

Gibraltar: la soberanía no es local ni virtual.

Un repaso histórico para esclarecer resultados sorprendentes y desalentadores.

Antonio Marquina

Director de UNISCI

“A great deal of intelligence can be invested in ignorance when the need for illusion is deep” (Saul Fellow)

1. Introducción¹

El Ministerio de Asuntos Exteriores de España cerró a las cuatro de la mañana del día 31 de diciembre de 2020 un principio de acuerdo con el Reino Unido sobre la futura relación de Gibraltar con la Unión Europea (UE) tras el Brexit, evitando así un Brexit duro que hubiese significado muy serios problemas para actividades empresariales y la libertad de movimiento de personas y mercancías entre la colonia de Gibraltar y España, incluso teniendo en cuenta las excepciones previamente acordadas para los trabajadores transfronterizos y otras medidas temporales para prestaciones, actividades de empresas y realización de servicios, siempre que hubiera reciprocidad por parte de las autoridades británicas.

La justificación del acuerdo, sin embargo, resulta poco convincente y ha sido incluso calificado por algún columnista, buen conocedor del dossier sobre la colonia de Gibraltar, como “un día negro”.

Haremos brevemente un repaso de lo acontecido en los últimos años, tratando meramente de resaltar algunos aspectos del proceso negociador que consideramos esenciales, sus vueltas y revueltas, el cansancio español, la falta de consenso entre los principales partidos, el adanismo y la superficialidad de planteamientos, la mala utilización de conceptos, las medidas de confianza sin reciprocidad, los eslóganes, la falta de ambición y liderazgo, o la falta de visión sobre las transformaciones del sistema internacional y su impacto en cuestiones estratégicas esenciales de la seguridad nacional. Esta breve exposición concluye con el principio de acuerdo del 31 de diciembre.

2. Aspectos preliminares. Gibraltar en Naciones Unidas

En primer término, el fundamento y documento cardinal de la reivindicación española es el tratado de Utrecht que, aunque esté escrito en latín, merece la pena leerse para no decir simplezas o desvaríos; qué se cede, la jurisdicción y comunicación, y, en el caso de dar, vender o enajenar, de cualquier modo, la propiedad, quien tendría el derecho de adquisición preferente.

En segundo lugar, hay que tener presente Gibraltar figuró y figura en la lista de Territorios No Autónomos de las Naciones Unidas desde 1946, a raíz de la información

¹ Este artículo trata de recoger aportaciones relevantes de protagonistas, finos observadores, profesores e investigadores. No todos ellos pueden ser citados en este corto estudio. Como es lógico, se explica lo acontecido en función de múltiples fuentes, pero el lector tiene que tener en cuenta que una buena parte de la documentación oficial no está todavía disponible por lo que caben algunos posibles replanteamientos. Su única pretensión es refrescar la memoria sobre un tema en el que faltan explicaciones. Como bien ha señalado Juan Antonio Yáñez-Barnuevo, hay que recuperar la memoria y reconstruir el relato.

transmitida por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en virtud del Artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas. Nadie obligó al Reino Unido a incluir Gibraltar en esta lista. De este modo, cuando el proceso descolonizador cogió velocidad de crucero al aprobarse en 1960 las resoluciones 1514 y 1541 en la XV Asamblea General de Naciones Unidas, España pudo conseguir una gran victoria diplomática. En 1963 la Asamblea General creó el Comité especial de 24 naciones (El Comité de los 24) para garantizar la independencia de los territorios coloniales, en cuya lista estaba Gibraltar, y Naciones Unidas consideró que en la descolonización de esta colonia primaba el principio de integridad territorial de España, no el derecho de autodeterminación, aunque había que tener en cuenta, eso sí, “los intereses” de la población que habitaba la colonia de Gibraltar, no sus “deseos”.

Dos años después, la Asamblea General aprobó la resolución 2070, invitando a España y el Reino Unido a encontrar una solución negociada.

Las negociaciones fueron infructuosas y el 17 de septiembre de 1967, a iniciativa del gobierno británico y, a pesar de la oposición de Naciones Unidas y su condena posterior, se llevó a cabo un referéndum en Gibraltar sobre si los gibraltareños querían mantener sus vínculos con el Reino Unido o pasar a la soberanía española. Una nueva resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, la 2429 de 18 de diciembre de 1968 solicitó del Reino Unido que pusiese fin a la situación colonial antes del 1 de octubre de 1969. La respuesta del Reino Unido fue otorgar una Constitución a Gibraltar que entró en vigor el 30 de mayo de 1969 haciendo de nuevo caso omiso a la Naciones Unidas y condujo a que el gobierno español, el 8 de junio de 1969, cerrara la verja que impedía el paso entre la Línea y Gibraltar, construida en 1908 por el Reino Unido y a cortar todas las comunicaciones del territorio español con la colonia de Gibraltar².

3. Las tentativas iniciales de acomodación y el rápido cansancio español

Con el advenimiento de la democracia en España se abrieron expectativas de una acomodación en el contencioso, abriéndose por parte española a una apertura y un ablandamiento de posiciones, que condujo a la declaración de Lisboa de 10 de abril de 1980 y luego, subordinando el contencioso al ingreso de España en la OTAN, intentando llegar al compromiso de Cintra que, con un exceso de voluntarismo, partía del presupuesto de que la pertenencia de España a la OTAN sería la palanca decisiva en la solución del contencioso³. Afortunadamente todo quedó paralizado con la subida al poder del gobierno socialista en 1982 que, no obstante, procedió a dar pasos en una línea de normalización y cesión, en función de la lógica posición británica de aprovecharse del intento español de normalización e integración en la Comunidad Económica Europea y en la OTAN para condicionar estos procesos al levantamiento de las restricciones a la

² Sobre la descolonización véase Jaime de Piniés y Rubio (2001): *La Descolonización española en las Naciones Unidas*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Un estudio interesante hasta el final de los gobiernos de José María Aznar es el de Remiro Brotons, Antonio: “Regreso a Gibraltar. Acuerdos y desacuerdos hispano británicos” en Alejandro del Valle e Inmaculada González (eds.) (2004): *Gibraltar 300 años*, Universidad de Cádiz, pp. 43-83. También resulta muy interesante el libro de Carrascal José María (2012): *La batalla de Gibraltar*, Madrid, Actas.

³ Antonio Marquina: “La entrevista Calvo-Sotelo-Margaret Thatcher, Fin e inicio de un proceso en Gibraltar”, *Revista de Estudios Internacionales* Vol. 3, nº 1 (enero-marzo 1982), pp. 125-136.

colonia⁴. La importancia estratégica del Estrecho de Gibraltar y su control, lo más importante que estratégicamente tiene España⁵, y la política de poder - que ahora defiende Josep Borrell tras su caída en su recorrido hacia Damasco- han sido siempre elementos decisivos en la política británica, apoyada en este tema siempre por Estados Unidos.

El 27 de noviembre de 1984 se llegó a una nueva declaración bilateral, la Declaración de Bruselas que implicó el libre tránsito de personas, vehículos y mercancías entre el territorio español y la colonia a partir del 5 de febrero de 1985, tal como pretendía el gobierno británico, y, como contrapartida, el establecimiento de un proceso negociador a fin de solucionar todas las diferencias sobre Gibraltar, incluidas las cuestiones de soberanía. El 26 de febrero de 1985, Fernando Morán presentó una propuesta a Geoffrey Howe para reintegrar a España la colonia y conseguir la integridad territorial con la firma de un nuevo tratado, estableciendo un condominio a plazo de unos 15 ó 20 años pasando luego a la soberanía exclusiva de España o una retrocesión inmediata a España y un arrendamiento a plazo por aquel mismo período; la utilización de la base por un período transitorio con la firma de un tratado independiente; y la situación de la población, manteniendo el autogobierno, sus instituciones, la nacionalidad británica y los derechos sociales y políticos de que disfrutaban los gibraltareños, también con la forma de otro tratado. Esta propuesta no fue rechazada por el Foreign Office⁶.

No obstante, este proceso tuvo su primera y única plasmación con la firma de la declaración conjunta sobre la pista de aterrizaje de Gibraltar el 2 de diciembre de 1987, aparentemente ventajosa para las posiciones que tradicionalmente había mantenido España, y que nunca se puso en vigor por parte británica, poniendo como cobertura los deseos gibraltareños⁷, asunto que se convertirá endémico en todos los acuerdos posteriores. Se negocia con el Reino Unido, se acuerda, y el acuerdo no sirve para nada pues priman los deseos de la colonia y de otras instancias, como la Royal Navy, u otros intereses lícitos e ilícitos. La contrapartida a la importante cesión española se esfumó.

A la vista de las dificultades, el gobierno de Felipe González con el ministro de Asuntos Exteriores, Francisco Fernández Ordóñez a la cabeza decidió hacer un giro de 180 grados y desactivar el tema de Gibraltar, llegándose al esperpento de instaurarse una nueva política, de forma particular en los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Defensa, cuyo lema podía resumirse en una frase que entonces hizo época: que “el pueblo español se olvide del tema de Gibraltar”, dejando todo el campo libre a la doctrina y posición británica. Esta nueva política se adoptó *manu militari*, incluso con la violación de

⁴ Antonio Marquina: “Gibraltar en la política exterior del partido socialista”, *Revista de Estudios Internacionales*, Vol.6, nº 4 (octubre-diciembre 1985), pp. 889-907.

⁵ También hay que mencionar el papel de Marruecos, y esto explica informaciones y desinformaciones que con cierta periodicidad se suceden.

⁶ Véase a este respecto Fernando Morán (1990): *España en su sitio*, Barcelona, Plaza y Janés. Gold Peter (2015): *Gibraltar British or Spanish*, London, Routledge, pp.66 y ss. Yáñez Barnuevo Juan Antonio: “Foreign Minister Fernando Morán Addresses the Question of Gibraltar (1982-1985)”, *Cuadernos de Gibraltar–Gibraltar Reports*, nº 3 (2018-2019).

⁷ Antonio Marquina: “El contencioso gibraltareño. La apertura de un nuevo proceso”, en *Las Relaciones de Vecindad*, Universidad del País Vasco, 1987. pp. 133-141. Y Antonio Marquina (1988): “El contencioso de Gibraltar después de la declaración de Bruselas”, en *Estudios Jurídicos en homenaje al profesor José Pérez Montero*, Facultad de Derecho, Oviedo, pp. 873-892.

derechos constitucionales y la indignación del propio Fernando Morán ⁸. En los últimos años del cuarto gobierno del presidente Felipe González no se produjo ningún avance en este contencioso.

4. Se vuelven a relanzar propuestas de negociación y se acaba negociando

Una vez ganadas las elecciones por el Partido Popular el 3 de marzo de 1996 y nombrado presidente José María Aznar, tras conseguir el apoyo de CIU, PNV y Coalición Canaria, el contencioso de Gibraltar pronto empezó a moverse. En mayo ganó las elecciones en Gibraltar Peter Caruana y en el Ministerio de Asuntos Exteriores se vio una oportunidad para empezar a discutir sobre el contencioso más allá de los tráficoos ilícitos o los controles en la verja.

Al poco tiempo se planteó la reforma de la estructura de mandos en el seno de la OTAN y apareció una clara oportunidad para España de hacer valer sus derechos y disminuir la importancia de las instalaciones militares sitas en la colonia de Gibraltar. Iban a desaparecer los mandos de cuarto nivel, entre ellos el GIBMED-GIBAIR y, con ello, desaparecía una de las dificultades que España había tenido a la hora de la negociación de su integración en la estructura militar. El 9 de septiembre, el secretario general de la OTAN, Javier Solana, visitó Madrid recibiendo del presidente del gobierno la intención de integrar a España plenamente en la OTAN siempre que se cumplieran algunas condiciones. El 14 de noviembre de 1996, el Congreso de los Diputados, aprobó por abrumadora mayoría, más del 90 por ciento, la autorización al Gobierno para que negociase el ingreso de España en la nueva estructura de mandos de la OTAN, dejando con ello sin valor la tercera de las tres cláusulas limitativas a la integración militar aprobadas en el referéndum de 12 de marzo de 1986, dos de las cuales, de una u otra forma, se habían ido reconfigurando en años anteriores. En el ínterin, Abel Matutes presentó a sus interlocutores británicos en octubre de forma informal unas ideas acerca de un nuevo marco de diálogo con una nueva propuesta de soberanía temporal sobre Gibraltar, en línea con lo ofertado por el ministro Fernando Morán en 1984, ideas que fueron presentadas con más detalle el 22 de enero de 1997 y que no fueron aceptadas por el secretario del Foreign Office, Malcom Rifkind.

Pero el contencioso bilateral sobre Gibraltar empezó a tener una dinámica preocupante al exigir el Reino Unido el levantamiento de las restricciones navales y aéreas como condición *sine qua non* para la integración de España en la estructura militar de la OTAN. Así lo dijo con toda claridad Robin Cook en la cumbre de la OTAN celebrada en Madrid en julio de 1997. La situación se volvió muy complicada y el ministro de Asuntos Exteriores, Abel Matutes, en el debate de inicio de la Asamblea General de Naciones Unidas presentó someramente el 27 de septiembre de 1977 el contencioso de Gibraltar. En este momento España se encontraba en una situación de neto perdedor con respecto al contencioso, básicamente por dos razones: Los Estados Unidos apoyaban directa o indirectamente la posición británica, incluso recurriendo en su momento al intento de soborno de un general negociador español, y, por parte española,

⁸ Véase Antonio Marquina: “La otra batalla de Gibraltar”, *UNISCI Discussion Papers*, (enero de 2004) en <http://www.unisci.es/wp-content/uploads/2017/06/Gibraltar.pdf>

el Ministerio de Defensa no empujaba con decisión, dando la impresión que se buscaba la integración en la estructura militar a toda costa.

