



Análisis 2 / 2021

27 Enero 2021

Gibraltar: polémica sobre su soberanía y los acuerdos tras el Brexit

Beatriz de León Cobo

Introducción

El pasado 31 de diciembre se llegó a un acuerdo “in extremis” entre Reino Unido y España sobre Gibraltar. Este pacto intentaba que el Peñón fuese el único territorio del Reino Unido en la Unión Europea en el que no se produjese un Brexit duro; es decir, que no se implantase una frontera con un país tercero como podría ser la de Rusia. Este acuerdo es un capítulo más de la historia del Peñón desde que se convirtió en colonia británica en 1713. España por su lado, lleva reclamando su soberanía desde hace siglos, aunque con más ímpetu desde los años sesenta, sobre todo de los territorios que los británicos han ido ocupando durante estos tres últimos siglos y que no estaban considerados en el Tratado de Utrecht.

En el siguiente artículo se examinará, por un lado, los antecedentes históricos de la disputa sobre Gibraltar entre los británicos y españoles, y por otro, las negociaciones desde el Brexit hasta el acuerdo del 31 de diciembre de 2020. A pesar de que los hechos que se detallarán en este artículo son objetivos y verificables, cabe destacar que el enfoque desde el que estará expresado será desde el punto de vista de España. En la conclusión se expondrán los motivos por los cuales este acuerdo no resuelve la disputa territorial, sino que la pospone hasta dentro de cuatro años, cuando termine el periodo de transición de este acuerdo, y se hará una serie de recomendaciones sobre cómo proceder independientemente de la aplicación práctica del mismo y de su resultado.

Antecedentes sobre la soberanía e intentos de negociación previos al Brexit

La historia de Gibraltar no empieza con la colonización de los ingleses en 1713, sino que, al ser un enclave estratégico por ser la unión entre el mar Mediterráneo y el océano Atlántico, el Peñón marcará el fin del mundo conocido para los fenicios y los griegos, y será utilizado por los árabes para cruzar a la Península Ibérica y conquistarla en el siglo octavo. De hecho, el nombre de Gibraltar proviene de Yabal Tāriq, por ser la montaña en la que desembarcó Tāriq ibn Ziyad, quien dirigió la conquista del Califato Omeya en el año 711. En el siglo catorce sería reconquistado por las fuerzas castellanas dirigidas por Alfonso XI, quien moriría en Gibraltar de Peste Negra en 1350.¹

De 1701 a 1713 se produce en España la guerra de sucesión tras la muerte sin descendencia del rey Carlos II, de la Casa de Habsburgo. El heredero designado por Carlos II era su sobrino nieto Felipe de Anjou, el cual se acabaría convirtiendo en Felipe V. A causa de la balanza de poderes tan delicada en la Europa de finales del siglo diecisiete, la unión de la casa de los borbones con España significaba la unión también de sus territorios de ultramar, y, por lo tanto, un monopolio del comercio internacional.² Los ingleses decidieron aliarse con los Países Bajos y los estados alemanes apoyando al otro posible heredero al trono, el archiduque Carlos y declarando la guerra a los borbones. Una armada angloholandesa tomó el Peñón en 1704, expulsando a los que vivían allí y construyendo una fortaleza, que será conservada por los ingleses una vez acabada la guerra, tras la firma del Tratado de Utrecht.

El documento firmado por Ana Estuardo, reina de Gran Bretaña y Felipe V, rey de España, contenía 26 puntos y en el artículo décimo se trataba la cuestión de Gibraltar diciendo textualmente: “El Rey Católico cede a la Corona de la Gran Bretaña, la plena y entera propiedad de la ciudad y castillo de Gibraltar, (...) pero se ha de entender que esto es sin jurisdicción alguna territorial y sin comunicación alguna abierta con la región circunvecina de tierra (...). Si en algún tiempo a la Corona de la Gran Bretaña le pareciere conveniente dar, vender, enajenar de cualquier modo la propiedad de la dicha Ciudad de Gibraltar, se ha convenido y concordado por este Tratado que se dará a la Corona de España la primera acción antes que a otros para redimirla.”³ Esta redacción del Tratado de Utrecht será la causante de la polémica entre España y Gran Bretaña, ya que, por un lado, cede la propiedad, pero no la soberanía.⁴

