

Gibraltar, de foro tripartito a cuatripartito: entre la cooperación transfronteriza y la soberanía

*Alejandro del Valle Gálvez **

Tema: El modelo del Foro trilateral de Dialogo sobre Gibraltar, desarrollado desde 2004, se encuentra en cuestión tras los cambios producidos en 2011 en los gobiernos participantes, y los nuevos enfoques y perspectivas de España sobre esta estrategia y marco de cooperación.

Resumen: El gobierno español ha planteado desde 2012 ciertos cambios en la estructura y niveles de cooperación articulados desde 2004 para el tratamiento de la cuestión de Gibraltar (Proceso de Bruselas, Foro tripartito y Comisión Mixta de Cooperación local con el Campo de Gibraltar), estructuras que han permitido ofrecer un peculiarísimo marco de cooperación transfronteriza en el marco de un contencioso histórico. Los cambios de enfoque y estrategias de negociación pueden aprovecharse para salvaguardar la estructura de cooperación transfronteriza del Foro, y plantear al mismo tiempo nuevas hipótesis de negociación de soberanía.

Análisis: Durante 2011 cambiaron tras elecciones los gobiernos del Reino Unido, de España y de Gibraltar, con el resultado de que parecen haberse modificado las posiciones sobre el Foro de Diálogo sobre Gibraltar iniciado en 2004 y sobre la negociación hispano-británica que por mandato de Naciones Unidas debe desarrollarse para conseguir la descolonización de Gibraltar, con el objetivo de su reintegración a la soberanía española. Cabe plantearse si realmente estos cambios están llevando a nuevas estrategias para solucionar la controversia histórica.

Entre las complejas problemáticas que plantea la cuestión de Gibraltar, existe una vertiente de cooperación transfronteriza y otra de negociación de las cuestiones de soberanía. Ambas han tenido, directa o indirectamente, una peculiar proyección en el Foro de Dialogo sobre Gibraltar instaurado en 2004. Ahora que está en cuestión el mantenimiento y composición del Foro, conviene precisar el tipo de acuerdos que han dado origen y soporte a esta estructura de negociación y cooperación.

La cuestión de Gibraltar, marco relacional y de adopción de acuerdos

Desde que en 1964 Naciones Unidas entendiera que este territorio pendiente de descolonización debía hacerlo por la vía de la negociación bilateral entre el Reino Unido y España, teniendo en cuenta los intereses de los habitantes o población de Gibraltar, diversas negociaciones tuvieron lugar durante la España franquista, desembocando en el cierre de la Verja en 1969. La España democrática impulsó estas negociaciones

* *Catedrático de Derecho Internacional Público, Universidad de Cádiz.*

bilaterales en lo que se conoce como Declaración de Lisboa de 1980 y la Declaración (o Proceso) de Bruselas de 1984.

Siendo obligatorio el marco de negociación bilateral, y desechada la otra posibilidad de la vía jurisdiccional, España y el Reino Unido han negociado y alcanzado ciertos acuerdos, y también a tres bandas con Gibraltar, pero nunca se ha acudido a la fórmula de los Tratados Internacionales para plasmar los acuerdos. En todos los casos se ha acudido a la vía de lo que se conoce en Derecho Internacional como acuerdos no normativos, *non-binding* o *gentlemen's agreements*, que encajan en la problemática categoría de Derecho Internacional del *soft law*.

En realidad, todos los gobiernos de la España democrática han vehiculado a través de este tipo de Actos los acuerdos a los que se ha llegado con el Reino Unido (por ejemplo, la misma Declaración de Bruselas auspiciada por Fernando Morán,¹ el acuerdo sobre el aeropuerto de 1987 firmado por Francisco Fernández Ordóñez² y el acuerdo sobre pesca firmado por Abel Matutes).³ La posición constante de España, por tanto, parece ser la de que el tratamiento de las cuestiones sobre Gibraltar se hace utilizando este tipo de acuerdos no normativos, y así se ha informado en Cortes⁴ y tomado conocimiento de los acuerdos el Consejo de Ministros, con especificación de su naturaleza jurídica.⁵ Este formato tiene su lógica al utilizarse para los acuerdos relativos a Gibraltar, aunque tiene el riesgo de su fragilidad al no conllevar un soporte de responsabilidad, derechos y obligaciones del Derecho Internacional que solo conceden los Tratados Internacionales. En cualquier caso, es el marco normativo que España ha elegido para llevar a cabo tanto la cooperación transfronteriza como para negociar las cuestiones de soberanía en un plano bilateral.

