



MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES

Madrid, 19 de julio de 1979

 1979
 P. Ulltuer

C 34

NÚM.....

I N F O R M E

ASUNTO: Nuevo enfoque de la cuestión de Gibraltar.

La presencia de un Gobierno conservador en Londres, la cercanía del debate anual de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la negociación para la adhesión de España a la CEE con el acercamiento gradual a la cooperación política europea que ello comporta y la contribución de España a la defensa común de Occidente son, a mi juicio, los cuatro factores esenciales sobre los que se debe intentar construir un nuevo enfoque, realista y con visos de efectividad, en el tema de Gibraltar. Especial consideración merece en todo el asunto el calendario comparativo de los distintos aspectos del tratamiento del problema.

El tercer y cuarto factor mencionados son básicos para la orientación que se propugna. En efecto, el Gobierno español es consciente de que el progreso de las negociaciones para la adhesión a la CEE, y muy especialmente la posibilidad de la ratificación por el Parlamento de Westminster del acuerdo de adhesión estarán en función de la forma y la medida en que España y Gran Bretaña hayan alcanzado un acuerdo o al menos hayan buscado una fórmula temporal que evite obstáculos, incluso jurídicos, insoslayables. (1)

Pero precisamente porque esa posibilidad de forzar la mano a España en el momento de la ratificación por el Parlamento inglés existe, es por lo que el Gobierno español no debe desaprovechar los tres o cuatro años desde ahora hasta el final de las ratificaciones, empleando en cambio este período en la búsqueda imaginativa, bien de un acuerdo total con Inglaterra, bien de un cauce aceptado por ambas partes para su solución. Hay que evitar de todos modos que en la hora veinticuatro nos veamos forzados ante un dilema drástico: o mantenerse totalmente firmes en la anterior postura sobre Gibraltar, renunciando o aplazando la ratificación británica; o dejar de forma brusca y repentina nuestra postura ante Gibraltar en el último minuto.

Es normal que el acceso del nuevo partido al Gobierno en Gran Bretaña provoque un próximo encuentro entre los respectivos

(1) Se incluye como anejo nº 1 informe sobre el problema de Gibraltar en relación con el ingreso de España en la CEE de la Comisión Interministerial para las Relaciones con las Comunidades Europeas. Abril 1977. .. / ..

titulares del Palacio de Santa Cruz y del Foreign Office. De no venir en una fecha anterior, el encuentro sería obvio durante la Asamblea General de las Naciones Unidas. Pero este encuentro a alto nivel político debe prepararse, en profundidad y con imaginación, porque en el caso contrario sólo quedaría la salida de crear a toda prisa unos pequeños grupos de trabajo sobre temas menores, como ocurrió en ocasiones anteriores (comunicaciones telegráficas, telefónicas, etc).

Para esta preparación previa y en profundidad sería conveniente sacar a relucir algunos aspectos que en los últimos tres años parecían aportar factores nuevos y positivos, en un trabajo tan complejo y en el que parecía que todo se había dicho.

Recordemos, en efecto, que en la primavera de 1974 vino a Madrid el entonces Subsecretario adjunto del Foreign Office, Sir John Killick (hoy Embajador británico en la NATO) en cuya reunión no se avanzó pero se preparó el ambiente para conversaciones entre el entonces Director General de Europa y el Embajador británico Wiggin. Estas fueron positivas y se llegó a la aceptación de unas directrices (" guidelines ") secretas que enmarcasen las conversaciones bilaterales.

En la primavera de 1976 el memorandum del entonces Ministro del Foreign Office, Roy Hattersley, suponía un avance en el sentido de que negaba claramente la mayoría de las reivindicaciones de los gibraltareños, a los que señalaba abiertamente que la vía más interesante para ellos era la del entendimiento con España.

En noviembre de 1976 hay nuevas conversaciones en Madrid con el sucesor de Killick, Reginald Hibbert. En estas conversaciones a las que asiste también el Director General de Europa hay dos ofrecimientos específicos británicos y una sugerencia española que ahora, a nuestro juicio, se trataría de poner en movimiento:

1.- La utilización conjunta del aeropuerto de Gibraltar por la aviación civil de España y de Gran Bretaña.