Afortunadamente el gobierno de José María Aznar salió de su letargo y lanzó una campaña diplomática para explicar a los aliados la posición española que, aunque tardía, surtió su efecto, pasando la parte británica a centrarse en la negociación de una acomodación bilateral sobre el tema de las restricciones que solo la posición firme española indujo al Reino Unido a aparcar sus posiciones maximalistas. En otro orden, el 10 de diciembre de 1997 Abel Matutes presentó en Londres a Robin Cook una propuesta sobre Gibraltar como documento de base para una futura negociación en función del proceso de Bruselas. En el largo documento se hacía formalmente una propuesta de cosoberanía temporal con la oferta de una autonomía basada en el artículo 144 de la Constitución española, reconocimiento de derechos y libertades, respeto a la identidad cultural, un sistema judicial propio, una nacionalidad opcional y regímenes especiales económico y fiscal. Aunque el Reino Unido no consideró viable la propuesta, no la rechazó por completo y en febrero de 1998 la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados discutió la propuesta de conceder un estatuto de autonomía especial para Gibraltar y, pocos meses después, en julio, tras el final de las negociaciones bilaterales sobre las restricciones con el acuerdo Greenstock-Spiteri o entendimiento informal, el Gobierno acordó, una vez aprobada la nueva estructura de mandos con la aparición de un mando subregional de la OTAN en Retamares, el levantamiento de algunas restricciones navales y aéreas relacionadas con la OTAN sobre aspectos vinculados a la soberanía española⁹, entendiéndose que estas concesiones no afectaban al contencioso bilateral. En cualquier caso, no se trataba, como siempre ocurre en las negociaciones sobre Gibraltar, de una notable concesión.

Pero, a partir de los primeros meses de 1998 se van a ir produciendo diversos incidentes con hostigamiento a los pesqueros españoles que van a enturbiar el panorama. En 1991 la entonces House of Assembly había aprobado una legislación sobre protección de la vida salvaje y protección de la naturaleza donde quedaba prohibido faenar con redes de malla o dispositivos para rastrillar el fondo marino en aguas que la colonia consideraba propias. Esta ordenanza no afectó a los pescadores españoles que venían faenando tradicionalmente en estas aguas, pero a finales de 1997 y principios de marzo de 1998, poniendo como cobertura que entraban en estas aguas muchos más pesqueros y de mayor tonelaje comenzaron los incidentes entre la policía de Gibraltar y los barcos pesqueros españoles, al ser una cuestión de soberanía española y que fueron amplificados por las autoridades de la colonia como algo intolerable, sirviendo como altavoz su lobby parlamentario en Londres. Todo esto ocurría tras la presentación de la propuesta de Abel Matutes a Robin Cook. Peter Caruana y las autoridades británicas intentaron negociar una vuelta al *statu quo*, existente antes de 1998, especialmente cuando en el mes de septiembre patrulleras de la policía de la colonia empezaron a abordar a los pesqueros españoles causando daños a sus aparejos de pesca, produciendo un intercambio de notas de protesta entre Londres y Madrid, tanto por estos incidentes como por las represalias españolas que se tomaron con lentos chequeos y controles que produjeron largas colas en la verja. La situación se estaba agravando, al convertirse los pesqueros en una pieza a

⁹ Véase Antonio Marquina: “La pista de aterrizaje de Gibraltar y la base militar” en Alejandro del Valle e Inmaculada González (eds.) (2004): *Gibraltar 300 años*, Universidad de Cádiz, pp.177-192.

defender por la Guardia Civil, patrulleros y helicópteros de aduanas de la patrulleras de la policía de la colonia. El 23 de septiembre Abel Matutes explicó en la Asamblea General de la ONU el plan de España para la reintegración de Gibraltar. Y el 5 de octubre se reunieron en Luxemburgo Abel Matutes y Robin Cook para que el conflicto y la crisis no siguiera escalando y acabara arruinando la propuesta española sobre la soberanía de Gibraltar como por parte de la colonia se estaba intentando. En esta reunión ambos ministros llegaron a un principio de acuerdo verbal donde, según el Ministerio de Asuntos Exteriores “el compromiso, entendimiento o acuerdo hispano-británico alcanzado permite la pesca en aguas en litigio”. Pero Peter Caruana no aceptó este acuerdo alegando que el Ministerio de Asuntos Exteriores estaba diciendo a la opinión pública una cosa y el Gobierno británico otra a los gibraltareños, pues la ordenanza no había sido abrogada por el acuerdo. Para Peter Caruana era también una cuestión de su soberanía¹⁰. La crisis siguió escalando con el apresamiento de un pesquero el 27 de enero de 1999, dando lugar a un bloqueo de la verja por los pescadores y a que el ministro de Asuntos Exteriores manifestara en la RTVE que no estaba dispuesto a tolerar que se prolongara esta situación. A los seis días los pescadores españoles llegaron a un principio de acuerdo con las autoridades de la colonia para resolver el conflicto pesquero¹¹. El acuerdo fue calificado como acuerdo privado por el Ministerio de Asuntos Exteriores, no sintiéndose vinculado el gobierno español por el mismo al afectar a una cuestión de soberanía y se iban a mantener los controles en la verja, así como las demandas para que el gobierno británico aplicara la legislación de la Comunidad Europea en Gibraltar. Días después, Abel Matutes y Robin Cook conversaron largamente por teléfono, una vez que varios miembros de la Cámara de los Comunes solicitaron el envío de barcos de la Royal Navy a la zona para vigilar el cumplimiento del acuerdo de pesca, llegando a un compromiso para bajar la temperatura del conflicto, congelando nuevas medidas en la zona de Gibraltar. Pasada una semana se iban a reunir personalmente para discutir el conflicto, reunión que tuvo lugar en Luxemburgo el 21 de febrero, sin que ambos ministros pudieran acercar posiciones y anunciar avances o levantamiento de restricciones. Cinco días después, José María Aznar y Tony Blair se reunían en Petersberg poniéndose de acuerdo en realizar una oposición frontal a la propuesta de la presidencia alemana de UE sobre la Agenda 2000, pero no llegando a desbloquear ningún tema central sobre Gibraltar. Una nueva reunión de ambos líderes, que tenían ya una excelente relación personal, tuvo lugar en la residencia campestre de Tony Blair en Chequers el 10 y 11 de abril, discutiendo la reforma del modelo social europeo, pero sin concretar avances en el contencioso.

Por todo ello, el gobierno español incrementó su campaña de denuncias en Bruselas sobre incumplimiento de directivas europeas y sobre actividades irregulares e ilegales en Gibraltar y sus efectos en España, impidiéndose también la adopción de

¹⁰ Peter Caruana hizo estas declaraciones con motivo de las concentraciones de protesta programadas para el 25 y 26 de septiembre, preocupado por sus consecuencias. Expresamente dijo: El problema no es solo de pesca, es también de soberanía porque a Gibraltar se le está pidiendo que permita que un grupo de pescadores vulneren su legislación...” Véase “Peter Caruana critica las quejas de los pescadores de Algeciras”, *El País*, 24 septiembre 1998. Previamente, en la primavera de 1998 Peter Caruana había rechazado una propuesta de Abel Matutes de discutir directamente una oferta claramente tentadora que permitiría conservar los privilegios políticos y económicos a la colonia. Ya Gibraltar estaba en la onda de considerarse un territorio soberano. Véase Carrascal José María (2012): *La batalla de Gibraltar*, Madrid, Actas, p.267-268.

¹¹ Joint understanding issued by the fishermen and Gibraltar government, 3 February 1999 en <https://publications.parliament.uk/pa/cm/199899/cmselect/cmcaff/366/9042006.htm>

acuerdos y actos normativos que podían limitar la libertad de acción en la reivindicación de la colonia. Abel Matutes sopesó incluso la idea de acabar con la capacidad jurídica de las 8.466 sociedades gibraltareñas que operaban en España de las alrededor de 70.000 sociedades opacas sitas en Gibraltar y que Peter Caruana quería incrementar hasta llegar a 150.000¹² Al mismo tiempo, y de forma paralela, y esto fue lo más grave, el partido socialista se fue apartando del consenso que había existido sobre Gibraltar, propugnando una línea así denominada “pragmática” en el tratamiento del contencioso y dejando de lado el tema central de la soberanía. El cansancio empezaba a convertirse en norma.

De este modo, los avances en el estudio y negociación de las propuestas españolas hasta el nombramiento de Josep Piqué en abril de 2000 quedaron bloqueadas. La utilización británica de cualquier oportunidad que apareciese para debilitar la posición española y la capacidad de bloqueo por parte de la colonia utilizando su lobby en Londres no era desdeñable, no solo en temas que afectaban a la vida ordinaria de la población o actividades opacas, sino en temas ya de soberanía.

El segundo gobierno de José María Aznar fue más prometedor.

El 19 de mayo de 2000 una seria avería en el submarino nuclear *Tireless* atracado en la base naval de Gibraltar produjo una oleada de protestas y reacciones de la opinión pública y de los partidos políticos e indujo al gobierno español de la mano de José María Aznar, en creciente sintonía con Tony Blair, a apoyar en agosto la postura británica de reparar el submarino en Gibraltar. No obstante, la entrevista que mantuvieron en Londres Josep Piqué y Robin Cook el 24 de enero de 2001 no sirvió para reanudar el proceso de Bruselas. No se daban las condiciones para reanudar el proceso según Londres y, en consecuencia, lo que tocaba era que España intensificara la cooperación (entiéndase, las concesiones) a la colonia. Este intento se producía cuando en Gibraltar se estaban discutiendo propuestas de reforma constitucional, dado que en 1999 el gobierno del Reino Unido había invitado a realizar propuestas de reforma a sus territorios dependientes, y que iban en la línea de remachar su derecho de autodeterminación mediante la modernización constitucional, recortando los poderes y competencias del Reino Unido. Por otra parte, las posturas de Aznar y Tony Blair sobre Gibraltar seguían irreconciliables a principios de 2001, a pesar de que el contencioso creaba problemas de importancia a nivel europeo, como fue el caso de la construcción del espacio aéreo común. El llegar a una fórmula de acuerdo sobre este tema se consideraba fundamental para reiniciar el diálogo bilateral sobre Gibraltar. Pero, en poco tiempo, Tony Blair y José María Aznar, tras dos reuniones, dieron su visto bueno al relanzamiento del proceso de Bruselas con el inicio de conversaciones sobre Gibraltar. Tony Blair había vuelto a ganar las elecciones en junio y consideraba fundamental el apoyo de España para poder competir con el eje franco-alemán en la UE, quería un mayor protagonismo en la construcción europea y la liberalización económica.

De este modo, el 26 de julio de 2001 se iniciaron las conversaciones en Londres entre los ministros de Asuntos Exteriores, Josep Pique y Jack Straw. Establecieron un calendario de reuniones y consideraron pertinente avanzar en paralelo tanto en las cuestiones de cooperación a ambos lados de la verja como en el tema de la soberanía, pero aparcando la propuesta presentada por el ministro Abel Matutes. El 17 de

¹² Carrascal, *op. cit.*, p. 271.

septiembre, el ministro del Reino Unido para Europa, Peter Hain, manifestó que se podía “normalizar” la situación de Gibraltar a finales de 2002, considerando la situación de Gibraltar anómala dentro de la UE e insostenible para unas buenas relaciones bilaterales con España, consideradas muy útiles, y para el buen funcionamiento de la UE. La buena sintonía entre ambos gobiernos en función de la cercanía en planteamientos esenciales de política exterior y seguridad que se reforzaron tras el 11 de septiembre fue un elemento clave, a pesar de las diferencias ideológicas de partido entre un partido laborista y otro de centro. El 20 de septiembre el Reino Unido aceptó la propuesta del gobierno español de dejar fuera a Gibraltar del cielo único europeo, a pesar de la protesta de Peter Caruana quien manifestó que solo participaría en las conversaciones en curso si se garantizaba por escrito su derecho de veto, añadiendo que España no tenía ninguna posibilidad de avanzar en temas de soberanía¹³. La reunión de Tony Blair con José María Aznar el 9 de noviembre en Londres, centrada en temas europeos, pues España iba a tener la presidencia de la UE en el primer semestre de 2002, y en el terrorismo, sirvió para impulsar la negociación sobre Gibraltar¹⁴. Peter Caruana seguía boicoteando las conversaciones si no se le daba el derecho de veto y Peter Hain insistió en que el gobierno de Gibraltar no podría vetar las conversaciones, los temas de discusión o cualquier acuerdo que se alcanzase entre España y el Reino Unido; nunca pedirían a los gibraltareños que renunciases a su ciudadanía británica¹⁵. El 20 de noviembre se volvieron a reunir Josep Piqué y Jack Straw, esta vez en Barcelona, reunión que, para la diplomacia española, significó un avance sin precedentes en las negociaciones sobre Gibraltar. En el comunicado conjunto, ambos ministros manifestaban que su propósito era concluir un acuerdo global entorno al verano de 2002 cubriendo todos los temas importantes, incluidos los de cooperación y soberanía, pero Jack Straw enigmáticamente, en función de los avances negociadores, afirmó que cualquier compromiso sobre la soberanía sería sometido a referéndum en Gibraltar¹⁶. La táctica de presión en Londres de Peter Caruana no había fracasado y las autoridades gibraltareñas siguieron presionando temiendo que un acuerdo de principios o declaración de principios entre España y el Reino Unido incluyese la cuestión de la soberanía que sobreviviese al margen de un posible referéndum y les dejase fuera de juego¹⁷.