Foro tripartito de Dialogo sobre Gibraltar y Proceso de Bruselas

Precisamente, el Foro tripartito, en puridad el "Foro de Diálogo sobre Gibraltar", ha sido una estructura puesta en pie con este tipo de acuerdos no normativos, y que a su vez ha producido y permite dar cauce a nuevos acuerdos no normativos para el tratamiento de las diversas cuestiones relativas a Gibraltar.

El Foro de Diálogo fue erigido bilateralmente por el Reino Unido y España en octubre de 2004 mediante un Comunicado Conjunto y posteriormente confirmado con otro Comunicado Reino Unido-España-Gibraltar, en el que se identifica el Foro como una instancia separada del Proceso de Bruselas (diciembre de 2004).⁶ Se trata de una

¹ Declaración de Bruselas del 27/XI/1984,

<http://www.maec.es/es/MenuPpal/Actualidad/PublicacionesDGCE/Publicacionesnoperiodicas/Documents/018-Declaración%20Bruselas%2027-11-1984%20.doc>.

² Declaración conjunta sobre el aeropuerto e Gibraltar, del 2/XII/1987,

<http://www.maec.es/es/MenuPpal/Actualidad/PublicacionesDGCE/Publicacionesnoperiodicas/Documents/022-DECLARACION%20CONJUNTA%20SOBRE%20EL%20AEROPUERTO%20DE%20GIBRALTAR%202-12-1987.doc>.

³ El Acuerdo de Pesca del 3/XI/1998 puede verse en <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm199899/cmselect/cmcaff/366/9042004.htm>.

⁴ BOCG nº 112 del 24/X/1985, p. 7068, sobre la Declaración de Bruselas del 27/XI/1984.

⁵ Acuerdo del 22/XII/2006 del Consejo de Ministros, respecto a los acuerdos del Foro de Dialogo de 18/IX/2006,

<http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/2006/refc20061222.htm#Gibraltar>.

⁶ Los documentos seleccionados por el MAEC para el tema de Gibraltar pueden verse en

estrategia nueva de diálogo y de negociación sobre temas de cooperación local. En realidad, con el Foro se formalizó y normalizó la cooperación transfronteriza con Gibraltar, una nueva puerta no explorada de cooperación que logró articular un especialísimo modelo de cooperación transfronteriza para el caso de Gibraltar, al no poder acudir a los formatos de cooperación transfronteriza territorial que España tiene con Francia y con Portugal erigidos a través de Tratados internacionales.⁷

La expresa intención, la idea esencial, fue la de aparcarse las cuestiones de soberanía para articular una cooperación efectiva que ayudara a resolver problemas prácticos: esencialmente, negociar orillando y salvaguardando las posiciones de las partes sobre la soberanía. En suma, se trataba de dar cauce a la resolución de los problemas prácticos de convivencia y al mismo tiempo potenciar la estrategia española de recuperar la soberanía facilitando con el transcurso del tiempo un cambio de la población gibraltareña en su predisposición y sentimientos hacia España.

El Foro, tal y como fue concebido en octubre de 2004 por los dos gobiernos, preveía en realidad dos escalones en su estructura: el Foro tripartito, con participación del gobierno de Gibraltar; y, además, la Comisión Mixta Gobierno de Gibraltar-Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar (entidad integrada por los siete municipios de la comarca –Algeciras, La Línea, San Roque, Los Barrios, Tarifa, Jimena y Castellar–), en la que se integró en 2007 la Junta de Andalucía.