Poco después de la firma de ese tratado y tras un segundo intento de reconquista en 1727, Felipe V emitirá una orden real en la que considerará “en secuestro” la zona entre el Peñón y las fortificaciones más avanzadas que tenía Gibraltar en 1704. Con respecto al límite marítimo, las aguas de Gibraltar no debían ir más lejos del alcance ordinario de la artillería,

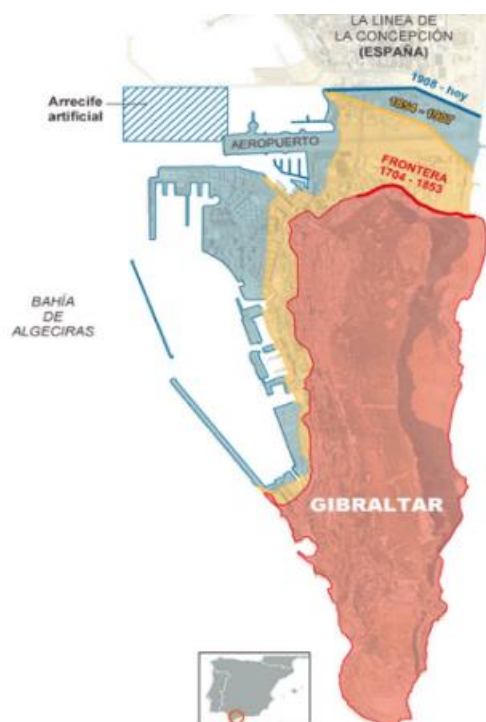
¹ SÁEZ RODRÍGUEZ, A. TORREMOCHA SILVA, A. Gibraltar almohade y merení (siglos XII- XIV). Instituto de Estudios Campogibraltares. LECG. Almoraina 25, 2001.

² ANGUITA OLMEDO, C. La cuestión de Gibraltar: Orígenes del problema y propuestas de restitución (1704-1900). Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid, 2016.

³ Artículo X del Tratado de Utrecht.

⁴ ORTEGA CARCELÉN, M. *Gibraltar y el Tratado de Utrecht*. ARI 19/2013. Real Instituto Elcano. 2013.

que en esos momentos sería de 400 metros.⁵ En 1779, aprovechando la situación de debilidad provocada por el hecho de que Gran Bretaña estaba luchando en Estados Unidos en la Guerra de Independencia, España intentó una vez más reconquistar Gibraltar, sin éxito, a pesar de que este Gran Asedio provocase la destrucción de la ciudad, que tuvo que volver a reconstruirse tras este episodio. Esta será la última vez que España intente reconquistar el Peñón por la fuerza.



La Expansión de Gibraltar desde el Tratado de Utrecht. Fuente: SILVA, R. El País. 2013

En 1815 y en 1854 se produjeron dos epidemias de fiebre amarilla en la que España respondió favorablemente a la petición del Peñón de colocar a los infectados en unos campamentos a las afueras de Gibraltar, en lo que era terreno neutral entre España y la colonia. En las dos ocasiones, tras haber pasado la pandemia, dejaron a centinelas gibraltareños avanzando su posición hasta prácticamente quedarse con todo el istmo. En esta última ocasión, España protestó por la ocupación, pero 10 años después de que ocurriera, en 1863. Los británicos no desalojaron la zona y consolidaron su posición construyendo una verja de carácter no defensivo en 1908 para poder reducir el número de centinelas.

⁵ SÁNCHEZ MANTERO, R. *La espina de Gibraltar*. La aventura de la historia. Nº21. 2000. Pág. 2.

A pesar de las protestas, “la frontera quedó formalmente establecida a 850 metros más al norte de lo que en un principio se consideró como el límite del Peñón”.⁶ Será en ese istmo en el que se construirá durante la Segunda Guerra Mundial el polémico aeropuerto de Gibraltar. Sólo es durante el régimen franquista cuando España, desde el siglo dieciocho, prioriza la cuestión de la soberanía de Gibraltar en su política exterior.

En 1830, Gibraltar fue declarada colonia de la corona británica, así que, en 1946, Reino Unido decidió registrar el Peñón como territorio no autónomo⁷. España reclama ante las Naciones Unidas la aplicación de la Resolución 1514 (XV) sobre la descolonización⁸. La ONU insta a las partes a iniciar conversaciones y ha mantenido esa postura desde entonces. Reino Unido plantea que la resolución 1514 permite el derecho a la autodeterminación de los gibraltareños. España, sin embargo, argumenta que en este caso ese derecho no es aplicable por dos motivos: en primer lugar, realizar un referéndum de autodeterminación implica en cierto modo dar la propiedad de Gibraltar a los gibraltareños, lo que iría en contra del artículo X del Tratado de Utrecht.

