

## ГИБРАЛТАР, СЕУТА И МЕЛИЛЬЯ: ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИСПАНИИ

© 2017 г. Е. Черкасова

ЧЕРКАСОВА Екатерина Геннадьевна, кандидат исторических наук.  
ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, ул. Профсоюзная, 23  
(Katya\_Moscow@inbox.ru).

Статья поступила в редакцию 06.03.2017.

Статья посвящена одной из наиболее актуальных проблем внешней политики Испании – территориальной, а именно проблеме двух испанских анклавов, расположенных на севере Африки – Сеуты и Мелильи, а также Гибралтара. Рассматриваются исторические положения и аргументы испанской, марокканской и британской сторон, обосновывающих свои притязания на данные спорные территории. Проводятся сравнения между проблемами Сеуты и Мелильи и Гибралтара. Окончательное решение проблемы – дело далеко не близкого будущего, и его необходимо искать как на путях развития интеграционных процессов в Европе, так и в плане предотвращения такого развития политической и экономической ситуации, которая поставила бы Испанию перед необходимостью укреплять военными средствами ее южную границу. Эта стратегическая цель приобрела особую актуальность в свете последних событий на севере Африки.

**Ключевые слова:** Испания, Сеута, Мелилья, Гибралтар, Марокко, Великобритания, внешняя политика, НАТО, оборона, безопасность, ЕС, север Африки.

DOI: 10.20542/0131-2227-2017-61-9-89-99

Территориальная проблема является одной из наиболее важных для внешней политики и безопасности Испании. Под этой проблемой в данной статье понимается территориальная принадлежность Сеуты и Мелильи – испанских городов, на которые претендует Марокко, а также британского Гибралтара, на который претендует Испания. Далее Сеута, Мелилья и Гибралтар будут называться анклавами, поскольку этот термин наиболее употребляем. В то же время российский исследователь Е.Ю. Винокуров в книге “Теория анклавов” считает, что “анклав является частью территории государства, окруженной территорией другого государства” [1, с. 18], а “полуанклав – это часть государства, окруженная территорией другого государства на суше, но имеющая выход к морю” [1, с. 19]. В этой связи все три рассматриваемые территории относятся к типу полуанклавов (прибрежных анклавов) [1, с. 34]. Следует иметь в виду, что Сеута и Мелилья являются анклавами (полуанклавами) по отношению к Испании, Гибралтар – анклавом (полуанклавом) по отношению к Великобритании, но в то же время Сеута и Мелилья являются эксклавами (полуэксклавами) по отношению к Марокко, а Гибралтар – эксклавом (полуэксклавом) по отношению к Испании. Кроме того, автор вводит значимые понятия материнского государства и окружающего государства.

Именно отношения в треугольнике материнское государство – анклав – окружающее государство являются определяющими как для настоящего положения анклава, так и для его будущего. Можно согласиться с мнением Е.Ю. Винокурова, который считает: “Весьма вероятно, что как материнская, так и окружающая страны испытывают ряд проблем и неудобств политического, административного и экономического характера вследствие существования анклава. В то же время особенно глубокое воздействие феномен анклавности оказывает на самих жителей анклавов” [1, с. 13]. Само существование анклавов может повлечь за собой возникновение сильной напряженности в отношениях между материнским и окружающим государством, и наоборот, в случае негативного развития отношений между материнским и окружающим государством анклав могут столкнуться с проблемами, несоразмерными по масштабу в сравнении с другими регионами государства. При этом “суверенная принадлежность анклава напрямую зависит от национального (этнического) состава его населения” [1, с. 321]. Интеграция между материнским и окружающим государством оказывает положительное влияние на анклавную экономику. Двусторонняя или региональная интеграция способствует “размыванию” анклавности [1, с. 324].

Статья посвящена возникновению проблем Сеуты и Мелильи, а также Гибралтара, аргументам сторон, современному положению анклавов, возможным путям решения, а также сходству и различию проблем Сеуты и Мелильи, с одной стороны, и Гибралтара, с другой.

### СЕУТА И МЕЛИЛЬЯ

Север Африки – сфера жизненных интересов Испании. Общая политическая нестабильность в районе Магриба, экономический кризис, демографическое давление, подъем религиозного фундаментализма и – главное – наличие территориального спора с Марокко, осложняя положение во всем Западном Средиземноморье, вызывают особую тревогу в Испании. Именно поэтому южный фланг является для нее наиболее уязвимым с точки зрения национальной безопасности. Эта угроза связана в первую очередь с неурегулированной проблемой принадлежности Сеуты и Мелильи – двух испанских анклавов на марокканской территории. В испано-марокканском споре из-за Сеуты и Мелильи большое значение приобрели исторические факторы и юридические положения.

