales en territorio español a cambio de una importante ayuda económica y militar, se habían renovado en 1963 y de nuevo en agosto de 1970, lo que hizo posible la visita a España de Richard Nixon dos meses después. El presidente tuvo ocasión de departir largamente con los príncipes, que le causaron una excelente impresión, invitándoles a visitar Estados Unidos a principios de 1971, tal y como le venía insistiendo Mountbatten. La visita, que les permitió conocer varios estados y asistir al lanzamiento del Apolo XIV, fue concebida para fortalecer la imagen de don Juan Carlos –a quien el departamento de Estado consideraba “bastante proamericano”– tanto fuera como dentro de España. (A lo segundo contribuyó notablemente la difusión de un breve mensaje televisado en inglés, comentando el lanzamiento con un astronauta de la NASA, que tuvo un gran impacto en la opinión pública española, acostumbrada a

---

16 Preston (2003), pp. 288-291.

17 En 1974, Russell envió a Londres este agudísimo retrato del futuro monarca: “Prince Juan Carlos is essentially a straight-forward character, uncomplicated, honest to a fault, sincere, open and straight dealing -if anything perhaps a little innocent, although this is now starting to wear off. He is immensely conscientious and his duties take automatic precedence over everything else. By no means brilliant the Prince is yet quite shrewd and endowed with a good measure of earthly common sense which I suspect he got from his splendid Battenberg grandmother. Add to this a naturally cheerful, outgoing disposition, an easily tickled sense of humour, unselfconscious tall good looks, considerable personal charm, a total lack of deceit or pomposity –and you have a very agreeable human being. A plodder perhaps rather than a high flier, but a man by no means unfitted to the task ahead, a task before which a livelier imagination might with good reason quail”. “Prince Juan Carlos”, informe de la Embajada británica, 20/VIII/1974, The National Archive, Kew, FO 371/9-2307, WSS 26/1.

18 Holt (2000), pp. 10-11. Ziegler (1985), p. 678.

un jefe de Estado monolingüe.) Apoyándose en un texto facilitado por su consejero de Seguridad Nacional, Henry Kissinger, Nixon insistió ante el príncipe en la importancia de alcanzar un equilibrio “entre el grado de libertad que es dable permitir y el orden que es necesario mantener”, manifestándose convencido de que sabría conjugar “la estabilidad y el cambio” cuando llegase al trono. Por su parte, don Juan Carlos concedió una entrevista en la que reconoció que “el pueblo quiere más libertades; todo es cuestión de saber a qué velocidad”.<sup>19</sup> A raíz de este viaje, Nixon envió a Madrid al jefe adjunto de la CIA, el general Vernon Walters, a quien Franco expresó su confianza en la capacidad de don Juan Carlos para controlar la situación tras su muerte: “la transición sería pacífica” y se avanzaría en la dirección deseada por Washington, pero no todo el camino, ya que España no era como Estados Unidos o las democracias europeas.<sup>20</sup>

Las relaciones del príncipe con Washington, afianzadas tras la visita del presidente Gerald Ford y Kissinger a España en mayo de 1975, le resultaron de gran utilidad a la hora de responder –ya como jefe de Estado en funciones– a la gravísima crisis exterior provocada por la ‘marcha verde’ lanzada por Hassan II contra el Sáhara español, aprovechando la última enfermedad de Franco.<sup>21</sup> A diferencia de muchos diplomáticos españoles, incluido el ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina, don Juan Carlos nunca creyó viable ni deseable la creación de un Estado saharauí independiente, que probablemente se convertiría en un satélite de una Argelia prosoviética, algo que Marruecos jamás toleraría. El príncipe temía además que un conflicto armado con Rabat pudiese desestabilizar peligrosamente el inicio de su reinado, radicalizando de paso a los sectores más inconformistas de las Fuerzas Armadas, que ya se estaban organizando en torno a la Unión Militar Democrática. Por ello, su principal preocupación durante la crisis fue siempre el impacto que pudiese tener en la esfera militar; como explicó al consejo de ministros que presidió en la Zarzuela (subrayando así su autoridad) el 31 de octubre, “vamos a retirarnos del Sáhara pero en buen orden y con dignidad. No porque hayamos sido vencidos, sino porque el ejército español no puede disparar sobre una muchedumbre de mujeres y niños desarmados”.<sup>22</sup> De ahí también su viaje relámpago a El Aaiún, que pretendía demostrar a los militares que no se les abandonaría a su suerte. (Para sorpresa del gobierno, Hassan II telefoneó a don Juan Carlos para felicitarle por su arrojo.) El príncipe intentó presionar al monarca aluita involucrando discretamente tanto a Giscard d’Éstaing como a Kissinger,

---

<sup>19</sup> Powell (2011), pp. 119-135.

<sup>20</sup> Walters (1978), pp. 551-557.

<sup>21</sup> Tras la visita, Ford comentó al presidente alemán que el príncipe le había impresionado muy favorablemente, tanto por su lúcido análisis de los retos que le esperaban, como por sus ganas de afrontarlos cuanto antes. Memorandum of Conversation, “Meeting with Gerald Ford and Walter Scheel”, 16/V/1975, disponible en <https://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/0314/1553124.pdf>.

<sup>22</sup> Vilallonga (1993), p. 224.

pero ninguno de ellos deseaba enemistarse con su aliado marroquí.<sup>23</sup> Por ello, fueron las negociaciones bilaterales entre Madrid y Rabat las que condujeron a una salida: para evitar el derramamiento de sangre, tanto de los 'voluntarios' marroquíes como de las tropas españolas, España pactó una invasión simbólica del territorio, tras la cual Hassan II ordenó finalmente la retirada de la 'marcha verde'. Esto permitió alcanzar un acuerdo el 14 de noviembre, que daría paso a la ocupación del Sáhara por Marruecos tras la retirada definitiva de las tropas españolas. Poco después, don Juan Carlos reconocería en privado que si bien la crisis había sido el episodio más amargo de su etapa como príncipe de España, seguramente había servido para acrecentar su popularidad a ojos de sus conciudadanos, que supieron valorar sus esfuerzos por evitar una guerra que no se habría podido ganar, emprendida en defensa de un territorio que ya se había decidido abandonar.<sup>24</sup>

---

23 En ambos casos, el emisario enviado por el príncipe fue su amigo Manuel Prado y Colón de Carvajal. Sus conversaciones con Kissinger, recientemente desclasificadas, están recogidas en los documentos 206 y 207, Foreign Relations of the United States, 1969-1976, vol. E-15, part 2, Documents on Western Europe, 1973-1976, disponibles en <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve15p2/d206> y <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve15p2/d207>.

24 Powell (2011), pp. 264-282.

## La normalización exterior de España (y de la monarquía)

Uno de los objetivos prioritarios de don Juan Carlos al iniciarse su reinado el 22 de noviembre de 1975 fue su propio reconocimiento como jefe del Estado por parte de las grandes democracias del mundo. No puede olvidarse, en este contexto, que a ojos de muchos gobiernos extranjeros, el joven monarca era ante todo el heredero de Franco, que le había nombrado para garantizar la continuidad de su régimen. Además, la ejecución de cinco militantes de ETA y FRAP en septiembre había suscitado un fuerte rechazo internacional, y muchos Estados europeos retiraron a sus embajadores de Madrid. Ello explica las múltiples gestiones realizadas por el todavía príncipe para asegurar la presencia de destacados representantes del mundo occidental en su ceremonia de proclamación como Rey de España. A pesar de sus desvelos (y los de Kissinger), al final no pudo asistir el presidente Ford, pero sí su vicepresidente, Nelson Rockefeller, que se sumó al Duque de Edimburgo (gracias, una vez más, a los buenos oficios de Mountbatten), el presidente Giscard d'Estaing, y el jefe del Estado alemán, Walter Scheel, entre otros.<sup>25</sup> Tal y como había previsto don Juan Carlos, el contraste entre los asistentes a esta ceremonia y quienes habían acudido unos días antes al funeral de Franco -entre quienes destacaron Augusto Pinochet e Imelda Marcos- no pasó desapercibido. Gracias en parte a estos esfuerzos, las potencias occidentales otorgaron al joven monarca el beneficio de la duda: Kissinger confesó a un emisario suyo que don Juan Carlos representaba "la única garantía institucional de que habrá estabilidad y progreso", mientras que el primer ministro Wilson, siempre más exigente, escribió al presidente Ford que, si bien no podía otorgarle un cheque en blanco, procuraría ser pragmático: "aunque no pueda decirse claramente en público, reconozco que el rey Juan Carlos tiene un difícilísimo surco que arar", por lo que "en privado le animaremos a avanzar lo más rápidamente posible, procurando evitar las condenas públicas si el ritmo es mas lento de lo que pueda exigir nuestra opinión publica".<sup>26</sup>

El protagonismo internacional del rey durante los primeros compases de su reinado también se debió en parte a la agresiva pasividad del presidente del gobierno, Carlos Arias Navarro, un ultraconservador castizo que desconfiaba profundamente de cuanto

---

<sup>25</sup> Giscard d'Estaing (1988), pp. 350-351.

