

Los acuerdos del Foro Trilateral de Diálogo sobre Gibraltar: Un análisis crítico

JOSÉ MARÍA DE AREILZA CARVAJAL *

Introducción. El Foro Trilateral de Diálogo sobre Gibraltar fue creado el 16 de diciembre de 2004 para negociar a tres bandas algunos asuntos relativos a este territorio, entre representantes españoles, británicos y gibraltareños. Después de cinco rondas formales de conversaciones, el 18 de septiembre de 2006, coincidiendo con la primera reunión ministerial en Córdoba, se anunció un paquete de acuerdos destinado a favorecer el desarrollo económico y social de Gibraltar y de la zona circundante.

La administración socialista ha calificado este pacto como histórico. Lo es, en efecto. En primer lugar, porque supone un giro radical en la política exterior española sobre Gibraltar. A uno le recuerda la frase “tres palabras del legislador convierten bibliotecas enteras en basura”. Este acuerdo hace lo mismo con más de cincuenta años de diplomacia española, sin que ningún interés justifique tal giro.

Es histórico también por el alcance de las cesiones consentidas por España. Concesiones “revolucionarias” las ha llamado algún diario extranjero. Por mucho que las mismas sean precedidas por la hoja de parra de que nada en este acuerdo prejuzga las respectivas posiciones de las partes sobre el contencioso, ni supone renuncia a la reivindicación española, lo cierto es que el contenido sí que lo supone. Conocido es el valor jurídico de los hechos y el valor de la efectividad en Derecho Internacional.

Los párrafos que siguen plantean un análisis crítico global de estos acuerdos, en el contexto de las relaciones hispano-británicas y de la reivindicación de la soberanía española sobre Gibraltar. Al final, se subraya la necesidad de plantear un debate parlamentario sobre los acuerdos en el que se exprese el consentimiento o no del Congreso de los Diputados respecto a su contenido.

* Doctor en Derecho por la Universidad de Harvard, Profesor de Derecho Comunitario y Vicedecano, Instituto de Empresa, Madrid.

El contenido de los acuerdos del Foro Trilateral de Diálogo. El acuerdo contiene cinco puntos, de importancia desigual. En su comienzo se afirma que está orientado a la solución de problemas concretos y que las soluciones adoptadas no tienen “ninguna repercusión en absoluto en lo que atañe a la soberanía y a la jurisdicción ni a ninguna cuestión a la que éstas afecten”. Como veremos, algunas partes del acuerdo contradicen abiertamente esta declaración de intenciones.

El primer punto acordado es un entendimiento sobre las pensiones debidas a los antiguos trabajadores españoles en Gibraltar que cotizaron al Fondo de Seguro Social de Gibraltar antes de 1969. El gobierno británico hará una oferta a cada pensionista afectado y los que la acojan se beneficiarán de una cantidad a tanto alzado (6.200 euros de media), que se abonará en dos años, y renunciarán a cualquier reclamación ulterior.

El segundo punto trata del aeropuerto de Gibraltar y es con diferencia el acuerdo más importante. Se adoptan medidas que facilitan desde el mismo 18 de septiembre de 2006 su uso civil. La seguridad aeronáutica y aeroportuaria seguirá en manos del Reino Unido. El acuerdo sustituye la Declaración conjunta sobre el Aeropuerto hecha en Londres el 2 de diciembre de 1987. La aplicación del mismo supone cumplir la Declaración de 1987 a los efectos de la normativa de la Unión Europea y por lo tanto aplicar a este aeropuerto todas las medidas comunitarias en materia de aviación, hasta ahora suspendidas(1).

España acepta cesar las actuales restricciones, calificadas por el acuerdo como discriminatorias, en el uso del espacio aéreo español por aviones civiles con origen o destino en Gibraltar. Se construirá una nueva terminal única al lado sur de la verja, que permitirá a los pasajeros el acceso y salida directamente por el lado norte. El Gobierno de Gibraltar otorgará una concesión para la operación de la terminal a una empresa mixta de intereses comerciales gibraltareños y españoles. Los funcionarios españoles estarán situados en el lado norte de la verja. El control de aduanas e inmigración estará en manos de autoridades gibraltareñas y concederán una exención administrativa de estos controles a los viajeros que accedan por el lado norte con destino a aeropuertos españoles o provenientes de éstos y que salgan por este lado. España deberá realizar obras para facilitar el mejor acceso y utilización del aeropuerto.