Сеута (19,5 км<sup>2</sup>) была завоевана португальцами в 1415 г., а когда в 1580 г. Испания и Португалия объединились в единое королевство, а затем в 1640 г. вновь разделились, Сеута была единственной территорией в Португальской империи, которая предпочла остаться в составе Испании. Формально принадлежность Сеуты к Испании была закреплена Лиссабонским договором, по которому 1 января 1668 г. король Португалии Альфонс VI уступил ее испанскому королю Карлу II. Мелилья (12,5 км<sup>2</sup>), расположенная восточнее, была захвачена испанцами в 1497 г. Оба города неоднократно подвергались осадам марокканских войск. В результате Испано-марокканской войны 1859–1860 гг. влияние Испании в Северной Африке значительно усилилось, а после подписания Фесского договора в 1912 г. Испания и Франция получили совместный протекторат над территорией Марокко, при этом Сеута и Мелилья оформили статус свободных портов.

Мелилья была исходным пунктом для франкискского мятежа. В 1956 г. Марокко стало самостоятельным государством, причем Сеута и Мелилья не были указаны в договоре о получении независимости Марокко. То, что города остались во владении Испании, является несомненной заслугой дипломатии Ф. Франко. Принадлежность данных городов к Испании подтверждается конституциями Испании, начиная с 1812 г. и заканчивая действующей 1978 г. В 1995 г. обе территории обрели автономный

статут и получили статус автономных городов. В отличие от автономных сообществ, автономные города не имеют собственных законодательных органов. Таким образом, президент Сеуты одновременно является алькальдом, муниципальное собрание – автономным парламентом (ассамблея Сеуты), а советники – автономными депутатами.

По мнению марокканской стороны, испанская принадлежность Сеуты и Мелильи нарушает территориальную целостность государства и суверенитет страны. С 70-х годов XX в. Марокко требует возвращения территорий Сеуты и Мелильи вместе с примыкающими необитаемыми островами типа о. Перехиль (так называемыми *Plazas de soberanía*). Правительство Испании никогда не соглашалось проводить какие-либо переговоры по этому вопросу, считая анклав неотъемлемой частью национальной территории.

Российский исследователь Ю.А. Павлова считает, что, главными аргументами в пользу испанской принадлежности Сеуты и Мелильи являются следующие: “приобретательная давность и эффективность управления территорией в соответствии с установленными на интернациональном уровне нормами и принципами; доктрина интемпорального права: договоры, подтверждающие юридические права Испании на владение Сеутой и Мелильей, подписывались не единожды, еще до создания независимого государства на территории Марокко; принадлежность населения Сеуты и Мелильи к той же нации, языку, культуре, ценностям и религии, что существуют в остальной части Испании; юридический статус автономных городов, закрепленный в Конституции страны; обладание такими же правами, свободами, экономическими обязательствами, что и другие автономные сообщества; важное геостратегическое положение анклавов для обеспечения национальной безопасности и контроля ситуации в Средиземноморском регионе” [2, сс. 32-33].

Рабат отвергает эти аргументы и вынашивает идею “Великого Марокко”, обосновывая свои претензии тем, что эти территории являлись частью территории сменявших друг друга мусульманских династий в период с 791 по 1497 г., когда Мелилья была завоевана Кастилией. Рабат неоднократно обращался в ООН с просьбой разрешить проблему Сеуты и Мелильи – “последних остатков колониальной оккупации”. Мадрид в ответ заявлял, что будет защищать эти территории всеми средствами, поскольку они являются частью Испании и принадлежали ей много раньше, чем образовалось само Королевство Марокко.

Сами по себе территории Сеуты и Мелильи не имеют большого стратегического значения для Марокко и используются королевством в качестве средства давления в отношениях с ЕС и Испанией, в частности, по вопросам торговли, рыбной ловли и иммиграции. Кроме того, за этими спорами скрывается еще более важный вопрос – проблема Западной Сахары, на которую претендует Марокко. Испания в целом поддерживает идею независимости этой территории. Рабат в свою очередь, учитывая тесные экономические связи между Марокко и Испанией, а также массовую миграцию марокканцев в Испанию, избрал тактику слабого, но постоянного давления на Мадрид, пытаясь заставить его отказаться от позиции по Западной Сахаре.

Очевидно, что Западная Сахара представляет больший интерес для Марокко, чем испанские города, в связи с обилием природных ресурсов (фосфаты) и большим размером территории. Испания не раз была вынуждена идти на уступки в двусторонних отношениях с Марокко ради сохранения городов, однако в итоге испанская сторона выбрала поддержку Фронта ПОЛИСАРИО ради налаживания тесных связей с Алжиром.

Значимость Сеуты и Мелильи для Испании определяется важным геостратегическим положением анклавов (“ключи к Гибралтарскому проливу”) с точки зрения обеспечения национальной безопасности и контроля ситуации в Средиземноморском регионе. Ключевым вопросом является распространение на эти территории зоны ответственности НАТО, что приобрело особую актуальность после событий на о. Перехиль. 11 июля 2002 г. патрульный катер испанской гражданской гвардии обнаружил на острове марокканский флаг и группу жандармов. Поскольку Марокко отказалось удовлетворить требования Испании немедленно убрать и флаг, и вооруженных людей с острова, 17 июля туда высадился вертолетный десант испанского спецназа. Марокканские военные были обезоружены без единого выстрела, затем их доставили в Сеуту и передали Марокко. В результате было восстановлено “статус-кво”.

