

CAPÍTULO SEXTO

LA CUESTIÓN DE GIBRALTAR Y SU INFLUENCIA EN EL ESTRECHO

LA CUESTIÓN DE GIBRALTAR Y SU INFLUENCIA EN EL ESTRECHO

POR ALEJANDRO KLECKER DE ELIZALDE

Introducción

La cuestión de Gibraltar es algo que para la inmensa mayoría de los españoles, no entra precisamente en la categoría de sus preocupaciones más inmediatas. La integración en la Unión Europea, el euro, el cumplimiento de los objetivos de Maastricht, el desempleo endémico, la carestía de la vida o el planteamiento de su jubilación, las sienten más cercanas.

En las generaciones más jóvenes las reivindicaciones sobre Gibraltar son algo del pasado y que se desconoce por completo sus raíces y los derechos que nos asisten. Con el ánimo de dejar constancia de nuestra continua reclamación sobre un territorio español en su mayoría y que en su minoría debe revertir a España según las estipulaciones que más adelante veremos, escribimos estas líneas.

Adicionalmente el Reino Unido, es nuestro socio en la Unión Europea y nuestro aliado en la OTAN y con la que tenemos y debemos construir una casa común. Pero esto no nos debe dejar de olvidar que la soberanía de Gibraltar, precisamente por todo lo anterior es una reivindicación justa porque así lo han reconocido Naciones Unidas y necesaria porque constituye un elemento de discordia en el seno de la pretendida armonía comunitaria. Cuestiones de fiscalidad, de Derecho Internacional y de seguridad nos

obligan a seguir estudiando la cuestión de Gibraltar en un trabajo que pretende analizar la valoración estratégica de un Estrecho, que por más señas lleva su nombre.

Cuando observamos a vuelo de pájaro, el Estrecho encontramos, por el lado del Mediterráneo, el puerto de Almería, constituido en frontera de terceros países, por resolución comunitaria y que entre otras cosas ha obligado a redefinir el papel del puerto de Melilla respecto al de Nador, con consecuencias de orden económico importantes para nuestra ciudad autónoma, que ha visto como incluso la española Compañía Trasmediterránea, ha tenido que constituir una empresa de capital mixto hispano-marroquí, para evitar que la línea Nador-Almería fuera explotada por otros inversionistas de terceros países. Sin embargo la decisión afecta a la economía de la ciudad de Melilla, que necesita los ingresos que reporta las tasas del puerto para poder atender a sus obligaciones presupuestarias y ofrecer los servicios que demanda la sociedad.

Avanzando por el Estrecho y hacia su salida al Atlántico, nos enfrentamos con un cuadrilátero de intereses contrapuestos conformado por la competencia comercial entre los puertos de Ceuta-Tánger, Algeciras-Gibraltar y Ceuta-Gibraltar.

El puerto de Ceuta se encuentra, literalmente en una escasísima actividad comercial, consecuencia de la mayor competitividad del puerto de Tánger, incentivada desde nuestro amigo Marruecos. Situación que independientemente de otras consideraciones es normal entre países limítrofes, soberanos y que necesitan de los recursos económicos de sus puertos, algo habitual en los puertos del norte de Europa hace unos años.

Pero más compleja es la competencia que tiene Ceuta con el puerto de Gibraltar, que le arrebató uno de sus mercados típicos como es el de *bunkering*, o el de Algeciras por similares circunstancias. Y esto en un territorio ocupado ilegítimamente por Gran Bretaña y que además no es reconocido como parte integrante de la Unión Europea, como luego expondré, mientras que sí lo son los de Melilla y Ceuta, como parte integrante del Reino de España.