El plan se fue perfilando y por parte española se mencionó un modelo de cosoberanía como la existente con Andorra, a la vez que se fueron anunciando nuevas e importantes cesiones y concesiones a la colonia en líneas telefónicas e infraestructuras. Tony Blair en su viaje de vuelta a Londres tras su entrevista en Roma con Berlusconi, dio el visto bueno a Peter Hain para seguir avanzando en las líneas propuestas y, según las memorias Peter Hain¹⁸, se llegó a un acuerdo el 18 de abril que permitía al Reino Unido

¹³ “Londres accede a la demanda española de excluir a Gibraltar del cielo único europeo”, *El País*, 21 septiembre 2001.

¹⁴ “Gibraltar tension as UK and Spain meet”, *BBC News*, 9 November 2001.

¹⁵ “Gibraltar will get no veto in talks on future, says Hain”, *The Guardian*, 10 November 2001.

¹⁶ Antes de estas manifestaciones de Jack Straw se podía pensar que cabía la posibilidad de llegar a un acuerdo de cesión de soberanía pasado un período de tiempo y tras este período realizar el referéndum cuyo resultado pudiera ser previamente acordado, o transferir la soberanía a España, pero permaneciendo los gibraltareños como ciudadanos británicos, sin que esto supusiera una violación de la Constitución otorgada en 1986 tal como manifestó Peter Hain. Véase “Londres garantiza que Gibraltar seguirá siendo británica mientras quieran los gibraltareños”, *El País*, 21 noviembre 2001.

¹⁷ Véase, entre otros, “Government of Gibraltar Press Release”, nº 37/2002, 7 March 2002.

¹⁸ Hain Peter (2012): *Outside In*, Hull, Biteback Publishing.

mantener la base militar y a Gibraltar realizar un referéndum vinculante, acuerdo que duró unas pocas horas pues el gobierno de Madrid lo vetó. Una semana después, Tony Blair le llamó a Downing Street y le dijo que los españoles no estaban todavía preparados para el acuerdo y era mejor aparcar el acuerdo, dando tiempo a la opinión pública gibraltareña para ver los beneficios de la cosoberanía que estaban proponiendo, y permitiendo que España pudiera ver que este asunto estaba todavía encima de la mesa. Tanto Jack Straw como él mismo trataron de disuadirle, pero sin ningún resultado.

Esta narración choca en fechas y contenido con lo aportado por Josep Piqué, quien explica que, tras diez reuniones de las partes, se alcanzó el 9 de mayo de 2002 en Londres un borrador de acuerdo titulado “Proyecto de Declaración Conjunta Hispano-Británica sobre Gibraltar” donde se volvió a introducir el concepto de cosoberanía y algunos otros aspectos, que Josep Pique enunció:

“Dicho borrador contenía aún algunas diferencias no menores, pero a mi parecer resolubles y que afectaban fundamentalmente al carácter “duradero” o “definitivo” del acuerdo, a la naturaleza de un eventual referéndum vinculante en Gibraltar, o al estatus legal y operativo de la base naval y otras instalaciones militares. No voy a profundizar en esos puntos ni en otros aspectos sustanciales ya acordados del proyecto (como el estatus del istmo o el aeropuerto), ya que sigue teniendo carácter estrictamente confidencial”

Añadiendo posteriormente:

“hasta entonces, la posición británica, no sin altas dosis de hipocresía, era que la responsabilidad de convencer a los gibraltareños de un cambio de estatus correspondía a España. Straw asumió que esa responsabilidad le correspondía, en primer lugar, al Gobierno del Reino Unido. Y lo intentó, aunque la respuesta, desleal y oportunista, de las autoridades gibraltareñas fue un referéndum que tuvo como principal efecto negativo ofrecer la imagen de que la llave de un acuerdo entre dos Estados soberanos pasaba por los intereses (a menudo espurios) de unas decenas de miles de personas, cuyo objetivo era simplemente dejar las cosas como estaban. Argumentaban querer seguir siendo británicos. En realidad, querían seguir siendo gibraltareños a su modo y seguir gozando de todos sus privilegios”¹⁹.

La realidad fue que el último encuentro tuvo lugar el 25 de junio²⁰ y el 9 de julio fue nombrada como ministro de Asuntos Exteriores Ana Palacio.

Por su parte, Jack Straw en la Cámara de los Comunes el 12 de julio señaló los puntos de acuerdo: Compartir la soberanía incluyendo el istmo, más autogobierno en Gibraltar, mantenimiento de sus instituciones, tradiciones, costumbres y modo de vida, su derecho a la nacionalidad británica, pudiendo conseguir la nacionalidad española y la participación de pleno derecho en el mercado único de la UE y otros acuerdos. Así como también las diferencias no resueltas: la duración de la cosoberanía que no podía ser un trampolín para la consecución de una completa soberanía española pues el acuerdo debía tener carácter permanente y dar a Gibraltar una certeza sobre su situación, y también las instalaciones militares británicas que debían continuar²¹. Nada decía sobre el referéndum.

¹⁹ Josep Piqué: *Gibraltar: lo que pudo ser y lo que podría ser*, Papeles FAES nº 202, en <https://fundacionfaes.org/es/prensa/46413/gibraltar-lo-que-pudo-ser-y-lo-que-podria-ser>

²⁰ Gibraltar, Select Committee on Foreign Affairs Eleventh Report, prepared November 2002, en <https://publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmselect/cmcaff/973/97304.htm>

²¹ *Ibidem*.

Aunque el 27 de septiembre Jack Straw y Ana Palacio se volvieron a reunir no hubo ya ningún avance, ni el gobierno británico presionó sobre la colonia para la no celebración de un referéndum que Peter Caruana por su cuenta y riesgo había convocado para rechazar cualquier propuesta de cosoberanía con España. El referéndum obtuvo un resultado arrollador con un 99 por ciento de los votos en contra de la cosoberanía.

Significativo fue también el informe sobre Gibraltar realizado por el Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de los Comunes, calificando la negociación como equivocada, deplorable y poco realista, denunciando además la negociación como una seria infracción del deber del gobierno de rendir cuentas al parlamento, dando en otro apartado un apoyo incondicional a la actuación de la colonia, y reafirmando lo que desde el comienzo del proceso negociador a principios de los años ochenta de forma cansina el gobierno británico había reiterado: “Concluimos que, sin un prolongado período cortejando a los gibraltareños, no es realista que España espere ningún cambio de su parte”²². Como si la cooperación o las medidas de confianza fueran meramente unidireccionales y no se exigiese para su efectividad algún tipo de reciprocidad graduada, acrobacia muy común entre políticos y diplomáticos, como hemos podido comprobar en diversas iniciativas y procesos de negociación y con consecuencias claramente perjudiciales para el avance de estas iniciativas o procesos.

Curiosamente, tras este varapalo, y existiendo una mayor compenetración entre Tony Blair y José María Aznar con motivo de guerra de Iraq, el presidente del gobierno español envió una carta, el 19 de mayo de 2003, al primer ministro británico invitándole a relanzar el proceso negociador, si bien las perspectivas de reanudar el proceso eran muy escasas. Y así, el 6 de junio el secretario de Estado de Asuntos Europeos, Ramón de Miguel y el ministro de Estado para asuntos europeos Denis McShane, sucesor de Peter Hain, se entrevistaron en Madrid, pero, como afirmó Ana Palacio, no era una reunión monográfica sobre Gibraltar y no se trataba de un encuentro preparatorio para reanudar las negociaciones en un futuro sino para tratar cuestiones concretas²³.

Independientemente de la delicuescente situación negociadora, la estrecha relación entre José María Aznar y Tony Blair empezó a resentirse. Jacques Chirac propuso a Tony Blair entrar a liderar el proceso de integración europeo de la mano de París y de Berlín cuando se fraguaba el tratado constitucional de la UE, negociando por su cuenta un punto de especial interés para España, el sistema de voto que iba a permitir el “reparto de poder” dentro del Consejo. España no aceptaba un sistema de voto distinto del acordado en Niza que es lo que proponían aquellos otros países. Esto supuso el enfriamiento de relaciones.

Las negociaciones habían partido de unos presupuestos por parte española y británica que en poco tiempo se mostraron difíciles de asumir por parte británica, a pesar de que el gobierno de Tony Blair consideraba la situación de Gibraltar anómala en función de actividades y pretensiones, impidiendo una buena relación con España. En poco tiempo, las presiones del lobby gibraltareño en la Cámara de los Comunes y de la Royal Navy acabaron impidiendo la plasmación de fórmulas barajadas que hubieran permitido llegar a un arreglo. Lo significativo es que el gobierno posterior español, como veremos, siguió asumiendo en sus planteamientos una caracterización irreal y completamente desfigurada de las aspiraciones- no contenidas y delimitadas por Londres- y el papel de la colonia en la negociación que permitían al Reino Unido no llegar a ningún acuerdo de

²² *Ibidem*.

²³ “Palacio dice que hará “todo lo posible” por lograr un acuerdo sobre Gibraltar antes de un año”, *El País*, 6 junio 2003.

fondo, proponiendo de nuevo cesiones y medidas de acercamiento y “persuasión” que, en estas condiciones, ya no podían desbloquear el contencioso, un contencioso desde su inicio de soberanía e integridad territorial que limitaba profundamente el principal activo estratégico de España -que ahora Josep Borrell ya encuadraría dentro de la política de poder- e intentándolo reconvertir en un asunto esencialmente de derechos y pretensiones sin fondo de una pequeña población, tratándose de un territorio no autónomo cuya descolonización descansaba en el principio de integridad territorial de España.

En esta situación, el Partido Popular perdió las elecciones celebradas el 14 de marzo de 2004, en cuyo resultado jugó un papel fundamental el múltiple atentado terrorista del 12 de marzo en Madrid, todavía no convincentemente explicado.

5. Un nuevo adanismo. Lo que uno hace, el otro lo deshace. Todo se subordina a la “cooperación” y el “pragmatismo”.

El nuevo gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero emprendió al poco tiempo un giro copernicano en el tema de Gibraltar de la mano de del nuevo ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos. Las conversaciones con las autoridades británicas comenzaron de nuevo en octubre de 2004, dejando aparcado el tema fundamental de la soberanía, siendo ahora el objetivo central de la negociación mejorar la vida de los gibraltareños y de los españoles del Campo de Gibraltar y, en última instancia, favorecer los contactos, contactos que como era de prever, iban a ser especialmente ventajosos para la colonia. Josep Piqué, había ideado en 2001 un Foro de Diálogo, independiente del Proceso de Bruselas, donde los gobiernos de España, Reino Unido y Gibraltar pudieran tratar problemas urgentes de la colonia. Este Foro, modificado en sus objetivos y con agenda abierta apareció mencionado en un comunicado conjunto tras la reunión en Madrid el 27 de octubre de 2004 de Jack Straw y Miguel Ángel Moratinos, indicando que los ministros habían acordado considerar y realizar consultas ulteriores sobre el establecimiento de un nuevo foro de diálogo en el que Gibraltar tendría voz propia, donde se incluyó que para el gobierno español la cooperación local estaba encuadrada en el contexto de los objetivos del gobierno español en relación con la soberanía de Gibraltar e igualmente el gobierno británico mantenía plenamente su compromiso de respetar los deseos gibraltareños tal como figuraba en el preámbulo de la Constitución de Gibraltar, otorgada en 1969, y que nunca España había reconocido. Meses después, el 16 de diciembre de 2016, en un nuevo comunicado se informaba que los gobiernos de España, el Reino Unido y Gibraltar confirmaban el establecimiento de un nuevo foro de diálogo a tres bandas sobre Gibraltar, separado del proceso de Bruselas, estableciendo las modalidades de su funcionamiento.

Estos dos comunicados tendrán un impacto importante en la nueva redacción de las decisiones que la Cuarta Comisión y, posteriormente, la Asamblea General de Naciones Unidas venían adoptando anualmente sobre la colonia de Gibraltar. A partir de 2004 esta decisión se redactó de diversa forma, pasando de incluir meramente la Declaración de Bruselas de 27 de noviembre de 2004 y su texto sobre el compromiso británico de respetar los deseos de los gibraltareños, a urgir además a los dos gobiernos, en la nueva redacción de texto de la decisión, a llegar a una solución definitiva escuchando los intereses y **aspiraciones** de Gibraltar, siguiendo el espíritu de la Declaración de Bruselas; añadiéndose al año siguiente en la redacción de la decisión de la Cuarta Comisión el comunicado conjunto de Madrid de 27 de octubre de 2004²⁴

²⁴ Asamblea General de Naciones Unidas, decisión 59/519 de 10 de diciembre de 2004 y decisión 60/525 de 8 de diciembre de 2005.

Era un cambio de importancia, dando un protagonismo hasta entonces inaudito a unas aspiraciones que, como ya se venían crudamente manifestando tal como venimos exponiendo, eran de clara independencia de España, cuando no despreciativas, y que modulaban aún más el contenido del compromiso del gobierno británico de respetar los deseos de los gibraltareños, compromiso, todo hay que decirlo, recogido y aceptado por los diplomáticos españoles tanto en la Declaración de Lisboa de 1980 como en la declaración de Bruselas de 1984. A esto vino a unirse la modificación en 2016 de la constitución otorgada a Gibraltar cuya reforma se venía propugnando desde 1997 por los dirigentes de la colonia como instrumento de descolonización. Aunque el Reino Unido dio seguridades de que no afectaba al proceso pendiente de descolonización, significaba un nuevo refuerzo en las pretensiones no delimitadas de la colonia, incluyendo que la población de Gibraltar tenía la decisión sobre la retrocesión a España, e introduciendo el autogobierno que significaba un cambio de régimen político²⁵, siendo así, además, que la anterior Constitución de 1969 había sido rechazada por Naciones Unidas.²⁶

Para el nuevo gobierno la cooperación era por sí misma intrínsecamente buena, al margen de previsión de resultados y avances en el tema de la soberanía que se daban por supuestos a medio plazo, pues se pensaba que iba a generar el clima de confianza y entendimiento que permitiría retomar en su momento el núcleo esencial del proceso de Bruselas. Era una vuelta a planteamientos británicos anteriores al levantamiento de las restricciones y apertura de la verja resumidos en la indicación de que había que ganarse primero a los gibraltareños a través de concesiones²⁷, asunto claramente aceptable si el origen de la colonia no fuera su primordial interés militar, si las concesiones fueran bilaterales, no unilaterales sin ninguna reciprocidad, y el Reino Unido fuese neutral, considerando que sus intereses estratégicos se pudieran ver bien servidos y respetados por el mero hecho de formar parte España y el Reino Unido de la OTAN, o hubiesen estos desaparecido por ensalmo, o no se tuvieran en cuenta otras posibles contingencias que dieran lugar a asimetrías y desconfianzas estratégicas, como así ha ocurrido.