Como el Comunicado Conjunto de 2004 reconocía establecer el Foro como una instancia separada del Proceso de Bruselas, en realidad la estrategia española consiguió a partir de 2004 vehicular el tratamiento de la cuestión de Gibraltar en tres escalones o niveles:⁸ (1) el superior escalón de la negociación bilateral (Proceso de Bruselas) para llevar a cabo la negociación directa sobre las cuestiones de soberanía; (2) el Foro Tripartito; y (3) la Comisión Mixta Gobierno de Gibraltar-Mancomunidad de Municipios, siendo los dos últimos los escalones previstos para la cooperación transfronteriza.

El primer nivel en la práctica no ha funcionado, ya que desde el referéndum de 2002 organizado por Gibraltar, España y el Reino Unido no se han reunido en este marco. España intentó formalmente en 2006 ponerlo en marcha, sin éxito, debido a la oposición de Gibraltar a la existencia misma de este formato.

En cambio, el segundo nivel, el Foro en sí mismo, ha dado lugar a ingentes acuerdos, entre los que destacan los Acuerdos de 2006 sobre verja, telefonía, pensiones y aeropuerto, entre otros asuntos. Estos acuerdos han dado también importantes e inmediatos resultados prácticos, desde el pago de las pensiones a los trabajadores españoles afectados por el cierre de la Verja y el uso del aeropuerto de Gibraltar y sus conexiones aéreas hasta la apertura del Instituto Cervantes, que tuvo lugar en 2010.⁹ El cambio de estrategia con la creación del Foro tripartito de 2004 tuvo su culmen con la

<http://www.maec.es/es/MenuPpal/Actualidad/PublicacionesDGCE/Publicacionesnoperiodicas/Paginas/cuestionGibraltar2008.aspx>.

⁷ Con Portugal el Tratado de Valencia del 3/X/2002 (BOE nº 219 del 12/IX/2003) y con Francia el Tratado de Bayona del 10/III/1995 (BOE nº 59 del 10/III/1997).

⁸ Véase Alejandro del Valle Gálvez (2006), “Los acuerdos del Foro de Dialogo sobre Gibraltar: la apuesta por la normalización”, ARI nº 107/2006, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari+107-2006.

⁹ Véase <http://gibraltar.cervantes.es/en/default.shtm>.

adopción de los acuerdos de julio de 2009, que establecieron una detalladísima hoja de ruta de negociaciones, procedimientos, mecanismos y acuerdos futuros sobre una gran variedad de temas: medioambientales, incidentes contaminantes, servicios financieros y fiscalidad, cooperación judicial, aduanera y policial, educación, comunicaciones marítimas y de seguridad y visados.

Sin embargo, el Foro se paralizó a partir de octubre de 2010 con el surgimiento de los problemas de delimitación de aguas y de numerosos incidentes entre la Guardia Civil, la Armada española, la *Royal Gibraltar Police* y la *Royal Navy*, conjuntamente con la cuestión del solapamiento de los Lugares de Interés Comunitario (LIC), que llevó a recursos ante el Tribunal de Justicia de la UE.¹⁰ El ministro principal de Gibraltar, Peter Caruana, anunció la suspensión de las reuniones del Foro por los incidentes en la Bahía¹¹ y Trinidad Jiménez, ministra de Asuntos Exteriores desde octubre de 2010, ya no convocó al Foro, expresamente por el tema de las aguas y las reclamaciones sobre las mismas de Gibraltar.

El tercer nivel, la cooperación entre el gobierno de Gibraltar y la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar, ha tenido una vida de sobresaltos: pese a las reuniones mantenidas al principio, que detectaron numerosas cuestiones de interés transfronterizo local, se estancó debido primero a problemas competenciales con la Junta de Andalucía –que hasta 2007 no se incorporó a los trabajos– y después por la progresiva absorción de temas (transporte, comunicaciones, emergencias, educación y sanidad) para su tratamiento en el escalón superior del Foro. Aunque se intentó revitalizarlo en marzo de 2011 para desbloquear ciertos temas, no ha dado resultados importantes.

