

La propuesta de cosoberanía para Gibraltar: beneficios para todos

Martín Ortega Carcelén | Profesor de Derecho Internacional en la Universidad Complutense de Madrid e investigador senior asociado en el Real Instituto Elcano
@globalmartin 

Tema

Tras el referéndum sobre el Brexit, España presentó al Reino Unido una propuesta de negociación sobre Gibraltar en la que se plantea una soberanía conjunta, la doble nacionalidad para los gibraltareños y el respeto de su autonomía. Los gibraltareños, que votaron a favor de la permanencia en la UE, podrían aprovechar la oportunidad de esta solución.

Resumen

El pronunciamiento casi unánime de los gibraltareños por la permanencia en la UE les sitúa en una posición delicada con respecto al *Brexit*. Una primera opción es la salida de la Unión y la consiguiente pérdida de las libertades comunitarias. Gibraltar debe sopesar otra opción en línea con la propuesta española de cosoberanía presentada en octubre de 2016 en Naciones Unidas. Dicha oferta contiene al menos cinco ventajas, que se consideran en este análisis: (1) tiene en cuenta la voluntad de los gibraltareños; (2) el potencial económico positivo para los habitantes del Campo y para los gibraltareños es enorme; (3) el escenario contrario de aislamiento sería muy gravoso para Gibraltar; (4) se pondría fin a una controversia entre aliados y amigos; y (5) permitiría una integración específica pero definitiva de Gibraltar en la UE. A lo largo de las negociaciones comunitarias para el *Brexit*, tanto Reino Unido como los gibraltareños tendrán que tomar decisiones difíciles sobre el futuro de Gibraltar.

Análisis

El referéndum del día 23 de junio pasado demostró algo esencial para los gibraltareños: su identidad política es claramente distinta a la de los británicos. El resultado evidenció una brecha muy acusada entre la colonia y la metrópoli. En Gibraltar el 95,9% del voto (con una altísima participación del 83,6%) fue favorable a permanecer en la UE, una cifra que se sitúa a mucha distancia del resultado general del 48,1% en el Reino Unido a favor de la permanencia. Las circunscripciones que también apoyaron continuar en la UE fueron Escocia, por un voto del 62%, Londres 59,9%, e Irlanda del Norte 55,7%, lo que evidencia la gran desviación típica del resultado en Gibraltar.

Tras el referéndum, el ministro principal de Gibraltar, Fabian Picardo, realizó denodados esfuerzos para que las negociaciones permitieran un estatuto intermedio y propuso un *Brexit* "flexible". Pero las sucesivas manifestaciones del gobierno de Theresa May y el informe publicado por la Cámara de los Lores el 1 de marzo sobre las consecuencias

del *Brexit* para Gibraltar dejaron claro que el abandono de las libertades comunitarias por parte del Reino Unido se aplicaría también a Gibraltar.¹

El día 29 de marzo el Reino Unido presentó en Bruselas la solicitud que activa el artículo 50 del TUE. Poco después, se produjo un rifirrafe verbal cuando algunas voces desde Londres (Michael Howard agitó las aguas) utilizaron el señuelo de Gibraltar para jalearse los sentimientos nacionalistas más extremos. En realidad, las negociaciones sobre el *Brexit* entre el Reino Unido y la UE son de tal envergadura e incluyen a tantos actores, que Gibraltar aparece solo como un pequeño escollo al final del proceso. Este fleco deberá ser tratado de manera bilateral entre España y el Reino Unido, como han reconocido las instituciones europeas. Esta fórmula es inevitable porque Gibraltar no constituye territorio británico, sino una cesión territorial de España, y porque el Reino Unido sigue ostentando las relaciones exteriores de la colonia. Teniendo en cuenta la enorme diferencia entre el *Brexit* como cuestión esencial y el problema accesorio de Gibraltar, la escalada retórica fue de mucho ruido y pocas nueces. La forma en que Gibraltar fue sacado a colación de manera extemporánea reflejó el deseo, por parte de algunos, de enardecer el campo del *Brexit*, y fue por tanto para uso interno en el momento de iniciar unas negociaciones difíciles, en un país que sigue dividido sobre una decisión histórica. Aquellas manifestaciones no fueron compartidas desde Gibraltar, y fueron recibidas con serenidad por las autoridades españolas, que siempre han mostrado una actitud constructiva hacia las negociaciones sobre la salida del Reino Unido de la UE.