Стратегический союз Франции с Марокко, где у нее есть особые экономические интересы, привел к тому, что она заблокировала в июне 2002 г. принятие ЕС декларации в поддержку Испании в связи с событиями на острове. По мнению Франции, речь шла о двустороннем конфликте, хотя на самом деле речь шла о суверенитете страны – члена ЕС. Представитель НАТО также заявил, что в данном случае речь шла лишь о “двустороннем конфликте” [3].

События на о. Перехиль ясно продемонстрировали, что в случае эвентуального конфликта

с Марокко из-за Сеуты и Мелильи Испания не получит поддержки ни со стороны ЕС в связи с особыми отношениями между Марокко и Францией, ни со стороны НАТО, поскольку эти территории не подпадают под сферу деятельности Североатлантического договора. Согласно ст. 6, альянс обязан выступить в защиту территорий стран-участниц, расположенных в “Европе и Северной Америке... или принадлежащих им островам..., расположенных в Атлантическом океане севернее Тропика Рака”, а также “кораблей, судов или любых военных соединений..., находящихся в Средиземном море или Северной Атлантике севернее Тропика Рака” [4]. Из этого следует, что о. Перехиль находится под “зонтиком” НАТО как остров одной из договаривающихся сторон (аналогично Канарским островам), но нападение на Сеуту и Мелилью не обязывает НАТО выступить в защиту этих территорий, поскольку они находятся на Африканском континенте, а следовательно, – вне зоны действия альянса [5]. Таким образом, речь идет о двойной обороне для Сеуты и Мелильи – со стороны Испании и со стороны НАТО, обязанной защищать корабли и самолеты, которые действуют вне африканской территории, но защищают названные города. Парадокс заключается в том, что Испания обязана выступить на стороне альянса в случае эвентуального нападения, например, на Турцию или Эстонию.

Этот вопрос частично был разрешен лишь в 2010 г. в Лиссабоне с принятием “Стратегической концепции обороны и обеспечения безопасности членов Организации североатлантического договора”, в тексте которой говорится: “НАТО будет осуществлять сдерживание и защиту от любой угрозы агрессии, а также от новых вызовов в сфере безопасности там, где они угрожают основам безопасности отдельных стран-членов и Североатлантического союза в целом” [6, с. 9] и далее: “Кризисы и конфликты за пределами границ НАТО могут представлять прямую угрозу безопасности территории и населения Североатлантического союза. Поэтому НАТО будет действовать там, где это возможно и необходимо, чтобы предотвращать кризисы, регулировать их, стабилизировать постконфликтные ситуации...” [6, с. 23]. Испания трактует это положение как обязательство защищать страны-члены по всей их территории, хотя конкретно Сеута и Мелилья в тексте не упоминаются. Кроме того, Испания в состоянии самостоятельно отразить возможную агрессию, которая к тому же представляется маловероятной.

В раздираемом противоречиями и конфликтами Магрибе Марокко предстает наиболее стабильной страной, что объективно делает ее предпочтительным партнером для европейских стран и прежде

всего Испании и Франции. Отношения между Марокко и Испанией активно и достаточно позитивно развиваются: страны сотрудничают в экономической и культурной областях, в вопросах борьбы с терроризмом, наркотрафиком, нелегальной иммиграцией. Между Испанией и Марокко в 1991 г. подписан Договор о дружбе и соседстве (первый договор Испании подобного рода с африканской или арабской страной), в котором не упоминается проблема Сеуты и Мелильи. Обычно первый визит вновь избранного председателя правительства наносится в Рабат. Испания всячески способствует экономическому развитию Марокко, занимает второе место после Франции по объему инвестиций в эту страну и по импорту марокканских товаров. Мадрид выступает за предоставление Марокко “продвинутого статуса” (*advanced status*) как ассоциированного члена ЕС, будучи жизненно заинтересован в двух обстоятельствах: нераспространении исламского фундаментализма на эту территорию и ограничении потока нелегальных иммигрантов – как местных жителей, так и из стран, расположенных к югу от Сахары.

Население Сеуты и Мелильи насчитывает по 85 тыс. человек в каждом анклав, преобладают испанцы, проживают также арабское, еврейское и индусское меньшинства. Территории Сеуты и Мелильи являются частью ЕС, это единственные территории Евросоюза, расположенные на африканском побережье. Оба города включены в зону действия Шенгенских соглашений, имея особый статус пограничной зоны со специальными условиями для двусторонней торговли между испанскими городами и соседними марокканскими провинциями Тетуан и Надор. Граждане Марокко, регулярно посещающие территорию анклавов, могут пересекать границу и находиться там в течение 24 часов, имея при себе только паспорт. Сеута и Мелилья имеют особый налоговый статус внутри ЕС (товары не облагаются НДС). Более низкий, чем в континентальной Испании, уровень жизни и высокая степень зависимости от государственных субсидий в Сеуте и Мелилье являются сложными проблемами для Испании, которые она не может разрешить в течение десятилетий. Границы и оборона анклавов контролируются Мадридом. Испанские власти предпринимают попытки диверсификации экономики, развития туристического сектора. Интересно отметить, что в Сеуте нет аэропорта, добраться туда можно либо на вертолете из аэропорта Малаги, либо на пароме. Попасть в оба анклава со стороны Марокко достаточно легко, но покинуть анклав, направляясь в Европу, можно только пройдя полноценный пограничный контроль (в Мелилье – в аэропорту, в Сеуте – в порту).