2.- El estudio de una posible utilización conjunta del astillero e instalaciones navales conexas de Gibraltar, por España y Gran Bretaña.

3.- Realizar un estudio sociológico que permitiera conocer más a fondo los sectores que habrán de ser afectados de una manera más directa (empleados del Gobierno, comerciantes, turismo, personal del astillero e instalaciones navales, etc), en una hipotética situación futura de arreglo hispano-británico, con vistas a que el nivel de vida gibraltareño fuera creciendo paralelamente al español.

La primera propuesta británica fué muy concreta y se hizo explícita en un documento entregado a la parte española, que se recoge con anejo nº 2, en inglés y en español, a este informe.

El enfoque con que hay que examinar esta posibilidad es el de dejar de lado la disputa de la soberanía sobre el Istmo (lo que se ha llamado el segundo Gibraltar) examinando en cambio la utilización conjunta de una zona de vecindad. Ninguna de las dos partes, al entrar a discutir del tema, hace renuncia, ni siquiera implícita, de su postura jurídica respecto al tema del Istmo. Esta reserva puede quedar incorporada en los documentos que se cambien.

En esencia se trataría de permitir el uso por la aviación civil de España, de Gran Bretaña y de Gibraltar de las facilidades del aeropuerto de Gibraltar. Incluso se estaría dispuesto por parte británica a examinar un eventual interés español en el uso militar de la pista, interés que España había manifestado, en anteriores ocasiones, que no existía.

Se establecería un comité de gestión del aeropuerto ("airfield management committee") con miembros, españoles, británicos y gibraltareños. Se procedería a los arreglos materiales necesarios en el propio aeropuerto para hacer posible las operaciones de llegada y salida de pasajeros y carga en dirección a, o, procedente de España, es decir, en la orientación norte, que vendrían a completar a los servicios de movimiento de pasajeros y carga a, o desde, Gibraltar, existentes actualmente. Se establecerían arreglos en el terreno aduanero y de inmigración para los pasajeros que vayan, o procedan de España.

Aunque ello no figura específicamente pedido ni se da por supuesto en el memorandum británico, es obvio que un entendimiento hispano-británico sobre la materia llevaría consigo la posibilidad de sobrevuelos hispano-británicos en el perímetro de la zona de seguridad.

Pero no ha de considerarse oficial y públicamente este cambio como una concesión hecha a Inglaterra sino como algo que deriva normalmente del hecho del uso conjunto por España, con Inglaterra, de un espacio aéreo y de una zona de aterrizaje concreta. Ello, no obstante, se podrá valorar frente a los ingleses como un dato muy positivo. Se negociarían de forma colateral los acuerdos financieros, problemas de seguridad del aeropuerto y cualesquiera otros conexos con la puesta en marcha de este programa.

Queda bien claro que no, repito no supone esto la apertura de la Verja para un tráfico indiscriminado entre España y Gibraltar, en una u otra dirección, a través del Istmo. Esta carta debe quedar reservada para las grandes negociaciones sobre el fondo de la cuestión global de Gibraltar.

Al entregar el 12 de noviembre de 1976 el Subsecretario adjunto británico Hibbert el memorandum secreto sobre el aeropuerto (anejo 2) dijo literalmente que no esperaba una respuesta inmediata por parte española, pero que sí esperaba que la sugerencia británica pudiera ser dejada en la agenda para su discusión en un momento futuro. Se

estima que este momento, verano de 1979, puede ser oportuno para volver a tratar del tema, e introducir así en el clima letárgico de nuestras conversaciones sobre Gibraltar un nuevo elemento, vivo, dinámico, que abra horizontes para el desarrollo de las comunicaciones aéreas en la zona que vá desde Cádiz a Málaga, con la natural proyección positiva para el turismo e incluso sobre el mundo de los negocios que en más de una ocasión se ha retraído por la dificultad de accesos a la zona del Campo de Gibraltar.

La segunda propuesta británica fué menos clara y detallada, probablemente porque el tema es más complejo y exigiría un estudio conjunto. El Subsecretario Hibbert calificó expresamente de beneficiosa una posible utilización conjunta del astillero e instalaciones conexas de Gibraltar.

