

Área: Europa - ARI Nº 198/2004
Fecha 22/12/2004



Gibraltar: la otra diplomacia

*Luis Romero Bartumeus **

Tema: La denominada política de población, desarrollada desde la Comarca española circunvecina a Gibraltar, pretende contribuir a la solución del contencioso.

Resumen: La nueva política adoptada por el Gobierno español respecto a Gibraltar significa volver a darle importancia a la idea que, desarrollada desde la cercanía, la cooperación y el diálogo con todas las partes implicadas, incluidos los gibraltareños y sus autoridades, pretende eliminar la desconfianza y propiciar un clima adecuado para poder llegar a acuerdos, sin imposiciones, pero también sin renunciar a la recuperación de la soberanía.

Análisis: Lo que para algunos ha supuesto un giro radical en la política exterior española respecto a Gibraltar, para otros, en concreto para quienes viven la realidad de este contencioso desde la cercanía física y la realidad vecinal con el Peñón, no es más que la vuelta al primer plano de la acción política de un planteamiento que, como mínimo, tiene veinte años y que siempre se ha conocido como política de población.

Tomando como punto de partida de la pretendida nueva situación el comunicado conjunto de los ministros de Asuntos Exteriores español y británico de 27 de octubre último, resulta relevante analizar dos de sus afirmaciones: en primer lugar, el establecimiento de un nuevo foro de diálogo con agenda abierta en el que Gibraltar tendrá voz propia y, en segundo lugar, la mención expresa y el visto bueno de ambos gobiernos a la constitución de un comité conjunto Gobierno de Gibraltar-Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar para el desarrollo de la cooperación local.

Ninguna de las dos afirmaciones, sin embargo, constituyen novedades absolutas. Si bien la primera de ellas, la que afecta a los dos Estados y a las autoridades de Gibraltar, puede resultar la más llamativa por el uso de las expresiones “agenda abierta” y “voz propia”, hay que recordar que la fórmula “dos banderas tres voces” (otra manera de definir la segunda de las expresiones anteriores), ya había sido ofertada con anterioridad a Gibraltar por las autoridades españolas y británicas sin que fuera aceptada en su momento por puras razones de agenda política. La agenda abierta, por otro lado, no significa ni más ni menos que la fórmula semántica necesaria para desbloquear una obstinada y repetida realidad: sin la participación y hasta sin el visto bueno de las autoridades locales de Gibraltar, nada de lo que discutieran los dos Estados tenía ninguna posibilidad de salir adelante. Y la muestra más reciente de ello –ha habido muchos más ejemplos en el pasado– fue el fracaso de las conversaciones tendentes a pactar la co-soberanía del Peñón, en las que ambos Ministerios parecían estar de acuerdo hace solamente dos años.

* Periodista y trabaja, desde hace once años, en el Gabinete de Presidencia de la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar

El 16 de diciembre, los ministerios de Exteriores español y británico, más el ministro principal gibraltareño, difundieron el que es el primer comunicado conjunto al respecto (fruto del encuentro mantenido en Kent de los días anteriores), que confirma lo ya expuesto: se establece un nuevo foro de diálogo, sobre la base de una agenda abierta, con tres voces, con vocación de llegar a acuerdos aceptados por todas las partes, con convocatorias a nivel ministerial cada dos meses, con posibilidad de formar Grupos de Trabajo específicos y teniendo en cuenta la actuación que desarrolle la Comisión Mixta Mancomunidad-Gobierno de Gibraltar para asegurar la coordinación de todas las actuaciones. Como consecuencia de todo esto, las tres partes manifiestan que “se esforzarán en crear una atmósfera constructiva de confianza mutua y cooperación” en beneficio de Gibraltar y del Campo de Gibraltar.

Si lo que se pretendía era no conseguir ningún avance, sin duda había que haber seguido como hasta ahora. Si lo que se buscaba era algún progreso, aunque solamente fuera en el capítulo de la confianza mutua, había que apostar por el diálogo y la cooperación entre todos los actores de esta obra, lo que incluía a los gibraltareños. Empeñarse en lo contrario era insistir en el fracaso. En el fondo, la nueva situación no significa ningún cambio de política, simplemente se intenta una forma de acercamiento distinta, basada en el contacto directo y en el diálogo. Muestra de ello han sido las dos reuniones que, hasta el momento y que se sepa, ha mantenido el director general de Política Exterior para Europa y América del Norte del Ministerio de Asuntos Exteriores, José Pons Irazazábal, con el ministro principal de Gibraltar, Peter Caruana, los días 28 de agosto y 14 de octubre de 2004, a las que hay que sumar el encuentro a tres bandas celebrado los días 8 y 9 de diciembre en Kent (Gran Bretaña).

