

LA NUEVA ESTRATEGIA PARA GIBRALTAR: EL FORO TRIPARTITO DE DIÁLOGO Y LOS ACUERDOS DE 2006 *

Inmaculada GONZÁLEZ GARCÍA
Profesora Asociada de Derecho Internacional Público
Universidad de Cádiz

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.–II. EL FORO DE DIÁLOGO SOBRE GIBRALTAR: 1. *Creación y puesta en marcha.* 2. *Los temas tratados y la adopción de un acuerdo global.* 3. *La aplicación de los acuerdos y otros temas.* III. LA PERVIVENCIA DEL PROCESO DE BRUSELAS Y LA NEGOCIACIÓN SOBRE LA SOBERANÍA.–IV. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE GIBRALTAR Y EL DERECHO DE AUTODETERMINACIÓN.–V. REFLEXIONES FINALES: UN NUEVO PLANTEAMIENTO DE LAS RELACIONES CON GIBRALTAR.

I. INTRODUCCIÓN

Desde finales de 2004 Gibraltar está singularmente presente en el plano de las relaciones bilaterales entre España y el Reino Unido. Principalmente, ello responde a la iniciativa de ambos Estados de crear un Foro de diálogo en el que están representados los Gobiernos de Gibraltar, España y el Reino Unido.

Ahora bien, este Foro ha sido concebido por las tres partes como un marco de diálogo y de cooperación, no de negociación sobre las cuestiones de soberanía, siendo su objetivo promover la solución de problemas transfronterizos, así como la satisfacción de los intereses comunes de las poblaciones que viven a uno y otro lado de la Verja.

La creación del nuevo Foro de diálogo sobre Gibraltar ha coincidido en el tiempo, aunque transcurre de forma paralela, con el proceso de reforma de la Constitución gibraltareña de 1969. Una reforma que ha trascendido del plano político interno a las relaciones interestatales, habiéndose incluso ofrecido a España por parte del Reino Unido garantías formales sobre el mantenimiento del estatus internacional de Gibraltar.

* Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación de I+D 2005 (SEJ2005-08136/JURI), financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia y los fondos FEDER de la CE/UE.

Por este motivo estimamos conveniente hacer un análisis por separado del Foro de diálogo (en materia de cooperación), del Proceso de Bruselas (sobre las cuestiones de soberanía) y de la reforma constitucional de Gibraltar, destacando asimismo el estatuto colonial de Gibraltar y la reivindicación del derecho de autodeterminación por los gibraltareños. Finalizaremos con una reflexión de conjunto sobre el cambio de estrategia que ha supuesto para España la adopción de este nuevo Foro y su incidencia en las relaciones presentes y futuras con Gibraltar.

II. EL FORO DE DIÁLOGO SOBRE GIBRALTAR

1. Creación y puesta en marcha

El actual Gobierno español diseñó en 2004 un cambio de estrategia para impulsar un proceso que, tras el fracaso de las negociaciones hispano-británicas sobre la co-soberanía del Peñón de 2001-2002, había quedado en suspenso. Este cambio¹ llevó a los Ministros de Asuntos Exteriores español y británico a «considerar y realizar consultas ulteriores sobre el establecimiento de un nuevo Foro de diálogo con agenda abierta sobre Gibraltar»².

La creación, el 16 de diciembre de ese mismo año, por los Gobiernos de España, del Reino Unido y de Gibraltar de un nuevo Foro de diálogo a tres bandas sobre Gibraltar, separado del Proceso de Bruselas³, ha supuesto un gran avance en las relaciones de cooperación entre las partes, al atribuir voz y voto al Gobierno de la Colonia en materias comprendidas en el nivel interestatal de la cooperación transfronteriza⁴. Avances que por una regla no escrita permiten salvaguardar las posiciones e intereses de las partes en los temas de fondo relacionados con la soberanía⁵.

Por otro lado, el Foro ha permitido un segundo nivel de cooperación de naturaleza subestatal, que ha quedado definido en el marco de la «Comisión Mixta de Cooperación y Colaboración entre Gibraltar y la Mancomunidad de Municipios de la Comarca del Campo de Gibraltar», constituida en la ciudad de Los Barrios el 18 de noviembre de 2004. Ahora bien, las actividades que realice esta Comisión quedan reducidas

¹ Vide *El País* de 26 de octubre de 2004, «El Gobierno cooperará con Gibraltar aunque no avance en la negociación sobre la soberanía».

² Comunicado núm. 9.556, de 27 de octubre de 2004, de la Oficina de Información Diplomática (OID) del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) español.

³ Comunicado de la OID núm. 9.583, de 16 de diciembre de 2004.

⁴ Sobre el Foro de diálogo puede verse: ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., e IZQUIERDO SANS, C., «*Eppur si muove...*» Un nuevo enfoque en las negociaciones sobre Gibraltar (A propósito de los comunicados Conjuntos de 27 de octubre y 16 de diciembre de 2004)», *R.E.D.I.*, vol. LVI, 2004, 2, pp. 741-764; GONZÁLEZ GARCÍA, I., «Gibraltar: Cooperación transfronteriza y nuevo Foro tripartito de diálogo», *REEI*, núm. 9, 2005 (www.reei.org) pp. 1-30, en concreto, pp. 19 y ss.; IZQUIERDO SANS, C., «¿Quid de Gibraltar hoy?», en Soroeta Licerias, J. (Ed.), *Conflictos y protección de derechos humanos en el orden internacional*, Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián, Volumen VI, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2006, pp. 243-263, en concreto, pp. 258-261; DEL VALLE GÁLVEZ, A., «Los acuerdos del Foro de Diálogo sobre Gibraltar: la apuesta por la normalización», en *ARI*, núm. 107/2006 de 19 de octubre de 2006, en *Análisis del Real Instituto Elcano*, núm. 37, noviembre 2006, pp. 23-27; ROMERO BARTUMEUS, L., «Lo estratégico en la cuestión de Gibraltar», *UNISCI Discussion Papers*, núm. 12, octubre de 2006, pp. 135-152, en concreto, pp. 136-144.

⁵ Vide DEL VALLE GÁLVEZ, A., *loc. cit.*, p. 24.

al ámbito material establecido en su Acta de constitución, debiendo ser tenida en cuenta su actuación en las deliberaciones del Foro, con el fin de asegurar la coordinación de sus respectivos trabajos⁶.

Como caracteres específicos o modalidades que definen la naturaleza del nuevo Foro, destacamos⁷: 1. Que al ser un Foro de diálogo con agenda abierta, por definición, podrá tratarse en él cualquier cuestión que las partes (cualquiera de ellas) desee plantear en relación con Gibraltar. Por lo tanto, podrán discutirse en el Foro temas que afecten a la soberanía, pero al ser un Foro de diálogo y de cooperación, no se podrá adoptar en su seno ningún acuerdo relativo a las controversias históricas sobre la soberanía del Peñón y el territorio del Istmo; 2. Que cada una de las partes, sin perjuicio de su respectivo estatus constitucional, tendrá su voz propia y separada y cada una participará sobre la misma base; 3. Que cualquier decisión será acordada por cada uno de los tres participantes, previéndose que en el supuesto de que la decisión a adoptar requiriese el acuerdo formal entre España y el Reino Unido (por ser una materia de la competencia exclusiva de los Estados en el ámbito de la cooperación transfronteriza), el Reino Unido no prestará su correspondiente acuerdo sin el consentimiento del Gobierno de Gibraltar.

Se previó asimismo que el Foro fuera convocado a nivel ministerial por las tres partes al menos cada doce meses, si bien otras reuniones tendrían lugar en el momento y al nivel que acordasen los tres participantes. En este sentido, se han celebrado cinco rondas formales de negociación⁸, y una reunión ministerial de alto nivel, para refrendar finalmente el paquete de acuerdos en ellas alcanzado⁹.

Con este acuerdo global se pone fin a lo que se ha llegado a calificar como «primera fase de negociación» del Foro¹⁰.

⁶ Sobre la cooperación local y la llamada «Comisión Mixta» pueden verse: ROMERO BARTUMEUS, L., «Gibraltar: la otra diplomacia», *ARI*, núm. 198/2004 de 22 de diciembre de 2004; ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., e IZQUIERDO SANS, C., *loc. cit.*, pp. 745 y 749-750 y; nuestro estudio «Gibraltar: Cooperación transfronteriza y nuevo Foro tripartito de diálogo», *cit.*, pp. 22-23 y 27-29.

⁷ Vide al respecto GONZÁLEZ GARCÍA, I., *loc. cit.*, pp. 23-27.

⁸ La primera reunión del Foro fue organizada por España en la ciudad de Málaga, el 11 de febrero de 2005; en la segunda, celebrada en Faro (Portugal) durante los días 8 y 9 de julio de 2005, actuó como anfitrión el Gobierno de Gibraltar. El tercer encuentro lo organizó España en Palma de Mallorca y Calviá, durante los días 10 y 11 de octubre de 2005 (vide sobre la tercera reunión el comunicado del MAEC núm. 9.681, de 11 de octubre de 2005). La cuarta reunión, organizada por el Reino Unido, se celebró a puerta cerrada durante los días 20 y 21 de febrero de 2006 en el condado de Kent. Los cambios de Gobierno introducidos por el Sr. Blair durante 2006 retrasaron el desarrollo de los trabajos del Foro tras su cuarta reunión, por las repercusiones que en él han tenido. Así la sustitución del Sr. Chilcott por don Anthony Smith como Director para Europa del Foreign Office y el nombramiento de don Geoff Hoon, nuevo Secretario de Estado para Europa del Foreign Office, como responsable para los asuntos de Gibraltar y representante británico en el Foro. Unos cambios que no afectaron el estado de las discusiones en curso, convocándose la última ronda de negociaciones en Londres, durante los días 6 y 7 de julio de 2006. Las reuniones contaron con la representación del Ministro Principal de Gibraltar, don Peter Caruana, del Director General de Política Exterior para Europa y América del Norte, don José Pons, y del Director para Europa del Foreign Office, don Dominick Chilcott (reemplazado en abril de 2006 por don Anthony Smith).

⁹ Vide los comunicados de la Dirección General de Comunicación del MAEC, 46-2006, de 7 de julio de 2006, sobre el Foro de diálogo tripartito entre el Reino Unido, España y Gibraltar; 50-2006, de 25 de julio de 2006, comunicado conjunto del Foro de diálogo tripartito sobre Gibraltar y 57-2006, de 12 de septiembre de 2006. Rectificación. Primera Reunión Ministerial del Foro de diálogo sobre Gibraltar.

¹⁰ Vide *Europa Sur*, de 21 de junio de 2006 y de 18 de septiembre de 2006.

2. Los temas tratados y la adopción de un acuerdo global

Tras alcanzarse un consenso en cada uno de los cuatro temas principales que se han venido tratando en las sucesivas reuniones del Foro, el pasado 18 de septiembre de 2006, el Ministro de Asuntos Exteriores español y su homólogo británico, y el Ministro Principal de Gibraltar hacían público en Córdoba el comunicado de la Reunión Ministerial del Foro de diálogo sobre Gibraltar y dos Declaraciones Ministeriales anexas, una sobre Pensiones y otra sobre el Aeropuerto de Gibraltar¹¹.

Destacamos la naturaleza interestatal de los principales temas abordados en el Foro. Éstos son:

– *Aeropuerto*¹²: Construido en el territorio del Istmo, se encuentra bajo control del Ministerio de Defensa británico¹³. Es por ello que, tras reconocer que el aeropuerto de Gibraltar es un aeródromo militar disponible para vuelos civiles, el acuerdo prevé la suspensión de los entendimientos, incluidas las restricciones de vuelo originadas por el uso militar¹⁴.