При этом автономные города, будучи тесно связанными с прилегающими провинциями Марокко, намного опережают их по своему экономическому развитию, что привело к росту контрабанды через испано-марокканскую границу, за счет которой существуют десятки тысяч жителей пограничных районов, приезжая в Сеуту и Мелилью, скупая там товары по низкой цене, а затем продавая их в Марокко по завышенной стоимости. Как отмечает Е.Ю. Винокуров, “в соответствии с положением о первостепенной важности национального фактора можно с уверенностью говорить о том, что... в долгосрочной перспективе... Сеута и Мелилья будут принадлежать Испании, по крайней мере, в обозримом будущем, несмотря на то, что в них проживает крупное марокканское меньшинство. Ситуация не изменится даже в том случае, если численность марокканского населения сравняется с численностью испанского. Вследствие того, что между материнским и окружающим государством лежит экономическая пропасть, Испания способна сохранить анклав с помощью привлекательной экономической политики, предоставления субсидий и т.д. Таким образом, Сеута и Мелилья будут ориентироваться на Испанию, даже если соотношение национального состава приблизится к 50/50. Говорить о передаче власти можно будет только в том случае, если марокканская часть населения станет большинством” [1, с. 127].

Нелегальная иммиграция, будучи одной из главных проблем испано-марокканских отношений, осложняет положение в Сеуте и Мелилье. Поток нелегальных мигрантов проникает в Испанию как сухопутным (через Сеуту и Мелилью), так и морским путем (на Канарские острова). Страны исхода расположены в Северной и – особенно – Западной Африке (Мали, Мавритания и Экваториальная Гвинея), выходцы из них часто погибают у испанских берегов, что вызывает большой общественный резонанс. Правительство прилагает усилия для организации лагерей беженцев, развития сотрудничества со странами исхода по предотвращению нелегального трафика людей, заключения соглашений о реадмиссии. Испания постоянно обращается к Брюсселю за предоставлением помощи при решении этой проблемы, тем более что многие нелегалы рассматривают Испанию лишь как страну-транзитера, направляясь в более благополучные страны Северной Европы. При этом Испания не считает выходцев из этих стран беженцами, хотя большая их часть происходит из африканских стран, в той или иной мере охваченных конфликтами.

Ситуация в Сеуте и Мелилье вызывает беспокойство правозащитников. Здесь происходят

систематические массовые попытки проникновения на территорию Испании со стороны Марокко – сотни людей одновременно пытаются перебраться через высокие заграждения, установленные на границе. Предпочтение отдается немногочисленным сирийским беженцам, для которых организовали специальные пункты, куда они могут обратиться. Но для беженцев из стран Черной Африки, бегущих из зон конфликтов, практически нет шансов запросить политическое убежище в Испании. Оказавшись в испанских анклавах, просители убежища лишены свободы передвижения. Среднее время ожидания решения в Мелилье – три месяца, в Сеуте – пять. Это касается тех, кто не запрашивает официально убежище в полуанклавах. Те, кто запрашивает, могут ждать больше года [7].

Рост нелегальной иммиграции обусловил укрепление границ анклавов, которые отгорожены от марокканской территории тремя шестиметровыми железобетонными стенами протяженностью 12 км, между которыми пять метров и наверху которых острая колючая проволока. Возведение этих дорогостоящих конструкций с помощью новейших технологий вызвало серьезную критику в мировом сообществе, появились сравнения с Берлинской стеной и стеной, отделяющей Израиль от Западного берега р. Иордан [8]. Целесообразность подобных сооружений была в очередной раз поставлена под сомнение в декабре 2016 г., когда стену, отделяющую Марокко от Сеуты, одновременно смогли преодолеть более 400 беженцев, а всего за 2016 г. через лагерь Сеуты и Мелильи прошло 6400 беженцев [9]. Можно согласиться с мнением российского исследователя Э.В. Саламова, который считает, что «несмотря на все усилия, предпринимаемые сторонами для борьбы с “нелегалами”, в последние годы число иммигрантов, пересекающих границу через территорию Сеуты и Мелильи, значительно увеличилось. Это доказывает то, что проблема нелегальной иммиграции через территорию городов далека от разрешения: ни экономические меры, ни возведение стен на данный момент не могут помочь решить проблему, наоборот, лишь усугубляют ее» [10]. Усиление контроля за гражданами, использующими Сеуту и Мелилью в качестве транзитных пунктов по пути на Пиренейский полуостров, является необходимой, но недостаточной мерой борьбы с нелегальной иммиграцией. Более перспективными представляются меры по регулированию иммиграционных потоков и оказанию поддержки иностранным гражданам, легально проживающим и работающим на территории городов. Однако и они не привели к массовой ассимиляции легальных иммигрантов в испанское общество, а, наоборот, способствовали увеличению потоков “нелегалов” через Сеуту и Мелилью

на Европейский континент. Причина этого – большие сложности при получении легального статуса на территории Испании.

