

## *GIBRALTAR Y POLITICA EXTERIOR: UN PRINCIPIO DE SOLUCION*

Por ERIC MARTEL

A casi un año vista de la adopción del Acuerdo de Bruselas, se detectan ya algunos síntomas que permiten una valoración de conjunto de la «Política Morán» en relación con Gibraltar.

Cumplidos por España los compromisos adquiridos en el citado Acuerdo se echa de menos un paralelo cumplimiento por parte británica en lo que constituye la principal contrapartida desde el punto de vista español: La negociación del tema de la soberanía. En efecto, planteado por España este tema en Ginebra, lo único conseguido ha sido suscitar el interés británico en que la propuesta española se plasme en una comunicación escrita que a pesar del tiempo transcurrido no ha merecido ni un acuse de recibo formal.

Entre tanto, Gibraltar se ha puesto en camino de volver a ser un emporio a costa del progresivo empobrecimiento de La Línea (su actividad comercial ha descendido en un 30 por 100), de Ceuta, y con el puerto de Algeciras y el aeropuerto de Málaga afectados.

No contentos con lo conseguido con la apertura de la verja, los gibraltareños continúan solicitando fondos para su desarrollo a Gran Bretaña. Fondos que se ha anunciado recibirán y en mayor cuantía que en años anteriores. Con esto Gran Bretaña no hace sino asegurarse el probritanismo de los gibraltareños, que ya se había acentuado tras la apertura, que no fue vista por aquéllos como un gesto español, sino como una concesión arrancada a España por las excelencias de la diplomacia británica.

Este probritanismo irá en aumento, pues estas ayudas esconden a los llanitos la realidad de que su progreso económico se debe al hecho de que España, por una u otra razón, les ha permitido atracar al puerto del sistema económico español, al que por geografía pertenecen y del que por tanto en lo esencial dependen. Por otra parte realzan el contraste entre la actitud británica

y la española. En efecto, mientras que Gran Bretaña no abandona Gibraltar, con ser una Colonia y a pesar de la buena situación que ya ha conseguido para ella tras la apertura, España se ha lavado las manos de los problemas del Campo de Gibraltar, afectado inversamente a Gibraltar por la apertura, y a pesar de ser parte integrante del territorio nacional al que se aspira, se una políticamente Gibraltar.

Quizá estos resultados escasamente alentadores tengan su origen en la precipitación con que se entró en el proceso conducente a Bruselas. Esto, a su vez, no permitió articular una verdadera política en relación con Gibraltar, respondiendo la actuación española a los dictados de una táctica, o a lo más a las necesidades derivadas de un encuadre político no netamente gibraltareño.

#### UNOS CONCEPTOS PARA EL ANÁLISIS

Indudablemente el significado del concepto de política no se brinda espontáneamente a la comprensión humana. No sería imposible sin embargo concordar en la aceptación de una definición operativa de política en términos como los siguientes: Plan tendente a adecuar los medios a la consecución de determinadas metas.

En todo sistema político nacional existe una meta por excelencia: La de llevar a buen fin ese «Proyecto sugestivo de vida en común» -y de convivencia internacional añadiríamos nosotros- que según Ortega constituye la esencia de la nacionalidad. En una democracia, los partidos aspirantes al poder explicitan en sus programas su particular interpretación de aquel proyecto, generando así metas nacionales concretas, caso de resultar elegidos. De aquéllas se derivan otra serie de metas instrumentales del logro de las primeras. El contenido político de las metas está en función de su proximidad a las metas primarias.

Los medios para la consecución de las metas son de un orden bifronte: En el ámbito doméstico, hemos de hablar de autoridad, o poder formalizado, y que en un Estado de derecho ha de traducirse, a la larga o a la corta, en normas jurídicas. En el ámbito exterior, al no caber legislar en sentido estricto, se habla de poder, a secas, o no formalizado. Se trata de un conjunto de elementos: Capacidades, acciones u omisiones, que se traducen, distintos modos de actuación: La persuasión, la presión y en último término la fuerza.

En un mundo interdependiente como el que nos ha tocado vivir resulta muy difícil distinguir entre el ámbito de lo doméstico y el de lo exterior. Así en el marco de las metas, los proyectos de convivencia internacional inciden cada vez más en el propio proyecto de vida en común. Pensemos en temas como el de nuestra entrada en la OTAN o en la CEE. Esta confusión se observa aún más en relación con los medios. Pensemos en una ley que rebaje

el precio del pan en los Estados Unidos. A partir de aquí se puede desencadenar el siguiente proceso: El consumo de pan en este país aumenta, el precio del trigo sube, bajan los tradicionales excedentes, se pierde una baza de poder reiteradamente utilizada por los Estados Unidos frente a la URSS, que de forma periódica necesita esos excedentes afectando a la situación de poder del primer país. Y es que con el poder ha ocurrido algo parecido a lo ocurrido con la guerra: En un momento determinado no basta con los ejércitos profesionales, hay que acudir a las movilizaciones en masa. Paralelamente en el terreno de la política, ya no basta con la astucia personal y la posibilidad de insertarse en Alianzas, hay que estar en condiciones de movilizar todas las capacidades de un país.

Cualquier plan en un Estado tan tecnificado como el de nuestros días requiere una organización profesionalizada al máximo. Esto es aún más cierto si se tiene en cuenta los problemas que afectan a las metas y a los medios aludidos. Su misión sería la de hacer compatibles las metas y sobre todo la de inventariar y utilizar, con abidiestría, todos los medios a disposición del Estado, en orden a la consecución de una meta concreta.

#### ¿UNA POLÍTICA EXTERIOR PARA GIBRALTAR?

Pertrechados de estos conceptos podemos afirmar que España sólo ha generado dos políticas respecto a Gibraltar: La de los asedios, que a duras penas pueden ser calificados como tales, y la de Castiella.

Esto no quiere decir que *nuestra meta* respecto a Gibraltar no haya sido clara, clarísima hasta la saciedad. Lo que ocurre es que nos hemos preocupado poco, poquísimo, en crear, fomentar y en utilizar oportuna y planificadamente nuestras bazas y ésta es precisamente la tarea de la diplomacia frente a la política que se encarga de las metas.

No es el momento de evaluar la política de Castiella, entre otras cosas porque con muy poco sentido de Estado sus sucesores en el Palacio de Santa Cruz terminaron con ella, no permitiendo que rindiera todos sus frutos. Baste afirmar que desde entonces hemos vivido de sus rentas, buenas y malas. Dos de las bazas articuladas por Castiella llevaron a los ingleses a sentarse con nosotros a hablar de Gibraltar. Nos referimos a las restricciones impuestas a las facilidades otorgadas a los británicos en Gibraltar —estas facilidades habían sido fruto en el pasado de nuestra desidia que no de una verdadera intención— y la conquista de la opinión mundial para nuestra causa. Más tarde utilizó Castiella la baza de nuestra posición estratégica para hostigar a Gran Bretaña de carambola. En efecto, niega el sobrevuelo a los aviones de la OTAN en dirección a Gibraltar.

El resultado fue fulminante. El 14 de febrero de 1966 Gran Bretaña nos comunica que está dispuesta, no ya a hablar, sino a «iniciar sin demora...

*negociaciones* en los términos expuestos...» en las Naciones Unidas. Los términos allí expuestos no son otros que los de la *integridad territorial* española, es decir la *soberanía* española sobre Gibraltar.

Desde Castiella hasta el fin del régimen franquista comenzó el cierre del abanico de nuestra posibilidades negociadoras, cejando en el tema de nuestras bazas y de los canales a nuestra disposición para el «lanzamiento» de las mismas. Aquellas negociaciones se vieron rebajadas a conversaciones, y más tarde a *sentadas* «para pensar juntos». Bella imagen del fracaso. En suma nos limitamos a mantenernos en contactos diplomáticos con Gran Bretaña con el propósito, al parecer, de encontrar fórmulas sin estridencias, que permitieran a este país salir del paso, en la cita anual de las Naciones Unidas. Recuérdese que esta Organización había dado el mandato a ámbos países de negociar la solución al contencioso sobre Gibraltar, informando anualmente de los progresos habidos, y teniendo en cuenta el tema de la integridad territorial española y los *intereses legítimos* de los gibraltareños.

Durante el período de transición democrática del régimen anterior al actual, se concibe y ejecuta esa gran obra de artesanía diplomática llamada Acuerdo o Declaración de Lisboa (véase anexo 1). Previamente y para ir haciendo boca, se había renunciado a algunas otras bazas, pues esto serviría para atraernos a los gibraltareños (proceso de Luxemburgo), se afirmaba por aquel entonces. Una doble lectura del texto de la declaración en cuestión lleva a la conclusión de que ambas partes eran conscientes de la necesidad de seguir hablando pero que el diálogo entre ellas se había convertido en uno de sordos, por lo que había que encontrar un nuevo tema de conversación. Hay que reconocer que ambas partes se rompieron la cabeza en la búsqueda de fórmulas de acuerdo, tan oscuras y de tan difícil interpretación, que fueran capaces de dar pábulo a la instauración de un juego diplomático de floreteo hermenéutico y con él, una razón de ser a los sucesivos contactos. Desde este punto de vista fue un éxito sin mácula. Esto permitiría a Gran Bretaña continuar su juego consolidando un *status* a su medida para Gibraltar, mientras esperaba el momento de jugar mejores bazas. El Gobierno español, entre tanto, olvidaba el cuidado de las pocas bazas que le quedaban pero, eso sí, presentaba el «desbloqueo» del tema como un gran éxito. La galería se lo creyó sin entrar en el detalle del significado del vocablo.