Como parte de los entendimientos, se ha previsto que España ponga fin a las restricciones impuestas al uso del espacio aéreo español por aeronaves civiles que realizan vuelos con origen o destino en el aeropuerto de Gibraltar, levantándose también la suspensión de las medidas de la Unión Europea (UE) que pesaban sobre el mismo en materia de aviación¹⁵. El hecho de que los entendimientos se refieran al uso civil del aeropuerto permite

¹¹ Los comunicados y Declaraciones en español e inglés se pueden ver en http://www.mae.es/es/MenuPpal/Actualidad/Noticias+Maec/20060918_not1.htm, o bien en <http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1007029391638&a=KArticle&aid=1158049073887>.

¹² Según el informe del MAEC sobre la cuestión de Gibraltar (marzo de 2006), en la primera reunión del Foro se decidió crear un Grupo para desbrozar los aspectos técnicos y elaborar un informe, planteándose entonces las distintas fórmulas que harían posible un uso beneficioso del aeropuerto para Gibraltar y los municipios vecinos. En la reunión de Faro se constataron los avances alcanzados en relación con un futuro acuerdo al respecto.

¹³ Puede verse el estudio de MARQUINA BARRIO, A., «La pista de aterrizaje de Gibraltar y la base militar», en Del Valle Gálvez, A., y González García, I. (Eds.), *Gibraltar, 300 años*, Cádiz, 2004, pp. 177-192. Sobre los intereses estratégicos británicos, en relación con el uso del aeropuerto, vide el citado estudio de ROMERO BARTUMEUS, en *ARI*, pp. 137-139.

¹⁴ La suspensión de los entendimientos, incluidas las restricciones de vuelo por las autoridades británicas, se notificarán adecuadamente, en los términos de la Declaración Ministerial sobre el aeropuerto de Gibraltar (Anexo II, punto 5), a la Comisión Conjunta de Enlace Permanente de los participantes, que se prevé como un foro para el examen a nivel técnico de cualquier problema o cuestión relativa a la puesta en práctica de los entendimientos (ibídem, punto 4).

¹⁵ Vide la Declaración Ministerial sobre el aeropuerto de Gibraltar (Anexo II), punto 1. La citada Declaración y los entendimientos que implica sustituirán a la Declaración Conjunta sobre el aeropuerto, hecha en Londres el 2 de diciembre de 1987. Serán por lo tanto aplicables al aeropuerto todos los reglamentos y directivas comunitarias, concediendo las partes especial importancia a la normativa de la UE relativa al impacto medioambiental. De hecho, atendiendo a la preocupación común por cuestiones medioambientales y de otra índole en relación con el uso del aeropuerto, se prevé la creación de la citada Comisión Conjunta de Enlace Permanente de los participantes. Vide la Declaración Ministerial (Anexo II), puntos 3 y 4. Sobre las reuniones de la Comisión encargada de estudiar los aspectos técnicos necesarios para la puesta en marcha del acuerdo sobre el aeropuerto de Gibraltar, celebradas en Guadacorte y Madrid, vide *Europa Sur*, 17 de noviembre de 2006: «España y Gibraltar discrepan sobre el control de los vuelos». Un estudio sobre Gibraltar como obstáculo en el proceso normativo comunitario, en concreto, de «La política de transporte aéreo y su aplicación al aeropuerto de Gibraltar», puede verse IZQUIERDO SANS, C., *Gibraltar en la Unión Europea. Consecuencias sobre el contencioso hispano-británico y el proceso de construcción europea*, Tecnos/UAM, Madrid, 1996, pp. 218-246.

deducir que las restricciones españolas sobre algunos vuelos militares se mantienen¹⁶. Por su parte, el Reino Unido es responsable de todas las obligaciones internacionales en relación con el aeropuerto, incluida la seguridad aeronáutica y la aeroportuaria¹⁷.

– *Pensiones*¹⁸: El problema de las pensiones de los antiguos trabajadores españoles en Gibraltar se remonta a la pérdida de sus empleos en 1969, tras el cierre de la Verja. Son beneficiarios los pensionistas residentes en la UE aún vivos¹⁹ que hubiesen cotizado al Fondo del Seguro Social de Gibraltar (*GSIF-Gibraltar Social Insurance Fund*), y que tras el cierre de la Verja no pudieron seguir trabajando ni cotizando en Gibraltar. Se prevé que el acuerdo se aplique también a otros beneficiarios de pensiones, incluidas las viudas²⁰. En los términos de la Declaración, el Reino Unido ofrecerá a los pensionistas, con carácter voluntario, una cantidad a tanto alzado a cambio de que abandonen el Fondo gibraltareño y que renuncien a cualquier reclamación ulterior, previéndose como media el pago de 6.200 euros en dos plazos (abril de 2007 y 2008²¹). Se creará también un Plan no contributivo para los pagos a que tengan

¹⁶ En concreto, según señala ROMERO BARTUMEUS, se mantiene la restricción española al uso de su espacio aéreo para las aeronaves militares que, sin participar en ejercicios de la OTAN, pretendan aterrizar en Gibraltar o programen vuelos con origen en la pista gibraltareña (*loc. cit.*, pp. 143-144).

¹⁷ Vide la Declaración Ministerial sobre el aeropuerto de Gibraltar (Anexo II), punto 5.

¹⁸ En el marco del Foro de diálogo, este problema se planteó por primera vez en su segunda reunión de Faro, aunque el Reino Unido había aceptado con anterioridad la creación de un Grupo de Trabajo Técnico en la materia (vide el comunicado del MAEC núm. 9.584, de 16 de diciembre de 2004). Las reuniones de este Grupo, integrado por expertos españoles, británicos y gibraltareños, se han celebrado en Londres (el 28 de enero y el 29 de septiembre de 2005), siendo su objetivo encontrar, a través del diálogo y la celebración de sucesivas reuniones, una solución al problema. El tema de los pensionistas españoles había sido ya planteado ante instancias europeas, al constatar la Comisión Europea en 2004 la existencia de discriminación por razón de la residencia. Y es que, si bien las pensiones de los antiguos trabajadores españoles estaban congeladas desde 1989 –fecha en la que el Reino Unido, tras la entrada de España en las CCEE, aseguró las pensiones de los trabajadores españoles, aunque con niveles de 1988–, afectando igualmente a quienes residían en el Peñón, éstos percibían en compensación dos ayudas de tipo asistencial a través de una entidad privada que recibe fondos del Gobierno de Gibraltar, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 7.2 del Reglamento (CEE) 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad (vide *Europa Sur*, 2 de mayo de 2006).

Sobre las acciones y posibles líneas de actuación españolas ante instancias comunitarias, con carácter previo a la adopción de los acuerdos de Córdoba (18 de septiembre de 2006), puede verse la comparecencia del Secretario de Estado para asuntos Europeos, don Ramón de Miguel y Egea, ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado, para responder a las preguntas de don José Carracao Gutiérrez, del Grupo Socialista, sobre el resultado de las acciones diplomáticas realizadas con el Reino Unido sobre el tema de las pensiones de los ex trabajadores españoles en Gibraltar; sobre las gestiones realizadas por el Gobierno para intensificar los contactos con la Comisaría de Empleo y Asuntos Sociales, con la Comisión Administrativa de Seguridad Social y con los servicios de la Comisión Europea, con objeto de explorar las medidas legales disponibles para la defensa de los derechos de los pensionistas españoles en Gibraltar y sobre la opinión del Gobierno con respecto a la oportunidad de incoar un procedimiento de infracción o el recurso del Estado ante el Tribunal Europeo de Justicia, en relación con el tema de las pensiones de los ex trabajadores españoles en Gibraltar, *BOCG*, núm. 555, 24 de noviembre de 2003, pp. 825-826.

¹⁹ El Sr. Moratinos, durante su visita al Campo de Gibraltar en el mes de octubre de 2006, confirmó que la Junta de Andalucía y los ayuntamientos, en colaboración con el Gobierno central, «buscarán los mecanismos y estudiarán la situación jurídica para satisfacer las aspiraciones de los herederos de los pensionistas ex trabajadores del Peñón ya fallecidos». Vide *Europa Sur*, 4 de octubre de 2006: «Moratinos y Chaves colman todas las demandas de los pensionistas de Gibraltar».

²⁰ Vide el Anexo I al comunicado de la Reunión Ministerial del Foro de diálogo sobre Gibraltar, que contiene la Declaración Ministerial sobre pensiones, punto 4.

²¹ Según declaraciones del Ministro español de Asuntos Exteriores, los ex trabajadores y pensionistas españoles de Gibraltar cobrarán en abril de 2007 la cantidad total acordada en el Foro y tendrán dere-

derecho en el futuro, aplicándose en ambos casos las revalorizaciones correspondientes²². Quienes no acepten la oferta seguirán afiliados al *GSIF*, recibiendo sus pensiones de este Fondo, que seguirán siendo pagadas por el Reino Unido²³.

– *El paso por la Verja/frontera*²⁴: El acuerdo prevé la instauración de un régimen de doble carril de entrada y salida, adoptándose un sistema de canales rojos y verdes para personas y vehículos²⁵, tras las obras de mejoras de las instalaciones (españolas y gibraltareñas). Se pretende mejorar la fluidez del tráfico comercial y no comercial, que sufre demoras por los controles de personas y de mercancías que deben realizar las autoridades españolas, al encontrarse Gibraltar fuera de la Unión aduanera europea (mercancías) y del espacio Schengen (personas)²⁶.

– *Telecomunicaciones*²⁷: El acuerdo prevé incrementar los números de teléfonos disponibles para Gibraltar, accesibles desde la red española y a través de la misma; facilitar los acuerdos de itinerancia (*roaming*) entre las redes de España y Gibraltar para teléfonos móviles, medida que requiere que los operadores de red telefónicas de España y Gibraltar lleguen a acuerdos comerciales²⁸; así como la marcación directa a Gibraltar (350), sin tener que marcar como hasta ahora el prefijo de la provincia de Cádiz (956) más el 7.

– El acuerdo global también incluye la apertura de un Instituto Cervantes en Gibraltar para difundir el conocimiento de la lengua y la cultura españolas, asumiendo el Gobierno de Gibraltar el compromiso de poner a su disposición un local adecuado y facilitar su pronto establecimiento²⁹.

Ahora bien, otros temas relativos directa o indirectamente a Gibraltar han sido abordados con ocasión de las reuniones del Foro, aunque en algunos casos fuera de

cho al cobro aunque hubieran fallecido después de la adopción del acuerdo el pasado 18 de septiembre. Vide en este sentido el compromiso asumido por el Gobierno español en la comparecencia del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, don Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé, en la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado, a petición del Grupo Parlamentario Popular, para informar sobre la primera Reunión Ministerial del Foro de diálogo sobre Gibraltar (número de expediente 711/000368), pp. 4-6 y 11-14, en concreto, p. 12.

²² Vide *Diario de Cádiz*, 19 de septiembre de 2006: «Cumbre Ministerial sobre el Peñón. El Foro tripartito alcanza un consenso histórico sobre cuatro materias».

²³ Vide la Declaración Ministerial sobre pensiones (Anexo I).

²⁴ Distinción terminológica recogida de forma expresa en la Declaración Ministerial sobre el aeropuerto de Gibraltar (Anexo II), punto 2. Dicha distinción permite a España concebir la Verja como un paso fronterizo, no una frontera internacional, así considerada por el Reino Unido. Vide DEL VALLE GÁLVEZ, A., «La “Verja” de Gibraltar», *Gibraltar, 300 años, cit.*, pp. 155-176.