Ventajas y límites de la cooperación con Gibraltar y el Reino Unido

Desde luego, el Foro ha permitido institucionalizar o normalizar la necesaria cooperación transfronteriza con Gibraltar, que carecía de formato específico. Como ventajas añadidas de la estructura del Foro tripartito, cabe señalar el poder debatir temas variados vinculados a la cuestión de Gibraltar, ya que al tener una estructura permanente se facilita el diálogo y planteamiento de problemáticas bajo un techo con reglas predefinidas. Esto ha sucedido con diversos aspectos: la visita de submarinos de propulsión y carga nucleares a la base británica fue planteada en la reunión del Foro en Calviá;¹² los problemas e incidentes hispano-británicos con las prospecciones de la empresa cazatesoros *Odyssey* en busca del *HMS Sussex* se trataron en la reunión del Foro de Castellar;¹³ y el asunto del *New Flame* en la reunión ministerial de Londres.¹⁴ El Foro, además, ha permitido el seguimiento por España de la negociación y adopción de la nueva Constitución gibraltareña de 2006; en este aspecto merece destacarse las seguridades ofrecidas por el Reino Unido y en particular su reconocimiento de la vigencia del Tratado de Utrecht y de los derechos de España sobre Gibraltar (la independencia de Gibraltar no es una opción sin el consentimiento de España).

¹⁰ Autos del Tribunal General (Sala Séptima) del 24/V/2011, Reino Unido contra Comisión Europea, T-115/10, y Gobierno de Gibraltar contra Comisión, T-176/09; recursos de casación interpuestos el 1 y 8/VIII/2011 ante el TJUE por el Gobierno de Gibraltar (C-407/11 P) y por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte contra el fallo del Tribunal General, C-416/11 P.

¹¹ Véase <http://www.gibraltar.gov.gi/images/stories/PDF/pressoffice/pressreleases/2010/256-2010.pdf>.

¹² Comunicado MAEC nº 9681 del 11/X/2005.

¹³ Comunicado MAEC 58-2007 del 6/XI/2007.

¹⁴ Comunicado MAEC 44-2008 del 2/VII/2008, p. 6.

La estrategia de la estructura y acuerdo del Foro tuvo la novedad más llamativa en la interlocución directa con Gibraltar, reconocida como delegación con voz separada. En efecto, no es original la utilización del *soft law* como medio jurídico utilizado para plasmar acuerdos, pero sí el abrir formalmente un diálogo a tres bandas con Gibraltar y reconocer, por tanto, su estatuto de interlocutor directo con España (aunque los acuerdos no tengan repercusión sobre la soberanía y la jurisdicción y Gibraltar reconozca que las referencias a la soberanía sean bilaterales al Reino Unido y España).¹⁵ Si bien jurídicamente no se trata del reconocimiento de un sujeto jurídico de Derecho Internacional, políticamente ha sido considerado algo inaceptable por el Partido Popular en la oposición (y desde diciembre de 2011 en el gobierno).

Por otra parte, el desarrollo de los trabajos del Foro ha demostrado la dificultad de deslindar a medio y largo plazo en ciertas temáticas los aspectos de simple cooperación transfronteriza de aquellos directamente vinculados a cuestiones de soberanía, de pura negociación y acuerdo interestatal. Así, hemos comprobado la facilidad con que la negociación de ciertos temas se topa con cuestiones de principio y soberanía que bloquean cualquier acuerdo (el tema de las aguas, la cooperación policial y la protección del medio ambiente). Desde luego, los acuerdos y estructura del Foro están plagados de cláusulas de salvaguardia de las respectivas posiciones y de fórmulas para continuar la cooperación pese a los problemas de soberanía (por ejemplo, la no afectación de soberanía, jurisdicción y control de aguas por los LIC respecto al asunto pendiente ante el TJUE de Luxemburgo, en los acuerdos de julio de 2009);¹⁶ el Foro, además, ha tratado según qué temas en reuniones políticas o técnicas, para facilitar los acuerdos.¹⁷ Este rodaje de diseccionar las cuestiones interestatales de las locales en los temas de cooperación transfronteriza es muy importante; cuestión diferente que ha podido ralentizar o bloquear la adopción de acuerdos, y que ya es un problema de política negociadora, es la de permitir o no acuerdos separados e individuales por temáticas, o por bloques de temas, hasta que no haya acuerdos sobre todos los que componen el bloque: esta parece haber sido la posición española durante las últimas fases negociadoras del Foro. Junto a ello, hay cuestiones de pura delimitación competencial, como ha sido el del tratamiento de ciertos temas por Gibraltar, la Mancomunidad y la Junta de Andalucía en el marco del tercer nivel de la Comisión Mixta, y su elevación al escalón del Foro tripartito. Estos inconvenientes de naturaleza política y competencial son los que han ralentizado y bloqueado desde 2010 la prosecución de la negociación y cooperación entre las partes.