Pero en el comunicado conjunto del 27 de octubre, había una segunda parte ya reseñada que se refería a la cooperación estrictamente local entre Gibraltar y sus vecinos españoles del Campo de Gibraltar. Esta política de acción cooperativa, de relación más estrecha entre autoridades locales en lo concreto, en definitiva, la conocida desde hace veinte años como política de población, ya figuraba implícitamente en el Acuerdo de Bruselas de 1984 y también en el Preámbulo (verdadera declaración de principios) de los Estatutos de la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar, donde se podía leer, a comienzos de 1985:

“...en el futuro el papel a desempeñar por los ciudadanos de esta Comarca (el Campo de Gibraltar) debe pasar por la adquisición de un grado de protagonismo a determinar, incrustado en la nueva doctrina que sobre Gibraltar se está elaborando y que, forzosamente, va a invertir los planteamientos: pasar de la dependencia de la roca, a conseguir la integración de los gibraltareños en su entorno natural, mediante el necesario desarrollo integral del Campo de Gibraltar y la práctica de una política de población que, olvidándose de enfrentamientos, busque la colaboración entre ambas comunidades.”¹

Para los dirigentes políticos y para los ciudadanos del Campo de Gibraltar, el contencioso ha sido siempre –además de lo que era para el resto de los españoles– una cuestión de política estrictamente local. A todos los que viven en las proximidades del Peñón, les afecta casi cotidianamente en su vida cualquier acción u omisión que se adopte con la vecina ciudad e incluso las decisiones que en ocasiones se adoptan desde ella. Al alcalde y a los ciudadanos de La Línea, todo lo que les separa de Gibraltar es una calle, con los consiguientes problemas –por ejemplo– de tráfico en los alrededores de la verja. Para los habitantes de Algeciras, sólo las aguas de la Bahía separan sus playas del

¹ *Estatutos de la Mancomunidad de Municipios de la Comarca del Campo de Gibraltar*, MMCG, Algeciras, p. 7.

puerto de Gibraltar. De todos es sabido que en el mar no hay obstáculos físicos y cualquier percance con las tristemente famosas gasolineras flotantes que actúan desde las aguas controladas por Gibraltar afecta por igual a todo el entorno. Por no hablar de los miles de ciudadanos españoles (hay cifras para todos los gustos, pero ninguna con la suficiente verosimilitud como para darla por buena), fundamentalmente linenses, que cada día entran en el Peñón para trabajar, cualquiera que sea la modalidad de sus contratos o acuerdos. Por eso, cuando se producen atascos o retenciones en el acceso a Gibraltar, los primeros afectados son los ciudadanos españoles en tránsito hacia sus puestos de trabajo. Cuando, hace años, desde el Peñón se era permisivo con la actuación de las planeadoras que desembarcaban tabaco de contrabando en grandes cantidades en las playas de La Atunara, era impensable planificar ninguna actuación urbanística de futuro en esa zona del municipio linense. Por no hablar de cuando no se utilizaba el vertedero, sustituido recientemente por un Complejo Medioambiental mancomunado, para eliminar las basuras del Peñón, que tras ser lanzadas al mar acababan en las playas españolas, con el consiguiente gasto en limpieza y en pésima imagen para los municipios costeros. Y así podríamos poner muchos más ejemplos.

La política de población ha sido en el pasado, igual que ahora se pretende recuperar, una política de Estado. Y lo fue hasta tal punto, que en su momento el mismo nacimiento de la Mancomunidad no fue ajeno a la misma. Los cinco presidentes que ha tenido la institución comarcal hasta el momento, incluido el período de cuatro años en que gobernó el Partido Popular, han mantenido con mayor o menor intensidad relaciones oficiales con el Gobierno de Gibraltar y también han desarrollado actuaciones y colaboraciones que han alcanzando mayor o menor éxito de acuerdo también con los condicionantes políticos que afectaron a las instituciones de ambos lados de la verja.