Con este nuevo planteamiento, tras cinco rondas negociadoras de grupos de trabajo técnicos y múltiples contactos informales entre las tres partes se llegó a la firma

²⁵ Véase el análisis de Ortega Carcelén Martín: “Gibraltar y el Tratado de Utrecht”, ARI 19/2013, 13 mayo 2013. Señala lo siguiente: 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 constitucional para Gibraltar que llama de “auto-gobierno” en 2006, el 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. El dar un nuevo estatuto jurídico a Gibraltar fuera del marco descolonizador supone un cambio de régimen político del tipo que estaba previsto en Utrecht.”

²⁶ España no puso objeciones a esta elevación de nivel. Véase el intercambio de cartas entre Jack Straw y Miguel Ángel Moratinos que se incluye en el Comunicado de prensa nº 21-2006 del Ministerio de Asuntos Exteriores de 27 de marzo de 2006. Peter Caruana había indicado en 1997 lo siguiente: "our desire to achieve decolonisation, to shed our colonial status through a process of constitutional modernisation which, while preserving a status of political dependency with the UK, will give us a modern, non-colonial status, something along the lines of the Isle of Man or the Channel Islands." Véase *Gibraltar News*, 3 March 1997 en <http://www.panorama.gi/archive/970303.html>

²⁷ Este planteamiento, de origen y factura británica, apareció desde el principio de la transición política española en el primer seminario internacional sobre Gibraltar realizado por el Instituto de Cuestiones Internacionales en 1979. Véase Antonio Marquina (ed): *La descolonización de Gibraltar*, Madrid, INCI, Posteriormente salpicará de lleno a importantes Institutos de investigación españoles que, en lugar de ser productores de pensamiento independiente, *botton-up*, han acabado siendo justificadores de políticas, de cualquier política que el gobierno de turno quiera defender, promocionar o silenciar, *top-down*..

del comunicado de la reunión ministerial del foro de diálogo sobre Gibraltar²⁸ o acuerdos de Córdoba el 18 de septiembre de 2006 entre el ministro Miguel Ángel Moratinos, el secretario de Estado británico Geoff Hoon y Peter Caruana, pomposamente denominado ministro principal de Gibraltar, dejando completamente de lado a los alcaldes de los municipios del Campo de Gibraltar, como el de La Línea de la Concepción o el de Algeciras, de mucha mayor población que la propia colonia de Gibraltar e incluso San Roque con una población casi similar, a pesar de tratarse de asuntos que claramente les iban a afectar²⁹. El problema mayor fue el colocar a la pequeña colonia de Gibraltar, con una población como los municipios de Navalcarnero o Redondela, al mismo nivel que España y el Reino Unido e incluso darle el derecho de veto en los temas que se acordasen. A ello se unió la primera visita de un ministro español de Asuntos Exteriores a la colonia, el 21 de julio de 2009, con motivo de la tercera reunión del Foro Tripartito de Diálogo, entrando en contradicción con la posición española contraria a las visitas de ministros, primeros ministros y altos cargos del gobierno británico civiles y militares a Gibraltar, proyectando así una imagen de cesión y adaptación a intereses espurios bien alejados de los tradicionales intereses españoles.

Los acuerdos clave se centraron en el uso compartido del aeropuerto de Gibraltar y vuelos entre otros puntos de España y Gibraltar, con reconocimiento de la jurisdicción gibraltareña en el istmo que nunca había sido cedido. Aumento muy sustancial y mejoras en las líneas telefónicas, que se añadía al realizado por el gobierno anterior, y adopción del prefijo 350 para Gibraltar como si fuera un Estado. Revalorización y pago de las pensiones a españoles que trabajaron en Gibraltar, cantidades perfectamente asumibles por el Estado español en el caso de que se hubiera concebido la negociación de forma diferente. A su vez, España se comprometió a reducir los controles en la zona, definida por primera vez impropia como frontera, facilitando el movimiento a través de ella y a abrir un Instituto Cervantes en Gibraltar, que finalmente fue disuelto en 2015 por escaso rendimiento, como ocurrió con los vuelos de la compañía Iberia a Gibraltar.

El acuerdo que implicó, como en los procesos negociadores anteriores, grandes concesiones a la colonia, consolidó además el Foro Tripartito, previendo un diálogo regular entre las tres partes, que pronto sería denostado por la sucesora del ministro en el Ministerio de Asuntos Exteriores, Trinidad Jiménez, en función de cuestiones de soberanía que se quisieron incluir para su discusión por parte de la colonia de Gibraltar, como fue la cuestión de la delimitación de las aguas que rodean a la colonia, y nunca volvió a convocar. Pero el daño estaba ya hecho. El acuerdo en su conjunto había incidido de forma clara en la cuestión central de España, la reivindicación de la soberanía de un territorio colonial que atenta a su integridad territorial, a pesar del intento de separación en esta negociación del tema de la soberanía, elevando el papel de la colonia no solo en la Cuarta Comisión sino en los acuerdos y en la práctica negociadora, de ahí que se

²⁸“Comunicado de la Reunión Ministerial del Foro de Diálogo sobre Gibraltar. Primera Reunión Ministerial”, Córdoba, 18 septiembre 2006. Valle Alejandro: *Documentos sobre Gibraltar*, Real Instituto Elcano septiembre 2013.

²⁹ El catedrático Alejandro del Valle en un análisis sobre el foro tripartito realizado en 2012 señala el tratamiento de la cuestión de Gibraltar en tres escalones o niveles: (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. Añadiendo que este tercer nivel había tenido una vida complicada por problemas competenciales con la Junta de Andalucía y después por la progresiva absorción de temas por el escalón superior, el Foro Tripartito, concluyendo que no había producido resultados de importancia. Véase Alejandro del Valle: *Gibraltar, de foro tripartito a cuatripartito: entre la cooperación transfronteriza y la soberanía*, ARI, 21/2012, 23 marzo 2012.

acabase considerando normal por la colonia la inclusión de temas de soberanía en el Foro Tripartito, como ya lo venían considerando y promoviendo desde los años ochenta, yendo mucho más allá de la decisión inicial de Naciones Unidas sobre el papel de los gibraltareños y el respeto a sus intereses. El problema esencialmente residía, tal como apuntamos con anterioridad, en que los negociadores españoles continuaron haciendo un planteamiento de la colonia muy distinto del que ya era en realidad en función de la permisividad de Londres, manteniendo el planteamiento de las persuasiones vía concesiones unilaterales, algo que ya había fracasado pues no tenía nada que ver con la realidad de la política gibraltareña y sus planteamientos que no buscaban un acercamiento a España, todo lo contrario.

En descargo de la política de Miguel Ángel Moratinos hay que subrayar que una buena parte del partido socialista venía propugnando separar los dos procesos negociadores, el tema local y el tema de la soberanía, para tener efectividad, a pesar de lo que señalaba la declaración de Bruselas negociada por el ministro Fernando Morán donde expresamente se decía lo siguiente: “El establecimiento de un proceso negociador a fin de solucionar todas sus diferencias sobre Gibraltar, así como promover en beneficio mutuo la cooperación en materia económica, cultural, turística, aérea, militar y medioambiental. Ambas Partes acuerdan que, en el marco de este proceso, serán tratadas las cuestiones de soberanía”. Rafael Estrella, entre otros, venía propugnando la congelación del debate sobre la soberanía, independientemente de una fuerte corriente interna dentro del partido socialista que consideraba el contencioso de Gibraltar como una cuestión franquista, tal como reconoció el propio Alfredo Pérez Rubalcaba al ministro José Manuel García-Margallo, y que se puede resumir en la frase del entonces presidente José Luis Rodríguez Zapatero tras el acuerdo: “Hemos enterrado el pasado”, frase que asombra, dados los intereses estratégicos en juego y el hecho de que la historia es irreversible.

Esta línea del partido socialista, como veremos, llega hasta el presente, superando los planteamientos tanto de la Declaración de Bruselas como del comunicado conjunto de 27 de octubre de 2004, como si los dos procesos pudieran acabar siendo compartimentos estancos o con influencia meramente positiva y unidireccional de lo local sobre intereses estratégicos fundamentales de España como Estado. Una ilusión y un disparate.

Aparte de este fenomenal desgarró, tampoco se hizo un esfuerzo para promocionar y mejorar de forma efectiva la situación económica del Campo de Gibraltar, tanto desde el gobierno central como desde la Junta de Andalucía, que nunca tuvo una visión de Estado en este tema, no promocionando con seriedad el Campo de Gibraltar.

Quedaba pendiente como asunto sin resolver prioritario el tema de las pretensiones gibraltareñas sobre aguas más allá de las tres millas de distancia en torno a la colonia³⁰ y donde se empezaron a producir incidentes y hostigamiento a patrulleras de la Guardia Civil a partir de diciembre de 2009. Peter Caruana, calificó la jurisdicción sobre las aguas que rodean a Gibraltar como “prioridad absoluta por encima de otras

³⁰ Sobre este tema de las aguas y la pesca véanse dos buenos estudios: González García Inmaculada: “La pesca y el medio ambiente en las aguas de Gibraltar: La necesaria colaboración hispano-británica en el marco de la Unión Europea”, Cuadernos de Gibraltar- Gibraltar Reports nº 1 (enero-diciembre/January-December 2015). Jiménez Piernas Carlos: “El Brexit y Gibraltar: las aguas de la colonia” en en Martín Martínez Magdalena M. y Martín y Pérez de Nanclares José (coord.) (2017): *El Brexit y Gibraltar*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, pp.79-92.

políticas, incluida la cooperación”³¹. Dejaba clara la situación y los errores de las políticas adoptadas por España.

El domingo 20 de noviembre de 2011 se celebraron generales en España y el Partido Popular obtuvo 186 escaños, una mayoría absoluta. El 26 de diciembre Mariano Rajoy nombró a José Manuel García-Margallo nuevo ministro de Asuntos Exteriores. El nuevo gobierno dio un giro significativo a la política de cesiones adoptada.

6. A vueltas con la cosoberanía

En el programa electoral del partido popular aparecía lo siguiente: “En relación al contencioso de Gibraltar, recuperaremos el proceso de Bruselas” y el nuevo gobierno dio por finalizadas las reuniones del Foro Tripartito, considerando que la colonia tenía que cooperar con las poblaciones vecinas sobre asuntos que les interesaban.

José Manuel García-Margallo en su primera conversación con el secretario del Foreign Office, William Hague, con quien coincidió en Bruselas el 24 de enero, vinculó la cooperación con Gibraltar a que se produjeran avances con el Reino Unido en el tema de la soberanía.

Y David Cameron, nuevo primer ministro británico, elegido el 6 de mayo de 2010 rápidamente dejó clara también su posición. En un intercambio de preguntas y respuestas en la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa el 26 de enero, dijo que estaba a favor del derecho de autodeterminación de la colonia de Gibraltar añadiendo “yo no hablaría de descolonización sino de recolonización”. Por lo que el ministro de Asuntos Exteriores español en carta al secretario de Foreign Office, William Hague, señaló que estas palabras no eran compartidas por España, habida cuenta del tratado de Utrecht y de la doctrina de Naciones Unidas sobre la descolonización³². El 1 de febrero en una entrevista en Madrid con David Lidington, ministro para Europa, solicitó oficialmente reabrir las discusiones sobre el contencioso de Gibraltar. Fabián Picardo, sucesor de Peter Caruana en el gobierno de la colonia, a partir de su victoria electoral el 9 de diciembre de 2011, había recibido del secretario del Foreign Office seguridades de que el Reino Unido no entraría en un proceso negociador sobre la soberanía sin el consentimiento de la colonia. El nuevo dirigente gibraltareño era partidario de una línea más dura aún que su predecesor en sus relaciones con España y había afirmado que “nunca habrá ningún acuerdo con España que haga concesiones sobre el aeropuerto o ninguna otra parte del territorio gibraltareño en tierra, mar o aire”.

David Cameron, tras su reunión Mariano Rajoy en Londres el 21 de febrero, manifestó que sobre Gibraltar no habían cambiado de posición y que no hablarían de Gibraltar sin contar con los gibraltareños quienes eran los que tenían que decidir sobre su futuro. Mariano Rajoy fue menos tajante, creyendo que habían llegado a un acuerdo para retomar el diálogo bilateral y señaló que habían hablado de Gibraltar, que tenían posiciones diferentes y que los ministros de Asuntos Exteriores seguirán hablando en el futuro³³.

Al día siguiente el ministro de Asuntos Exteriores español, al exponer en el Congreso las líneas generales de la política de su departamento destacó varios puntos. Había hablado con el Secretario del Foreign Office para recuperar el diálogo bilateral sobre Gibraltar tal como se había acordado en la declaración de Bruselas; el Foro

³¹ “Caruana: ‘La jurisdicción está por encima de la cooperación’”, *Público*, 14 octubre 2010, en <https://www.publico.es/actualidad/caruana-jurisdiccion-cooperacion.html>

³² “Margallo rechaza las palabras de Cameron sobre Gibraltar”, *ABC*, 27 enero 2012.

