

NOTAS

GIBRALTAR EN LA POLITICA EXTERIOR DEL GOBIERNO SOCIALISTA

Por ANTONIO MARQUINA BARRIO

Sumario: La visita de Fernando Morán a Londres.-La reapertura del diálogo.-La declaración de Bruselas.-La apertura de la verja.

Con el triunfo del Partido Socialista Obrero Español en las elecciones de 1982 se abrió una nueva dinámica en la cuestión gibraltareña.

El Consejo de Ministros de 7 de diciembre decidió el restablecimiento del paso de personas entre la ciudad de Gibraltar y su territorio circundante, suspendiendo parcialmente las medidas que estaban en vigor, tratando de desbloquear la situación.

Cuatro días después apareció en el *Boletín Oficial del Estado* una Orden del Ministerio del Interior que regulaba el tránsito de personas por el puesto de Policía y control de La Línea de la Concepción, que incluía tres apartados:

1. El paso entre La Línea de la Concepción y Gibraltar se había de efectuar exclusivamente por el puesto de Policía y control establecido a este objeto.

2. El paso solamente se podría llevar a cabo una vez al día en cada sentido por los nacionales españoles con pasaporte en vigor y los titulares de pasaportes británicos con residencia legal y efectiva en Gibraltar.

3. La Dirección de la Seguridad del Estado adoptaría las medidas necesarias para la aplicación y desarrollo de lo dispuesto en la presente Orden.

La Orden entró en vigor el 15 de diciembre.

Previamente, el presidente del Gobierno había indicado que se evitarían toda clase de repercusiones económicas negativas para España. Se impediría el paso de paquetes y se evitaría el flujo turístico que pudiera atraer el

aeropuerto de Gibraltar en detrimento de Málaga, e incluso se había tenido en cuenta al adoptar esta medida el posible efecto comercial sobre Ceuta y Melilla.

El secretario del Foreign Office, Francis Pym, fue informado en Bruselas por el ministro Fernando Morán de las intenciones del Gobierno español en la reunión del Consejo del Atlántico.

En Gibraltar la Asamblea Legislativa decidió el 11 de diciembre mantener la verja abierta durante las veinticuatro horas del día, pero al día siguiente el Gobierno, tras una reunión extraordinaria y urgente, anunció que se mantendría el horario hasta entonces simbólicamente vigente. Se abriría la verja a las seis de la mañana y se cerraría a la una de la madrugada. El Foreign Office, dos días después revocó la decisión gibraltareña, haciendo que la verja permaneciera abierta las veinticuatro horas del día.

El 15 se abrió finalmente la verja, y a los pocos días se hubieron de subsanar algunas omisiones de la Orden del Ministerio del Interior. Una nueva Orden de 21 de diciembre, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* de 8 de enero de 1983, incluyó entre los beneficiarios a las personas originarias de la ciudad de Gibraltar que, conservando su nacionalidad británica, tuvieran establecida con carácter permanente su residencia en el territorio del Campo de Gibraltar.

Un Real Decreto de 1 de febrero de 1982 del Ministerio de Hacienda, aprobado en Consejo de Ministros de 29 de enero de ese mismo año, presidido por Calvo Sotelo, ya había asignado nivel orgánico a los Servicios de Aduanas e Impuestos Especiales de La Línea de la Concepción, dejándolo para una posterior regulación la habilitación y el ámbito de su competencia. Afortunadamente, no se dieron pasos ulteriores por el Gobierno de Calvo Sotelo.

Las nuevas medidas contrarrestaron una Orden de la Presidencia del Gobierno que estableció el cierre del puesto de Policía y control de La Línea de la Concepción el 6 de mayo de 1968 y una Orden de 7 de junio de 1969 que suprimió el punto habilitado de tercera clase de La Línea de la Concepción, dependiente de la Aduana de Algeciras, establecido por Orden de 4 de octubre de 1966.

La decisión del Consejo de Ministros, tomada de forma unilateral y sin cálculos económicos de efectos nocivos o beneficiosos, pronto dio sus frutos. Dada la disparidad de precios existente entre La Línea y Gibraltar en los productos de consumo diario, vestido y calzado, las amas de casa gibraltareñas comenzaron a realizar sus compras diarias en La Línea. Esto en seguida se acusó en el mercado minorista del Peñón.

A los tres meses de la apertura de la verja se calculaba entre 80.000 y 100.000 libras semanales los gastos de los llanitos en La Línea, alarmando a

las autoridades gibraltareñas, que empezaron a barajar la posibilidad de imponer un canon de paso, que no llegó a materializarse.

En cuanto a las relaciones laborales, a finales de enero sólo se habían producido cuatro ofertas de empleo a los 526 españoles que habían solicitado trabajo.

El Gobierno español, además de poner en práctica el punto tercero de la proposición no de Ley del Parlamento, aprobada el 26 de marzo de 1980, puso también en juego el punto cuarto. La Junta de Andalucía presentó al ministro de Asuntos Exteriores y al ministro de Cultura un proyecto para la creación de un marco de intercambio cultural entre la población de Andalucía y la de Gibraltar. El proyecto era ambicioso y contemplaba la creación de una Universidad en San Roque que sirviera a la comunidad gibraltareña; la realización de numerosas actividades e intercambios culturales y actividades deportivas.

Sin embargo, esta iniciativa entró en colisión con los estrictísimos controles que se estaban produciendo en la verja, impidiendo el paso de periódicos, trofeos conquistados en concursos, guitarras y trajes de artistas, discos, etc.

LA VISITA DE FERNANDO MORÁN A LONDRES

Sobre la nueva situación, el ministro de Asuntos Exteriores, Fernando Morán, hizo unas declaraciones a finales de enero que alarmaron a algunos medios británicos, y que no eran sino la explicación del punto de vista mantenido en la conversación con Francis Pym en diciembre. No se podía entrar en negociaciones sin plantear el tema de la soberanía.