<sup>26</sup> Conversación de Kissinger con Prado y Colón de Carvajal, 4/XI/1975, documento 207, Foreign Relations of the United States, 1969-1976, vol. E-15, part 2, Documents on Western Europe, 1973-1976, disponible en <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve15p2/d206>. La correspondencia entre Ford y Wilson sobre España puede consultarse en el archivo digital de la Gerald R. Ford Presidential Library, disponible en <https://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/0351/1555866.pdf>.

provenía del exterior. Como resultado de ello, los escasos avances que se produjeron en este ámbito bajo el primer gobierno de la monarquía pueden atribuirse sobre todo a la complicitad (no exenta de tensiones ocasionales) surgida entre el rey y su primer ministro de Asuntos Exteriores, José María de Areilza, que fue nombrado a propuesta suya. Su éxito más importante fue la firma del Tratado de Amistad y Cooperación con Estados Unidos, rubricado en Madrid en enero de 1976, que permitió transformar un acuerdo mediocre en un texto que mereció la validación democrática del Senado estadounidense, y que supuso un reconocimiento del cambio de régimen (y no solo de jefe de Estado) que se estaba produciendo en España. La firma del tratado hizo posible el viaje oficial de los reyes a Washington en junio de 1976, uno de los más exitosos de su reinado, en el transcurso del cual don Juan Carlos proclamó (en buen inglés), ante una sesión conjunta del Senado y la Cámara de Representantes celebrada en el Capitolio, 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”. Dice mucho de las dificultades internas a las que tuvo que enfrentarse el rey durante la presidencia de Arias Navarro, y también de la importancia que atribuía a la validación exterior de su proyecto reformista, que realizara su primera declaración pública inequívocamente democrática fuera de España, y en lengua extranjera.<sup>27</sup> En cambio, no se ha subrayado suficientemente que el discurso también pretendía tranquilizar a sus anfitriones; debido al contexto internacional en el que se produjo, y a los temores suscitados por la ‘revolución de los claveles’ portuguesa, las administraciones republicanas de Nixon y Ford observaron el proceso democratizador español con más aprensión que entusiasmo, por lo que resultó decisiva la tarea de don Juan Carlos a la hora de garantizarles un cambio ordenado, sin excesivos sobresaltos, y que no hiciese peligrar su acceso a las bases españolas.

La situación del monarca cambió radicalmente tras el cese de Arias Navarro y el nombramiento de Suárez en julio de 1976. A sugerencia de don Juan Carlos, el presidente nombró ministro de Asuntos Exteriores a Marcelino Oreja, un diplomático monárquico y reformista, de afiliación democristiana, que ya sabía que el rey era una de las mejores bazas exteriores que podía jugar España en un momento político tan delicado.<sup>28</sup> 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

---

<sup>27</sup> A pesar del éxito del viaje, la prepotencia de Areilza en su trato con el monarca, muy comentada por sus anfitriones, fue una de las causas por las que fue descartado como posible presidente del gobierno. Powell (2011), pp. 363-372.

<sup>28</sup> Powell (1996), pp. 241-256.



de ellas era el derecho de presentación de obispos, antiguo privilegio de la Corona española que el régimen franquista había perpetuado, y que había provocado conflictos gravísimos con el Vaticano. Don Juan Carlos, que se consideraba un católico sincero, deseaba contar con el apoyo de la Iglesia, algo que ya le había brindado el presidente de la conferencia episcopal española, cardenal Vicente Enrique y Tarancón, en la famosa homilía que pronunció el día de su coronación.<sup>29</sup> El rey quiso corregir de inmediato esta situación, pero Arias Navarro, haciendo gala del torpe anticlericalismo que ya había manifestado en 1974, al amenazar con expulsar de España al obispo de Bilbao por desavenencias políticas, no lo permitió. Tras su cese, don Juan Carlos retomó el asunto de inmediato, enviando al papa Pablo VI una carta renunciando unilateralmente al derecho de presentación de obispos, que el jefe de la Casa del Rey, el marqués de Mondéjar, entregó en persona. Poco después se firmó un acuerdo con la Santa Sede mediante el cual ésta renunciaba al privilegio del fuero eclesiástico a cambio de la cesión realizada por la Corona. En su entrevista con Oreja, el papa, que había sufrido mucho por los desencuentros del Vaticano con Franco, le transmitió un mensaje muy concreto: "Diga al rey que no tiene que temer a la Iglesia y que seremos muy respetuosos con el nombramiento de los obispos". Este texto, que hizo posible la primera visita oficial de un monarca español a la Santa Sede en enero de 1977, marcó el inicio del proceso de separación de la Iglesia respecto del Estado, que se reflejaría plenamente en la Constitución de 1978 y en los acuerdos alcanzados a principios de 1979, también negociados por Oreja, que vinieron a sustituir al Concordato de 1953. A cambio del acuerdo, la Santa Sede no dudó en apoyar al monarca y el proceso democratizador que encarnaba, si bien a partir de 1978 el nuevo papa, Juan Pablo II, mucho más conservador que su predecesor, manifestaría sin ambages su preocupación por algunas consecuencias del mismo.<sup>30</sup>

En su discurso de proclamación, don Juan Carlos reafirmó el respeto de España por "las peculiaridades nacionales y los intereses políticos con los que todo pueblo tiene derecho a organizarse de acuerdo con su propia idiosincrasia". Fiel a este espíritu, el rey quiso impulsar la relación con Estados con los que España, por motivos de política interna, había tenido poco o ningún contacto bajo el franquismo. Destaca entre todos ellos la República Popular China, con la que el régimen había establecido relaciones diplomáticas

---

29 En un almuerzo con los reyes celebrado en marzo de 1976, Tarancón había reconocido que "todos los españoles tenemos ahora el deber, a mi juicio, de procurar que se consolide la monarquía. Prácticamente, no tenemos otra opción si queremos que la evolución pueda producirse ordenadamente y sin grandes trastornos... 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. Tengan la seguridad de que encontrarán la máxima lealtad para ello en la jerarquía española y en la Santa Sede". El propio Pablo VI confirmó esto último a Areilza unas semanas después: "Confíe usted en la Santa Sede. No se arrepentirá. Estamos de su lado. Queremos que España lleve a cabo la transición en orden y sin violencia". Martín de Santa Olalla Saludes (2012), pp. 72-88.

30 Oreja (2011), pp. 145-148.

en 1973, y que don Juan Carlos visitó oficialmente en 1978, aunque las relaciones con Beijing no serían relevantes hasta el cambio de siglo.<sup>31</sup> En cambio, y debido al temor a su injerencia en la vida política española, el reconocimiento de la Unión Soviética planteó más dificultades. Aunque las relaciones diplomáticas se reanudaron en 1977, poco antes de la legalización del Partido Comunista de España (PCE), el monarca no realizaría su primera visita de Estado a Moscú hasta 1984, y ello a pesar de los esfuerzos denodados del embajador soviético en Madrid, Yuri Dubinin, que le cultivó con entusiasmo.<sup>32</sup> En parte, ello se debió a la sospecha del gobierno –que el monarca parece haber compartido– de que la URSS contribuía a la financiación de ETA con el propósito de desestabilizar a la joven democracia española, algo que el ministro de Asuntos Exteriores, Andrei Gromyko, negó reiteradamente cuando visitó Madrid en 1979.<sup>33</sup>

---

31 Por deseo expreso del rey, la diplomacia española informó detalladamente a Washington de la visita a China. "King Juan Carlos' trip to China", Telegrama de la Embajada de Estados Unidos en Madrid al Departamento de Estado, 13/VII/1978, disponible en <https://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=189818&dt=2694&dl=2009>.

32 Dubinin (2014), pp. 76-79.

33 "Meeting of Senator Muskie with King Juan Carlos", Telegrama de la Embajada de Estados Unidos en Madrid al Departamento de Estado, 8/V/1979, disponible en <https://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=215679&dt=2776&dl=2169>.

## Europa, de sueño a realidad

Desde el inicio de su reinado, don Juan Carlos mostró un especial interés por normalizar la relación política con las grandes democracias europeas, que eran además los principales socios económicos de España. Al mismo tiempo, era cada vez más evidente que el futuro económico español pasaba por una mayor integración en Europa, y el Acuerdo Preferencial de 1970 ya no constituía un instrumento satisfactorio para ello. 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 aquel contexto, ello equivalía a proponer un cambio político profundo, ya que era de todos sabido que la Comunidad Europea solo aceptaría en su seno a una España plenamente democrática.

Don Juan Carlos se manifestó siempre como un europeísta convencido y un firme partidario del ingreso de España en la Comunidad, objetivo que además compartía todo el espectro político, y que no era sino el reflejo de la unanimidad que existía al respecto en la sociedad española. Durante esos años, 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. Consecuentemente, el rey siguió muy de cerca las largas y complejas negociaciones para la adhesión a la Comunidad, iniciadas en julio de 1977 tras las primeras elecciones democráticas, 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, los esfuerzos de don Juan Carlos en este ámbito ya habían sido reconocidos por la ciudad alemana de Aquisgrán al concederle el prestigioso Premio Carlomagno (siendo ésta la primera vez que se otorgaba a una cabeza coronada), en atención a su contribución a la reconciliación entre españoles y a una mejor convivencia entre los europeos.<sup>34</sup>

Dada la importancia de Francia y Alemania en el seno de la Comunidad, 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 sus lazos con ambos países, tarea no siempre sencilla. El primer viaje oficial del monarca a Europa le llevó precisamente a París, en octubre de 1976, devolviendo así el favor que el presidente

---

<sup>34</sup> En 1983, el rey recibió también el premio Simon Bolívar de la UNESCO, que compartió con Nelson Mandela, por su actuación durante la transición.

francés le había hecho al acudir a su ceremonia de coronación. Su anfitrión, que había nombrado embajador en Madrid a un íntimo colaborador, Jean-François Deniau, prometió que apoyaría la candidatura española una vez celebradas las elecciones legislativas de 1978, pero sus “aires imperiales” irritaron al rey, que manifestó serias dudas sobre su sinceridad al embajador estadounidense.<sup>35</sup> Tampoco agradó en la Zarzuela la actitud altiva del presidente y su embajador hacia Suárez, que actuaban como si don Juan Carlos fuese su único interlocutor válido. Giscard d’Estaing devolvió la visita en 1978, siendo ésta la primera realizada por un presidente francés desde 1906, con ocasión de la cual pretendió que se le concediera el Toisón de Oro, a lo que el monarca se negó. Incluso antes de que se produjera la visita, Madrid ya conocía las reticencias del presidente francés hacia la adhesión española, que don Juan Carlos no dudó en transmitir confidencialmente al embajador norteamericano.<sup>36</sup>

Como observaría el máximo responsable español de las negociaciones con Bruselas, el presidente “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*”.<sup>37</sup> Para consternación del monarca, Giscard d’Estaing no solo faltó a su promesa, sino que endureció notablemente su actitud hacia la solicitud española en vísperas de las elecciones presidenciales francesas de 1981, postura que también mantuvo inicialmente su sucesor, el socialista François Mitterrand. A finales de 1975, el dirigente socialista había escrito en su diario que don Juan Carlos era “un rey de tercera mano”, que le suscitaba compasión dada “la ola que se lo llevará por delante”, pero pronto comprendió que le había subestimado.<sup>38</sup> Cuando visitó Madrid en 1982, el monarca tuvo ocasión de explicarle detenidamente la dimensión política e histórica de la solicitud de adhesión española a la Comunidad, 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

---

35 “Conversation with the King”, Telegrama de la Embajada de Estados Unidos en Madrid al Departamento de Estado, 5/ IX/1976, disponible en <https://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=288528&dt=2082&dl=1345>.