Подводя итоги, отметим, что данные автономные города являются примером бесконфликтного существования людей разных национальностей и конфессий при доминировании испанского населения. Представляется, что в обозримой перспективе Испания сохранит Сеуту и Мелилью в качестве части национальной территории. Наиболее возможное обострение ситуации вокруг анклавов может быть связано с исламизацией Марокко, радикализацией политического режима и соответствующими недружественными шагами в отношении Испании, включая военные авантюры. В этом случае Испании, скорее всего, придется рассчитывать на собственные силы при защите своих территорий от возможной агрессии.

Главная задача Запада в данном вопросе – сохранение стабильности в регионе, что как нельзя лучше отвечает интересам Испании. Усилия Мадрида направлены, прежде всего, на предотвращение такого развития политической и экономической ситуации, которое поставило бы страну перед необходимостью укреплять военными средствами ее южную границу. Эта стратегическая цель приобрела особую актуальность в свете последних событий на севере Африки.

## ГИБРАЛТАР

Гибралтар – одна из серьезнейших внешнеполитических проблем Испании. В англо-испанском споре из-за данной территории большое значение приобрели исторические факторы и юридические положения. Гибралтар долгое время находился во владении мавров, захвативших его у вестготов в 711 г. В 1462 г. в ходе Реконксты он перешел во владение Испании. Затем эта территория была захвачена Великобританией в 1704 г. в ходе войны за “испанское наследство”. В 1713 г., по Утрехтскому мирному договору, Испания передала в “полную собственность” британской короне город, замок, порт, оборонительные сооружения и крепости, расположенные в Гибралтаре, однако без сессии территориальной юрисдикции. При этом договор запрещал сухопутную связь и торговлю с прилегающей испанской территорией. Англия не имела права продавать или отчуждать Гибралтар без предварительного предоставления Испании права приобрести его (ст. 10). В 1830 г. Гибралтар был официально объявлен колонией Великобритании. Его значение еще более возросло после открытия в 1869 г. Суэцкого канала, вдвое сократившего путь в Европу из

Индии. Обладание Скалой<sup>1</sup> давало возможность контроля над судоходством в Средиземном море.

Вопрос о Гибралтаре был впервые поднят Испанией в ООН летом 1963 г. 16 декабря 1965 г. XX сессия ГА ООН приняла резолюцию с требованием деколонизации Гибралтара, для чего обеим заинтересованным сторонам предлагалось начать переговоры о будущем этой территории. Переговоры между Испанией и Великобританией начались в 1966 г., однако не привели к конкретным результатам из-за глубоких разногласий в подходе к рассматриваемой проблеме.

Так, испанская сторона интерпретировала оговорку Утрехтского договора о “территориальной юрисдикции” как сохранение за испанским монархом права на суверенитет над Гибралтаром. Отказ Великобритании от обсуждения проблемы суверенитета предопределил срыв переговоров.

Конфликт осложнялся вопросом о территории перешейка. Испания утверждала, что Великобритания незаконно расширила территорию Скалы и, постепенно продвигаясь по перешейку на север, захватила “второй Гибралтар”, то есть дополнительную территорию, помимо предоставленной ей Утрехтским договором. Это характеризовалось Испанией как экспансия, а испанский суверенитет, по ее мнению, распространяется на весь перешеек, который Англия обязана возвратить Испании без дополнительных переговоров. Великобритания отстаивала свои права на указанную территорию, ссылаясь на давность владения ею.

Один из источников спора — отсутствие соответствующих определений того, что на самом деле уступила Великобритания Испании. Утрехтский договор не содержит какую-либо карту или конкретное описание территорий, переданных британской короне, так что ст. 10 является предметом различных интерпретаций с каждой стороны. Согласно этой статье, Великобритания владеет городом и замком Гибралтар вместе с портом, укреплениями и фортами. Испания не признает британского суверенитета над Гибралтаром, так как считает, что единственная часть, которая принадлежит Великобритании, это укрепленный периметр города. Таким образом, договор не распространяется на любую часть перешейка, а его оккупация является незаконной и противоречит принципам международного права.

В 1815 г. во время эпидемии желтой лихорадки Британия уведомила Испанию, что намерена строить казармы на перешейке, и здания остались после

этого. Аэропорт был построен в 1938 г., в то время как в Испании шла гражданская война.

В испанской официальной терминологии всегда используется слово “заграждение” (*verja*) вместо “граница”, так как Мадрид не признает наличия границы там, где считает территорию своей. Соединенное Королевство опирается на то, что оно владеет территорией южной части перешейка де-факто, и что имело место “непрерывное владение перешейком в течение длительного периода”.