²⁵ En la reunión de Málaga se analizó la situación del tráfico rodado y de personas en la Verja, y se convino en agilizar y facilitar el paso, de acuerdo con las exigencias legales y de seguridad. Se acordó, asimismo, convocar una reunión de alto nivel con los responsables de los diferentes servicios, con el fin de estudiar y poner en práctica las medidas que fuesen necesarias. En Faro se discutieron los planes anunciados por el Gobierno español para mejorar el cruce de personas y vehículos por la Verja/frontera y los controles de aduana e inmigración.

²⁶ Vide los puntos 6 y 7 del comunicado de la Reunión Ministerial del Foro de diálogo sobre Gibraltar.

²⁷ El Foro acordó en su primer encuentro de Málaga propiciar reuniones entre los expertos y reguladores de telefonía, con el fin de buscar una solución al problema de las comunicaciones telefónicas de Gibraltar. Para ello se creó el Grupo de Trabajo Técnico en materia de Telecomunicaciones, que ha celebrado varios encuentros, intentando alcanzar una solución aceptable para todas las partes. Vide el Informe del MAEC sobre la cuestión de Gibraltar de 2006.

²⁸ Punto 8 del comunicado de la Reunión Ministerial del Foro de diálogo sobre Gibraltar.

²⁹ *Ibidem*, punto 9.

agenda. Así, el tema de los submarinos³⁰; de la cooperación medioambiental transfronteriza³¹; la prevención de la contaminación marina y asuntos portuarios³²; y la cooperación en materia cultural y deportiva, así como policial y judicial³³.

3. La aplicación de los acuerdos y otros temas

Para la plena aplicación de la Declaración sobre el uso del aeropuerto para el tráfico aéreo civil, las partes han acordado la construcción por las autoridades gibraltareñas de una sola terminal de pasajeros contigua al lado sur de la Verja/frontera, así como la realización de las obras necesarias en carreteras y acceso. Entre otras, la construcción de un túnel en el extremo oriental del aeropuerto, con el fin de evitar el tráfico de vehículos que habitualmente atraviesa la pista³⁴. Se espera que el normal funcionamiento del aeropuerto se consiga en un plazo máximo de dos años desde la adopción del acuerdo. Es éste el plazo previsto para la construcción de la nueva terminal³⁵, que ha sido diseñada con un voladizo sobre territorio español, donde las autoridades y los cuerpos de seguridad españoles ejercerán sus funciones de control de entrada y salida del espacio Schengen³⁶.

³⁰ Ante la enorme alarma social generada por la reparación en Gibraltar de la avería del reactor del submarino de propulsión nuclear *HMS Tireless* y con ocasión de la visita al Peñón del submarino nuclear *HMS Sceptre*, el Gobierno español solicitó al Reino Unido, en la primera reunión del Foro en Málaga, que confirmara por escrito las garantías dadas verbalmente en 2001 por el Ministro británico, D. Robin Cook, al entonces Ministro español de Asuntos Exteriores, Sr. Piqué, en el sentido de que no habría más reparaciones de submarinos nucleares en el puerto de Gibraltar. La respuesta del Gobierno británico se materializó tras la cuarta reunión de Kent, al anunciar el MAEC que el acuerdo global debía incluir dicho compromiso por escrito. Así, el Sr. Straw remitió una carta al Sr. Moratinos, el 7 de marzo de 2006, haciendo constar: que la reparación de la avería del *HMS Tireless* en Gibraltar «fue excepcional»; que «el Reino Unido no dispone en Gibraltar de las instalaciones necesarias para llevar a cabo reparaciones de sistemas nucleares de los submarinos», y que «teniendo especialmente en cuenta la seguridad de los habitantes del Campo de Gibraltar y de Gibraltar, y en la eventualidad, extremadamente improbable, de un accidente en el reactor nuclear de un submarino que vaya a llevar a cabo una visita a Gibraltar, el Gobierno británico se compromete a trabajar en colaboración con las autoridades competentes». Vide el comunicado 17-2006 del MAEC, de 9 de marzo de 2006. Un análisis detallado del contenido de la carta sobre la reparación de submarinos nucleares en Gibraltar ha sido realizado por ROMERO BARTUMEUS, L., *loc. cit.*, pp. 140-142. Puede verse también VERDÚ BAEZA, J., «Submarinos nucleares en Gibraltar. Un acuerdo insuficiente», *El País*, 23 de marzo de 2006.

³¹ Este tema fue tratado en la segunda reunión de Faro.

³² En la reunión de Mallorca se tomó nota del encuentro realizado, en el marco de la Comisión Mixta, entre los puertos de Gibraltar y de la Bahía de Algeciras, para abordar esta materia. También en el comunicado de la Reunión Ministerial del Foro se promueve «la cooperación entre las autoridades portuarias de la Bahía en relación con los problemas relacionados con sus operaciones, y para que continúen explorando las posibilidades de colaborar en ámbitos de interés común» (punto 11 del comunicado de la Reunión Ministerial del Foro de diálogo sobre Gibraltar).

³³ Vide el comunicado núm. 9.689 del MAEC, sobre la colaboración de Gibraltar en la lucha contra el crimen organizado, de 8 de noviembre de 2005.

³⁴ Vide el comunicado de la Reunión Ministerial, *cit.*, punto 5 y la Declaración Ministerial sobre el aeropuerto de Gibraltar (Anexo II), punto 12.

³⁵ Vide el punto 13 de la Declaración Ministerial sobre el aeropuerto de Gibraltar (Anexo II).

³⁶ La localización de la terminal junto a la Verja/frontera permitirá a los pasajeros y sus equipajes el acceso de entrada y salida de la terminal directamente por el lado norte de la Verja (ibídem, punto 6), previéndose al respecto una serie de procedimientos, bien sea para regular las salidas desde Gibraltar a un aeropuerto español de pasajeros que entren por el lado norte (que serán tratados como si no hubieren abandonado el espacio Schengen) o las salidas a un aeropuerto español de los demás pasajeros (que debe-

Los servicios de pasajeros y de vuelo se prestarán en la terminal por la propia terminal, habiéndose acordado que el Gobierno de Gibraltar otorgue, de conformidad con las directivas europeas, una concesión contractual (para la operación de la terminal y para prestar los servicios con carácter comercial) a una empresa de propiedad participada por intereses comerciales gibraltareños y españoles³⁷.

Las partes acordaron cumplir plenamente los compromisos asumidos, salvo decisión en contrario de los tres participantes³⁸, y establecieron las fechas a partir de las cuales empezarán a surtir efectos los entendimientos. Desde la adopción del acuerdo global, entre otras medidas, la suspensión de las restricciones al uso del espacio aéreo español³⁹; tres meses desde el 18 de septiembre de 2006 para el funcionamiento normal de los servicios aéreos de entrada y salida en el aeropuerto, con traslado en autobús de los pasajeros y sus equipajes que se dirijan a la actual terminal, que no serán sometidos a control de aduanas ni de inmigración al norte de la Verja/frontera⁴⁰ y; seis meses para el levantamiento formal por España y el Reino Unido de la suspensión de la aplicación de todas las medidas de la UE en materia de aviación que pesan sobre el aeropuerto⁴¹.

Pero la tensión política generada por la previsión de una aplicación inmediata del acuerdo sobre el uso civil del aeropuerto de Gibraltar, llevó a los participantes a aclarar a través de un comunicado conjunto una serie de puntos⁴².

En cumplimiento de dicho calendario, los servicios aéreos de entrada y salida al aeropuerto de Gibraltar funcionan desde el sábado 16 de diciembre de 2006, inaugurándose entonces el primer vuelo oficial entre Madrid (Barajas) y Gibraltar⁴³. Actual-

rán pasar el control de entrada al espacio Schengen antes de embarcar); bien sea para regular la llegada desde un aeropuerto español de pasajeros que salgan directamente de la terminal por el lado norte (que serán tratados como si no hubieren abandonado el espacio Schengen) o de aquéllos que decidan quedarse en Gibraltar, que pasarán primero un control de salida del espacio Schengen ante los funcionarios españoles y después, un control de identidad y pasaportes ante las autoridades gibraltareñas para poder entrar en Gibraltar. Procedimientos que, con sujeción a un nuevo acuerdo y en virtud del resultado de los presentes entendimientos, podrían aplicarse a los vuelos de entrada y salida en el aeropuerto de Gibraltar y otros destinos Schengen, distintos de los aeropuertos españoles [ibídem, punto 7, apartados *a*), *f*)]. Procedimientos también previstos para la entrada/salida de mercancías por/desde el lado norte de la Verja/frontera procedentes de/con destino a la Unión aduanera europea (que no será sometida a derechos de aduana, como tampoco el envío terrestre a Gibraltar de la carga procedente de vuelos con destino Gibraltar que hubieran sido desviados a un aeropuerto español –vide punto 8–), previéndose la coordinación mediante reuniones de los servicios de control del tráfico aéreo de Sevilla y Gibraltar (ibídem, punto 9).

³⁷ Declaración Ministerial sobre el aeropuerto de Gibraltar (Anexo II), punto 10.

³⁸ Ibídem, punto 19.

³⁹ Ibídem, punto 14.

⁴⁰ Ibídem, punto 15.

⁴¹ Ibídem, punto 16.

⁴² Así, la no implicación de los acuerdos en relación con la soberanía, la jurisdicción o control del aeropuerto o la posición de los participantes sobre la cuestión de la validez del Tratado de Utrecht; el control por parte de los funcionarios españoles, o la inclusión del aeropuerto de Gibraltar en el Cielo Único UE, entre otros puntos. Vide el comunicado conjunto de prensa del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, del Foreign Office & Commonwealth del Reino Unido y del Gobierno de Gibraltar, 68-2006 de 9 de noviembre de 2006, sobre el Foro de diálogo sobre Gibraltar y las Declaraciones de Córdoba.

⁴³ También desde el 16 de diciembre de 2006 se prevé que los demás entendimientos del período transitorio contemplados en los puntos 14 y 15 de la Declaración Ministerial sobre el aeropuerto de Gibraltar (Anexo II) serán aplicados o habrán sido ya aplicados. Vide el comunicado 70-2006 del MAEC de 17 de noviembre de 2006. Comunicado conjunto de prensa del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, del Foreign and Commonwealth Office del Reino Unido y del Gobierno de Gibraltar, sobre la aplicación de la Declaración Ministerial sobre el aeropuerto de Gibraltar. En él se anun-

mente, existe un vuelo diario en cada sentido, y la aplicación del acuerdo ha motivado ya una problemática jurídica y política específica, en relación con el uso del DNI gibraltareño en los controles fronterizos aeroportuarios y en la Verja⁴⁴.

Las obras de mejora de las instalaciones españolas en relación con el acuerdo sobre la Verja estaban ya presupuestadas en el momento de su adopción, casi millón y medio de euros de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, previéndose el final de año para el fin de las mismas, y el acceso a partir de ese momento en régimen de doble carril⁴⁵. De hecho, el segundo carril entró en vigor el pasado 20 de diciembre de 2006⁴⁶.

El acuerdo sobre las pensiones previó también los plazos para su aplicación: un mes para que el Gobierno de Gibraltar se dirigiera por carta a los pensionistas afectados, describiendo la oferta en términos generales, y tres meses para que el Reino Unido les enviara la oferta individual detallada con los pasos a seguir, debiendo responder los pensionistas en el plazo de dos meses a partir de la fecha de esta última carta⁴⁷.

