



Los acuerdos del Foro de Diálogo sobre Gibraltar: la apuesta por la normalización

Alejandro del Valle Gálvez *

Tema: Los acuerdos de Córdoba de septiembre de 2006 del Foro de Diálogo trilateral sobre Gibraltar –verja, pensiones, aeropuerto y telecomunicaciones– representan la solución de diversos problemas de la práctica de cooperación transfronteriza.

Resumen: Los acuerdos de Córdoba de 2006 suponen el final de la excepción gibraltareña en las relaciones de vecindad de España. El respaldo trilateral a la cooperación transfronteriza con Gibraltar se integra en una nueva estrategia española, que articula el tratamiento de las facetas de la controversia en tres escalones o niveles (Proceso de Bruselas, Foro de Diálogo y Comisión Mixta de cooperación local). Esta iniciativa abre otras dimensiones y posibilidades imaginativas de futuro para el contencioso, si bien puede quedar condicionada por las consecuencias de la estrenada interlocución y la nueva Constitución Gibraltareña. En adelante, las soluciones a la controversia pasan por un acuerdo hispano-británico, pero también por la aceptación de la población gibraltareña.

Análisis: Como es sabido, la controversia hispano-británica sobre Gibraltar tiene varias facetas jurídicas y políticas, entre las cuales figuran la cesión del Peñón por el Tratado de Utrecht de 1713, la controversia separada sobre el istmo en cuyo territorio se construyó el aeropuerto en 1938 y la de los espacios marítimos en torno a Gibraltar. Otros elementos relevantes son su condición de territorio dependiente de soberanía británica, sometido al proceso de descolonización de Naciones Unidas, en cuyo marco se mantiene ininterrumpidamente desde hace más de 40 años y que se trata de un territorio que debe ser descolonizado mediante negociaciones bilaterales hispano-británicas. En fin, Gibraltar tiene un estatuto particular en la Unión Europea, ya que como territorio europeo cuyas relaciones asume el Reino Unido se encuentra fuera del territorio aduanero, pero también del territorio Schengen de libre circulación de personas y de sus fronteras exteriores.¹

La existencia y controversia hispano británica sobre Gibraltar ha constituido siempre una auténtica anomalía para España en sus relaciones con Londres y ha condicionado y distorsionado la realidad económica y social de Gibraltar y del Campo de Gibraltar, que han percibido tradicionalmente cómo Londres y Madrid sacrificaban los intereses de las poblaciones afectadas por cuestiones de principio –como fue el caso del cierre de la verja en 1969–.

* *Catedrático de Derecho Internacional de la Universidad de Cádiz.*

¹ Pueden consultarse informes y documentos en la página *web* del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) sobre Gibraltar:
http://www.mae.es/es/MenuPpal/Actualidad/Publicaciones+de+la+D.G.C.E/Publicaciones+no+periodicas/cuestion_gibraltar.htm.

Tras el restablecimiento de la democracia, diversas iniciativas y procesos fueron puestos en marcha bilateralmente por España y el Reino Unido; pueden destacarse la Declaración de Lisboa (1980), el proceso de negociación sobre las cuestiones de soberanía iniciado con el Comunicado de Bruselas de 1984, la Declaración de Londres sobre el Aeropuerto (1987) y las negociaciones sobre cosoberanía (2001-2002).

Un giro radical parece haberse dado con la instauración en 2004 del Foro de Diálogo sobre Gibraltar. Este Foro trilateral o tripartito se estableció mediante Comunicado Conjunto del Reino Unido y España en Octubre de 2004, creándose formalmente en diciembre de 2004. La característica principal del nuevo Foro es precisamente su condición de foro de diálogo a tres bandas, con agenda abierta, en el que Gibraltar tiene voz propia y donde las decisiones sobre temas de cooperación deben ser acordadas por cada uno de los tres participantes –salvo acuerdos que materialmente deban formalizarse entre España y el Reino Unido, pero en los que también el Reino Unido ha de requerir el previo consentimiento de Gibraltar–.

Aunque lo más llamativo es la presencia del Gobierno de Gibraltar, en realidad se trata de la consecuencia de un cambio de estrategia, la del fomento decidido de la cooperación local y transfronteriza económico-social entre Gibraltar y el entorno campogibraltareño. Por ello, el Reino Unido y España también decidieron en octubre de 2004 crear un escalón inferior de cooperación vinculado al Foro, la Comisión Mixta de Cooperación y Colaboración entre Gibraltar y la Mancomunidad de Municipios de la Comarca del Campo de Gibraltar, luego constituida en noviembre de 2004.²

El Foro de Diálogo ha celebrado en el período 2004-2006 cinco rondas formales de negociaciones (Málaga, Faro, Mallorca, Kent y Londres), que han dado como resultado un conjunto de acuerdos adoptados en la primera reunión ministerial del Foro, en Córdoba, el 18 de septiembre de 2006. Tras examinar estos acuerdos, haremos algunas valoraciones sobre el significado de los mismos.