Кроме того, по мнению Великобритании, обычной международной практикой в то время было то, что все территориальные уступки предоставлялись с учетом расширенной окружающей площади, эквивалентной длине двух пушечных выстрелов. Спор о том, насколько далеко от Гибралтара на север распространяется “несомненное право” Великобритании, продолжался десятилетия, и в итоге было принято считать, что оно распространяется на расстояние двух пушечных выстрелов между британскими и испанскими фортификациями, и эта территория рассматривалась в качестве “нейтральной территории”.

По мнению испанской стороны, согласно Утрехтскому договору, Гибралтар не может обрести независимость помимо воли Испании, а принцип самоопределения не может применяться в ущерб принципу территориальной целостности. Однако, Великобритания 10 сентября 1967 г. провела среди жителей Гибралтара референдум, в ходе которого 12138 человек высказались за британское подданство и лишь 44 человека — за испанское. Такой результат объяснялся как антипатией жителей Гибралтара к франкистскому режиму, так и значительно более высоким уровнем жизни в Гибралтаре, чем в прилегающих районах Испании.

Результаты референдума не были признаны ни ООН, в резолюциях которой никогда не ставился вопрос о самоопределении Гибралтара, а лишь о его деколонизации, ни Испанией. В 1969 г. парламентом Гибралтара была принята конституция, предоставившая ему статус самоуправления. В ответ на эти действия в июне 1969 г. Испания ввела его полную экономическую блокаду. Была закрыта сухопутная граница, прекращены телеграфная и телефонная связь и морские перевозки. Франкистский режим запретил полеты самолетов НАТО над испанской территорией с посадкой в Гибралтаре. Испанским гражданам было запрещено работать в Гибралтаре, вследствие чего гибралтарским властям пришлось привлекать рабочую силу из других стран, в основном — из Марокко (между прочим, Утрехтский договор запрещал маврам и евреям селиться в Гибралтаре).

<sup>1</sup> Скала — принятое в Испании название Гибралтарской скалы, подразумевающее и территорию Гибралтара в целом.

В постфранкистский период испанское правительство, поддерживаемое всеми политическими силами страны, продолжало добиваться суверенитета над данной территорией. Первым внешнеполитическим шагом правительства Ф. Гонсалеса стало открытие с декабря 1983 г. пешеходного сообщения между Испанией и Гибралтаром. Испания многократно заявляла, что намерена добиваться восстановления «территориальной целостности» страны мирными средствами, путем диалога на базе резолюций ООН при уважении законных прав населения Гибралтара. Со своей стороны, Великобритания продолжала занимать весьма жесткую позицию, полная отмена блокады выдвигалась в качестве предварительного условия согласия Великобритании на прием Испании в ЕС.

Испано-британские секретные переговоры по проблеме Гибралтара привели к подписанию 27 ноября 1984 г. Брюссельской декларации, самым важным положением которой стало согласие Великобритании на обсуждение «вопросов суверенитета» над Гибралтаром. Этот вопрос имеет две стороны: восстановление суверенитета над самим городом, что подразумевает денонсацию Утрехтского договора, и суверенитета над перешейком – территорией, незаконно оккупированной Великобританией, на которую она не имеет никаких юридических прав. В качестве ответной меры Испания брала на себя обязательство полностью снять блокаду Гибралтара, в документе была зафиксирована свобода передвижения людей, товаров и транспортных средств между Гибралтаром и Испанией. Соглашение встретило одобрение со стороны западных стран и получило широкую поддержку в самой Испании. В английских политических кругах толкование Брюссельской декларации было несколько иным. Вновь раздались голоса, требовавшие тщательного учета интересов гибралтарского населения, вплоть до его самоопределения. При этом подчеркивалось, что согласие обсуждать «вопросы суверенитета» не означает восстановления испанского суверенитета над Гибралтаром.

5 февраля 1985 г. Испания в соответствии с Брюссельской декларацией полностью сняла блокаду Гибралтара, были восстановлены все виды связи между этой территорией и Испанией. В тот же день в Лондоне начались англо-испанские переговоры о будущем Гибралтара. В ходе переговоров испанская сторона предложила два варианта решения проблемы: сдача этой территории Испанией в аренду Великобритании или создание англо-испанского кондоминиума, подразумевающего «разделенный суверенитет» (сосуверенитет). Оба решения означали денонсацию Утрехтского договора и замену

его более современным соглашением, включающим установление конечного срока, по истечении которого Гибралтар станет частью Испании. Британская сторона ограничилась заявлениями о том, что Гибралтар является собственностью британской короны и может оставаться таковой и в будущем с тем же уровнем зависимости, как Австралия или Канада. Наиболее ощутимым результатом переговоров стало соглашение о совместном использовании построенного Великобританией в годы гражданской войны на территории перешейка аэродрома и строительстве второго аэровокзала с выходом на испанскую территорию. Дальнейшие переговоры не привели к конкретным результатам. Это дает основание сделать вывод о том, что Испания пошла на односторонние уступки Великобритании и согласилась открыть границу без надежных гарантий скорого возвращения Гибралтара.