El momento esperado llegó para Albión cuando advirtió nuestros apresurados deseos de adherirnos a la OTAN y la posibilidad de vetar nuestra entrada. Finalmente no abstuvo de nuestros proyectos a cambio de que nosotros accediéramos a la firma de las Cartas de Londres (véase anexo II), bajo la presidencia de Calvo Sotelo. Afortunadamente la guerra de las Malvinas sirvió de excusa para la no ejecución de los compromisos en ellas adquiridos.

Meses antes de las elecciones el vicepresidente Alfonso Guerra anunciaba en San Roque que España, de forma unilateral y sin más explicaciones, cumpliría lo firmado en Londres, caso de acceder el PSOE al poder. Ocurrido esto se cumple lo anunciado y se produce la apertura peatonal de la verja, aliviando así a los gibraltareños de su claustrofobia y de los altos precios locales. (La apertura por razones humanitarias se había instaurado ya bajo el gobierno UCD.)

Este paso sin contrapartida detraía otra baza negociadora a la ya débil posición española. En apariencia sólo aportaba la ventaja de que Londres no insistiera demasiado en el desagradable tema de las Cartas de Londres. En estas condiciones llegamos al Acuerdo de Bruselas (véase anexo III).

#### HACIA EL ESTADO LIBRE ASOCIADO DE GIBRALTAR

El pueblo británico no es proclive a detener el flujo vital de las cosas aprisionándolas en conceptos o definiciones. Es un pueblo pragmático que pacientemente acumula poder, mercancía siempre útil en las relaciones internacionales. No sólo sirve para sacarle el máximo partido a las situaciones, sino para crear esas mismas situaciones.

Es un pueblo posibilista de metas al ras de la realidad frente al nuestro que parece tender a objetivos de corte idealista para cuya consecución no siempre tiene en cuenta una valoración cabal de los medios hábiles para su consecución. Las metas británicas en relación con Gibraltar están tan poco definidas como las del propio *fair play*, lo que no impide que tanto éstas como aquéllas sean perfectamente conocidas entre los miembros del club que parecen formar los ingleses.

Si se vieran forzados a «conceptualizar» habrían de confesar con gran «embarrassment» que su meta es la de permanecer, la de prolongar por cualquier medio su presencia en Gibraltar. Los problemas no se resuelven, se disuelven solos, dice el refranero británico. Esta vez la disolución del problema gibraltareño vendrá propiciada por la ya tradicional dejación, por parte de España. Pues bien, a aquel fin —a permanecer en Gibraltar— iba encaminado el compromiso británico de descolonizar Gibraltar, adquirido en las Naciones Unidas.

Previamente, y a lo largo de décadas, se habían empeñado en la tarea de redondear territorialmente lo obtenido en el Tratado de Utrecht: Extendiéronse por una aguas que no habían sido cedidas, construyendo en ellas un enorme puerto ante una forzada dejación española y consolidando militarmente la ocupación civil del istmo realizada a base de introducir cada vez más su pie en el quicio de la puerta de la desidia española. En dicho istmo, aprovechando otro momento de debilidad española 1936-1939 construyeron

un aeropuerto y se aseguraron la posibilidad de extender igualmente su espacio aéreo. (Véase anexo IV.)

Más para descolonizar no bastaba haber completado Gibraltar territorialmente con el espacio así adquirido. Necesitaban un electorado que además votara al dictado inglés. Sólo valían los manejables. En Gibraltar había cuatro grupos de pobladores: Las tropas y los funcionarios ingleses con sus correspondientes familias, los indios y otros nacionales de países de la Commonwealth que habían recibido o estaban a punto de recibir la independencia, los españoles que moraban en la Roca a todos los efectos salvo que no dormían en ella (bien se cuidaba la tropa inglesa de que abandonaran la colonia a la puesta del sol y de que no volvieran a entrar antes del amanecer), y, finalmente, un grupo deshilachado compuesto por judíos, malteses, italianos, españoles expatriados y portugueses que vivían en su mayor parte del presupuesto inglés o de la protección que la bandera inglesa les deparaba para ejercer su medio de vida. A éstos se les otorgó, paralelamente a la presentación del proyecto descolonizador en las Naciones Unidas, el derecho a residir en Gibraltar (1959). Hasta aquel momento podían ser expulsados en cualquier momento por el gobernador militar. Para completar la maniobra había que mentalizarlos sobre la posibilidad de que algún día tuvieran derechos políticos en un territorio que nunca había sido suyo. A este fin se les permitió la creación de un incipiente ayuntamiento, fácilmente controlable por el gobernador inglés.

Había un inconveniente para llevar a cabo la descolonización. Según el Tratado de Utrecht (véase anexo V), si Gran Bretaña pretendía ceder de alguna manera Gibraltar, España tendría la primera opción. En otras palabras, volvería a España. Pero los ingleses tienen una carta en la manga que todavía no han utilizado a fondo. España no cedió Gibraltar a Inglaterra sino a la Corona Británica. Por tanto siempre y cuando la Reina reine en Gibraltar no se puede hablar de cesiones. Hay que recordar que la soberana inglesa lo es del 20 por 100 de los países del mundo, por muy independientes que sean sus Gobiernos. Gibraltar podría ser uno más.

Todas estas maniobras se iniciaron mientras España no era todavía miembro de las Naciones Unidas. Nuestra adhesión, unida a la política de movilización de nuestros recursos-bazas de poder externas, hizo cambiar el rumbo de la política inglesa, sobre todo a partir del momento en que nuestras tesis empezaron a predominar en las Naciones Unidas. En primer lugar, Gran Bretaña pone en entredicho la correcta interpretación de la Carta de la ONU, por parte de la Asamblea General. En segundo lugar varía el esquema que todo proceso colonizador demanda, y que ella misma había en su día aprobado. Este esquema predica que toda colonización ha de terminar, una vez pasado el umbral de un referéndum, en 1.º la independencia, 2.º la

integración con la metrópoli, o 3.º en un Estado libre asociado. A pesar de sus reiteradas promesas de respetar los deseos gibraltareños, los ingleses a través del memorándum Hattersley guían aquellos deseos hacia dos únicas posibilidades: O Estado libre asociado, con Gran Bretaña por supuesto, o «se van al demonio» con España. Esta segunda posibilidad es inviable mientras que Inglaterra tenga, de una forma o de otra, pensionados a los gibraltareños desde el momento en que nacen. De integración o de independencia nada. De quedarse las cosas como están, tampoco, pues la metrópoli se ha comprometido ya a descolonizar y así se lo exige la ONU.

A partir de aquí, Gran Bretaña ha ido dando —sin prisas pero sin pausas— todos los pasos necesarios para convertir Gibraltar en tal tipo de Estado. Gibraltar dispone hoy de un Gobierno elegido con jurisdicción territorial distinta de la del Gobierno inglés. Dicho sea de paso, España no hizo nada para impedir esta cesión que contraría nuestra interpretación de Utrecht. Este Gobierno, acuña moneda, emite sellos y pasaportes, tiene lotería propia y monopolio en la recaudación de impuestos. Incluso ha llegado a negociar de Gobierno a Gobierno con el británico. Por ejemplo, en el tema de los astilleros reales cuya propiedad finalmente fue cedida al Gobierno gibraltareño, pasando a engrosar su jurisdicción territorial. Gibraltar dispone de un Parlamento que aprueba presupuestos y legisla en temas de su exclusiva competencia. Tal es su importancia que si se hubiera negado a articular las leyes necesarias para poner en vigor el Acuerdo de Bruselas, éste no hubiera tenido aplicación salvo que los ingleses hubieran recordado a los gibraltareños que esos deseos dejan de ser respetables cuando no coincidan con los británicos. Finalmente tiene Gibraltar un «Tribunal Supremo» que juzga de acuerdo con las leyes de aquel Parlamento. No hay que olvidar que Gibraltar cuenta con un importante grado de reconocimiento internacional, pues es miembro de la Commonwealth, y al igual que ocurre en el caso de acontecimientos deportivos o culturales internacionales, participa en la comunidad británica con entidad propia y bien diferenciada de la de Inglaterra. Por otra parte, dignatarios extranjeros, fundamentalmente de países miembros de la OTAN, rinden visitas de cortesía, no al alcalde de Gibraltar, sino al ministro principal, representante de la estructura política cuasi estatal montada por Gran Bretaña. Para culminar el proceso, la Reina de Inglaterra recientemente ha otorgado una bandera oficial propia. En suma, jurídicamente lo único que hace falta para convertir Gibraltar en un Estado es una declaración formal por parte de Gran Bretaña, y así nos encontraríamos con un Belize en el corazón de Andalucía.

Desde el punto de vista práctico falta un requisito esencial para que podamos hablar de un Estado tal como éstos se conciben en el mundo moderno. En efecto, la política de Castiella dejó a Gibraltar sin la economía

que habían construido a expensas de España a través de la verja abierta y nuestra benevolencia con los sobrevuelos. Es más, lo dejó sin una economía y punto, salvo que se entienda por tal la economía militar o subvencionada de que disfrutaban ahora.

### LADO NEGATIVO DEL ACUERDO DE BRUSELAS

Gran Bretaña perseguía resolver en Bruselas este problema, que impedía la realización de sus planes. Afortunadamente para ellos, España a partir de ahora suministrará una economía, pues el coste para nuestro país de esta operación se ha estimado en veinticinco mil millones de pesetas anuales a distribuir entre los contribuyentes españoles.