Por otro lado, España argumenta que la autodeterminación de Gibraltar quebranta la integridad territorial de España, lo que iría en contra del apartado 6 de la declaración 1514 de 1960.⁹ Por otro lado, la población de Gibraltar no es autóctona. La población originaria fue desplazada a San Roque, y el Peñón pasó mucho tiempo habitado únicamente por militares ingleses, que iban y venían según donde fueran destinados. Posteriormente, irán llegando británicos y se irán estableciendo. El derecho de autodeterminación es únicamente para las poblaciones autóctonas, pues los llegados posteriormente son colonos. Por ello, el derecho de autodeterminación no es aplicable en este caso.¹⁰

Gran Bretaña decide celebrar el referéndum de todas maneras, poniendo como opciones la soberanía española o británica, y no la independencia. La ONU declara que el referéndum resulta contrario a las resoluciones de Naciones Unidas (2352 XXII)¹¹ y posteriormente, pide expresamente a Reino Unido como potencia administradora que pusiese término a la situación colonial de Gibraltar antes de 1 de octubre de 1969¹², declarando que el

⁶ Ídem, p.3 y 4.

⁷ YÁÑEZ-BARBUENO, J.A. *Nuevas perspectivas para España y el Reino Unido en relación con Gibraltar: Reflexiones sobre cómo aprovechar bien la oportunidad que ofrece el Brexit*. Colección Escuela Diplomática. El Brexit y Gibraltar. Un reto con oportunidades. 2017. p.95

⁸ Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales. Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1960. [https://undocs.org/es/A/Res/1514\(XV\)](https://undocs.org/es/A/Res/1514(XV))

⁹ Todo intento encaminado a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos de la Carta de las Naciones Unidas»; apdo. 6. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *Brexit y Gibraltar: La Soberanía Compartida como posible solución de la controversia*. Colección Escuela Diplomática. El Brexit y Gibraltar. Un reto con oportunidades. 2017. p.23

¹⁰ SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. Gibraltar y el Derecho de la Descolonización. Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports. Número 1/Issue # 1, enero-diciembre/January-December 2015, pp. 69-82

¹¹ “Declara que la celebración por la Potencia administradora del referéndum del 10 de septiembre de 1967 contraviene las disposiciones de la resolución 2070 (...)” Resolución 2353 /XXII) Cuestión de Gibraltar.

¹² Resolución 2.429 de la XXIII Asamblea de 1968. [https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/2429\(XXIII\)](https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/2429(XXIII))

mantenimiento de dicha situación es contrario a los propósitos y principios de la Carta. Ante la aprobación de la Constitución de Gibraltar en 1969, España decide cerrar la frontera presionando al gobierno británico.¹³

Gibraltar entró en la Unión Europea en 1973 en virtud del Acta de Adhesión del Reino Unido a las Comunidades Europeas de 1972. Gibraltar tuvo entonces un *estatus especial* de acuerdo con el artículo 227 del Tratado de Roma, por el cual se excluye al territorio de la unión aduanera, la política comercial común, la PAC, la recaudación del IVA y la política pesquera común.¹⁴ En 1980 se realizó el primer acercamiento de España con Inglaterra con respecto a esta cuestión firmando la Declaración de Lisboa¹⁵, en la que las partes se comprometían a resolver sus diferencias amistosamente. En 1984, un año antes de la entrada de España en la CEE, hubo un segundo acercamiento entre el ministro Morán (español) y Howe (británico) que terminó en otra declaración de intenciones, la Declaración de Bruselas¹⁶, en las que por primera vez se mencionaba la intención de ambos estados de abordar todas las cuestiones, incluyendo la de soberanía.

En este caso, el ministro Morán le planteó una propuesta a su contraparte que incluía una solución a largo plazo con respecto a la cuestión de la soberanía con fórmulas como un préstamo a plazo o una recuperación inmediata con un arrendamiento a Reino Unido por un periodo de años.¹⁷ Las propuestas no se aceptaron. Para cuando España se incorporó en 1985 a las comunidades europeas, la mayoría de las restricciones que se aplicaron en los sesenta habían sido abolidas, como el cierre de la Verja (1982). Ésta no es una frontera en tanto que España no reconoce la soberanía británica sobre el istmo en el que se encuentra. Sin embargo, como en el Acta de Adhesión de 1972 se excluye Gibraltar de la unión aduanera debido a su *estatus especial*, sí que existen controles aduaneros y de policía en la Verja.

