

Madrid, 18 de Octubre de 1978.



MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES

GABINETE DEL SEÑOR MINISTRO

ASUNTO: Consecuencias políticas de la distinción entre población y territorio de Gibraltar.

En relación con el tema Gibraltar-gibraltareños, existe un malentendido repetido frecuentemente (sobre todo en los medios de comunicación) que ha ido ganando terreno hasta convertirse en algo que no se discute: que el Reino Unido sostiene que no cederá a España la soberanía sobre la Roca sin el consentimiento de los gibraltareños.

Nunca ha hecho el Gobierno británico oficialmente esta declaración. Por el contrario, ha tenido buen cuidado en establecer -- claramente una distinción entre el futuro de la población y el futuro del territorio. En el primer caso, el elemento determinante estará en la voluntad de los gibraltareños. En el segundo, la decisión corresponderá al Gobierno y al Parlamento británicos.

Varios son los testimonios documentales que se pueden - aducir para probar estas afirmaciones.

1. - Las Conversaciones de Mayo de 1966. En el alegato español, presentado el 18 de Mayo de 1966, se contenía esta afirmación:

"Gibraltar es también una agrupación humana, y ello es - otro aspecto del problema. Pues hoy día la Gran Bretaña pretende que los habitantes de la Roca sean los que decidan acerca del futuro de la misma, vinculando así, por el sistema de la autodeterminación, a un territorio con sus habitantes, con lo que ha alterado fundamentalmente los términos originales de la situación que era la de una relación bi- lateral entre Inglaterra y España, de la que ésta ha sido des- plazada en beneficio de un tercer interlocutor". (Pág. 6).

La réplica británica fué clara y contundente. En su respuesta al alegato español, presentada por el Foreign Office el 21 de Julio - de 1966, se señalaba lo siguiente:

"El Gobierno de Su Majestad considera que esta comunidad está asistida plenamente del derecho a que se le consulte sobre sus intereses al examinar el status y la situación de Gibraltar. Pero explicó también que es errónea la suposición española de que el Gobierno de Su Majestad cree que - el pueblo de Gibraltar puede disponer según su propia voluntad del territorio de Gibraltar. Ha declarado en muchas



MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES

GABINETE DEL SEÑOR MINISTRO

ocasiones, especialmente en el Papel Blanco 2632, que la soberanía de Gibraltar pertenece a la Corona británica. El Gobierno de Su Majestad no intenta hacer del pueblo de Gibraltar una tercera parte en la disputa con el mismo rango que el Gobierno de Su Majestad y el Gobierno español". (Pág. 6).

El Gobierno español al presentar su réplica a la respuesta británica, el 6 de Septiembre de ese año, declaró oficialmente lo siguiente:

"El Gobierno español toma nota de la declaración del Gobierno de Su Majestad de que en modo alguno intenta utilizar a la población de Gibraltar como un tercero en la discusión con España, así como la afirmación de que dicha población no puede disponer por su simple manifestación de voluntad del territorio sobre el que está ingtalada, que la Corona británica tiene como suyo." (Pág. 17).

2. - La "Constitución" de Gibraltar de 1969.

En el preámbulo de la "Constitución" de 1969, tantas veces citado por las autoridades británicas, se hace una distinción muy clara entre el territorio y la población. En ese documento se precisa:

-Gibraltar es parte de los dominios de Su Majestad."

- "Gibraltar formará parte de los dominios de Su Majestad hasta que una ley aprobada en el Parlamento disponga otra cosa".

-El Gobierno de Su Majestad "no concertará Acuerdo alguno en virtud del cual el pueblo de Gibraltar pase a depender de la soberanía de otro Estado contra su voluntad, libre y democráticamente expresada".

La interpretación de este texto no ofrece ninguna duda: para que el territorio pase bajo la soberanía de otro país, se necesita una ley aprobada en el Parlamento y nada más; para que la población de Gibraltar pase a depender de otra soberanía, requerirá ser consultada expresa y democráticamente sobre sus deseos.



MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES

GABINETE DEL SEÑOR MINISTRO

3. - Evolución reciente del problema.

a) La actitud de los gibraltareños.

