

## La crisis de Gibraltar y las medidas, opciones y estrategias de España

**Alejandro del Valle Gálvez** | Catedrático de Derecho Internacional Público, Cátedra Jean Monnet de Derecho de la UE, Universidad de Cádiz.

### Tema

Se analiza la crisis abierta en julio y agosto de 2013 con Gibraltar y el Reino Unido con motivo de la creación unilateral por Gibraltar de un arrecife artificial en las aguas tradicionales de pesca española y las subsiguientes medidas de reacción, en el contexto de las opciones y estrategias de España en la controversia histórica.

### Resumen

La controversia de Gibraltar se ha reavivado y enconado con la acción unilateral del Gobierno de Gibraltar de crear un arrecife con bloques de hormigón en las aguas reclamadas por España. Más allá de las cuestiones de pesca y medioambiente, la controversia sobre las aguas que rodean el Peñón confiere un añadido de conflictividad en la reclamación de soberanía, en una situación general de bloqueo en los cauces negociadores hispano-británicos. Tras analizar las posibles opciones estratégicas de España ante la cuestión de Gibraltar hoy (reactivación del proceso bilateral de Bruselas y del foro tripartito, la opción judicial internacional, la búsqueda de un estatuto nuevo internacional para Gibraltar y la reclamación de perfil bajo que busca limitar los abusos de la posición de Gibraltar), se determina que el paquete de medidas anunciado como reacción por el Gobierno de España se inscribe en la opción estratégica tradicional de firmeza ante las actuaciones ilegales de Gibraltar o que provocan menoscabo de los derechos de España. También este paquete de medidas, aunque no busca una solución a la controversia, sí pretende establecer un objetivo importante, las mesas de trabajo *ad hoc* cuatripartitas (los dos Estados más Gibraltar y la Junta de Andalucía), aunque algunas acciones ofrecen ciertas dudas como las medidas de refuerzo del control en la Verja y la tasa de 50 euros por el cruce de la frontera, y tienen el riesgo de hacer perder la confianza a medio plazo de los gibraltareños. Con posterioridad se ha desvelado que existe en estudio un plan general de ofensiva en foros internacionales para potenciar la reclamación, que en la práctica contempla las cuatro opciones estratégicas que tiene España. Sin embargo, la recuperación de Gibraltar como acción política internacional de envergadura requiere previamente conciliar un amplio consenso interno, estableciendo claramente los objetivos a medio y largo plazo de nuestra acción exterior reivindicativa; además, requiere afrontar delicadas cuestiones relacionadas con la seguridad de las bases militares británicas en el Peñón, así como con el inevitable comparativo político internacional con Ceuta y Melilla.

## Análisis

La crisis diplomática abierta en julio y agosto de 2013 entre el Reino Unido y España por el conflicto sobre la pesca y protección medioambiental en las aguas en torno al Peñón ha motivado el anuncio por el Ejecutivo español de una serie de medidas respecto a Gibraltar. La escalada con el Reino Unido ha llevado a protestas por los controles en la Verja y a un apoyo nítido británico a las autoridades del Peñón, coincidiendo con la visita de varios buques de la Royal Navy en el marco de unos ejercicios navales. Se plantean diversas cuestiones relacionadas con la validez de las medidas españolas y con la estrategia actual de España respecto a la controversia histórica.

Analizaremos a continuación el contexto en el que se sitúan estas medidas, al objeto de poder incardinarlas luego en el contexto de las opciones estratégicas de España sobre Gibraltar.

### *La situación actual de bloqueo negociador y crisis*

El punto de partida es la situación, históricamente muy preocupante, de *impasse* que se vive respecto al tema de Gibraltar, puesto que no tenemos en la actualidad canales validos de dialogo hispano-británicos sobre la controversia, ni que incluyan a Gibraltar para la cooperación transfronteriza. En efecto, con los cambios en los Gobiernos en 2010-2011, los canales institucionales se bloquearon formalmente en 2012: el foro tripartito de diálogo al exigir España su remodelación en cuatripartito, oponiéndose el Reino Unido a esta recomposición del foro instaurado bilateralmente en octubre de 2004.<sup>1</sup> Por otra parte, el Reino Unido se opuso de nuevo en 2012 a la reactivación del proceso bilateral de Bruselas de 1984, al exigir para ello la aquiescencia gibraltareña.

La ausencia de dialogo se ha vivido de manera intensa con numerosos incidentes en la Bahía, con motivo de faenas de pesca o de presencia en aguas en torno al Peñón –las denominadas *British Gibraltar Territorial Waters*– de barcos de la Royal Navy, Armada, Guardia Civil y Royal Gibraltar Police. Particularmente durante 2012 y 2013 hemos asistido a las medidas de suspensión por Gibraltar del acuerdo informal de 1999 entre Gibraltar y las cofradías de pescadores<sup>2</sup> –el anterior acuerdo oficial de pesca de 1998 entre los ministros Abel Matutes y Robin Cook nunca llegó a aplicarse–,<sup>3</sup> involucrando un tema de protección del medio ambiente que llevó a la suspensión y prohibición de pesca –con posteriores reuniones e Informes– y luego a la medida unilateral de Gibraltar de crear un arrecife con 70 bloques de hormigón en julio de 2013, que en la practica han eliminado la posibilidad de continuar con la pesca en la zona. De trasfondo tenemos claramente la jurisdicción sobre las aguas y la protección

---

<sup>1</sup> Puede verse el análisis de Alejandro del Valle Gálvez (2012), “Gibraltar, de foro tripartito a cuatripartito: entre la cooperación transfronteriza y la soberanía”, ARI nº 21/2012, Real Instituto Elcano, 23/III/2012, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano/es/zonas\\_es/europa/ari21-2012](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano/es/zonas_es/europa/ari21-2012).