El tercer punto acordado recoge un compromiso para facilitar la circulación de personas, vehículos y mercancías por la verja, a la que se denomina en los acuerdos “verja/frontera”. Se recuerda que España está terminando obras para que el acceso por carretera sea por doble carril en ambas direcciones y con un sistema de canales rojos y verdes.

El cuarto punto facilita la mejora de las telecomunicaciones en Gibraltar. España acepta que las llamadas de teléfono desde su territorio al Peñón se encaminen utilizando los procedimientos técnicos para la marcación internacional directa y el código internacional asignado a Gibraltar, lo cual

resuelve la actual limitación de la cantidad de números de teléfono en Gibraltar accesibles desde la red española. También se autoriza los acuerdos de itinerancia (roaming) entre las redes de España y Gibraltar para los teléfonos móviles.

El quinto punto recoge la propuesta del Gobierno español de abrir un Instituto Cervantes en Gibraltar, para difundir el conocimiento de la lengua y la cultura españolas. El Gobierno de Gibraltar pondrá a disposición de la institución española un local adecuado.

Análisis y valoración de los acuerdos. En este acuerdo hay algunos ganadores, como los pensionistas españoles, a los que se les pagarán cantidades reclamadas durante muchos años. Por otra parte, ganarán aquellas personas que inviertan en las nuevas posibilidades de negocio que se abrirán mediante la gestión del aeropuerto o de las nuevas líneas telefónicas.

Pero los grandes ganadores son, sin duda, el Reino Unido y el Gobierno de Gibraltar, que deben estar todavía frotándose los ojos sin dar crédito a lo que han conseguido.

El establecimiento de un Instituto Cervantes es un reconocimiento innecesario de que Gibraltar es territorio extranjero. Es cierto que Gibraltar fue cedido por el Tratado de Utrecht en 1713 “para siempre”, pero esta titularidad es cuestionada por nuestro país y debe ser revisada conforme a las resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas, que indican que el territorio debe descolonizarse y reintegrarse a España.

Aun más grave es el acuerdo sobre el aeropuerto. En este acuerdo se reconoce el control y la jurisdicción no sólo del Reino Unido, sino de Gibraltar sobre el istmo, una zona que, como es bien conocido, no fue cedida en el Tratado de Utrecht sino ocupada ilegalmente por el Reino Unido.

El llamado “uso conjunto del aeropuerto” no es tal, en realidad. Los policías españoles se colocarán del lado español de la verja, no en el istmo como ocurría en el acuerdo de uso conjunto (éste sí) propuesto en el año 1987. En el istmo la única autoridad reconocida es la gibraltareña y en cuestiones de seguridad, la británica.

La ausencia de controles a los pasajeros que utilicen el aeropuerto para entrar o salir de España sin detenerse en Gibraltar se concede en virtud de exención administrativa concedida por las autoridades gibraltareñas. Gibraltar se reserva el derecho a ejercer el control de estos pasajeros con origen y destino en España por motivos de seguridad, o en circunstancias excepcionales o inhabituales que lo hagan necesario o conveniente. Es Gibraltar, igualmente, el que otorgará la concesión para la gestión del aeropuerto. Se trata de un reconocimiento en toda regla de la jurisdicción y el control de Gibraltar sobre el istmo sin ninguna contrapartida ni gesto recíproco por su parte que pueda interpretarse como un reconocimiento implícito del carácter cuando menos discutido de la titularidad del territorio.

Es igualmente equivocado que se reconozca por primera vez en un documento suscrito por España el término frontera. Es verdad que se dice que el término utilizado, “verja/frontera”, significa sólo verja para España, pero España le da apariencia de legitimidad al consentir esa utilización en un documento conjunto y en cierto modo la hace suya al suscribir el documento. Finalmente, se suspenden con efecto inmediato las restricciones al tráfico aéreo que se acepta calificar en un documento conjunto como “discriminatorias”.

Se trata de una manifestación más de cierta actitud observable en la política exterior del actual gobierno, consistente en resolver los problemas de los demás a cambio de una promesa de que los nuestros serán abordados en el futuro.

En el terreno de las telecomunicaciones, la aceptación de un prefijo independiente y el aumento sustancial del número de líneas, amén de reafirmar la singularidad de Gibraltar y su apariencia de independencia, supone una vía espectacular para el desarrollo del negocio on-line desde la colonia (apuestas, servicios financieros, etc.). Se está contribuyendo a crear un emporio que no tendrá incentivos para reconsiderar su estatuto.