Mas lo realmente alarmante no es que España haya abierto la verja, sino que, al menos desde el punto de vista del Derecho Internacional, todas las apariencias indican que ha contraído la obligación de mantenerla abierta, cerrándose el camino a la utilización de su baza más importante.

En nuestra opinión se ha modificado el Tratado de Utrecht dando al traste con la cláusula que prohibía la comunicación por tierra entre Gibraltar y el territorio circunvecino.

En el Acuerdo de Lisboa el tema se había abordado con mayor sutileza. En efecto, allí se decía que se «restablecían las comunicaciones directas en la región». En el Acuerdo de Bruselas se *acuerda* el «“establecimiento del libre tránsito”... entre Gibraltar y el territorio circunvecino». Restablecer implica la no existencia previa de algo, el establecimiento de ese algo, su «desestablecimiento», y su restablecimiento. Establecer, significa una situación nueva que aunque en la práctica había existido en tiempos pasados ha sido esta vez acordada «ex lege». Por otra parte, en el texto lisboeta había una referencia a «comunicaciones directas», lo cual no supone necesariamente la apertura de la verja, pues se podía referir, por ejemplo, a las comunicaciones directas por mar entre Algeciras y Gibraltar, cuya interrupción no estaba prevista en Utrecht. El texto de Bruselas sin embargo no ofrece dudas interpretativas.

Si en Lisboa preparamos el camino para un prolongado duelo dialéctico, en Bruselas parece como si nos hubiéramos propuesto liquidar nuestras últimas bazas negociadoras. Se han derogado, en nuestra opinión, las pocas cláusulas que podían favorecer a España, eso sí, dejando intactas aquellas por las que España cedía la soberanía de Gibraltar a la Corona británica. ¿De qué base legal disponemos ahora para volver a cerrar la verja, cosa que es muy posible tenga que ocurrir cuando, tarde o temprano, se compruebe que hemos caído en una nueva finta británica?

En el Acuerdo de Bruselas además hay al menos un *principio de reconocimiento* de soberanía de lo ocupado ilegalmente por Gran Bretaña. En

efecto, para España el istmo es territorio español, pues no fue cedido en Utrecht ni en ningún otro momento. En consecuencia, constituye el «territorio circunvecino» español. Al hilo de nuestras tesis, Bruselas no nos obliga a abrir la verja, pues ya hay libre tránsito entre Gibraltar y el territorio circunvecino, es decir, el istmo. Esta es precisamente la razón que hay que oponer a aquellos que afirman que la apertura de la verja tendría que haberse producido forzosamente una vez que seamos miembros del Mercado Común, y que por tanto que nos hemos hecho, que no hubiéramos tenido que hacer más tarde.

En el Tratado de Utrecht, ambas partes reconocen la existencia de una frontera, que en la actualidad se encuentra ocupada militarmente por Gran Bretaña. La noche en que abrimos la verja al libre tránsito, reconocimos la existencia de una nueva frontera y en definitiva aceptamos la tesis inglesa de que «Gibraltar» incluye el istmo, retrocediendo los límites del «Territorio circunvecino» a los de la propia Línea de la Concepción. Si además nos hemos comprometido a «permitir comunicaciones aéreas seguras y eficaces en la región de Gibraltar», con mayor razón nos hemos comprometido a permitir el uso del aeropuerto construido en el istmo, abundando así en el reconocimiento de la britaneidad del mismo.

Finalmente al referirse el Acuerdo a la necesidad de que se presenten «proyectos legislativos en Gibraltar», es decir, en el Parlamento gibraltareño, estamos igualmente reconociendo la existencia de órganos de Gobiernos cuasi soberanos, por cuyo no reconocimiento tanto hemos luchado en el pasado.

Y todo esto lo hemos hecho en apariencia a cambio de nada. Gran Bretaña sólo hace prácticamente una declaración de buena voluntad —no es la primera en el curso de la historia— en los términos ya utilizados en Lisboa. Pues no cabe considerar como una contraprestación apropiada el que se adelante en unos meses lo que en todo caso tendrían que darnos una vez que España acceda a la Comunidad Europea. Y en todo caso se ha obtenido menos de lo que Gran Bretaña se comprometió a dar en Lisboa: La reciprocidad y plena igualdad de derechos, que es mucho más que el *status comunitario*, al que se refiere Bruselas habida cuenta de la legislación en vigor en España en relación con los gibraltareños. Con ello, el Gobierno inglés no hace más que seguir las indicaciones de su propio Parlamento que aconsejó se otorgara esta contraprestación como condición mínima para desbloquear la situación (informe Kershaw).

Veamos ahora la introducción, por primera vez, de la palabra «soberanía». En primer lugar no se va a *negociar* la soberanía. Se va a ... «tratar las cuestiones de soberanía» ... «en el marco de un proceso negociador...». En segundo lugar, de antemano sabemos cuáles son esas cuestiones. España podrá mencionar sus tesis en lo relativo a su soberanía sobre el istmo, las

aguas y el espacio aéreo, contradiciendo por cierto los principios de reconocimiento realizados en el texto de Bruselas. Podrá, por qué no, reiterar el tema de su soberanía sobre el Peñón. Gran Bretaña, por su parte, mencionará su soberanía directa sobre la Roca y sus alrededores, y la indirecta que tienen los gibraltareños, pues la actitud de los ingleses viene determinada, según dicen, por los deseos de aquéllos. Y aquí nadie se puede llamar a engaño: Pues como parte del Acuerdo y sin contrapartida para España, como en Lisboa, se dice en el texto del mismo que el «Gobierno británico» ... respetará «los deseos de los gibraltareños» en este tema.

Hay que reconocer que la negociación del Acuerdo de Bruselas no era fácil para el equipo español, pues mientras que nosotros nos hemos ido despojando unilateralmente de nuestras bazas de poder, Gran Bretaña ha ido afilando las suyas. Hasta la saciedad se había repetido en el Parlamento británico que éste no ratificaría la adhesión de España mientras estuviera cerrada la verja, y ello a pesar de los buenos deseos del Gobierno británico. Esta fue su gran baza. Pero de una baza obtuvo dos, pues resultó —y a los hechos me remito— que además de la verja cedimos en el aeropuerto. De no cumplir en este capítulo, no sólo no ratificará, sino que vetará nuestra adhesión. Así, pues, que firmamos lo que querían y todavía les queda intacta la baza de la ratificación, con lo que volvemos a negociar el tema pendiente de desarrollo: El del tráfico aéreo, bajo la amenaza de la no ratificación. Otra vez con las manos atadas.

Si sabíamos que estábamos en esa situación, ¿por qué no se dijo sencillamente que se suspendía la cláusula del artículo 10 de Utrecht, relativa a la comunicación por tierra, como prueba de buena voluntad ante el decidido apoyo británico a nuestra adhesión al Mercado Común? ¿Por qué no se utilizó la terminología de Lisboa? Una vez librados de las tenazas inglesas, podíamos haber empezado a reconstruir nuestras bazas, y negociar un Acuerdo a partir de ellas.

Sencillamente porque había que volver de Bruselas con algo. Aunque fuera con un éxito de mentirijillas. Y a falta de realidades en general y en particular en este tema, se organizó la «movida» de la introducción de la palabra soberanía con la participación de la televisión y otros medios de comunicación.

En unas declaraciones el anterior ministro de Asuntos Exteriores ha dicho que «Gibraltar dentro de cincuenta años no será ya británico». Afortunadamente tuvo la delicadeza de no afirmar que sería español, pues así, seguro que no se equivoca. Como tampoco se equivocaría si predijera la situación de colonizaje a la que va a volver el Campo de Gibraltar, como no se instaure una verdadera política gibraltareña. Así fueron las cosas, y así volverán a serlo, con la verja abierta. ¿Qué hará un Campo que fue prácticamente abandonado por el Gobierno español, poco después del cese de Castiella,

frente a un Gibraltar, con un sistema económico artificialmente privilegiado, una clase empresarial avezada y cosmopolita y un sostén incondicional de Gran Bretaña?

#### UNA POLÍTICA GLOBAL PARA GIBRALTAR: SUS PRERREQUISITOS

Al comienzo de este análisis nos hemos referido a conceptos como metas nacionales y poder. Política recordamos significa sencillamente un plan que adecue los medios, es decir, el poder, a un fin, es decir, a aquellas metas nacionales. En el caso de Gibraltar, el fin refrendado por doscientos ochenta años de historia, no puede ser otro que el de la reinserción de la colonia británica, en la piel de toro de la soberanía española.

La baza esencial de España radica en el hecho de que Gibraltar es geoeconómicamente parte de nuestro país. Cuando a Gibraltar se le cierra las puertas de España, queda reducida a un ente artificial.

Esto mismo ocurría en Hong-Kong. La diferencia entre una y otra colonia es que en el caso de Hong-Kong, Gran Bretaña no estaba dispuesta a sostener una economía artificial y en el caso de Gibraltar, como se ha demostrado en estos últimos trece años, sí lo estaba. Y no sólo se trata de una cuestión de precios. Es que en el caso de China, Gran Bretaña no cuenta con los giros y bandazos propios de nuestra política exterior, y por tanto no había la esperanza de que una vez emprendida una ruta política China cambiara. Este es el caso de España, como lo demuestra nuestra historia de acciones emprendidas respecto a Gibraltar.

A pesar de todo ello, Gran Bretaña estaba llegando a sus límites razonables en su política de sostener una economía artificial en Gibraltar, hasta el punto de que la «Roca» estaba viviendo una época económica muy difícil, hasta que España vino a resolverles sus problemas con la apertura incondicional de la verja.