36 “Conversation with the King; Spanish interest in F-16 aircraft”, Telegrama de la Embajada de Estados Unidos en Madrid al Departamento de Estado, 8/III/1978, disponible en <https://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=54015&dt=2694&dl=2009>.

37 Calvo Sotelo (1991), pp. 153-154.

38 Su reflexión sobre don Juan Carlos concluía así: “¡Herederos de Franco! ¡Bonita pierna para un cojo que corre hacia el vacío!”. Mitterrand (1978), p. 153.

en territorio galo. Todo ello hizo posible la visita oficial del monarca a París en 1985, que vino a inaugurar una nueva etapa en las relaciones hispano-francesas. En un ambiente aún más distendido, el rey tendría ocasión de dirigirse a la Asamblea Nacional francesa en 1993, convirtiéndose así en el segundo jefe de Estado extranjero en hacerlo (el primero había sido el presidente Woodrow Wilson, en 1919.)

Alemania fue el Estado europeo que más contribuyó a facilitar tanto el proceso democratizador español como la adhesión de España a la Comunidad, por lo que las relaciones bilaterales no plantearon tantas dificultades como en el caso francés. 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 la Zarzuela 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 elecciones. Tres meses después, el canciller recibió al rey en Bonn, con el propósito de facilitar las relaciones de España con Bruselas.<sup>39</sup> 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 éste una llamada del monarca para cerrar la cita.<sup>40</sup> El sucesor de Scheel al frente de la presidencia, el conservador Karl Carstens, también visitó oficialmente Madrid en 1981, y recibió al monarca en Bonn un año después.

La existencia de relaciones de parentesco y amistad entre muchos reyes europeos facilitó notablemente el proceso de normalización diplomática con otras monarquías, entre ellas la británica. Don Juan Carlos procuró no dar la sensación de que su proximidad a la familia real británica podía comprometer la reivindicación de Gibraltar, motivo por el cual la recordó en su discurso de proclamación.<sup>41</sup> A pesar de ello, el rey siempre fue partidario de 'encapsular' el contencioso gibraltareño, para que no dañase una relación bilateral

---

39 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". Schmidt (1990), p. 168.

40 Carter (2010), pp. 391-392. Oreja (2011), pp. 374-378.

41 Comentando este apartado de su discurso, el duque de Edimburgo preguntó al rey: "¿Por qué diablos no os ponéis en contacto con la gente de Gibraltar y conseguís algún avance a favor de un acuerdo? Nosotros estamos hartos del asunto y además nos sale muy caro". Areilza (1977), p. 21.

que podía generar importantes beneficios mutuos. De ahí que recibiese con agrado la Declaración de Lisboa de 1980, negociada por Oreja, 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, visto lo cual los reyes cancelaron los preparativos para asistir a su boda.<sup>42</sup> A pesar de ello, en 1982 don Juan Carlos se ofreció para mediar en el conflicto de las islas Malvinas, dada la angustia personal que le había suscitado “como español, como soldado y como rey”, y animó al secretario general de la ONU, Javier Pérez de Cuellar, a que negociase un alto el fuego que permitiese entablar conversaciones entre las partes. Por desgracia, la oferta del monarca no fue atendida, debido quizás a la sensación que se tenía en Londres de que, debido precisamente al contencioso gibraltareño, el rey no podría ser imparcial. De haberlo logrado, es posible que hubiese recibido el Premio Nobel de la Paz para el que ya había sido propuesto (en 1980 y 1981) por su papel en el proceso democratizador español.

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 Hassan II en diversas ocasiones.<sup>43</sup> 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 las conversaciones bilaterales iniciadas en 1984, que condujeron a 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 del Estado español desde la de su abuelo Alfonso XIII en 1905, que la Reina de Inglaterra devolvería dos años después.

La familia real española también contribuyó notablemente a la reconciliación con otros Estados europeos que se habían mostrado 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 memoria colectiva nacional, y la Guerra Civil y la dictadura franquista no hicieron sino

---

42 Según el testimonio de doña Sofía, la Reina de Inglaterra se quedó “muy apenada, muy disgustada”, ya que “no le agradaba ese gesto de provocación que no venía a cuento”. Urbano (1996), pp. 282-283.

43 Fiona Govan, “Spain’s King Juan Carlos told Britain: ‘We don’t want Gibraltar back’”, *The Telegraph*, 6/1/2014. 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>.

reforzar ciertos estereotipos antiespañoles profundamente arraigados. De ahí en parte que los holandeses, junto con los escandinavos, fuesen a menudo los enemigos más implacables de los esfuerzos del régimen franquista por aproximarse a la Comunidad Europea y a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Por ello mismo, durante su primera visita oficial a los 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. Algo parecido ocurrió con Bélgica, país 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.

La relación personal de los reyes españoles con otros monarcas europeos también permitió estrechar relaciones con las democracias escandinavas, que al igual que las del Benelux, habían sido especialmente reticentes con la España franquista. En 1979, los reyes visitaron Estocolmo, y en 1980 recalaron en Copenhague (cuyo parlamento recibió por vez primera a un monarca europeo); como afirma 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 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”.<sup>44</sup> La visita de los reyes a Oslo en 1982 (que el rey Olaf V devolvió en 1984), y de Carlos XVI Gustavo de Suecia y Margarita II de Dinamarca a Madrid en 1983, permitieron cerrar el ciclo de esta incipiente normalización.

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 por elementos ultraizquierdistas tras las ejecuciones de septiembre de 1975. El hecho de que don Juan Carlos hablase perfectamente portugués, por haber residido en Estoril muchos años, y que su padre don Juan hubiese permanecido en dicha localidad tras la ‘revolución de los claveles’ sin padecer incidente alguno, también facilitó la relación del rey con los gobernantes lusos que llegaron al poder tras el cambio de régimen. Lejos

---

<sup>44</sup> Oreja (2011), pp. 357-358.

de dejarse llevar por la nostalgia, el rey quiso aprovechar el proceso democratizador vivido en ambos países de forma casi simultánea, así como sus respectivos procesos de adhesión a la Comunidad Europea, 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 ratificado en abril de 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 fallecido allí su abuelo, Alfonso XIII.) El futuro monarca residió en Roma durante los primeros cuatro años de su vida, hasta que sus padres decidieron imitar a su abuela, la Reina Victoria Eugenia, que se había trasladado a Lausanne al estallar la Segunda Guerra Mundial. 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 con Italia, la ausencia de contenciosos bilaterales 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. Entre los españoles, la figura del presidente italiano adquirió cierta notoriedad con ocasión de la final del mundial de fútbol de 1982, disputada en Madrid, que dejó amplia constancia de la complicidad surgida entre ambos jefes de Estado.



## La singularidad iberoamericana

El éxito del proceso democratizador, que don Juan Carlos encarnaba en buena medida, también abrió nuevas oportunidades a España 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”.<sup>45</sup> 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.

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 mismo de su reinado. De ahí que su primera visita oficial 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 atrás. 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 aun sin conocerla, amaron a América, la imaginaron y la cuidaron, y con ambos recuerdos he dirigido mi pensamiento y mi amor al pueblo español, a cuyo servicio estoy, 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”. Poco tiempo después, el monarca quiso celebrar el primer 12 de octubre de su reinado en tierras americanas, concretamente en Colombia; unos días antes, durante su primera visita a Venezuela, había afirmado que “España sin América no es España, y viceversa”. En 1977, 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”.<sup>46</sup> En suma, la idea de que la monarquía podía contribuir a un

---

<sup>45</sup> Vilallonga (1993), p. 238.

<sup>46</sup> Powell (1995), pp. 334-335.

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.

Durante las décadas de 1970 y 1980, este reencuentro con la América española estuvo muy 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 Comunidad Europea, España experimentó un acelerado proceso de modernización económica y social que tampoco pasó desapercibido al otro lado del Atlántico. Como resultado de ambos fenómenos, España 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 mayo de 1977, poniendo de manifiesto el notable potencial de la monarquía como instrumento de reconciliación nacional e internacional. En este caso, ambas dimensiones estaban estrechamente unidas, ya que la capital azteca había albergado al gobierno de la II República en el exilio hasta que se trasladó a París en 1946; de hecho, fue precisamente el restablecimiento de relaciones diplomáticas lo que facilitó la disolución del mismo 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 noviembre de 1978, durante la cual se reunió con Dolores Rivas Cherif, la viuda de Manuel Azaña, el último presidente de la II República, a quien le confesó que "su marido y usted misma, señora, son parte de la historia de España del mismo modo que yo".<sup>47</sup>

Don Juan Carlos seguramente comprendió por primera vez la importancia de su potencial como promotor de la democracia en el exterior con ocasión de la visita realizada a Argentina pocos días después. El anuncio de la visita había suscitado cierta controversia en

---

47 Powell (1995), pp. 263-264.

España, ya que los partidos de izquierdas entendían que solo podría contribuir a legitimar a la Junta militar presidida por el General Jorge Videla. El gobierno Suárez la justificó con el argumento de que nadie había objetado nada a las recientes visitas del monarca a países escasamente democráticos como China, Irán e Irak, y que además don Juan Carlos podría presionar a la Junta para que introdujera ciertas medidas liberalizadoras, por lo que rechazó una moción socialista presentada ante la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados, superándola por 20 votos contra 16. A pesar de que la visita siguió adelante, y de que todavía no se había aprobado la nueva Constitución, este episodio sirvió para recordar al monarca y al gobierno que se había iniciado una nueva etapa, en la que la política exterior estaría sometida a un estrecho control parlamentario.