Determinar cuáles son entonces las preocupaciones que nos causan la situación de Gibraltar y por que debe seguir siendo nuestra primera reivindicación en política exterior, pues podríamos decir a grandes rasgos que son las siguientes:

- De carácter estratégico, porque desde una parte no integrante de la Unión Europea y en régimen colonial, como así lo reconoce Naciones Unidas y la propia Comunidad, se controla parte del Estrecho. Algo que en régimen de sanas alianzas distorsiona un proceso de comunicación con un aliado de España.
- De carácter político, porque se rige por una *Constitution Order* de 1969, que incumple claramente lo estipulado en el artículo X del Tratado de Utrecht y en las resoluciones de Naciones Unidas, como veremos.
- De ámbito delictivo, por que durante un largo periodo se ha dejado hacer lo que se ha querido, por parte de las autoridades gibraltareñas a las redes de contrabando, perjudicando no sólo los intereses legítimos de una parte integrante de la Unión Europea, sino ignorando la existencia de bandas organizadas contra las que los europeos pretendemos luchar en plena colaboración, aunque en el último año parece que al menos se está mejorando sustancialmente esta situación, en cuanto a la inexistencia de las lanchas rápidas que tantos problemas han ocasionado a las policías españolas. Sin embargo no se ha perseguido ni a las empresas ni a las redes que las manejaban.
- De carácter social, España cuenta con una de las poblaciones drogo-dependientes más altas de Europa, igualmente de infectados del SIDA y con algunos cientos de jóvenes que todos los años mueren a causa de la droga o por la violencia que está engendra. Es un hecho que la mayoría de los delitos cometidos en España están también relacionados con la misma. Por lo tanto por garantizar nuestra seguridad ciudadana, como por compromiso moral con los jóvenes que sucumben a la droga, el Estado español no puede tolerar que Gibraltar sea un centro de blanqueo, distribución o de permanencia de una estructura financiera que soporte a las redes internacionales de narcotraficantes. A este respecto recordar, que, según fuentes del Ministerio de Asuntos Exteriores de España, el contrabando de tabaco entre los años 1988 y 1995 ha supuesto el 20% del PIB de la colonia. «De la introducción ilegal estimada en el año 1989 de 40 millones de cajetillas de “tabaco rubio”, se pasó en 1994 a 130 millones. En el año 1994 este contrabando supuso unas pérdidas para el fisco español de unos 22.000 millones de pesetas y para la industria y comercio tabaqueros de unos 11.000 millones de pesetas». En cuanto al narcotráfico, «las cifras obtenidas de aprehensiones, sólo en la zona inmediata a la colonia, presentan la siguiente evolución en toneladas: 1992, 8 tn; 1993, 17 tn; 1994, 34 tn. La tendencia del año 1995 hasta el mes de julio era creciente, con aprehensiones en el mes de mayo superiores al conjunto de 1992».

- De carácter fiscal, pues en un Peñón con la población de pocos más de 28.000 habitantes (censo del año 1993) nos encontramos con un registro de entidades financieras y sociedades en régimen de ocultación, evasión y falta de transparencia fiscal en número que supera las 50.200.
- De tipo económico, porque distorsiona el espacio colindante, con cierre de empresas que no pueden competir con los precios gibraltareños y otros aspectos ya mencionados.
- De relaciones internacionales, al pretender Gran Bretaña dar una solución a todas luces en oposición a los acuerdos suscritos, al Derecho Internacional y a las recomendaciones de Naciones Unidas desde hace casi treinta años. Se intentó por parte británica y gibraltareña la postura de: «dos banderas, tres voces», a la que España ya se ha opuesto en su día.
- De carácter geoestratégico, puesto que al pretender el mando del espacio español en el seno de la OTAN, nos vemos obligados a realizar esfuerzos diplomáticos intensos para paliar la peculiar situación de Gibraltar. Como vemos el tema de Gibraltar nos debe hacer plantearnos una serie de dudas, que seguramente pueden estar en la mente de algunos y que es necesario disipar. No es por lo tanto un asunto en el que se pueda seguir adoptando la táctica del avestruz, pero que también exige situarla convenientemente entre las prioridades de nuestra política exterior.