El coste de un segundo cierre de la verja sería muy elevado para Gran Bretaña. Pero el Tratado de Bruselas negociado por el señor Morán ha venido, entendemos a obligarnos, en principio, a prescindir de esa posibilidad.

El hecho de que la economía de Gibraltar, tras el cierre del astillero real, y su conversión en una empresa comercial, dependa al 100 por 100 de España, constituye sin duda nuestra más importante baza. No hay sin embargo que insistir mucho en el hecho de que de nada nos sirve esa baza si no estamos en condiciones de utilizarla. Y no lo estamos no tanto por el hecho de que Gran Bretaña nos tiene atenazados con su todavía posible veto a nuestra entrada en el Mercado Común. Es como ya hemos dicho: El Tratado de Bruselas ha reconocido unos derechos a los británicos que no habían adquirido, después de una guerra, en Utrecht. Por tanto, lo primero que hay

que realizar es recuperar nuestra más importante baza, y para ello es necesario *revisar la situación creada en Bruselas*. No estamos hablando de volver a cerrar la verja mañana, sino de establecer con claridad la posibilidad jurídica de hacerlo.

La precipitación con la que se concibió y perfeccionó el Acuerdo de Bruselas ha tenido su lado positivo para España desde el punto de vista del valor jurídico de lo acordado. En efecto, en derecho interno lo acordado en Bruselas es algo que sólo obliga personalmente a Fernando Morán, a lo más a su Gobierno, pero nunca al Estado. Nuestra Constitución es bien explícita en este sentido. Para que el Estado quede obligado por un acuerdo que reúne las circunstancias de éste, es necesario que las Cortes lo ratifiquen, cosa que ni siquiera ha intentado el Gobierno. Por otra parte, la Convención sobre Derecho de Tratados, suscrita por España y por Gran Bretaña, dice claramente que los tratados que violen de forma manifiesta la Constitución de un país son nulos. Se insiste en que no se está hablando de volver a cerrar la verja como fórmula para solucionar el contencioso. Pero sí de estar en condiciones, desde el punto de vista jurídico, de hacerlo. No debemos cerrarnos gratuitamente ningún camino, pues podemos vernos ante situaciones extremas, que nos fuercen a amenazar, y a hacer creíble nuestra amenaza de un eventual cierre. No está de más recordar que Gran Bretaña se comprometió a hablar de soberanía sobre las Malvinas hace veintidós años, y ni con dictadura ni con democracia se ha llegado a nada.

Y no creemos en una política de verja cerrada, pues como ha dicho un ilustre gibraltareño, si la baraja tiene cincuenta y dos cartas, España dispone de las necesarias para hacerse con todas las bazas que el juego permita. Por tanto, nuestra meta respecto a Gibraltar —salvo en situaciones extremas— puede ser alcanzada dentro del juego establecido por Gran Bretaña en una situación de verja abierta o de verja cerrada siempre y cuando se pongan los medios para ello.

La premisa: Una organización seria a disposición del plan a seguir. No cabe hablar de tal organización cuando las personas que la forman, incluso en su nivel intermedio, son interinos políticos cuyos méritos técnicos son más que discutibles, o son profesionales sujetos a los vaivenes geográficos de la carrera diplomática.

Una política global sobre Gibraltar requiere poner a disposición de la misma todos los medios que el Estado esté en condiciones de generar. Para empezar un equipo permanente de profesionales que conozcan todas las facetas del problema. Este equipo debe funcionar a cuatro bandas: En primer lugar, destacando personal en nuestras representaciones en el exterior «sensibles» desde el punto de vista del contencioso gibraltareño: OTAN, CEE, Estados Unidos, Hong-Kong, Argentina, Moscú, Guatemala, ONU... y por

supuesto Londres. En segundo lugar, en un organismo centralizado del Ministerio de Asuntos Exteriores, encargado de manera especial de llevar el peso de la estrategia para la búsqueda de bazas de poder exterior a través de nuestras representaciones en el exterior y finalmente de coordinarse con los demás organismos del Estado relacionados con el tema que nos ocupa.

En tercer lugar, un centro coordinador de lo doméstico y de lo exterior. La labor de coordinación podría realizarse desde una secretaría permanente con un diplomático al frente y en el seno de la Comisión Delegada para Asuntos Exteriores. En aquella estarían representados todos los Ministerios a los que afecta el problema de Gibraltar. Esta secretaría tendría la ventaja de que cuando fuera necesario convocaría la citada Comisión que como se sabe tiene prácticamente el mismo poder decisorio que el propio Consejo de Ministros.

En cuarto lugar y para alcanzar plena operatividad habría que destacar al Campo de Gibraltar a un miembro «extraordinario» de la Comisión Delegada, con la misión de informar, coordinar, representar, negociar y ejecutar todo tipo de directivas. Hay precedentes históricos de la figura del comisario regio que se propone recrear. Como tal representaría al Estado, y no al Gobierno central, y en consecuencia tendría competencias en todo lo relativo al tema de Gibraltar, sin cortapisas territoriales, que ejercería en coordinación con el Gobierno autonómico u otros órganos de Gobierno local o delegaciones del Gobierno central.

En tiempos de Castiella, una misión similar, era ejercida por los gobernadores militares del Campo de Gibraltar, que además de representar al Estado —al igual que ocurre con el gobernador militar inglés en Gibraltar—, representaba al Gobierno y era miembro de una Comisión de nivel ministerial existente en Madrid.

Siempre ha habido en el Campo alguna figura encargada de coordinar la política gibraltareña o la política conectada con ella. La figura del gobernador militar como coordinador general subsiste hasta 1977. A partir de ese año, los poderes civiles del mismo pasan al gobernador civil de Cádiz, fracasando en su misión por razones de distancia y de tener que enfrentarse con problemas más acuciantes y más propios de su función. Entonces se crea la figura de subgobernador del Campo y posteriormente la de secretario general del Gobierno de Cádiz, en el Campo de Gibraltar. Tampoco esto dio resultado, pues carecían de autonomía y de poderes necesarios para el ejercicio de su función. Más tarde aparece la figura del delegado de la Junta de Andalucía para la comarca de Gibraltar residente en Sevilla. Pronto desapareció, pues ni la Junta tiene competencias exteriores ni el cargo se podía ejercer desde Sevilla. El último de los cargos desaparecido ha sido el de delegado especial del Ministerio de Asuntos Exteriores para el Campo de Gibraltar, ocupado

casi siempre por diplomáticos experimentados pero que veían coartada su función por la atipicidad del cargo en el organigrama del Ministerio del que dependían. Finalmente, la misión de todos los cargos anteriores y la de especie de plenipotenciario, para el diálogo con los gibraltareños, ha recaído en la persona de un edil municipal de la comarca, figura realmente atípica en nuestro Derecho administrativo y por supuesto en el Derecho internacional.

A medida que la figura del coordinador -gobernador militar o delegado especial- ha visto rebajada su categoría, ha crecido el taifismo llegando a límites que se cuenta y no se cree. Buena presa para los ingleses especialistas en el «divide y vencerás». A menor categoría de la función ha correspondido generalmente una menor categoría personal, y una mayor proclividad a caer en la garra corsaria revestida de terciopelo galante que tan bien utiliza el inglés para introducir sus quintas columnas.

Todo plan tiene al menos dos alternativas. El caso de Gibraltar no debe ser menos. De forma plástica podremos referirnos a la primera alternativa como política de «verja abierta», y a la segunda de «verja cerrada», con las implicaciones de todo tipo que el vocablo implica.

#### POLÍTICA DE VERJA ABIERTA

La política de «verja abierta» es contraria al espíritu y a la letra del Tratado de Utrecht, que concebía Gibraltar como una base militar británica aislada del resto del territorio español, cuya existencia se había generado por la fuerza de las armas, por llamar de alguna manera a la forma en que Gran Bretaña se instaló en Gibraltar. Supone por otra parte aceptar la agresión comercial a España realizada por Gran Bretaña, al convertir Gibraltar, más recientemente, en un gran *duty free* y un paraíso fiscal destinado a actuar de sanguijuela sobre nuestra economía. Implica la aceptación de la tesis inglesa que el camino para la recuperación española de Gibraltar pasa por ganarse a los gibraltareños que son, según los ingleses, los que tienen la última palabra.

Esta tesis tiene su lógica interna que no hay que desechar: Si Gibraltar es geoeconómicamente parte de España, demos cauce a que esta realidad siga su curso, y cuando el gibraltareño perciba que sólo puede vivir integrado a España por aquello del *primum vivere et deinde philosophare* de los latinos, no tendrá más alternativa que integrarse del todo o emigrar.

Pero esta alternativa sólo puede realizarse si Gran Bretaña no ofrece al gibraltareño una salida a la misma. Esta salida ha sido precisamente la que ha brindado en estos últimos trece años: La de cargar ellos con la economía de Gibraltar, creando una artificial.

La actitud de Gran Bretaña, al respecto, será la piedra de toque que nos permita juzgar la buena fe con que ha entrado en negociaciones con España.

Todos tenemos razones para sospechar que los gibraltareños son sólo un escudo que los británicos utilizan para prolongar su estancia en la Roca, y que por tanto están dispuestos a comprarlos. Seamos no obstante optimistas y pensemos que estamos equivocados, y que los ingleses no persiguen realmente que España sostenga la economía de la «Roca», mientras que ellos disfrutan *per sécula seculórum* de ella.