A pesar de las propuestas de negociación encabezada por el Ministro Matutes a finales de la década de los noventa, la única vez en la que verdaderamente España y Gran Bretaña han estado cerca de un acuerdo fue a principios de la década de los 2000, con la propuesta de cosoberanía durante las presidencias de Aznar y Blair. Los ministros Straw y Piqué lideraron las conversaciones que avanzaron con el respaldo de la Unión Europea, hasta que, a mediados de 2002, la negociación se complicó debido a diferencias insalvables. Las autoridades gibraltareñas aprovecharon el debilitamiento de las negociaciones para hacer un referéndum sobre la propuesta de cosoberanía que se estaba discutiendo, en el que masivamente se rechazó el proyecto. A pesar de que las autoridades inglesas aseguraban que el referéndum no sería vinculante, se abandonó la propuesta y se modificó la

¹³ SÁNCHEZ MANTERO, *op. cit.* p.21

¹⁴ EGUIDAZU, F. *El Brexit, Gibraltar y España*. ARI/29/2019 Real Instituto Elcano. 2019 p.1.

¹⁵ Declaración de Lisboa, 10 de abril de 1980. Disponible en DEL VALLE GÁLVEZ, A. *Gibraltar: principales documentos oficiales*. Real Instituto Elcano. Septiembre 2013. p.12

¹⁶ Declaración de Bruselas, 27 de noviembre de 1984. Disponible en DEL VALLE GÁLVEZ, A. *Gibraltar: principales documentos oficiales*. Real Instituto Elcano. Septiembre 2013. p.13

¹⁷ YÁÑEZ-BARBUENO, J.A. *op.cit.* p.101

constitución gibraltareña, la cual se aprobó en 2006.¹⁸ Desde entonces, pocos o ningún avance han existido, contando con las negociaciones del Brexit para resolver las cuestiones de soberanía sobre Gibraltar.



El Brexit y las negociaciones sobre Gibraltar

El 23 de junio de 2016 los británicos decidieron salir de la Unión Europea. Sin embargo, más del 95% de los gibraltareños votaron a favor de seguir en la UE.¹⁹ Por ello, España sugirió al gobierno de Gibraltar la posibilidad de una cosoberanía con el Reino Unido, como ya se planteó en su día con el gobierno de Aznar y Blair. Sin embargo, Gibraltar denegó la propuesta.²⁰

El 29 de abril de 2017, el Consejo Europeo emitió un documento que actuaría como orientaciones para la negociación del acuerdo de retirada de Reino Unido, tal y como lo estipula el artículo 50 del TUE. En este documento se incluyó una cláusula referente a Gibraltar que indicaba que “después de que el Reino Unido abandone la Unión, ningún acuerdo entre la UE y el Reino Unido se podrá aplicar al territorio de Gibraltar sin acuerdo entre el Reino de España y el Reino Unido”.²¹ El 14 de noviembre de 2018 se firmó un Acuerdo de Retirada entre Londres y Bruselas que establecía un periodo transitorio hasta el 31 de diciembre de 2020.²² En las negociaciones que se llevaron a cabo durante el periodo

¹⁸ Ídem, 103. Para más información sobre las diferencias insalvables. IZQUIERDO SANS, C., “Gibraltar, ¿el fin de una controversia?”, Revista Española de Derecho Internacional, vol. LIV-2 (julio-diciembre 2002).

¹⁹ EL PAÍS. *Gibraltar rechaza casi por unanimidad el ‘Brexit’*. 24/06/2016. Consultado el 18/01/2021 [https://elpais.com/internacional/2016/06/24/actualidad/1466742236_209420.html]

²⁰ EGUIDAZU, F. *op.cit.* p.2.

²¹ Ídem.

²² En el artículo 184 tercero de este acuerdo aparecía una cláusula problemática para España que provocaría un conflicto posterior. En dicho artículo se explicaba que, a menos que se establezca otra cosa, en este acuerdo

transitorio, que comenzó en 2018, Reino Unido decidió priorizar en la negociación los perjuicios que supondría el Brexit para la población que vive en el Campo de Gibraltar.