Contenido de la propuesta de cosoberanía

En los meses siguientes al plebiscito sobre el *Brexit*, la reacción de España fue rápida y proactiva. El 4 de octubre de 2016 España presentó ante la Cuarta Comisión de la Asamblea General de la ONU una propuesta de negociación con Reino Unido para alcanzar un acuerdo sobre un régimen de soberanía conjunta que permitiese la continuación de la aplicación de los Tratados de la UE a Gibraltar.² La propuesta incluía una cosoberanía hispano-británica sobre el territorio, una doble nacionalidad para los gibraltareños y un estatuto especial dentro de la UE, como ideas para iniciar la negociación.

Los puntos destacados por el embajador de España en Naciones Unidas fueron los siguientes:

- El autogobierno de Gibraltar podría continuarse e insertarse fácilmente en el sistema constitucional español (el artículo 144 de la Constitución permite esa posibilidad).

¹ House of Lords, "Brexit: Gibraltar", 1/III/2017, <https://www.publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/ldcom/116/116.pdf>.

² Intervención de España ante la ONU sobre Gibraltar, 4/X/2016, http://www.spainun.org/wp-content/uploads/2016/10/Intervenci%C3%B3n-Espa%C3%B1a-Item-58-71AG-versi%C3%B3n-compilada-ESP.ING_.pdf.

- Los gibraltareños podrían conservar la nacionalidad británica y adquirir además la española si lo desean.
- El acceso de Gibraltar al mercado interior y a las demás libertades de la UE se vería asegurado, al tiempo que se mantendría un régimen fiscal particular y otras excepciones dentro del respeto al Derecho de la UE. España velaría para que Gibraltar se beneficie de las políticas de la UE y se respete su especificidad.
- La desaparición de la Verja, construida por el Reino Unido en 1909, y de la frontera en el istmo supondría un relanzamiento de la economía de la región, que beneficiaría tanto al Campo y sus municipios como a Gibraltar.
- España y el Reino Unido se ocuparían conjuntamente de las relaciones internacionales, la defensa, la seguridad y el control de las fronteras exteriores de Gibraltar.
- El embajador también destacó que el nuevo régimen no interferiría en el modo de vida, las costumbres y las tradiciones gibraltareñas, porque sabría respetar la pluralidad de un territorio que tiene rasgos culturales británicos y andaluces.

La propuesta de negociación al Reino Unido, hecha en Naciones Unidas, está supeditada al marco más amplio de las negociaciones con la UE sobre el *Brexit*. Estas son multilaterales por definición y, por tanto, difíciles de llevar a cabo y de culminar. Según estudios británicos, el *Brexit* tendrá consecuencias negativas para el Reino Unido, pero otros países como España también necesitarán un proceso de adaptación debido a las intensas relaciones bilaterales en los planos comercial y de inversiones y a la presencia de numerosos nacionales en el otro Estado, como han subrayado estudios del gobierno español a los que ha tenido acceso la prensa.³ La cuestión de Gibraltar no estará en un primer plano al comienzo de las negociaciones europeas, y no puede saberse de antemano cuándo se abordará, ni el impacto que otros aspectos de la negociación general tendrán sobre el dossier gibraltareño. No obstante, en algún momento tendrá que afrontarse, y entonces aparecerán evidentes las grandes ventajas de la oferta española.

Cinco ventajas

Un análisis objetivo de las ideas planteadas para negociar muestra las siguientes ventajas. En la propuesta inicial: (1) se tiene en cuenta la voluntad de los gibraltareños; (2) el potencial económico positivo para los habitantes del Campo y para los gibraltareños es enorme; (3) el escenario contrario de aislamiento sería muy gravoso, sobre todo para Gibraltar; (4) se pondría fin a una controversia colonial entre aliados y amigos; y (5), *last but not least*, permitiría una integración específica pero definitiva de Gibraltar en la UE.