La política de verja abierta tiene, con independencia de su mérito político que dependerá de la actitud de Gran Bretaña, algunas desventajas para la economía de la zona que circunda en la Roca. Para fijarnos en su punto más importante, lleva al enriquecimiento de Gibraltar y al paralelo empobrecimiento de su entorno en el que incluimos Ceuta. Esto se demostró en el pasado, cuando el Campo de Gibraltar fue una cuasi-colonia en la Roca, y se está volviendo a demostrar ahora, tras sólo unos meses de apertura de la verja. Esto es una consecuencia del hecho contradictorio de que al convertirse Gibraltar, de forma plena, en un *continuum* económico con el Campo se mantiene una discontinuidad en lo político. Se crean unas barreras protectoras que producen unas relaciones tipo embudo, en las que la parte más ancha del mismo mira hacia Gibraltar.

Para paliar esto es necesaria una acción política, de porte similar a la británica en Gibraltar, de este lado de la verja, encaminada a la potenciación económica del mismo. Para ello sólo es necesario facilitar -incluso diría no impedir- el *desarrollo natural de las condiciones que reúne el Campo*.

Lograr que la *Costa del Sol* se prolongue hasta las mismas puertas de Gibraltar no encierra dificultades. La Costa del Sol propiamente dicha llega hoy en día hasta cerca de Estepona. No hace muchos años, sin embargo, se crea en el Campo de Gibraltar una de las mejores urbanizaciones turísticas de Europa: Sotogrande, a sólo doce kilómetros de Gibraltar. El hecho de que está enclavada en una zona militar que el armamento moderno ha hecho innecesaria en un 80 por 100, no ha hecho fáciles las cosas a esta urbanización. A pesar de ello, Sotogrande ha logrado actuar de polo de desarrollo de la propia Costa del Sol. Su influencia llega hasta Estepona en los alrededores de aquella Costa del Sol. Basta con hacer un recorrido por carretera para ver las urbanizaciones de menor porte que se han ido construyendo entre Estepona y Sotogrande. Si su influencia no se ha extendido hasta la verja ha sido debido a las dificultades impuestas, en una zona eminentemente turística por los vestigios de una superada política de Defensa.

La idea no es nueva. Ya se pensó en su día en una carretera costera entre La Línea y Estepona, que en parte está ya construida. Incluso se declararon varias zonas Centros de Interés Turístico Nacional: Concretamente la playa de Portichuelos y la Alcadesa. Se comenzó la explotación del Burgo en la misma Línea de la Concepción, como complejo turístico. Sotogrande consti-

tuye la bisagra entre las costa y el campo. Bastaría con dar facilidades para que la riqueza y el desarrollo que supone la Costa del Sol beneficiaría al Campo de Gibraltar. Aquí el papel del Estado es de suma importancia.

La bahía de Algeciras por otra parte ofrece enormes posibilidades de desarrollo. Las posibilidades de desarrollo turístico se vieron sacrificadas a los planes de desarrollo industrial de la zona. Pero el futuro de la bahía está precisamente en las industrias.

En efecto, los modernos estudios de estructura económica ven el desarrollo europeo partiendo del gran eje industrial Manchester-Milán. Los contrafuertes de dicho eje lo constituyen los grandes puertos industriales con Hamburgo, Rotterdam, Londres, Marsella y Génova. Y actúan de contrafuerte por la ley económica que lleva ciertas industrias de punta a abandonar el citado eje e instalarse en las cercanías de los puertos. Pensamos en las refinerías y en las acerías que para ahorrar transporte tienden a acercarse al punto donde reciben sus materias primas. Estas industrias, a su vez, atraen a otras industrias complementarias, etc. Pues bien, el puerto de Algeciras, y la bahía en general reúnen las condiciones ideales para llenar el vacío de un gran puerto industrial en el sur de Europa. De hecho ya ha comenzado el despegue del proyecto. Con la apertura de la verja, Gibraltar con su puerto y aeropuerto pueden constituir un buen complemento.

Pero para que este proyecto pueda madurar hacen falta unas obras de infraestructura que sólo el Estado puede emprender. Nos referimos a una infraestructura de transportes y a la puesta en funcionamiento de las terminales portuarias necesarias para este proyecto. Concretamente sería necesario prolongar la autopista Cádiz-Sevilla hasta Algeciras, utilizando posiblemente la denominada Ruta del Toro, la mejora de la estructura ferroviaria, y, finalmente, la construcción del proyecto de aeropuerto en Castellar, que supla las deficiencia del de Gibraltar.

Con estos proyectos se pretende evitar no sólo que se vuelva al tipo de relaciones existentes antes del cierre, sino de facilitar la incorporación de los gibraltareños a través de los proyectos de cooperación previstos en el Tratado de Bruselas, a la economía española. Se trata, en una palabra, de facilitar la ósmosis que con tanto cariño persiguió Marcelino Oreja.

Como complemento a estos proyectos se conciben otros destinados igualmente a enriquecer el Campo de Gibraltar y al mismo tiempo *evitar que Gibraltar aproveche, en detrimento de nuestra economía, fuentes de riqueza generadas en España.* Hay que tener en cuenta que los planes de desarrollo económico gibraltareños se basan en el turismo y el comercio de los productos típicos *duty free*. Con la prolongación de la Costa del Sol hasta la verja, la industria turística gibraltareña no podrá competir con la del Campo. El comercio es otro tema.

El daño que el comercio gibraltareño puede producir a la zona circunvecina puede cifrarse en miles de millones de pesetas, sobre todo si tenemos en cuenta el que produce a Ceuta. Pero además están los gastos que turistas y extranjeros en la Costa del Sol y los propios españoles realizan en Gibraltar y que implican un minuendo en los que realizaban, en otras circunstancias, en España.

No hay razón seria que impida que el tipo de productos que pueden comprar en Gibraltar, sean adquiridos en España a mejor precio. En efecto La Línea puede disponer de un súper *duty free*, parecido al que existe en el aeropuerto de Amsterdam. Existe una franja de un kilómetro de longitud y casi medio de profundidad, prácticamente en el mismo aeropuerto gibraltareño que en la actualidad es propiedad del Ejército español. Allí se podría construir ese *duty free*, con la colaboración de los linenses, de los ceutíes y de los propios gibraltareños. Competiría con el comerciante gibraltareño de la misma manera que lo hace un hipermercado con las tiendas de ultramarinos. El dinero que en este capítulo va ahora hacia Gibraltar quedaría de esta manera en España, y a no dudarlo potenciaría la empobrecida economía de La Línea. Algo de este estilo se realizó con gran éxito en la zona del canal de Panamá. Un ex presidente de aquel país de visita en La Línea, comentó que no concebía cómo los españoles no materializaban la misma idea.

Mas no se trata de adoptar una actitud defensiva frente a la agresividad comercial gibraltareña. La adopción desde ya, de los reglamentos comunitarios permite *inundar Gibraltar de productos españoles* con la influencia de todo orden que suele seguir a toda penetración comercial. Hay que tener en cuenta que la cercanía abarata el precio de los productos de España y por otra parte no habría problemas con las piezas de recambios o con el mantenimiento de esos productos.

Por otra parte, no es inconcebible un plan encaminado a cooperar con los gibraltareños en el campo de lo que constituye su tercera industria: La de la *construcción*. Para ello harían falta tres organizaciones españolas instaladas en Gibraltar: Una compañía inmobiliaria, un banco y una o varias compañías constructoras. En la actualidad el mercado inmobiliario gibraltareño crece en porcentajes muy altos, debido al programa de desmilitarización de terrenos que los británicos están llevando a cabo y que pasan a propiedad del pueblo de Gibraltar. Se trata de ir comprando esos terrenos por parte de la inmobiliaria, en unión con el banco. El déficit de locales y viviendas en Gibraltar es bien conocido. Los pisos en Gibraltar, si se encuentran, están a precios comparables con los de Nueva York.

A partir de aquí entrarían en funcionamiento las compañías constructoras, que con personal español y gibraltareño construirían inmuebles. Estos a su

vez, serían financiados en las mejores condiciones por el banco a los gibraltareños que deseen comprarlos.

Ese banco, además, podría tratar de tener un importante papel en el tema de los negocios que se hacen en Gibraltar, utilizando la protección de su condición de paraíso fiscal.

El resultado del conjunto de planes expuestos debería llevar a la integración económica de Gibraltar en España, cosa que en China no podía ocurrir debido a la diferencia de sistemas económicos y también a razones de distancia física.

La política de «verja abierta» no va dirigida contra los gibraltareños. Al contrario, pretende evitar que continúen con una existencia que depende de la generosidad de las dádivas inglesas. Aspira a que los gibraltareños tengan una economía fruto de su esfuerzo, cosa que sólo puede ocurrir si la misma se instala en el sistema económico español del que, como hemos dicho, quieran o no formar parte. Esta instalación, no obstante, deberá producirse de forma equitativa, produciendo el menor daño posible a la economía de la zona circundante, y sobre la base de una decisión razonable del trabajo.

Aspira igualmente esa política a que los ingleses pongan seriamente fin a su política de comprar la voluntad gibraltareña, mediante aquellas dádivas, y al fomento sutil del temor entre la población de la «Roca» de que integrándose en España podrían correr la misma negra suerte de La Línea. Evidentemente, España tendría que estar dispuesta a restar fundamento a ese temor.

Resulta evidente que la verja no se debía haber abierto sin un diseño previo de la correspondiente política. Y lo es más, esta política sólo puede tener éxito pleno si se cuenta con el acuerdo británico. La búsqueda de ese acuerdo debería haber formado parte de las negociaciones previas a la conclusión del Acuerdo de Bruselas.