<sup>2</sup> <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmselect/cmcaff/366/9042006.htm>.

<sup>3</sup> <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm199899/cmselect/cmcaff/366/9042004.htm>.

medioambiental de las mismas, complicada al haberse establecido dos Lugares de Interés Comunitario –uno británico y otro español– de forma parcialmente solapada en esas aguas (véanse las Figuras 1 y 2).

El Gobierno español solicitó en un principio que continuara la aplicación del acuerdo informal de 1999 y recientemente ha adoptado una serie de medidas ante el hecho consumado de la eliminación de la posibilidad de pescar. Como hay que tener presentes las finalidades políticas de las acciones de Gobierno, conviene situarnos en una perspectiva general para saber qué objetivo concreto persiguen la batería de medidas españolas, y en qué lugar se inscriben en el contexto de las opciones reales posibles para España en la controversia gibraltareña.

### *Las opciones estratégicas de España*

Suele comentarse que España ha carecido de continuidad en su estrategia respecto a Gibraltar y es cierto que ha habido cambios importantes no consensuados de enfoque con los distintos Gobiernos (por ejemplo, tanto la creación como luego la supresión del foro tripartito de diálogo). Sin embargo, hay una serie de líneas constantes en la España democrática: en particular, la política de acercamiento a la población de Gibraltar, y la negociación con el Reino Unido bajo el mandato descolonizador de la ONU. Pero incluso estos ejes se encuentran hoy cuestionados o con síntomas de agotamiento.

En este marco, ¿cuales son las opciones de actuación de España? En la situación actual, el abanico de opciones estratégicas de España,<sup>4</sup> es en realidad muy limitado:

- (1) La reactivación del proceso de Bruselas y del foro de diálogo, o el establecimiento de algún formato de negociación. El mandato de la ONU de negociar para llevar a cabo la descolonización de Gibraltar habíamos conseguido, en la primera década del Siglo XXI, encauzarlo de manera razonable y con la bendición de la Asamblea General de la ONU: la negociación bilateral sobre soberanía por el proceso de Bruselas, las cuestiones de cooperación transfronteriza con el foro tripartito de diálogo (que a su vez tenía en la Comisión Mixta Gibraltar-Mancomunidad de Municipios una vertiente de cooperación local). Sin embargo, ambos cauces están hoy cegados, ya que si el Reino Unido se opone al reinicio del proceso de Bruselas, España se opone al reinicio del foro de diálogo. Además, estos dos canales responden a una exigencia de descolonización de la ONU, que no es aceptada como tal por el Reino Unido en la actualidad. No sólo las narrativas británica y gibraltareña ocultan que en la sociedad internacional el único estatuto legal de Gibraltar es el de Territorio No Autónomo, y uno de los pocos territorios pendientes de

---

<sup>4</sup> Puede verse, A del Valle (2013), “España y la cuestión de Gibraltar a los 300 años del Tratado de Utrecht”, ARI nº 23/2013, Real Instituto Elcano, 20/VI/2013, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano-es/zonas\\_es/ari23-2013-gonzalez-galvez-espana-gibraltar-300-anos-tratado-utrecht](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano-es/zonas_es/ari23-2013-gonzalez-galvez-espana-gibraltar-300-anos-tratado-utrecht).

descolonizar, donde la ONU reitera año tras año que la autodeterminación pasa por conversaciones hispano-británicas de cara a la reintegración territorial a España, sino que especialmente entienden obsoleta y no aplicable esta doctrina, pues consideran que el “pueblo” de Gibraltar ya se ha “autodeterminado” con la Constitución de 2006.