En marzo, Fernando Morán se entrevistó en Londres con Francis Pym y Margaret Thatcher. Esta última resultó de gran dureza.

El Gobierno británico pudo constatar de nuevo que existía un cambio en la interpretación de la declaración de Lisboa tras las cartas intercambiadas con motivo de la visita a Londres de Leopoldo Calvo Sotelo en enero del año anterior¹. Estas no fijaban el calendario de cuestiones a tratar, de modo especial la aplicación correcta de los principios de reciprocidad e igualdad de derechos establecidos en la declaración de Lisboa, ni la soberanía, ni el futuro de la base de Gibraltar. Además, como después se supo, se había prometido por parte española, de forma secreta, el levantamiento de las restricciones aéreas de forma unilateral. Con ello, por parte británica se hubiera obtenido prácticamente todo, al conseguir el levantamiento de todas las restricciones

¹ Véase ANTONIO MARQUINA BARRIO: «La entrevista Calvo Sotelo-Margaret Thatcher, fin e inicio de un proceso en Gibraltar». *REI*, Vol. 3, número 1 (1982), págs. 125-136.

en las comunicaciones y el alivio de la situación económica de la colonia. Una vez abierta la verja los británicos estaban dispuestos a seguir discutiendo de «todos» los problemas. Afortunadamente la debilidad del Gobierno de Calvo Sotelo y la guerra de Las Malvinas impidió que se materializara la decisión del Gobierno de Calvo Sotelo. Lord Carrington recomendó a Pérez Llorca no ir adelante en la puesta en práctica de la declaración.

Fernando Morán dejó bien clara la posición española. No se estaba dispuesto a ceder el levantamiento de todas las restricciones en Gibraltar para impedir el veto británico a la entrada de España en la CEE. Serían necesarias negociaciones para la aplicación de la declaración de Lisboa en todos sus puntos, considerando la soberanía, y en ningún caso el Reino Unido tenía título jurídico sobre el istmo. En este contexto se podría entrar a discutir temas como las comunicaciones y la cooperación entre Gibraltar y el Campo de Gibraltar. Se requerían nuevas negociaciones.

La prensa británica habló de que había pasado un auténtico huracán. En España se afirmó que el ministro volvía a España con las manos vacías y que el entendimiento era imposible. La realidad no era tan simple. Margaret Thatcher, impresionada por la dureza y seriedad manifestada por Fernando Morán, llamó a Pym al día siguiente y le dijo que había que buscar una solución con España.

Sobre este escenario veremos aparecer numerosas afirmaciones de representantes cualificados británicos conexas con la entrada de España en la CEE y la supresión de las restricciones. Conviene resaltar este punto porque el propio ministro Fernando Morán afirmará en 1985, en el Congreso de los Diputados, que «en ninguna ocasión ningún dirigente británico, ningún gobernante británico, incluso cuando ha sido acuciado por la oposición o por miembros del mismo partido Conservador para que hiciese una vinculación, ha hecho una vinculación formal, y yo puedo decirles a ustedes, en la confianza de esta sala, que nunca Inglaterra ha hecho una presión en el tema de Gibraltar jugando el tema de la Comunidad y la eventual ratificación»².

El 13 de abril de 1983, el vicesecretario del Foreign Office, Douglas Hurd, manifestó en la Cámara de los Comunes que era inconcebible la entrada de España en la CEE manteniendo las restricciones de tráfico en Gibraltar. A los pocos días, Ivon Stanbrook, diputado conservador, volvió a incidir en el tema, solicitando la oposición del Reino Unido a la adhesión de España en la CEE si no se levantaban las restricciones.

Posteriormente, Londres pidió garantías de la apertura completa y permanente de la verja antes de acceder a cerrar el capítulo de relaciones exteriores comerciales en las negociaciones de España con la CEE.

² «Diario de sesiones del Congreso de los Diputados», Comisión de Asuntos Exteriores, número 64, año 1985.

En julio, Margaret Thatcher manifestó de nuevo en la Cámara de los Comunes la conexión existente entre la entrada de España en la CEE y el levantamiento de restricciones, saliendo así al paso de unas manifestaciones del ministro español en Bruselas.

E incluso, en octubre de 1984, un mes antes de la declaración de Bruselas, lord Trefgarne, subsecretario de Estado para las Fuerzas Armadas, manifestó en la Cámara de los Lores que las restricciones eran incompatibles con las obligaciones que España asumiría como miembro de la CEE.

La situación, aparentemente sin salida, que se produjo tras esta visita a Londres de Fernando Morán, a pesar de la propuesta de Margaret Thatcher de celebrar en uno o dos meses una nueva entrevista entre Francis Pym y el ministro español, vino coloreada por la posición española en las maniobras Spring Training en abril de 1983, creándose un clima de tensión que desde el cierre de la verja en 1969 no se conocía. Era en buena parte la reacción bilateral ante lo acontecido en Londres.

Para las maniobras, la Marina británica destacó doce buques, entre ellos el portaaviones «Invencible», que con anterioridad había actuado en la guerra de Las Malvinas.

El 11 de abril la OID hizo público un largo comunicado en el que el Gobierno español puntualizaba que estaba dispuesto a cumplir la declaración de Lisboa en su totalidad, y con una lectura inequívoca, comprendiendo el tema de la soberanía y la igualdad de derechos entre españoles y gibraltareños, así como la plena reciprocidad; reiteraba su atención a los legítimos intereses de la población de la Roca, y expresaba su profunda preocupación y disgusto por sus efectos sobre la opinión pública española en aquellas circunstancias. El Gobierno español cuidaría que los derechos nacionales respecto a las aguas no fuesen menoscabados, tomando las medidas diplomáticas y políticas oportunas, previniendo a la parte británica de que tal acción no hacía sino colocar el tema en una dimensión que el Gobierno español no deseaba.