³ “Un informe del Gobierno alerta del efecto negativo del Brexit en España”, *El País*, 10/III/2017, http://politica.elpais.com/politica/2017/03/09/actualidad/1489089409_306320.html.

(1) La permanencia de Gibraltar en la UE respetaría los deseos democráticamente expresados de los gibraltareños. En el referéndum del 23 de junio manifestaron una voluntad casi unánime de continuar en la Unión. Los gibraltareños ven su futuro dentro de la UE, y una solución como la apuntada permitiría cumplir este objetivo, preservando al mismo tiempo la personalidad y la historia de Gibraltar. Si, al final, la voluntad del Reino Unido de salir de la UE se impone a los gibraltareños, esto sería contrario a la promesa del gobierno británico de tener en cuenta sus deseos para alterar el estatus internacional.

El pronunciamiento de los gibraltareños, aunque sin valor jurídico, fue tan contundente que se convierte en una declaración de identidad política, y supone un cambio en la historia reciente de Gibraltar. En dos ocasiones anteriormente los gibraltareños se pronunciaron por plebiscito sobre su estatus internacional. En 1967 apoyaron seguir bajo control británico, en un referéndum que Naciones Unidas juzgó contrario a sus resoluciones. Tras esta votación, Gibraltar intentó la independencia, pretensión que fue rechazada por Naciones Unidas porque debía tenerse en cuenta la posición jurídica de España, que estaba en el origen de la cesión territorial. En un segundo referéndum que tuvo lugar en 2002, los gibraltareños rechazaron un plan de cosoberanía, aunque en aquel momento el Reino Unido no se planteaba abandonar la UE, circunstancia que hoy ha cambiado. Las autoridades de Gibraltar y el Reino Unido sostuvieron entonces que al haber manifestado los gibraltareños su voluntad de seguir siendo un territorio bajo soberanía británica, no cabía ya un proceso de descolonización. Pero la ONU respondió categóricamente que es esta organización quien debe decidir cuándo concluye el proceso de descolonización.

Estos antecedentes demuestran que los dos intentos de independencia (en 1967) y de régimen dependiente del Reino Unido (Orden constitucional de 2006) no pueden poner fin a la situación “colonial” de Gibraltar. Ninguna de las vías puede ser definitiva, como ha subrayado Naciones Unidas, por la simple razón de que el origen de Gibraltar fue una cesión territorial de un Estado constituido, España, a otro, Gran Bretaña, con una cláusula de retrocesión. Cualquier cambio en el estatus jurídico de aquella cesión da lugar a un derecho de España para recuperar el territorio, según el Tratado de Utrecht en el que se basa la cesión territorial.⁴

La imposibilidad de la independencia, certificada por la ONU, junto con el deseo democrático de seguir en la Unión son dos hechos incontestables que ponen a los gibraltareños ante un dilema. Si Gibraltar quiere seguir la dependencia del Reino Unido, tendrá que quedar fuera de la Unión. Si, por el contrario, Gibraltar quiere ser un territorio de la UE, donde puede disfrutar de un estatuto especial, tendrá que hacerlo de la mano de España. Si esta es la vía elegida, los gibraltareños deberían solicitar al Reino Unido la negociación con España de un régimen de cosoberanía que respete la personalidad de Gibraltar.

⁴ Martín Ortega Carcelén (2013), “Gibraltar y el Tratado de Utrecht”, ARI nº 19/2013, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/politicaexteriorespanola/ari19-2013-ortega-gibraltar-tratado-de-utrecht.

(2) La propuesta española para negociar presenta en segundo lugar la perspectiva de grandes beneficios para la economía del Campo de Gibraltar y la del Peñón.