- (2) La opción judicial. La opción de acudir a un tribunal –principalmente al Tribunal Internacional de Justicia de La Haya (TIJ)– es altamente improbable, pues el TIJ no puede conocer automáticamente de un recurso de este tipo, y necesita para este fin de un compromiso expreso hispano-británico. Además, es una alternativa de altísimo riesgo para nuestro país, pues el mejor escenario de una sentencia favorable no resolvería por sí mismo la controversia –sino que reforzaría la posición española de cara a la negociación–, mientras que el peor escenario de una sentencia desfavorable para España sería catastrófico para la posición que mantenemos con apoyo de la ONU desde hace 50 años, y de hecho esta sentencia daría origen legal y práctico a un nuevo micro-Estado europeo bajo protectorado y bandera británicas. Con todo, la búsqueda de un acuerdo británico para un compromiso de sometimiento al TIJ es posible –aunque improbable su logro– y es una opción que requeriría un consenso interno amplísimo, pues supondría dejar en manos de los jueces internacionales la reivindicación plurisecular española.
- (3) La negociación imaginativa de una solución *ad hoc* para Gibraltar. Conducida o no bajo el proceso de Bruselas, una solución “a medida” que buscara un estatuto internacional permanente y estable a Gibraltar es una buena opción para España, si bien supone conciliar tres intereses nucleares muy diferentes: el militar británico, la consulta a Gibraltar y la recuperación de algún modo de la soberanía española. Pero podrían existir fórmulas únicas para el caso único gibraltareño (por ejemplo, un modelo inspirado en Andorra, o Mónaco, para una ciudad internacional con estatuto asociado a la UE, y vinculada a la comarca campogibraltareña). Esta opción es la que podría darle a España mejores resultados en sus pretensiones de resolución definitiva, pese a los importantes riesgos interiores (nacionalismos independentistas) y exteriores (reivindicación permanente marroquí de Ceuta y Melilla), por lo que requeriría, también, de un consenso nacional histórico.
- (4) La reclamación de perfil bajo: mantener la reivindicación apoyada en la doctrina de la ONU y aplicar restrictivamente el Tratado de Utrecht. Se trata de la opción tradicional de dificultar la existencia peculiar de Gibraltar, buscando todos los aspectos y posibilidades que puedan limitar sus prerrogativas y los abusos de su posición. Esto en realidad no es una solución sino una fórmula de presión al Reino Unido y a Gibraltar de cara a negociaciones y acuerdos, que a falta de formatos y vías de dialogo (como en la actualidad) aumenta el bloqueo y el riesgo de escalada. Los conflictos han sido especialmente agudos desde 2009 en la controversia respecto a los espacios marítimos en torno al Peñón, pues no

se ha querido adoptar un *modus vivendi* o acuerdo práctico de ejercicio provisional de jurisdicciones claramente establecido en esas aguas.

### *Las medidas propuestas por España en agosto de 2013*

Un problema inicial al abordar estas medidas es que se trata de un plan de medidas propuestas o anunciadas en medios de comunicación, y no de decisiones adoptadas jurídicamente por el Gobierno de España. Estas acciones anunciadas se inscriben en la opción tradicional (4) de limitar las actividades ilegales o abusivas de Gibraltar. Se trata de una serie de medidas de retorsión que tiene como finalidad volver al *statu quo ante* de pesca y medioambiente, y que fueron anunciadas como reacción al lanzamiento de bloques de hormigón por Gibraltar en la zona tradicional de pesca.

En concreto, se deduce de declaraciones a los medios del ministro de Asuntos Exteriores y del presidente de Gobierno, y noticias de prensa,<sup>5</sup> el estudio en curso del siguiente plan de medidas:

- Denuncia ante la Fiscalía de Medio Ambiente y la Comisión Europea de los vertidos de hormigón.<sup>6</sup>
- Plan contra el fraude fiscal, y en concreto iniciar una inspección fiscal de 6.700 gibraltareños residentes en España.
- Reforzar las inspecciones en la Verja para controlar el contrabando, el blanqueo de dinero y los tráfico ilícitos.
- Modificar la Ley del Juego para que utilicen servidores españoles las empresas de juego por Internet o casinos *online* de Gibraltar.
- Anular algunos acuerdos adoptados en el marco del foro tripartito, en particular en la Declaración de Córdoba<sup>7</sup> relativa al tráfico aéreo, cerrando el espacio aéreo y restringiendo parte de los vuelos a Gibraltar.
- Bloquear la entrada a Gibraltar de hormigón y otros materiales de construcción.
- Estudiar la posibilidad de crear una tasa de 50 euros para entrar y 50 euros más para salir de Gibraltar, cuya recaudación ayudaría a los pescadores damnificados por la destrucción de los caladeros.
- En este contexto, se han anunciado medidas contra la práctica de *bunkering* en las aguas en torno al Peñón, que en su mayor parte son Zona Especial de Conservación (ZEC) española, tras el Real Decreto 1620/2012 de 30 de noviembre, por el que se

---

<sup>5</sup> Entrevista al ministro García-Margallo en *ABC*, 5/VIII/2013, <http://www.abc.es/espana/20130804/abci-garcia-margallo-entrevista-201308032026.html>, <http://www.abc.es/espana/20130803/abci-freno-provocaciones-gibraltar-201308031313.html>, y declaraciones del presidente de Gobierno, 9/VIII/2013, <http://www.lamoncloa.gob.es/Presidente/Actividades/ActividadesNacionales/2013/090813RajoyMallorca.htm>.

<sup>6</sup> <http://www.europasur.es/articulo/gibraltar/1575200/espana/protesta/ante/la/ue/por/lanzamiento/hormigon/mar.html>.

<sup>7</sup> 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/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/europa/ari+107-2006](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari+107-2006).

declara una ZEC en el Lugar de Importancia Comunitaria “Estrecho Oriental”<sup>8</sup> (véase la Figura 2).