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 se distribuyó de antemano. El rey 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 llegó a la conclusión de que la Corona “es una instancia que por su propia naturaleza sobrepasa 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”.<sup>48</sup>

---

48 Oreja (2011), pp. 268-271 y 283-284.



## Las monarquías de Marruecos y Oriente Medio

En algunos países donde la democracia no gozaba del mismo predicamento, 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 precisamente al calor del conflicto sobre el Sáhara en 1975, que tuvo al menos la virtud de demostrar la importancia de cultivar una buena relación con el vecino meridional, objetivo no siempre fácil de cumplir. Esta crisis parece haberle marcado profundamente, pero no el sentido que quizás cabría esperar; en privado, y ante el embajador norteamericano, en 1979 el rey se manifestaría dispuesto a estudiar la cesión de Melilla a Marruecos (pero no así de Ceuta, debido a su mayor población), a pesar de la oposición que ello inevitablemente suscitaría en España, sobre todo por parte del estamento militar.<sup>49</sup>

Como tuvo ocasión de explicar a uno de sus biógrafos, las diferencias entre los sistemas políticos de ambos países no siempre eran claramente percibidas por Hassan II, que no comprendía que su 'hermano' tolerase las críticas (en ocasiones muy hirientes) vertidas contra su persona en la prensa española.<sup>50</sup> Durante una visita privada a la Zarzuela en 1978, el monarca aluita incluso manifestó su estupor ante el hecho de que don Juan Carlos estuviese dispuesto a dejarse despojar de sus poderes por la nueva constitución española, provocando una durísima réplica de Suárez.<sup>51</sup> 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.<sup>52</sup> 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. 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

---

49 Para Ceuta, el monarca creía preferible un estatuto como el que tuvo Tánger entre 1923 y 1945. "Meeting of Senator Muskie with King Juan Carlos", Telegrama de la Embajada de Estados Unidos en Madrid al Departamento de Estado, 8/V/1979, disponible en <https://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=215679&dt=2776&dl=2169>.

50 Vilallonga (1993), p. 236-137.

51 Hernández (2009), pp. 128-129.

52 Oreja (2011), pp. 236-237 y 342-345.

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.

Aunque menos intensa, el monarca también desarrolló una estrecha relación con el rey Hussein de Jordania, a quien visitó en 1977, y que devolvió la visita dos años después, a lo que sin duda contribuyó la amistad personal surgida entre sus consortes. A la reina Noor siempre le resultó muy atractiva la sencillez y sobriedad del palacio de la Zarzuela, que procuró imitar cuando pudo construir su propia residencia en Ammán.<sup>53</sup> Dada su ubicación geográfica e importancia estratégica, la relación con Jordania permitió a don Juan Carlos seguir muy de cerca la evolución política de Oriente Medio, región a la que siempre dedicó una especial atención.

Como vimos, don Juan Carlos comenzó a cultivar a varios de los titulares de las monarquías del Golfo Pérsico, sobre todo a los miembros más destacados de la casa Al-Saud, incluso antes de acceder a la jefatura del Estado, siendo uno de los pocos no árabes 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'.<sup>54</sup> 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.

---

<sup>53</sup> Noor (2003), pp. 152-153.

<sup>54</sup> Vilallonga (1993), p. 233-234.

## La acción exterior del rey de una monarquía parlamentaria

Inevitablemente –y como ya se ha observado– en la ámbito de la acción exterior la relación entre el monarca y Adolfo Suárez cambió sustancialmente a medida que fue avanzando el proceso democratizador, sobre todo tras la entrada en vigor de la Constitución de 1978. En un primer momento, la complicidad surgida entre ellos durante la fase más compleja de la transición, unida a la política de consenso propia de la etapa constituyente, permitieron desarrollar la nueva política exterior impulsada al alimón desde el gobierno y la Zarzuela sin grandes sobresaltos. Sin embargo, a partir de las elecciones de 1979, Suárez se manifestó crecientemente activo en el ámbito exterior, haciendo alarde de una independencia de criterio que no siempre fue bien recibida por el monarca.

A este distanciamiento entre la Zarzuela y la Moncloa contribuyeron iniciativas como la participación de España en la VIª Conferencia de Países No Alineados celebrada en La Habana en septiembre de 1979, acordada durante la visita de Suárez a Cuba (la primera de un jefe de gobierno europeo) el año anterior, y el caluroso recibimiento brindado al dirigente palestino Yasser Arafat en Madrid ese mismo mes. Todo ello reflejaba su intuición de que España podía actuar como puente entre Occidente y dichos Estados, sobre todo en América Latina y el mundo árabe, aumentando así su protagonismo internacional. Esta postura le hizo reacio a contemplar la adhesión de España a la OTAN, objetivo que don Juan Carlos había apoyado –aunque discretamente– desde el inicio de su reinado.<sup>55</sup> De ahí el disgusto del monarca por el cese de Oreja en junio de 1980, provocado por la publicación de una entrevista anunciando que el gobierno plantearía el ingreso en la Alianza en 1981, y que en todo caso se produciría antes de las próximas elecciones, previstas entonces para 1983. Poco antes tuvo lugar la única visita a Madrid del presidente Jimmy Carter, que manifestó su admiración por “la sólida democracia” que España había forjado “bajo el liderazgo de su admirable rey”, lo cual constituía “un gran triunfo histórico”. Durante su visita, el presidente norteamericano se reunió con el monarca, Suárez y Oreja, anotando en su diario que el segundo había llevado la voz cantante, dando a entender, quizás, que había hecho sombra al jefe del Estado. Sea como fuere, los reyes –y sobre todo doña Sofía– impresionaron muy favorablemente al invitado.<sup>56</sup> La diferencia de criterio sobre la

---

55 En sus conversaciones privadas con las autoridades estadounidenses, don Juan Carlos no ocultaba nunca su deseo de una pronta adhesión a la OTAN. Ver al respecto su intercambio con el enviado especial de Carter: “Meeting of Senator Muskie with King Juan Carlos”, Telegrama de la Embajada de Estados Unidos en Madrid al Departamento de Estado, 8/V/1979, disponible en <https://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=215679&dt=2776&dl=2169>.

56 Powell (2011), pp. 540-546. Carter (2010), p. 442. Doña Sofía también valoró positivamente al presidente norteamericano, aunque le disgustó mucho su negativa a ofrecerle asilo político al Shah de Irán tras su derrocamiento en 1979. Urbano (1996), p. 285.

deseable evolución de la política exterior española sería uno de los factores –aunque no el principal– que contribuyó a la pérdida de confianza del rey en Suárez, provocando su dimisión en enero de 1981.

Junto con la muerte de Franco, la intentona golpista perpetrada el 23 de febrero de 1981 fue el acontecimiento español que más impacto tuvo en el exterior durante el último cuarto del siglo pasado. Paradójicamente, esto tuvo consecuencias muy positivas para la imagen de don Juan Carlos, ya que su papel en el desmantelamiento del golpe le proporcionó una notoriedad universal. Además, su actuación acentuó si cabe su perfil como defensor –y no solamente impulsor– de los valores democráticos, lo cual también redundó en beneficio de su prestigio internacional. Por otro lado, a ojos del monarca la intentona golpista no hizo sino confirmar la conveniencia de que las Fuerzas Armadas tuvieran una misión exterior tan exigente como ilusionante, algo que solo la pertenencia a la OTAN podría proporcionar.

A diferencia de su predecesor, Leopoldo Calvo-Sotelo no solo deseaba el ingreso inmediato en la Alianza, sino que pretendía utilizarlo para redefinir la relación con Washington mediante un nuevo acuerdo bilateral que sustituyera al tratado de 1976, algo que se logró solo parcialmente con el Convenio de amistad, defensa y cooperación de 1982. Dada la oposición de la izquierda (y de amplios sectores de la población) al ingreso de España en la OTAN, el rey tuvo que esmerarse por mantener una postura pública neutral, propósito que no siempre cumplió. Así, durante un viaje a Washington en octubre de 1981, un portavoz de la Casa Blanca cometió la indiscreción de revelar que el monarca había trasladado al presidente su apoyo personal al ingreso en la Alianza, obligando al nuevo ministro de Asuntos Exteriores, José Pedro Pérez-Llorca, a puntualizar que se había limitado a explicar los deseos del gobierno. Curiosamente, en su diario Ronald Reagan anotaría que sus conversaciones con don Juan Carlos habían sido muy fructíferas, a pesar de que su interlocutor era “muy consciente de que, bajo una monarquía constitucional, no es él quien define la política”.<sup>57</sup> A pesar de ello, no cabe duda de la importancia del apoyo del rey al ingreso de España en la OTAN, finalmente logrado en mayo de 1982.

Como reconoció ante un senador norteamericano en 1979, aunque la Constitución le había privado de poderes reales, el rey todavía consideraba importante su relación con otros monarcas, con los jefes de Estado latinoamericanos, y con los presidentes de Francia y Estados Unidos.<sup>58</sup> Esto pudo constatarse claramente tras el arrollador triunfo electoral

---

<sup>57</sup> Brinkley (2007), p. 43.