En la actualidad, la interdependencia de las economías es reconocida por todos. Los municipios del Campo de Gibraltar se han beneficiado de diversos planes industriales y siguen teniendo un enorme potencial en sectores como la transformación de hidrocarburos y la logística. Diversos estudios de la Cámara de Comercio de Gibraltar subrayan que unos 8.000 trabajadores españoles tienen sus puestos de trabajo en el Peñón, y que los ingresos de la región circundante provenientes de Gibraltar son muy significativos. Pero esos informes reconocen también que los beneficios son mutuos. Tanto por lo que se refiere al comercio como al turismo y los intercambios humanos, Gibraltar obtiene grandes ventajas de la región circundante. El mismo Fabian Picardo ha subrayado esa interdependencia. Ante el Parlamento Europeo, Picardo dijo el 30 de enero que la relación entre Gibraltar y la comarca era “una historia de éxito europeo, de la que hay que estar orgulloso”.⁵ Además, en esa misma sesión, con un tono conciliador, apuntó que “*Gibraltar would consider any reasonable solution to safeguard border flows*”.⁶

Si la interdependencia es fuerte en la actualidad, una integración plena de Gibraltar en la región aumentaría los beneficios para todos. La eliminación de la Verja y el auge de la cooperación en diversos sectores facilitarían el desarrollo de la zona, con elementos de base como el bilingüismo o el acceso a una población muy numerosa que incluye las provincias de Cádiz y de Málaga. Esto permitiría a Gibraltar consolidarse como centro financiero y de servicios dentro de las normas de la UE, en beneficio del conjunto de la región. El uso conjunto del aeropuerto supondría un relanzamiento de las comunicaciones y del turismo. El emplazamiento estratégico entre Mediterráneo y Atlántico y de punto de encuentro entre Europa y África se vería potenciado también. A la espera de estudios económicos que cuantifiquen las ventajas de la eliminación de la frontera, cabe prever que este paso redundaría en un crecimiento económico sostenido.

(3) En tercer lugar, la propuesta española intenta evitar una situación indeseable para Gibraltar y la región circundante.

La salida del Reino Unido de la UE conllevará el abandono de la libre circulación de mercancías, trabajadores, servicios y capitales también para Gibraltar. Esto convertiría la actual línea en frontera exterior de la Unión, y justificaría un mayor control en los flujos de todo tipo. Igualmente, Gibraltar perdería acceso a las ayudas y a las políticas regionales europeas. El documento preparado por la Cámara de los Lores, publicado el 1 de marzo, ya citado, reconoce explícitamente en sus conclusiones que “*any loss of access to the Single Market in services, or to its cross-border workforce, could significantly harm Gibraltar’s economy*”. Evidentemente, la transformación de Gibraltar en espacio extracomunitario impactaría también negativamente en las regiones vecinas, pero este impacto sería menor que el que debería soportar el Peñón. A pesar de la previsible pérdida de puestos de trabajo, el Campo de Gibraltar tiene una población superior a 250.000 habitantes y un entramado industrial y de servicios considerable. En cambio, la imposibilidad de aprovechar las

⁵ Radio Algeciras, 31/1/2017, http://cadenaser.com/emisora/2017/01/31/radio_algeciras/1485845033_704849.html.

⁶ “EU Parliament hears contrasting views on Gibraltar and Brexit”, *Gibraltar Chronicle*, 31/1/2017, <http://chronicle.gi/2017/01/eu-parliament-hears-contrasting-views-on-gibraltar-and-brexite/>.

libertades comunitarias de libre circulación de servicios y capitales que ahora disfruta sería un duro golpe para la economía gibraltareña.

La salida de Gibraltar de la UE abriría de nuevo la cuestión del posible aislamiento territorial del Peñón, previsto en el Tratado de Utrecht para evitar el contrabando y los riesgos a la seguridad de España. Hay que recordar que el levantamiento de esa incomunicación se realizó en los años 1980 al hilo de la adhesión de España a las Comunidades Europeas. La historia de esa época demuestra que la decisión se tomó con la convicción de que los intercambios iban a facilitar las negociaciones sobre la soberanía. La Declaración de Bruselas de 27 de noviembre de 1984 estableció un vínculo expreso entre el libre tránsito y el inicio del proceso negociador, en vísperas de la entrada de España en el Mercado Común. El hecho de que el Reino Unido decida salir de la Unión ahora ejerce un efecto de *rebus sic stantibus* a la apertura de la frontera por parte de España y a los demás acuerdos hechos en aquel contexto. Es decir, un cambio fundamental de circunstancias con respecto al pacto de Bruselas permitiría la vuelta a la situación anterior.