Важнейшее стратегическое положение спорной территории, наличие крупнейшей военно-морской базы предопределило пристальное внимание к ней со стороны западных держав. Проблема Гибралтара была тесно связана с другими внешнеполитическими приоритетами Испании – вступлением страны в НАТО и ЕС. С одной стороны, представлялось весьма маловероятным, что альянс когда-либо согласился бы на возвращение территории, занимающей такое важное стратегическое положение, стране, не являющейся ее членом. С другой стороны, вступление Испании в НАТО означало ее подключение к многостороннему военно-политическому союзу, членом которого являлась и Великобритания, что вело к признанию системы военного командования альянса и, в частности, командования военно-морскими силами, расположенного в Гибралтаре и возглавляемого британским адмиралом. Проблема осложнялась тем фактом, что на военной базе в Гибралтаре может находиться ядерное оружие, размещение которого на испанской территории запрещено решением парламента.

Не в последнюю очередь именно в связи с проблемой Гибралтара было принято решение об отказе от вхождения Испании в военную организацию НАТО. Лишь на состоявшейся в октябре 1997 г. встрече министров обороны стран альянса командование ГИБМЕД было упразднено, разделительная линия между средиземноморским (где представлена Испания) и атлантическим (где она не представлена) командованиями, пролежавшая через Гибралтар, была сдвинута на Запад. Таким образом, Испания добилась того, чтобы Канарские острова и 62-мильная зона по их периметру стали находиться под «зонтиком» средиземноморского, а не атлантического командования НАТО.

В 2000 г. между Великобританией и Испанией было достигнуто соглашение о признании “компетентных властей” в Гибралтаре (прежде Испания отказывалась признавать гибралтарское правительство, суд и полицию, а также выданные ими документы). Позиция Великобритании состоит в том, чтобы не принимать никакого решения без согласия населения этой территории. Эта позиция несколько смягчилась к 2002 г., когда министр иностранных дел правительства Т. Блэра Дж. Стро, который видел в Гибралтаре препятствие для сближения Великобритании с Евросоюзом, посетил его и объявил, что Великобритания готова поделиться Скалой с Испанией. В этих условиях политические партии Гибралтара при поддержке британской оппозиции провели 7 ноября 2002 г. референдум по вопросу: “Вы согласны с тем, чтобы Великобритания и Испания разделили суверенитет над Гибралтаром?” В референдуме приняло участие около 88% избирателей, из них отрицательно ответили 98.97% (17900 человек) голосовавших, только 187 (1.03%) человек высказались за это предложение [11]. Британские власти заявили, что не будут менять статус территории вопреки воле гибралтарцев. Испания сохранила в силе введенные ею ограничения на телефонную связь, авиационное и морское сообщение с этой территорией.

При социалистическом правительстве Х.-Л. Родригеса Сапатеро был образован трехсторонний форум по Гибралтару, состоявший из правительств Испании, Великобритании и Гибралтара, результатом работы которого стало достижение 25 июня 2006 г. соглашения о совместном использовании аэропорта, выплате пенсий гражданам Испании, работающим на территории Гибралтара, телекоммуникациях, порядке пересечения границы и об открытии на территории колонии филиала испанского Института имени Сервантеса. 21 июля 2009 г. состоялся первый за всю историю официальный визит министра иностранных дел Испании М.А. Моратиноса в Гибралтар. Этот визит был назван властями историческим и символическим, а правой оппозицией – провокационным. Временное улучшение отношений не привело к исчезновению различных инцидентов и, в частности, противостояний между кораблями ВМС Великобритании и патрульными кораблями гражданской гвардии Испании в спорных водах (имеются в виду воды в радиусе менее трех миль от берегов Гибралтара, которые не упоминаются в Утрехтском договоре как территориальные воды Великобритании и которые Испания не признает таковыми) [12].

Правые силы Испании традиционно занимают более жесткую позицию. В августе 2013 г. министр

и иностранных дел Х.М. Гарсия Маргальо заявил о планах по введению налога на въезд и выезд из Гибралтара, ограничению на использование воздушного пространства и повышению налогов на собственность в Испании для жителей данной территории. В ответ правительство Гибралтара обвинило испанскую сторону в том, что она препятствует свободному лову рыбы в спорных водах, а также в организации многочасовых очередей на пограничном контроле.

Несколько слов о современном положении самого Гибралтара.

Территория занимает стратегическое положение над Гибралтарским проливом, соединяющим Средиземное море с Атлантическим океаном. Там же находится военно-морская база НАТО. Гибралтар является членом ЕС через Великобританию (с 1973 г.) На него не распространяется общая сельскохозяйственная политика ЕС, шенгенские соглашения; между этой территорией и Испанией сохраняется пограничный контроль, она не входит в таможенный союз, поэтому там нет НДС. Гибралтар – единственная территория, которая располагает особым статусом в ЕС. Его налоговая система практически идентична налоговой системе Гонконга. Большинство населения – граждане ЕС и граждане Великобритании. В 2004 г. жители Гибралтара впервые приняли участие в выборах в Европарламент (по избирательному округу Юго-западной Англии).