España decidió renunciar a tratar la cuestión de la soberanía y decidió centrarse también en los trabajadores españoles, y en otras cuestiones como los problemas del contrabando y el blanqueo de capitales. Tras arduas conversaciones, el 29 de noviembre de 2018 se firmaron cuatro Memorándums de Entendimiento (MoU por sus siglas en inglés) entre Madrid y Londres sobre áreas sensibles que afectan directamente a las relaciones entre España y Gibraltar, sin entrar en las cuestiones verdaderamente conflictivas. Estos MoUs sobre tabaco, medioambiente, cooperación policial y aduanera y derechos de los ciudadanos, han estado en vigor hasta el 1 de enero de 2021²³. A estos cuatro memorandos firmados en 2018 se le añade un quinto, un acuerdo internacional fiscal firmado en marzo de 2019²⁴. Los MoUs han sido criticados por haber sido poco ambiciosos por parte de España, y por no haber incidido en ninguno de los asuntos clave para el país como son la evasión fiscal y el uso de territorios ocupados y de aguas territoriales españolas²⁵.

El 31 de diciembre, España y Reino Unido con representantes gibraltareños llegaron a lo que se denominó un “principio de acuerdo” sobre el estatus del Peñón de Gibraltar tras el Brexit. El documento, que se filtró al periódico El País contiene los temas que se tratarán en la negociación entre el Reino Unido y la Comisión Europea que tendrá que culminar en la firma de un Tratado antes del 30 de junio.²⁶ El contenido del acuerdo ha sido confirmado por la ministra de exteriores González Laya en su comparecencia al congreso²⁷. Cabe destacar que

o en la legislación de la Unión aplicable al mismo, cualquier referencia en este acuerdo al Reino Unido o su territorio, se entenderá que se refiere a a) el Reino Unido, b) Gibraltar, en la medida en que las normas de la Unión le fueran aplicables antes de la fecha de entrada en vigor del acuerdo. El gobierno de España argüiría que esta cláusula se podría interpretar en el sentido de que cualquier acuerdo entre la UE y Reino Unido se aplicaría a Gibraltar, lo que supondría que España perdería el poder de negociación que le daba el documento de orientaciones del Consejo Europeo. Esta controversia fue solucionada tras la publicación de unas Conclusiones del Consejo Europeo en la que se reafirmaba lo decidido en 2017 por el Consejo. Para más información sobre la polémica. EGUIDAZU, F. *El Brexit, Gibraltar y España (op.cit)*. p.4-5.

²³ Foreign & Commonwealth Office and Foreign, Commonwealth & Development Office. *Brexit negotiations: Gibraltar Memoranda of Understanding*. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/eu-exit-negotiations-gibraltar-memoranda-of-understanding>

²⁴ Acuerdo Internacional en materia de fiscalidad y protección de los intereses financieros entre el Reino de España y el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte en relación con Gibraltar, hecho en Madrid y Londres el 4 de marzo de 2019. Disponible en: [www.gibraltar.gov.gi/new/sites/default/files/press/2019/Press%20Releases/Text%20of%20Tax%20Treaty%20in%20Spanish.pdf]

²⁵ Para más información sobre las aguas territoriales y su problemática se recomienda la lectura de JIMÉNEZ PIERNAS, C. *El Brexit y Gibraltar: las aguas de la colonia*. Colección Escuela Diplomática. El Brexit y Gibraltar. Un reto con oportunidades. 2017.

²⁶ MARTÍN, M; GONZÁLEZ, M. *El texto del acuerdo entre España y el Reino Unido prevé demoler la verja de Gibraltar*. El País. 11/01/2021. Consultado el 19/01/2021. Disponible en: [<https://elpais.com/espana/2021-01-10/el-texto-del-acuerdo-entre-espana-y-reino-unido-preve-demoler-la-verja-de-gibraltar.html>]

²⁷ DELGADO SÁNZ, E. *Laya dice que España no renuncia a la soberanía de Gibraltar aunque la mantendrá Reino Unido*. 20/01/2021. ABC. Consultado el 20/01/2021. Disponible en [https://www.abc.es/espana/abci-laya-dice-espana-no-renuncia-soberania-gibraltar-aunque-mantendra-reino-unido-202101201347_noticia.html]

a pesar de que se haya filtrado el documento firmado entre España y Gran Bretaña para la Comisión Europea a la prensa, este “principio de acuerdo” y, por lo tanto, el análisis del mismo es provisional hasta que dentro de seis meses se presente el documento definitivo. Este acuerdo comienza asegurando que el contenido de este documento y el tratado posterior que se firmará entre la UE y Reino Unido no entrarán en la cuestión sobre la soberanía y la jurisdicción de Gibraltar. Es decir, tanto Reino Unido como España seguirán con sus posiciones con respecto a la soberanía del Peñón.