Los acuerdos de Córdoba de septiembre 2006: aeropuerto, verja, pensiones y telecomunicaciones

Los acuerdos de Córdoba se establecieron en un Comunicado de la reunión ministerial y dos Declaraciones sobre Pensiones (Anexo I) y sobre el Aeropuerto de Gibraltar (Anexo II).³ El “paquete” de acuerdos comprende variadas cuestiones que, en general, entorpecían una relación transfronteriza normalizada y eran objeto de necesario tratamiento y solución. Sin duda, el más llamativo de los acuerdos es el del aeropuerto, pero los otros compromisos son también importantes para conseguir una convivencia normalizada; en efecto, algunas problemáticas eran percibidas como restricciones decididas e impuestas por las capitales, y en realidad motivadas directa o indirectamente por el contencioso sobre la soberanía (fluidez en la frontera, uso del aeropuerto y sistema de comunicaciones telefónicas, por ejemplo). El principio no escrito de trabajo del Foro era el de encontrar soluciones prácticas que no menoscabaran las respectivas posiciones sobre las cuestiones de fondo de la soberanía.

- *Pensiones.* El cierre de la verja en 1969 motivó que un importante número de trabajadores españoles dejara de cotizar al Fondo del Seguro Social de Gibraltar. La entrada de España en las CCEE hizo que el Reino Unido asegurara las pensiones de estos trabajadores, aunque con niveles de 1988. Para solventar esta situación el

² Su Acta de constitución puede verse en

<http://www.canalsur.es/Informativos/Documentacion/Especiales/gibraltar/actconstcomision.pdf>.

³ Los Comunicados y Declaraciones en español e inglés pueden consultarse en

http://www.mae.es/es/MenuPpal/Actualidad/Noticias+Maec/20060918_not1.htm, o bien en

<http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1007029391638&a=KArticle&aid=1158049073887>.

acuerdo contempla el ofrecimiento por el Reino Unido a los pensionistas de una cantidad media de 6.200 euros en los dos próximos años, creándose un fondo británico de pensiones para afrontar las revalorizaciones; los que no acepten esta oferta seguirán con el Fondo gibraltareño.

- *Aeropuerto.* Se trata de un ambicioso acuerdo para la utilización efectiva civil de este aeropuerto militar en términos aceptables para los tres participantes, que han tenido como referencia el aeropuerto de Ginebra/Cointrin. Lo esencial del acuerdo consiste en construir una terminal que permita su utilización como un aeropuerto Schengen. Esto supone construir una prolongación de la terminal hasta la verja, de modo que los pasajeros en procedencia de y destino a la zona Schengen no necesiten control alguno, y en cambio los de procedencia de Gibraltar o fuera del territorio Schengen y destino a éste pasen el control de frontera exterior en el lado español de la terminal, al norte de la verja. Simplemente se trata de situar, a horcajadas en la verja, el control aeroportuario británico junto a un nuevo control español de frontera exterior aeroportuaria y de permitir una zona de tránsito en la nueva terminal. Una empresa participada por intereses españoles y gibraltareños operará en la terminal. Se prevé construir un túnel bajo la pista, en la parte de levante, eliminando los problemas de seguridad de todo orden que provoca el actual paso peatonal por la pista del aeropuerto.

Esta Declaración sustituye al acuerdo de 1987, nunca aplicado, lo que tiene importantes consecuencias respecto a la fórmula contenida en numerosas normas de la UE; el acuerdo implica el levantamiento de la suspensión al aeropuerto de todas las medidas de la UE en materia de aviación, y las restricciones españolas al uso del espacio aéreo español. Además, España se compromete a no solicitar en el futuro la suspensión de medidas de la UE sobre aviación. Por otra parte, la utilización y repercusiones medioambientales del uso aeroportuario en una zona densamente poblada motiva la futura creación de una Comisión Conjunta de Enlace Permanente, como foro técnico, a la que debe comunicarse cualquier suspensión o restricción consecuencia del uso militar. La importancia de esta Declaración se revela en su cláusula final, que establece que los compromisos se cumplirán plenamente salvo acuerdo en contrario de los tres participantes.