³³ “Rajoy constata que Cameron no varía su negativa a negociar sobre Gibraltar”, *ABC*, 22 febrero 2012.

Tripartito debía pasar a ser un foro cuatripartito, dos banderas y cuatro voces; los temas de soberanía y jurisdicción estaban reservados a España y el Reino Unido, no aceptando que un tercero pudiera vetar el inicio de negociaciones entre dos Estados soberanos y, en este sentido, informó que se había encontrado en el Ministerio con dos cartas de Jack Straw sin contestar una de las cuales decía que el Reino Unido no entraría en ninguna negociación sin el consentimiento del pueblo gibraltareño y que iba a contestar de inmediato al secretario del Foreign Office, subrayando que no compartían esta tesis y aceptaban que un tercero pudiera vetar el inicio de negociaciones³⁴. Por su parte Fabián Picardo calificó de anacrónica la reclamación española y su petición de resucitar el “muerto y enterrado” proceso de Bruselas. Y el embajador británico en España insistió en que Gibraltar no pasaría a estar bajo soberanía española sin la celebración previa de un referéndum³⁵.

En esta situación y con estos planteamientos, empezaron a incrementarse los problemas en las aguas circundantes a Gibraltar, con la prohibición de las autoridades gibraltareñas de faenar en las aguas circundantes a la colonia, rompiendo el acuerdo de 1999, con hostigamientos y persecuciones a pesqueros y sus escoltas, el *bunkering* y vertidos de fuel, los dragados y rellenos y el vertido de aguas fecales y residuos sin depurar. Por su parte, el gobierno español, empezó a estudiar el desarrollo de la designación obtenida de la Comisión Europea en 2011 de una zona de especial conservación de 23.000 hectáreas que incluyen las 5.000 hectáreas marítimas que rodean la colonia de Gibraltar sobre las que había reconocido también jurisdicción al Reino Unido en materia medioambiental para prohibir los rellenos, los vertidos y la extensión territorial a costa de las aguas españolas; y, a través del Ministerio de Hacienda, se empezó a reclamar a las empresas de juego online de la colonia más de cien millones de euros, a denunciar en la dirección general de la competencia de la CE el régimen fiscal gibraltareño y a la realización de controles más minuciosos en la verja.

El conflicto y las tensiones con los pescadores alcanzaron tal nivel que obligaron a los gobiernos británicos y español a rebajar la tensión y buscar una solución. En abril William Hague propuso en una carta el 14 de abril al ministro Margallo la creación de grupos de trabajo *ad hoc*. Decía textualmente: “Todas las partes relevantes y pertinentes han de reunirse sobre la base de cada caso concreto con el compromiso de encontrar soluciones comunes y avanzar en temas que redunden en beneficio mutuo”, pero los grupos *ad hoc* como el de pesca y medio ambiente no se pudieron activar por la oposición de Fabian Picardo a un formato cuatripartito. Al mes siguiente, el 29 de mayo se reunieron Londres los ministros de Asuntos Exteriores discutieron la “normalización” de las conversaciones sobre Gibraltar, restableciendo el diálogo bilateral³⁶, pero se limitaron a pedir a las partes, pescadores y autoridades de Gibraltar, que llegaran a un acuerdo. La parte británica, en el comunicado sobre el encuentro, solo incidió en que la solución al conflicto pesquero era local, que las opiniones sobre la soberanía de las aguas diferían y que era importante establecer un diálogo entre las partes. No había ninguna referencia al respeto de los derechos tradicionales de los pescadores como el ministro español dijo que

³⁴ Comparecencia del ministro García-Margallo ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso para informar sobre las líneas generales de la política de su departamento” 22 de febrero 2012, en <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/ComparecenciasParlamentarias/Paginas/Articulos/Comparecencia1.aspx>

³⁵ “Londres insiste en que Gibraltar no será español sin un referéndum previo”, *Intereconomía*, 28 febrero 2012.

³⁶ Véase “Federico Trillo: “Parte de la prensa británica tiene una imagen de España injusta e irreal”, *El País*, 4 agosto 2012

iba a solicitar al gobierno británico³⁷. La cuestión era que Fabian Picardo había acusado a su antecesor de haber cedido soberanía en el acuerdo de 1999 y él, como representante de la colonia, se consideraba competente para negociar y acordar estos temas al margen del Reino Unido. Lo local no era ya meramente local. Algo que cualquier observador atento podía colegir desde hacía más de una década en las iniciativas y manifestaciones de las autoridades de Gibraltar, para haber evitado iniciativas como el Foro Tripartito del gobierno anterior y que Fabian Picardo quería resucitar.

Al mes siguiente, el Rey Juan Carlos visitaba la comandancia de la Guardia Civil de Algeciras, días después de que el príncipe Eduardo de Inglaterra y su esposa visitasen Gibraltar.

Pasados dos meses, el 3 de agosto se informó que el gobierno de la colonia y los pescadores habían llegado a un acuerdo de principio que a los pocos días el gobierno de la colonia rompió, induciendo el envío de una nota verbal de protesta del Ministerio de Asuntos Exteriores a la embajada británica en Madrid. Y como el Tribunal de Justicia de la UE dio la razón a España sobre la decisión de la Comisión Europea de inscribir como espacio protegido de España la zona de 23.000 hectáreas denominada Estrecho Oriental, y posteriormente rechazó el recurso de casación del Reino Unido, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente procedió a preparar el establecimiento de una zona de especial conservación que englobaría las aguas que el gobierno de la colonia quería apropiarse y el 30 de noviembre de 2012 así quedó establecida.

Como los incidentes y hostigamiento a los pesqueros continuaron, el ministro de Asuntos Exteriores español, ya muy molesto, advirtió que daría a Gibraltar el mismo trato en otros temas que el que recibían los pescadores españoles, señalando ya con claridad algo que tendría que haber sido evidente desde hacía tiempo, que todo el acercamiento a Gibraltar era “un camino de dos direcciones”³⁸. Y, aunque a mediados de noviembre, España y el Reino Unido volvieron a dar al conflicto pesquero una dimensión diplomática manifestando José Manuel García-Margallo que en muy pocos días iban a llegar a una solución satisfactoria, los incidentes siguieron sucediendo. Los encuentros discretos entre España y el Reino Unido sin la presencia gibraltareña para tratar el tema de la protección medioambiental de las aguas que rodeaba a la colonia no produjeron resultados.

En cualquier caso, el gobierno español fue preparando un nuevo marco para el diálogo con el Reino Unido sobre Gibraltar, sobre todas las cuestiones en las que había desacuerdo, con una estrategia de recuperación de posiciones abandonadas sin contrapartidas, revisando incluso algunas concesiones y volviendo a su situación previa a los acuerdos de Córdoba, como en la cuestión del aeropuerto, su exclusión del cielo único europeo y la redefinición de la zona restringida de Algeciras, la concesión de líneas telefónicas y servidumbres de paso, el seguimiento y comprobación de la constitución de entidades jurídicas, movimientos financieros y su tributación, pues en Gibraltar ya existían casi el mismo número de empresas que de habitantes, localizando e investigando a los 7000 gibraltareños que tenían su residencia fiscal en Gibraltar y su residencia real en España para que pagaran impuestos, la modificación de la ley del juego o incluso la creación de una tasa de congestión de vehículos para entrar y salir de Gibraltar y una actividad marítima moderada y continuada alrededor de Gibraltar con tránsito, patrullas y fondeo de buques.

³⁷ “Madrid y Londres rebajan a “local” la disputa de la pesca en Gibraltar”, *El País*, 29 mayo 2012.

³⁸ “Margallo advierte que no aceptará que Gibraltar ‘toree’ al Gobierno español”, *europsaur.es*, 7 septiembre 2012.

El nuevo marco de negociación a cuatro bandas se presentó a David Cameron por Mariano Rajoy en su entrevista en Madrid el 8 de abril, pero sin resultados aparentes pues David Cameron seguía manteniendo que no entrarían en negociaciones sobre la soberanía sin que Gibraltar no estuviera presente y propugnó reavivar el Foro Tripartito frente a la propuesta de Rajoy de crear un foro a cuatro bandas donde estuviese representado el Campo de Gibraltar y se trataran los temas que surgiesen entre la colonia y el Campo de Gibraltar. Al mes siguiente la reina Isabel II en su discurso al parlamento manifestó que el gobierno (“Mi Gobierno”) garantizaría el derecho de los habitantes de Gibraltar a su autodeterminación.

Y los conflictos empezaron a escalar en función de los rellenos de tierra ganando terreno al mar en la zona de especial conservación, los hostigamientos a los pesqueros y los controles en la verja, culminando con el lanzamiento el 24 de julio de bloques de hormigón de metro y medio de ancho por metro y medio de largo en los que iban incrustados tubos metálicos de medio metro en forma de pincho para destrozar las artes de pesca. La zona de lanzamiento era el lugar conocido como Puerto Chico, cercano a la playa de poniente de la Línea de la Concepción. España denunció estos hechos ante la fiscalía de Medio Ambiente y los puso en conocimiento de la Comisión Europea. Simultáneamente se incrementaron los controles en la verja produciendo largas colas con esperas en el fin de semana de hasta seis o siete horas. William Hague telefoneó a José Manuel García-Margallo y le manifestó su gran preocupación por la situación a lo que el ministro español respondió que están aplicando estrictamente la legislación, iban a continuar defendiendo los intereses de los pescadores, resaltando la gravedad extrema que produciría un nuevo lanzamiento de bloques de hormigón con pinchos y lamentó que estos hechos tuvieran lugar cuando habían acordado iniciar un diálogo sobre asuntos de pesca y legislación medioambiental sobre las aguas que rodeaban Gibraltar³⁹. A los pocos días, el 4 de agosto, José Manuel García-Margallo declaró que con Gibraltar se había acabado el recreo de la época de Moratinos, enunciando algunas de las medidas que se estaban estudiando para disuadir de nuevos hechos consumados y hacer entrar en razón a los dirigentes de Gibraltar en función de sus continuos desafíos⁴⁰ produciendo preocupación en el Foreign Office, que convocó al embajador español, y en el primer ministro, una oleada de comentarios en la prensa británica y un exabrupto de Fabián Picardo considerando las manifestaciones del ministro español como propias de país como Corea del Norte y que el infierno se derretiría antes de que ellos retiraran los bloques que habían lanzado⁴¹. El Reino Unido empezó a estudiar un plan de actuación para defender su soberanía sobre Gibraltar y el 5 de agosto David Cameron intervino para pedir una explicación, pues en ningún momento se le había planteado la aplicación de las medidas que desgranó el ministro español, considerando insuficientes las explicaciones recibidas por vía diplomática sobre los controles que para España se adecuaban con el código de fronteras Schengen. Dos días después, telefoneó a Mariano Rajoy acordando que los ministros de Asuntos Exteriores abordasen el problema de la pesca⁴². Así se hizo de

³⁹ “William Hague turns up heat on Spain over Gibraltar border jams”, *The Guardian*, 29 July 2013,

⁴⁰ “Con Gibraltar se ha acabado el recreo de la época de Moratinos”, *ABC*, 4 agosto 2013.

⁴¹ “Gibraltar chief minister accuses Spain of sabre-rattling”, *The Guardian*, 5 August 2013. En un comunicado del gobierno de Gibraltar se calificaban las advertencias del ministro español como amenazas retrógradas reminiscentes de las políticas y tácticas desarrolladas durante la época de Franco. A su vez recopiló datos para hacer una denuncia ante los tribunales europeos. William Hague dio seguridades de su compromiso con la población de Gibraltar y llamó a respetar los acuerdos de Córdoba.

⁴² “Rajoy analiza en conversaciones telefónicas con Cameron la situación generada en Gibraltar”, *La Moncloa*, 7 agosto 2013 y “Gibraltar border: Primer Minister’s phone call to Spanish PM”, Press release, GOV.UK. 7 August 2013. En este comunicado de prensa se informaba que Mariano Rajoy se había comprometido a relajar los controles en la verja.

inmediato y según el comunicado del Ministerio de Asuntos Exteriores, ambos ministros se comprometieron a crear grupos de trabajo *ad hoc* en los que además del Reino Unido y España estuvieran presentes otras autoridades que pudieran tener competencias en las materias de medioambiente y pesca. De inmediato las autoridades de Gibraltar rechazaron la creación de grupos de trabajo y volvieron a reanudarse controles estrictos en la verja, siendo Mariano Rajoy quien dos días después anunciara que el gobierno iba a tomar todas medidas legales proporcionadas y aleatorias que considerase oportunas hasta que David Cameron aceptase negociar las cuestiones de pesca y medioambiente en una mesa a cuatro bandas⁴³.

Al mismo tiempo que tenía lugar la conversación telefónica entre Mariano Rajoy y David Cameron, Londres informó del envío de una flota con un portaviones, tres fragatas, un buque de aprovisionamiento y cuatro patrulleras que harían maniobras en el Mediterráneo y que harían escala en el puerto de Rota. Las maniobras planificadas desde hacía dos meses eran inoportunas pues todos los buques, salvo el portaviones, acabaron atracando en Gibraltar y posteriormente no pudieron hacerlo en Rota; por otra parte, Fabian Picardo llevaba tiempo reclamando una mayor presencia del Royal Navy en Gibraltar para intervenir en el conflicto. La autorización española para utilizar la base de Rota dio lugar a un conjunto de análisis y evaluaciones que enrarecieron mucho más el ambiente, con críticas muy subidas al ministro de defensa español por unas justificaciones en ocasiones desafortunadas.