Pero, en particular, la cuestión de la cooperación en las aguas parece haber sido el aspecto con componentes de soberanía que ha envenenado toda la estructura de cooperación del Foro y directamente provocado la suspensión de las reuniones. Se trata de la afloración, ya con claridad a partir de 2009 y 2010, de la controversia sobre la jurisdicción y soberanía de las aguas en torno al Peñón, con motivos de los incidentes de jurisdicción sobre estas aguas, y la reclamación por Gibraltar de la existencia de las *British Gibraltar Territorial Waters*; es sabido que el Reino Unido delimitó unilateralmente las aguas del Peñón (1,5 millas en la zona de poniente y 3 millas de mar territorial en la zona de levante y también en la zona sur), pero desde 2011 Gibraltar ha adoptado normativa interna delimitando estas *British Gibraltar Territorial Waters*.¹⁸

¹⁵ Comunicado de la Reunión Ministerial del Foro, Córdoba, 18/IX/2006, p. 3.

¹⁶ Comunicado MAEC 51-2009 de 21.07.2009

¹⁷ Comunicado MAEC 77-2010 de 21.10.2010

¹⁸ La delimitación de las aguas gibraltareñas se precisó el 10 de febrero de 2011 en una enmienda, con el

En última instancia, el problema de la cooperación estable con Gibraltar y el Reino Unido (aparte de las cuestiones de territorio y frontera íntimamente vinculadas a sentimientos) es que la cuestión de Gibraltar encierra un complejísimo dédalo de controversias históricas, nuevas y potenciales, donde anidan problemáticas competenciales y de Derecho Internacional de gran calado, y en las que resulta especialmente difícil diseccionar los temas de cooperación transfronteriza local de aquellos con implicaciones de principio sobre la soberanía. Y los acuerdos no normativos tienen límites claros ante la falta de voluntad política y de desajuste de intereses mutuos, lo que demuestra su fragilidad, especialmente ante la afectación de los intereses esenciales de una de las partes. Además, la cuestión de Gibraltar se ve afectada por los movimientos de Gibraltar y el Reino Unido en el ámbito de Naciones Unidas para obtener la salida de la lista de territorios por descolonizar, por haberse efectuado según ambos la autodeterminación con la Constitución y referendo de aprobación de 2006, lo que España y Naciones Unidas han venido rechazando hasta ahora.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que la cooperación transfronteriza local con Gibraltar cumple una doble función para España: por una parte, resolver problemas cotidianos de poblaciones que conviven en el mismo entorno a uno y otro lado de la Verja; pero también, por otra, la cooperación transfronteriza es necesaria en la estrategia que tiene como objetivo la recuperación final de la soberanía. Por tanto, mantener una estructura compartida transfronteriza de negociación parece seguir sirviendo a los intereses españoles a corto o medio plazo (no ahogar sino aumentar la cooperación local), pero también a largo plazo (acentuar los aspectos españoles en la identidad gibraltareña, facilitar la recuperación de la soberanía).

