

Гибралтарская проблема: история и современность

Леонид Сбойко

История проблемы

В 1704 г., во время войны за испанское наследство (1701–1714 гг.), крошечный, но имеющий большую стратегическую ценность мыс под названием Гибралтар (*Gibraltar*) на Пиренейском полуострове был захвачен англо-голландской эскадрой. В соответствии со ст. X Утрехтского мира, заключенного в 1713 г., Испания уступала Гибралтар “на вечные времена” Англии, но получала право на восстановление своего суверенитета над Гибралтаром в случае, если англичане его лишатся.

Это единственный случай, когда на зависимую территорию одного государства другое государство претендует по международному договору.

За истекшие 300 лет Испания предприняла 14 осад и блокад Гибралтара, в том числе Великую Осаду 1779–1783 гг. и экономическую и телекоммуникационную блокаду в 70-х годах прошлого века. Цель *вернуть Гибралтар* стала одной из важнейших для

каждого испанского правительства. Это стремление аполитическое, общенациональное, принципиальное.

Испанский дипломат С.Мадарьяга писал: “Проблема Гибралтара есть не столько вопрос, определяемый испанцами, сколько вопрос, определяющий испанцев. Не может быть и мысли о том, чтобы Испания не хотела Гибралтар. Она не была бы Испанией, если бы не хотела его вернуть”¹.

В 60-х годах с приходом на пост министра иностранных дел Испании Фернандо Кастиельи гибралтарский вопрос во внешней политике страны отодвигает на второй план тему отношений с США, тему европейской интеграции и тему Западной Сахары. Испании удастся добиться принятия Генеральной Ассамблеей ООН ряда резолюций, призывающих правительства Великобритании и Испании решить вопрос переговорами путем. Однако, Лондон идти на переговоры отказывается и организует принятие в Гибрал-

СБОЙКО Леонид Викторович – окончил Институт иностранных языков и Дипломатическую академию МИД России. Переводчик ООО “Экоцентр – МТЭА”.

Ключевые слова: Гибралтар, Испания, суверенитет, Утрехтский договор, Брюссельская декларация, Лиссабонская декларация, комитет по деколонизации

таре конституции (1969 г.) с целью изменения статуса территории таким образом, чтобы это позволило добиться ее исключения из “Перечня самоуправляющихся территорий” в ООН и ее выведения из быстро распространявшегося по миру процесса деколонизации. Однако важным стало то, что в преамбуле конституции было записано: “Правительство Ее Величества никогда не пойдет на какое-либо соглашение, в соответствии с которым гибралтарский народ переходил бы под суверенитет другого государства против своей свободно и демократически выраженной воли”².

Спустя 30 лет в Великобритании был раскритикован и попал в прессу один документ. Это отчет Департамента исследований Форин Офиса 1971 г., в котором говорилось, что в конце 60-х Британия, стремясь повлиять на ситуацию в ООН, приняла ошибочное решение, предоставив гибралтарцам конституцию, которая им “на несколько размеров велика” и что этот шаг привел к тому, что гибралтарские политики “стали вести себя высокомерно и перестали быть реалистами”, искусственно расширив, де, брешь между Гибралтаром и Испанией, а из самих гибралтарцев сделав, де, “суррогатных англичан”. В документе созданные по конституции 1969 г. институты власти называются декоративными и говорится, что безо всякого ущерба для гибралтарского общества эти структуры можно было бы поменять, следуя модели Гибралтара как муниципалитета³.

Вернемся к 1969 г. В ответ Испания отменила разрешения на работу в Гибралтаре всем своим гражданам, закрыла КПП на границе, прекратила хождение парома из города Альхесираса и, наконец, оборвала всякую телефонную и телеграфную связь, а также передвижение товаров через границу. Самолетам, взлетающим из испанских аэро-

Семь любопытных фактов о Гибралтаре:

1. Гибралтар – единственная зависимая территория в Европе.

2. Гибралтар – единственная в мире, не считая французской Гвианы, зависимая территория, расположенная не на островах.

3. Площадь Гибралтара лишь в 3 с небольшим раза больше площади самого маленького, не считая Ватикана, государства на планете – Монако.