Mientras tanto, el gobierno español prohibió la entrada en Gibraltar de camiones con hormigón, luego de camiones con piedras y escombros para rellenos y camiones con arena, anunció el endurecimiento de sanciones contra el *bunkering* y suspendió el llevar el contencioso de Gibraltar a las Naciones Unidas denunciando la negativa británica a discutir los temas de soberanía e incluso al Tribunal Internacional de La Haya. Londres, a su vez, anunció que estaba preparando acciones legales sin precedentes en la Unión Europea por los controles en la verja y David Cameron pidió al presidente de la Comisión Europea, Durao Barroso, el envío de observadores a la verja de forma urgente. Mariano Rajoy, por su parte, conversó con Durao Barroso solicitando la verificación de un conjunto de actividades no solo en las aguas que rodeaban Gibraltar desde vertidos a la construcción de espigones y rellenos sino también las actividades económicas para que no vulnerases las normas europeas sobre contrabando, fiscalidad y lavado de dinero. Previamente, el Ministerio de Asuntos Exteriores había rechazado con dureza una queja formal de la embajada británica sobre los controles en la verja y había presentado otra nota verbal por la construcción de un espigón en la cala este de Gibraltar que volvía incidir en una anterior protesta solicitando la interrupción de estas actividades por incumplir directivas europeas y legislación española. Significativamente, al mismo tiempo que se producía la conversación del presidente del gobierno español con Durao Barroso, el ministro de Asuntos Exteriores explicó en un artículo en *The Wall Street Journal* la doctrina de Naciones Unidas sobre Gibraltar, el no cumplimiento del mandato de Naciones Unidas por parte del Reino Unido de negociar la soberanía de Gibraltar y diversas violaciones a sus obligaciones en temas medioambientales y económicos. Terminaba el artículo indicando que España estaba dispuesta a reiniciar el diálogo con la creación de foros *ad hoc* donde estuviesen presentes Gibraltar y la Junta de Andalucía. Y añadía acertadamente, en función de errores de anteriores gobiernos, que el diálogo tenía que ser bilateral respetando el derecho internacional, europeo y nacional. El artículo sentó fatal en el Reino Unido y un portavoz del gobierno británico señaló que su soberanía era clara y que debería haber algún tipo de diálogo sobre pesca, pero no sobre quien era

⁴³ “Rajoy impondrá medidas a Gibraltar hasta que Cameron acepte dialogar”, *El País*, 9 agosto 2013.

responsable de las aguas ya que esto estaba también claro. Cuatro días después, el gobierno de Gibraltar anunciaba que estaba dispuesto a un diálogo constructivo y de colaboración con España ya fuese en el Foro Tripartito o en foros *ad hoc*, y Fabian Picardo manifestaba a periodistas del diario *El Mundo* que los pescadores volverían a faenar en las aguas que rodean Gibraltar en octubre.

El ministro de Asuntos Exteriores hizo una larga exposición de estos acontecimientos en su comparecencia en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados el 3 de septiembre, concluyendo los siguiente:

“Los acontecimientos de este verano de 2013 demuestran que los gobiernos del Peñón, especialmente el actual, aprovechan cualquier ocasión para ganar cuotas de estatus de país soberano y, en segundo lugar, para consolidar un modelo basado en la opacidad, el libre comercio y la baja tributación. En segundo lugar, la política de concesiones no ha conducido a nada, pese a la buena voluntad. Una política de cesión, de diálogo permanente, no sirvió ni para seducir a la población ni para ganar terreno en los foros internacionales ni para mejorar la situación de los españoles que viven alrededor del Peñón. En tercer lugar, el Gobierno de Gibraltar es un Gobierno que cuenta con instrumentos, medios de comunicación. Nosotros vamos a hacer lo mismo. Se ha constituido un grupo de trabajo dentro del Consejo de Ministros. Se va a constituir un grupo de trabajo permanente en la Representación Permanente en Bruselas, y yo espero contar con las Cortes para que el Gobierno, en las decisiones que conjuntamente adoptemos, tenga el respaldo de toda la sociedad española”⁴⁴.

La cuestión que apareció en el debate fue la dificultad que existía de mantener un consenso entre partidos, en particular con el partido socialista. El representante socialista, Moscoso del Prado, criticó los excesos verbales y señaló tres instrumentos necesarios para avanzar, la confianza, el diálogo y el impulso internacional, cuestionando la utilización de los controles de la verja para presionar a las autoridades gibraltareñas, defendiendo el Foro Tripartito que, en su opinión, había contribuido a generar confianza y considerando imprudente supeditar el avance en el diálogo sobre las cuestiones de cooperación local a abrir la negociación en materia de soberanía, instando a trabajar para dialogar con el Reino Unido, y, finalmente, destacando que el impulso internacional tenía que centrarse en la Unión Europea.

Buena parte de la exposición era una forma de defensa de las realizaciones del gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero y no tenía más recorrido en función de los resultados de un diálogo sin reciprocidad en lo esencial, aunque seguía defendiendo la separación de cuestiones de cooperación y cuestiones de soberanía, dejando obsoleta la Declaración de Bruselas y, como anteriormente indicamos, considerando implícitamente que esta cooperación local, o como otros defendían ya en este momento, como José Carracao, Salvador de la Encina o Rafael Román, con el eslogan de “la profundización de la cooperación” y Miguel Angel Moratinos con su “profundización del marco negociador”, tendría una influencia meramente positiva y unidireccional sobre intereses estratégicos fundamentales de España como Estado, sin tener en cuenta las líneas básicas en que ya se movía la colonia. El problema estaba también en la propuesta de centrar el impulso internacional en la Unión Europea, aunque implicara llevar allí la doctrina de Naciones Unidas, que es lo que por parte del Reino Unido se venía buscando, señalando

⁴⁴ “Comparecencia del señor ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación (García-Margallo Marfil), para informar sobre los últimos acontecimientos en relación con Gibraltar”. Comisiones, Asuntos Exteriores, nº 392, Congreso de los Diputados, 3 septiembre 2013.

continuamente que el principal activo que tenía España, la doctrina de las Naciones Unidas, era algo obsoleto. Su salida posterior de la UE ha mostrado lo arriesgado y los efectos de esta pirueta, como posteriormente comentaremos. El diálogo, como las medidas de confianza que se propugnaban, debía partir no de “profundizar” en el marco de cooperación adoptado en Córdoba, sino de planteamientos estructurales más robustos que los que se habían adoptado si se querían obtener soluciones, no adoptando continuamente cesiones y concesiones unilaterales.

Otra cuestión era el comportamiento de líderes del partido socialista a nivel local, defendiendo en bastantes casos los postulados gibraltareños como la alcaldesa de la Línea quien estaba en continuo contacto con Fabian Picardo y era renuente a criticar actuaciones de las autoridades de la colonia, siendo acusada de complicidad, incluso llegando a discutir por su cuenta la ampliación del aeropuerto o el caso del alcalde de San Roque que ofreció terrenos de su municipio para que Gibraltar expandiera su actividad económica. José Manuel García Margallo cuenta en sus memorias las reticencias de la Junta de Andalucía que pedía suavizar los controles en la verja y cómo hubo de llegar a un acuerdo abriendo un carril especial para los miles de trabajadores andaluces que previamente se identificaran. Al final solo se identificaron menos de doscientos⁴⁵. El parlamento de Andalucía, de mayoría socialista, llegó incluso a aprobar una proposición no de ley del portavoz del PSOE, instando al gobierno a acabar con los controles transfronterizos en la verja, afirmando en uno de sus pasajes que “el gobierno de Gibraltar colocó bloques de hormigón en aguas colindantes”, como si fueran de su jurisdicción⁴⁶.

7. El cansancio es la norma. Mariano Rajoy no quiere tener problemas.

Dos días después de la comparecencia del ministro de Asuntos Exteriores, Mariano Rajoy se entrevistó en dos ocasiones con David Cameron en San Petersburgo, en la reunión del G-20, sentando las bases para un diálogo sobre Gibraltar donde Mariano Rajoy no planteó ya que se estableciera un marco de negociación sobre la soberanía de Gibraltar, considerando que, aunque el problema estaba ahí, se resolvería en un futuro, aislando el contencioso del resto de las relaciones bilaterales. En la rueda de prensa afirmó: “Es evidente que ahí hay un problema, que nadie tiene interés en tener problemas, y es evidente que hay que dialogar”⁴⁷. Constituía un giro de importancia, echando por la borda planteamientos anteriores. El centro de interés era la constitución de grupos *ad hoc* que sustituirían al Pacto Tripartito. La separación de los temas de cooperación, aunque fuesen conflictivos, de la negociación de la cuestión central, la soberanía, era un disparate, y un síntoma de cansancio, impotencia y falta de liderazgo, dando con ello razón a los que afirmaban que buena parte de la escalada de la crisis en meses anteriores se debía al interés de distraer la atención del caso Bárcenas y la doble contabilidad del partido popular. A partir de entonces, la negociación sobre la soberanía pasó al limbo de los justos.

No obstante, siguieron las diatribas. Mariano Rajoy el 26 de septiembre desde la tribuna de Naciones Unidas con motivo del comienzo del período de sesiones de la Asamblea General volvió a denunciar que el Reino Unido desoía el mandato de Naciones Unidas para la descolonización de Gibraltar, el único territorio pendiente en Europa, y el compromiso adquirido en la Declaración de Bruselas. Era calificado como un anacronismo que causaba inconvenientes a los ciudadanos de Gibraltar y de la zona

⁴⁵ García-Margallo José Manuel (2020): *Memorias Heterodoxas de un político de extremo centro*, Barcelona, Península, p.390.

⁴⁶ “Indignación en Exteriores con el PSOE: Otorga a Gibraltar las aguas en las que arrojó los bloques de hormigón”, *ECD*, 3 mayo 2014.

⁴⁷ “Rajoy planteó a Cameron ‘aislar’ Gibraltar del resto de cuestiones bilaterales”, *El Mundo*, 9 septiembre 2013.

adyacente y reiteraba una vez más el llamamiento al Reino Unido “para retomar el diálogo bilateral y la cooperación regional”. Era una suavización de lo afirmado el año anterior desde la misma tribuna donde dijo que hacía un llamamiento al Reino Unido “para reiniciar el diálogo bilateral sobre la descolonización de Gibraltar, de acuerdo con los parámetros indicados por estas Naciones Unidas y plasmados en la Declaración de Bruselas de 1984”.

Con todo, hubo un avance significativo en la Cuarta Comisión, a pesar de las intervenciones, injurias y exabruptos de Fabian Picardo en contra de España. La redacción final de la decisión sobre Gibraltar delimitaba el término “aspiraciones” introducido en el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, instando “a los Gobiernos de España y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte a que, escuchando los intereses y las aspiraciones de Gibraltar que sean legítimas conforme al derecho internacional, lleguen, en el espíritu de la Declaración de Bruselas de 27 de noviembre de 1984, a una solución definitiva del problema de Gibraltar a la luz de las resoluciones pertinentes de la Asamblea General y los principios aplicables, y de conformidad con el espíritu de la Carta de las Naciones Unidas”⁴⁸.

Con este nuevo y lamentable planteamiento, el contencioso perdió fuerza. Siguieron las investigaciones de la Comisión Europea, prohibiendo el *bunkering*; avalando los controles en la verja, aunque pidiendo mejoras en el paso y llamando posteriormente la atención sobre la necesidad de proporcionalidad; abriendo expediente a Gibraltar por el contrabando de tabaco y pidiendo la Oficina Europea de lucha contra el fraude que se iniciasen diligencias judiciales por el contrabando de tabaco y el blanqueo de capitales, y ya en 2016 denunciando el régimen de evasión fiscal, independientemente de la exclusión de Gibraltar del cielo único europeo por los ministros de Transporte. Pero también asestando un duro golpe a las reivindicaciones españolas al considerar sorprendentemente que los rellenos para los rascacielos programados y el puerto deportivo no suponían un impacto transfronterizo medioambiental.

Durante 2014 y 2015 el esfuerzo reivindicador de España se desinfló. Como era de esperar no hubo avances. Continuaron los rellenos y los incidentes por los controles en la verja y también entre patrulleras y por el reforzamiento y actividades de soberanía de la Royal Navy el continuo goteo de llegadas de submarinos nucleares o la presencia de algún buque de la Marina española, mientras que Fabian Picardo se dedicaba a promover la autodeterminación junto con independentistas vascos y catalanes y financiar a los lobbies en Londres y en Washington.

El 26 de noviembre de 2015 Fabian Picardo volvió a ganar las elecciones en Gibraltar y el ministro de Asuntos Exteriores español, a pesar de sus pésimas relaciones, le pidió la puesta en práctica de los foros de diálogo *ad hoc* que no se habían acabado de plasmar, a pesar del visto bueno de Londres. El ministro español aprovechó también su visita a Argentina en abril de 2016 para pedir al Reino Unido conjuntamente con la ministra argentina de Asuntos Exteriores, Susana Malcorra, una negociación sobre la soberanía de Gibraltar y las Malvinas, asunto que aprovechó Gibraltar para, sin dejar de lado las diferencias doctrinales entre los dos territorios no autónomos, reivindicar su derecho de autodeterminación como el de los habitantes de las islas Malvinas.

Pero la gran cuestión en 2016 fue el planteamiento del referéndum sobre el Brexit. En Gibraltar se empezó a temer el cierre de la verja, una catástrofe económica y un duro

⁴⁸ “Cuestión de Gibraltar”, Comisión Política Especial y de Descolonización (Cuarta Comisión), A/C.4/68/L.6, 21 octubre 2013.

contencioso con España, si el Reino Unido salía de la UE. José Manuel García-Margallo empezó a poner encima de la mesa el tema de la cosoberanía si triunfaba el Brexit y David Cameron insólitamente viajó a Gibraltar el 16 de junio, siendo la primera visita de un primer ministro británico desde 1968, en una maniobra claramente electoral. Por parte española se puso sordina al acontecimiento.