Como ejemplo de cooperación de la Mancomunidad con Gibraltar, podría ponerse el uso que realizan del Complejo Medioambiental mancomunado "Sur de Europa", ya mencionado con anterioridad, y que recicla y elimina los residuos sólidos urbanos que generan a diario los siete municipios del Campo de Gibraltar y también los del Peñón², gracias a un convenio suscrito entre el ente comarcal y la empresa que tiene la concesión pública en Gibraltar para prestar este servicio. Ni que decir tiene que este convenio se firmó una vez que, tras las oportunas gestiones políticas, se dio vía libre al mismo. Los camiones cumplen a diario toda la tramitación exigida a su paso por la aduana y la empresa en cuestión asume impecablemente sus obligaciones en cuanto al pago del servicio, como cualquier otro usuario. Este hecho, iniciado hace casi una década pero que ha ido consolidándose en el tiempo y se mantiene en la actualidad, pese a ser el elemento más destacado de la cooperación local, no es sin embargo el único. En los campos de la cultura, los jóvenes, el deporte y el turismo, existen viejas y nuevas iniciativas que se han desarrollado en el pasado o están en proceso de dar nuevos frutos.

El director general de Política Exterior para Europa, José Pons, tras mantener un encuentro el pasado 13 de octubre con los integrantes de la Comisión Especial para Asuntos de Gibraltar de la Mancomunidad (compuesta por el presidente, los alcaldes de los siete municipios de la Comarca y los portavoces de las formaciones políticas con representación en el ente comarcal) señaló ante los medios de comunicación que el Gobierno español había hecho saber al de Gibraltar que habilitaba a la Mancomunidad para desarrollar el proceso de cooperación local. Más adelante añadiría que éste no era independiente, pero sí autónomo, del previsto a tres bandas con los gobiernos británico y gibraltareño.

² Gibraltar eliminó, durante el ejercicio 2003, 24.786 toneladas de residuos sólidos urbanos en las instalaciones mancomunadas del Campo de Gibraltar.

Tras este encuentro y el reconocimiento de la Mancomunidad por parte de ambos ministros, en su comunicado del 27 de octubre, como interlocutora para tratar de la cooperación local con Gibraltar, se firma el 18 de noviembre en Los Barrios, por el presidente del ente comarcal y el ministro principal gibraltareño, el Acta de Constitución de la denominada Comisión Mixta de Cooperación y Colaboración entre Gibraltar y la Mancomunidad, que tiene por objeto "...identificar, determinar, promover, desarrollar y ejecutar actuaciones conjuntas para el beneficio mutuo de ambas partes y sus poblaciones y para beneficio de la buena cooperación y relaciones vecinales"³.

El mismo Acta reseñaba el ámbito de cooperación en el que se va a mover la Comisión, enumerando aspectos como el medioambiente, la protección civil y la coordinación de emergencias, el turismo, el deporte, la educación, la cultura, el transporte, las comunicaciones telefónicas y de otro tipo, el fomento de las relaciones comerciales y un amplio "además", que convierte a este grupo de trabajo en un foro donde discutir o evaluar propuestas conjuntas que, si bien pudieran sobrepasar sus respectivas competencias o la de alguna de las partes, muy bien podrían ser posteriormente elevadas a las instancias correspondientes. En este cajón de sastre se encuentra, y así lo han manifestado reiteradas veces representantes tanto de la Mancomunidad como del Gobierno de Gibraltar, el tema del aeropuerto, cuyo uso conjunto, pese a estar acordado entre los gobiernos español y británico desde 1987, no ha podido ponerse en marcha por la negativa de las autoridades gibraltareñas. Aunque el Acta de 27 de octubre no lo dice, José Pons sí puso de manifiesto el día 13 dos asuntos que quedaban fuera del alcance de esta Comisión: todo lo referido a la fiscalidad y a la frontera.

El proceso puesto en marcha en lo que se refiere a la cooperación vecinal o más cercana no está exento, pese a todo, de dificultades ni de incomprendiones, tanto lejanas como cercanas. Precisamente por eso su desarrollo, que constituye sin duda una apuesta decidida de las autoridades de ambos lados de la verja, no se ha dejado a la improvisación. Las reuniones previas e informales de los responsables de la Mancomunidad (su presidente, Juan Montedeoca y el delegado especial de Asuntos con Gibraltar de la Mancomunidad y alcalde de Los Barrios, Alonso Rojas) con el ministro principal de Gibraltar, Peter Caruana, se han desarrollado a lo largo de muchos meses, tanto a un lado como a otro de la verja. Puede decirse que desde que el actual equipo de Gobierno del ente comarcal asumiera sus responsabilidades, el 31 de julio de 2003, los acercamientos han ido sucediéndose de forma ininterrumpida. Una vez que el nuevo Gobierno asumió sus nuevas responsabilidades en España, tras la victoria electoral de marzo de 2004, y en Exteriores se elaborara una nueva visión del problema, los acontecimientos se precipitaron.