(4) La propuesta para la negociación de una cosoberanía con Reino Unido presenta también la enorme ventaja de normalizar este aspecto de las relaciones entre dos países que son socios y aliados. Las relaciones entre España y el Reino Unido son excelentes, pero es obvio que Gibraltar las enturbia en ocasiones y plantea cuestiones espinosas. La presencia de submarinos nucleares, los incidentes entre guardacostas, el vertido de bloques en el mar y el uso del aeropuerto son sólo algunos ejemplos de situaciones embarazosas que sería mejor dejar atrás. Los excesos retóricos de las dos partes también deben ser abandonados. La cesión territorial hecha hace 300 años con un fin militar no tiene sentido hoy entre aliados, sobre todo cuando el Reino Unido podría seguir utilizando la base. La naturaleza colonial especial que se dio posteriormente a la posesión británica no justifica la independencia, según ha declarado Naciones Unidas. Por tanto, se trata de una situación irregular que importuna las relaciones bilaterales, y que podría resolverse con buena voluntad de manera negociada y pacífica. Un acuerdo entre España y el Reino Unido no afectaría a los intereses británicos y salvaguardaría los deseos de los gibraltareños.

(5) Por último, las ideas para la negociación presentadas por España permiten una integración específica pero definitiva de Gibraltar en la UE. Desde la entrada del Reino Unido en las Comunidades en 1972, Gibraltar ha gozado de un régimen especial, pues no se le aplica el régimen aduanero común, lo que *de facto* significa que la libre circulación de mercancías se ve afectada. Tampoco se aplica el IVA, y el territorio no participa en Schengen. En cambio, salvo esas y otras excepciones, el conjunto de normas de la UE son aplicables, y el Reino Unido es responsable de ello según corrobora el artículo 355(3) del Tratado de Funcionamiento de la UE.

Este régimen especial ha planteado un importante problema por lo que se refiere a la fiscalidad y el contrabando. Al no imponer el IVA y al no aplicarse el impuesto especial que recolecta la Unión como arancel aduanero común (*excise duties*) frente a productos como el tabaco y el alcohol, Gibraltar importa muchos de esos bienes que después se usan para el contrabando hacia España con perjuicio para la hacienda española y comunitaria. La Oficina Anti-Fraude de la UE, OLAF, estimó en 2014 que más de la

mitad del tabaco que se había introducido en España de manera ilegal provenía de Gibraltar. Del mismo modo, se permite el aprovisionamiento de combustible a buques sin pagar esos impuestos indirectos, lo que equivale a una competencia desleal.

Por otro lado, por lo que se refiere a la fiscalidad directa, Gibraltar está obligado por las reglas de la UE, y por las normas comunitarias sobre compañías mercantiles y sobre prácticas financieras, a pesar de lo cual ha utilizado su posición especial para facilitar la elusión fiscal. En concreto, la Comisión Europea ha iniciado una investigación sobre los acuerdos con 165 compañías sobre exención de impuestos (*tax rulings*) entre 2011 y 2013, compañías que muchas veces no tenían en Gibraltar más que una sede ficticia. La Comisión estima que esos pactos fiscales equivalen a ayudas estatales, prohibidas por los artículos 107 y siguientes del TFUE. La investigación no está terminada pero el informe de la Comisión es demoledor.⁷ Igualmente, la exención de impuestos en el juego *online* realizado por compañías basadas en el Peñón ha abierto un caso entre el Reino Unido y Gibraltar. Utilizando otra ficción, Gibraltar permitía a las empresas radicadas allí pagar ganancias de apuestas sin deducir impuestos, cuando los ciudadanos que ganaban esas apuestas tenían que pagar impuestos del 15% en el Reino Unido y del 25% en España. Resulta interesante subrayar que esta cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la UE sea un litigio entre el propio fisco británico y la asociación de apuestas de Gibraltar (GBGA). En este caso, el abogado general de la UE ha manifestado que el Reino Unido y Gibraltar no pueden considerarse dos entidades separadas a la hora de cumplir normas sobre impuestos.⁸