<sup>58</sup> “Meeting of Senator Muskie with King Juan Carlos”, Telegrama de la Embajada de Estados Unidos en Madrid al Departamento de Estado, 8/V/1979, disponible en <https://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=215679&dt=2776&dl=2169>.



del PSOE en octubre de 1982, que fue recibido con gran expectación en el exterior, y que obligó al monarca a tranquilizar a quienes también lo vieron con cierta aprensión, sobre todo en Washington, donde se temía que los socialistas cumpliesen su promesa electoral de abandonar la OTAN. Es probable que don Juan Carlos hiciese todo lo posible por convencer a Felipe González de la conveniencia de permanecer en ella, aunque no ha trascendido información al respecto. En cambio, sí existe constancia de sus esfuerzos por lograr que la Administración Reagan aceptara que, a cambio de permanecer en la Alianza, el gobierno pudiese exigir una disminución de la presencia norteamericana en España, promesa que explica en buena medida el resultado favorable cosechado en el referéndum celebrado en marzo de 1986.<sup>59</sup> A ello contribuyó decisivamente el clima de cordialidad generado durante la visita del presidente norteamericano a España en 1985; tras la cena familiar que ofrecieron los reyes a los Reagan en la Zarzuela, el presidente anotaría en su diario que don Juan Carlos era “como un ancla de barlovento”, que contribuía a mantener el rumbo democrático de su país. Dos años después, en 1987, los reyes realizaron su tercera gira estadounidense, visitando California, Texas y Nuevo México, donde el monarca defendió públicamente la coexistencia de las lenguas inglesa y española. Don Juan Carlos confesaría posteriormente que esta visita había sido una revelación, ya que pudo constatar de primera mano lo poco se sabía sobre la nueva España democrática en el país anfitrión. La “amistad sincera y duradera” hacia Estados Unidos que había manifestado en la cena con los Reagan volvería a resultar enormemente útil durante las durísimas negociaciones que finalmente condujeron al Convenio de cooperación para la Defensa de 1988, que supuso el cierre de la base de Torrejón y el establecimiento de una nueva relación bilateral con Washington, que finalmente tuvo en cuenta la aportación de España a la defensa de Occidente a través de la OTAN.<sup>60</sup>

En años posteriores, don Juan Carlos desarrolló una relación especialmente estrecha con George H. Bush, debido inicialmente a la participación de España en la primera Guerra del Golfo tras la invasión de Kuwait por Irak en 1990 y la derrota de Sadam Hussein en febrero de 1991, en la que la Armada participó en el bloqueo marítimo del país agresor.<sup>61</sup> Esta amistad contribuyó decisivamente a que Madrid fuese elegida sede de la Conferencia de paz sobre Oriente Medio, que se acordó tras una visita de don Juan Carlos a Washington

---

59 Como ya habían hecho en las consultas de 1976 y 1978, los reyes también votaron en el referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN, cabe suponer que afirmativamente.

60 Y ello a pesar de que, según un destacado diplomático español de la época, el rey “veía con cierta aprensión una pronta salida de los cazas americanos de Torrejón”. Arias (2012), p. 206.

61 La calidez de la relación se deduce fácilmente del tono y contenido de la conversación que mantuvieron tras la operación ‘tormenta del desierto’ y la derrota de Irak, en la que rey se manifestó “muy, muy feliz”. Ver “Telcon with King Juan Carlos of Spain on February 28, 1991”, disponible en <https://bush41library.tamu.edu/files/memcons-telcons/1991-02-28-Carlos.pdf>.

en octubre de 1991, y que contó con la presencia del mandatario norteamericano y del presidente soviético, Mijail Gorbachov, además de la de los representantes israelíes y palestinos. Si bien la conferencia permitió establecer el principio de ‘paz por territorios’, que sigue vigente hoy día, sus resultados prácticos fueron escasos. A pesar de ello, este cónclave tuvo la virtud de reconocer el papel de España como mediadora, y vino a confirmar la madurez y relevancia alcanzada por los actores políticos españoles –entre ellos, el jefe del Estado– a ojos de la comunidad internacional.<sup>62</sup>

Aunque parece haber lamentado la derrota de Bush en las elecciones de noviembre de 1992,<sup>63</sup> el monarca también entabló una relación muy cordial con su sucesor, el demócrata Bill Clinton, a quien visitó en 1993, nada más tomar posesión. Por su parte, el presidente estuvo en España en 1995, con ocasión de la cumbre de la Unión Europea que adoptó una nueva agenda transatlántica, y de nuevo en 1997, para una reunión del Consejo Atlántico de la OTAN, la primera que se celebraba en Madrid, en la que se anunció la integración de España en la estructura militar de la Alianza. En esta ocasión, los reyes acompañaron a los Clinton durante una visita privada a Granada que suscitó un gran interés mediático en Estados Unidos.<sup>64</sup> Este clima de entendimiento facilitó la firma posterior de una Declaración Conjunta (2001) que permitió actualizar la relación bilateral.

España no habría podido actuar de país anfitrión de la conferencia de paz de no haber establecido relaciones diplomáticas con Israel en 1986. Don Juan Carlos siempre quiso corregir la anomalía que suponía el no reconocimiento de dicho Estado, pero las reticencias de algunos sectores de la sociedad española y la oposición del mundo árabe se interpusieron en su camino. A pesar de su afán por lograr que España desempeñase el papel de puente entre países y regiones en conflicto, Suárez se resistió a dar este paso por temor al rechazo que pudiese suscitar en los estados árabes, reticencia que González nunca compartió. Para consternación del rey, a lo largo de 1984 algunos medios españoles le identificaron como uno de los principales enemigos del establecimiento de relaciones, postura que atribuían a sus estrechos vínculos personales con las monarquías del Golfo. En vista de ello, y de forma excepcional, a finales de 1985 el rey trasladó al presidente González dos ‘notas institucionales’ (o exposiciones escritas de su opinión), instándole a establecer relaciones diplomáticas cuanto antes, para disipar las dudas suscitadas. Una

---

62 El rey explicaría después a Bush que había sido “fantástico para este país” haber podido albergar la Conferencia de Madrid, porque había generado “un espíritu de patriotismo que ha faltado durante el último año”. Ver “Telcon with King Juan Carlos of Spain on November 5, 1991”, disponible en <https://bush41library.tamu.edu/files/memcons-telcons/1991-11-05-Carlos%20l.pdf>.

63 Ver “Telcon with King Juan Carlos of Spain on November 5, 1992”, disponible en <https://bush41library.tamu.edu/files/memcons-telcons/1992-11-05--Carlos%20l.pdf>.

64 Clinton (2004), pp. Al parecer, esta visita dio lugar a un aumento significativo del turismo estadounidense a Andalucía. 172 y 759.

vez tomada la decisión, don Juan Carlos se empleó a fondo para facilitar su comprensión por parte de los monarcas árabes. Como explicaría a uno de sus biógrafos, su argumento fue muy sencillo: “Escuchad, no se trata de traicionar una amistad, y mucho menos de dejar de lado nuestros lazos fraternales. 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 rey 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”. Por su parte, González reconocería que el rey había desempeñado un importante papel “serenador”.<sup>65</sup>

El establecimiento de relaciones diplomáticas con Israel también hizo posible la largamente anhelada reconciliación con la comunidad judía internacional. Don Juan Carlos jugó un papel destacado en este proceso, hasta el punto de que el escritor judío Elie Wiesel, galardonado con el premio Nobel de la Paz en 1986 por sus trabajos sobre el Holocausto, afirmaría en 1991 que el monarca había logrado compensar la humillación que supuso para el pueblo judío su expulsión de España, decretada por los Reyes Católicos en 1492. Fiel a este espíritu, los reyes participaron muy activamente en los actos organizados con motivo del Sefarad '92, que pretendían recordar el quinto aniversario de dicha expulsión mediante el fomento del conocimiento del legado judío en España. El más importante de ellos fue la inauguración de la sinagoga Beth Yaacov en Madrid, a la acudió don Juan Carlos en compañía del presidente israelí, Chaim Herzog, participando en una ceremonia tocado de la ‘kipá’ preceptiva, en la que fue bendecido por el rabino oficiante en ladino, la antigua lengua de los sefardíes. Dos años después, fue la reina doña Sofía quien recibió el prestigioso Premio Simon Wiesenthal de derechos humanos, en reconocimiento a su trabajo a favor de la tolerancia racial y religiosa y la reconciliación hispano-israelí. Los reyes de España pudieron visitar Israel oficialmente en 1993, un mes después de la firma del histórico acuerdo alcanzado en Washington entre dicho país y la OLP. En su discurso ante la Knéset, don Juan Carlos (que se convirtió así en el primer monarca europeo en dirigirse al parlamento israelí), defendió el derecho de los palestinos a la autodeterminación, a la vez que hacía suyo el principio de ‘paz por territorios’. Aunque esto pareció molestar a algunos parlamentarios, el primer ministro, Yitzhak Rabin, rogó al monarca que continuara su labor de mediación entre Israel y el mundo árabe, como así haría. Un año después, Rabin y Arafat compartieron el premio Príncipe de Asturias de cooperación internacional, en reconocimiento a sus esfuerzos por lograr una paz duradera en la región.

---

<sup>65</sup> Vilallonga (1993), p. 234. Navarro (1996), p. 289.

A pesar de que Felipe González otorgaba una gran importancia a su relación con América Latina, siempre tuvo buen cuidado de no desaprovechar el prestigio del monarca en la región, como demostró el periplo realizado en 1983, y que le llevó a Brasil y Uruguay, países gobernados entonces por juntas militares que iniciaban lentamente una apertura de sus regímenes. El general Gregorio Álvarez, 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 la Junta, 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 tuvo ocasión de observar el ministro de Asuntos Exteriores español, el socialista Fernando Morán, “los manifestantes, cuyas filas engrosaban al entrar en la ciudad, alternaban los vivas al rey con las consignas democráticas”. 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. Cuando uno de ellos comparó la situación uruguaya a la que se había vivido en España a la muerte de Franco, don Juan Carlos se apresuró a señalar una diferencia esencial: el hecho de que fuese el propio dictador quien le había nombrado sucesor, garantizando así la obediencia de los 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 a Morán si creía que su presencia en Uruguay había resultado útil, a lo que éste contestó afirmativamente, argumentando que “el prestigio del rey y de la democracia española sería un impulso” para el proceso democratizador uruguayo. Al cabo de poco tiempo, el gobierno español pudo dar una respuesta empíricamente sólida a la pregunta de doña Sofía, gracias a una encuesta de opinión realizada a tal efecto. Según la misma, 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.<sup>66</sup> Ésta 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 prestado.