El ministro Miguel Ángel Moratinos publicó el 3 de agosto un artículo⁴, que se convierte desde entonces en referencia obligada, en el que afirma que el Gobierno "quiere trabajar con serenidad para la consecución de un acuerdo global satisfactorio para todas las partes implicadas", entre las que incluye a Gibraltar y al Campo de Gibraltar. Más adelante, señalará que en el proceso negociador "deben participar los gibraltareños, con la fórmula que se convenga, si se quiere que sirva en la práctica para algo...". Ante la III Conferencia de Embajadores, celebrada en Madrid el 6 de septiembre, el ministro diría al

³ *Acta de constitución de la Comisión Mixta de cooperación y colaboración entre Gibraltar y la Mancomunidad de Municipios de la Comarca del Campo de Gibraltar, Los Barrios, 27(X)/2004, Acuerdo Primero.*

⁴ Miguel Ángel Moratinos, "Gibraltar: más allá del 4 de agosto", *El País*, 3/VIII/2004.

respecto que “nos proponemos avanzar mediante una política que busque generar una dinámica de intereses compartidos con los gibraltareños”⁵.

El presidente Zapatero, en su comparecencia ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 21 de septiembre, añadirá que España tiene una voluntad negociadora respecto a la cuestión de Gibraltar y que aspira a “llegar a una solución que beneficie a la región en su conjunto y escuche la voz de ese territorio no autónomo”⁶.

Para quienes desde el Campo de Gibraltar, y más en concreto desde las filas socialistas, llevan años trabajando en el tema de las relaciones con el Peñón, la postura del nuevo Gobierno no ha supuesto ninguna sorpresa. El trabajo de influencia y explicación desarrollado por algunos dirigentes comarcales, con el apoyo de destacados parlamentarios, en la sede del partido en Madrid, resultó relevante para concluir con el cambio de táctica socialista.

Esto tampoco era nuevo. Cuando el Gobierno de Felipe González decide en su primer Consejo de Ministros, el 7 de diciembre de 1982, abrir la verja de Gibraltar al uso peatonal, estaba respondiendo también a una demanda de su propio partido en la zona, cuyos habitantes habían padecido en primera persona las consecuencias familiares y laborales del cierre. En febrero de 1985, cuando se abre definitivamente a todos los tráficos y se pone en marcha el conocido como Proceso de Bruselas, fruto del Acuerdo firmado el año anterior, las autoridades de la Comarca (presidente de la Mancomunidad y alcaldes de La Línea y San Roque) forman parte de la delegación española que se reúne con las autoridades británica para tratar de “todas sus diferencias sobre Gibraltar, así como promover en beneficio mutuo la cooperación...”⁷. No precisamente por casualidad, el 1 de febrero se constituye la Mancomunidad y el día 5 se celebra la primera ronda negociadora al amparo del Proceso de Bruselas, en Ginebra, a la que ya asiste el recién nombrado presidente del ente comarcal⁸. Así sería en las sucesivas rondas negociadoras hasta que en marzo de 1993, Javier Solana, titular de Exteriores, celebra su primera cumbre bilateral sobre Gibraltar y decide prescindir de la representación campogibraltreña. La presencia de las autoridades locales en las cumbres hispano-británicas es sustituida por una reunión del ministro español de Asuntos Exteriores con los miembros de la Comisión Especial de la Mancomunidad, en los días inmediatamente anteriores a dichos encuentros bilaterales.

⁵ *Discurso del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación en la inauguración de la III Conferencia de Embajadores*, Madrid, 6/IX/2004, disponible en <http://www.nuevo.maec.es/turcana/es/declaracion.jsp?id=21810>.

⁶ *Discurso del Presidente del Gobierno ante la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Nueva York, 21/IX/2004, disponible en <http://www.la-moncloa.es/web/asp/nuestraDoc.asp?Codigo=p2109041>.