Igualmente, se han iniciado los trámites para adoptar una Orden del Ministerio de Agricultura para ayudas a la flota pesquera de Algeciras y La Línea.<sup>9</sup>

Junto a ello, tenemos como un hecho directamente vinculado a la reacción española, la existencia de retenciones en el paso fronterizo de la Verja por controles reforzados en esta frontera exterior europea. Esto provocó una conversación entre el primer ministro Cameron y el presidente Rajoy,<sup>10</sup> seguida de conversación entre los ministros de Asuntos Exteriores, que acordaron según España la creación grupos de trabajo *ad hoc*.<sup>11</sup> Por su parte, el Reino Unido ha anunciado el estudio del inicio de medidas sin precedentes contra estos controles.<sup>12</sup>

En el tema de los controles de la Verja hay que subrayar que aunque no es una frontera reconocida por España, sí es un paso fronterizo donde se ejerce el control de personas y mercancías. Hay una presunción a favor de la legalidad de la acción española, dadas las características de frontera exterior terrestre europea del espacio Schengen, del que está fuera el Reino Unido, no perteneciendo además Gibraltar a la unión aduanera. Esta presunción de legalidad hace recaer la carga de la prueba de la ilegalidad en quien la proclama. Por supuesto, todo el mundo sabe en la zona desde hace años que las crisis políticas repercuten inmediatamente en una lentitud en el paso fronterizo. Sin embargo, los problemas de retención en el paso fronterizo de Gibraltar ya han sido objeto en años anteriores de numerosas quejas ante la Comisión, ninguna de ellas desembocando en un recurso ante el TJUE. Naturalmente que exasperan a gibraltareños y campogibraltareños, y transmiten una directa sensación de vulnerabilidad a Gibraltar, por lo que no es de extrañar el anuncio de denuncias ante instancias internacionales por estos controles que califican de “inhumanos”. Pese a la fuerte presunción de legalidad a favor de España de estos controles al efectuarse conforme al Código de Fronteras Schengen<sup>13</sup> (guiándose según España por los principios de aleatoriedad, proporcionalidad y no discriminación), el extraordinario aumento de las retenciones y su sincronía con el conjunto de medidas adoptadas contra Gibraltar puede restar objetividad a los controles que desde la crisis se efectúan en el paso fronterizo.

---

<sup>8</sup> [http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-14698](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-14698).

<sup>9</sup>

<http://www.lamoncloa.gob.es/ServiciosdePrensa/NotasPrensa/MinisterioAgriculturaAlimentacionMedioAmbiente/2013/120813AyudasPesca.htm>.

<sup>10</sup>

<http://www.lamoncloa.gob.es/Presidente/Actividades/ActividadesInternacionales/2013/070813rajoycameron.htm>.

<sup>11</sup> Comunicado 144 del MAEC, 7/VIII/2013,

[http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Comunicados/Paginas/2013\\_COMUNICADOS/20130807\\_COMUNICADO144.aspx](http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Comunicados/Paginas/2013_COMUNICADOS/20130807_COMUNICADO144.aspx).

<sup>12</sup> <http://www.elmundo.es/elmundo/2013/08/12/espana/1376305796.html>.

<sup>13</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006R0562:ES:HTML>.

En cambio, la eventual tasa de 50 euros tiene en principio una fuerte presunción en contra de su legalidad. A salvo de un completo análisis jurídico de la medida y de su justificación –pues corresponde a España, que es quien va a introducir la medida, la carga de la prueba de su legalidad–, la tasa de congestión o de frontera de 50 euros plantea, de entrada, bastantes problemas. En principio, se trata de una medida que no puede apoyarse directamente en las restricciones del Tratado de Utrecht, pues sólo el apartado primero y último del Art. X se encuentran claramente en vigor en nuestra opinión, por lo que las limitaciones de comunicación del párrafo segundo, muy probablemente no están en vigor; y si lo estuviesen estarían en contradicción con el Tratado de la UE, que tiene prioridad sobre Tratados anteriores. En realidad, como impuesto o tasa de –o en– frontera, contiene a mi juicio varios aspectos que tiznan de dudosa la medida propuesta: (1) su aparición originada por, o en coincidencia con, un problema o crisis de naturaleza política –en este sentido, la motivación expresa de destinar la recaudación a los pescadores supone confesar la motivación política de la medida–; (2) la proporcionalidad de la medida plantea dudas si no se vincula directamente al control técnico del paso en frontera exterior y las retenciones y problemas que comporta; (3) la muy probable consideración de que una tasa de 50 euros en la entrada y otros 50 a la salida –100 euros por el cruce de una frontera en un país donde el salario mínimo interprofesional es de 645 euros– tiene un efecto *disuasorio* para el ejercicio de la libre circulación de personas y ciudadanos en el espacio de la UE; y (4), en fin, una tasa similar adoptada (tasa de “descongestión” de 5 euros a vehículos) en 2010 por el Ayuntamiento de La Línea de la Concepción ya fue considerada ilegal por la Abogacía del Estado y suspendida por un Juzgado de Algeciras.

Pero, independientemente de la controvertida tasa en estudio, el principal problema de estas medidas es que no buscan la solución de la controversia –como todas las que se adoptan bajo la modalidad (4) que comentamos, de restricción de comportamientos abusivos de Gibraltar– y al estar desvinculada de nuestro principal arsenal argumentario –la doctrina de descolonización de la ONU– puede fácilmente presentarse como una represalia política. Desde luego, es claro el objetivo inmediato de mostrar firmeza ante Gibraltar y no aceptar sus acciones en menoscabo de los derechos de España, así como resaltar su vulnerabilidad y dependencia de nuestro país –objetivo éste que se ha cumplido ampliamente–. La finalidad de regresar a la situación de pesca anterior al acto unilateral gibraltareño del lanzamiento de bloques de hormigón reafirma igualmente la soberanía española sobre las aguas.