Se previó, además, que las medidas en materia de telecomunicaciones entraran en funcionamiento en el plazo de cuatro meses desde la adopción del acuerdo⁴⁸. Como ha sido publicado, España reconocerá el código telefónico 350 para Gibraltar a partir del 10 de febrero de 2007, habiendo realizado Gibraltar, por su parte, los trámites oportunos para liberalizar el mercado de las telecomunicaciones⁴⁹.

Llama la atención la extraordinaria rapidez con que, en particular España y Gibraltar, han impulsado la aplicación práctica inmediata de la mayoría de los acuerdos y entendimientos alcanzados. En nuestra opinión, esto se explica en claves internas gibraltareña y española, por la necesidad de plasmar en la práctica y realmente —a diferencia de anteriores ocasiones— los acuerdos alcanzados, y de vencer oposiciones. No olvidemos que el principal líder de la oposición de Gibraltar, el Sr. Bossano, ha declarado públicamente que no aplicará el acuerdo del aeropuerto si vuelve a gobernar⁵⁰. En España, los acuerdos del Foro también han obtenido el rechazo del principal grupo de la oposición⁵¹.

cia también el inicio del trabajo sobre el proyecto para la construcción de la terminal y las obras necesarias tanto en el lado sur como en el norte de la Verja/frontera, previéndose la primera reunión de la Comisión Conjunta de Enlace Permanente antes de final del año 2006.

⁴⁴ Algunas deficiencias en la aplicación de los acuerdos de Córdoba, sobre el paso por la Verja/frontera puede verse en *El País*, 19 de enero de 2007: «Gibraltar impide la entrada a los españoles con DNI durante una hora», en respuesta a la actuación de las autoridades españolas que dos días antes habían negado el acceso a La Línea de la Concepción a una docena de personas con documento de identidad gibraltareño. Una actuación que ha llevado al Sr. Pons, Director General de Política Exterior para Europa y América del Norte, a remitir una carta al Director para Europa del Foreign Office, el Sr. Smith, pidiendo «que se precise si los residentes en Gibraltar que presentan un documento de identidad autóctono están autorizados a entrar en el Reino Unido y para moverse libremente por la UE», p. 20. Vide también *Gibraltar Chronicle*, de 20 de enero de 2007.

⁴⁵ Vide el comunicado de la Reunión Ministerial del Foro de diálogo sobre Gibraltar, punto 6.

⁴⁶ Vide *Europa Sur*, 21 de diciembre de 2006: «El segundo carril de acceso a Gibraltar ya está operativo».

⁴⁷ Vide la Declaración Ministerial sobre Pensiones (Anexo I), punto 13.

⁴⁸ Vide el comunicado de la Reunión Ministerial, punto 8.

⁴⁹ Vide *Europa Sur*, 5 de diciembre de 2006: «Gibraltar estrenará el prefijo telefónico 350 el 10 de febrero».

⁵⁰ Vide *Europa Sur*, 26 de septiembre de 2006 y *Gibraltar Chronicle* (de igual fecha): «Bossano ups pressure ahead of next election. Opposition vows to block key elements of Cordoba Accord» y de 13 de octubre de 2006: «No. 6 in point by point response to Cordoba critics. Bossano will destroy progress if elected, says Caruana».

⁵¹ Vide *Gibraltar Chronicle*, 13 de octubre de 2006: «PP government “should renegotiate deal”». Vide, no obstante, la intervención del Sr. don Josep Piqué en la Comisión de Asuntos Exteriores del Sena-

Atendiendo, pues, al compromiso asumido por las partes de continuar con el proceso de diálogo que el Foro representa, con su agenda abierta⁵², se inicia, a partir de ahora, una nueva fase en la que se hará también un seguimiento de los acuerdos alcanzados⁵³. Se espera que la Junta de Andalucía pueda asumir en esta segunda fase un papel relevante, aunque en el marco de la Comisión Mixta⁵⁴.

III. LA PERVIVENCIA DEL PROCESO DE BRUSELAS Y LA NEGOCIACIÓN SOBRE LA SOBERANÍA

La creación del Foro de diálogo sobre Gibraltar se concibe como un cambio cualitativo de estrategia, al desvincular formalmente la cooperación transfronteriza⁵⁵ de la controversia histórica sobre la soberanía del Peñón, en los términos acordados en la Declaración de Bruselas de 1984. Una nueva estrategia que, en palabras del Profesor del Valle, ha permitido a España articular el tratamiento actual y futuro del tema de Gibraltar en tres niveles (el nivel superior, constituido por el Proceso de Bruselas para

do, celebrada el 5 de octubre de 2006, *Cortes Generales, Diario de Sesiones del Senado*, Año 2006, VIII Legislatura, Comisiones, núm. 370 (número de expediente 711/000368), pp. 9-11, así como la respuesta de agradecimiento del Ministro de Asuntos Exteriores, en p. 12; *Diario ABC*, 6 de octubre de 2006: «Piqué se desmarca de Rajoy y Zaplana y felicita a Moratinos por los acuerdos sobre Gibraltar»; *El País*, 6 de octubre de 2006: «El PP felicita al Gobierno por el acuerdo sobre Gibraltar. El portavoz de Exteriores en el Congreso cuestiona el apoyo expresado por Josep Piqué». El PP presentó una moción para su debate y votación en el pleno del Congreso, instando al Gobierno socialista a retomar la negociación sobre la soberanía de Gibraltar en el seno del Proceso de Bruselas. Vide la noticia difundida por Europa Press, el pasado 22 de octubre: «Gibraltar.—El PP insta al Gobierno a retomar la negociación sobre la soberanía del Peñón dentro del Proceso de Bruselas» y *Europa Sur*, 25 de noviembre de 2006: «Rechazada una moción contra los acuerdos de Córdoba»; pero el pleno del Congreso rechazó la proposición no de ley del grupo popular sobre los acuerdos de Córdoba y todos los grupos votaron en contra.

⁵² Puede verse el compromiso con el Foro asumido por los participantes en el punto 12 del comunicado de la Reunión Ministerial del Foro de diálogo sobre Gibraltar.

⁵³ Declaración Ministerial sobre el aeropuerto de Gibraltar (Anexo II), punto 18.

⁵⁴ Conviene destacar lo dispuesto en el Acta de constitución de esta Comisión Mixta, respecto a las cuestiones sobre las que no ejerciera competencia alguna de las entidades participantes. En este caso «se efectuarán labores de coordinación entre ambas partes, y esa parte impulsará hacia otras Administraciones o Entidades que ostenten dicha competencia». Una disposición que legitima la interacción, en el caso de España, entre la Administración central del Estado, la regional (Junta de Andalucía) y las autoridades locales. Vide en este sentido lo dispuesto en el comunicado de prensa del Gobierno de Gibraltar: «... the Gibraltar Government would welcome the participation in that Comisión Mixta by the Junta de Andalucía. Although this matter has not been formally considered or agreed by the Comisión, the Gibraltar Government would certainly support it and agree to it if it is proposed» (Government of Gibraltar, Press Release, 11 May 2005). Como ha reconocido el Ministro Principal de Gibraltar, se han identificado muchos temas que son competencia de la Junta de Andalucía, encontrándose actualmente parados los trabajos de la Comisión. El comunicado de la Reunión Ministerial del Foro considera de forma expresa muy positivo «que la Junta de Andalucía participe en la Comisión Mixta, pues ello aumentaría la eficacia de este proceso en las materias de su competencia» (punto 10 del comunicado). Vide también *Diario Sur-Campo de Gibraltar*, 18 de septiembre de 2006: «Chaves y Caruana se reunirán en Sevilla para hablar de varias materias», destacándose entre las competencias autonómicas: sanidad, educación, medio ambiente, deportes, cultura, turismo o servicios; *Europa Sur*, 18 de septiembre de 2006: «La cumbre de Córdoba sella hoy un paquete de acuerdos históricos sobre Gibraltar»; *Diario de Cádiz*, 19 de septiembre de 2006: «Chaves volverá a reunirse con Caruana en Sevilla».

⁵⁵ Puede verse nuestro estudio «Gibraltar: Cooperación transfronteriza y nuevo Foro tripartito de diálogo», *cit.*, en concreto, pp. 19 y ss.

la negociación bilateral de las cuestiones de soberanía y por la fórmula «dos banderas, tres voces»; el nivel intermedio representado por el Foro de diálogo en el ámbito de la cooperación transfronteriza de naturaleza interestatal; y el último nivel de cooperación subestatal representado por la referida Comisión Mixta)⁵⁶.

Al crearse el Foro de diálogo separado del Proceso de Bruselas, el binomio cooperación transfronteriza - controversia histórica sobre la soberanía de Gibraltar deja de manifestarse como una acción unitaria dentro del mismo marco, siendo necesario plantear a continuación el nivel o escalón superior reservado a los Estados, de conformidad con la doctrina de las Naciones Unidas en materia de descolonización, para poner fin al contencioso hispano-británico sobre Gibraltar.

Como se sabe, Gibraltar está en la lista de territorios no autónomos elaborada por el Comité de los Veinticuatro de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Se trata, pues, de una Colonia sujeta al proceso descolonizador en los términos de las resoluciones y decisiones de la Asamblea General, que desde 1964 viene recomendado a los Gobiernos de España y del Reino Unido que alcancen, mediante negociaciones bilaterales, una solución⁵⁷. Y es que, siendo Gibraltar un caso pendiente de descolonización, presenta una particularidad motivada por la existencia de una triple controversia territorial entre ambos Estados⁵⁸.

Como ha señalado la Profesora Andrés, tras un análisis pormenorizado de los textos de Naciones Unidas: «ni existe un pueblo de Gibraltar ni el derecho de libre determinación es reconocido como el modo de resolver esa situación colonial; por el contrario, la Organización ha optado por defender un modo distinto basado en las negociaciones entre los dos Estados implicados, a la luz del principio de integridad territorial y teniendo en cuenta los intereses de la población del Peñón»⁵⁹.

En efecto, en materia de descolonización, el órgano plenario de la ONU ha venido adoptando por consenso, a recomendación de la Cuarta Comisión, una decisión anual sobre la cuestión de Gibraltar, en la que se reproducía literalmente parte del contenido

⁵⁶ Vide DEL VALLE GÁLVEZ, A., *loc. cit.*, pp. 23 y 26.

⁵⁷ Sobre la descolonización de Gibraltar a través de la negociación, puede verse el estudio de ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., «¿Derecho de autodeterminación del pueblo de Gibraltar?», en Del Valle Gálvez, A., y González García, I. (Eds.), *op. cit.*, pp. 85-108, en concreto, pp. 94-97. En la misma obra puede consultarse también REMIRO BROTONS, A., «Regreso a Gibraltar. Acuerdos y desacuerdos hispano-británicos», pp. 43-83. Sobre el proceso descolonizador de Gibraltar en el marco de las Naciones Unidas, puede verse: DE PINIÉS Y RUBIO, J., *La descolonización española en las Naciones Unidas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001, e IZQUIERDO SANS, C., *op. cit.*, pp. 47-70.

⁵⁸ En relación con la triple controversia hispano-británica (sobre el Peñón, sobre el Istmo y sobre los espacios marítimos en torno a Gibraltar) puede verse la citada obra de IZQUIERDO SANS, C., *Gibraltar en la Unión Europea...*, pp. 31-46. En relación con las aguas, pueden verse nuestros estudios «La Bahía de Algeciras y las aguas españolas», *Gibraltar: 300 años, cit.*, pp. 211-236 y «Los espacios marítimos del Istmo y Peñón de Gibraltar: Cuestiones en torno a su delimitación», *Mares y océanos en un mundo en cambio: tendencias jurídicas, actores y factores*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 141-169, en prensa.