El nuevo planteamiento de España a partir de 2012

El gobierno español, principalmente a través de su ministro de Asuntos Exteriores, ha expuesto con claridad la nueva estrategia hacia Gibraltar en declaraciones y cartas enviadas al primer ministro David Cameron en enero y febrero de 2012. En esencia, el planteamiento español desde 2012 pretende suprimir la interlocución y negociación a tres bandas con Gibraltar y reactivar el Proceso de Bruselas, dialogando directamente con el Reino Unido. Se alegó en la comparecencia del ministro José Manuel García-Margallo ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, el 22 de febrero de 2012,¹⁹ la necesidad de que el Foro trilateral cambiara de formato, pasando a un Foro cuatripartito, con “dos banderas y cuatro voces”, que incluyera a las autoridades del Campo de Gibraltar, y también que existía una carta de Jack Straw al ministro Miguel Ángel Moratinos no respondida que condicionaba las negociaciones bilaterales por Gibraltar.²⁰

nombre de *Interpretation and General Clauses Act* conocida como *Nature Protection Act 1991 (Amendment) Regulations 2011* Publicación oficial en *Gibraltar Gazette*, 10th February 2011, *Legal Notice* n° 12 de 2011. También en 2009 amplió funcionalmente el concepto de “Puerto de Gibraltar”, que comprende ahora las aguas de levante o este del Peñón.

¹⁹ Véase

<http://www.maec.es/es/MenuPpal/Actualidad/Declaracionesydiscursos/Paginas/comparenciaministro2012022.aspx>.

²⁰ Probablemente se refería a la Carta del 31/III/2006 que señala que “HMG would not enter into a process of sovereignty negotiations with which Gibraltar was not content”

(http://www.panorama.gi/localnews/headlines.php?action=view_article&article=850), respondiendo a una correspondencia anterior de Moratinos y Straw consistente en dos cartas del 28/III/2006 (<http://www.maec.es/es/MenuPpal/Actualidad/PublicacionesDGCE/Publicacionesnoperiodicas/Documents/0>

En la práctica, el nuevo gobierno español parece querer modificar la estructura erigida de negociación y diálogo con Gibraltar, muy especialmente recomponiendo el escalón intermedio del Foro tripartito, pasando de tres a cuatro participantes (España y Mancomunidad de Municipios del Campo junto con Gibraltar y el Reino Unido), si bien también hay declaraciones posteriores del ministro de Asuntos Exteriores favorables a que el Foro acoja también como participante a la Junta de Andalucía. De esta forma, se quiere eliminar la interlocución a tres bandas España-Reino Unido-Gibraltar y potenciar el escalón superior bilateral como único válido para negociar las cuestiones de soberanía. Aunque no constan declaraciones relativas al escalón inferior de la Comisión Mixta, en el que participan actualmente el gobierno de Gibraltar, la Mancomunidad del Campo de Gibraltar y la Junta de Andalucía, parece evidente que esta instancia no tendrá razón de ser en la nueva estructura planteada por España.

La reacción del Reino Unido ha sido la de manifestar que no llevará a cabo una negociación bilateral con la que Gibraltar no estuviera conforme. En esta posición no hay novedades, pues es el mismo argumento que se alega desde la Constitución de 1969; sin embargo, es posible que el compromiso británico después del referendo de 2002 sea más expreso y estrecho. Por su parte, el gobierno de Gibraltar ha considerado –al igual que ya lo hiciera el anterior de Peter Caruana desde la instauración del Foro– que no acepta el formato del Proceso de Bruselas, al que considera “muerto y enterrado”.²¹ Desde luego, España y el Reino Unido están obligados –tanto por Naciones Unidas como bilateralmente– a llegar a una solución definitiva en el marco de los principios y normas de Naciones Unidas. Pero los instrumentos articulados a iniciativa española para la cooperación y negociación, el Foro y el Proceso de Bruselas, parecen actualmente en fase de reconsideración, ya que Gibraltar niega el marco bilateral de Bruselas y el Reino Unido se escuda en la previa consulta a Gibraltar, con lo que en la práctica el Reino Unido con su interpretación de la Declaración de 1984 no permite recomenzar las negociaciones de soberanía incondicionalmente.