⁷ *Texto del Comunicado Hispano-Británico aprobado en Bruselas*, 27/XI/1984, punto 1º C.

⁸ Una referencia histórica previa a esta participación de las autoridades locales en el contencioso hay que buscarla el 22 de septiembre de 1964, cuando el alcalde de San Roque, Pedro Hidalgo Martín, acompañado del primer teniente de alcalde del mismo municipio, Francisco Cano Villalta y del catedrático de Derecho Internacional, Camilo Barcia Trelles, intervienen ante el Comité de Descolonización de las Naciones Unidas (conocido también como Comité de los 24), en Nueva York, que trataba la cuestión de Gibraltar desde septiembre del año anterior. Los representantes de San Roque actuaban en representación de los municipios de Algeciras, La Línea, San Roque, Los Barrios y Tarifa, que en una reunión celebrada el 5 de junio habían decidido solicitar ser escuchados por la ONU, al igual que lo estaban siendo los representantes de Gibraltar. Véanse los textos íntegros de sus intervenciones en *Documentos sobre Gibraltar presentados a las Cortes Españolas por el Ministro de Asuntos Exteriores*, Imprenta del Ministerio de Asuntos Exteriores, 3ª edición, Madrid, 1966, p. 364-393.

Joe Bossano, que había sido elegido ministro principal de Gibraltar en 1988, había dejado de participar en estas cumbres en febrero de 1989 (su antecesor, Sir Josua Hassan, sí había asistido representando al Gobierno de Gibraltar), dado que rechaza el origen de las mismas, es decir, el Acuerdo de Bruselas, en el que se reconocía que “en el marco de este proceso, serán tratadas las cuestiones de soberanía”⁹.

Durante muchos años, ha sido doctrina del Ministerio de Asuntos Exteriores español que la cooperación local solamente podía progresar adecuadamente si existían a su vez progresos en la negociación sobre la soberanía. Como en este segundo aspecto no ha habido ningún progreso en veinte años, la cooperación local, pese a los esfuerzos y dedicación de las autoridades de la Comarca, no pudo pasar de acciones puntuales y concretas, con algún éxito aislado, sin que existiera un programa de trabajo ambicioso, consensuado y autorizado, como ahora se quiere desarrollar.

La dinámica emprendida en torno a la cuestión de Gibraltar por el nuevo Gobierno español no pretende abandonar ni cambiar objetivos o aspiraciones que son considerados irrenunciables, según ha manifestado el máximo responsable de la diplomacia española en sede parlamentaria¹⁰, sino aparcar lo que siempre ha impedido que se incremente el grado de confianza mutua entre ambas colectividades y sus dirigentes. La ecuación soberanía a cambio de cooperación no ha funcionado, ni tenía visos de funcionar en el futuro, máxime tras el referéndum celebrado por las autoridades gibraltareñas en torno al proceso negociador de co-soberanía, que arrojó un abrumador resultado en contra del mismo. La única solución que se plantea como factible, sin renunciar a la primera parte de la ecuación, pasa por cambiar la fórmula para permitir un desarrollo racional, y aceptado por todos, de la cooperación mediante el diálogo sin exclusiones. Los planteamientos maximalistas del todo o nada, como recientemente ha recordado el senador José Carracao, parafraseando a Josep Piqué durante su etapa de titular de Exteriores, “han sido los causantes de que este contencioso dure 300 años”¹¹.

Conclusiones: La política de población, que también podríamos definir como la otra diplomacia, no ha sido nunca en el pasado un intento de sustitución de la tradicional política de Estado en torno a la cuestión de Gibraltar. A lo que en realidad aspiraba, y aspira de nuevo en la actualidad, es a formar parte de esa política de Estado de forma definitiva y a contribuir a que la convivencia entre las dos comunidades sirva para diluir las actuales diferencias y, sobre todo, para no perder otros veinte años en estériles enfrentamientos.

Luis Romero Bartumeus

Periodista y trabaja, desde hace once años, en el Gabinete de Presidencia de la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar

⁹ *Texto del Comunicado Hispano-Británico...* punto 1º C.

¹⁰ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, VIII Legislatura, nº 46, 3/XI/2004, p. 2042-2044.

¹¹ *Diario de Sesiones del Senado*, VIII Legislatura, nº 22, 30/XI/2004, p. 979.