4. Гибралтар – единственная территория, к которой относится ст. 299(4) Договора о Евросоюзе (статья о европейских территориях, за внешние сношения которых отвечает страна-член ЕС).

5. Британо-испанский спор о статусе Гибралтара – старейший дипломатический спор в Европе. Ему 300 лет.

6. Гибралтар – единственная в мире территория, въезд на которую по суше возможен через единственный пункт пропуска.

7. Во время взлета или посадки самолета в гибралтарском аэропорту въезд в страну автотранспортом невозможен.

портов, запрещалось приземляться в Гибралтаре, что касалось и британских самолетов, направлявшихся в Гибралтар, но совершивших, вследствие плохих метеоусловий, вынужденную посадку в Испании.

В условиях блокады Гибралтара, содержание колонии стало обходиться Британии уже не в 4 млн. фунтов (1970 г.), а в 14 млн. фунтов (1980 г.)⁴.

Границу с Гибралтаром стали называть Малой Берлинской стеной.

Произошедшая в Испании со смертью Франко (1975 г.) смена режима и идеологии не привела к подвижкам в позиции государства по Гибралтару. Однако страна стремилась в ЕЭС. Между тем, с учетом права вето, кото-

рым обладала Великобритания в ЕЭС, не приходилось сомневаться в том, что Лондон это право применит при обсуждении присоединения Испании к Сообществу. Стороны пошли на переговоры.

В 1980 г. в Лиссабоне была подписана декларация.

Испания обязалась снять все ограничения, связанные с Гибралтаром, а Великобритания – решать все разногласия по Гибралтару (а значит и по вопросу о его статусе) в духе дружбы и в соответствии с резолюциями ООН.

Мадрид также преодолел сопротивление Лондона вступлению Испании в ЕЭС. Лондон добился почти полного снятия блокады.

Спустя 3 года в Брюсселе была принята новая декларация, которая во многом повторяла Лиссабонскую.

Среди главных договоренностей следует отметить полное снятие испанских ограничений на перемещение людей, транспорта и товаров через границу, эксплицитное согласие Великобритании обсуждать суверенитет, выработку механизмов сотрудничества между Гибралтаром и приграничной испанской областью Кампо и договоренность решать проблему на двустороннем уровне (в тексте Декларации нет ссылок на резолюции ООН).

В феврале 1985 г. транзит был открыт для представителей всех национальностей и для любого автотранспорта и грузов. До этого границу разрешалось пересекать только пешком.

Как практика дискриминации испанских работников в Гибралтаре со стороны Великобритании, так и прерванное Испанией сообщение между ней и Гибралтаром противоречили Праву Сообщества (ЕЭС) и подлежали отмене. Подписав с Великобританией Брюссельскую декларацию, Испания добилась, что отмена с ее стороны практики, не соответствовавшей нормам ЕЭС, произошла только после начала переговоров с Лондоном и только после того, как Лондон

согласился обсуждать основной для испанцев вопрос (вопрос о суверенитете над Гибралтаром).

В конце 80-х годов Гибралтар, приняв соответствующее законодательство, преобразовывается в “налоговый рай”.

К началу 1990 г. здесь зарегистрировано себя 26 тыс. компаний, а в двадцати работавших тогда банках сумма вкладов утроилась, превысив, в пересчете на евро, 2 млрд.

В месяц границу между Гибралтаром и Испанией пересекало, в обоих направлениях, 160 тыс. пешеходов и 110 тыс. машин³.

Содержание Гибралтара становилось все менее обременительным для Великобритании. Привлекательность варианта деколонизации этой территории падала.

Тем временем испано-британские переговоры велись все более вяло, имели протокольный характер и не приводили ни к каким результатам. Испания не находила рычагов влияния на развитие экономической жизни в Гибралтаре.

Ситуация поменялась к 2001 г.

Гибралтар все чаще становился серьезным препятствием для развития общей политики ЕС в разных областях: давней константой в действиях Испании в области евростроительства была политика обструкции во всем, что имело или могло иметь отношение к Гибралтару.

Так, с 1998 по 2001 гг. Испания заблокировала, по причине “гибралтарского элемента”, директивы ЕС об оздоровлении и ликвидации кредитных учреждений и о публичной продаже акций, поставила вето на несколько нормативов ЕС, касавшихся пограничного контроля, добилась исключения Гибралтара из Европейской судебной сети, Конвенции о взаимной юридической помощи, Конвенции Евродак (по контролю за иммиграцией), Конвенции о сотрудничестве в таможенном деле.