Aunque no entró en detalles, la idea general sería la de una participación financiera española, que a su vez comportara el derecho a una presencia de personal de dirección y, sin duda, de personal especializado. Es sabido que la actual coyuntura económica, en especial en el terreno de la construcción naval y reparación de buques, no es especialmente favorable en todo el mundo, si bien hay indicios de mejoría en los próximos dos o tres años. De todos modos, se trataría de un precio político que España pagaría por su presencia en lo que ha sido hasta ahora el corazón mismo de la vida económica de Gibraltar. Algunas consideraciones se hacen sobre esta posibilidad en el interesante Informe "Maxwell-Iberplán", preparado por parte española por el Profesor Tamames, y que enfoca las distintas áreas de expansión económica y de colaboración industrial que pudieran preverse entre España y Gran Bretaña en el gran área de Gibraltar, la bahía de Algeciras y el Campo. Es interesante a este respecto recoger la siguiente frase que refleja la opinión oficial británica sobre el referido Informe: "el Gobierno británico es consciente de la importancia del argumento, básico a lo largo del Informe, según el cual la oportunidad de volver a una relación económica más natural con el hinterland español sería beneficiosa para Gibraltar".

Si por parte española se toma ahora, verano de 1979, en consideración el estudio de esta posible vía de colaboración, debería formarse un grupo específico de trabajo con participación de oficiales de Marina especializados en cuestiones navales así como de algunos ingenieros navales y representantes del sector de la construcción naval en España.

../. .

La tercera propuesta, hecha esta vez por España, tenía por objeto que la parte inglesa realizara un estudio sobre cuáles pudieran ser los verdaderos intereses de los gibraltareños, que habrán de ser salvaguardados según la letra misma de las Resoluciones de la ONU. Nadie mejor que los británicos para estudiar, "bona fide" con los gibraltareños, no los deseos maximalistas de éstos ("the best of both worlds"), sino los intereses, objetivos, racionales, los sectores que deberían ser cuidados especialmente en una hipotética situación futura a fin de que no sufriera el nivel de vida gibraltareño y se mantuviera su "way of life" al que tan apeados están.

El Subsecretario del Foreign Office dijo que esta propuesta era algo importante y serio, por lo que su reacción no podía ser inmediata, teniendo implicaciones que había que examinar con cuidadosa atención. Volvió a referirse nuevamente, a título de ejemplo, al Informe "Maxwell-Iberplán".

Estas últimas consideraciones enlazan de forma natural con lo que se ha venido llamando los proyectos de autonomía para la población gibraltareña. Han sido varios los que se han preparado por equipos de juristas españoles pero nunca se ha conseguido entrar a fondo en el tema, en un diálogo constructivo. Quizás a la vista del nuevo régimen político democrático español, plasmado por la Constitución, y ante el hecho concreto de la elaboración de los estatutos de autonomía para distintas regiones españolas, llegue pronto el momento de que Gran Bretaña haga ver a los gibraltareños el interés en un diálogo hispano-británico sobre este tema concreto de cuál pudiera ser el estatuto de los gibraltareños que contemple la solución definitiva del caso de Gibraltar.

A este respecto es interesante señalar que cierta prensa gibraltareña dá por fenecida, precisamente por el cambio de régimen político, la primitiva oferta del Ministro Castiella en el "Alegato" sobre Gibraltar de 1966, objeto de posteriores concreciones. El diario "VOX" de Gibraltar de 7 de julio corriente bajo la firma de "Ajax" dice, por ejemplo: "Sea como fuere, Adolfo Suárez, Primer Ministro de España, nunca ha ofrecido de forma pública, clara y sencilla la autonomía a Gibraltar, ni mucho menos ha dicho que el ofrecimiento estaba aún allí". Hace luego disquisiciones sobre si sería el Gobierno o el Parlamento español el que pudiera hacer una oferta de autonomía, y parte del supuesto que sólo se haría formando parte de la autonomía que se espera sea concedida a Andalucía, es decir, como un mero apéndice del régimen autonómico andaluz.