El comunicado hacía un recorrido de pasos y dificultades encontradas tras la firma de la declaración de Lisboa. Habría que resaltar las siguientes afirmaciones: «La parte española tropezó con la dificultad para explicar dicha declaración de que las autoridades británicas interpretaban el texto parcial y unilateralmente, centrándose, casi exclusivamente, en el tema de las medidas sobre las comunicaciones entre Gibraltar y el territorio circunvecino. En concreto, la parte española no obtuvo previsiones sobre el establecimiento de la igualdad de derechos para los españoles en Gibraltar y respecto a la reciprocidad plena que la declaración establece».

En el último apartado se decía que el embajador del Reino Unido en Madrid había sido convocado al Ministerio de Asuntos Exteriores a estos efectos, reiterando el Gobierno su voluntad de resolver el tema de Gibraltar

mediante la negociación, de acuerdo con las resoluciones de las Naciones Unidas, para conseguir al final del proceso la integridad territorial española, con respecto a los intereses de la población³.

Nuevos comunicados se hicieron públicos por la OID, el 14 y el 21 de abril.

El 14 se informó que las autoridades españolas habían enviado una urgente nota de protesta a la OACI por las anomalías que la Royal Navy estaba produciendo en la ordenación del tráfico aéreo civil. El comunicado finalizaba con esta frase: «Esta actitud de las autoridades británicas constituye una muestra de insensibilidad respecto a los sentimientos españoles en relación con el problema de Gibraltar»⁴.

El 21, la nota de prensa era una puntualización de algunas informaciones aparecidas sobre las maniobras. Las autoridades británicas no habían comunicado al agregado naval español en Londres la intención de realización de maniobras en Gibraltar, habiéndose enterado el Ministerio de la visita de la flota en sus exactas proporciones a través de la información de los medios de comunicación gibraltareños.

Este comunicado daba la impresión de una cierta descoordinación en la Administración española, al reconocerse que el agregado naval británico en Madrid había comentado con un oficial de la Armada española que recalaban entre los días 18 y 20 de abril varias fragatas y dos transportes, si bien no había mencionado al portaviones y los submarinos⁵.

El conjunto de notas, llamadas de atención diplomáticas, protestas, el envío de unidades navales españolas de observación a la bahía de Algeciras y una potente y amplia movilización de los medios de comunicación españoles hicieron que se cancelara la entrevista que debían celebrar Francis Pym y Fernando Morán en Luxemburgo el 25 de abril.

La situación quedaba así congelada momentáneamente.

LA REAPERTURA DEL DIÁLOGO

Habrá que esperar al mes de septiembre, con motivo de la clausura de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa, para que se pueda hablar de una reapertura del diálogo hispano-británico, al no exigir el nuevo secretario del Foreign Office, Geoffrey Howe, el cumplimiento de las cartas intercambiadas en enero de 1982⁶.

³ OID. Comunicado de prensa, Madrid, 11 de abril de 1983.

⁴ OID. Comunicado de prensa, Madrid, 14 de abril de 1983.

⁵ OID. Comunicado de prensa, Madrid, 21 de abril de 1983.

⁶ En el verano de 1983, FERNANDO MORÁN pasó varios días en el Campo de Gibraltar. Dio una conferencia en la Universidad de San Roque y se entrevistó con diversos representantes gibraltareños. Durante estos meses, la prensa británica publicó varios artículos de interés sobre Gibraltar: «Spain takes softer line on Rock», *The Times*.

GIBRALTAR EN LA POLÍTICA EXTERIOR DEL GOBIERNO SOCIALISTA

El deshielo condujo a la formación de diversos grupos de trabajo bilaterales sobre temas de interés mutuo como comunicaciones, adhesión de España a la CEE, derecho internacional privado y cuestiones sociales. Los grupos trabajaron con cierta comodidad, pero el proceso de conocer las dificultades, los derechos y los posibles puntos de cooperación resultó dilatorio. El punto clave seguía siendo: ¿Qué pasa con el tercer punto de la declaración de Lisboa que habla expresamente de reciprocidad y plena igualdad de derechos en la futura cooperación?

La parte británica se había centrado en los derechos comunitarios, y la CEE como marco donde solucionar el problema de las restricciones, dando así una interpretación restrictiva del punto, tercero.

El 26 de enero tuvieron lugar las elecciones generales en Gibraltar, ganando de nuevo Joshua Hassan por un escaso margen de votos. Joe Bossano, líder del Partido Laborista Socialista, que hizo una campaña basada en rechazar el plan británico de reconversión de los astilleros, de haber ganado, hubiera creado algunos problemas en la negociación hispano-británica. En cualquier caso, las relaciones con España no fueron un tema importante en la campaña.

Con motivo de la sesión negociadora de la CEE, el 10 de abril de 1984, y posteriormente en la reunión de la OTAN celebrada en Washington el 30 de mayo, el Gobierno británico hizo llegar al español la propuesta de un «advance implementation» del acervo comunitario en Gibraltar, fundamentalmente en cuanto a empleo, trabajo, adquisición de propiedades y tránsito de personas y mercancías.

2 de agosto de 1983; «Foundering on the Rock», *The Economist*, 20-26 de agosto de 1983; «If the sun has to set, don't stand in the way», *The Times*, 31 de agosto de 1983; «Howe hopes to heal rift with Spain over Gibraltar», *Financial Times*, 2 de septiembre de 1983. De todos ellos el artículo en *The Economist* se podía considerar el más llamativo. Hablaba de hacer concesiones a España, si España admitía el pleno reconocimiento de las comunicaciones, consistentes en:

1. Igualdad de derechos respecto a los gibraltareños en cuanto a obtención de empleo y adquisición de propiedades.
2. Posibilidad de utilización del astillero y la pista de aterrizaje.
3. Admisión de alguna representación oficial española en la Roca.
4. Cooperación turística.
5. Modificación de la estructura de mandos de la OTAN en la zona, permaneciendo España en la Alianza Atlántica, de modo que el mando GIBMED quedase establecido en Cartagena.