Entre sus principales puntos se encuentra la demolición de la verja, la barrera construida entre España y el Peñón. Esto significa una eliminación del control entre las personas provenientes de Gibraltar y el área Schengen. De acuerdo con este documento, España, como Estado vecino miembro de Schengen será responsable de la implementación de los controles fronterizos. Los controles pasarán, por tanto, de la Verja, que ya no estará, al puerto y al aeropuerto, donde España y Gibraltar harán los controles y compartirán oficinas en una instalación en el aeropuerto creada para ese fin. Esto supondrá, de acuerdo con la ministra de exteriores González Laya, que la última palabra sobre si alguien entra o no en Gibraltar la tendrá España²⁸. Gibraltar decidirá primero si autoriza al visitante usando su base de datos y posteriormente, España lo hará con la base de datos Schengen. Ambas decisiones son acumulativas, requiriendo los permisos de España y Gibraltar para entrar²⁹.

Durante los primeros cuatro años habrá un periodo de transición en el que España pedirá ayuda operacional a los agentes de FRONTEX para que realicen los controles de cara al público. Por tanto, no habrá fuerzas de seguridad españolas desplegadas en el aeropuerto y el puerto recogiendo los pasaportes de los visitantes, sino que, tras la aprobación de la policía gibraltareña, los agentes españoles telemáticamente comunicarán la decisión a los cuerpos de FRONTEX. Tras esos cuatro años, serán los policías españoles los que tomarán el relevo a los agentes de FRONTEX en el aeropuerto. Si transcurrido este periodo alguna de las partes no estuviera satisfecha con los resultados, el acuerdo se terminará, después de las consultas a los órganos pertinentes.³⁰ Sin embargo, el primer ministro gibraltareño, Fabian Picardo, ya ha advertido que no permitirá que haya policías españoles tras el periodo transitorio.³¹

En cuanto a los permisos de residencia, las autoridades gibraltareñas podrán otorgar dichos permisos sólo válidos para Gibraltar, pero deberán tener en cuenta la eventual oposición de

²⁸ GONZÁLEZ, M. *Arancha González Laya: “La última palabra sobre quién entra en Gibraltar la dirá España”*. El País. 02/01/2021. Consultado el 17/01/2021. Disponible en [<https://elpais.com/espana/2021-01-01/la-ultima-palabra-sobre-quien-entra-en-gibraltar-la-dira-espana.html>]

²⁹ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *Proposed Framework for a UK-EU Legal Instrument setting out Gibraltar’s future relationship with the EU*. Bruselas. 05/01/2021. Artículos 5 al 10 y anexo primero.

³⁰ Ídem.

³¹ EUROPAPRESS. *Picardo advierte de que Gibraltar no permitirá que agentes españoles en el Peñón reemplacen a Frontex*. 19/01/2021. Consultado el 20/01/2021. Disponible en [<https://www.europapress.es/nacional/noticia-picardo-advierte-gibraltar-no-permitira-agentes-espanoles-peonon-reemplacen-frontex-20210119195734.html>]

España. Esos permisos de residencia deberán concederse respetando los estándares del espacio Schengen y, por lo tanto, solamente a aquellas personas que tengan vínculos reales con Gibraltar. Con respecto a la normativa relacionada con los visados, tanto las embajadas como los consulados españoles podrán expedir visas de hasta 90 días para entrar en el espacio europeo a través de Gibraltar. España informará a las autoridades pertinentes en el Peñón. También concederá los visados de más de noventa días para aquellos que tengan permiso de residencia en Gibraltar. Por otro lado, también será el que otorgue el documento ETIAS, que identifica potenciales de riesgo y que será obligatorio a partir de 2022 para todos los ciudadanos provenientes de países donde no es necesario el visado.