- *Verja/frontera.* El vallado o verja erigida unilateralmente por el Reino Unido en 1908-1909 nunca ha sido aceptado por España como frontera, pues entiende que, de haberla, la conforman las murallas de la ciudad al pie del Peñón. En este lugar –que para el Reino Unido sí es una frontera internacional– se produce el cruce de más de siete millones de personas anualmente por trabajo u ocio, paso fronterizo lógicamente condicionado por la aplicación de los controles de aduanas y de fronteras exteriores comunitarias a mercancías, vehículos y personas, dada la exclusión de Gibraltar del espacio Schengen y aduanero europeo. El compromiso es el de una circulación más fluida con un sistema de canales rojos y verdes en régimen de doble carril.
- *Telecomunicaciones.* El Comunicado contempla varios temas: la autorización de acuerdos de itinerancia (*roaming*) entre las redes de España y Gibraltar para teléfonos móviles; la marcación directa a Gibraltar (350) en lugar de la marcación provincial de Cádiz (956 más 7); y el aumento del número de teléfonos accesibles desde la red española (30.000).
- *Instituto Cervantes.* Se abrirá una sede para difundir la lengua y cultura españolas y el Gobierno de Gibraltar pondrá a su disposición un local adecuado.

Los acuerdos también hacen referencia a la Comisión Mixta, a la que se anima a seguir trabajando para desarrollar la cooperación local, con la participación de la Junta de Andalucía en materias de su competencia; también se alienta la colaboración entre las autoridades portuarias de “la Bahía” (no parece casualidad que se eluda etiquetarla como de Algeciras o de Gibraltar); en fin, se reitera el compromiso de continuar el tratamiento en el Foro y su agenda abierta de cualquier tema relacionado o que afecte a Gibraltar.

Valoración y perspectivas de futuro

Los distintos acuerdos obedecen a razones muy diferentes. En concreto, el acuerdo sobre el aeropuerto posibilitará la realización de vuelos civiles en un aeropuerto que, recordémoslo, es militar, estando además limitado por el entorno densamente urbano en el que se encuentra. El acuerdo por tanto no cambia el *statu quo* –de aquí la satisfacción y apoyo al acuerdo del Ministerio británico de Defensa– ya que España no pretendía mejorar la posición sobre la soberanía, sino sólo la utilización efectiva del aeropuerto. La detallada previsión de situaciones obedece al deseo gibraltareño de evitar a toda costa la presencia de agentes españoles cumpliendo funciones oficiales de control en el territorio del istmo. Por su parte, el acuerdo sobre las pensiones y el establecimiento del Instituto Cervantes resultan particularmente simbólicos de la normalización. Y es que, en efecto, España parece abandonar las restricciones de baja intensidad que ha venido aplicando, en aras de esta normalización a la que se quiere dar prisa (liberar las telecomunicaciones en cuatro meses; vuelos civiles en plazo breve; construir los nuevos túnel y terminal en un máximo de dos años con un sistema provisional de traslado en autobuses; y el compromiso del pronto establecimiento del Instituto Cervantes).

En su conjunto, los acuerdos demuestran que se ha iniciado la normalización de las relaciones transfronterizas con Gibraltar, aunque claro, con un peculiar formato y tratamiento jurídico. En cualquier caso, el surgimiento de acuerdos sobre materias de cooperación transfronteriza, de competencia estatal, regional y local, ha sido posible por el desbloqueo que en materia de cooperación, ha supuesto la nueva estructura institucional que es el Foro de Diálogo. En sí mismo esto constituye un avance importantísimo en temas que parecían sempiternamente congelados y que provocaban continuas fricciones de todo orden. Otros temas ya se aventuran en el tratamiento por esta estructura de Diálogo de agenda abierta, algunos de ellos, como la cuestión medioambiental en la Bahía de Algeciras, de perentorio tratamiento y coordinación. En fin, no hay que olvidar que el tema de la reparación de submarinos nucleares –de altísima sensibilidad en la zona tras el largo y penoso incidente del *Tireless*– fue suscitado en el marco de este Foro, obteniendo España un compromiso escrito del Gobierno británico.⁴

Sorprendentemente, además, esta deshibernación de cuestiones “menores” del tema gibraltareño ha llevado a una previa clarificación de posiciones legales y terminológicas de principio: son los casos del concepto de verja/frontera y del reconocimiento por vez primera del Reino Unido y del Gobierno de Gibraltar de que existe una controversia “acerca de la soberanía y jurisdicción sobre el territorio en el que está situado el aeropuerto” (Declaración sobre el aeropuerto, punto 1).