Este artículo fue contestado por Guillermo Kirkpatrick desde las páginas de *ABC*, el 7 de septiembre.

También era significativo el artículo de *The Times* de 31 de agosto donde el antiguo secretario de lord Carrington, George Walden, diputado conservador, propugnaba que la Alianza Atlántica, la constitución de Europa, y las tensiones Este-Oeste tenían más importancia que mantener una presencia trasnochada colonial.

The Times, el 26 de septiembre publicó un nuevo artículo, «Eight crucial issues on Gibraltar», en el día mismo de la entrevista Howe-Morán, donde se incluían los siguientes apartados:

1. Acuerdo de Lisboa.
2. Reciprocidad y derechos.
3. Problemas económicos.
4. Turismo.
5. Desarrollo económico conjunto.
6. Aeropuerto de Gibraltar.
7. Nacionalidad.
8. Hong-Kong.

El ministro español anunció precisamente en Washington que en el otoño podrían comenzar a tratarse los aspectos políticos de la soberanía de Gibraltar.

Durante estos meses la prensa en España dio una serie de noticias y recogió diversas declaraciones puntuales sobre la importancia estratégica de Gibraltar y su conexión con la OTAN, siendo de destacar las del embajador británico en España, sir Richard Parsons, quien manifestó que la permanencia de España en la Alianza Atlántica podía ser un factor útil en las negociaciones sobre Gibraltar ⁷.

En septiembre se producirá el giro definitivo. La contrapropuesta española había solicitado aclaraciones en cuanto a la supresión del período transitorio de siete años y la eliminación de ciertos aspectos de la legislación gibraltareña que dificultarían o impedirían la aplicación del acervo comunitario, sobre todo en la cuestión de libre establecimiento, residencia y obtención de empleo de los trabajadores españoles. Fernando Morán expondrá a Geoffrey Howe en Nueva York su aceptación de la propuesta británica con las clarificaciones solicitadas, pero volviendo a la interpretación española de reciprocidad. Simultáneamente a la apertura de la verja se establecía, por ley, la igualdad y reciprocidad de derechos y la apertura de negociaciones sobre la soberanía. Así se aceptó por parte británica ⁸.

Fernando Morán hizo unas declaraciones tras su entrevista con Geoffrey Howe donde afirmó que sería partidario de una solución tipo Hong-Kong sobre la cuestión de Gibraltar, porque significaría la recuperación de la soberanía por parte de España. La clave estaba en el tiempo, y a su juicio, si fuera poco tiempo, España aceptaría este tipo de compromiso.

Por su parte el secretario del Foreign Office, contestando a la pregunta de un periodista, indicó que Hong-Kong era un caso muy distinto del de Gibraltar. No tenían ninguna duda sobre su soberanía en la Roca.

A finales de octubre, Morán volvió a incidir en una solución del tipo Hong-Kong, en una conferencia en la Universidad de Oxford, destacando que estaba dispuesto a escuchar, consultar e incluso respetar «los deseos» de la población de Gibraltar con respecto a los regímenes administrativos, económicos, sociales y de educación que se establecieran en la Roca ⁹.

⁷ ABC, 25 de mayo de 1984.

⁸ Previamente se había filtrado por parte española al diario *El País* el estado de las negociaciones. Véase *El País*, 5 de septiembre de 1984. Alberto Miguez desde las páginas de ABC, el 10 de septiembre explicó las dificultades que creaba la legislación gibraltareña. En este ambiente, Guillermo Kirkpatrick, desde las páginas de *Ya* el 19 de septiembre, afirmaba: «Ningún Gobierno español puede admitir que existe una frontera que es preciso abrir entre dos partes de nuestro territorio».

⁹ *The Times*, 31 de octubre de 1984.

LA DECLARACIÓN DE BRUSELAS

El ministro español y el secretario del Foreign Office se volvieron a reunir en Bruselas a finales de noviembre, haciendo pública una declaración el 27, donde se decía que se había llegado a un acuerdo entre los dos Gobiernos para poner en práctica antes del 15 de febrero de 1985 la declaración de Lisboa en todos sus aspectos, lo cual suponía de manera simultánea:

1. El establecimiento de la igualdad y reciprocidad de derechos de los españoles en Gibraltar y de los gibraltareños en España, traducándose en la concesión mutua de los derechos de que gozan los ciudadanos de los países comunitarios, con los plazos y condiciones acordados entre España y la CEE.
2. Presentación de las propuestas legislativas en España y Gibraltar para la concesión mutua de derechos.
3. Aceptación del principio general de preferencia comunitaria para el trabajo por cuenta ajena durante el período transitorio, suponiéndose reciprocamente una presunción favorable de concesión preferente de permiso de trabajo.
4. El libre tránsito de personas, vehículos y mercancías entre Gibraltar y el territorio circunvecino.
5. El establecimiento de un proceso negociador a fin de solucionar todas las diferencias sobre Gibraltar y promover la cooperación en materias económicas, culturales, turísticas, aéreas, militares y de medio ambiente.
6. En el marco de este proceso, tratar las cuestiones de soberanía.
7. Mantenimiento del compromiso del Gobierno británico de respetar los deseos de los gibraltareños, según lo establecido en el preámbulo de la Constitución de 1969.

Con respecto al espacio aéreo de la «región» de Gibraltar, el Gobierno español se compromete a adoptar prontas acciones encaminadas a permitir comunicaciones aéreas seguras y eficaces.