⁵⁹ Vide ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., «¿Derecho de autodeterminación del pueblo de Gibraltar?» *cit.*, p. 105. Según la intervención del Representante Permanente, Embajador Yáñez-Barnuevo, en la Cuarta Comisión sobre Gibraltar (5 de octubre de 2006): «Respecto de Gibraltar, existe una controversia entre España y el Reino Unido y un proceso de descolonización pendiente. Ambas cuestiones son inseparables, tanto por el valor que España y el Reino Unido conceden al Tratado de Utrecht, que ambos consideramos plenamente vigente en lo que atañe a Gibraltar, como por la doctrina reiterada de Naciones Unidas en cuanto a la vía a seguir para lograr la descolonización del territorio...». Vide el texto completo de dicha intervención en <http://www.spainun.org/pages/viewfull.cfm?ElementID=2247>, p. 1 de 5.

de la Declaración de Bruselas⁶⁰ (adoptada por los Gobiernos de España y del Reino Unido el 27 de noviembre de 1984)⁶¹, en cumplimiento de lo dispuesto por la Asamblea General. En esta Declaración ambos Estados acordaron el establecimiento de un proceso negociador en cuyo marco serían tratadas las cuestiones de soberanía.

Tras la creación del Foro de diálogo sobre Gibraltar en 2004, una nueva fórmula ha sido utilizada en la redacción de la decisión 60/525 de la Asamblea General, adoptada el 8 de diciembre de 2005. El contenido parcial de la Declaración de Bruselas ha sido sustituido por sólo una alusión a ella, instando a los Estados a que, teniendo en cuenta los intereses y las aspiraciones de Gibraltar⁶², y respetando el espíritu de la Declaración de Bruselas, lleguen a una solución definitiva del problema, 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 Unidas⁶³. En términos pare-

⁶⁰ La última decisión adoptada por la Asamblea General en estos términos es de 2004 (decisión 59/519, de 10 de diciembre), e incluye la modificación incorporada por el Reino Unido y España, sobre la referencia a las aspiraciones de los gibraltareños: «At its 71st plenary meeting, on 10 December 2004, the General Assembly, on the recommendation of the Special Political and Decolonization Committee (Fourth Committee), recalling its decision 58/526 of 9 December 2003, and recalling at the same time that the statement agreed to by the Governments of Spain and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland at Brussels on 27 November 1984 stipulated, inter alia, the following: “*The establishment of negotiating process aimed at overcoming all the differences between them over Gibraltar and at promoting cooperation on a mutually beneficial basis on economic, cultural, touristic, aviation, military and environmental matters. Both sides accept that the issues of sovereignty will be discussed in that process. The British Government will fully maintain its commitment to honour the wishes of the people of Gibraltar as set out in the preamble of the 1969 Constitution*”, urged both Governments, while listening to the interests and aspirations of Gibraltar, to reach in the spirit of that statement a definitive solution to the question of Gibraltar, in the light of relevant resolutions of the General Assembly and in the spirit of the Charter of the United Nations». Vide *Resolutions and Decisions adopted by the General Assembly during its fifty-ninth session*, vol. II, Decisions 14 September-23 December 2004, Supplement No. 49 (A/59/49), United Nations, New York, 2005, p. 15. La transcripción del contenido de la Declaración de Bruselas aparece también en la decisión 57/526, de 11 de diciembre de 2002. Vide esta última decisión en el documento de trabajo sobre Gibraltar preparado por la Secretaría del Comité Especial encargado de examinar la situación con respecto a la aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, A/AC.109/2003/3, de 27 de febrero de 2003, pfo. 36 en p. 12.

⁶¹ Vide el comunicado de la OID, de 27 de noviembre de 1984.

⁶² Un análisis sobre la nueva referencia a los «intereses y las aspiraciones de Gibraltar» a partir de la decisión 59/519, puede verse en ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., e IZQUIERDO SANS, C., *loc. cit.*, pp. 754-756.

⁶³ En los términos de la decisión 60/525, de 8 de diciembre de 2005: «La Asamblea General, recordando su decisión 59/519, de 10 de diciembre de 2004, y las declaraciones acordadas por los Gobiernos de España y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en Bruselas, el 27 de noviembre de 1984, y en Madrid, el 27 de octubre de 2004, y observando el establecimiento, en virtud de esta última, del foro tripartito de diálogo sobre Gibraltar, de conformidad con la declaración conjunta de los Gobiernos de España, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Gibraltar de 16 de diciembre de 2004: a) Insta a ambos Gobiernos a que, escuchando los intereses y las aspiraciones de Gibraltar, lleguen, en el espíritu de la declaración 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; b) Acoge con beneplácito el establecimiento de un nuevo foro tripartito de diálogo sobre Gibraltar, de conformidad con la declaración de 16 de diciembre de 2004, separado del Proceso de Bruselas». Vide el documento de trabajo sobre Gibraltar preparado por la Secretaría del Comité Especial encargado de examinar la situación con respecto a la aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, remitido a la Asamblea General, con el fin de facilitar el examen del tema por parte de la Comisión Política Especial y de Descolonización (Cuarta Comisión), A/AC.109/2006/9, de 29 de marzo de 2006, pfo. 39 en p. 11.

cidos se ha redactado la decisión de la Cuarta Comisión, adoptada por consenso el 11 de octubre de 2006, mencionándose en ella el paquete de medidas acordadas en el Foro⁶⁴.

Este cambio de redacción ha sido utilizado para restar importancia al Proceso de Bruselas⁶⁵, llegando incluso a cuestionarse su validez o vigencia⁶⁶.

Pero habiéndose constituido el Foro de diálogo «separado del Proceso de Bruselas»⁶⁷, así reconocido igualmente en el nuevo borrador de decisión anual sometida por la Cuarta Comisión a la aprobación de la Asamblea General⁶⁸, las materias de cooperación transfronteriza de naturaleza interestatal que en él están siendo tratadas han permitido a las partes mantener sus posiciones en relación con la soberanía. En efecto, con la creación del nuevo Foro ninguna de las partes ha renunciado a sus planteamientos históricos sobre la soberanía de Gibraltar, previéndose expresamente en los acuerdos de Córdoba cláusulas de salvaguardia al respecto⁶⁹.

Y es que los acuerdos de Córdoba se han adoptado «sin perjuicio de las respectivas posiciones sobre la soberanía y la jurisdicción», previéndose en el comunicado conjunto, de forma expresa, que el Gobierno de Gibraltar entiende y acepta que las referencias que en él se hacen a la soberanía son bilaterales al Reino Unido y Espa-

⁶⁴ Vide *Gibraltar Chronicle*, 3 de enero de 2007: «UK firm against “territorial integrity” claim». Sobre el último consenso de la Asamblea General en relación con la cuestión de Gibraltar puede verse el documento A/61/415, de 6 de octubre de 2006, sobre *Aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales. Informe de la Comisión Política Especial y de Descolonización (Cuarta Comisión)*, que contiene el proyecto de decisión de la Cuarta Comisión sobre la cuestión de Gibraltar. En este proyecto, la Asamblea General insta a los Gobiernos de España y del Reino Unido, en los términos referidos, a que lleguen a una solución definitiva del problema de Gibraltar (apartado a) y «Acoge con beneplácito los resultados satisfactorios del primer conjunto de medidas acordado en el Foro tripartito de Diálogo sobre Gibraltar» [apartado b)]. Vide A/61/415, *cit.*, p. 40.

⁶⁵ Para el Gobierno de Gibraltar: «... la resolución de la Comisión al respecto no debería perpetuar una ficción, centrándose en el obsoleto proceso bilateral de Bruselas. Como mínimo, la resolución debería incluir una mención completa del nuevo proceso tripartito y eliminar citas inútiles del texto de la Declaración de Bruselas...» (vide A/AC.109/2006/9, pfo. 52 en pp. 14-15). También se ha escrito sobre dicho cambio de redacción lo que sigue: «A new draft Consensus Resolution that included a reference to the Dialogue and gave less emphasis than in the past to the bilateral Brussels Process was adopted by the Fourth UN Committee in October 2005». Vide Research Paper 06/48, 11 October 2006: *Gibraltar: diplomatic and constitutional developments*, by Vaughne Miller, International Affairs and Defence Section, House of Commons Library, p. 7.

⁶⁶ Vide IZQUIERDO SANS, C., «¿Quid de Gibraltar hoy?», *cit.*, pp. 259-260.

⁶⁷ Vide el comunicado conjunto de los tres Gobiernos de 16 de diciembre de 2004.

⁶⁸ Su contenido es similar al de la citada decisión 60/525 de 8 de diciembre de 2005, incluyendo como novedad, según hemos señalado, un nuevo apartado en el que la Asamblea General «Acoge con beneplácito los resultados satisfactorios del primer conjunto de medidas acordado en el Foro tripartito de Diálogo sobre Gibraltar». El texto de este borrador puede verse en *Gibraltar Chronicle* (13 de octubre de 2006): «Spirit’ of Brussels. UN Fourth Committee submits draft decision».

⁶⁹ Vide las aclaraciones al respecto contenidas en el comunicado conjunto de prensa del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, del Foreign Office & Commonwealth del Reino Unido y del Gobierno de Gibraltar (68-2006), sobre el Foro de diálogo sobre Gibraltar y las Declaraciones de Córdoba, puntos 1 y 2. En relación con el istmo, se prevé expresamente en la Declaración Ministerial sobre el aeropuerto de Gibraltar (Anexo II), punto 1, lo que sigue: «La presente Declaración y los entendimientos que implica [...] no tendrán efecto alguno en relación con la soberanía y la jurisdicción o control, y toda actividad realizada o medida adoptada en aplicación de dichos entendimientos, o como consecuencia de ellos, se entenderá sin perjuicio de las respectivas posiciones jurídicas en relación con la controversia acerca de la soberanía y jurisdicción sobre el territorio en el que está situado el aeropuerto».

ña⁷⁰. Una cláusula que permite salvaguardar además la reiterada doctrina de las Naciones Unidas sobre la descolonización de Gibraltar⁷¹.

Por su parte, el Gobierno del Reino Unido ha admitido en su Libro Blanco de 1999 (*Partnership for Progress and Prosperity: Britain and the overseas Territories*) que, en el caso de la descolonización de Gibraltar, se aplica una circunstancia particular que no se da en otros territorios no autónomos. Este enfoque sobre la particularidad del caso de Gibraltar se recoge, igualmente, en las conclusiones del seminario de descolonización organizado por el Comité Especial de Descolonización en 2005, en cuyo párrafo núm. 11 se afirmaba expresamente: «En el proceso de descolonización, y donde no hay disputas sobre soberanía, no hay alternativa al principio de autodeterminación, que es también un derecho fundamental»⁷².

La mención que al Proceso y a la Declaración de Bruselas hacen, respectivamente, el comunicado conjunto sobre la creación del Foro y el último consenso de la Asamblea General sobre la cuestión de Gibraltar, así como la previsión expresa en los acuerdos de Córdoba de que «las referencias a la soberanía son bilaterales al Reino Unido y España», ponen en evidencia que el Proceso de Bruselas aún pervive⁷³. Un Proceso que se configura como el nivel superior en el que España, con su nueva estrategia del Foro, ha conseguido articular el tratamiento de las distintas cuestiones sobre Gibraltar⁷⁴.