Aquí la cuestión de calendario es a nuestro juicio determinante, en el sentido de que nada tendrá más fuerza probatoria a los ojos de

los gibraltareños de la buena voluntad española, que el observar las sucesivas negociaciones sobre estatutos autonómicos a las diferentes regímenes españolas, así como su puesta en marcha y su consolidación. Es decir, conviene que no haya interferencias recíprocas en un mismo período de tiempo entre uno y otro proceso, entre la negociación de los estatutos de autonomía de las regiones españolas, y el diálogo a fondo sobre un eventual estatuto de autonomía para los gibraltareños.

Pero no sólo hay que evitar estas posibles implicaciones recíprocas, sino que hay que partir del hecho de que el estatuto para los gibraltareños será, evidentemente, sui generis, distinto en su esencia de los estatutos de las diferentes regiones. Y ello, entre otras razones, porque nacerá de un pacto entre dos Soberanos, la Corona británica y la Corona española. También será diferente el tratamiento de muchas de las cuestiones de autogobierno, en el sentido de "home rule", del sistema judicial, fiscal, etc.

No es menester, pues, precipitarse en una redacción de un estatuto completo, como se ha hecho en ocasiones anteriores, pues los gibraltareños contestan que se trataría de una Carta otorgada, y no de un Pacto. Por ello es preferible, mediante conversaciones confidenciales con Inglaterra que a su vez tendrá en cuenta la opinión de los gibraltareños, en el entendimiento de que las Partes no quedarán comprometidas más que si se obtiene una solución global en todos los aspectos de este complejo problema. Se puede, quizás, ir preparando por especialistas españoles borradores que señalen posibles marcos, límites máximos, directrices, todo ello como material útil para esas conversaciones confidenciales.

Hasta qué punto es importante tener ideas claras sobre el tema de la autonomía de los gibraltareños puede verse por la campaña que en el mismo periódico "VOX" de 23 de junio y bajo la misma firma de "Ajax" se pretende que lo más que el actual Gobierno español pensase ofrecer en la materia sería una asimilación pura y simple de Gibraltar al régimen autonómico que se adoptase para la región andaluza. El comentarista se escuda en una supuesta oposición del Ministerio español de Asuntos Exteriores, de las Fuerzas Armadas españolas, y de expertos españoles en Derecho Constitucional a mantener las llamadas propuestas de Castiella, que se considera eran incompatibles con la interpretación de la Constitución española. El comentarista, cuya actitud anti-española es conocida, dice que a la vista de todo esto caen por tierra las ilusiones de quienes en Gibraltar pensaban que el Gobierno español pudiese darles una autonomía especial, que permitiese el mantenimiento de su Poder judicial, códigos, fuerza de policía, escuelas, etc. Es pues urgente clarificar la situación y, en el momento que se considere oportuno a la vista del curso de las negociaciones de los demás regímenes de autonomía, convendría que de alguna forma, en declaraciones del Presidente del Gobierno o del Ministro de Negocios Extranjeros, se diese a entender claramente que sigue vigente la oferta española de estudiar un régimen autonómico especial para Gibraltar que tendría específicamente en cuenta los intereses reales de la población.

Otras consideraciones sobre este tema derivan del primer factor mencionado al principio de este Informe, la presencia de un Gobierno conservador en Londres. Nada definitivo parece haberse filtrado de las intenciones del Foreign Office, que hasta ahora, en alguna que otra ocasión, dentro o fuera de la Cámara, se ha limitado a lamentar la existencia de las llamadas "restricciones españolas", y a recordar el compromiso existente en la Constitución vigente. Hablan de estudiar a fondo toda la cuestión, lo que no han hecho aún por falta de tiempo debido al cúmulo y urgencia de otros problemas.

Ante esta incógnita, los medios de expresión gibraltareños que confiesan defender un acuerdo entre España e Inglaterra (como "Calpe News", de Tito Benady, de 6 de junio) temen que se pierda el llamado "espíritu de Estrasburgo" refiriéndose a las conversaciones Oreja-Owen. Por el contrario, la prensa que desconfía de tales conversaciones hispano-británicas pone por delante la demanda de adhesión de España a la CEE y su supuesto interés por entrar en la Alianza Atlántica, como comodines que obliguen a España a abandonar sus antiguas pretensiones.