Por último, se recoge la celebración de reuniones de grupos de trabajo que serán supervisadas periódicamente en encuentros que mantendrán a este propósito los ministros de Asuntos Exteriores.

En la nueva declaración hay que resaltar, como antes señalamos, la aceptación de la interpretación española del punto tercero de la declaración de Lisboa. Pero desaparece del texto la referencia a las resoluciones de las Naciones Unidas que aparecería en el punto primero y a la integridad territorial de España que aparecería en el punto quinto, aunque puedan considerarse implícitamente incluidas en la afirmación del punto primero de la nueva declaración sobre «todos los aspectos» de la declaración de Lisboa.

En cualquier caso se pone fin a la política hasta entonces mantenida de considerar a las Naciones Unidas como un foro eficaz para la resolución del problema colonial.

Existe un punto llamativo que es la inclusión de las propuestas legislativas de Gibraltar, lo que supone reconocer de algún modo autoridad a la colonia. Esto, unido al compromiso del Gobierno británico de respetar los deseos de los gibraltareños, según lo establecido en el preámbulo de la Constitución de 1969, da a la declaración una coloración negativa a los intereses españoles y la posición negociadora española¹⁰.

El obstáculo de mención es subsanado al referirse en el libre tránsito a «Gibraltar y el territorio circunvecino», evitando aparecer la palabra España, que hubiese significado un reconocimiento igualitario.

La dificultad semántica vuelve a aparecer en el asunto del espacio aéreo, resolviéndose esta vez con la introducción de una palabra impropia como es «región» en la frase «espacio aéreo de la región de Gibraltar». Esta región no existe.

Desaparece también la palabra «suspensión» de las medidas en vigor que estaba en el punto tercero de la declaración de Lisboa, consignando la obligación española de mantener abiertas las comunicaciones por tierra. Sobre este punto conviene resaltar que el artículo X del tratado de Utrecht recogió que la cesión se hacía «sin jurisdicción territorial alguna y sin comunicación alguna abierta con el país circunvecino por parte de tierra». Jurídicamente no puede hablarse de la existencia de una frontera, pero no se puede desconocer la existencia de puestos aduaneros en la verja.

Curiosamente Fernando Morán había venido defendiendo que no era necesario abrir la verja, ya que el tratado de Roma no obliga al paso por una frontera determinada, porque es una potestad privativa de los Estados fijar por dónde se produce la comunicación¹¹. Incluso España hizo explícita reserva del tráfico con Gibraltar al suscribir el acuerdo general de libre tránsito fronterizo en la Conferencia de Seguridad y Cooperación europea celebrada en Helsinki. Fernando Morán afirmará ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso que la adhesión al tratado de Roma no implica una novación del tratado de Utrecht, según la opinión más generalizada de los juristas. En este sentido, siguiendo el precedente de lo realizado por Francia y Alemania con respecto al Sarre, el 13 de junio de 1985 España y el Reino Unido procedieron a un intercambio de notas por el que se aceptaba que la adhesión española a las Comunidades Europeas no implicaba

¹⁰ Sin embargo, FERNANDO MORÁN en sus intervenciones parlamentarias subrayará que nunca en las Cámaras británicas, el Gobierno ha dicho que los deseos gibraltareños son «paramount». Véase «Discursos y declaraciones del ministro de Asuntos Exteriores Fernando Morán», OID, Madrid 1984, págs. 137 y 145.

¹¹ AA.VV. *La descolonización de Gibraltar*, INCI, Madrid 1981, pág. 77.

ninguna modificación en su posición con respecto a Gibraltar y no afectaba al proceso negociador bilateral establecido por la declaración de Bruselas.

Con todo, ésta ha sido una cesión importante española. Existe un consenso bastante extendido en los círculos españoles de que ya es muy difícil volver a imponer las restricciones. En este punto se ha aceptado la interpretación británica, y el juego de la carta de la CEE ha sido fundamental.

Se cede también en el tema de la zona prohibida a la navegación aérea, pero sin suprimirla. Este fue el asunto más difícil de la negociación, dado que el istmo nunca fue cedido.

Se admite el planteamiento clásico de la política británica de encuadrar los problemas de descolonización en el tema de la cooperación, antes de acceder a la cesión de la soberanía, constituyendo esto un proceso claramente dilatorio y beneficioso para las colonias, como se demostró en el caso de las Malvinas.

Por parte británica se accede a la concesión mutua de los derechos de que gozan los ciudadanos de los países comunitarios, cambiando la legislación gibraltareña, aunque durante el período transitorio se acepte en cuestiones de trabajo el principio de preferencia comunitaria. De este modo en la actualidad las prioridades son las siguientes: gibraltareños, marroquíes que cobran el subsidio de paro, trabajadores de los países de la CEE y españoles.

Se accede al establecimiento de un proceso negociador para solucionar todas las diferencias, apareciendo las palabras «cuestiones de soberanía», que en el comunicado de prensa de la OID de 27 de noviembre se afirmaba que cubría «los temas de la soberanía sobre el territorio al que se refiere el tratado de Utrecht, así como la soberanía sobre el istmo, nunca cedido a Gran Bretaña». Ciertamente la introducción de estas palabras es un logro *muy importante*, pero conviene que resaltemos nuestro desacuerdo con el comunicado de la OID. Existen en la actualidad cinco cuestiones de soberanía. No se trata sólo del tema del Peñón y el tema del istmo. Puede dar también lugar a procesos dilatorios¹².

Se accede a la celebración de reuniones de grupos de trabajo y su supervisión periódica por el ministro de Asuntos Exteriores y el secretario del Foreign Office. La parte española quiso que quedaran establecidas dos reuniones anuales, pero el compromiso al que finalmente se llegó y que no figura en la declaración, consistió en la celebración de por lo menos una reunión anual entre el ministro español y el secretario del Foreign Office, que son los que tratarán el tema de la soberanía¹³.