Pero una vez producido el referéndum en el Reino Unido, donde ganaron los partidarios del Brexit, aunque la población de Gibraltar votó muy mayoritariamente a favor de quedarse en la UE, de nuevo el enfoque del partido socialista fue distinto del del gobierno. La Junta de Andalucía, a través de su portavoz, sostenía que la soberanía no era un tema prioritario, mientras el ministro de Asuntos Exteriores, que preparaba la estrategia española para la época post-Brexit, manifestaba que el Brexit era una oportunidad para que España recuperase la integridad territorial⁴⁹.

El plan español se acabó explicitando y José Manuel García-Margallo el 28 de septiembre envió a todos los Estados miembros de la UE, con la excepción del Reino Unido, y a los presidentes del Consejo, la Comisión y el Parlamento un mensaje solicitando su apoyo para que el contencioso de Gibraltar no se incluyera en el marco de las relaciones entre la UE y el Reino Unido. También lo hizo a la Cumbre Iberoamericana y a la Liga Árabe. Y el 4 de octubre el embajador español, Román Oyarzun, en su discurso en la Cuarta Comisión explicó la oferta española para la descolonización de Gibraltar que incluía como puntos principales los siguientes:

- la cosoberanía,
- la doble nacionalidad pudiendo adquirir la nacionalidad española y mantener la nacionalidad británica,
- el autogobierno,
- el respeto a sus costumbres y tradiciones
- el acceso al mercado interior y otras políticas de la UE, manteniendo su régimen fiscal particular y otras peculiaridades, defendiendo las excepciones necesarias y que fuesen compatibles con el derecho comunitario para defender su especificidad,
- la desaparición de la verja,
- y la asunción de las competencias en materia de defensa, relaciones exteriores, control de fronteras, inmigración y asilo de forma conjunta por parte de España y el Reino Unido.

La oferta seguía la línea de ofertas anteriores y tenía claras ventajas para los gibraltareños⁵⁰, pero fue rechazada abruptamente por Fabian Picardo. No así para el Reino Unido, pues la cuestión de la soberanía sobre la base militar era tan esencial como en 1713 y tras el Brexit mucho más, para poder afrontar ya en solitario y con sus aliados los nuevos desafíos estratégicos, siendo Gibraltar un estrecho fundamental a controlar en su “política de poder” tal como Josep Borrell ya tardíamente acabó asumiendo en cuestiones europeas. Boris Johnson, nuevo secretario del Foreign Office, manifestó en la Cámara de los Comunes que el Brexit no induciría cambios en la soberanía británica y que opondría una

⁴⁹ “Gobierno y Junta discrepan sobre la actitud ante Gibraltar tras el Brexit”, *El País*, 13 julio 2016.

⁵⁰ Véase Ortega Carcelén Martín: “La propuesta española de cosoberanía para Gibraltar: Una oferta con futuro” en Martín Martínez Magdalena M. y Martín y Pérez de Nanclares José (coord.) (2017): *El Brexit y Gibraltar*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, p.189-200.

resistencia “implacable y marmórea” si se solicitaba por España, asegurando que había comunicado esta posición al ministro José Manuel García-Margallo⁵¹.

Esta posición británica vino reforzada por la elección de Donald Trump en Estados Unidos, en función de la posible influencia de los planteamientos sobre Gibraltar de un centro de pensamiento republicano como Heritage Foundation y que luego se robusteció con los planteamientos de seguridad centrados en la nueva competición entre Estados que acabaron plasmándose en la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos en 2017, nada que ver con los planteamientos que se habían ido sucediendo en España, a pesar de que en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 se afirmaba que “el Estrecho de Gibraltar destaca como uno de los mayores puntos de confluencia de tráfico marítimo y enclave estratégico de máxima relevancia”, superando la irrelevancia otorgada en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 al Estrecho de Gibraltar.

Pero, sin duda, lo más significativo en la pérdida de fuerza de este plan será la posición del presidente Mariano Rajoy quien consideraba “un lío”⁵² utilizar el Brexit para recuperar la soberanía de Gibraltar. José María Margallo llegó a discutir su plan, así como el diseño de una hongkonización de la zona incluyendo el Campo de Gibraltar y a Ceuta con las fuerzas vivas de Gibraltar en su propio domicilio⁵³. Era, sin duda, una gran oportunidad que se perdió por falta de ambición y liderazgo⁵⁴.

También el Congreso se desmarcó del plan de José Manuel García-Margallo al aprobar el 2 de noviembre una proposición no de ley presentada por el grupo socialista, con los apoyos del PSOE, Partido Popular y Ciudadanos, pidiendo al gobierno que evitara acciones que, de manera unilateral, pudieran condicionar en un futuro la posición negociadora de España, omitiendo cualquier respaldo al plan de cosoberanía del ministro. Dos días después fue nombrado Alfonso Dastis como nuevo ministro de Asuntos Exteriores quien abandonó el plan y discutió y acordó con el PSOE y Ciudadanos otra negociación en el contexto europeo, dejando aparcado el tema de soberanía. El PSOE acabó imponiendo sus planteamientos. El Consejo Europeo del 29 de abril dejó establecido que después de que el Reino Unido abandonase la UE, ningún acuerdo se aplicaría a Gibraltar sin un acuerdo entre España y el Reino Unido y esto parecía un punto de partida excelente. Esta posición de la UE fue reiterada por la Comisión el 27 de junio cuando el gobierno británico de Theresa May incluyó a Gibraltar en su propuesta sobre derechos de los ciudadanos comunitarios en el Reino Unido.

Durante los siguientes meses, el gobierno español se mantuvo a la expectativa de la negociación entre la UE y el Reino Unido, congeló los tradicionales “irritantes” e inició negociaciones con el Reino Unido en temas como el de fiscalidad aplicable a la colonia. Alfonso Dastis llegó a afirmar que no iba a condicionar un acuerdo entre la UE y el Reino Unido sometiéndolo a la necesidad de alterar el estatus de Gibraltar de manera simultánea. Eso vendría con el tiempo⁵⁵. Era una justificación tradicionalmente endeble.

⁵¹ “España urge a Reino Unido en la ONU a negociar la cosoberanía de Gibraltar”, *El Mundo*, 4 octubre 2016.

⁵² Algo similar le dijo el ministro Castiella al embajador Jaime de Piniés cuando este le explicó la oportunidad que se abría al haber introducido el Reino Unido a Gibraltar en la lista de territorios a descolonizar en Naciones Unidas. Pero, al final, el convencimiento del ministro y la tenacidad y el buen hacer diplomático de Jaime de Piniés dieron sus frutos.

⁵³ Margallo, *op. cit.* p.391-392. Véase también “El plan secreto de Margallo para recuperar Gibraltar que Rajoy desechó porque era un `un lío’”, *El Español*, 10 enero 2021.

⁵⁴ Según Jose Manuel García Margallo también Soraya Saenz de Santamaría y Cristóbal Montoro no estuvieron de acuerdo con su plan *Ibid.*

⁵⁵ “No condiciono un acuerdo Londres-UE a recuperar a la vez Gibraltar”, *ABC*, 6 agosto 2017.

8. Gestionar el Brexit laminando los asuntos de soberanía

De este modo, cuando se produjo la moción de censura contra el presidente del gobierno, Mariano Rajoy, y fue sustituido por Pedro Sánchez el 1 de junio de 2018, el Ministerio de Asuntos Exteriores, aunque estaba todavía a la expectativa del resultado de las negociaciones entre el Reino Unido y la UE, había adelantado la negociación de algunos temas, esperando aprovechar los resultados para negociar finalmente el estatus de Gibraltar y su engarce con la UE. Pero, en esta situación, el nuevo ministro de Asuntos Exteriores, Josep Borrell, anunció el 26 de julio en la reunión de la Comisión Interministerial para el seguimiento del proceso de retirada del Reino Unido de la Unión Europea que, de cara a las negociaciones, tres eran los sectores de mayor importancia: los derechos de los ciudadanos, la aviación civil y la pesca, añadiendo que estaban preparando un plan general para el Campo de Gibraltar para dinamizar la economía de la zona⁵⁶. Meses después, el 13 de septiembre en su comparecencia ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados afirmó que no utilizarían las negociaciones para reclamar la soberanía, siendo su prioridad la mejora de la situación del Campo de Gibraltar añadiendo “me preocupan mucho más las condiciones socioeconómicas del Campo de Gibraltar que la cuestión de la soberanía, sin ninguna renuncia, pero hoy estamos donde estamos, negociamos lo que negociamos, y me preocupan, y en eso estoy, la aduana, la pesca, el tabaco, el aeropuerto, la entrada y salida de trabajadores”⁵⁷. La cuestión era que el aeropuerto se había construido y estaba situado en el istmo que nunca fue cedido por España, habiendo sido una usurpación de territorio. Y el tema de la pesca tenía como subyacente previo la consecución de un acuerdo sobre las aguas territoriales. Eran cuestiones de soberanía y jurisdicción que no se podían soslayar, salvo que se pretendiese una cesión encubierta o se hiciese una reserva para en la práctica permitir una dejación de soberanía, metodología que no era nueva.

El 14 de noviembre de 2018, la UE y el Reino Unido lograron dejar pergeñado el Acuerdo de Retirada que incluía una Declaración política estableciendo el marco de la relación futura del Reino Unido con la UE y se establecía un período transitorio hasta el 31 de diciembre de 2020, antes de entrar a negociar el Acuerdo de Relaciones Futuras⁵⁸.

El Acuerdo de Retirada incluía también un Protocolo relativo a Gibraltar para el período transitorio basado en un memorándum de entendimiento negociado entre España y el Reino Unido que constaba de los siguientes apartados: derechos de los ciudadanos, derecho sobre el transporte aéreo, cuestiones fiscales y protección de los intereses financieros, protección del medio ambiente y pesca, cooperación en materia policial y aduanera.

Quedaban pendientes las cuestiones susceptibles de negociación en las relaciones futuras.

El negociador jefe de la UE del Acuerdo de Retirada se acercó a Madrid el 17 de septiembre recibiendo una explicación de la posición española para la negociación del contencioso de Gibraltar y el 29 de noviembre el gobierno español firmó los

⁵⁶ El gobierno aprobó el 16 de noviembre, el día que arrancaba la campaña electoral en Andalucía, un plan de inversiones para el Campo de Gibraltar superior a los mil millones de euros.

⁵⁷ Comparecencia, a petición propia, del señor ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (Borrell Fontelles), para informar de la situación en Nicaragua y el estado de situación de la Aduana Comercial en Melilla., Comisiones, Asuntos Exteriores nº 24, Congreso de los Diputados, 13 septiembre 2018.

⁵⁸ Eguidazu Fernando: “El Brexit, Gibraltar y España” ARI 29/2019, 6 marzo 2019. Este estudio explica con detalle las interioridades del Acuerdo de Retirada, los problemas que creaban el artículo 184 y el artículo 3 y las seguridades recibidas, así como las cuestiones que eran susceptibles de negociación.

memorándums referenciados en el protocolo sobre Gibraltar, previamente negociados con el Reino Unido, sobre derechos de los ciudadanos, tabaco y otros productos, cooperación en medio ambiente y cooperación policial y aduanera, quedando por completar un acuerdo sobre fiscalidad y protección de intereses financieros. Estos acuerdos o memorándums previos iban a ser la base de futuras negociaciones sobre las relaciones futuras entre Gibraltar y España y no tendrían consecuencias y efectos si no se incluían en este acuerdo a negociar. Otro asunto era el acuerdo sobre fiscalidad al que no le afectaría la falta de un acuerdo sobre relaciones futuras.

Por su parte, Michel Barnier se acercó a Madrid el 30 de enero para discutir las prioridades españolas tras el Acuerdo de Retirada del Reino Unido, así como el acuerdo España-Reino Unido, en vías de aprobación, sobre fiscalidad, protección de los intereses financieros y lucha contra el fraude y evasión fiscal y las aspiraciones españolas de crear un área de prosperidad compartida entre la colonia y el Campo de Gibraltar. Había que alcanzar un acuerdo adicional sobre Gibraltar y tenían que ver la forma de engazarlo en las directrices de la UE para la próxima negociación con el Reino Unido, no excluyendo negociaciones entre la UE y el Reino Unido sobre ciertas materias, donde estuviera presente España- no una presencia ex post- en paralelo a las que hicieran España y el Reino Unido sobre Gibraltar⁵⁹.

Pero antes de que empezaran a reunirse los comités bilaterales y la comisión especial, la nueva ministra Arancha González Laya hizo unas declaraciones al periódico *Financial Times* donde afirmó que conceptos como la soberanía era menos importantes que el acuerdo sobre temas fiscales y la lucha contra el contrabando, en vías de aprobación. Lo que importaba en el siglo XXI era la gestión de la interdependencia. Y que la única línea roja que había era que los acuerdos a los que se llegara tenían que ser útiles para españoles y gibraltareños. A estas sorprendentes declaraciones se añadieron las realizadas en Radio Nacional de España donde explicó que la idea guía de España en la mesa de diálogo con el Reino Unido iba ser la idea de creación de una zona de prosperidad compartida donde no hubiera competencia desleal ni fiscal, ni medioambiental, ni aduanera. A los ciudadanos la soberanía les sonaba muy bien, pero lo que les importaba era saber si iban a poder pasar la verja o si va a haber una competencia fiscal, hablar de grandes principios si al final no se les resolvía sus problemas era hacer un flaco favor⁶⁰. Estas manifestaciones, sobre las que volveremos más adelante, indicaban que a la ministra o a alguno de sus asesores los conceptos les sobrepasaban. Pero sonaban muy bien en los oídos de las autoridades de la colonia.