Sin embargo, algunas medidas, como las anunciadas de revisar o anular los acuerdos de *soft law* adoptados en el foro tripartito suponen una radical quiebra de la búsqueda de confianza con la población gibraltareña, que es un eje de acción tradicional de la España democrática.

Hay otro objetivo mediato o de estrategia negociadora para la cooperación transfronteriza que podemos detectar en las medidas, que es lograr de alguna manera la pretensión inicial del Gobierno de Rajoy sobre Gibraltar: instaurar el dialogo a cuatro

partes. Este objetivo de mesas o grupos *ad hoc* cuatripartitos –según noticias de prensa, comprometida por carta del ministro Hague del 14 de abril de 2012, aunque el Foreign Office se refiere a explorar un diálogo *ad hoc* que incluya a Gibraltar–<sup>14</sup> podría justificar de por sí el plan de medidas español en caso de crear un cauce permanente cuatripartito. Sin embargo, el objetivo de establecer las mesas cuatripartitas parece más limitado y podría en el mejor de los casos –y suponiendo que Gibraltar acepte, pues ya ha anunciado que no lo hará–<sup>15</sup> lograr que la Junta de Andalucía y la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar se sienten en pie de igualdad con Gibraltar, España y el Reino Unido para tratar ciertos temas puntuales. Con todo, tanto la Junta como la Mancomunidad estaban ya integrados de forma permanente en la estructura del foro de diálogo –en la Comisión Mixta coordinada con el foro–. El avance sería entonces lograr por otra vía la recomposición puntual a cuatro del foro tripartito de diálogo, como quería el Gobierno en enero de 2012 como cuestión de principio, aunque en un nuevo formato (un nuevo “mecanismo de cooperación local”, según refleja la divergencia de enfoques de la última decisión sobre la cuestión de Gibraltar adoptada por la Asamblea General de la ONU el 18 de diciembre de 2012).<sup>16</sup>

Desde luego, si España obtiene las mesas cuatripartitas o un mecanismo de cooperación local sería un logro, y permitiría tener al menos un cauce institucional para la discusión, negociación y adopción de acuerdos. Se ha demostrado imprescindible contar con alguna estructura de al menos cooperación transfronteriza, sin el cual se disparan las crisis diplomáticas, si bien su entidad tendría menor alcance que el foro tripartito: este último es actualmente descalificado principalmente por el reconocimiento simbólico a Gibraltar de interlocución directa en igualdad para cuestiones transfronterizas. No obstante, el foro permitió un formato permanente con procedimientos preestablecidos y agenda abierta para cotidianamente estar negociando y acordando con británicos y gibraltareños cuestiones directa o indirectamente relativas a Gibraltar.

En suma, con la batería de medidas anunciada podríamos conseguir ciertos objetivos políticos de firmeza ante la unilateralidad gibraltareña y, en el mejor de los casos, las mesas cuatripartitas *ad hoc* sobre pesca y medio ambiente como cauce de diálogo transfronterizo. Sin embargo, se trata de objetivos que no persiguen la solución de la controversia y ponen en cuestión la política de convivencia normalizada con la población que es un eje de acción de la España democrática. Mientras tanto, el Reino Unido se mantiene separado del conflicto directo y garantizado su *statu quo*. Aparte de que ciertas medidas –como la tasa de congestión de frontera– si se adoptan, pueden

---

<sup>14</sup> FOC Press Release 07.08.2013, <https://www.gov.uk/government/news/foreign-secretary-calls-spanish-foreign-minister-garcia-margallo>

<sup>15</sup> Gibraltar Press Release 585/2013 de 07.08.2013, <https://www.gibraltar.gov.gi/images/stories/PDF/pressoffice/pressreleases/2013/585-2013.pdf>

<sup>16</sup> <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N12/542/89/PDF/N1254289.pdf?OpenElement>

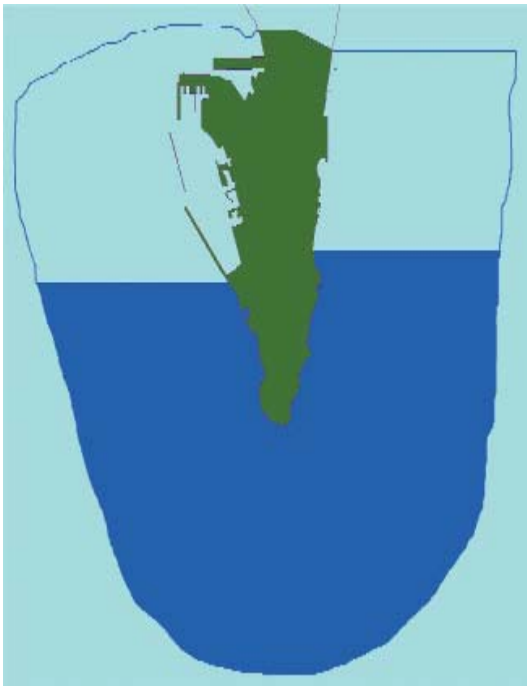


traernos muchos sinsabores jurídico-políticos.