En general subyace en la declaración el convencimiento español de que el Reino Unido desea solucionar el contencioso y actúa de buena fe.

¹² OID. Comunicado de prensa, Madrid, 27 de noviembre de 1984.

¹³ Frente a algunos juicios y afirmaciones negativas con respecto a este tema, hay que decir que en la negociación existió un reconocimiento bien claro de lo que significaba la inclusión de estas palabras en la declaración.

LA APERTURA DE LA VERJA

A partir de la firma de la declaración, los contactos se centraron de forma peculiar en la negociación de los detalles técnicos de la apertura de la verja.

El 10 y 11 de enero de 1985 se reunieron las delegaciones técnicas de España y el Reino Unido en La Línea y Gibraltar para estudiar este asunto y otros asuntos conexos.

Se acordó la forma de regulación del tránsito de personas, vehículos y mercancías entre Gibraltar y el territorio circunvecino, lo que implicó la aparición en el *Boletín Oficial del Estado* de 31 de enero una Orden del Ministerio de Hacienda por la que se determinaba el grado de habilitación aduanera de los Servicios de Aduanas e Impuestos Especiales de La Línea de la Concepción estructurados por Real Decreto de 1 de febrero de 1982. La Orden hubo de convalidarse posteriormente en las Cortes en el mes de abril.

El 31 de enero tuvo lugar un Consejo de Ministros monográfico dedicado a Gibraltar, que aprobó dos Ordenes ministeriales y tres Decretos. Este paquete de medidas fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado* el 4 de febrero de 1985. Abarcaba los siguientes puntos:

1. Derogación del Decreto-ley 13/1969, de 11 de julio, por el que se concedían facilidades a los gibraltareños que salieran de Gibraltar para residir en España. A partir del 5 de febrero se les exime del permiso de trabajo en España si quieren realizar una actividad lucrativa. Con esto se anticipa la aplicación del derecho de la CEE.

2. Regulación de la concesión de autorizaciones de residencia en España por cinco años a las personas originarias de la ciudad de Gibraltar, sus cónyuges, ascendientes y descendientes de primer grado que convivan con ellos. Esta autorización es renovable previa petición y justificación de que se encuentran realizando una actividad lucrativa por cuenta propia o de su arraigo económico, social o familiar en España.

3. Regulación, según la normativa vigente, del libre tránsito de personas, vehículos y mercancías entre Gibraltar y el territorio circunvecino con la salvedad de que no significa el reconocimiento de otros límites territoriales de Gibraltar que los expresamente establecidos en el artículo X del tratado de Utrecht.

4. Modificación del artículo 32 del Real Decreto 689/1978, de 10 de febrero, sobre zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional. El porcentaje máximo de adquisición de propiedades por extranjeros en la zona del Estrecho pasa a ser del 10 por 100.

5. Restablecimiento del libre tránsito marítimo de personas, vehículos y mercancías entre Gibraltar y el territorio circunvecino que deroga todas las disposiciones anteriores.

Tal como estaba previsto, el 5 de febrero se abrió la verja de Gibraltar, y en Ginebra comenzó una ronda de negociaciones, fijándose los grupos de trabajo sobre cooperación en temas laborales, económicos, aduaneros, culturales, turísticos, aéreos, marítimos y medioambientales. No se incluyó la cooperación militar. Asimismo se discutió el asunto de la soberanía, integrando en ella la cooperación militar, dentro del marco restrictivo de los deseos de los gibraltareños, aunque esto no se considere como un derecho a la autodeterminación. Significativamente en la delegación británica estaba presente Joshua Hassan, y en la española el presidente de la Mancomunidad del Municipio del Campo de Gibraltar, señor Palomino.

Conviene resaltar en este punto la afirmación optimista del ministro español de Asuntos Exteriores en el Congreso de los Diputados, de que la aceptación por parte británica de la existencia de solamente dos partes en el proceso de descolonización era un avance de cierta importancia y esencial para el planteamiento español¹⁴.

El problema va a consistir en compaginar una soberanía territorial con los deseos gibraltareños, o una cesión de la soberanía de la colonia sin tener en cuenta el principio de autodeterminación, respetando en todo lo demás los deseos de los gibraltareños. El énfasis ha sido puesto en el tiempo y los plazos. En este sentido, el ministro español presentó en Ginebra unas «ideas» para la solución del contencioso basadas en la admisión de un período transitorio durante el cual, o bien habiendo recuperado la soberanía se establezca un arriendo con término, o bien se fije un régimen de administración conjunto de la soberanía también con término. Este será el tema decisivo de la negociación que chocará con los deseos de los gibraltareños y su posibilidad de influencia en las Cámaras del Reino Unido. Más de un 95 por 100 no quieren que se discuta la soberanía. Por parte británica, sin embargo, existe el compromiso de iniciar el proceso; pero la admisión de un plazo significará romper su principal línea vertebradora de la negociación: Que los españoles se ganen antes a la población gibraltareña y de este modo se podrá acceder al cambio de soberanía. La soberanía viene así condicionada, a las soluciones que se den para ganarse a la población gibraltareña y no al revés.

En este escenario los pasos dados por la Administración española dejan bastante que desear. En la actualidad se pretende construir en La Línea un puerto deportivo y un centro comercial con casino, hotel y aquapark, por un montante de 4.000 millones de pesetas. En San Roque, el grupo inglés Altair construirá un gran hotel con todo tipo de equipamientos y un campo de golf, destinado principalmente al turismo europeo y norteamericano y para el descanso en los fines de semana.