Por lo tanto, en el caso de España, nuestro Gobierno concibe el nuevo Foro como una estrategia para crear, a través del diálogo y la cooperación, las condiciones necesarias que le permitan en un futuro recuperar la soberanía del Peñón⁷⁵. Como ha

⁷⁰ Comunicado de la Reunión Ministerial, punto 3.

⁷¹ Puede verse la intervención del Sr. Yáñez-Barnuevo ante la Cuarta Comisión de la Asamblea General en <http://www.spainun.org/pages/viewfull.cfm?ElementID=2247>, p. 4 de 5.

⁷² Vide <http://www.spainun.org/pages/viewfull.cfm?ElementID=2241>, pp. 1-2.

⁷³ Vide la intervención del Sr. Yáñez-Barnuevo el pasado mes de octubre de 2006 en la Cuarta Comisión, p. 2 de 5. Vide también su intervención ante el Comité Especial de Descolonización, de 6 de junio de 2006, en <http://www.spainun.org/pages/viewfull.cfm?ElementID=2241>, p. 1 de 5. Por su parte, el Sr. Moratinos ha reconocido la vigencia del Proceso de Bruselas en su comparecencia en la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado, a petición del Grupo Parlamentario Popular, para informar sobre la primera Reunión Ministerial del Foro de diálogo sobre Gibraltar (número de expediente 711/000368), *cit.*, pp. 4-6, en concreto, p. 4. Sobre la reivindicación española de la soberanía de Gibraltar, puede verse también su intervención en la Sesión del Pleno del Senado, celebrada el 4 de octubre de 2006, en respuesta a la pregunta realizada por don José Castro Rabadán, del Grupo Parlamentario Socialista, sobre la valoración del Gobierno con respecto al reciente acuerdo firmado entre España, Reino Unido y Gibraltar (S. 680/001018). *Cortes Generales, Diario de Sesiones del Senado*, Año 2006, VIII Legislatura, núm. 96, pp. 5664-5665. También puede verse la intervención del Ministro de Asuntos Exteriores español respondiendo a la pregunta formulada por el diputado don Rafael Estrella, del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso: ¿Qué valoración hace el Gobierno del reciente acuerdo alcanzado sobre Gibraltar? (número de expediente 180/001494, pp. 10158-10159), *BOCG, Congreso, Diario de Sesiones*, núm. 203, de 27 de septiembre de 2006, así como a la interpelación urgente del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, sobre los motivos de la política del Gobierno en relación con el contencioso de Gibraltar (número de expediente 172/000228), *BOCG, Congreso, Diario de Sesiones*, núm. 209, de 18 de octubre de 2006, pp. 10508-10513.

⁷⁴ Vide DEL VALLE GÁLVEZ, A., *loc. cit.*, p. 26.

⁷⁵ El Sr. Moratinos, en rueda de prensa ofrecida con ocasión de su visita a la ciudad de Los Barrios en octubre de 2006, afirmó que España no renunciará a la soberanía de Gibraltar y que el Proceso de Bruselas sigue vigente. Asimismo destacó que la cuestión de la soberanía se abordará en su momento con el Reino Unido, señalando que cuando se inició la nueva etapa en octubre de 2004, de dejó muy claro que el Proceso de Bruselas seguía vigente. Vide *Informativos Canal Sur*, 3 de octubre de 2006: «Moratinos

señalado Bernardino León, se trata de «crear el ambiente necesario para un desarrollo satisfactorio de la negociación»⁷⁶. Asimismo, el Gobierno de la Colonia ve en el Foro la oportunidad para que el Gobierno y la opinión pública española comprendan que la solución del contencioso sobre Gibraltar pasa por reconocerles el derecho de autodeterminación, así reivindicado en su reforma constitucional, como analizaremos a continuación. Por su parte, el Gobierno del Reino Unido mantiene la postura reiterada desde 1969 de no llegar a ningún acuerdo en las negociaciones con España con los deseos en contra de los gibraltareños⁷⁷.

Ahora bien, el Ministro Principal de Gibraltar ha manifestado en numerosas ocasiones que no aceptará un proceso bilateral de negociación entre España y el Reino Unido sobre los temas de soberanía, en el que no esté representado Gibraltar con voz y voto, pidiendo, en consecuencia, el abandono oficial del Proceso de Bruselas⁷⁸. El Sr. Caruana entiende que la nueva situación (representada por el Foro) le convierte en la práctica en un interlocutor insustituible también en los temas de soberanía⁷⁹.

Es por ello que la cuestión más peliaguda del Foro y los acuerdos, al menos desde un punto de vista político, es en palabras del Profesor del Valle, el reconocimiento de la interlocución con Gibraltar, y entiende que, para mantener dicha interlocución en cotas políticamente tolerables, España debería quizás reactivar el Proceso de Bruselas⁸⁰.

Lo cierto es que el reconocimiento por el Reino Unido y la concepción por parte de Gibraltar, de que el referéndum de aprobación de la nueva Constitución supone el ejercicio del derecho de autodeterminación, no han modificado el estatuto colonial de Gibraltar. Así se desprende de la última decisión de la Asamblea General sobre el tema, de la doctrina general de Naciones Unidas en materia de descolonización y de la referencia expresa al límite del Tratado de Utrecht que se hace constar en la Nota de Despacho que acompaña a la nueva Constitución de Gibraltar, como tendremos ocasión de analizar a continuación.

recuerda que España “no renunciará” a la soberanía y que el proceso de Bruselas sigue vigente». Puede verse también la entrevista publicada en *Diario de Cádiz*, 19 de septiembre de 2006: «Con el acuerdo ganamos todos y se beneficia el futuro de las partes», y la comparecencia del Sr. Moratino en la Comisión de Asuntos Exteriores para informar sobre la primera Reunión Ministerial del Foro de diálogo sobre Gibraltar (número de expediente 711/000368), *cit.*, p. 4.

⁷⁶ Diario *ABC*, de 17 de diciembre de 2004: «Gibraltar. Cuestión de Estado».

⁷⁷ La última declaración en estos términos del representante del Reino Unido fue realizada ante la Asamblea General, en la sesión de 14 de diciembre de 2006. Vide *Gibraltar Chronicle*, 3 de enero de 2007: «UK firm against “territorial integrity” claim». Como señala el Preámbulo de la nueva Constitución (en los términos de la Nota de Despacho que acompaña a la Constitución, párrafo 2): «As the Preamble to the new Gibraltar Constitution Order makes clear [...] Her Majesty’s Government will never enter into arrangements under which the people of Gibraltar would pass under the sovereignty of another state against their freely and democratically expressed wishes».

⁷⁸ Un Proceso en el que no se logró la participación del Gobierno de Gibraltar en las negociaciones bajo la fórmula «dos banderas, tres voces» y en cuyo marco, tanto el Reino Unido como España se han comprometido a resolver la cuestión de Gibraltar. Las negociaciones entre el Reino Unido y España sobre el tema de Gibraltar, reiniciadas el 26 de julio de 2001 en el marco del Proceso de Bruselas, se suspendieron en 2003. De hecho, la última reunión tuvo lugar en septiembre de 2002. Vide los citados documentos A/AC.109/2006/9, pfo. 8 en p. 4 y pfo. 51 en p. 14, y A/AC.109/2003/3, *cit.*, pfos. 52-54 en pp. 17-19, sobre las últimas negociaciones anglo-españolas.

⁷⁹ Vide el epígrafe titulado «El reconocimiento del tercero en los comunicados conjuntos a la luz de la posición clásica de España sobre la descolonización de Gibraltar: ¿Un precio demasiado alto a pagar para fomentar la confianza mutua?» dentro del citado estudio «“Eppur si muove...”...», pp. 750-753.

⁸⁰ Vide DEL VALLE GÁLVEZ, A., *loc. cit.*, p. 27.

IV. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE GIBRALTAR Y EL DERECHO DE AUTODETERMINACIÓN

El Ministro Principal de Gibraltar solicitó en diciembre de 2003 al Secretario de Estado del Foreign Office la apertura de conversaciones sobre las propuestas gibraltareñas de modificación del Decreto Constitucional de 1969⁸¹. Dichas conversaciones concluyeron en marzo de 2006, con un acuerdo sobre el articulado del nuevo texto constitucional⁸². Entonces no pudo alcanzarse un consenso sobre la reclamación de los gibraltareños de incluir en el Preámbulo de la nueva Constitución una referencia sobre la concepción del referéndum de aprobación de la misma como un acto de autodeterminación del pueblo de Gibraltar⁸³.

El Gobierno español mostró su preocupación en las reuniones del Foro por la referida reivindicación, y por la posibilidad de que la reforma alterara el estatus internacional de Gibraltar, pidiendo que se reconociera la prioridad del Tratado de Utrecht sobre cualquier otra consideración jurídica, como podía ser el posible reconocimiento a los gibraltareños del derecho de autodeterminación⁸⁴.

Esta preocupación fue tenida en cuenta por el Foreign Office británico, comprometiéndose a ofrecer garantías por escrito y respaldar la interpretación española sobre la reforma del Decreto constitucional de Gibraltar⁸⁵. Dichas garantías fueron formali-

⁸¹ Unas propuestas que habían sido elaboradas por el llamado «Comité Selecto» de representantes de Gibraltar desde 1999. La primera ronda de las conversaciones entre los representantes del Foreign Office británico y de los partidos políticos y del Gobierno de Gibraltar tuvo lugar en Lancaster House, de 30 de noviembre al 1 de diciembre de 2004, y vino a coincidir con la creación, el 16 de diciembre de ese mismo año, del nuevo Foro de diálogo sobre Gibraltar. La segunda ronda se celebró en Gibraltar, de 15 al 16 de septiembre de 2005, mientras que la tercera ronda tuvo lugar en Londres durante los días 15 a 17 de marzo de 2006.

⁸² Este comprende nueve capítulos, sobre: I. Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales; II. El Gobernador (*The Lieutenant Governor*), cuyas competencias se limitan a las relaciones externas, defensa, seguridad interna y ciertos aspectos de policía y de los servicios públicos; III. El legislativo (*The Legislature*, la Asamblea legislativa pasará a denominarse Parlamento de Gibraltar); IV. El Ejecutivo; V. El servicio público, (*including judicial and senior appointments*); VI. La judicatura; VII. Las finanzas (*Finance*); VIII. El territorio (*Land*); y IX. Disposiciones varias.

⁸³ El jefe de la delegación británica se comprometió a enviar una nueva propuesta de Preámbulo, cuya publicación se vio retrasada, motivando que el Ministro Principal de Gibraltar decidiera aplazar la celebración del referéndum. Y ello con el fin de conocer, antes de la consulta, el contenido y el lenguaje utilizado en el Preámbulo sobre el derecho de autodeterminación (vide *Europa Sur*, 16 de mayo de 2006). El informe sobre la reforma constitucional presentado por el «Comité Selecto» de representantes de Gibraltar, el 23 de enero de 2002, dejaba bien claro el objetivo perseguido con la nueva Constitución. Según este Comité, la aprobación en referéndum del texto constitucional traería consigo la descolonización de Gibraltar y su salida de la lista de las Naciones Unidas sobre territorios no autónomos, conservando Gibraltar la soberanía británica. Sobre la reforma de la Constitución de Gibraltar, vide Research Paper 06/48, 11 October 2006: *Gibraltar: diplomatic and constitutional developments*, cit., pp. 18-36.

⁸⁴ Así se hizo en la reunión del Foro de diálogo, celebrada en Kent tres semanas antes de la última ronda de negociaciones entre Gibraltar y el Reino Unido sobre la reforma constitucional.