---

<sup>66</sup> Morán (1990), pp. 187-189.

Don Juan Carlos también siguió muy de cerca los procesos democratizadores en países en los que no pudo jugar un papel tan visible, arrojando en la medida de lo posible a sus principales protagonistas. Así, el presidente argentino Raúl Alfonsín, democráticamente elegido en 1983, visitó Madrid en 1984, y recibió al rey español en Buenos Aires un año más tarde. El monarca también acompañó de cerca el proceso vivido en Chile, país que finalmente pudo visitar en 1990 tras las elecciones presidenciales que encumbraron a Patricio Aylwin, donde admitió que no había querido ir antes debido a la continuidad en el poder de Pinochet. Como ya sucediera con Alfonsín y Sanguinetti, la presencia de Aylwin en Madrid al año siguiente fue recibida en su país como una prueba definitiva de la aceptación del nuevo régimen por parte de las democracias europeas. De esta manera, el rey vino a desempeñar en Latinoamérica un papel similar al que habían jugado anteriormente algunos estadistas europeos en relación con España.

La eficacia alcanzada por la acción exterior española durante esta etapa se debió en parte a la buena relación forjada por el monarca con su presidente del gobierno, menos asimétrica que en el caso de Suárez, y precisamente por ello, más positiva para el buen funcionamiento del sistema político español. A pesar de que González permaneció en el poder casi catorce años (1982-96), la relación apenas experimentó tensiones o crisis dignas de mención. La excepción que confirma la regla se produjo con ocasión de un viaje a Brasil en 1985, cuando la prensa detectó que el discurso del rey ante el parlamento brasileño reproducía en buena medida un artículo firmado por el presidente publicado poco antes en *Le Monde*, situación que provocó el cese del funcionario responsable. A título más general, en algunas ocasiones pudo dar la sensación de que el monarca se identificaba en exceso con el presidente y su gobierno. Por ejemplo, en 1991 González acompañó a los reyes en sus viajes a México y Marruecos, siendo acusado por la oposición de pretender aprovecharse de la popularidad del monarca en beneficio propio, y poco después don Juan Carlos felicitó públicamente al ejecutivo por los éxitos alcanzados en el exterior, suscitando de nuevo el rechazo de quienes creyeron ver una excesiva parcialidad en sus palabras. También hubo quien temió que la fuerte personalidad de González pudiera eclipsar al rey, sobre todo en América Latina, donde el dirigente socialista tenía muy buenas relaciones. El propio jefe de la Casa del Rey, Sabino Fernández Campo, ha dejado constancia de su sensación de que "mientras el monarca iba quedando como una figura meramente protocolaria, la imagen del presidente emergía como la de un estadista".<sup>67</sup>

---

67 Soriano (1995), pp. 390-391. Años después, con Aznar en la Moncloa, González observaría que "nunca quise hacer sombra, sino lo contrario, a la figura del Rey. Y ahora vienen jefes de gobierno que no pasan por la Zarzuela, jefes de estado en visitas de trabajo que se elude que acudan a ella o que pisan solo tangencialmente el palacio. Todo el protagonismo se desplaza hacia el ejecutivo. Parece que la voluntad del gobierno actual es minimizar la presencia de la monarquía para maximizar la suya". González y Cebrián (2001), p. 67.

A pesar de estas dificultades ocasionales, el reparto de papeles generalmente satisfactorio entre el rey y González fue uno de los factores que hizo posible la creación y desarrollo de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. De hecho, fue en gran medida la habilidad del gobierno a la hora de aprovechar el prestigio y la autoridad adquiridos por la Corona durante la transición lo que le permitió al monarca asumir con éxito indudable “la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica”, tal y como proclama el Artículo 56.1 de la Constitución. Al mismo tiempo, la gradual democratización de la América de habla española y portuguesa animó al rey (y a sucesivos gobiernos españoles) a plantearse la institucionalización de dicha “comunidad histórica”, a pesar de los riesgos que conllevaba. En 1990, por ejemplo, y con ocasión de una nueva visita de don Juan Carlos a México, el dirigente izquierdista Cuauhtemoc Cárdenas rechazó una invitación del monarca 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.

Aun con la resistencia que podía generar en algunos sectores de la sociedad latinoamericana (y española), por entender que pretendía perpetuar una visión neo-colonial y trasnochada de la relación, don Juan Carlos apoyó con entusiasmo la idea de institucionalizar una ‘comunidad iberoamericana de naciones’ que permitiese fortalecer los lazos entre los Estados latinoamericanos y los peninsulares, a condición de que se les situara en pie de igualdad. Ésta inició así su andadura en 1991 en Guadalajara (México), y no en una ciudad española. 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”.<sup>68</sup> Esta modestia del monarca revela una diferencia esencial entre la Comunidad Iberoamericana y la Commonwealth británica, como es el hecho de que en la primera nunca se le otorgó al rey un estatuto superior o distinto al de los demás jefes de Estado.

---

68 Vilallonga (1993), p. 238.

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 XVIIª Cumbre Iberoamericana celebrada en 2007, en el transcurso de la cual el presidente venezolano Hugo Chávez tildó al presidente Aznar de “fascista” por haber apoyado (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, este incidente reveló 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 este desencuentro con el mandatario venezolano sin mayores consecuencias.





## Un final de reinado inesperado: de la polarización a la abdicación

La buena sintonía entre el rey y sus presidentes del gobierno dependió tanto de factores políticos como estrictamente personales. Por motivos generacionales y temperamentales, más que ideológicos, la relación de don Juan Carlos con José María Aznar no fue tan fluida como la que había tenido con su predecesor. En parte, ello se debió a una falta de acuerdo sobre la relación que debían desarrollar con los presidentes de Estados Unidos y Francia, con los que el rey había cultivado siempre un vínculo especial. De ahí, por ejemplo, las tensiones que se produjeron con motivo de la estancia de los Clinton en Mallorca en 1997, a la que se sumaron los Aznar en contra de los deseos de la Casa Blanca, y que se repitieron en 1999, cuando Aznar invitó a Córdoba y Granada al presidente Jacques Chirac y su mujer, excluyendo a los monarcas con el pretexto de que se trataba de una visita privada.<sup>69</sup> De forma parecida, en 2001 los Aznar recibieron al presidente George W. Bush y su mujer en la finca estatal de Quintos de Mora (que la prensa norteamericana describió como el 'rancho de Aznar', estableciendo un cierto paralelismo con el que poseían los Bush en Crawford, Texas), sin que los reyes fuesen invitados a sumarse.

En alguna ocasión, el presidente incluso se refirió a don Juan Carlos de forma inadecuada ante los medios de comunicación, como cuando afirmó en 1998 que era contrario a una visita de Estado suya a Cuba, y que iría "cuando le toque".<sup>70</sup> Cuando finalmente visitaron juntos La Habana un año después, para asistir a la IXª Cumbre Iberoamericana, las duras declaraciones realizadas por Aznar sobre el régimen castrista poco antes de su llegada crearon un clima de tensión que enturbió su estancia. A pesar de todo, "la figura del rey, e incluso su presencia física", aportó "un factor de sosiego, cordialidad e integración".<sup>71</sup> Para frustración del monarca, ya no tendría ocasión de realizar una visita de Estado a Cuba.

El dirigente popular tampoco 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 se desarrollasen "entre los poderes ejecutivos de una nación y los poderes ejecutivos de la

---

<sup>69</sup> A pesar de ello, el rey tuvo el detalle de informarle que, al surgir su nombre en una conversación con Chirac en 2001, el presidente había exclamado: "A mi amigo José María solo le preocupan tres cosas: la primera, España; la segunda, España; y la tercera, España". Aznar (2012), p. 103.

<sup>70</sup> El presidente explicaría luego que "creía que el Rey era un activo demasiado importante y que nuestra responsabilidad era preservarlo de cualquier utilización"; según su testimonio, "el Rey entendió mi inquietud y aceptó la posición del Gobierno". Aznar (2013), pp. 77-78.

<sup>71</sup> Herrero de Miñón (2000), p. 49.

otra". Además, Aznar siempre albergó dudas sobre la conveniencia de que el rey actuase como "jefe de una misión comercial", afirmando incluso que "en el supuesto de que quiera liderar esa misión, hay que decirle que no".<sup>72</sup> Esta actitud pudo influir en su actuación en respuesta a la toma del islote de Perejil por fuerzas marroquíes en 2002, durante la cual mantuvo informado al monarca de sus decisiones, pero sin solicitarle intervención alguna. Ello también pudo deberse a que los esfuerzos del rey por ganarse la confianza de Mohamed VI tras la muerte de su padre Hassan II en 1999 habían resultado infructuosos, a pesar de la visita de Estado realizada por el joven monarca alauita a España un año después.<sup>73</sup> Sea como fuere, el rey tuvo la sensación de que se le mantenía al margen de los acontecimientos, hasta tal punto que tuvo que acudir al jefe de los servicios de inteligencia para informarse de lo que estaba ocurriendo.<sup>74</sup> También es probable que le desagradara la sobreactuación de algunos representantes gubernamentales durante el conflicto, dada la relativa modestia de la operación militar realizada. Salvando las distancias, estas tensiones recuerdan a las surgidas entre la reina Isabel II y Margaret Thatcher en 1982, debido al liderazgo un tanto excluyente ejercido por la 'dama de hierro' durante la guerra de las Malvinas, que no dudó en monopolizar algunos de los actos organizados para conmemorar el éxito de las tropas británicas.<sup>75</sup>

En realidad, no fueron tanto las inclinaciones ideológicas de Aznar como su respuesta a ciertos acontecimientos externos lo que enturbió su relación con la Zarzuela. Don Juan Carlos había sido el primer jefe del Estado en visitar Washington tras la toma de posesión de Bush, y no dudó en manifestar su repulsa a los atentados del 11 de septiembre de 2001 en los términos más enérgicos. Sin embargo, al rey le cogió por sorpresa la respuesta de Aznar, que no solo ofreció el apoyo incondicional de España al presidente en su 'guerra global contra el terror', sino que pretendió co-liderarla.<sup>76</sup> También le causó cierta inquietud la creación del 'eje de las Azores' en marzo de 2003, que además de suscitar el rechazo mayoritario de la sociedad española, enfrentó a España a dos de sus aliados tradicionales, Francia y Alemania. Por otro lado, la estrecha vinculación de Aznar con Bush hizo que la relación del rey con Washington perdiera relevancia.<sup>77</sup> Aunque desconocemos la actitud del monarca ante el envío de tropas españolas a Irak

---

72 Ónega (2015), pp. 232-233.