El acuerdo es criticable además y de modo especial por el marco en el que se produce. Se reconoce la capacidad de interlocución independiente a Gibraltar y a un nivel semejante respecto de dos Estados soberanos. Gibraltar, que no renuncia a su aspiración de soberanía propia, pasa a autorizar este acuerdo hispano-británico y cualquier otro pacto futuro que le afecte, en su inicio, desarrollo y conclusión. Como tercera parte, y con un recién estrenado derecho de veto, condicionará el futuro de la relación hispano-británica en lo que afecta a su territorio.

En este sentido, el ministro Moratinos ha declarado al presentar el acuerdo que supone la recuperación de la confianza y la cooperación entre las tres partes, y que “Gibraltar deja de ser un punto irritante permanente en la relación entre todas las partes”. También ha recordado que los acuerdos no se pueden imponer sin los ciudadanos. De este modo, parecen aceptarse las tesis británicas y gibraltareñas sobre la evolución del estatus del Peñón tras la segunda Guerra Mundial. La diplomacia española, bajo gobiernos democráticos y no democráticos, de centro, izquierda y centro-derecha, había mantenido durante cincuenta años una línea bastante coherente, basada en la continua petición de descolonización de Gibraltar(2). Esta demanda fue respaldada desde los años sesenta por las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que entienden que la descolonización sólo se producirá con la devolución a España y que condenó el referéndum gibraltareño de septiembre de 1967(3).

Todos los gobiernos españoles en estos últimos años han supeditado con mayor o menor acierto la mejora del bienestar de los gibraltareños a la obtención de concesiones británicas sobre la soberanía, el asunto central del contencioso, proponiendo soluciones flexibles, imaginativas y beneficiosas para los dos Estados soberanos, como el mantenimiento de la base militar británica una vez se produjese la devolución o un régimen temporal de co-soberanía(4).

Ahora, sin embargo, el gobierno español empieza a dar valor a la falsa descolonización practicada por el Reino Unido mediante la ley británica llamada Constitución gibraltareña de 1969, que proclama el derecho a la autodeterminación de los menos de 30.000 habitantes del Peñón sin ningún respaldo jurídico internacional. En la declaración de 27 de marzo de 2006 del ministro Jack Straw a la Cámara de los Comunes sobre las negociaciones para la modernización de esta ley, utiliza claramente el término “pueblo de Gibraltar” y confirma su supuesto derecho de autodeterminación, aunque reconociendo que la eventual independencia del Peñón estaría supeditada a consentimiento de España, por el artículo X del Tratado de Utrecht.

A pesar de los argumentos jurídicos internacionales que el gobierno español tiene a su favor, ha aceptado sin ninguna necesidad aparcarse la reivindicación de la soberanía española sobre el Peñón y sobre el istmo (dos reclamaciones con fundamentos bien diferenciados) y satisfacer en cambio intereses británicos y gibraltareños. Se crean de este modo incentivos y se adoptan conductas y aceptan hechos que dificultan la negociación en serio sobre la soberanía. Este giro se explica con el engañoso discurso de “ampliación de derechos”, sobre todo de los habitantes del Peñón, como si la lógica de unos teóricos intereses compartidos entre españoles, británicos y gibraltareños y el halago y acercamiento español a los habitantes del Peñón pudiera disolver el asunto central de la soberanía.

En el fondo, el Reino Unido aspira a consolidar su posición militar y financiera en Gibraltar, ahorrar costes y tutelar una semi-independencia que respete sus intereses estratégicos. Es consciente de que en algún momento esta creación ex novo de un pueblo gibraltareño al que se le atribuyen todo tipo de derechos puede llegar a dar lugar al nacimiento de un cuarto estado en la península ibérica, un nuevo sujeto de derecho internacional que reconozca al gobierno de Londres todas las facilidades de uso del Peñón y de hecho mejore su control de las aguas y el espacio aéreo. El muy reducido tamaño del Peñón y de su población ya no es un obstáculo para su viabilidad económica como micro-Estado, como lo era hace veinte años, por las posibilidades de desarrollo de negocios que ofrecen las nuevas tecnologías.

Conclusiones. Tras la guerra de las Malvinas de 1982 no es sencillo para los británicos acordar la devolución a España del Peñón. Sólo lo pueden plantear en el marco de una relación bilateral hispano-británica muy estrecha, en la que existan muchas zonas de acuerdo y actuación común y siempre que Estados Unidos esté involucrado de forma activa en la búsqueda de una solución aceptable. España y el Reino Unido juntos suman más de 100 millones de habitantes, son socios en la Unión Europea y en la OTAN, y pueden y deben cooperar en la zona del Estrecho. Pero a la vista de la escasa relación política del gobierno español con los gobiernos de Londres y de Washington, está claro que hoy en día no se dan las condiciones para cerrar con éxito esta negociación sobre el fondo del asunto.