No obstante, un cambio completo de perspectiva parece haberse efectuado posteriormente, al desvelarse que este plan de medidas se complementa con otras opciones y estrategias que prepara España sobre Gibraltar.<sup>17</sup> Se trata al parecer, y a salvo de su confirmación, de medidas estratégicas en una política de ofensiva general para plantear el tema de Gibraltar en foros internacionales como la UE o la ONU –en su Asamblea General y en el Consejo de Seguridad–. En concreto, se contempla un proyecto de resolución no de consenso sobre la cuestión de Gibraltar, que lleve a votación en la Asamblea General, y asociando a la controversia gibraltareña la reivindicación de las islas Malvinas/Falkland, creando un “frente común” con Argentina de cara a someter la cuestión al Consejo de Seguridad. Estas medidas incluyen sopesar un recurso ante Tribunales Internacionales.

Si se confirma este plan estratégico, entonces habría que valorar de manera diferente la batería de medidas fronterizas propuestas este agosto, al inscribirse como puntuales medidas de firmeza en el marco general de una estrategia que combinaría todas las opciones reales que actualmente tiene España y que hemos referido anteriormente.

**Figura 1. Lugar de Interés Comunitario (LIC) en las aguas que rodean el Peñón de Gibraltar**



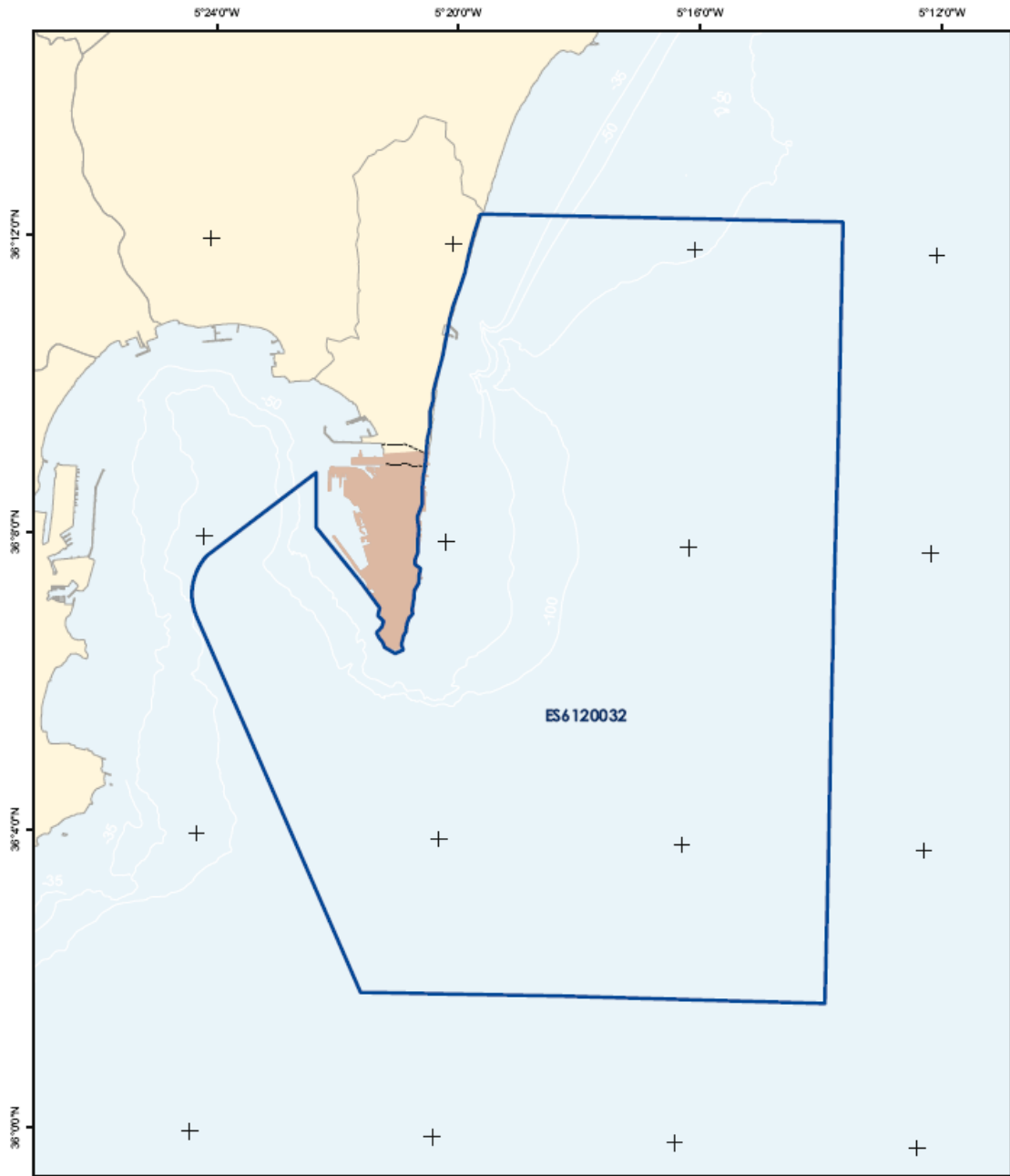
La zona en azul es la denominada *Southern Waters of Gibraltar*, reconocida en 2006 como Lugar de Interés Comunitario (LIC) por la Comisión Europea. Como se puede apreciar, el LIC británico no abarca la totalidad de las denominadas *British Gibraltar Territorial Waters*.