Все это приводило к дополнительным сложностям при строительстве единой Европы.

Это стало одной из причин оживления переговоров. Были и другие причины.

В Евросоюзе ведущую стратегическую роль приобрел франко-германский тандем – ось “*Париж – Берлин*”. В противовес ему Британия искала партнеров, которые бы сбалансировали динамику общеевропейского строительства. Испания представлялась в этом смысле партнером солидным и ценным. В то же время и Испания была заинтересована в формировании новой оси (“*Лондон – Мадрид*”). Лондон начинал понимать неприемлемость имевшегося *status quo* в гибралтарском вопросе с точки зрения развития своих отношений с Мадридом и с точки зрения усиления своих позиций в ЕС.

Лидер Палаты общин в британском парламенте Питер Хейн отмечал: “В Испании проживает около полумиллиона британцев. Наш экспорт в Испанию превысил 8 миллиардов фунтов в год. Это тысячи рабочих мест в Великобритании. Однако, все эти взаимоотношения, какими бы хорошими они ни были, сковывает проблема Гибралтара”⁵. И далее: “Речь идет не об абстрактном дипломатическом споре. Проблема оказывает воздействие на жизнь 30 тыс. гибралтарцев и 59 млн. британцев, которые из-за нее не могут воспользоваться всеми плюсами отношений с Испанией и с ЕС”⁵.

Другой причиной стала растущая обеспокоенность Брюсселя поддерживаемым Великобританией функционированием в ряде своих европейских территорий особых финансовых систем (Гибралтар, Мэн, Гернси, Джерси).

Современное состояние вопроса

В 2007 г. в Гибралтаре вступила в силу новая конституция. По ней, Великобритания оставила за собой ответственность за внешние сношения Гибралтара, его оборону и внутреннюю безопасность. Губернатор Гибралтара, в

На 20 мая 2002 г. был намечен визит в Лондон Хосе Марии Аснара, во время которого планировалось подписать соглашение, основывавшееся на трех пунктах:

- новым юридическим статусом Гибралтара должен был стать – на неопределенное время – совместный суверенитет;– над военной базой также устанавливался бы совместный суверенитет, однако пользовалась бы базой и осуществляла оперативный контроль только Великобритания;

- Испания признавала за Великобританией ее обязательство провести по поводу данного варианта референдум в Гибралтаре, при этом предполагалось, что с целью добиться одобрения на нем подписанного соглашения будут предприняты некоторые меры: во-первых, до организации референдума за соглашение проголосуют парламент Испании и парламент Великобритании, и, в случае, если гибралтарцы скажут “нет”, соглашение останется Декларацией принципов, которую стороны будут использовать в качестве основы для будущих переговоров⁶;

- на гибралтарцев правительства обеих стран оказали бы сообща давление, а ЕС (который был на переговорах посредником) предложил бы множество льгот населению Гибралтара в случае его “да” на референдуме.

Однако в виду давления на Тони Блэра как со стороны консерваторов, так и со стороны некоторых членов его партии соглашение так и не состоялось.

отличие от избираемого населением главного министра, является представителем британского монарха и имеет теперь четко очерченный узкий круг полномочий. Знаменитая британская гарантия в преамбуле осталась нетронутой.

Выступая в июне 2007 г. в Комитете 24-х ООН, главный министр Гибралтара, переизбранный на свой пост в четвертый раз подряд, Питер Каруана заявил, что ООН нет смысла более заниматься вопросом деколонизации Гибралтара и нужно исключить Гибралтар из Перечня самоуправляющихся территорий*, поскольку новая конституция, признанная ООН в качестве акта самоопределения, создала "ответчающую реалиям и зрелую систему отношений между Соединенным Королевством и Гибралтаром" и дала Гибралтару "практически полное самоуправление"⁷. Каруана назвал существующие в ООН критерии отнесения территории в число самоуправляющихся "неподходящими" и заметил, что независимо от того, изменит ли их ООН, они "не изменят политическую и фактическую действительность Гибралтара, выражающуюся в том, что Гибралтар "колонией быть перестал, колонией не является и не рассматривается бывшей управляющей Державой более как колония"⁷.