Los gibraltareños son perfectamente conscientes de todo lo que antecede. Juegan, sin embargo, con el equívoco porque así conviene a sus intereses. En el verano de 1976 trataron de conseguir reformas sustanciales en la Constitución de Gibraltar, para que se les reconociese entre otros objetivos, "el derecho a su tierra". El Gobierno británico, como es bien sabido, se negó a aceptar estas modificaciones, y se sigue negando a acceder a los deseos de los partidos y grupos "duros" de Gibraltar, cuya reivindicación principal consiste en que el Reino Unido les reconozca "the right to our land".

b) El tema de las Malvinas.

En este sentido, es interesante señalar una información aparecida en "The Observer" el pasado 8 de octubre. Según HUGH O'SHAUGNESSY, influyente periodista que se ocupa de los temas iberoamericanos en el "Financial Times" de Londres, el Gobierno británico parece dispuesto a considerar una fórmula, de acuerdo con la cual, "los habitantes de las Falkland seguirían siendo británicos, pero las Islas Falkland irían a Argentina". Según este mismo periodista, al término de la **reunión** celebrada recientemente en Nueva York entre Rowlands y **Alla r.a.**, un funcionario del Foreign Office le dijo: "hemos dicho bien claramente a los argentinos que nunca abandonaremos la soberanía sobre los habitantes de las Falkland". Lo que, a sensu contrario, debe entenderse como una posible aceptación de la transferencia de soberanía sobre las islas mismas.

Sin que esta información pueda tomarse como absolutamente segura, hay que señalar que contiene un elemento importante: la opinión británica contempla ya un caso en que se distingue, como en Gibraltar, entre la soberanía sobre el territorio y la soberanía sobre la población, con perspectivas de negociación diferentes en uno u otro caso.

A la vista de todo lo que antecede, pueden establecerse las siguientes conclusiones:

1º. - El Gobierno británico ha tenido buen cuidado de separar población y territorio en el tema de Gibraltar, reservándose su libertad de acción para poder maniobrar según convenga a sus intereses y no a los intereses de los gibraltareños.

**MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES**

GABINETE DEL SEÑOR MINISTRO

2º. - Ello le permitirá, cuando exista la voluntad política y crea que ha llegado el momento oportuno, entrar en negociaciones directas con España sobre el tema de la soberanía.

3º. - El futuro de la población, sin embargo, deberá **decidirse** de conformidad con los deseos de los propios gibraltareños, como ha declarado repetidas veces el Reino Unido.

4º. - Queda claro, por tanto, que en la descolonización del territorio (que afecta al tema de la soberanía) se tomarán en cuenta los intereses de los gibraltareños, mientras su propio futuro (que afecta al tema de su nacionalidad) se resolverá de acuerdo con sus deseos. Así, intereses y deseos quedan perfectamente encuadrados en sus marcos respectivos, deshaciéndose el malentendido que tanto perjudica a nuestra posición negociadora.

España y el Reino Unido de Gran Bretaña han iniciado el 24 de noviembre de 1977 una serie de contactos y conversaciones, en orden a examinar sus relaciones con respecto a Gibraltar así como a analizar la cuestión de Gibraltar en todos sus aspectos.

La reunión del 24 de noviembre de 1977 tuvo lugar en Estrasburgo. Ha sido seguida de una nueva reunión de las delegaciones británica y española en París, el 15 de marzo de 1978; de un encuentro de los Ministros de Asuntos Exteriores de España y del Reino Unido de Gran Bretaña en Nueva York, con ocasión de la sesión extraordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el desarme; finalmente, durante los días 17 y 18 de julio de 1978, de la reunión en Londres de los Grupos de Trabajo acordados en la reunión de París (sobre pensiones, comunicaciones marítimas y telecomunicaciones), de una parte, y, de otra, las conversaciones paralelas que en Londres han tenido lugar en esas mismas fechas entre los Jefes de las delegaciones del Reino Unido y de España, sobre la base del comunicado conjunto acordado en la reunión de París.

La naturaleza de los contactos ha sido pues muy diversa desde noviembre de 1977. Cuando las conversaciones han tenido lugar a nivel de delegaciones, o en el plano de los Grupos de Trabajo, hay que señalar el hecho nuevo de que en la delegación del Reino Unido de Gran Bretaña han participado gibraltareños, dato que en sí mismo simboliza la admisión de una cierta identidad de la población de Gibraltar.