Es interesante a este respecto un artículo del político Bob Peliza, también en "VOX" de 30 de junio, donde se parte incluso de la hipótesis de una España miembro de la NATO, para decir que, ni en esa circunstancia, "no sería concebible que en la base hubiese fuerzas que no fuesen británicas, o que el dique seco no dependiera exclusivamente del Gobierno de Su Majestad Británica". Si esto dice el tantos años líder de la oposición contra el Primer Ministro Hassan, a sensu contrario, se entiende que tales ideas existen en la mente de elementos responsables de la Colonia.

En la víspera de las elecciones generales británicas, el entonces Ministro de Exteriores en el "Gabinete en la sombra", Francis Pym, (hoy Ministro de Defensa), contesta a preguntas de la revista gibraltareña PANORAMA (30 de abril) de la forma siguiente sobre lo que pudiera ser la política de un Gobierno conservador sobre Gibraltar: "Enfocaríamos el problema manteniendo amistosas relaciones diplomáticas con España e incrementando nuestros lazos recíprocos, lo que es de esperar servirá para que surja un entendimiento más satisfactorio que permita progresar hacia una solución aceptada por ambos, que lo sea también para la mayoría del pueblo de Gibraltar". Añade también que "no cree que una falta de acuerdo sobre la soberanía fuese un obstáculo para la entrada de España en la CEE". También dice que "no cabe esperar un cambio radical de la actitud española, de la noche a la mañana, en el sentido de un levantamiento completo de las llamadas restricciones". "La existencia de un contencioso sobre Gibraltar no ha de afectar al aumento del intercambio comercial anglo-español que ambos deseamos, por lo que Gibraltar no será usado ni por nosotros como una baza, ni por ellos como un obstáculo, en la búsqueda de esta expansión comercial."

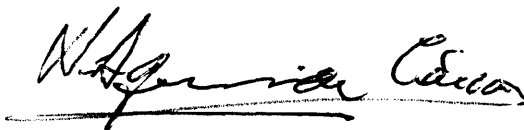
../..

Por último queda la consideración de un posible arreglo hispano-británico sobre Gibraltar a la luz tanto del mayor interés de la Plaza desde el punto de vista de la defensa occidental (no meramente británica), como de la creciente integración de España en el sistema defensivo occidental. No cabe prolongar por más tiempo la duda sobre si España vá a escoger un camino de neutralidad, de no alineamiento, o de algún tipo de tercermundismo: Mediterráneo (Malta), norteafricano (Argelia o Libia), etc. No es éste lugar de exponer ni de defender con argumentos sobrados la línea europea, democrática y occidental que figura en la declaración programática del Gobierno Suárez.

Partiendo pues de esta creciente interrelación en el terreno de la defensa entre España y los países occidentales es fácil prever qué importante papel puede tocar a un Gibraltar que ya no sería una base extranjera impuesta en nuestro territorio, sino un punto de conexión entre España, Gran Bretaña y el Occidente para su defensa común. El papel de nuestras Fuerzas Armadas, en especial la Marina y la Fuerza Aérea, quedaría revalorizado y se les asignarían misiones a la altura de su capacidad.

En esta línea de pensamiento no se trata de que una parte o la otra plantee la cuestión como una condición previa sine qua non, sino de que la solución aceptable para ambas partes sea precisamente el lazo más fuerte ~~te~~ que una a España con Occidente. Así lo entienden y nos lo dicen, todos cuantos piensan sobre el problema en las altas esferas de la defensa occidental.

Con todas estas consideraciones a la vista, se puede preparar un encuentro importante y útil entre los respectivos responsables de la diplomacia de España y Gran Bretaña. Este nuevo lenguaje de la amistad y la cooperación más completa en el ámbito bilateral, en el de la Comunidad Europea y en el de la defensa de Occidente, es el que ambos hemos de emplear para permitirnos encontrar juntos una solución global, aunque quizás gradual en su aplicación, que también satisfaga los legítimos intereses de la población.


W. Aguirre