A todas luces parece que en primer lugar los españoles de a pie no acaban de enterarse de la naturaleza del contencioso que tenemos, desgraciadamente, con una nación con la que España lleva años de amistad y cooperación profunda y que en esta cuestión están en las antípodas a pesar de ambas partes.

Además el tema evidentemente no es comparable ni mucho menos con otros territorios o ciudades de la Unión Europea, que forman parte integrante de ésta por reconocimiento de los tratados.

Otros dirán que si el Estrecho, y es cierto, ha perdido su lugar en el terreno geopolítico (por utilizar un término entendido por casi todos), pues existen otras zonas mucho más calientes en el globo, por qué insistir en las reivindicaciones españolas sobre esta «Roca», por no decir piedra, que desgasta las relaciones bilaterales entre España y Gran Bretaña.

Evidentemente que el tema debe continuar preocupando a España, y si se quiere no tanto por posturas románticas o patrioterías, sino sencillamente

por los perjuicios económicos que nos causa esta situación que no encajan en la Europa de la armonización fiscal, de la solidaridad interregional y del abandono de situaciones coloniales o casi.

Resumen de los antecedentes históricos

Es importante hacer una rápida revisión para recordar cuales son los errores de interpretación y uso que hacen de los mismos los británicos y gibraltareños, para no olvidar la base cierta de nuestras reivindicaciones constantes y que afectan a temas tan complejos como la superficie de ocupación, los derechos sobre el mar adyacente, la inviabilidad del derecho de autodeterminación, etc. cuestiones a las que me referiré brevemente.

Gibraltar es cedido por España a Gran Bretaña, mediante el Tratado de Utrecht de 1713, tras la ocupación anterior militar del Peñón, en la guerra de Sucesión española. Lo cedido es: la ciudad y castillo, juntamente con su puerto, defensas y fortalezas que le pertenecen. Pero además sin jurisdicción alguna territorial y sin comunicación alguna abierta con el país circunvecino por parte de tierra.

Parece claro y así lo han corroborado numerosos estudiosos del tema que se cedía una parte y desde luego España se reservaba determinadas actuaciones como es la posibilidad, en casos excepcionales, de la entrada de suministros por tierra en el caso de que no pudiera hacerse por mar, igualmente se prohibía la recalada de naves de otros países potenciales enemigos de la Corona. Desprendiéndose que no fue concebida nunca como un abandono de los intereses españoles en el papel del Peñón o mejor de las instalaciones cedidas.

El acuerdo es entre dos naciones soberanas y que han continuado en el tiempo, lo que se aleja totalmente del problema de las ciudades de Ceuta y Melilla por ejemplo.

Los británicos han pretendido utilizar la figura de la situación de hecho de la ocupación del Istmo, tema basado en la supuesta aquiescencia española, que a la vista de las continuas reivindicaciones españolas a lo largo de la Historia son razón de peso suficiente para anular las bases jurídicas que pretenden nuestros aliados como derechos de propiedad. A este respecto recordar el informe Kershaw de 1981 en la Comisión de Exteriores de la Cámara de los Comunes, en el que se cuestiona la soberanía británica sobre el Istmo.

Igualmente España sólo ha reconocido las denominadas aguas del puerto del Castillo y no otras como se pretende por parte británica, ni siquiera utilizando el argumento que emplearon en el siglo pasado, al respecto que el límite de una ala de cañón eran las aguas territoriales de Gibraltar porque nunca se reconoció este derecho y se protestó oportunamente en la década de los años treinta en el siglo pasado y así ha sido continuamente. Adicionalmente España en 1982 cuando firmó la Convención sobre el Derecho del Mar, incidió en la soberanía española sobre las aguas adyacentes del Peñón.