A través de estos diferentes contactos y conversaciones, el Reino Unido de Gran Bretaña y España han abordado tanto problemas concretos y específicos (pensiones, comunicaciones marítimas y telecomunicaciones, por ejemplo, al nivel de Grupos de Trabajo), como los aspectos más generales de la cuestión de Gibraltar. En este sentido, importa señalar que junto a las referencias a las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en la reunión de Estrasburgo, España ha justificado jurídicamente las medidas adoptadas respecto de Gibraltar sobre la base del Tratado de Utrecht, ante el incumplimiento

por parte del Reino Unido de Gran Bretaña de las diferentes resoluciones adoptadas respecto de Gibraltar por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

En este momento tenemos clara conciencia de un riesgo: concretamente el que un planteamiento atomizado y sectorial de cuestiones concretas, haga que la cuestión de fondo quede relegada a segundo plano, postergada incluso indefinidamente. En otros términos, el análisis y eventual negociación sobre aspectos concretos del problema (pensiones, comunicaciones marítimas, telecomunicaciones, etc.), pese a la importancia objetiva de cada uno de dichos aspectos y pese a que progresar en ellos puede contribuir un clima de recíproca confianza, encierra el riesgo de que una a una se vayan levantando las medidas adoptadas por España en ejercicio de competencias reconocidas en el Tratado de Utrecht, sin que se progrese un solo palmo en la cuestión de fondo: la descolonización de Gibraltar y la reintegración de la soberanía territorial española.

Para hacer frente a tal riesgo, es obvio que conviene una globalización del problema y de su planteamiento, así como una actitud por parte de España que responda, entre otros, a los siguientes criterios básicos: a) la necesidad de encontrar fórmulas realistas e imaginativas, en orden a establecer un cauce de solución nueva para una vieja cuestión; b) la necesidad, igualmente imperiosa, de encontrar una solución compleja y equilibrada en la que todos y cada uno de los elementos del problema (población, base y territorio), se hallen reflejados y considerados.

En este orden de cosas se propone que en lugar de sugerir soluciones concretas respecto de cuestiones parciales, concretas y susceptibles de aislamiento y yuxtaposición, España formule una propuesta global cuyo eje jurídico sería el siguiente: un régimen convencional, y por consiguiente pactado entre el Reino Unido de Gran Bretaña y España, que temporalmente permita la vigencia de soluciones jurídicas diferentes de las de Utrecht, y que en su caso, y con carácter definitivo, ofrezca la posibilidad de sus-

tituir un régimen jurídico inadaptado a las actuales exigencias históricas, políticas y jurídicas -el del Tratado de Utrecht-, por otro más acorde con dichas exigencias. En un momento histórico de integración europea, en efecto, es absurdo que el Reino Unido y España mantengan un problema que obstaculiza la integración; en un momento histórico en que está próxima a abrirse la posibilidad de la inserción de España en el sistema de la Alianza Atlántica, parece de sentido político el que subsista uno de los más serios obstáculos a tal eventual inserción española; finalmente, en un momento histórico en el que los derechos humanos hacen cobrar una nueva dimensión a viejos conceptos del Derecho internacional clásico, no tendría justificación política que con una herramienta tradicional y superada se dificulte, e incluso impida, la plena cooperación entre comunidades humanas próximas e interdependientes.

Las razones expuestas sirven de fundamento político y jurídico a la siguiente propuesta:

I.

Entre las poblaciones gibraltareña y española, es decir entre gibraltareños y españoles, se establecerá un régimen jurídico de igualdad de derechos, en el sentido de que, en los respectivos territorios, unos y otros no recibirán el tratamiento jurídico de extranjeros sino el de igualdad jurídica, el de igualdad de derechos.

Este régimen jurídico de igualdad de tratamiento, que obviamente tendría carácter recíproco, significaría que la enfrada, establecimiento, títulos académicos y profesionales, inversiones, etc. de los gibraltareños en España y de los españoles en Gibraltar, no estarían sujetas al régimen de extranjería. De este modo, el régimen jurídico de gibraltareños y españoles, en Gibraltar y en España, no obedecería al fenómeno de frontera sino, por el contrario, a una realidad distinta, más integrada y moderna.

La igualdad de tratamiento no se limitaría a derechos de contenido privado sino que llegaría incluso a derechos de contenido laboral, sindical, municipal o local, etc., en función del criterio de la residencia efectiva y en virtud del principio de la igualdad de derechos.