⁸⁵ La interpretación de España se plantea en los siguientes términos: Que dicha reforma no modifica el status internacional de Gibraltar y, aunque desarrolla su autogobierno, no altera la soberanía británica sobre el Peñón, que sigue siendo un territorio dependiente del Reino Unido, de cuyas relaciones exteriores y defensa sigue siendo responsable; Que no afecta a los derechos de España sobre Gibraltar, reconocidos por el Tratado de Utrecht; Se garantiza que el reconocimiento del derecho de autodeterminación está limitado por el artículo X del Tratado de Utrecht y; Que en ningún momento se plantea un cambio en la situación de Gibraltar respecto a su consideración por la ONU como territorio no autónomo (vide el comunicado 19-2006 del MAEC, de 17 de marzo de 2006).

zadas en la carta de 27 de marzo de 2006 que el Sr. Straw envió al Sr. Moratinos, y que han sido resumidas de la siguiente manera⁸⁶: El nuevo texto constitucional moderniza las relaciones entre Gibraltar y el Reino Unido, de acuerdo con el proceso iniciado en 1999, sin alterar en modo alguno el estatus internacional de Gibraltar que sigue siendo el de un territorio no autónomo; dicho texto constitucional no disminuye la soberanía británica sobre Gibraltar, manteniendo el Reino Unido la plena responsabilidad internacional sobre Gibraltar y; el consentimiento de España será necesario para cualquier cambio en el estatus internacional de Gibraltar, quedando limitado el derecho de autodeterminación de la población de Gibraltar por los otros principios y derechos de la Carta de las Naciones Unidas y por el Tratado de Utrecht.

En su respuesta de agradecimiento de 28 de marzo de 2006, el Ministro español recordaba algunos elementos de la posición española en relación con Gibraltar⁸⁷, elementos que, no obstante, fueron matizados por el Sr. Straw, a petición del Ministro Principal de Gibraltar, en una nueva carta enviada el 31 de marzo de 2006 a su homólogo español⁸⁸.

Finalmente, el Parlamento británico decidió, el 4 de julio de 2006, considerar el referéndum de aprobación de la nueva Constitución como un ejercicio del derecho de autodeterminación del «pueblo» de Gibraltar⁸⁹, publicándose poco después los borradores definitivos de los textos relacionados con ella⁹⁰, lo que motivó que el Gobierno

⁸⁶ Comunicado 21-2006 (de 27 de marzo de 2006) del MAEC, conforme al texto original en inglés.

⁸⁷ En los términos del comunicado 21-2006 del MAEC: – La vigencia del Tratado de Utrecht no se ve afectada por el nuevo texto constitucional e implica que el proceso de descolonización de Gibraltar es diferente al de los demás territorios no autónomos dependientes del Reino Unido; – Ni el nuevo texto constitucional ni el referéndum previsto afectan al proceso pendiente de descolonización de Gibraltar según el mandato de Naciones Unidas, confirmado en última instancia por la Asamblea General el pasado 8 de diciembre de 2005, que sigue plenamente vigente; – En este contexto, España recuerda al Reino Unido la necesidad de continuar con las negociaciones para resolver las cuestiones de soberanía relacionadas con Gibraltar; – El nuevo texto constitucional o cualquier actividad o medida adoptada en aplicación del mismo no pueden afectar a la posición española sobre el territorio del Istmo.

⁸⁸ Y es que el Reino Unido no comparte la interpretación que hace España. En este sentido, el Secretario de Estado del Foreign Office afirmaba que utilizar la palabra colonial para definir la relación entre el Reino Unido y Gibraltar es «erróneo y anacrónico a pesar de las consideraciones de las Naciones Unidas» y que la reforma constitucional establece una nueva relación entre las partes «moderna y madura», considerando que no puede aplicarse esa descripción a una relación basada en el colonialismo. Por otro lado, en relación con el reinicio de las negociaciones interestatales, el Sr. Straw señalaba que «El Reino Unido no entrará en un proceso de negociación de la soberanía con el que Gibraltar no esté satisfecho». Vide *Europa Sur*, 4 de abril de 2006 y carta en inglés en *Gibraltar Chronicle* (de igual fecha), así como el comunicado conjunto emitido por el Ministro Principal de Gibraltar y el Ministro de Asuntos Exteriores británico, de 27 de marzo de 2006.

⁸⁹ Vide *El País*, 5 de julio de 2006: «Londres reitera que Gibraltar sólo puede hacer efectiva su autodeterminación con apoyo de España» y *Panorama* (de igual fecha): «In full: Question in House of Commons yesterday and answer by Europe minister Geoff Hoon» y «Full Text of Gibraltar Government statement».

⁹⁰ El nuevo texto constitucional de Gibraltar, que es otorgado por medio de un Decreto Constitucional tras la celebración del referéndum, va acompañado –una vez que la Orden del Consejo es adoptada– por una Nota de Despacho del Secretario de Estado del Foreign and Commonwealth Office en la que se transmite al Gobernador británico de Gibraltar instrucciones para la correcta interpretación y aplicación del mismo. La Orden del Consejo incluye el Preámbulo, y la Constitución en sí se compone de dos anexos. Vide *Europa Sur*, 7 de julio de 2006: «Bossano rectifica y ahora apoyará la Constitución». Documentos publicados en *Gibraltar Chronicle*, 6 de julio de 2006: «Referendum on new constitution and parliament». El 7 de julio de 2006, la Dirección General de Comunicación Exterior del MAEC hacía público el comunicado 46-2006. Foro de diálogo Tripartito entre el Reino Unido, España y Gibraltar, anunciando que las partes estaban estudiando posibles fechas adecuadas para la Reunión Ministerial del Foro, en la que se adoptarían acuerdos formales.

gibraltareño convocara el referéndum el 30 de noviembre de 2006, siendo el resultado de éste favorable⁹¹. En efecto, la Nota de Despacho promulgado junto al nuevo texto constitucional al que suplementa reconoce el referéndum de aprobación como un ejercicio del derecho de autodeterminación, pero matiza que está limitado por el artículo X del Tratado de Utrecht⁹². Y es que para el Reino Unido, aunque ninguno de los territorios no autónomos británicos debieran permanecer en la lista de las Naciones Unidas, en el caso concreto de Gibraltar, existe una circunstancia particular por razón del Tratado de Utrecht, no pudiendo ser la independencia una opción sin el consentimiento de España. Además, el Reino Unido no tiene intención de solicitar la salida de esos territorios de la lista del Comité de los Veinticuatro⁹³.

Estaríamos, por lo tanto, ante un ejercicio del derecho de libre determinación interna, que en palabras de la Profesora Andrés: «interfiere en la solución del contenido de Gibraltar pero lo hace sólo en el sentido de obligar al gobierno británico en su ámbito doméstico de actuación, sin que esta interferencia se proyecte en el ámbito internacional ni afecte a los derechos de España...»⁹⁴.

⁹¹ Vide *Gibraltar Chronicle*, 25 de octubre de 2006: «November 30: Referendum on new Constitution» que contiene el texto entregado por el Sr. Caruana al Legislativo gibraltareño, compuesto por 18 puntos y una exposición de motivos, en la que se hace constar el rechazo a la posición británica de considerar que el Tratado de Utrecht limita el derecho de autodeterminación de los gibraltareños, ya que sus representantes no creen en la vigencia de dicho Tratado. La pregunta formulada a los gibraltareños fue la siguiente: «In exercise of your right to self-determination, do you approve and accept the proposed new Constitution for Gibraltar?». Vide también *Europa Sur*, 1 de noviembre de 2006: «Reacción al texto de la pregunta del referéndum del 30 de noviembre. España minimiza el derecho a la autodeterminación» y *El País*, 2 de diciembre de 2006: «El Gobierno destaca el alcance “limitado” del referéndum constitucional en Gibraltar», que obedece a la baja participación de los gibraltareños (de los 19.936 convocados a las urnas, sólo 7.299 de los votantes –60,24 por 100– lo hicieron a favor de la nueva Constitución).

⁹² El texto puede consultarse en la página web del Gobierno de Gibraltar, <http://www.gibraltar.gov.gi/>. La fecha de promulgación de la nueva Constitución es el 2 de enero de 2007. Vide *Gibraltar Chronicle*, 2 de enero de 2007: «Governor promulgates new Gib Constitution».

Como reconoce la Nota de Despacho del Gobierno británico, el reconocimiento por el Reino Unido del derecho de autodeterminación de Gibraltar viene limitado, según la potencia administradora, por los demás principios y derechos derivados de la Carta de las Naciones Unidas y por el artículo X del Tratado de Utrecht, que da a España el derecho de retrocesión si el Reino Unido renunciara algún día a su soberanía sobre Gibraltar. En palabras de Yáñez-Barnuevo, se le habría reconocido a Gibraltar «un derecho de autodeterminación restringido a su vertiente exclusivamente “interna”, sin consecuencias en el ámbito externo, es decir en el plano internacional”. Vide <http://www.spainun.org/pages/viewfull.cfm?ElementID=2247>, p. 2 de 5. Entre los argumentos que avalan el carácter colonial de Gibraltar, vide ibídem, pp. 3 y 4; y <http://www.spainun.org/pages/viewfull.cfm?ElementID=2241>, pp. 2-3.

En los términos de la Nota de Despacho, párrafo 5: «... Her Majesty’s Government therefore supports the right of self-determination of the people of Gibraltar, promoted in accordance with the other principles and rights to the Charter of the United Nations, except in so far only as in the view of Her Majesty’s Government, which it has expressed in Parliament and otherwise publicly on many occasions, Article X of the Treaty of Utrecht gives Spain the right of refusal should Britain ever renounce sovereignty. Thus, it is the position of Her Majesty’s Government that there is no constraint to the right, except that independence would only be an option for Gibraltar with Spain’s consent».

⁹³ Vide la carta de 28 de marzo de 2006 que el Secretario del Foreign Office envió al Ministro Principal de Gibraltar, *Gibraltar Chronicle*, 8 de abril de 2006. De hecho, en la Nota de Despacho del Gobierno británico que se publica con la Constitución se prevé que Gibraltar seguirá estando en la lista de «British Overseas Territories», esto es, de territorios británicos dependientes de ultramar. Vide <http://www.spainun.org/pages/viewfull.cfm?ElementID=2247>, p. 3 de 5.

⁹⁴ Sobre la relativa incidencia del derecho de libre determinación interna, vide un detenido análisis en ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., «¿Derecho de autodeterminación del pueblo de Gibraltar?», *cit.*, pp. 105-108, en concreto, pp. 107-108.

La reforma constitucional no entraña para España un cambio sobre el estatuto colonial de Gibraltar, sino una mejora de su gobernabilidad, siendo irrelevante a los efectos de la descolonización⁹⁵. Gibraltar sigue siendo de soberanía británica y dependerá del Reino Unido, que mantiene sus competencias en asuntos exteriores, como es la representación de Gibraltar ante la Unión Europea, así como las competencias en materia de defensa⁹⁶.

Lo cierto es que la postura de los gibraltareños, en el sentido de entender que el Reino Unido tras la aprobación de la nueva Constitución les habría reconocido el máximo grado de autogobierno, de modo que la relación de Gibraltar con el Reino Unido dejaría de ser de naturaleza colonial⁹⁷, contrasta con la actual inclusión de Gibraltar en la lista de territorios no autónomos pendientes de descolonización, y con el último consenso de la Asamblea General sobre la cuestión de Gibraltar, en la que se insta a los Gobiernos de España y del Reino Unido a que, «escuchando los intereses y las aspiraciones de Gibraltar, lleguen, en el espíritu de la declaración de 27 de noviembre de 1984, a una solución definitiva del problema de Gibraltar...»⁹⁸.