¹⁴ «Diario de sesiones del Congreso de los Diputados», Comisión de Asuntos Exteriores, número 64 (1985).

Frente a estas inversiones, según ciertas noticias, en Gibraltar se piensa invertir alrededor de doscientos millones de libras esterlinas, unos 45.000 millones de pesetas, en la construcción de nuevos hoteles, puertos de recreo y viviendas¹⁵. La comparación resulta ociosa.

En este sentido, conviene resaltar la despotenciación política que la zona ha sufrido. Ha desaparecido la figura del subgobernador. Se desmontó la Comisión Comarcal de servicios técnicos y se sustituyeron sus actividades por la Mancomunidad de Municipios y por la Junta de Andalucía, en cuyas prioridades económicas no ha figurado la actuación en el Campo de Gibraltar. Este es un problema de Estado que exige otro tipo de potenciaciones.

Tal como estaba previsto, la apertura de la verja ha implicado pérdidas importantes para el Tesoro español, calculadas en 25.000 millones. También ha supuesto un incremento importante de la actividad comercial en Gibraltar y un incremento de recaudaciones que ha permitido reducir el déficit público, a pesar de la reducción de impuestos en productos como el tabaco, el whisky y la gasolina. Si antes del cierre de la verja en 1969 se calculaba que visitaban Gibraltar alrededor de 700.000 turistas al año, en la actualidad, tras diversas estimaciones, se calcula que llegan diariamente una media de 3.000 personas. La inexistencia de una infraestructura hotelera mínima en La Línea ha significado que los turistas pasen de largo por este municipio. Además, el hundimiento comercial de La Línea tras la apertura total de la verja debería haberse previsto y actuado en consecuencia por parte española. Tampoco se ha conseguido un número elevado de colocaciones en la colonia, estimándose en la actualidad en 220 los puestos de trabajo conseguidos por españoles.

Ni se han cumplido las previsiones de exportación a Gibraltar. Se pensaban exportar al año 4.000 millones de pesetas, pero sólo se ha producido un flujo de 50 millones de media mensual, consiguiéndose un notable incremento de la venta de mobiliario, cementos y ladrillos.

Con los ingresos por turismo, según los cálculos de los primeros quince días, unos 7.000 millones de pesetas al año, la colonia puede mirar al futuro con cierta tranquilidad, tranquilidad que hasta entonces no existía, porque el Reino Unido venía haciendo recortes de gastos y había procedido a anunciar en 1981 la reconversión de los astilleros gibraltareños. El cierre significaba la pérdida de 1.200 puestos de trabajo, aproximadamente el 10 por 100 de la fuerza laboral. Las autoridades de la colonia presionaron sobre Londres en 1983, poniendo como pantalla el drenaje de recursos de la apertura peatonal, consiguiendo el retraso del cierre y la reconversión del astillero; además de una ayuda de 28 millones de libras para la reconversión, y una cartera de pedidos del Ministerio de Defensa por un valor de 14 millones de libras en los tres primeros años, así como trabajo en reparaciones de otros

¹⁵ Y.A. 8 de febrero de 1985.

barcos por valor de entre 500.000 a 1.000.000 de libras al año durante este mismo período.

La reconversión ha supuesto una pérdida importante de puestos de trabajo, y la nueva empresa Appledore no ha podido mejorar la eficiencia y productividad del astillero que lleva incluso ya gastados más de 16 millones de libras de las 28 concedidas.

En este sentido la alternativa económica de la Roca no era otra que la apertura de la verja y el fomento del turismo, aspecto donde van incluidos la utilización de la pista de aterrizaje de Gibraltar y los problemas con la zona prohibida a la navegación aérea.

El 1 de abril apareció en el *Boletín Oficial del Estado* una Orden ministerial modificando las zonas prohibidas y restringidas para facilitar los aterrizajes y despegues de los aviones civiles en la pista de aterrizaje de Gibraltar.

Durante los siguientes meses, representantes españoles y británicos han seguido discutiendo los temas establecidos de cooperación, siendo el de las comunicaciones aéreas y la utilización de la pista de aterrizaje de Gibraltar el que más quebraderos de cabeza ha venido causando, y el que más ha saltado a la prensa, en alguna ocasión con especial virulencia, como cuando el diario *ABC* tituló «Gran Bretaña propondrá la utilización conjunta del aeropuerto gibraltareño; a cambio, pedirá la renuncia de la soberanía española del istmo», que indujo un desmentido oficial a través de la OJD. El propio Fernando Morán tuvo que salir al paso y declarar que en dos o tres años se encauzaba el tema del Peñón¹⁶. El plan para una explotación conjunta de la pista de aterrizaje prevé una solución similar a la existente en el aeropuerto de Basilea que permite desembarcar en Francia o en la Confederación Helvética. Sin embargo, hay que destacar que las negociaciones han venido resultando muy dificultosas por los problemas implicados, la definición de la pista, si militar o civil, los vuelos desde Madrid, y la compañías que se encargarán de ellos, la forma de cumplimentar las formalidades aduaneras, las empresas que se encargarán de los equipajes y el abastecimiento de los aviones, o la utilización de autobuses. Aunque parezcan asuntos sin importancia, las propuestas barajadas han implicado un duro proceso negociador y una situación que en el mes de octubre se consideraba sin salida, salvo con la cesión por parte española en problemas de fondo y no meramente en «detalles técnicos».

Otro problema de importancia y notable dificultad es el referente al pago de las pensiones de los antiguos trabajadores españoles en Gibraltar.

Queda por ver lo que dará de sí la reunión entre ministros de Asuntos Exteriores de ambos países antes de que finalice el año, donde el secretario

¹⁶ *ABC*, 10 y 12 de junio de 1985, *El País*, 17 de junio de 1985.

del Foreign Office habrá de dar respuesta a la propuesta avanzada por escrito por Fernando Morán.

