

CONTINUIDAD DEL ESTADO

El Diccionario de la Lengua Española al definir el Estado como «cuerpo político de una nación», prescinde de la riqueza de teorías que los tratadistas han acumulado sobre tan delicada y terrible criatura; pero acierta a dar una nota precisa sobre lo que solemos entender por Estado, cuando por ejemplo hablamos del Estado francés, español, ruso, etc.: algo que no es formalmente distinto de los respectivos pueblos o naciones sino que simplemente los presenta como políticamente organizados. Ésta es, podríamos decir, la cara externa e invariable del Estado, de cada Estado.

La otra cara resulta de la diversidad de las estructuras, formas y construcciones políticas, y es ella a la que nos referiremos cuando mencionamos el Estado monárquico, o liberal, o totalitario -y aquí ya la palabra cuerpo y la palabra nación resultan insuficientes y equívocas-, aunque para evitar confusiones los tratadistas suelen hablar más bien de regímenes o formas de gobierno. Sin profundizar en la cuestión diremos que aquí la equivalencia entre Estado y pueblo no es ya tan segura pues depende en buena medida de otra posibilidad: la de distinguir claramente entre Estado y Régimen e incluso entre Régimen y Gobierno.

En todo caso esa cara interna del Estado es la variable: más o menos variable según el mayor o menor ajuste que exista entre el orden o estructura de la sociedad y el orden político, y también según la mayor flexibilidad que el uno y el otro tengan para evolucionar de conformidad con las necesidades de la vida, e incluso con los cambios de mentalidad. Cuando aquel ajuste no es muy seguro, o cuando la inflexibilidad de la sociedad y del régimen político impiden los reajustes y variaciones exigibles, el peligro de variación radical en esa cara interna del Estado se hace tanto más probable. En casos extremos -frecuentes entre nosotros donde desajuste y rigidez han sido males endémicos- la variación toma un carácter violento de ruptura. Es en estos casos, en que un cambio de régimen, cuando se suele poner en crisis la continuidad misma del Estado, entendido éste ahora como el total *status* jurídico que define todo el sistema de las relaciones sociales y entraña la idea misma del orden.

Parece indudable que la continuidad del Estado -lo que del Estado es común a su cara externa e invariable y a su cara interna y variable- es un principio normal de la sociedad civilizada. Desde el punto de vista interno la ruptura de esa continuidad, es decir, la sustitución de la identidad misma del Estado, consagra aunque sea instantáneamente la anarquía.

Cuando un nuevo régimen intenta de verdad afectar de su carácter de novedad a la sustancia misma del Estado, ello quiere decir -si pasa de jactancia- que todo el ordenamiento jurídico, todos los derechos, deberes, instituciones, esquemas de orden de la sociedad, quedan en suspenso y a merced de un nuevo poder. Tal puede haber sido -al menos hasta cierto punto- la situación de Rusia en 1918, único «Estado nuevo» que ha conocido el mundo contemporáneo (si no se cuentan los Estados satélites semisoberanos) nacido de la pérdida de identidad, e incluso de nombre, de su Estado anterior.

Mas ni siquiera en el caso de Rusia, esa radical ruptura o novedad ha conseguido transferirse a la cara externa del Estado: la URSS sigue siendo sustancialmente el

Estado ruso. La pérdida de identidad –o su cambio- no se produce en el orden internacional más que por catástrofe externa. En nuestro tiempo hemos conocido Estados nuevos, Estados disgregados y hasta Estados desaparecidos, pero no Estados «otros», muertos y nacidos a la vez en el mismo suelo.

En mayor o menor grado, todos los Estados «renovados» reivindican la identidad, continuidad o tradición que les corresponde porque éstos son, ante todo, un conjunto de intereses y de obligaciones frente a terceros; y son los «otros» –los terceros- los que nos convierten –seamos hombres o Estados- en «unos», en personas.

El orden internacional quedaría anarquizado, destruido si los cambios de gobierno o de régimen dispensaran a los Estados de sus compromisos, deberes y responsabilidades. Los Estados, claro es, pueden cambiar de política en sus relaciones internacionales y modificar sus compromisos o vinculaciones: pero ese cambio no podrá nunca estar fundado en la irresponsabilidad demasiado fácil de fingirse «otro», de desentenderse de las obligaciones contraídas a pretexto de que éstas fueron tomadas por un régimen menos legítimo o más enemigo.

Podríamos decir que –salvo casos de catástrofe histórica- los regímenes cambian y los Estados permanecen. De lo cual se deducen muy graves deberes de los regímenes, que son de un día, para con los Estados, que son de todas las generaciones.

Recordaré ahora que, pocas semanas después de mi llegada al Ministerio de Asuntos Exteriores, se presentó un día en el Palacio de Santa Cruz el viejo embajador Pérez Caballero, que había sido también, muchos años antes, ministro de Estado. Con la mayor modestia y cortesía se dirigió a mi secretario para expresar su deseo de complimentarme cuando ello no perturbara mi trabajo. Me apresuré a recibirle y Pérez Caballero, con su gran prestancia, no abatida por los años, entraba en mi despacho como cohibido, presentando sus excusas por entorpecer mi tarea, cosa –dijo- que nunca hubiera querido hacer ocupaciones y preocupaciones tan graves pesaban sobre mí, tanto más cuanto que no traía a mi conocimiento ningún asunto de interés. Sólo venía, me explicó «para continuar una vieja tradición de esta “Casa” por la que, cuando llega a ella un ministro nuevo, todos los que anteriormente lo fueron vienen a complimentarle y a ponerse a sus órdenes». Me impresionaron su gesto y la delicadeza información que me daba, verdaderamente singular y admirable en este país nuestro de la discontinuidad. Desde entonces, amigo o no amigo, yo no he dejado de cumplir con esta norma ejemplar.

Así lo hice cuando Castiella fue nombrado ministro –cuando llegó a la «Casa»-, aunque yo antes apenas había tenido relación con él, para que no se interrumpiera tan noble tradición y él mismo pudiera... un día continuarla. El Ministerio de Asuntos Exteriores es el órgano especialmente encargado de cuidar la cosa externa del Estado, su identidad.

Para eso la permanencia demasiado prolongada de una persona en el cargo será casi siempre inconveniente deformante para la función y para los resabios del titular que la ejerce. En una dilatada gestión siempre ocurre que hay aciertos y desaciertos. La vergüenza del Tratado de Utrecht y la reivindicación del peñón de Gibraltar, que todos

los españoles, sin ninguna excepción, mantenemos entre nuestros sentimientos más firmes, constituyó en él un tema personalista obsesionante y estableció las más inflexibles medidas restrictivas para la incomunicación con la España inmediata que no daría ninguna clase de resultados útiles. Lo importante fue que las Naciones Unidas proclamaron la razón y el derecho de España.

Mientras tanto, tuvo que ver con melancolía arriar la bandera española de los territorios en los que había ondeado durante muchos años, y también la llamada «retrocesión de Ifni» -nunca falta eufemismo de consuelo- y, con disgusto, algunos de los acuerdos hispano-norteamericanos que renovó y denunció.

Son dignas de ser subrayadas las gestiones en defensa de la libertad religiosa; porque si para muchos de nosotros la unidad católica sería un ideal, ésta, en la realidad, no existió nunca: era sólo un apriorismo.

(ABC, 30 noviembre 1976.)