Представитель Испании выступил против такой аргументации, указав, что Великобритания, в знак уважения Утрехтского договора 1713 г., подтвердила Испании ее право на Гибралтар (в случае, если последний перестанет быть британским), а принятая конституция разве что предоставила Гибралтару определенные новые полномочия по вопросам внутренней жизни"⁷.

Представитель Испании обратил внимание Комитета на то, что, во-первых, Гибралтар остается зависимой территорией, исходя из того, что он включен в Перечень самоуправляющихся территорий (с 1946 г.), и, во-вторых, посредством своих консенсусных решений ООН из года в год объявляет, что проблема подлежит решению в процессе двусторонних переговоров между Великобританией и Испанией: исключение из Перечня не закрывает вопрос.

Представитель Великобритании подтвердил, что новая конституция Гибралтара обеспечивает новые отношения между Великобританией и Гибралтаром и что эти отношения более не основываются на колониализме⁷.

Представитель Испании отреагировал на это утверждение заявлением о том, что конституция, реформируя и модернизируя систему управления внутри Гибралтара, никак не влияет на международную правосубъектность последнего, никак не влияет на позицию Испании в споре по Гибралтару и никак не влияет на колониальный характер Гибралтара [как территории]. Следовательно – заключил испанский представитель – вопрос о деколонизации должен решаться на двусторонних переговорах Великобритании и Испании, на которых должны быть учтены интересы и устремления (*aspirations*) гибралтарцев⁷.

Каковы позиции сторон сегодня?

Великобритания:

1. Отмечает, что ООН пока не высказала своего мнения о позициях Великобритании и Испании по вопросу о суверенитете;

2. Одобрив решение народа Гибралтара принять новую конституцию, которая предусматривает установление современных отношений между Гибралтаром и Соединенным Королевством, и считает что к настоящему времени Гибралтар достиг политической зрелости, а его отношения с Великобританией не носят колониального характера;

3. Считает, что критерии, используемые Специальным комитетом ООН по деколонизации, не учитывают тот факт, что отношения между Великобританией и Гибралтаром модернизированы на основе приемлемого для обеих сторон подхода;

* В настоящее время список территорий включает Американское Самоа, Ангилью, Бермудские о-ва, Британские Виргинские о-ва, Виргинские о-ва Соединенных Штатов, Гибралтар, Гуам, Западную Сахару, Каймановы о-ва, Монтсеррат, Новую Каледонию, о. Св. Елены, о-ва Теркс и Кайкос, Питкэрн, Токелау и Фолклендские (Мальвинские) о-ва.

4. Считает, что Гибралтар, являясь отдельной территорией, признанной Организацией Объединенных Наций, пользуется индивидуальными и коллективными правами, предоставленными Уставом ООН, и что поэтому новая Конституция подтверждает право народа Гибралтара на самоопределение;

5. Считает, что независимость может стать для Гибралтара реальностью лишь при условии согласия Испании;

6. Не считает, что принцип территориальной целостности был когда-либо применимым к деколонизации Гибралтара.

Испания:

1. Обращает внимание на то, что в резолюциях и решениях ГА ООН признается, что сохранение колониального статуса Гибралтара идет вразрез с положениями Устава ООН, поскольку подрывает единство и территориальную целостность Испании. Поэтому в процессе деколонизации Гибралтара необходимо принять меры в целях окончательного урегулирования соответствующих проблем, касающихся суверенитета;

2. Считает, что принцип самоопределения не применим к Гибралтару, поскольку деколонизация этой территории возможна лишь в результате двусторонних переговоров между Испанией и Великобританией, а речь о самоопределении можно было бы вести только в случае отсутствия спора по вопросу о самоопределении;

3. Отмечает, что по-прежнему привержена процессу, который был начат совместно с правительством Великобритании в 1980 г.⁸;

4. Считает, что обязательство Великобритании в преамбуле к Конституции Гибралтара не должно служить предлогом для того, чтобы избегать переговоров о суверенитете, в рамках которых интересы населения Гибралтара в любом случае будут приниматься

во внимание, и что в противном случае Соединенное Королевство будет нарушать как мандат, неизменно подтверждавшийся ГА ООН с 1965 г., так и данное Испании в 1980 г. твердое обещание добиваться кардинального решения этого вопроса на основе диалога между двумя странами.