De forma similar a las políticas anteriores, se aplicará el régimen relacionado con la devolución y asilo de los inmigrantes que lleguen por Gibraltar, aplicándose las mismas normas de Schengen que en el resto del espacio. Con respecto al asilo, si bien las autoridades gibraltareñas serán las que deban concederlo, la decisión está sujeta a una consulta a la UE para confirmar que es acorde al derecho europeo. El haber llegado a un acuerdo en lo referente a las devoluciones y al asilo es crucial para Madrid desde el punto de vista de la seguridad. Teniendo en cuenta las crisis migratorias que sufre España con regularidad, el hecho de que haya la misma política en Gibraltar asegurará que no se utilice el Peñón como punto de entrada de las pateras. Para reforzar la seguridad de las fronteras exteriores, España y Gibraltar reforzarán la cooperación judicial y policial.

Otro de los grandes puntos de este “principio de acuerdo” es en lo referente a la unión aduanera. Se eliminan los controles aduaneros en la verja porque se adapta la unión aduanera europea a Gibraltar, que hasta ahora no formaba parte. Esto quiere decir que se aplicarán los mismos derechos aduaneros, IVA, prohibiciones y restricciones por razones de seguridad. En el acuerdo también hay disposiciones referentes al transporte, al medio ambiente, a los derechos de los ciudadanos, a la coordinación en lo referente a la seguridad social, que se amplía en el anexo dos del documento, y a un potencial fondo de cohesión entre Gibraltar y el Campo de Gibraltar que podría contar con financiación de la Unión Europea.³²

El acuerdo de retirada de Reino Unido que entró en vigor el 1 de enero de 2021 no incluyó ningún capítulo sobre la política exterior y la defensa, lo que significa que cada país de la UE tendrá que negociar con el gobierno inglés bilateralmente. De acuerdo con informaciones del diario El País del lunes 4 de enero, España está negociando un convenio de seguridad y defensa con Reino Unido. Este ambicioso acuerdo tratará la cooperación en lucha contra el terrorismo, ciberdefensa o misiones militares conjuntas. También incluirá “medidas de confianza” sobre la base británica en Gibraltar.³³ El uso de la base de Gibraltar y de las aguas

³² Ídem, artículos 16 y siguientes.

³³ GONZÁLEZ, M; CAÑAS, J.E. España y el Reino Unido negocian un acuerdo de cooperación militar tras el Brexit. El País. 04/01/2021. Consultado 17/01/2021. Disponible en [<https://elpais.com/espana/2021-01-03/espana-y-reino-unido-negocian-un-acuerdo-de-cooperacion-militar-tras-el-brex.html>]

territoriales españolas por la *Royal Navy* ha causado varios incidentes diplomáticos en el pasado.³⁴



Conclusiones: la cuestión de la soberanía está tan lejos como antes de ser resuelta

Este acuerdo al que se ha llegado “in extremis” el día 31 de diciembre, no pretendía resolver la cuestión de la soberanía, por mucho que se haya catalogado a este acuerdo de “histórico”. Este documento ha extendido en cierta manera los memorándums que ya se habían firmado en 2018, añadiendo una protección extra para los trabajadores y las zonas colindantes con Gibraltar. También este acuerdo consigue en cierta medida ayudar a resolver el problema del contrabando del tabaco y otros productos, igualando su IVA al europeo. En último lugar, sí previene potenciales amenazas relacionadas con la inmigración irregular y en general a actividades delictivas que podría haberse generado de no haber ninguna cooperación entre España y Reino Unido.

Aunque es cierto que de haber tenido un Brexit duro este hubiera empobrecido a la zona del Campo de Gibraltar y sus alrededores, y por supuesto a Gibraltar, el actual acuerdo no supone un beneficio a largo plazo para lo que es verdaderamente importante para España:

- No resuelve la cuestión de la soberanía ni del territorio reconocido por el Tratado de Utrecht, ni de los territorios ocupados después.