Respecto a la nueva propuesta española de recomponer el Foro, no parece que el Reino Unido y Gibraltar estén dispuestos a dar a la Mancomunidad del Campo el estatuto de cuarta parte como delegación separada, sino más bien el admitir su presencia como integrante de la delegación española, según han manifestado en febrero de 2012.

Hay que resaltar que España en su nueva política desde 2012 no rechaza la negociación o interlocución directa con Gibraltar, que expresamente considera aceptable en un Foro “cuatripartito” (2+2), con diferentes categorías entre las cuatro partes. Lo que no parece viable ahora es un formato de negociación a tres en pie de igualdad ni siquiera para cuestiones transfronterizas locales; y, aparte, tampoco que ciertas temáticas “de soberanía” puedan condicionarse por Gibraltar en su relación con el Reino Unido de cara a la negociación de éste con España. Probablemente la nueva posición española viene motivada –aparte del simbolismo político– por la dificultad de tratar trilateralmente ciertos temas que poseen, al mismo tiempo, dimensiones transfronterizas de cooperación local y de dimensión interestatal por su conexión con controversias de soberanía.

[41-Carta%20MAEC%20a%20Straw%20s-Decreto%20Constitucional.pdf](#).

²¹ Nota de Prensa 126/2012 del 22/II/2012,

<http://www.gibraltar.gov.gi/images/stories/PDF/pressoffice/pressreleases/2012/126-2012.pdf>.

En cualquier caso, España no parece rechazar de plano la existencia y finalidad de cooperación del Foro de Dialogo, ni tampoco el tratar de ciertos temas transfronterizos locales directamente en interlocución con Gibraltar, siempre que haya cuatro partes en el Foro.

Pese a la confusión de niveles de cooperación transfronteriza y de cuestiones de soberanía que ofrecen ciertos temas, puede ser muy interesante el intento de España de separar ambos ámbitos en la negociación y búsqueda de solución de problemas. Pero aún no se conoce el planteamiento detallado español que va a proponerse al Reino Unido y Gibraltar para lograr esta finalidad y que, en principio, parece diferente de las técnicas y procedimientos seguidos para este fin en el Foro tripartito.

Conclusión: Es difícil abstraerse del fortísimo simbolismo y la carga política y sentimental que conlleva Gibraltar a la hora de plantear con claridad los elementos esenciales de la cuestión gibraltareña. Hay, sin embargo, algunas ideas que pueden considerarse en este contexto de una controversia plurisecular.

En primer lugar, el Foro, más que un acuerdo aislado, es una estructura informal pero permanente de cooperación transfronteriza de especialísimas características, adaptadas al caso gibraltareño. Ha dado resultados y demostrado capacidad para resolver problemas prácticos en beneficio de las poblaciones de la Bahía de Algeciras, incluso convertirse en sede de negociación e influencia en temas colaterales o conexos. El gobierno español a partir de 2012 parece querer reformarlo en su composición de Foro tripartito, incluyendo a la Mancomunidad del Campo, pero no suprimirlo, sino más bien reorientar y reformular su estructura de manera que se elimine la interlocución directa con Gibraltar y la negociación a tres. El gobierno no ha propuesto reformas en el órgano inferior de la Comisión Mixta, en el que ya participa la Junta de Andalucía –entidad que por razones al menos competenciales debe integrarse en algún escalón de la estructura del Foro–. En suma, una vez encontrada una fórmula de cooperación transfronteriza útil, a España no parece interesarle desbaratar o liquidar totalmente esta estrategia, al menos en este ámbito de cooperación local transfronteriza. Además, una estructura de este tipo sirve a largo plazo a los intereses de España, mientras nuestro país mantenga en su estrategia el componente de “convencimiento” y convivencia normalizada con la población de Gibraltar.