Гибралтар:

1. Считает, что новая Конституция, предусматривая для Гибралтара полное самоуправление, за исключением иностранных дел и обороны, не является конституцией суверенного независимого государства, поскольку народ Гибралтара в силу различных причин не считает, что независимость является наилучшим вариантом для этой территории;

2. Считает, что поскольку губернатор Гибралтара действует исключительно как представитель британского монарха, а не как представитель Великобритании, и пользуется возложенными на него полномочиями исключительно в этом качестве, Великобритания не имеет ни полномочий, ни возможностей действовать в качестве управляющей державы в Гибралтаре и не демонстрирует каких-либо намерений делать это. Поэтому необходимо исключить Гибралтар из перечня самоуправляющихся территорий.

В случае снятия – маловероятного сегодня – Великобританией своего закрепленного в преамбуле обещания, возможен гонконгский или аландский вариант решения проблемы, а также вариант аренды и сохранения юрисдикции, как это имеет место с американской базой Гуантанамо на Кубе, но с четким определением срока аренды и возможностью ее продлевать.

В противном случае ситуация значительно осложняется, оставляя место лишь беспрецедентным вариантам решения. Два таких варианта были предложены автором:

Первый вариант представляет собой трехэтапный процесс, в рамках которого Гибралтар становится ассоциированным с Великобританией государством, не обладающим международной правосубъектностью (этап, который, возможно, уже пройден), после чего к тандему подключается – вероятно, посредством договора с Великобританией – Испания; устанавливается совместный суверенитет; после чего Великобритания выходит из данной тройственной структуры: Испания получает суверенитет над Гибралтаром, который при этом обладает значительной автономией, вплоть до уровня гонконгской (в том числе и наличие собственной денежной системы). Есть смысл при этом обратить внимание на статус Гонконга, базы Гуантанамо, государств Токелау, Палау, Федеральных Штатов Микронезии.

При втором варианте, формально суверенитет передается Испании. В Гибралтаре поднимается испанский

флаг. Однако Великобритания получает в соответствии с особым, подкрепляемым какими-то, желательными, международными гарантиями право на осуществление юрисдикции своих (британских) или гибралтарских законов (*первая опора* соглашения)*, право на сохранение в Гибралтаре своей культуры, кодифицируемое по аландской или близкой к аландской схеме (*вторая опора* соглашения) и право эксплуатации и полного контроля над военной базой (*третья опора* соглашения).

Все три опоры (законы, культура, база) действуют в течение установленного в договоре срока (например, в течение 20 лет), по истечении которого три стороны садятся за стол переговоров по выработке нового статуса Гибралтара. В случае неудачи переговоров, длящихся не более установленного срока (например, двух лет), статус продлевается на новый срок, который должен быть оговорен в изначальном договоре.

Примечания

- ¹ S. Madariaga (1942): Spain, London, Jonathan Cape. P. 457.
- ² <http://www.gibraltar.gov.gi/> (в переводе автора).
- ³ Munoz I.S. Gibraltar. La razyn y la fuerza // Alianza Editorial. 2004. P. 363, 346.
- ⁴ Jackson W.G.F. The Rock of the Gibraltarians: a History of Gibraltar. 1987. Associated University Press in Cranbury (New Jersey, USA).
- ⁵ Материал “RESEARCH PAPER 02/37” (май 2002 г.). P. 32, 33.
- ⁶ El Pais. 2002.21.05. Электронная версия.
- ⁷ Документ ООН GA/COL/3158: 05.06.07. Официальный сайт ООН: <http://www.un.org/News/Press/docs/2007/galcol3158.doc.htm>.
- ⁸ Лиссабонская декларация. Размещена на официальном сайте испанского Министерства иностранных дел и сотрудничества: <http://www.maec.es/es/MenuPpal/Actualidad/Publicaciones%20de%201a%20D.G.C.E./Publicaciones%20no%20periodicas/Documents/017-Declaraciyn%20Lisboa%2010-4-1980.doc>.

* Возможно инкорпорирование британских законов в законодательство Гибралтара как особой автономной части Испании.