Con estos presupuestos, el 26 y 27 de febrero tuvo lugar la primera reunión de las comisiones mixtas para supervisar el cumplimiento de los cuatro memorándums. Y el 27 de mayo, en pleno confinamiento, se celebró por videoconferencia la primera reunión del comité especializado, recogido en el Protocolo sobre Gibraltar del Acuerdo de Retirada, repasando el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Protocolo y las medidas prácticas a desarrollar, incluida la ratificación parlamentaria del acuerdo sobre fiscalidad. Una nueva reunión se programó para el mes de noviembre.

La primera prueba de fuego de la nueva ministra tuvo lugar en el pleno del Congreso de los Diputados el 4 de junio con motivo del debate de totalidad del acuerdo

⁵⁹ También el Parlamento Europeo debatió este contencioso el 11 de febrero, donde por parte del Partido Popular, Ciudadanos y Vox, con diversos argumentos, defendieron que Gibraltar fuese una de las prioridades de la negociación. El PSOE no intervino.

⁶⁰ “Spain welcomes port-Brexit chance for Gibraltar talks with UK2, *Financial Times*, 12 February 2020. “El Gobierno defenderá que Gibraltar sea una zona de prosperidad compartida”, *ABC*, 31 enero 2020

internacional en materia de fiscalidad y protección de los intereses financieros entre el Reino de España y el Reino Unido en relación con Gibraltar, hecho *ad referendum* en Madrid y Londres el 4 de marzo de 2019. Para la ministra el acuerdo no suponía cambio alguno en la posición sobre la soberanía ni sobre la jurisdicción, era una cuestión de soberanía fiscal. pero tanto el Partido Popular como Vox manifestaron su profundo desacuerdo. El Partido Popular calificó el acuerdo como rendición preventiva de la reclamación de la soberanía, al reconocer a Gibraltar estructuras de Estado, quedando la interpretación y aplicación de su articulado en manos de un comité conjunto de coordinación tal como establecía el artículo 5, no previéndose ninguna instancia de recurso superior, dando por hecho que los puestos asignados al Reino Unido serían ocupados por representantes de la colonia. Ello iba a colocar a España al mismo nivel que la colonia. Dados los precedentes, este era un argumento prácticamente irrefutable. El partido Vox, por su parte, lo calificó como una claudicación e indigno reconocimiento de la situación colonial de Gibraltar, lamentando que se hubiera perdido una oportunidad histórica de recuperar la soberanía de Gibraltar.

Las posiciones estaban claras, Ciudadanos apoyó el acuerdo y Unidas Podemos se centró en que el debate era un debate sobre temas fiscales. Era su línea de defensa del acuerdo, dado que no consideraban que Gibraltar tenía que ser español⁶¹.

Seis días después se reunían por primera vez en Málaga para tratar el futuro de la relación entre España y Gibraltar, representantes del Ministerio de Asuntos Exteriores y del Foreign Office y una delegación de las autoridades de la colonia. Se había abierto de nuevo un Foro Tripartito. El objetivo era examinar las cuestiones clave que habían de ser acordadas en las siguientes reuniones, estableciendo un calendario de forma que se pudiera tener un esbozo de acuerdo en octubre. España presentó una oferta sobre esta relación futura de Gibraltar con las UE, incluyendo las cuestiones más complicadas de resolver. Además, se intercambiaron puntos de vista sobre el estado de las negociaciones entre la UE y el Reino Unido. El interés central de la colonia estaba centrado en la movilidad de personas, por lo que Fabián Picardo había solicitado la inclusión de Gibraltar en el acuerdo Schengen y también de mercancías, por lo que también solicitó la inclusión de la colonia en la Unión Aduanera. Por parte española, aunque se había dejado de lado el tema de la negociación de la cosoberanía, se querían afrontar otros asuntos como el aeropuerto construido sobre territorio del istmo, nunca cedido por España, la cuestión de las aguas que rodeaban Gibraltar y también la cuestión de la base militar, temas que el gobierno británico no quería abrir, sin los cuales la negociación quedaría completamente coja, como así ocurrió⁶².

Y en un gesto insólito, al mes siguiente, la ministra de Asuntos Exteriores se entrevistó con Fabián Picardo en Algeciras para discutir cuestiones relacionadas con el futuro de la prosperidad compartida, pero sin estar presente el secretario del Foreign Office como en la época de las reuniones del ministro Miguel Ángel Moratinos, produciendo un enfado y un gran escándalo por lo que esta reunión significaba. Aunque desde el Ministerio se quitó hierro a la reunión, calificándola de informal y luego

⁶¹“Acuerdo Internacional en materia de fiscalidad y protección de los intereses financieros entre el Reino de España y el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte en relación con Gibraltar, hecho «ad referendum» en Madrid y Londres el 4 de marzo de 2019. «BOCG. Cortes Generales», serie A, número 7, de 14 de febrero de 2020”, Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, Sesión plenaria nº 25, 4 junio 2020

⁶²“Picardo consolida la trilateralidad en la negociación post-Brexit”, *ABC*, 10 junio 2020. Gibraltar busca mantenerse ligado a la UE con una unión aduanera”, *El País*, 28 de julio de 2020

desvelando que José Borrell ya se había reunido con anterioridad en secreto con Fabián Picardo, la percepción era clara, se hacía tabla rasa de la reivindicación de la soberanía.

A principios de septiembre se dijo que las posiciones estaban bastante enconadas en estas negociaciones sobre el futuro de las relaciones. El 3 y 4 de septiembre se reunieron en Madrid y Londres respectivamente los responsables técnicos de los dos gobiernos en esta negociación. Pronto se supo que en la reunión de Londres se habían tratado las cuestiones de defensa y de seguridad y como el gobierno de Boris Johnson estaba completamente cerrado a tratar ningún tema de soberanía, España había cedido, tanteando ahora un acuerdo de colaboración sobre “políticas de seguridad”. Era una cesión absolutamente insólita al ser la base militar históricamente el núcleo principal del problema y el Estrecho el centro neurálgico de los intereses estratégicos de España que habían quedado cercenados⁶³. Se consumaba el giro de 180 grados que el Reino Unido había querido dar a la reivindicación española, insistiendo en que el principal activo español, la doctrina de Naciones Unidas, estaba sobrepasada, poniendo como cobertura el tema de la población. A partir de este momento, ni el tema de la base militar, ni la cuestión de la pesca, ni la cuestión del aeropuerto, ni el acuerdo sobre movimiento de mercancías y personas en el aeropuerto podían ser ya resueltos satisfactoriamente.

Tampoco el establecimiento y control de fronteras era fácil de resolver, ni la pretensión española de tener una “responsabilidad compartida”. La colonia quería una solución donde no estuviese España presente y, como incluso afirmaban, querían una solución neutral, poniéndose al mismo nivel.

El 18 de diciembre se anunció la firma de un acuerdo entre España y el Reino Unido para que los 15.000 trabajadores que pasaban diariamente la verja pudieran continuar haciéndolo a partir de enero de 2021. Las negociaciones entre la UE y el Reino Unido estaban paralizadas y la verja estaba llamada a convertirse en una frontera dura a partir del 1 de enero de 2021. Así lo avisó la ministra de Asuntos Exteriores pues las negociaciones bilaterales sobre Gibraltar no parecían sortear tampoco escollos de importancia en los temas de movilidad. El 29 de diciembre, dos días antes de finalizar el plazo para evitar que Gibraltar se convirtiera en frontera externa de la UE, la ministra volvió a insistir en evitar a toda costa esta situación y volvió a insistir en sus planteamientos sobre lo que entendía por soberanía. En su opinión era el momento de resolver cuestiones prácticas para la vida de los ciudadanos y las cuestiones de soberanía no podían ser un obstáculo para resolver cuestiones prácticas, pues así llevaban 300 años. Una parte de la soberanía, dijo, tenía que ver con la fiscalidad, con la capacidad de cooperar en asuntos de policía y de aduanas y que las fronteras no fueran un coladero-afirmación insólita ante lo que estaba ocurriendo en Canarias-. Resumiendo, vino a decir que era un tema en gran parte funcional⁶⁴. Ahora se trataba de hacer más soberanos a los ciudadanos y empoderarles. La cuestión es que el término funcional se había venido empleando para simbolizar conceptos diferentes y era una vaguedad terminológica. Podía interpretarse que la soberanía venía a ser ya una cuestión local, dado el enfoque centrado en los ciudadanos de la zona y, por otra parte, en función de la obsolescencia del Estado como forma de organización social, tal como propugnaban no pocos funcionalistas interesados en impulsar los intereses comunes de los Estados en un proceso de integración global, dada la erosión de la soberanía por los procesos de globalización. Desde esta perspectiva, la cooperación traería la paz. Pero si se aceptaban estos planteamientos, la

⁶³ “España y Reino Unido exploran una cooperación en defensa tras el Brexit”, *El País*, 5 septiembre 2020

⁶⁴ “González Laya: «Si no hay acuerdo con el Reino Unido, Gibraltar será una frontera dura de la Unión Europea»”, 29 diciembre 2020, en <http://www.unisci.es/gonzalez-laya-si-no-hay-acuerdo-con-el-reino-unido-gibraltar-sera-una-frontera-dura-de-la-union-europea/>

soberanía tendía a ser delicuescente y acabaría por ser virtual. Era demasiado pedir. Mucho más en un momento de creciente competición entre Estados.

Lo mismo se podía decir de otro concepto continuamente utilizado, el concepto de prosperidad compartida. Otro concepto con múltiples significados. Por enunciar unos pocos, ¿se trataba de los planteamientos del *Free and Open Indo-Pacific*, de los planteamientos de China, de los planteamientos de la Organización de Cooperación de Shanghái, de los planteamientos del triángulo Indonesia-Malasia-Singapur, del Banco Mundial, de la Agenda 2030, o de los planteamientos de Malasia? Al menos había que haber explicado los pilares y facilitadores en los que se asentaba esta prosperidad compartida entre dos partes que venían jugando con distintas reglas, permitiendo e impulsando una de ellas amplias actividades irregulares e ilegales, sin convertir el concepto en un eslogan. Esto lo había explicado de forma clara, de cara a su opinión pública, por ejemplo, el primer ministro de Malasia, Mohamad Mahathir, al anunciar su nuevo modelo económico que propugnaba la prosperidad compartida⁶⁵.

A los pocos días de estas manifestaciones, el 31 de diciembre, pudo anunciarse la firma de un principio de acuerdo entre España y el Reino Unido.

9. La negociación pare un ratón.

El acuerdo no se hizo público por el secretismo impuesto por la ministra de Asuntos Exteriores. Pero el 10 de enero se filtró la documentación enviada por el embajador del Reino Unido ante la UE a los secretarios del Consejo y de la Comisión.

El marco de entendimiento propuesto con las directrices para la negociación de un acuerdo entre la UE y el Reino Unido dejaba de lado cuestiones de soberanía y era decepcionante. Incluía dos largos apartados, el primero sobre movilidad de personas, con la eliminación de la verja, y el segundo sobre movilidad de mercancías, añadiéndose otros apartados menores sobre transporte, igualdad de condiciones, medio ambiente, coordinación sobre seguridad social, derechos de los ciudadanos, datos personales, mecanismo financiero, otros asuntos y gobernanza, a los que se añadían tres anejos. El acuerdo, en resumidas cuentas se centraba en los aspectos de movilidad de personas y mercancías que interesaban de forma especial a la colonia. Se habían eliminado los tradicionales “irritantes” y, con ello, España había perdido una oportunidad extraordinaria para reclamar la soberanía e integridad territorial española, dando la impresión de que la colonia se convertía en un territorio soberano sin negociarse aspectos esenciales como la base militar que se devaluaba, introduciéndola en un acuerdo de cooperación militar, donde está por ver que no se produzcan nuevas concesiones españolas, las aguas circundantes, que no aparecen por ningún sitio y, en consecuencia, la pesca, así como también el aeropuerto y la aviación civil que no aparecen tampoco por ningún sitio, asuntos que consideró esenciales el ministro Josep Borrell.

Además, quedó en el ambiente que tras este “ingente” esfuerzo negociador había varias visiones o interpretaciones sobre su contenido. Para la ministra la responsabilidad del control de entrada en Gibraltar, una vez integrado en el espacio Schengen, quedaba en manos españolas y la gestión del control de entrada al espacio Schengen pertenecía España. Para Fabian Picardo no iba a haber controles españoles ni en el puerto ni en el aeropuerto de Gibraltar y, aunque no lo dijera, en la base militar, y antes de que un agente

⁶⁵ “Govt announces Shared Prosperity 2030 to replace ‘debt driven, mega-project’ economic model”, *The Edge Markets*, 9 May 2019, en <https://www.theedgemarkets.com/article/govt-announces-shared-prosperity-2030-replace-debt-driven-mega-project-economic-model>

español pudiera entrar en Gibraltar sería necesaria una ley del Parlamento de Gibraltar que, en su opinión, ningún Parlamento de Gibraltar aprobaría.

A la vista del éxito de esta elemental y curiosa negociación, se adivina que, en los próximos seis meses, con estas líneas maestras, la UE y el Reino Unido van a negociar, bajo la cobertura de “conversaciones sensibles”, otro acuerdo de mínimos que permitirá mantener en el cajón y seguir devaluando los grandes temas de soberanía que interesan a España. Es una ilusión pretender que la prosperidad compartida que se nos anuncia constituirá un compartimento estanco con respecto a las cuestiones de soberanía.