Estas negociaciones deberían haber conducido –o deberán conducir, pues todavía estamos a tiempo para las mismas– a un acuerdo sobre la *agenda* de temas a tratar y sobre el *calendario* de principio para el retroceso de Gibraltar a España.

En realidad, y en relación con la agenda, hay tres temas centrales que deberían formar parte de la misma. Todos parten de la premisa realista de que la meta española es la de reincorporar Gibraltar a la soberanía española, y la inglesa –según sus reiteradas declaraciones–, la de respetar los deseos gibraltareños, en relación con aquel tema. Aquellos temas serían, a nuestro entender, en primer lugar el de la situación en que quedarían los *gibraltareños* una vez que Gibraltar fuera retrocedido; en segundo lugar el de la base *militar*, y finalmente el de la *cooperación* tendente a la integración económica de Gibraltar en España.

En relación con los gibraltareños, España ha ofrecido reiteradamente respetar los intereses de los gibraltareños, una vez que Gibraltar pase a la soberanía española. ¿Qué mejor fórmula para respetar dichos intereses se puede concebir que la de que ellos mismos administren esos intereses? Nuestra Constitución contempla la posibilidad de ciudades autonómicas. Para Gibraltar se puede negociar una autonomía lo más amplia posible, en el marco de nuestro Estado de las autonomías, que le permita mantener su biculturalismo, su policía, sus instituciones de justicia, incluso la posibilidad de tener una doble nacionalidad.

En relación con el tema de la base, no parece haber inconveniente, para un arriendo a largo plazo de la misma en el marco de la OTAN, de la que ambos, esperamos que en breve, formaremos parte plenamente.

En relación con el tema económico se trata de montar una cooperación entre ambos países para resolver el problema económico de Gibraltar en el sentido antes apuntado.

Finalmente hay un cuarto tema que abarca a todos los demás: el *político*. Es decir, el de los diversos estatutos por los que pasaría Gibraltar hasta insertarse en la soberanía española.

El punto esencial de la negociación es la de buscar un compromiso entre las tesis españolas e inglesas. *Gran Bretaña se comprometería a devolver Gibraltar a España, si así lo desean los gibraltareños, y España a respetar esos deseos*. Ahora bien, se trata de encorsetar esos deseos. No es aceptable para nadie que 15.000 gibraltareños, en edad de votar, puedan disponer de un veto a las plenas relaciones entre dos naciones que suman cien millones de ciudadanos, a las que todo tiende a unir si no existiera el obstáculo de Gibraltar. De ahí que se debe llegar al acuerdo de que a los gibraltareños se les plantee una disyuntiva: o construyen su economía partiendo de su entorno geoeconómico natural o construyen *una economía autárquica, pero sin la ayuda inglesa*, sin el compromiso británico de *Sustain and Support* existente en la actualidad.

Es decir, o se inclinan hacia España con todas sus consecuencias, o se buscan por sí solos su medio de vida. Mientras que al gibraltareño se le ofrezca «la tostada untada por ambos lados», como dicen ellos —es decir, vivir a costa de España en unas cosas y de Gran Bretaña en otras—, desearán, como lo deseamos todos, mantener el *statu quo*, «verja abierta» incluida. No los podemos culpar, la *única culpable* es quien les ofrezca esta posibilidad: *Gran Bretaña* en este caso. La prueba de la buena fe británica en estas negociaciones la constituirá su compromiso de pasar a los gibraltareños la responsabilidad de sus subsistencias. Si ésta no es posible sin la interpretación benévola, por parte de España, del Tratado de Utrecht, o alternativamente sin las dádivas británicas, este es un problema puramente gibraltareño y forma parte del

precio que hay que pagar para continuar siendo gloriosos y heroicos miembros del Imperio británico. Si Gran Bretaña acepta esta tesis, comprobaría que todo sería facilidades por parte de España.

En segunda instancia habría que acordar el siguiente calendario:

A) Gibraltar continuaría bajo la *soberanía británica* por un período de siete años. (El período transitorio para la plena vigencia de la normativa comunitaria en lo relativo al establecimiento de mano de obra.)

1. En el terreno económico: España tendría tiempo de potenciar la economía de la zona en los términos previstos haciendo el territorio circunvecino más atractivo para el gibraltareño, y por supuesto para el propio español.

Los gobiernos inglés y español, por otra parte, fomentarian todo tipo de cooperación económica tendente a encontrar una distribución racional y justa de los recursos y beneficios.

2. En el terreno de la población: Se produciría una etapa preautonómica, en los términos que previamente se hayan acordado.

En aquellas materias no reservadas al gobierno preautonómico gibraltareño, y en los términos igualmente acordados, se daría una coadministración hispano-británica, introduciéndose en Gibraltar la figura del delegado del Gobierno español, mezcla de administrador y embajador.

3. En el terreno militar: Se delimitarían los límites de la base de los de la colonia de Gibraltar propiamente dicha. La base continuaría al mando de un oficial inglés de la OTAN, pero los españoles utilizarían conjuntamente la base.

#### B) Cosoberanía.

1. En el terreno económico: Se pasaría de unas relaciones de cooperación a lo que en economía se llaman relaciones económicas integrativas.

2. En el terreno de la población: Los gibraltareños adquirirían autonomía plena. Dos altos comisarios, español uno e inglés el otro, administrarían los temas no reservados a los poderes autonómicos.

3. En el terreno militar: El mando sobre la base se alternaría entre un oficial español y otro inglés, manteniendo un régimen de utilización conjunta tipo Rota.

#### C) La transición.

El período anterior podría durar siete años, que sumados a los del previo constituirían lo que Ortega denomina período significativo en el decurso generacional. En esto se atiende a los deseos gibraltareños expresados por su ministro principal, y además da tiempo suficiente para que las relaciones

entre Gibraltar y el Campo se consoliden, así como para potenciar de forma irreversible la economía del Campo de Gibraltar.

Con estos datos en mente, el gibraltareño estaría en condiciones de pronunciarse en referéndum sobre su futuro. La disyuntiva a plantear ya ha sido referida:

La alternativa A) sería, pues, la de pasar a la fase siguiente.

La alternativa B) sería la vuelta a la aplicación estricta del Tratado de Utrecht con la desaparición del compromiso británico de *Sustain and Support* convirtiéndose el gibraltareño en el único responsable de su subsistencia.

Este referéndum sería repetible cada cinco años.

D) La etapa siguiente sería la de *soberanía española*.

1. En el terreno económico: Se habrá alcanzado la plena integración en términos similares a los expuestos por Iberplan Maxwell Stamp.

2. En el terreno de la población: Se consolidaría la autonomía gibraltareña, y, bajo un alto comisario español, existirían dos coadministradores, uno de ellos británico.

3. En el terreno de lo militar: El mando de la base recaería en un oficial español adscrito a la OTAN, y seguiría el régimen de utilización conjunta.

E) En esta última fase desaparecería el coadministrador británico, seguiría el mismo régimen en cuanto a la base. En este renglón se podría negociar una utilización especial para los ingleses, manteniendo España el compromiso de respetarlo durante un periodo dilatado de tiempo.

#### LA POLÍTICA DE «VERJA CERRADA»

Como ya se ha señalado, Gran Bretaña está internacionalmente comprometida a la descolonización de Gibraltar. Se trata de un compromiso adquirido voluntariamente. Ella misma se ha cerrado dos de las vías para proceder a esa descolonización: la *independencia* y la *integración* en el territorio metropolitano, quedando abiertas, por tanto, sólo otras dos: convertir Gibraltar en algún tipo de Estado Libre Asociado (a Gran Bretaña), o *su devolución a España*.

Lo que no puede Gran Bretaña, cuando han pasado más de treinta años desde que adquirió aquel compromiso, es prolongar su presencia en un Gibraltar colonial. El tiempo para solucionar el problema no es infinito.

Por tercera vez en la historia, en Bruselas, Gran Bretaña se ha comprometido a *hablar* de la devolución de Gibraltar a España. Pero esta vez ha logrado que España acepte un acuerdo, en el que queda meridianamente claro que Gibraltar sólo se devolverá si así lo *desean los gibraltareños*. Entre tanto han

reiterado a España la receta que debemos aplicar para ganarnos los deseos gibraltareños, condensada en la frase: *Woo the Gibraltarians* (galantea, enamora a los gibraltareños). No hay que insistir que el primer paso a dar para que este lance se vea coronado por el éxito es que la verja se abra.

Gran Bretaña parece haber logrado en Bruselas que España acepte aquella receta, y lo que es peor, que olvide algunas duras realidades como: A) Los deseos gibraltareños son perfectamente cuantificables y precisamente en libras y peniques. La espita de estas libras y peniques se abre y se cierra desde Londres. B) Mientras que ha podido Gran Bretaña ha jugado en la historia el papel de árbitro, de administrador de la Pax británica. Su ambición incluso la lleva a juegos en los que intenta jugar y arbitrar al mismo tiempo. En el caso que nos ocupa pretende jugar, abriendo y cerrando el flujo de esterlinas, y arbitrar silbando cada vez que haya el menor peligro de que aquellos deseos cambien. C) Entre tanto España juega a *Woo the Gibraltarians* y rehace la economía de Gibraltar. Cuando esta se consolide, Gran Bretaña estará en condiciones de proclamar un Estado gibraltareño, asociado con ella, y con alguna concesión teórica a España, tan teórica como el propio Tratado de Utrecht. Para esto aprovechará cualquier oportunidad que le brinde un momento de debilidad española, al igual que ocurrió en 1704, 1810, 1845, 1854, 1898, 1908, 1936, etc. Todo lo que necesita es prolongar unos años más el *status* colonial y que España continúe en su huerto.