Las diversas prácticas de Gibraltar sobre impuestos descritas hasta aquí suponen un grave perjuicio para la hacienda española (y para la británica) y para la de la propia Unión, que también deja de recaudar el arancel de los productos que vienen del exterior y que son destinados a contrabando. Es cierto que las autoridades de Gibraltar han hecho esfuerzos por cumplir los estándares introducidos en los últimos años sobre blanqueo de dinero y otras normas financieras. Sin embargo, estos esfuerzos no son suficientes, como demuestran los casos perdidos por el Reino Unido en nombre de Gibraltar ante el Tribunal de Justicia de la UE, o las advertencias repetidas de la OCDE hacia el Peñón. La posición de Gibraltar entorpece otros aspectos de la cooperación comunitaria, como por ejemplo la declaración de Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) en el mar, que afecta a la pesca y la protección del medio ambiente, una cuestión que dio lugar a una crisis continuada entre 2013 y 2015,⁹ o también el avance de la legislación en asuntos de justicia e interior, o en la regulación de la aviación civil.

⁷ Informe de la Comisión Europea en el caso sobre “United Kingdom - Gibraltar corporate tax regime”, C(2014) 6851 final, 1/X/2014, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/250265/250265_1784365_398_2.pdf.

⁸ Conclusiones del abogado general de la UE, 19/II/2017, en el asunto C-591/15 sobre impuestos en los juegos de azar, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=186974&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=502462>.

⁹ Véase Alejandro del Valle (ed.) (2015), *Cuadernos de Gibraltar*, Universidad de Cádiz, <http://catedras.uca.es/jean-monnet/revistas/cuadernos-de-gibraltar/contenidos/01/cgib01-numero-completo-full.pdf>.

Si Gibraltar quiere seguir perteneciendo a la UE, como demostró claramente el referéndum, sus prácticas jurídicas y económicas deben respetar la legalidad europea. Gibraltar puede disfrutar de un régimen especial dentro de la UE. Puede convertirse en un centro financiero y de servicios de primer orden en el contexto de su región. Para todo ello debe definir un nuevo *modus operandi* acorde con su deseo de pertenecer a la Unión. La propuesta negociadora de España enfatiza que, a partir de una soberanía hispano-británica, Gibraltar seguiría “beneficiándose de la libre circulación de trabajadores y capitales y de la libre prestación de servicios... Además, España velará para que Gibraltar se beneficie de las políticas de la Unión Europea y propondrá a ésta que se establezcan las excepciones necesarias para tener en cuenta las especificidades de Gibraltar, siempre compatibles con el Derecho de la UE”.

Mayoría de edad

El resultado del referéndum sobre el *Brexit* muestra que los gibraltareños están preparados para tomar decisiones importantes sobre su futuro. La perspectiva de la independencia ha sido negada repetidamente por Naciones Unidas. Los controles aduaneros de una frontera exterior harían que la economía de Gibraltar sufriera un fuerte descenso, y que los problemas jurídicos con España se multiplicasen. Frente a este escenario indeseable, los gibraltareños tienen la oportunidad de declarar una mayoría de edad con respecto al tutelaje británico y tomar un nuevo curso de acción. El 96% de la población que declaró su preferencia por permanecer en la UE puede solicitar al Reino Unido negociar con España para mantener su estatus europeo. La propuesta de cosoberanía tiene en cuenta los intereses de los gibraltareños y de toda la región. Es una propuesta abierta e inclusiva. En el momento actual, el antiguo dilema entre ser británicos o españoles ya no tiene sentido, porque los gibraltareños pueden disfrutar las dos nacionalidades a la vez. El verdadero dilema es entre ser ciudadanos europeos o guardar un estatus “colonial” anticuado y posiblemente aislado.