En cuanto a que Gibraltar, no es parte integrante del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, no tenemos mejor garantía de esto que la resolución 1.541 de Naciones Unidas y fruto de la cual posteriormente se identificaron aquellos territorios en todo el globo a los que se consideraba colonias; pues bien Gibraltar está expresamente incluido en ellos. Pero por otra parte esto no quiere decir que los pobladores del mismo tengan ningún derecho de autodeterminación, pues Naciones Unidas también han reconocido, que ésta no puede chocar contra los intereses de Estados soberanos que pudieron en su día verse afectados por la colonización de parte de su territorio, citando los autores como ejemplo Goa, o las Malvinas.

En los casos de Hong Kong y Macao reivindicados por la República Popular de China, es un hecho que lo que prevaleció no fue la voluntad o deseos de la población, sino sus intereses.

La resolución de Naciones Unidas 2.070 del año 1964 invitaba a los dos Estados interesados a iniciar las conversaciones para resolver la aplicación de la declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales. En este mismo año se promulgó la Gibraltar (*Constitution Order*).

En este sentido hay que recordar que en el año 1830 Gran Bretaña dio a Gibraltar el apelativo de *Crown colony*, para en el año 1946 declararlo territorio no autónomo y en la actualidad *Dependent territory*.

Posteriormente en el año 1966, la resolución 2.331 se conminaba a Gran Bretaña a que acelerase el proceso en consulta con España. Para después en 1967 en la resolución 2.353 se insistía en este apartado y señalaba la improcedencia del referéndum convocado en ese año, pues incumplía las resoluciones anteriores, a este respecto cabe señalar el apoyo de Naciones Unidas a la posición española.

Finalmente la resolución 2.429 del año 1968 era un verdadero ultimátum de la Asamblea General para liquidar la situación colonial antes del 1 de octubre de 1969.

En el año 1969 se realiza otro referéndum, los términos del mencionado referéndum se plasmaban en dos preguntas, que de entrada inclinaban a la población del Peñón hacía la libre determinación que como se estipula en el Tratado de Utrecht es inviable por el derecho de reintegración hacía España. Así como las resoluciones de Naciones Unidas.

Conviene recordar que en estos años España se opone duramente a las ampliaciones del aeropuerto al que además no se considera base de la OTAN. Con el deterioro de las relaciones que puede suponerse entre ambos Estados; que culminaría con el cierre de la verja en el año 1969. Desgraciadamente con consecuencias especialmente negativas para los habitantes españoles de La Línea y Campo de Gibraltar, pero con el aspecto positivo de la reflexión que ocasionó a los gibraltareños en cuanto a la dependencia del sector defensa. Además incremento los gastos de mantenimiento que sufraga Gran Bretaña, que tuvo que hacerse prácticamente cargo de su economía.

Desde el año 1969 y salvo la postura de adhesión de Gran Bretaña a la Comunidad Europea, que podía agravar aún más la situación española, lo cierto es que se mantuvieron unas relativas razonables relaciones.

En el año 1974 hay una última resolución en el que se insta a resolver la cuestión a las dos naciones, mandato que se renueva anualmente.

La llegada de la democracia a España en el gobierno de Suárez no mejoró la situación, exceptuando la apertura de comunicaciones telefónicas. Cabe destacar la presencia en la parte británica de una representación gibraltareña, pero que no está como un tercero.

El hecho más significativo siguiente fue la llamada declaración de Lisboa de 1980, no refrendada legislativamente pero que dio una baza importante a Gran Bretaña al permitir España el levantamiento de las medidas en vigor, sin recibir a cambio ningún compromiso serio por parte británica, que conseguía así mejorar las condiciones económicas y fiscales de Gibraltar.

La guerra de las Malvinas iba a poner de nuevo en el candelero las negociaciones por el paralelismo que alguno quiso ver, que quedaron sin fecha fija. Hay que esperar a la llegada del primer gobierno socialista de la democracia para continuar las conversaciones que se iniciaron con un gesto de

buena voluntad por parte de España al permitir las comunicaciones peatonales.