España debe salir con urgencia del mismo, y negociar las condiciones que permita instaurar una política de «verja abierta» como la diseñada más arriba. En este caso, las salidas al problema gibraltareño quedarían reducidas a dos: *mantener el status colonial*, si así lo desearan. Esto va contra la corriente de nuestros tiempos, y no sería muy rentable para aquellos si de camino acarrea la enemiga de España, o *devolver el territorio a España*. Pero, ¿por qué iba a acceder Gran Bretaña a esto? En relaciones internacionales, tener la razón no es suficiente argumento. Las razones de las naciones, diríamos parafraseando a Morgenthau, se definen en términos de poder. Un poder que se sitúa, si se quiere, en ese espacio sutil al que se refería Spinoza, entre la influencia y la fuerza. El poder de España reside *in extremis* en la posibilidad legal de adoptar una política de «verja cerrada». Pero no basta con esto para hacer operativa esta baza. Es necesario que tengamos la voluntad de adoptarla y que Gran Bretaña perciba que existen ambas condiciones.

Hemos visto cómo la misma lógica interna de la política de «verja abierta», hace necesaria la alternativa de una política de signo contrario en determinado caso. Pero es sobre todo de cara a Gran Bretaña, que hay que estar en condiciones de utilizar una política de «verja cerrada», para disuadirla de emprender el camino que lleva a la creación de un Estado asociado.

Evidentemente existen grados en la aplicación de este último tipo de política. Así el grado utilizado por Castiella puede ser calificado de *moderado*. Aun así tuvo la virtualidad de colapsar la economía gibraltareña y de llevar a los ingleses a Lisboa y posteriormente a Bruselas. Y ello a pesar de que sus sucesores en el Ministerio de Asuntos Exteriores se adjudicaron en la moderación cada vez más, hasta convertirla en una caricatura de la inicial política.

Y la política de Castiella tuvo forzosamente que ser moderada, dadas las condiciones del entorno internacional en que se encontraba España. En efecto, la dictadura la había aislado y nadie en el mundo occidental podía realmente favorecer que los gibraltareños pasaran de manos de una democracia a la de un régimen como el español. A pesar de ello se logró movilizar favorablemente la opinión internacional, de ser reflejo de ésta lo expresado y recomendado en los foros de las Naciones Unidas.

Hoy España podría permitirse una política de «verja cerrada» radical. De una parte la joven democracia española se ha ganado la simpatía del mundo libre. Gran Bretaña, por otra, acaba de salir de una guerra colonial en pleno siglo XX, ganándose la reputación de una potencia belicosa e intransigente, y eso que no se ha aireado suficientemente su actitud respecto a los derechos humanos, en Irlanda del Norte. España pertenece a organizaciones de las que estaba excluida en tiempos de Castiella: la OTAN y virtualmente la CEE. Gibraltar no es ya una colonia enclavada en España, ahora lo está igualmente en el territorio de ambas organizaciones. Por otra parte, ha perdido buena parte de su valor estratégico, mientras que España ha realzado el suyo, o lo realzará en la medida que se integre plenamente en el esquema militar de la OTAN. En la medida que esto ocurra, en Occidente no podrán permitirse tensiones, y menos posibles incidentes, entre los dos aliados y menos aún en el estrecho de Gibraltar, donde por razones geográficas de peso a Gran Bretaña no se le habrá perdido nada.

Requisito para la aplicación de la política de verja abierta o de verja cerrada, cualquiera que sea su grado de moderación, lo constituye la adopción de un plan, y la organización administrativo-política que lleva aparejada. Al mismo tiempo hay que dejar absolutamente claro a nivel parlamentario e internacional que las obligaciones de Bruselas no constituyen obligaciones de Estado. Hasta que esto no ocurra muchos españoles tendrán derecho a dudar, si la recuperación de Gibraltar continúa siendo una meta nacional y Gran Bretaña podrá seguir tranquila y campando por lo que ella considera sus fueros.

Estos son, a nuestro entender, los grandes parámetros del problema gibraltareño. Dentro de ellos hay lugar para la flexibilización, la negociación, la transacción, siempre y cuando mantengamos los mismos como puntos de referencia.

ANEXO I: DECLARACIÓN DE LISBOA

Los Gobiernos británico y español, en su deseo de reforzar las relaciones bilaterales y contribuir de esta manera a la solidaridad europea y occidental, se proponen resolver el problema de Gibraltar en un espíritu de amistad y de acuerdo con las resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas.

Los dos Gobiernos han acordado, en consecuencia, iniciar negociaciones a fin de solucionar todas las diferencias sobre Gibraltar.

Los dos Gobiernos han acordado el restablecimiento de comunicaciones directas en la región.

El Gobierno español ha decidido suspender la aplicación de las medidas actualmente en vigor.

Ambos Gobiernos han acordado que la futura cooperación estará basada en la reciprocidad y la plena igualdad de derechos. Valorán y contemplan con interés los pasos que se irán adoptando por una y otra parte y que, a su juicio, abrirán el camino hacia un entendimiento más estrecho entre aquellos directamente afectados en el área.

A estos efectos, los dos Gobiernos, que reconocen la necesidad de desarrollar una cooperación práctica mutuamente beneficiosa, tomarán en consideración las propuestas que formule cada uno de ellos.

El Gobierno español, al reafirmar su posición respecto al restablecimiento de la integridad territorial de España, reitera su intención de que, al término de las negociaciones, queden plenamente salvaguardados los intereses de los gibraltareños.

Por su parte, el Gobierno británico mantendrá plenamente su compromiso de respetar los deseos libre y democráticamente expresados de la población de Gibraltar, tal y como se hallan recogidos en el preámbulo de la Constitución de Gibraltar.

Funcionarios de ambas partes se reunirán tan pronto como sea posible para preparar las medidas prácticas necesarias que permitan el cumplimiento de los propósitos acordados en esta declaración. Se prevé que estos preparativos queden ultimados antes del 1 de junio.

ANEXO II: CARTA DE LONDRES

Señor embajador:

Le expongo, en relación con nuestras recientes conversaciones, lo que sigue:

El Gobierno español y el británico, decididos a llevar a la práctica en todos sus aspectos la declaración de Lisboa mediante una política de aplicación concreta de lo allí estipulado, han acordado lo que sigue:

Iniciar el 20 de abril de 1982 las negociaciones previstas en dicha declaración, a fin de solucionar todas sus diferencias existentes sobre Gibraltar.

En ese mismo día se restablecerán las comunicaciones, de acuerdo con lo previsto igualmente en la declaración de Lisboa.

El Gobierno español toma nota de que el nuevo régimen aplicable en Gibraltar, que estará vigente en la fecha arriba indicada, modifica la situación existente antes de 1969 al eliminar factores que, a juicio del Gobierno español, eran discriminatorios y que considera fundamentales. Concretamente queda asegurada la igualdad para los españoles en Gibraltar en cuanto al derecho a pernoctar y en materia de empleo, seguridad social, salarios y derecho a formar parte de sindicatos.

Paralelamente a la fase inicial de las negociaciones previstas en el punto 1, ambas partes tratarán el resto de las cuestiones referentes a la situación de los españoles en Gibraltar a efectos de determinar la aplicación concreta de los principios de reciprocidad e igualdad de derechos establecidos en Lisboa. Las dos partes reconocen que los acuerdos a los que se llegue deberán surtir efecto cuanto antes mediante la adopción de las medidas necesarias, incluyendo la introducción de nueva legislación, si fuera preciso.

ANEXO III: COMUNICADO CONJUNTO ACORDADO ENTRE LOS MINISTROS DE ASUNTOS EXTERIORES DE ESPAÑA Y DEL REINO UNIDO EN BRUSELAS EL 27 DE NOVIEMBRE DE 1984

1. El ministro de Asuntos Exteriores de España, excelentísimo señor don Fernando Morán López, y el secretario de Relaciones Exteriores del Reino Unido y de la Commonwealth, honorable sir Geoffrey Howe, han celebrado una reunión en Bruselas el 27 de noviembre de 1984 durante la cual han acordado que los Gobiernos español y británico pondrán en práctica, antes del 15 de febrero de 1985, la declaración de Lisboa firmada el 10 de abril de 1980, en todos sus aspectos.

Ello supone de manera simultánea:

a) El establecimiento de la igualdad y reciprocidad de derechos de los españoles en Gibraltar y de los gibraltareños en España. Ello se traducirá 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. A este fin, se presentarán las propuestas legislativas necesarias en España y Gibraltar.

En relación con el trabajo por cuenta ajena, teniendo presente el principio general de preferencia comunitaria, se pondrá, recíprocamente, durante el

periodo transitorio, una presunción favorable de concesión preferente de permiso de trabajo.