73 Aznar (2013), pp. 66-69.

74 Cembrero (2006), pp. 68-72.

75 Palmer (2015), pp. 94-98.

76 Aznar (2004), pp. 143-163. Las memorias del presidente norteamericano contienen varias referencias a Aznar, pero ninguna a don Juan Carlos. Bush (2010), pp. 233, 246, 252 y 256.

77 A pesar de ello, cuando Bush solicitó la ayuda de Aznar para convencer a los presidentes de Chile y México que aprobaran una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU que diese cobertura legal a la invasión (a lo que ambos se negaron), el español le pidió que telefonease al rey para informarle. Woodward (2004), pp. 364-365.

una vez producida la ocupación anglo-americana, es de suponer que le supuso cierto desasosiego, y algunos observadores privilegiados estimaron muy elocuente su silencio al respecto.<sup>78</sup> Sí hay constancia, en cambio, del profundo dolor que le causó la muerte en 2003 de siete funcionarios del servicio de inteligencia español desplegados en Irak.<sup>79</sup> Los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid, que muchos españoles, con razón o sin ella, interpretaron como un acto de venganza contra el envío de tropas a Irak, también le causaron una profunda impresión, como pudo constatarse en el funeral de Estado posterior, pero no fue menor la preocupación que suscitó en él la profunda polarización y división de la sociedad española que esos hechos provocaron.

Dados los gestos antiamericanos que precedieron su llegada a la Moncloa, cabe suponer que el rey recibió el triunfo electoral de Rodríguez Zapatero con cierta aprensión. Sin embargo, la durísima reacción estadounidense a la retirada apresurada de las tropas españolas de Irak, agravada por la invitación del presidente español a que otros siguieran su ejemplo, obligó a don Juan Carlos a acudir en ayuda del gobierno a fin de evitar una ruptura con Washington. Obviamente, el hecho de que la familia Bush invitara a los reyes a compartir el día de Acción de Gracias en su rancho de Crawford en noviembre de 2004 no puso fin a la crisis, pero sí contribuyó a mitigarla. Aunque Bush le recibió en la Casa Blanca con ocasión de una cumbre del G-20, Rodríguez Zapatero no visitaría Washington oficialmente hasta 2009, ya bajo la presidencia de Obama, a quien don Juan Carlos conoció un año después.<sup>80</sup> El rey seguramente recibió con gran satisfacción la evolución de la actitud del presidente hacia Estados Unidos, que finalizaría su mandato en 2011 firmando un importante acuerdo bilateral que contemplaba la participación de España en el despliegue del escudo antimisiles de la OTAN, refirmando así la importancia estratégica de la base de Rota. A pesar de ello, y de las numerosas gestiones realizadas por la Zarzuela, entre 2001 y 2016 España no recibió la visita de ningún presidente norteamericano.

---

78 Peces-Barba, Gregorio (2002), "El silencio de la Corona", *El País*, 9/IV/2002.

79 Dezcallar (2015), pp. 257-258.

80 Según el entonces embajador de España en Washington, Rodríguez Zapatero maniobró a sus espaldas para ser recibido por Obama antes que el rey. *Ibíd.*, pp. 89-90.

Si tanto Aznar como Rodríguez Zapatero protagonizaron una inesperada ideologización de la política exterior española, dificultando los consensos de épocas anteriores, la llegada a la Moncloa de Mariano Rajoy supuso un cierto retorno a la normalidad. Sin embargo, para entonces el contexto internacional era mucho menos favorable a España, debido sobre todo al impacto de la crisis financiera global iniciada en 2008. La delicada situación económica impulsó a don Juan Carlos a demostrar su eficacia como facilitador internacional, como demuestra su mediación ante la familia real de Arabia Saudita a favor de un consorcio español para la obra del tren de alta velocidad La Meca-Medina, valorada en 6.700 millones de euros, concesión que se anunció en 2010 tras largas negociaciones, y que él mismo consideró su último gran logro. (Un año antes, don Juan Carlos había contribuido a que Riad apoyara la pretensión española de incorporarse al G-20 como observador permanente).<sup>81</sup> Sin embargo, este éxito, y los esfuerzos realizados posteriormente para llevar a buen puerto la obra, que se prolongaron más allá de su abdicación, quedaron eclipsados por el estallido del escándalo protagonizado por su yerno, Iñaki Urdangarín, en 2010, y por su participación en una cacería de elefantes en Botsuana en 2012, en el transcurso de la cual se rompió la cadera. En el ambiente político y social surgido a raíz de la crisis económica, el papel del monarca como mediador entre grandes empresas españolas y las familias reales de Estados no democráticos, necesariamente discreto para resultar eficaz, no fue bien entendido por una opinión pública española cada vez más exigente.

---

81 Rodríguez Zapatero (2013), p. 274.

## A modo de conclusión: don Juan Carlos y la monarquía en la acción exterior de España

Las páginas que anteceden ofrecen abundante evidencia sobre la aportación decisiva del rey Juan Carlos a la proyección exterior de España durante sus casi cuatro décadas en el trono. Al hacer el recuento de sus salidas al extranjero, se constata una intensísima agenda, que llevó al monarca –acompañado casi siempre por la reina– a más de cien países (con una media superior a los seis viajes al año, y un máximo de trece en 2009), que a su vez generaron un número no muy inferior de visitas a España de otros jefes de Estado. Lógicamente, los destinos elegidos reflejan las prioridades internacionales de España: casi ochenta visitas a países europeos (destacando las múltiples ocasiones que estuvo en Portugal, Alemania, Francia, Italia, y el Vaticano), quince a Estados Unidos, más de sesenta a toda América Latina (con especial incidencia en México, Argentina, Colombia, Chile, Brasil, Venezuela y República Dominicana), más de cuarenta al Magreb y Oriente Medio (sobre todo a Marruecos y las monarquías del Golfo), y no pocos viajes a destinos más lejanos, en Asia-Pacífico y África Subsahariana, sin olvidar su presencia en las instituciones europeas y las del sistema de Naciones Unidas. Una comparación con otros monarcas europeos contemporáneos (como Isabel II de Inglaterra, Carlos XVI Gustavo de Suecia o Beatriz de los Países Bajos), revela una actividad diplomática bastante superior a la de potencias de peso similar o superior a España.

La contribución de don Juan Carlos a la acción exterior del Estado fue posible porque la Corona es capaz de mimetizarse con las señas de identidad de una comunidad, o lo que es lo mismo, con la historia de una colectividad humana concreta. En última instancia, esto es lo que le permite simbolizar al Estado que encabeza, y encarnar a la sociedad a la que representa. Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón ha escrito con acierto que un símbolo es “ese 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”<sup>82</sup>. Como hemos visto, don Juan Carlos supo transformarse en un símbolo eficazísimo de la nueva España –democrática, cosmopolita y tolerante– que él mismo había contribuido a alumbrar.

Ciertamente, esta dimensión simbólica también puede darse en otros tipos de jefatura de Estado, sobre todo en repúblicas presidencialistas como Estados Unidos y Francia. Sin embargo, a diferencia de los presidentes electos, que deben someterse al veredicto de las

---

82 Herrero de Miñón (2006)

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. De ahí precisamente la importancia que don Juan Carlos siempre atribuyó al objetivo de convertirse en 'Rey de todos los españoles', tal y como le había enseñado su padre, don Juan de Borbón.

Por otro lado, y casi por definición, el carácter hereditario de las jefaturas de Estado monárquicas permite a los reyes 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. Esto abre la posibilidad de que los reyes puedan conocer a fondo tanto a los dirigentes de su propio país como a los jefes de Estado y de gobierno de los países con los que interactúan. Durante su reinado, don Juan Carlos tuvo ocasión de convivir con un total de siete jefes de gobierno españoles de distintas orientaciones políticas; además, la relativamente larga duración de su mandato le permitió adquirir un notable conocimiento de otros jefes de Estado y de gobierno extranjeros, acumulando así un acervo político que resultó extraordinariamente útil para los ejecutivos que se sucedieron en el poder a partir de 1975, y lo que es más importante, para el conjunto de la sociedad española.

Este breve recorrido histórico también pone de manifiesto que los monarcas conforman un selecto club (o red) de jefes de Estado, unidos a menudo por estrechos lazos de parentesco o amistad.<sup>83</sup> En los Estados democráticos, son los gobiernos y los parlamentos quienes definen 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 con el propósito de superar el ostracismo al que había sido sometida España debido al carácter dictatorial del régimen de Franco. Curiosamente, estos lazos jugaron en ocasiones un papel aun más relevante, aunque sin duda distinto, en la relación del rey con las monarquías en las que el titular de la Corona todavía detentaba el poder político.

---

83 En perspectiva española, constituían este selecto club o red los monarcas a quienes don Juan Carlos distinguió incorporándolos a 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 Abdallah, Rey de Arabia Saudí (2007).

El análisis de la evolución del papel de don Juan Carlos en la acción exterior de España durante los años 1969-2014 también permite constatar que, debido a las circunstancias que rodearon su llegada al trono, y también al proceso democratizador que impulsó a fin de asegurar el reconocimiento interno y externo de la monarquía, su protagonismo internacional fue muy superior, sobre todo inicialmente, al de otros monarcas europeos contemporáneos. A medida que España se fue consolidando como democracia, ese papel también se adaptó al propio de la forma de Estado regulada en la Constitución de 1978, según la cual es el gobierno quien dirige la política exterior.