La radicalización gibraltareña motivó el acceso de otro partido mucho más proclive de la reivindicación de la autodeterminación y por lo tanto con un ámbito en el sometimiento directo al Gobierno británico.

En el año 1984 se realiza la declaración de Bruselas, que se enmarcan dentro de las negociaciones de la incorporación española a la Comunidad Europea con el deseo de continuar con un clima de entendimiento entre los dos Estados, pero que tampoco han representado nada sustancial en el proceso de descolonización.

La incorporación de España a la Unión Europea si que es un hecho definitivo para encarrilar el proceso pues como resumen podemos decir que:

- El territorio de Gibraltar está fuera del ámbito de los tratados al no ser parte integrante de Gran Bretaña y como sabemos tampoco con autonomía propia.
- Gibraltar ya quedo excluida del territorio aduanero británico en el año 1968, al no ser mencionado.
- A todos los efectos se le considera un país tercero en las relaciones arancelarias con la Unión Europea.
- Los habitantes de Gibraltar están excluidos de la elección al Parlamento Europeo.

Gibraltar en la economía del Estrecho

Teniendo en cuenta lo comentado en la introducción lo realmente importante, es analizar cual es la situación de cara al futuro del papel de Gibraltar en la economía del Estrecho, puesto que las cuestiones estrictamente de aspectos de la defensa están analizados de sobra en el presente ensayo.

España se encuentra en una zona con una serie de puertos de diverso interés para nuestra economía como son los de Cádiz, Sevilla, Huelva, Ceuta, Algeciras, Málaga, Melilla y Almería. Por terceras partes nos encontramos con Tánger, Nador, Orán y el propio Gibraltar. Como vemos ninguno de estos últimos de la Unión Europea.

Las consecuencias de esta situación de cara al futuro son complejas puesto que en primer lugar hay que determinar cuáles son los intereses de cada uno de los puertos españoles, pues debemos plantarnos si hay que

apostar por todos o sólo por algunos o si los vamos a especializar por tipo de tráfico de mercancías o no.

En segundo lugar las cargas fiscales que soportamos son diferentes con cada uno de estos países más la atípica situación de Gibraltar, así el mantenimiento del sistema social europeo impide lógicamente que nuestros trabajadores sufran un régimen como el de Marruecos o Argelia, de lo que se desprende que al menos en el aspecto de mano de obra seremos siempre más caros que nuestros competidores más cercanos.

Esta situación es extensible a Gibraltar, pues en enero del año 1994 se disolvió el Fondo de Pensiones de Gibraltar, quedando como territorio sin Seguridad Social. La Junta de Andalucía tuvo que adelantar 5.000 millones de pesetas a trabajadores españoles en el Peñón que de la noche a la mañana se quedaron sin sus derechos. Aunque en el año 1996 el embajador británico dio a garantías al respecto y se iniciaron de nuevo los pagos, la situación podría volver a repetirse con el consiguiente efecto de competencia desleal, al margen de la anulación de derechos de trabajadores españoles.

En cuanto a los tributos tasas y precios públicos de nuestros puertos, estamos sujetos al principio de la autofinanciación de cada uno de los puertos del interés del Estado, entre los que se encuentra el más importante como es el de Algeciras, como se sabe primer puerto español por volumen de tonelaje. Nuestros competidores podrán establecer tarifas con *dumping* para intentar desbancarnos del mercado, sin que se pueda hacer mucho al respecto.

Adicionalmente el Peñón se destaca por la falta de cumplimiento de la normativa de medio ambiente, que implica el vertido de residuos, contaminación marina y atmosférica, gasto que en el caso de los puertos españoles, empresas y ciudades, exige fuertes inversiones presupuestarias, siendo nuevamente Gibraltar un competidor desleal.

En tercer lugar hay que considerar que de normalizarse algún día la situación en Argelia el incremento del tráfico de pasajeros y mercancías entre el continente africano y Europa pasa por los puertos de Alicante y Almería por proximidad, frente a los actuales del Estrecho en una parte muy importante.

