

GIBRALTAR, 300 AÑOS DESPUÉS

Viernes, 12 de julio de 2013. Publicado en EIPaís.com.

Martín Ortega Carcelén es profesor de Derecho Internacional en la Universidad Complutense de Madrid y colaborador del Real Instituto Elcano.

Lo pactado en Utrecht en 1713 no fue una cesión de la soberanía sobre Gibraltar, sino una transmisión de la propiedad y el uso. El artículo X del Tratado contiene tres condiciones que enmarcan claramente la cesión de España a Gran Bretaña: (a) se define el territorio como la ciudad y castillo de Gibraltar, juntamente con su puerto, defensas y fortalezas que le pertenecen, sin plazo de tiempo, pero “sin jurisdicción alguna territorial”; (b) no se permite la “comunicación abierta con el país circunvecino por tierra”, salvo para el abastecimiento en caso de necesidad; y (c) España tiene un derecho a “redimir” la ciudad de Gibraltar, es decir, recuperar la plena soberanía, en caso de que Reino Unido quiera “dar, vender o enajenar de cualquier modo” su propiedad.

La definición del territorio cedido es hoy objeto de disputa por lo que se refiere a la tierra, el espacio aéreo y el mar. No obstante, el aspecto histórico más llamativo sobre esa controversia es la ocupación británica del istmo, que sin duda debe ser entendida como contraria al Tratado de Utrecht. La efectividad de la presencia británica sobre tal espacio desde el siglo XIX y la construcción de la verja en el límite norte de esa zona neutral en 1909 no pueden remplazar la ausencia de título jurídico sobre el istmo. La jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia de La Haya favorece el título sobre la efectividad de la ocupación física del territorio en caso de duda (*caso Burkina Faso vs. Malí*, 1986). España ha mostrado oposición a la presencia británica en la lengua de tierra y objetó la construcción de un aeródromo que la atraviesa. Los actos de España que dan por sentada la existencia de esa pista no pueden entenderse como aquiescencia. Así, el acuerdo de Londres de 2 de diciembre de 1987 sobre la utilización conjunta del aeropuerto (que nunca llegó a aplicarse) o el posterior acuerdo de Córdoba de 18 de septiembre de 2006 dejan claro que se refieren a cuestiones concretas pero no tienen repercusión en lo que atañe a la soberanía.

La segunda condición, el aislamiento por tierra de Gibraltar, establecía el abastecimiento de la ciudad y del puerto por mar y, solo en caso de que ese tráfico fuera interrumpido, se permitiría comprar en España las mercancías necesarias para evitar magnas angustias a la población, según el texto latino, advirtiendo al mismo tiempo que esto no significaba comerciar con el territorio circundante. España mantuvo aislado Gibraltar durante la etapa franquista y hasta 1985, año en que esa política cambió con el doble fin de desarrollar el conjunto de la región vecina e intentar atraer a los gibraltareños a posiciones

más favorables a España. Esto se hizo en el contexto de nuestra incorporación a las instituciones europeas y a la OTAN. Sin embargo, los sucesivos pasos para facilitar los intercambios no han dado lugar con el tiempo a avances significativos hacia el objetivo español de recuperar el territorio. Más bien al contrario, aprovechando el fin del aislamiento, Reino Unido ha potenciado la creación de un espacio de servicios internacionales en la Roca, en contra de la letra y el espíritu del Tratado de Utrecht. En ese plan a medio plazo de convertir a Gibraltar en un centro de negocios, la aplicación del Derecho de la Unión Europea (que asegura Reino Unido aunque no es territorio comunitario ni está sometido al espacio Schengen) sirve al menos para evitar la tendencia británica y gibraltareña a crear un limbo jurídico donde hubieran podido ampararse actividades dudosas.

La decisión española de levantar el aislamiento por tierra de Gibraltar pretendía avanzar en las negociaciones sobre la retrocesión que tuvieron lugar en los años ochenta. Pero esta idea no ha progresado, mientras Reino Unido ha tutelado el reforzamiento de la economía de Gibraltar y al mismo tiempo ha dado a la ciudad un estatuto político autónomo reforzado. Frente a esta realidad, España podría considerar el cierre de la frontera en el futuro en aplicación del Tratado de Utrecht.

La tercera condición pactada en Utrecht es la más importante. El texto del tratado indica una lista comprensiva y abierta de posibles acciones de Gran Bretaña que desencadenan la retrocesión: “dar, vender, enajenar de cualquier modo” (en latín, *donare, vendere, aut quoquo modo ab se alienare*; en inglés, *grant, sell or by any means to alienate*). En ese caso, “se dará a la Corona de España la primera acción antes que a otros para redimirla”.

Reino Unido ha intentado cambiar el estatuto jurídico de la colonia en dos ocasiones. La primera en la década de los sesenta, buscando la descolonización al amparo de Naciones Unidas. Pero frente a la consulta organizada en 1967, en la que los gibraltareños respaldaron en su gran mayoría la independencia, Naciones Unidas entendió que el referéndum contravenía peticiones anteriores de la ONU y que no se habían tenido suficientemente en cuenta los derechos de España, por lo que instaba a la continuación de las negociaciones entre los dos países. Naciones Unidas entendía que Gibraltar no era un caso de descolonización sino un derecho adquirido por Reino Unido a través de tratado. Frente a esta imposibilidad, se promulgó una Orden Constitucional el 23 de mayo de 1969, que continuaba el estatuto de Gibraltar como *Crown Colony*, donde se contiene el famoso compromiso unilateral de respetar la voluntad de los gibraltareños, que afecta a la tercera condición del Tratado de Utrecht. En realidad, aunque ese texto se refiere a una promesa hacia el futuro (la Corona británica “*will never enter into arrangements*”), tales “arreglos” ya fueron realizados en el pasado a través del

tratado. Reino Unido no puede de manera unilateral desentenderse de su compromiso con España que se refiere al derecho de retrocesión.

El segundo cambio de régimen político para Gibraltar se ha producido fuera del marco descolonizador. Tras una nueva fase negociadora impulsada por José María Aznar y Tony Blair, el ministro británico Jack Straw propuso a su Parlamento en 2002 un estatuto pactado de co-soberanía durante una etapa transitoria, proyecto que fue rechazado tanto en referéndum en Gibraltar como por el propio Parlamento. Esto condujo a la adopción de una nueva Constitución otorgada en 2006, con un régimen de autogobierno para Gibraltar. Al afirmar que el pueblo de Gibraltar tiene la decisión sobre la retrocesión a España (afirmación incompatible con el Tratado de Utrecht) y al dictar un sistema de autogobierno en 2006, Reino Unido ha realizado actos jurídicos que pueden entenderse incluidos dentro de la lista abierta de supuestos que hacen terminar la cesión española de 1713.

En definitiva, la tercera condición contenida en el Tratado de Utrecht afirma que España tiene derecho a dar por terminada la cesión en el caso de que a Gran Bretaña le pareciera conveniente dar, vender o enajenar de cualquier modo la propiedad cedida. Reino Unido ha decidido “enajenar” su propiedad no a una potencia extranjera sino a la población existente en Gibraltar, que es producto de cambios sucesivos en la historia y que no tiene el carácter de pueblo colonial, en una acción prevista en el Tratado de Utrecht. Por tanto, puede entenderse que, según el Derecho Internacional y haciendo una interpretación correcta del artículo X de ese tratado, la cesión de España ha terminado y se han recuperado los derechos soberanos de origen sobre el territorio cedido.