El protagonismo del rey siempre dependió en mayor o menor medida de la evolución interna de España, y del 'relato' que podía proyectar hacia el exterior. En los años setenta y ochenta del siglo pasado, este 'relato' –la transición democrática y la modernización socio-económica del país– resumía la historia de un gran éxito colectivo, y por ello mismo fue muy bien recibido fuera de España. En la década de 1990, tras la caída del muro de Berlín, este 'milagro' tuvo que competir con otras narrativas exitosas, pero los logros de las décadas anteriores permitieron a la diplomacia española ocupar nuevos espacios y protagonizar iniciativas inéditas. Sin embargo, tras el cambio de siglo, tanto el contexto internacional como la situación interna del país experimentaron transformaciones que limitaron en alguna medida el protagonismo de España, y también el de su monarca.

La eficacia exterior del rey también dependió de dos cuestiones de carácter institucional: la existencia de amplios consensos políticos y sociales en torno a la acción exterior, y la naturaleza de su relación con el presidente del gobierno. En épocas de consensos estables, y de menor polarización, el rey pudo encarnar y dar a conocer más allá de nuestras fronteras a la nueva España democrática que estaba surgiendo, aprovechando al máximo la capacidad de representación simbólica de la Corona; en ausencia de dichos acuerdos, su impacto siempre fue menor. También fue decisivo el nivel de compenetración alcanzado con el jefe del ejecutivo, debido sobre todo a que, a diferencia de otras monarquías europeas, se trataba de una relación en vías de definición. Fueron sin duda los presidentes del gobierno que supieron colaborar lealmente con el rey, evitando celos y rivalidades contraproducentes, y que no dudaron en contradecirle (en privado) cuando resultara necesario, quienes mejor aprovecharon el notable potencial de la monarquía en el ámbito exterior.

Por último, no debe olvidarse que la eficacia de la acción exterior de un monarca siempre dependerá también del prestigio y popularidad del que goce entre sus conciudadanos. Lamentablemente, la crisis económica, política y social vivida durante los últimos años del

reinado de don Juan Carlos animó a propios y extraños a cuestionar la solidez de muchos de los logros alcanzados desde 1975, actitud que no tardó en salpicar a la Corona y a la persona que hasta entonces la había encarnado, provocando finalmente su abdicación. Sin ánimo alguno de minusvalorar la gravedad de algunos de los errores cometidos, sería injusto que estas críticas eclipsaran permanentemente el valor de la contribución de don Juan Carlos y de la monarquía a la normalización exterior de España, tras largas décadas de aislamiento e irrelevancia.



## Bibliografía

- Alam, Asadollah (1991), *The Shah and I. The confidential diary of Iran's Royal Court, 1969-1977*, I.B. Tauris & Co., Londres.
- Areilza, José María de (1977), *Diario de un ministro de la Monarquía*, Planeta, Barcelona.
- Arias, Inocencio F. (2012), *Los presidentes y la diplomacia. Me acosté con Suárez y me levanté con Zapatero*, Plaza & Janes, Barcelona.
- Aznar, José María (2004), *Ocho años de Gobierno. Una visión personal de España*, Planeta, Barcelona.
- Aznar, José María (2012), *Memorias I*, Planeta, Barcelona.
- Aznar, José María (2013), *El compromiso del poder. Memorias II*, Planeta, Barcelona.
- Bassols, Raimundo (1995), *España en Europa. Historia de la adhesión a la CE, 1958-1985*, Política Exterior, Madrid.
- Brinkley, Douglas (ed.) (2007), *The Reagan diaries*, Harper Perennial, Nueva York.
- Bush, George W. (2010), *Decision points*, Crown Publishers, Nueva York.
- Calvo Sotelo, Leopoldo (1991), *Memoria viva de la transición*, Plaza & Janes/Cambio16, Barcelona.
- Carter, Jimmy (2010), *White House diary*, Farrar, Strauss & Giroux, Nueva York.
- Cebrián, Juan Luis (2016), *Primera página. Vida de un periodista 1944-1988*, Debate, Barcelona.
- Cembrero, Ignacio (2006), *Vecinos alejados. Los secretos de la crisis entre España y Marruecos*, Galaxia Gutenberg, Barcelona.
- Clinton, Bill (2004), *My life*, Hutchinson, Londres.
- Destemau, Bernard (1994), *Quai d'Orsay: derrière la façade*, Plon, Paris, p. 368.
- Dezcallar, Jorge (2015), *Valió la pena. Una vida entre diplomáticos y espías*, Península, Madrid.
- Dubinín, Yuri (2014), *¡Embajador! ¡Embajador!*, Vilabelda, Madrid.
- Galvani, Victoria (1987), *El Rey y la Comunidad Iberoamericana*, CIPIE, Madrid.
- Giscard d'Estaing, Valéry (1988), *Le pouvoir et la vie. Volume I: La rencontre*, Compagnie 12, Paris.
- González, Felipe, y Juan Luis Cebrián (2001), *El futuro no es lo que era. Una conversación*, Aguilar, Madrid.
- Hernández, Abel (2009), *Suárez y el Rey*, Espasa, Madrid.
- Herrero de Miñón, Miguel (2000), "Política exterior", en Javier Tusell (ed.), *El gobierno de Aznar. Balance de una gestión, 1996-2000*, Crítica, Barcelona.
- Herrero de Miñón, Miguel (2006), "Símbolos políticos y transiciones políticas", *Athenea Digital*, 10, Barcelona.

- Holt, Dame Denise (2000), "The Spanish transition from a British perspective", *Anglo-Spanish Society Quarterly Review*, nº 226, Summer.
- Lemus, Encarnación (2007), "Juan Carlos, de sucesor a Rey", *Historia Contemporánea*, nº 33, pp. 176-181.
- López Rodó, Laureano (1991), *Memorias II. Años decisivos*, Plaza & Janes, Barcelona.
- López Rodó, Laureano (1993), *Memorias IV. Claves la transición*, Plaza & Janes, Barcelona.
- Martín de Santa Olalla Saludes, Pablo (2012), *El Rey, la Iglesia y la Transición*, Silex, Madrid.
- Mitterrand, François (1978), *L'abeille et l'architecte*, Flammarion, Paris.
- Morán, Fernando (1990), *España en su sitio*, Plaza y Janes/Cambio 16, Barcelona.
- Muñoz Sánchez, Antonio (2012), *El amigo alemán. El SPD y el PSOE de la dictadura a la democracia*, RBA, Barcelona.
- Navarro, Julia (1996), *1982-1996. Entre Felipe y Aznar*, Ediciones Temas de Hoy, Madrid.
- Noor, Queen (2003), *Leap of faith. Memoirs of an unexpected life*, Phoenix, Londres.
- Ónega, Fernando (2015), *Juan Carlos I. El hombre que pudo reinar*, Plaza & Janes, Barcelona.
- Oreja, Marcelino (2011), *Memoria y esperanza. Relatos de una vida*, La Esfera de los Libros, Madrid.
- Osorio, Alfonso (1980), *Trayectoria política de un ministro de la Corona*, Planeta, Barcelona.
- Palmer, Dean (2015), *The Queen and Mrs Thatcher. An inconvenient relationship*, The History Press, Londres.
- Powell, Charles (1991), *El piloto del cambio. El Rey, la Monarquía y la transición a la democracia*, Planeta, Barcelona.
- Powell, Charles (1995a), *Juan Carlos. Un Rey para la Democracia*, Ariel/Planeta, Barcelona.
- Powell, Charles (1995b), "La proyección exterior de la monarquía parlamentaria", *Nueva Revista*, nº 42, diciembre.
- Powell, Charles (1996), "Un hombre-puente en la política exterior española: el caso de Marcelino Oreja", *Historia Contemporánea*, nº 15.
- Powell, Charles (2008), "El Rey y la Monarquía en la transición a la democracia en España", en Gonzalo Capellán de Miguel y Julio Pérez Serrano (eds.), *Sociedad de masas, medios de comunicación y opinión pública*, Instituto de Estudios Riojanos, Logroño.
- Powell, Charles (2011), *El amigo americano. España y Estados Unidos, de la dictadura a la democracia*, Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores, Barcelona.
- Prego, Victoria (1995), *Así se hizo la transición*, Plaza y Janes, Barcelona.
- Preston, Paul (2003), *Juan Carlos. El Rey de un pueblo*, Plaza & Janes, Barcelona.

- Rodríguez Zapatero, José Luis (2013), *El Dilema. 600 días de vértigo*, Planeta, Barcelona.
- Schmidt, Helmut (1990), *Men and powers. A political retrospective*, Random House, Londres.
- Soriano, Manuel (1995), *Sabino Fernández Campo, la sombra del Rey*, Temas de Hoy, Madrid.
- Trillo, Federico (2005), *Memoria de entreguerras. Mis años en el Ministerio de Defensa (2000-2004)*, Planeta, Barcelona.
- Tusell, Javier, y Genoveva Queipo de Llano (2003), *Tiempo de incertidumbre. Carlos Arias Navarro entre el franquismo y la transición (1973-1976)*, Crítica, Barcelona.
- Urbano, Pilar (1996), *La Reina*, Planeta, Barcelona.
- Vilallonga, José Luis de (1993), *El Rey. Conversaciones con Don Juan Carlos I de España*, Plaza & Janes, Barcelona.
- Walker, Stephen G., y Mark Schafer (2007), "Operational code analysis at a distance", en Mark Schafer y Stephen Walker (eds.), *Beliefs and leadership in world politics*, Palgrave, Nueva York.
- Walters, Vernon A. (1978), *Silent missions*, Doubleday & Co. Inc., Garden City, Nueva York.
- Woodward, Bob (2004), *Plan of attack*, Simon & Schuster, Nueva York.
- Ziegler, Philip (ed.) (1985), *Mountbatten. The official biography*, Collins, Londres.

Instituciones promotoras



*fundación* **TRANSICIÓN** *española*

[www.remco.es](http://www.remco.es) - [info@remco.es](mailto:info@remco.es)