Cuarto, Ceuta y Melilla están en situación de precariedad absoluta frente a Tánger y Nador por lo que su futuro es más que incierto desde el punto de vista comercial, salvo regímenes fiscales especiales, autorizados por la Unión Europea, que podrían ser ampliables a Gibraltar.

En cuanto a Gibraltar el tema exige en lo referente al puerto una negociación con la Unión Europea pues evidentemente se está aprovechando una situación fiscal especial y al margen de la Unión Europea, que perjudica los intereses de un país miembro, que contribuye económicamente al sostenimiento de la misma, cosa que no ocurre con el vecino de Algeciras.

Otro aspecto de litigio importantes es el aeropuerto, con un contencioso que se resume en: se efectuó una declaración conjunta en el año 1987, en la que Gran Bretaña y España realizarían una gestión conjunta para los derechos de tráfico y control de pasajeros. La situación es de incumplimiento al ampararse los gibraltareños en que se requiere la entrada en vigor de una normativa.

El reconocimiento explícito, de la no-pertenencia de Gibraltar a la Unión Europea, se puede encontrar en:

- No participa en las elecciones al Parlamento Europeo.
- Está fuera de la política fiscal.
- Existen barreras fronterizas a sus productos tanto en entrada como en salida.
- No disponen de pasaporte británico.

De importancia capital para la economía comunitaria es la política fiscal de Gibraltar y que permite unas exenciones tributarias, fiscales, etc. que perjudican los intereses españoles al ser lugar de escape o evasión fiscal y constituir un lugar fácil para el blanqueo de dinero. Como lo recordó la *Operación Mezquita* en diciembre del año 1996, donde se descubrió el blanqueo de casi 30.000 millones de pesetas procedentes del narcotráfico.

Algunos datos reflejan la cuestión:

- Los impuestos para corporaciones para compañías cualificadas varían desde un 2 al 35%. Claramente en detrimento de la española que varia de un 32% del País Vasco al un 35% de prácticamente todo el resto del Estado.
- Existe un régimen de opacidad donde no se cumplen las normativas en cuanto a valores, información interbancaria, entre España y Gran Bretaña, banca y seguros, que en junio del presente año —1997— ha causado un hondo malestar entre ambos países al competir deslealmente con las entidades aseguradoras españolas.
- No se incluye el IVA, por no ser de aplicación, lo que favorece su comercio, en detrimento de los establecimientos españoles que gravan sus productos.

Las posturas españolas y británicas actualmente

Parece claro que el tema de Gibraltar requiere de una voluntad británica, de cumplir lo estipulado por Naciones Unidas y por la necesidad de evitar las tirantezas perpetuas con su común aliado España. Sin embargo son varias las cuestiones que para los británicos impiden la puesta en marcha de soluciones como las que España reclama.

En primer lugar el entramado de intereses económicos, que dificultan enormemente cualquier tipo de solución pues afectaría a miles de empresas y fortunas británicas.

En el aspecto militar, Gran Bretaña no va a renunciar a mantener una de las poquísimas fortalezas que le quedan en el mundo. El Mediterráneo es demasiado cercano a los intereses británicos como para abandonar su preeminencia en estas aguas.

En tercer lugar ningún partido político en el poder va a convertirse en el que cierre de una vez este tema, por la demagogia que podría hacer el partido en la oposición, independientemente de cuál de los mayoritarios lo haga.

La diplomacia española necesita posiciones de fuerza mayor para conseguir sus aspiraciones ante Gran Bretaña.

Para ello España debe hacer una continua campaña de concienciación en Gran Bretaña de las justas reivindicaciones, explicar claramente la naturaleza de la cuestión. Hacia la población gibraltareña habría que recordar los amplios márgenes de autogobierno que permite la Constitución española a sus Administraciones.