En cuanto a los instrumentos elegidos para la normalización, no es extraño que la constitución del Foro y los mismos acuerdos de Córdoba no sean formalmente Tratados internacionales, sino que se inscriban en la ya larga lista de acuerdos no normativos, *gentlemen's agreements* o instrumentos y documentos de *soft law* con los que el Reino Unido y España han tratado desde hace decenios, mediante Declaraciones y Comunicados conjuntos, establecer soluciones globales o prácticas en el tema de Gibraltar.

⁴ Puede verse el Comunicado 17-2006 del MAEC del 9/III/2006 en <http://edit.mae.es/es/menuppal/actualidad/comunicados+dg+com+exterior/gibraltar.htm>.

Pero lo verdaderamente importante en mi opinión es que España con su nueva estrategia del Foro de Diálogo ha conseguido articular en tres niveles el tratamiento actual y futuro del tema de Gibraltar. El nivel superior vendría constituido por el Proceso de Bruselas para la negociación bilateral de las cuestiones de soberanía y la fórmula “dos banderas, tres voces”; el nivel intermedio vendría representado por este Foro Trilateral de Diálogo sobre Gibraltar para la cooperación transfronteriza, con los tres Gobiernos aunque no olvidemos que creado por decisión bilateral; y un último nivel de cooperación subestatal Gobierno de Gibraltar-Mancomunidad de Municipios, y en el que se prevé la participación futura de la Junta de Andalucía.

Claro que la normalización presupone en primer lugar reconocer una realidad: la de que es necesario el acuerdo de los gibraltareños para la aplicación de acuerdos hispano-británicos, como puso de manifiesto el primer acuerdo sobre el aeropuerto, bloqueado por los gibraltareños desde hace casi 20 años, o el acuerdo bilateral de pesca de 1998, también ignorado.

En segundo lugar, y aquí viene el tema más afilado, la normalización implica la interlocución con el Gobierno de Gibraltar y su participación en el diálogo, negociación y toma de decisiones. Este reconocimiento político y jurídico de la existencia del Gobierno de Gibraltar es desde luego una gran novedad por parte de España. Sin embargo, deben relativizarse sus consecuencias en el marco referido de los tres niveles, ya que no se trata de un reconocimiento de plena igualdad con los dos Estados de este Gobierno de Gibraltar –que es el equivalente a una entidad regional o subestatal del contexto europeo–.

En efecto, mientras que en el escalón inferior de cooperación local la participación de Gibraltar es paritaria, en el escalón intermedio del Foro de Diálogo Gibraltar tiene voz propia y separada, pero determinadas cuestiones sólo pueden ser acordadas formalmente por España y el Reino Unido. Y ya en el nivel superior del Proceso de Bruselas se trata de dos interlocutores, España y el Reino Unido, aunque con Gibraltar con voz propia y diferenciada, pero sin voto. En fin, la negociación y firma de Comunicados y acuerdos con Gibraltar por un ministro español es desde luego muy llamativa en la historia del contencioso, pero pierde brillo cuando observamos que se trata de acuerdos no normativos, que no generan obligaciones jurídicas ni responsabilidad de derecho internacional, o cuando contemplamos la práctica internacional y europea de la actividad exterior de las entidades subestatales, sin ir más lejos, la creciente práctica española de firma de acuerdos informales –no Tratados– por las Comunidades Autónomas con Estados extranjeros, sin que esto suponga subjetividad internacional alguna de nuestras regiones.

Además, la posición española no se ve afectada, puesto que en los compromisos se ha preservado con insistencia que los acuerdos y entendimientos y su puesta en práctica no tienen repercusión sobre la soberanía, jurisdicción o control ni sobre las respectivas posiciones. Precisamente Gibraltar “acepta que las referencias a la soberanía en el presente comunicado son bilaterales al Reino Unido y España” (Comunicado, punto 3).

Pero qué duda cabe que las pretensiones gibraltareñas son las del pleno reconocimiento y ejercicio del derecho de autodeterminación; en este sentido, en paralelo a la nueva estructura institucional del Foro, Gibraltar y el Reino Unido han negociado una nueva Constitución, que reemplazará a la de 1969, y en la que figura el reconocimiento de este derecho por el Reino Unido al “pueblo” de Gibraltar. España ha obtenido en particular que el Reino Unido reconozca en la Nota de Despacho que acompañará a la Constitución que este derecho está limitado por el Artículo X del Tratado de Utrecht por lo que la

independencia sólo podría ser una opción con el consentimiento de España.⁵ Este reconocimiento explícito constitucional del límite de Utrecht al derecho de autodeterminación se añade a los límites que ya ha marcado Naciones Unidas, y posiblemente debe ser comprendido como el reflejo jurídico de un cierto *droit de regard* de España sobre la evolución institucional de la colonia británica.