Por lo que se refiere a la economía, el actual modelo económico de Gibraltar no tiene recorrido en un escenario de salida de la UE. Un posible aislamiento impediría el acceso al territorio circundante y a los mercados europeos. La mayoría de edad de los gibraltareños también debe referirse a la viabilidad económica en el futuro. El deseo democrático de pertenecer a la UE ha de ser consistente con el cumplimiento de las normas comunitarias sobre actividades económicas, empresariales y financieras. Es el precio de participar en el primer polo económico mundial, con el mayor nivel de vida, de derechos y libertades.

El referéndum sobre el *Brexit* reveló que existe una brecha entre los intereses del Reino Unido, por un lado, y los intereses de Gibraltar por otro. Incluso aunque al final el Reino Unido decidiese no terminar el proceso de separación de la UE (porque se produzca un vuelco en la opinión pública, por ejemplo) el plebiscito del 23 de junio habría demostrado la enorme diferencia de intereses entre la colonia y la metrópoli. En estas circunstancias, los gibraltareños deberían tomar una decisión coherente sobre su futuro, sin abandonar sus características propias ni su personalidad. El punto de partida de Gibraltar justifica un estatuto específico que debe consagrarse en el marco de la UE. La propuesta de negociación ofrecida por España es adecuada, ya que Gibraltar podría disfrutar de una gran autonomía, similar o superior a la que tiene actualmente, guardando su carácter

británico y añadiendo un elemento español que, de hecho, ya existe por las intensas relaciones con su entorno.

Hoy en día, la posición de los gibraltareños sobre la propuesta de soberanía conjunta es reticente, aunque también se observan distancias con las posiciones de Reino Unido. Es posible que, con el paso del tiempo, las ventajas de dicha propuesta se hagan más evidentes. Incluso, comienzan a detectarse actitudes en Gibraltar que pueden abrir la puerta a futuros acuerdos. Ante el Parlamento Europeo, el 30 de enero pasado, el ministro principal Fabian Picardo afirmó: “*Gibraltar has always had a different status in the EU to the UK and in so far as the remaining member states agree and Gibraltar wishes, we should be able to enjoy any opt in or make other realistically and geographically sensible arrangements*”.¹⁰

Conclusión

El resultado del referéndum sobre el *Brexit* muestra una tensión entre los intereses británicos y los gibraltareños. La salida del Reino Unido de la UE significará muy probablemente una pérdida del acceso a las libertades comunitarias por parte de Gibraltar. Al convertirse en territorio extracomunitario, los controles fronterizos deberán ser más exigentes, y la situación previa a la Declaración de Bruselas de 1984 puede restablecerse. Ante esta coyuntura, los ciudadanos de Gibraltar tendrán dos opciones: o bien deciden abandonar la Unión, como el Reino Unido, o bien apuestan por la permanencia a través de un acuerdo con España que respete su personalidad, su autonomía y tradiciones.

En octubre de 2016 España presentó una propuesta de nueva solución para Gibraltar, que incluía una cosoberanía hispano-británica sobre el territorio, una doble nacionalidad para los gibraltareños, una autonomía política y un estatuto especial dentro de la UE, como ideas para iniciar las conversaciones. Es obvio que primero deben desarrollarse negociaciones multilaterales sobre el *Brexit*, y el caso de Gibraltar sólo será tratado al final. Pero la propuesta española presenta claras ventajas y tiene en cuenta los intereses de todas las partes. Aunque corresponde al Reino Unido decidir sobre dicha propuesta, los ciudadanos de Gibraltar, que han manifestado casi unánimemente su voluntad de ser ciudadanos europeos, tienen en su mano reclamar un futuro acorde con su deseo de pertenecer a la UE.

¹⁰ *Gibraltar Chronicle*, 31/1/2017, <http://chronicle.gi/2017/01/eu-parliament-hears-contrasting-views-on-gibraltar-and-brexit/>. También en el Reino Unido nuevas voces están pidiendo otra política para Gibraltar: Oliver Bullough, “Defend Gibraltar? Better condemn it as a dodgy tax haven”, *The Guardian*, 9/1/2017, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/apr/08/defend-gibraltar-condemn-it-as-dodgy-tax-haven>.