Por todo lo anterior, podemos afirmar que la particularidad de Gibraltar, en relación con su descolonización, hace que la solución del contencioso se tenga que reconducir al proceso bilateral negociador entre España y el Reino Unido⁹⁹, bajo la fórmula «dos banderas, tres voces», en el que serán tenidos en cuenta los intereses y las aspiraciones de Gibraltar, de conformidad con la doctrina actual de las Naciones Unidas.

V. REFLEXIONES FINALES: UN NUEVO PLANTEAMIENTO DE LAS RELACIONES CON GIBRALTAR

La creación del Foro de diálogo sobre Gibraltar, al desvincular formalmente la cooperación transfronteriza de la controversia histórica sobre la soberanía del Peñón, ha permitido a los Gobiernos de España, el Reino Unido y Gibraltar adoptar un paquete

⁹⁵ Como puso de manifiesto el Representante Permanente de España ante el Comité de los Veinticuatro en junio de 2006: «En opinión de España, el texto constitucional resultante sólo puede interpretarse como un ejercicio de redistribución interna de los poderes entre el Reino Unido y Gibraltar con vistas a mejorar la eficacia del gobierno en el territorio [...] a nuestro entender, esta reforma constitucional no puede tener consecuencia alguna en el proceso de descolonización, al que se encuentra sometido Gibraltar desde 1946, año en que fue incluido en la lista de territorios autónomos de las Naciones Unidas a petición del Reino Unido».

⁹⁶ Vide las palabras del Embajador Yáñez-Barnuevo ante el Comité de los Veinticuatro (el 6 de junio de 2006).

⁹⁷ Según la intervención del Ministro Principal de Gibraltar ante el Comité de los Veinticuatro (vide *Europa Sur*, 7 de junio de 2006).

⁹⁸ Vide el citado documento A/61/415, de 6 de octubre de 2006, que contiene el proyecto de resolución VI sobre la *Aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales*, pp. 36-40, convertido después en la resolución 61/130 de la Asamblea General, aprobada el 14 de diciembre de 2006. En dicho proyecto de resolución, la Comisión Política Especial y de Descolonización (Cuarta Comisión) recomienda a la Asamblea General la aprobación del proyecto de decisión sobre la cuestión de Gibraltar (A/61/415, pfo. 30).

⁹⁹ Puede verse la comparecencia del Sr. Moratinos ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado, *cit.*, p. 4.

te de medidas (acuerdos y entendimientos) que suponen el inicio de la normalización de las relaciones transfronterizas con Gibraltar. En declaraciones del Ministro español de Asuntos Exteriores, el acuerdo global adoptado en Córdoba persigue sobre todo que Gibraltar deje de ser un factor irritante de las relaciones entre Madrid y Londres y entre el Peñón y su entorno¹⁰⁰.

Los acuerdos de Córdoba, adoptados en un marco de cooperación institucionalizado como es el Foro de diálogo sobre Gibraltar, vienen a cubrir en el plano político la inexistencia de un marco jurídico regulador de las relaciones transfronterizas con Gibraltar (hasta ahora inexistentes a nivel interestatal, y sólo promovidas de una forma espontánea, en la práctica, entre Gibraltar y los municipios vecinos)¹⁰¹. Por esta razón, los instrumentos elegidos para la normalización de las relaciones de cooperación transfronteriza de naturaleza interestatal (en el Foro) y subestatal (en el marco de la Comisión Mixta) no pueden ser otros que acuerdos no normativos, *gentlemen's agreements* o instrumentos o documentos de *soft law*¹⁰², que ofrecen soluciones prácticas sin efectos jurídicos vinculantes. Y ello, a diferencia del marco jurídico regulador de las relaciones de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales que España sí adoptó con Francia en 1995¹⁰³ y con Portugal en 2002¹⁰⁴.

¹⁰⁰ En palabras del Sr. Moratinos: «Con este acuerdo se vuelve a demostrar que la mejor forma de avanzar es el diálogo y la cooperación». Vide *El País*, 19 de septiembre de 2006.

¹⁰¹ Sobre la práctica subestatal existente en el ámbito de la cooperación transfronteriza entre Gibraltar y el Campo de Gibraltar, vide nuestro estudio «Gibraltar: Cooperación transfronteriza y nuevo Foro tripartito de diálogo», *cit.*, pp. 12-19.

¹⁰² Una percepción completamente distinta a la aquí presentada es la defendida por DE AREILZA CARVAJAL, J. M.^a, «Los acuerdos del Foro trilateral de diálogo sobre Gibraltar: Un análisis crítico», *Papeles FAES (Fundación para el análisis y los estudios sociales)*, núm. 32, 11 de octubre de 2006 (www.fundacionfaes.org), quien concluye su estudio afirmando lo que sigue: «Sólo cabe esperar que un futuro gobierno del Partido Popular solicite la renegociación de estos acuerdos y que mientras tanto no se hurte el debate sobre los mismos a las Cortes y se tramiten como lo que son (al menos el acuerdo sobre el aeropuerto), es decir, como acuerdos internacionales que requieren su autorización tanto por su naturaleza política como por afectar a la integridad territorial del Estado, de acuerdo con las exigencias del artículo 94 de la Constitución española».

¹⁰³ Sobre el Tratado entre el Reino de España y la República francesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, hecho en Bayona el 10 de marzo de 1995 (en vigor, desde el 24 de febrero de 1997), pueden verse los estudios realizados por FERNÁNDEZ DE CASAEVANTE ROMANÍ, C., «El Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995 sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales», *R.E.D.I.*, vol. XLIX (1997), 1, pp. 304-307, y «El Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995 sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales: Un marco jurídico completo», *R.E.D.I.*, vol. XLIX (1997), 2, pp. 9-28. Una «breve referencia al régimen jurídico existente en Francia con anterioridad al Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995 y a las figuras que éste recoge» es la que hace dicho autor en *La acción exterior de las Comunidades Autónomas: Balance de una práctica consolidada*, Universidad Rey Juan Carlos, Editorial Dilex, Madrid, 2001, pp. 64-67. Sobre el Tratado de Bayona, vide también pp. 68-76.

¹⁰⁴ Sobre el Tratado de Valencia de 2002 (en vigor desde el 30 de enero de 2004), pueden verse los siguientes estudios: PUEYO LOSA, J., PONTE IGLESIAS, M.^a T., BRITO, W., y VENADE, N., *El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza hispano-portuguesa entre entidades e instancias territoriales a la luz del Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza de 3 de octubre de 2002*, Xunta de Galicia/Comissao de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, Santiago de Compostela/Braga, 2004; MERCHÁN PUENTES, M.^a J., «El tratado bilateral hispano-portugués sobre cooperación transfronteriza de 2002», *RDCE*, año 7, núm. 15, mayo-agosto de 2003, pp. 717-740, y; SOBRIDO PRIETO, M., «El tratado hispano-portugués sobre la cooperación transfronteriza territorial», *REEI*, núm. 8/2004. Sobre el «Protocolo de cooperación transfronteriza entre la Comunidad Autónoma de Extremadura y las regiones portuguesas limítrofes», vide PAVÓN PÉREZ, J. A., en *R.E.D.I.*, vol. XLVIII (1996), 1, pp. 404-408. Sobre la cooperación transfronteriza

Según el Gobierno español, con la adopción de los acuerdos del Foro y la promulgación por el Gobierno británico del Decreto Constitucional de Gibraltar, se espera dar paso a una nueva etapa que facilite un clima propicio para avanzar hacia una solución definitiva del contencioso hispano-británico sobre Gibraltar¹⁰⁵. Esto es, un clima de confianza mutua y cooperación, que entendemos necesitará el transcurso de un período de tiempo razonable, al menos hasta que se consolide la aplicación de los acuerdos de Córdoba¹⁰⁶, y se avance en la cooperación en otros ámbitos competenciales.

Pero la interlocución que España en esta nueva fase ha reconocido a Gibraltar en ámbitos de cooperación transfronteriza, puede impregnar la negociación sobre la controversia bilateral, formalmente limitada y enmarcada por el Tratado de Utrecht y el Proceso de Bruselas. En este sentido, la nueva Constitución gibraltareña y el reconocimiento por el Reino Unido de que el referéndum constituye un ejercicio del derecho de autodeterminación del pueblo de Gibraltar, objetivamente y pese a las garantías ofrecidas a España, complican si no tanto jurídica, al menos sí políticamente la búsqueda de una solución a la controversia histórica.

Entendemos, finalmente, que la creación del Foro, más allá de promover la cooperación transfronteriza entre Gibraltar y el Campo de Gibraltar, ha permitido abordar en él otros temas, como las garantías ofrecidas a España por escrito, en relación con la reforma constitucional de Gibraltar o la reparación de los submarinos nucleares en el Peñón¹⁰⁷. De no existir esta mesa o foro de cooperación, las autoridades españolas posiblemente hubieran debido iniciar negociaciones *ad hoc* aisladas en estos dos temas referidos, para obtener garantías formales sobre una materia, como la reforma constitucional de Gibraltar, que escapa por completo del ámbito competencial del Gobierno español. Así se ha permitido un *droit de regard* de España, en palabras del Profesor del Valle¹⁰⁸. De esta manera, el Foro, con su agenda abierta, constituye un marco o estructura institucional adecuada para que se pueda tratar en él cualquier cuestión que afecte a Gibraltar y, por lo tanto, permite a España plantear en él otros temas para su negociación y acuerdo.

Se trata, pues, de un nuevo planteamiento de las relaciones con Gibraltar que da resultados prácticos –como es el uso civil del aeropuerto–, y desbloquea temas sobre los que urgía cooperar.

Pero el Foro y los acuerdos presentan una debilidad, y es que no son Tratados internacionales, por lo que están sujetos a coyunturales incidentes o cambios políticos en los Gobiernos participantes¹⁰⁹.

luso-extremeña, vide NIETO FERNÁNDEZ, M.^a I., *Las relaciones exteriores de Extremadura. Historia de una década (1990-1999)*, Junta de Extremadura, Presidencia, Mérida, 2003, en concreto, pp. 152-227.

¹⁰⁵ Vide la intervención del Embajador Yáñez-Barnuevo ante la Cuarta Comisión el pasado mes de octubre de 2006, en <http://www.spainun.org/pages/viewfull.cfm?ElementID=2247>, p. 1 de 5. Vide también *El País*, 19 de septiembre de 2006: «Moratinos espera que el pacto sobre Gibraltar facilite la negociación final sobre la soberanía», así como la entrevista concedida a don Alberto Grimaldi por el Ministro español de Asuntos Exteriores y de Cooperación en *Diario de Cádiz*, 19 de septiembre de 2006: «Con el acuerdo ganamos todos y se beneficia el futuro de las partes».

¹⁰⁶ Vide nota 44.

¹⁰⁷ Vide en este sentido la comparecencia del Sr. Moratinos en la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado (número de expediente 711/000368), *cit.*, p. 4.

¹⁰⁸ DEL VALLE GÁLVEZ, A., «Los acuerdos del Foro de Diálogo sobre Gibraltar: la apuesta por la normalización», *cit.*, p. 26.

¹⁰⁹ Vide la nota 102.

En cualquier caso, el Foro, al tener agenda abierta y en principio carácter permanente, posee un gran potencial institucional para encauzar negociaciones y problemáticas sobre muy diversos temas, pudiendo convertirse en un instrumento de referencia para facilitar la negociación hispano-británica sobre la controversia, ya que el Foro no ha desplazado, sino complementado, al Proceso de Bruselas, lo que implica la pervivencia de la negociación sobre las cuestiones de soberanía.