Con los acuerdos, todos ganan: el Reino Unido y España mantienen intactas sus posiciones sobre las cuestiones de fondo de la soberanía; no se afectan los intereses militares y estratégicos británicos y de paso se suaviza un foco de tensión permanente con España; Gibraltar y el Campo de Gibraltar consiguen buena parte de sus aspiraciones de normalización cotidiana. España normaliza la vía de cooperación transfronteriza y diseña un marco de futuro para la reclamación histórica.

Sin embargo, y puesto que la controversia se mueve en buena medida en el terreno de la política y lo simbólico, los acuerdos y el mismo Foro de Diálogo pueden verse en peligro por imprevisibles circunstancias o evoluciones coyunturales; circunstancias que también señalan la especificidad de Gibraltar como una pequeñísima comunidad humana y política envuelta en cuestiones locales y al mismo tiempo en una controversia de envergadura histórica entre dos importantes Estados europeos. Ya motiva polémica en Gibraltar una hipotética futura bandera española ondeando en la sede del Instituto Cervantes –y probablemente no será irrelevante para España el que la sede que ofrezca el Gobierno de Gibraltar para este Instituto se encuentre dentro o fuera de los muros de la ciudad cedida–. Un cambio de Gobierno en Gibraltar puede cortocircuitar los acuerdos, ya que el líder de la oposición, Joe Bossano, ha anunciado que en caso de llegar al Gobierno no aplicará en su totalidad los mismos. Una futura demanda de paridad de Gibraltar en el Proceso de Bruselas, o directamente su supresión, puede arriesgar la buena salud del Foro o verse éste indirectamente afectado por una eventual merma en foros internacionales y en particular en Naciones Unidas de la posición de España tras el reconocimiento jurídico por el Reino Unido de que el “pueblo” de Gibraltar ostenta el derecho a la autodeterminación en su Constitución, respaldada abrumadoramente en un futuro referéndum.

Por su parte, el principal problema para España es el del reconocimiento de la interlocución con Gibraltar, que es la cuestión más peliaguda del Foro y los acuerdos, aunque probablemente debe verse no tanto como un problema jurídico, sino político. Y en este terreno quizá España debería reactivar el nivel superior del Proceso de Bruselas, por naturaleza bilateral, si quiere mantener en cotas políticamente tolerables la interlocución reconocida a Gibraltar.

Conclusiones: No sólo el ministro principal de Gibraltar, Peter Caruana, ha apostado y conseguido un marco normalizado de relación con España y una opción política de gran alcance para Gibraltar. España, con la nueva estrategia emprendida de fomento de la cooperación local para sentar las bases del objetivo final de recuperar la soberanía, ha hecho una apuesta de futuro que tendrá implicaciones duraderas. Y es que proceder a la normalización de relaciones con la colonia británica ha llevado a su reconocimiento e interlocución. Y esta interlocución supone la implicación de Gibraltar en la búsqueda de soluciones de todo orden, y en su activa involucración en la aplicación práctica de los acuerdos. En el futuro, podremos graduar el nivel de esta participación, pero políticamente parece irreversible contar ya, de alguna manera, con la voz y el acuerdo de los gibraltareños antes, durante y después de cualquier decisión que España y el Reino Unido adopten respecto a Gibraltar.

⁵ El proyecto de nueva Constitución de Gibraltar puede verse en http://www.gibraltar.gov.gi/constitution/new_constitution/index.html.

Visto en perspectiva, si España no va a consentir una solución jurisdiccional, si los argumentos y posiciones jurídicas no avanzan desde los años sesenta, ni las soluciones políticas bilaterales prosperan en la práctica según la experiencia de más de veinte años, entonces a España le quedaba abrir una puerta: la de la cooperación transfronteriza y práctica local, que era la única dimensión que no se había explorado a fondo. Y España no pierde sus legítimos derechos por tomar la iniciativa en el problema histórico, reconociendo la realidad de algo que ya existe: una entidad subestatal gibraltareña que hay que tener en cuenta en la búsqueda hispano-británica de soluciones a la controversia.

Alejandro del Valle Gálvez
Catedrático de Derecho Internacional de la Universidad de Cádiz.