De este modo, y aunque sujetos a distintos sistemas jurídicos (estatuto personal, etc.), el principio de la igualdad de tratamiento, de carácter recíproco, permitiría que en amplias zonas económico-profesionales los gibraltareños en España, y los españoles en Gibraltar, no fuesen tratados jurídicamente como extranjeros sino en pie de igualdad. Por otra parte, el criterio de la residencia efectiva serviría igualmente de fundamento al pleno goce de ciertos derechos de contenido no estrictamente privado, y en especial de derechos electorales en planos limitados. En las relaciones entre gibraltareños y españoles quedaría de este modo superada la noción de frontera, así como el régimen jurídico de extranjería.

Estas bases político-jurídicas supondrían las siguientes consecuencias:

1a: demolición de la verja, con la consiguiente desaparición, incluso física, de un símbolo de desunión y separación. Demolición que, por otra parte, no sería incompatible con un sistema de cooperación en la prevención y represión del contrabando, tráfico de estupefacientes, etc.

2a: pleno restablecimiento de las comunicaciones de todo tipo.

II.

La puesta en común de determinados servicios públicos, así como la realización en común de determinadas actividades de interés general, podría permitir fórmulas de cooperación que sin duda podrían contribuir positivamente al desarrollo socio-económico de la zona, y fundamentalmente de las poblaciones.

III.

La puesta en práctica de este esquema moderno de cooperación y de esta solución jurídica basada en el principio de la igualdad de derechos, únicamente es posible si el Reino Unido de Gran Bretaña y España acuerdan un cauce de solución para el problema del estatuto del Territorio de Gibraltar. En este sentido, la propuesta española sería la siguiente:

Renucia
19. Retirada por parte del Reino Unido de Gran Bretaña de su ~~declaración unilateral~~ *pretensión* de soberanía sobre el istmo, respecto de la que España jamás ha mostrado aquiescencia o consentimiento alguno.

El aeropuerto y las comunicaciones aéreas de Gibraltar ~~quedarían~~ *serían* ~~garantizados e incluso mejorados. Como en otros supuestos de la práctica internacional,~~ *conjuntamente* ~~Nada impide que el aeropuerto tuviese un doble acceso, a Gibraltar y a territorio español.~~ *uso y administración de líneas* Por otra parte, la zona de seguridad de vuelos establecida por España sería retirada y eliminada, en orden a facilitar la navegación y las maniobras de aterrizaje en el aeropuerto.

20. Utilización conjunta de la base de Gibraltar, hasta que se haya formalizado el nuevo estatuto del Territorio.

de acuerdo con el artículo 149.1.1.ª de la Constitución
30. Establecimiento de un estatuto ~~del Territorio, distinto del actual, no más tarde de 1990.~~ *del Territorio*

previamente dicho estatuto
La población ~~de~~ *del* Gibraltar sería consultada ~~acerca del nuevo estatuto del Territorio.~~

En su caso, y en el marco constitucional español, la población gibraltareña propondrá el estatuto de autonomía que deba regirla.

Una vez entrado plenamente en vigor, el nuevo estatuto del Territorio derogaría el Tratado de Utrecht.

La propuesta anterior, de naturaleza global, supone un conjunto interrelacionado y armónico, en que cada una de las medidas propuestas se explica y tiene sentido en el contexto total, y no separadas del mismo.

Por otra parte, se basa en la primacía de los derechos humanos, de las poblaciones gibraltareña y del entorno, por lo que el centro de gravedad de la propuesta estriba en las comunidades humanas. Por ello, la sucesión de competencias territoriales a que en el futuro se asistiría no está basada en el eje del territorio, sino sobre la columna vertebral de las poblaciones.

La propuesta, además, contaría con el apoyo político de todos los partidos y fuerzas políticas españolas, por lo que tendría viabilidad de futuro. En este orden de cosas, si por un lado permitiría al Reino Unido satisfacer sus intereses particulares, por otro puede satisfacer igualmente a los del grupo occidental. ~~(Conviene precisar en este sentido, que la propuesta ha sido elaborada tras el estudio del comportamiento del Reino Unido de Gran Bretaña, y de otros países occidentales, en problemas tanto o más complejos y delicados que el de Gibraltar, como es por ejemplo el de Namibia y su integridad territorial.~~

Por último, casi es innecesario reiterar que las negociaciones entre el Reino Unido de Gran Bretaña y España llevarían a un tratado, en el que, junto al referendo de las Naciones Unidas, podrían insertarse cláusulas de control jurisdiccional o arbitral, como garantías del mismo.

Madrid, 2 de agosto de 1978