³⁴ Una de las polémicas más destacadas es la del uso del puerto gibraltareño para reparar o hacer escala de submarinos nucleares. Tras el incidente del HMS *Tireless* que tuvo una gran avería que le obligó a estar un año en el puerto del Peñón, el número de submarinos nucleares que pasan por las aguas españolas y se detienen en Gibraltar ha aumentado exponencialmente. De acuerdo con “El Estrecho Digital”, sólo en 2019, la base naval del Peñón ha estado ocupada 88 días de los 365 por submarinos nucleares. España sólo tiene información sobre cuándo pasan los submarinos gracias a la OTAN, no habiendo comunicación directa entre España y el Reino Unido sobre esta polémica. Para más información <https://www.elestrechodigital.com/2020/01/10/la-royal-navy-habria-reparado-ocho-submarinos-en-gibraltar/>

- No resuelve la cuestión sobre las aguas territoriales y sus recursos. Por lo tanto, seguirá habiendo enfrentamientos en el ámbito de la pesca y de la entrada de barcos en aguas territoriales españolas.
- No resuelve el problema de la evasión fiscal en Gibraltar y la pérdida económica que supone para España.
- No resuelve la amenaza de seguridad que supone tener buques de una marina extranjera con capacidades nucleares, aunque sea aliada, en aguas territoriales y en ocasiones, en el puerto de Gibraltar.

Este principio de acuerdo tiene una validez cuestionable, ya que tiene que ser la Unión Europea la que acepte el acuerdo, aunque haya decidido que previamente a su aceptación Reino Unido y España debían haber llegado a una postura común. La validez cuestionable viene de que en el acuerdo se contempla que la agencia europea FRONTEX apoye al estado español a la hora de hacer los controles de sus fronteras. El texto del acuerdo en sí no supone problemas jurídicos, pero la interpretación que ha hecho Fabián Picardo otorga atribuciones que no están contempladas en el Estatuto de FRONTEX. España no puede ser sustituida en su labor de control de fronteras por la agencia europea, sino que puede ser apoyada transitoriamente. Sin embargo, Picardo insiste en que “sólo Gibraltar decidirá quién entra en Gibraltar y los funcionarios españoles no ejercerán ningún control en Gibraltar ni en el puerto ni en el aeropuerto. Ni ahora ni dentro de 4 años”.³⁵ Esto supone un problema jurídico que puede hacer que la Unión Europea de marcha atrás al acuerdo.

Por otro lado, el acuerdo vulnera, en un principio, el acervo Schengen. Si bien hay países asociados a la UE y no pertenecientes a la misma que aplican el acervo Schengen, esta colaboración se debe a acuerdos de asociación entre esos países y la Unión Europea, como es el caso de Islandia, Suiza, Noruega o Liechtenstein. Lo que no se contempla es que un territorio de un estado tercero en el que no se aplica el acervo, como es el caso de Reino Unido, forme parte del espacio Schengen. Si bien esto se podría solucionar con acuerdos, su legalidad hoy en día es cuestionable, por lo que la Unión Europea podría perfectamente decidir que no es posible que en Reino Unido no se aplique el acervo y en Gibraltar sí.

Habiendo tenido dos años, desde 2018, para negociar un acuerdo con Gibraltar que fuese satisfactorio para España, este “principio de acuerdo”, que además es complejo de llevar a cabo en la parte relacionada con la doble aduana (gibaltareña y Schengen) sólo va a retrasar la cuestión sobre la soberanía durante cuatro años como mínimo. Sin ponernos en casos extremos como Marruecos o China, que priorizan sus reclamos territoriales a todo lo demás, España tiene que tomar la decisión de hasta cuándo va a permitir que Reino Unido ocupe parte del territorio nacional, por muy pequeña que sea.

A parte de que los bandazos políticos españoles no ayudan en absoluto, seguir negociando sobre cuestiones “prácticas” indefinidamente será reconocer *de facto* que Gibraltar es británica. La soberanía de Gibraltar debe convertirse en política de Estado, bien para

³⁵ Fabián Picardo, del 2/01/ 2021. Disponible en: twitter.com/FabianPicardo/status/1345446892767993857

reconocerlo como inglés, bien para hacer algo al respecto. España está reconociendo por primera vez en su historia que las autoridades gibraltareñas hagan controles fronterizos en el puerto y en el aeropuerto, es decir, en territorio ocupado ilegalmente por Reino Unido. En la Verja no existían dichos controles en tanto que España no lo reconocía como frontera. Reconocer dichas autoridades y controles, y permitir que el Peñón entre en el espacio Schengen, supone entregar a Gibraltar el control de acceso al Peñón y al espacio Schengen, es decir, a España. Al no ser que verdaderamente haya policías españoles en el puerto y aeropuerto, este acuerdo va a suponer dar un paso en la dirección contraria a las reclamaciones de los últimos 300 años de España.

Beatriz de León Cobo, analista del Centro de Seguridad Internacional del Instituto de Política Internacional (Universidad Francisco de Vitoria)