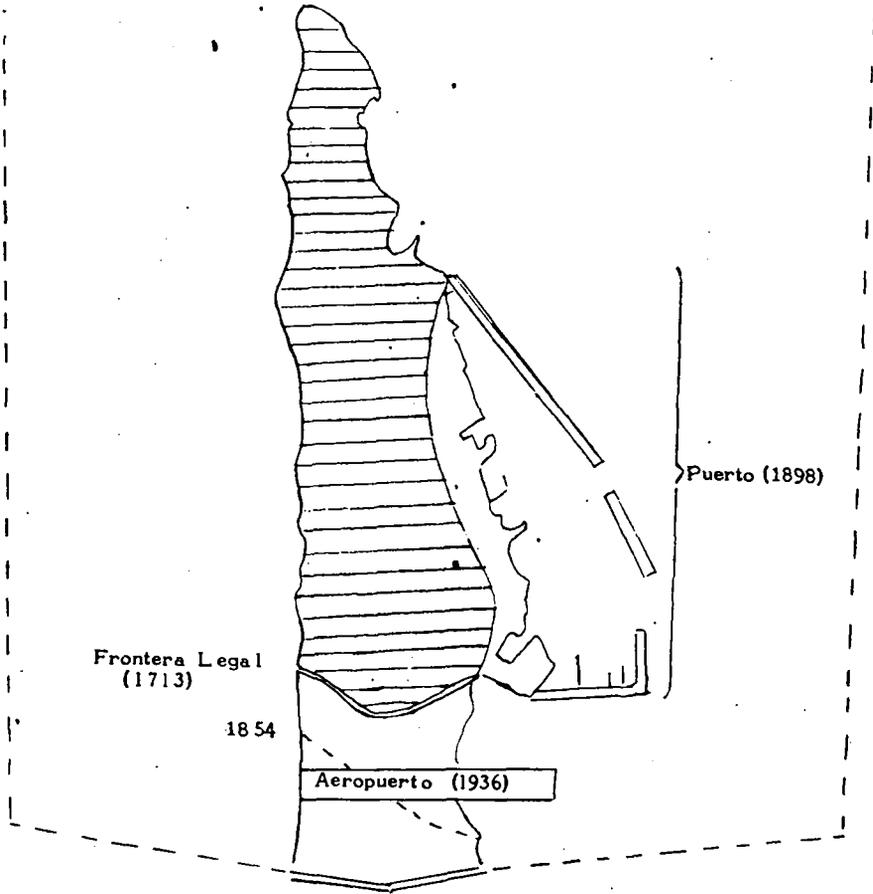
b) El establecimiento de libre tránsito de personas, vehículos y mercancías entre Gibraltar y el territorio circunvecino.

c) El establecimiento de un proceso negociador a fin de solucionar todas sus diferencias sobre Gibraltar, así como promover, en beneficio mutuo, la cooperación en materia económica, cultural, turística, aérea, militar y medioambiental. Ambas partes acuerdan que, en el marco de este proceso, serán tratadas las cuestiones de soberanía. El Gobierno británico mantendrá plenamente su compromiso de respetar los deseos de los gibraltareños tal y como establece el preámbulo de la Constitución de 1969.

2. En lo que se refiere 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.

3. Se celebrarán reuniones de grupos de trabajo que serán supervisadas periódicamente en encuentros que, para este propósito, mantendrán los ministros de Asuntos Exteriores español y británico.

ANEXO IV: VERJA (1908)



Territorio cedido por Tratado de Utrecht.



Territorio usurpado posteriormente a España: Istmo, desde la frontera a la verja, y terrenos ganados al mar español, en los que habita actualmente el 25 por 100 de la población gibraltareña.



Mar no cedido en Utrecht donde Gran Bretaña ejerce soberanía por la fuerza.

ANEXO V: TRATADO DE UTRECHT

El Rey Católico, por sí y por sus herederos y sucesores, cede por este Tratado a la Corona de la Gran Bretaña la plena y entera propiedad de la ciudad y castillo de Gibraltar, juntamente con su puerto, defensas y fortaleza que le pertenecen, dando la dicha propiedad absolutamente para que la tenga y goce con entero derecho y para siempre, sin excepción ni impedimento alguno.

Pero, para evitar cualesquiera abusos y fraudes en la introducción de las mercaderías, quiere el Rey Católico, y supone que así se ha de entender, que la dicha propiedad se ceda a la Gran Bretaña sin jurisdicción alguna territorial y sin comunicación alguna abierta con el país circunvecino por parte de tierra. Y como la comunicación por mar con la costa de España no puede estar abierta y segura en todos los tiempos, y de aquí puede resultar que los soldados de la guarnición de Gibraltar y los vecinos de aquella ciudad se vean reducidos a grandes angustias, siendo la mente del Rey Católico sólo impedir, como queda dicho más arriba, la introducción fraudulenta de mercaderías por la vía de tierra, se ha acordado que en estos casos se pueda comprar a dinero de contado en tierra de España circunvecina la provisión y demás cosas necesarias para el uso de las tropas del presidio, de los vecinos y de las naves surtas en el puerto.

Pero si se aprehendieran algunas mercaderías introducidas por Gibraltar, ya para permuta de víveres o ya para otro fin, se adjudicarían al fisco, y presentada queja de esta contravención del presente Tratado serán castigados severamente los culpados.

Y Su Majestad Británica, a instancia del Rey Católico consiente y conviene en que no se permita por motivo alguno que judíos ni moros habiten ni tengan domicilio en la dicha ciudad de Gibraltar, ni se dé entrada ni acogida a las naves de guerra moras en el puerto de aquella Ciudad, con lo que se puede cortar la comunicación de España a Ceuta, o ser infestadas las costas españolas por el corso de los moros. Y como hay tratados de amistad, libertad y frecuencia de comercio entre los ingleses y algunas regiones de la costa de Africa, ha de entenderse siempre que no se puede negar la entrada en el puerto de Gibraltar a los moros y sus naves, que sólo vienen a comerciar.

Promete también Su Majestad la Reina de Gran Bretaña, que a los habitantes de la dicha Ciudad de Gibraltar se les concederá el uso libre de la Religión Católica Romana.

Si en algún tiempo a la Corona de la Gran Bretaña le pareciere conveniente dar, vender o enajenar, de cualquier modo la propiedad de la

dicha Ciudad de Gibraltar, se ha convenido y concordado por este Tratado que se dará a la Corona de España la primera acción antes que a otros para redimirla.

### CRONOLOGIA DEL CONTENCIOSO HISPANO-GIBRALTAREÑO

- 1704. A las órdenes del príncipe alemán de Hesse, los aliados del pretendiente a la Corona de España conquistan Gibraltar. (España se encuentra en la guerra de Sucesión.)
- 1711. Tras la marcha de los demás aliados, los ingleses deciden quedarse en Gibraltar.
- 1713. Tratado de Utrecht. (Felipe V necesita reconocimiento inglés.)
- 1721. Jorge III promete devolución de Gibraltar. (Desea que Felipe V se alie con él.)
- 1727. Asedio de Gibraltar. Termina con el tratado de Sevilla (1729). España neutraliza el istmo sin renuncia a la soberanía.
- 1779. Último asedio de Gibraltar. Termina con tratado de Versalles (1783).
- 1810. Los ingleses vuelan fortificaciones de La Línea. (España está ocupada por Napoleón.)
- 1814. Con motivo de una epidemia se permite que ingleses se alojen temporalmente en el istmo. (Todavía duran los efectos de la alianza contra Napoleón.)
- 1845. Segunda cesión temporal en el istmo (toma poder moderado Narváez en el periodo entre las dos guerras Carlistas).
- 1854. Por los mismos motivos de epidemia se produce tercer avance temporal en el istmo. (En este año se produce golpe de Estado que trae al poder pro británico Espartero.)
- 1898. Se construye Puerto Nuevo de Gibraltar en aguas españolas (guerra entre España y los Estados Unidos y temor presencia en Gibraltar buques americanos Gran Bretaña promete no dejarlos utilizar Gibraltar) Gran Bretaña propone España neutralice una zona de 7 millas de radio en torno a Gibraltar.
- 1980. Gran Bretaña construye la verja, separando definitivamente el istmo del resto de España. (En España estamos en pleno movimiento anarquista. Ejecución de Francisco Ferrer. Primeros reveses militares en Marruecos.)
- 1936. Construcción aeropuerto. (En España, guerra civil.)
- 1939. Gran Bretaña propone que España neutralice una zona de 25 millas de radio en torno a Gibraltar: Plan Harrington.
- 1946. Se introduce por Gran Bretaña tema de Gibraltar en la ONU. (España no era todavía miembro.)
- 1950. Se otorga derecho de residencia en Gibraltar a gibraltareños, y determinados derechos políticos.
- 1954. Reina Isabel visita Gibraltar. Se inician las restricciones en las facilidades otorgadas a Gibraltar.
- 1956. España lanza ofensiva gibraltareña en Naciones Unidas.
- 1965. Plan de Desarrollo Campo Gibraltar.
- 1966. Gran Bretaña acepta hablar de Gibraltar sin condiciones previas. Afirma formalmente su soberanía sobre el istmo. Adscribe base militar de Gibraltar a la OTAN. (España todavía no es miembro.)
- 1968. España gana batalla en la ONU. Resolución 2.429 (XXIII): Gran Bretaña ha de terminar su presencia colonial en Gibraltar antes del 1 de octubre de 1969.
- 1969. Se promulga constitución gibraltareña, convirtiendo a los gibraltareños en parte en el conflicto. España cierra definitivamente la verja, y crea una legislación muy favorable a gibraltareños que deseen venir a España.

ERIC MARTEL

- 1972. Gibraltar se convierte en miembro, en condiciones especiales de la CEE.
- 1976. Hattersley memorándum.
- 1977. Proceso encaminado a terminar con restricciones. Proceso de Estrasburgo.
- 1980. Declaración de Lisboa.
- 1981. Informe Kershaw.
- 1982. Cartas de Londres (UCD) y apertura peatonal y unilateral de la verja (Socialistas).
- 1984. Acuerdo de Bruselas, pone fin a la política de restricciones.