Fuentes: *Gibraltar Nature News*, nº 112, 2006; I. González García y A. del Valle Gálvez (eds.), *Gibraltar y el foro tripartito de diálogo*, Ed. Dykinson, Madrid, 2009, p. 541.

---

<sup>17</sup> El País 11.08.2013, [http://politica.elpais.com/politica/2013/08/10/actualidad/1376162592\\_175442.html](http://politica.elpais.com/politica/2013/08/10/actualidad/1376162592_175442.html)

Figura 2. Zona de Especial Conservación en las aguas que rodean el Peñón de Gibraltar



El Real Decreto 1620/2012, de 30 de noviembre, declaró Zona Especial de Conservación el Lugar de Importancia Comunitaria ES6120032 Estrecho Oriental de la región biogeográfica mediterránea de la Red Natura 2000, aprobando sus correspondientes medidas de conservación.

Fuentes: BOE, nº 289, de 1/XII/2012; I. González García y M. Acosta Sánchez, "La difícil aplicación de la estrategia marina europea y la protección del medio marino en la Bahía de Algeciras/Gibraltar", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 25, 2013.

### *¿Verdaderamente queremos recuperar Gibraltar?*

El actual Gobierno de España ha planteado en varias ocasiones la reclamación sobre Gibraltar, y en varios momentos de la legislatura. Si en enero de 2012 la solicitud formal a Londres era reactivar el proceso bilateral de Bruselas y reconvertir el foro de diálogo en un foro cuatripartito con la Mancomunidad de municipios del Campo –lo

que no se ha logrado por rechazo británico–, en 2013 tenemos ya en curso una batería de medidas como respuesta a la actuación gibraltareña que en principio parecen ceñidas a la vuelta al acuerdo de pesca de 1999 y a sustituir el foro por un mecanismo de cooperación local, formando unas nuevas mesas *ad hoc* cuatripartitas que incluyan a la Junta de Andalucía. Pero al hilo de esta crisis de pesca y medioambiente, con posterioridad se ha dibujado una ofensiva internacional española que en toda su amplitud pretende plantear en foros internacionales la reivindicación de Gibraltar y su descolonización, con eventual recurso a la justicia internacional. En conjunto, el planteamiento reivindicador ha ido surgiendo no desde el principio sino progresivamente, a impulsos, condicionado por las circunstancias, de forma que la estrategia global no ha sido aún desvelada en todos sus detalles; esto explica quizá que la cuestión de Gibraltar haya sido vista en medios internacionales como una excusa para difuminar el trasfondo de crisis política y corrupción del escenario nacional.

Pero si en verdad el Gobierno español ha decidido que vamos a lanzarnos a una gran ofensiva internacional para la recuperación de Gibraltar, antes de iniciar la lid con todas sus consecuencias, conviene plantear ciertas cuestiones previas.

- (1) En primer lugar, y aunque parezca una obviedad, debemos asumir que “recuperar” Gibraltar supone “negociar” una solución, en algún momento, antes o después, con el Reino Unido; y también debemos admitir que *ex ante*, durante o *ex post*, habrá que negociar o contar con la aprobación del Gobierno de Gibraltar, ya sea por ejemplo tras un acuerdo en el marco de la ONU o tras un sentencia de un tribunal internacional. Para ello, hay que determinar si existe una voluntad real de recuperar Gibraltar con todas sus consecuencias, con consenso nacional y constancia, y de mantener para este objetivo los ejes tradicionales de acción: acercamiento a la población gibraltareña y diálogo con el Reino Unido bajo el mandato descolonizador de la ONU. En este orden de ideas, es necesario tener claro y precisado el objetivo político a medio y largo plazo que se persigue. ¿Reiniciar el proceso de Bruselas? No es lo mismo encaminarse a iniciar una vía judicial de muy incierto resultado que a reforzar la doctrina descolonizadora de la ONU –que año a año nos apoya desde 1964– de cara a obligar una reapertura del diálogo bilateral con el Reino Unido. Y si este es el objetivo, ¿cuál es la finalidad del diálogo bilateral?: ¿la co-soberanía?, ¿la integración en la estructura del Estado como Comunidad Autónoma o provincia?, ¿o una formula particular de solución internacional para Gibraltar que reemplace al Tratado de Utrecht con la aprobación gibraltareña?

En este orden de cuestiones, la eventual asimilación Malvinas/Falklands-Gibraltar es una medida coyuntural política, justificada por su similitud en los planteamientos descolonizadores de la ONU, pero conviene reflexionar sobre su alcance y consecuencias. Desde luego, nuestra posición jurídica es más sólida por contar con el Tratado de Utrecht y el marco UE y OTAN, y no haber hecho recurso a la agresión bajo la égida de la ONU. Pero un frente común objetivamente supone introducir un tercer asunto y un tercer Estado en el escenario gibraltareño, lo que estructuralmente podría

distorsionar nuestra posición y someterla a avatares jurídico políticos ajenos a nuestra voluntad.