En segundo lugar, la cuestión de la interlocución directa con Gibraltar es de altísimo voltaje político y ha sido la espoleta simbólica que ha motivado el reposicionamiento de España. Desde luego, Gibraltar pretende un estatuto internacional independiente, que le garantice la no absorción por España, y su consulta ante cualquier cambio. Y sea por la necesidad de autodeterminación interna democrática, sea por las obligaciones asumidas por el Reino Unido con Gibraltar, o sea por las Resoluciones de Naciones Unidas (que prevén escuchar “los intereses y aspiraciones de Gibraltar”, lo que vincula al Reino Unido pero también a España), la “consulta” (se entienda como se quiera este término) a Gibraltar es, de hecho, uno de los intereses principales a tener en cuenta, por razones políticas y legales, pero también prácticas: los acuerdos hispano-británicos del aeropuerto de 1987, de pesca de 1998, y de co-soberanía de 2002 no se implementaron o prosperaron por la no aceptación de Gibraltar. Con el respaldo británico, las aspiraciones gibraltareñas de autodeterminación existen –aunque no les asista la legalidad internacional– y de no haber surgido la interlocución formal directa de Gibraltar en el marco del Foro se habría manifestado en la práctica o formalmente en cualquier otra estrategia o actuación, como nos muestra la secuencia histórica de las iniciativas

españolas. Pero España puede encontrar modos de acomodo y aceptación de este interés en el marco negociador hispano-británico, sin que suponga un reconocimiento de subjetividad internacional ni condicionamiento de las negociaciones bilaterales por Gibraltar. En el planteamiento actual de España, este modo es el de consultar *ex post* a Gibraltar sobre el resultado de la negociación sobre soberanía con el Reino Unido.²² De todas formas, la interlocución directa con Gibraltar parece admitida en un marco de Foro cuatripartito para cuestiones de cooperación local. Y ya sea directo o indirecto el trato con Gibraltar, contar de alguna forma con su población se inscribe en la lógica de medio y fin de la estrategia española –que puede cambiarse también– de ósmosis, de vencer las resistencias de Gibraltar para recuperar la soberanía.

En tercer lugar, en la negociación sobre las cuestiones de soberanía, los británicos y los gibraltareños tienen intereses diferentes (en el caso británico, hay que destacar las bases militares y de inteligencia, tesoros de valor incalculable; en el gibraltareño, poder decidir su futuro), pero coincidentes frente a España, por lo que se reenvían y parapetan mutuamente en una alianza simbiótica de intereses muy sólida y resistente frente a los tradicionales planteamientos frontales de España de reintegración directa de Gibraltar a su soberanía, que es el irrenunciable objetivo estratégico y el interés esencial español. Pero la práctica nos demuestra que España puede sacrificar posiciones históricas en aras de obtener su interés esencial de recuperar la soberanía: durante las negociaciones de 2001-2002, España se planteó incluso renunciar a la plena españolidad del no cedido istmo y reconvertirlo en territorio co-soberano hispano-británico. Este precedente demuestra que España, en su negociación con el Reino Unido, podría considerar imaginativamente otras fórmulas de recuperación final de la soberanía con modulaciones de formas, procedimientos y contenidos que de algún modo tengan en cuenta los tres intereses esenciales del Reino Unido, Gibraltar y España, lo que podría entreabrir la puerta a hipótesis verdaderamente viables de solución de esta histórica controversia hispano-británica.

España y el Reino Unido están obligados –tanto por Naciones Unidas como bilateralmente– a negociar y llegar a una solución definitiva del problema de Gibraltar, y todas las partes tienen interés real en encontrar una fórmula de solución definitiva de la controversia y de los incesantes problemas que conlleva. Sin embargo, es España la más interesada en realizar propuestas concretas de solución, respecto a las cuales debe mantener consenso nacional y continuidad en su estrategia, ya que el tiempo transcurre en contra de sus intereses y a favor del *statu quo* británico y del ascenso protagónico internacional de Gibraltar.

Alejandro del Valle Gálvez

Catedrático de Derecho Internacional Público, Universidad de Cádiz

²² Declaración del ministro García-Margallo ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, 22/II/2012.