La propuesta consiste en una fórmula de arrendamiento o soberanía compartida durante un período transitorio indicativo de veinte años, al final de los cuales tendría lugar un tratado de defensa y cooperación que significará el fin del artículo X del tratado de Utrecht. En esta reunión habrá de pasarse revista a la situación de las conversaciones y negociaciones sobre los demás temas de cooperación bilateral.

A modo de conclusión podemos señalar varios puntos:

1. Es indudable que la declaración de Bruselas ha supuesto un cambio de importancia y un paso muy estimable para la resolución del problema colonial. Sin embargo, la fórmula «cuestiones de soberanía», puede dar lugar a procesos dilatorios al existir cinco cuestiones de soberanía a negociar. Esta también puede ser una ventaja en un proceso negociador *bien planteado* donde se fueran negociando una a una las cuestiones pendientes, y nunca cedidas, hasta terminar con el territorio original cedido en Utrecht. Esto exige una atención y una presión continuada en el tema, que, lamentablemente, hasta el momento presente deja bastante que desear. Conviene en este punto tener en cuenta que el proceso de expansión progresiva ganando terrenos al mar continúa en Gibraltar con todas las consecuencias y cesiones que esto implica, sin que se levante la más mínima protesta. En cualquier caso habrá que esperar la respuesta a la carta de Fernando Morán sobre las fórmulas transitorias de arrendamiento o condominio. La negociación sobre la utilización conjunta de la pista de aterrizaje no permite muchos optimismos.

2. En este proceso negociador se han hecho todas las salvedades ante la ONU, la CEE y la OTAN, para amortiguar un posible fracaso. Los partidos que forman la Coalición Democrática han objetado que se está produciendo una novación del tratado de Utrecht. Para el Gobierno la declaración de Bruselas sería una declaración de intenciones o un acuerdo de caballeros vinculante para ambos ministros de Asuntos Exteriores que se comprometen a que las respectivas Administraciones hagan lo posible para poner en práctica las medidas acordadas¹⁷.

Sin embargo, parece difícil dar marcha atrás, pues el costo político de la operación sería irreparable. Además este proceso implica cesiones de las que

¹⁷ Véase ALFONSO MARÍA DASTIS QUECEDO, «El status de los trabajadores españoles en Gibraltar». Comunicación presentada en las IX Jornadas de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales. San Sebastián, 3-6 de junio de 1985.

Añade este profesor: «Puede sostenerse, por el contrario, que tanto por los términos utilizados como por las circunstancias que han rodeado la declaración, su contenido y, finalmente, el comportamiento posterior de ambas partes (criterios todos ellos retenidos por el Tribunal Internacional de Justicia en el asunto de la plataforma continental del mar Egeo para determinar la existencia o no de un Acuerdo Internacional), la declaración de Bruselas es la manifestación de un Acuerdo Internacional, independientemente de que el instrumento en que tal «negotium» venga recogido se llame declaración y no tratado.

con dificultad el Reino Unido no haría uso en un futuro, teniendo en cuenta sus actuaciones diplomáticas anteriores.

3. Se ha desechado por ineficaz el foro de las Naciones Unidas. El foro de la CEE algo puede dar de sí en la cooperación política. Queda el foro de la OTAN, una carta que el Gobierno no se ha animado todavía a jugar en profundidad ¹⁸ por motivos de posición con respecto a la integración militar, pero que no es descartable que en un futuro pueda utilizarse, teniendo en cuenta que Gibraltar es una base militar y puesto de mando del GIBMED. Pero en este punto son insuficientes algunas propuestas avanzadas como la mera presencia de un contraalmirante español en la base.

El tema militar aparece y aparecerá en asuntos fundamentales en negociación, como es el tema de la pista de aterrizaje. Convendría darle un nivel más alto del que hasta ahora ha tenido en la negociación. Pero parece difícil la resolución del contencioso sin la integración militar en la OTAN, dada la importancia y funciones de la base, incluso admitiendo que los Ejércitos españoles tengan la voluntad y los medios para controlar *con todas las garantías* el Estrecho.

4. En la apertura total de la verja ha jugado de forma importante el ingreso de España en la CEE. Con la apertura, el Gobierno británico ha conseguido ahorrarse, según declaraciones de Manuel Fraga ¹⁹, 300 millones de libras y aliviar la situación económica de la colonia a costa de España. La actividad comercial de Gibraltar se ha visto incrementada en más de un 20 por 100, mientras que la de La Línea ha disminuido en cerca de un 30 por 100. Esto debía haberse previsto. Se da el caso lamentable que sea Joshua Hassan quien hable de favorecer a los habitantes de La Línea con el resurgir económico de la colonia ²⁰.

Una vez aliviada la situación económica, el proceso negociador puede alargarse si no existe una política de Estado que implique desembolsos e inversiones de importancia para ganarse la voluntad de los gibraltareños.

5. Sería muy peligroso, por no decir catastrófico, que se produjera un movimiento evolutivo en Ceuta o Melilla, no descartable, estando empantado el problema de Gibraltar.

6. Por todo ello resulta sorprendente la escasa o espasmódica atención prestada al contencioso por las instancias gubernamentales españolas, fuera del Ministerio de Asuntos Exteriores, mientras se presta continua atención a problemas ajenos. La solución de Gibraltar exige una *continua atención* y *continua presión*, así como gastos de importancia en el ámbito civil y militar.

¹⁸ Según parece, se ha hecho algún sondeo en el Consejo Atlántico y el representante británico no abrió la boca.

¹⁹ ABC, 16 de mayo de 1985.

²⁰ YA, 8 de marzo de 1985; Diario 16, 19 de abril de 1985; «Sir Joshua Hassan agradecido a Felipe», Epoca, mayo de 1985.