(2) En segundo lugar, si el objetivo es recuperar Gibraltar, entonces también hay que contemplar involucrar a las Cortes en el debate real sobre las bases militares británicas, que es el cogollo central o uno de los principales cogollos del problema. Si la población de Gibraltar ha aceptado los riesgos de las bases británicas, la población del Campo de Gibraltar y de España no lo ha hecho, por lo que entonces la profunda connivencia hispano-británica sobre las bases aérea, naval y de inteligencia, y el tradicional silencio de España sobre esta cuestión debería llevar a otra situación de debate en Cortes sobre unas bases militares británicas –rodeadas de aguas españolas– que no han sido consentidas por España: ni su presencia, ni dimensiones, funciones, peligros, situaciones de emergencia y planes de evacuación en la Bahía de Algeciras. Por lo tanto, los españoles deberían ser informados de cuestiones como las instalaciones de atraque y reparación de la Royal Navy para los buques y submarinos de propulsión nuclear, los tipos de misiles nucleares británicos en tránsito y estancia en la bahía de Algeciras, los depósitos de municiones de la Royal Air Force en el aeropuerto junto a la Verja, o las finalidades y servicios de las bases de datos, señales e inteligencia radicadas en Gibraltar. De cara a buscar una solución a la controversia, la situación de privilegio militar y estratégico de los británicos no puede mantenerse a costa de la seguridad de los españoles.

(3) En tercer lugar, en el caso de querer llegar a una solución para Gibraltar –judicial o política negociada con el Reino Unido–, en mi opinión habría fórmulas que harían posible orillar los efectos *ad intra* en España. Sin embargo, probablemente sería imposible que una solución internacional para Gibraltar no tenga efectos al otro lado del Estrecho. Por supuesto, las Ciudades, Islas y Peñones de España en África nunca han sido considerados por la ONU como un caso de descolonización y no figuran en la lista de territorios por descolonizar en la que sí está Gibraltar. Con todo, habrá que aceptar que la solución gibraltareña puede tener políticamente un cierto traslado a Ceuta y Melilla, y aunque la política exterior marroquí lleva décadas sin hacer el comparativo, en caso de encontrar una solución gibraltareña ese comparativo va a marcar a las Ciudades Autónomas por la similitud política y geográfica. En realidad, tanto si pensamos que la solución gibraltareña sería inaplicable como si pensamos que nos puede interesar estratégicamente a largo plazo una posible similitud, conviene que desde el inicio tengamos asumido y preparado en uno y otro caso el argumentario y protocolo de actuación.

## Conclusión

La situación de crisis con Gibraltar en julio-agosto de 2013 con motivo de la reacción española ante la actuación gibraltareña unilateral en las aguas puede ser sólo el comienzo de episodios más agrios. El plan de medidas español anunciado –aún no confirmado– tiene aspectos discutibles y se encuentra guiado por una política de firmeza y de limitación de abusos de Gibraltar. Sin embargo, algunas de las medidas pueden ser contraproducentes con el objetivo de lograr el tratamiento a cuatro partes de los temas transfronterizos, pues suponen la ruptura del acercamiento a la población

gibaltareña. Con todo, en la crisis actual el interés británico y español es el de que no se afecten los importantes intereses conjuntos y evitar la escalada rebajando el clima de tensión, incluso buscando un acuerdo sobre algún tipo de formato o fórmula de dialogo.

Este plan de medidas anunciado parece inscribirse en un contexto de ofensiva general española para tratar la controversia en foros y tribunales internacionales, recurriendo a todas las opciones estratégicas que tiene España en su mano. A salvo de conocer los objetivos y fases de esta estrategia global española, tenemos como complicado punto de partida el contundente apoyo del Gobierno británico a Gibraltar y el deterioro de los ejes tradicionales de España hacia Gibraltar (política de “población” o de normalización en la convivencia y negociación del mandato descolonizador de la ONU con el Reino Unido).

Sin embargo, la crisis de 2013 puede tener aspectos muy positivos si nos ayuda a clarificar internamente la posición de España sobre Gibraltar y a adoptar un amplio debate y consenso sobre la opción de envergadura estratégica que España va a seguir en los próximos años. La reclamación es una de las señas de identidad de nuestro país y una cuestión de dignidad nacional, por lo que merece la pena reflexionar con cierta serenidad sobre esta cuestión que en el imaginario y simbología nacional es mucho más que una peculiar montaña rocosa en una bahía del sur de España. Podemos desde luego seguir manteniendo una reclamación de perfil bajo, con espasmódicas crisis mas o menos agrias, corriendo el riesgo de que un acontecimiento externo (la eventual salida del Reino Unido de la UE, o un cambio en la posición de la ONU sobre los territorios pendientes de descolonización, por ejemplo) nos lleve la iniciativa y nos determine la estrategia. Pero lo cierto es que –si existe coraje y voluntad política real y consenso por parte española– pueden encontrarse soluciones políticas internacionales viables para reconvertir una infeliz controversia histórica y un grave problema cotidiano en un magnífico foco de entendimiento, desarrollo económico y colaboración permanente con británicos y gibraltareros.