No obstante, resulta contrario a los intereses españoles complicar enormemente la futura reclamación de la soberanía del Peñón y del istmo atendiendo a las demandas de mejora de bienestar de los gibraltareños a cambio de promover sólo algunos intereses españoles, los de los pensionistas y la población del Campo de Gibraltar. Éstos se deberían atender por otros medios que no comprometiesen uno de los asuntos más delicados de la política exterior española(5).

Sobre la base del criterio de la efectividad, la entidad de las concesiones consentidas debilita la reivindicación española, en particular sobre el istmo que une el Peñón con el territorio español. La zona fue considerada como campo neutral bajo soberanía española tras la cesión en Utrecht de la base militar de Gibraltar.

Pero este campo neutral fue ocupado por los ingleses en violación del mencionado Tratado entre 1810 y 1908, fecha en la que además construyeron la actual verja en el límite norte. España permitió la utilización del campo neutral por el Reino Unido al principio por razones humanitarias pero nunca aceptó que pasara a formar parte del territorio británico. Incluso durante la construcción del aeropuerto militar en esta zona en 1938, aprovechando la guerra civil española, se emitió la correspondiente protesta.

Cuando se negoció sobre el uso conjunto del aeropuerto en el año 1987, en el contexto de la liberalización del espacio aéreo europeo, un gobierno socialista consideró irrenunciable la presencia de los agentes de policía y aduana españoles en el istmo. Ello provocó el rechazo de las autoridades gibraltareñas y su no entrada en vigor. Gibraltar y el Reino Unido mantienen la coherencia de sus posturas y la solidez jurídica de su posición en el contencioso. No se puede decir lo mismo del presente gobierno español. Las grandes perdedoras son la imagen de nuestro país y la seriedad de su diplomacia.

Sólo cabe esperar que un futuro gobierno del Partido Popular solicite la renegociación de estos acuerdos y que mientras tanto no se hurte el debate sobre los mismos a las Cortes y se tramiten como lo que son (al menos el acuerdo sobre el aeropuerto), es decir, como acuerdos internacionales que requieren su autorización tanto por su naturaleza política como por afectar a la integridad territorial del Estado, de acuerdo con las exigencias del artículo 94 de la Constitución española.

* Publicado en el nº 32 de Papeles de la Fundación de Análisis y Estudios de Sociología.

Notas

(1) Conforme al artículo 227.4 del Tratado CE y del artículo 28 del Acta de Adhesión de 1973 del Reino Unido a las Comunidades Europeas, Gibraltar es un territorio europeo de cuyas relaciones externas el Gobierno de Londres se hace responsable frente a la Unión Europea. Su estatus especial le priva de representación en el Parlamento Europeo y de participar en el arancel común, la política agrícola común o el régimen de IVA.

(2) El argumento jurídico más sólido para la recuperación del Peñón no es tanto la aplicación del artículo X del Tratado de Utrecht que contempla la soberanía española si el Reino Unido renuncia a ejercer su propia soberanía en principio perpetua sobre el territorio, como el propio

cuestionamiento del Tratado de Utrecht como tratado colonial e ilegal a la luz de la Carta de las Naciones Unidas.

(3) Para un relato detallado de la política exterior española sobre Gibraltar hasta 1996, cfr. los dos capítulos redactados por Fernando Olivie en Estudios sobre Gibraltar, 59-175, INCIPE, 1996.

(4) Tanto la Declaración de Lisboa (10 de abril de 1980) como la apertura del Proceso de Bruselas (27 de noviembre de 1984) obedecieron a la decisión española de negociar bilateralmente todas las diferencias sobre Gibraltar, incluido el contencioso sobre la soberanía, en el contexto de las negociaciones de ingreso de España en las Comunidades Europeas. La Nota del 13 de junio de 1985, un día después de la adhesión, aclara que este acto no modifica la posición española sobre Gibraltar y no afecta al proceso negociador bilateral.

(5) El acuerdo no sólo aparca el asunto central de la soberanía. Tampoco trata de la reparación de submarinos nucleares británicos, de la lucha contra los tráficos ilícitos (drogas, tabaco) ni de la eliminación del régimen de sociedades exentas que facilita el blanqueo de dinero en el Peñón, en teoría exigida por la Comisión Europea antes de 2010 y de otros casos de clara resistencia de los habitantes de Gibraltar a la aplicación de la legislación comunitaria.