Главой государства является королева Елизавета II. Законодательная власть принадлежит палате собрания (18 членов, из которых 17 избираются населением на четыре года, а спикер назначается резолюцией парламента). Со времени принятия конституции 1969 и 2006 гг. наблюдается повышение уровня самоуправления. В Гибралтаре как заморской территории есть губернатор, назначаемый британской королевой, который отвечает за безопасность территории, осуществляет связь между ней и британским правительством, распускает парламент и следит за исполнением законов. Правительство избирается на четыре года. Имеются три основные политические партии: Социалистическая лейбористская партия Гибралтара (лидер Ф. Пикардо); Социал-демократическая партия Гибралтара (лидер П. Каруана); Либеральная партия (лидер Дж. Гарсия). С 2011 г. у власти находится альянс Социалистической лейбористской и Либеральной партий, главой правительства является старший министр Ф. Пикардо.

В анклав развиты туристическая индустрия (около 6 млн туристов в год), банковское и финансовое дело, в том числе оффшорное, судостроение и судоремонтная отрасли промышленности.



В последние 10 лет быстро росло количество офисов различных онлайн-казино и букмекерских контор. Экономика ориентирована на обслуживание военно-морской и военно-воздушной баз Великобритании, транзитного порта (заходит около 300 судов в день) и иностранных туристов.

Площадь Гибралтара – 6.5 км<sup>2</sup>, высота скалы – 426 м. Население составляет около 30 тыс. человек; средняя плотность населения – около 4500 человек на км<sup>2</sup> (одна из самых высоких в мире). В Гибралтаре существует единственный в мире аэропорт, на взлетной полосе которого установлен шлагбаум, поскольку она пересекается с автомобильным шоссе. Проблема острой нехватки территории решается путем осушения прилегающего морского побережья. В последнее время значительную долю населения составляют недавние легальные и нелегальные мигранты – выходцы из Индии, Пакистана, Марокко и Черной Африки. Официальный язык – английский, разговорный – янито (*llanito*), который представляет собой андалусийский диалект испанского языка при сильном влиянии английского и других языков.

Символы принадлежности Британии – полицейские в британской форме, красные телефонные будки, двухэтажные автобусы и др. – можно встретить на всей территории Гибралтара. Несмотря на смешанный характер населения, образ жизни большинства жителей по преимуществу британский, но со средиземноморским колоритом. Жители Гибралтара представляют собой уникальную общность, тесно связанную с Великобританией в культурном, экономическом и политическом плане, – общность, образовавшаяся в результате смешения средиземноморской (география) и англо-саксонской культуры (система управления, судопроизводства и образования) [1, с. 132].

Исчезновение франкистского режима, вступление Испании в НАТО и ЕС, открытие границы, приведшее к беспрецедентному экономическому буму, развитию туризма, ликвидации безработицы, сделали неизбежным процесс “естественной интеграции” территории Гибралтара и прилегающей испанской территории. Эта “естественная интеграция” означает процесс сближения жителей обеих территорий, широкие контакты между ними, выравнивание уровня жизни, приобретение собственности и т.п. Такие процессы, по мнению испанской стороны, необходимо всячески стимулировать, чтобы население территории увидело преимущества возможного присоединения к Испании.

Результаты английского референдума о выходе из ЕС напрямую затрагивают испано-британский спор из-за Гибралтара. Дело в том, что его жители

почти единогласно голосовали против Брексита (95.9%). Это связано с тем, что Гибралтар является одним из наиболее богатых регионов ЕС, это офшорная зона, финансовый сектор которой тесно связан с Евросоюзом. В Испании результаты референдума были восприняты как историческая возможность сдвинуть конфликт с мертвой точки. Так, и.о. министра иностранных дел Х.М. Гарсия-Маргальо заявил, что теперь у Испании есть шанс получить Гибралтар в совместное управление и “поднять испанский флаг над Скалой” [13].

Испании удалось добиться согласия Евросоюза включить вопрос о статусе Гибралтара в обсуждение условий выхода Великобритании из ЕС с предоставлением Испании права решающего голоса в этом вопросе. В ответ на это, после консультаций с главным министром Гибралтара Ф. Пикардо, премьер-министр Великобритании Т. Мэй заявила, что намерена и впредь твердо защищать интересы данной территории и ее жителей, а Великобритания “никогда не согласится на такие условия, при которых жители Гибралтара вопреки изъявленному ими в свободной, демократической форме желанию будут управляться другой страной, как никогда не согласится договариваться о передаче суверенитета, с которой Гибралтар не согласен” [14]. Вопрос о Гибралтаре вызвал ожесточенную полемику в Британии, где в прессе появились сравнения с ситуацией вокруг Фолклендских островов, когда М. Тэтчер послала “военные подразделения через полмира, чтобы защитить другую немногочисленную группу британцев от другой испаноязычной страны” [14].

Испанский опыт урегулирования территориального спора вокруг Гибралтара представляет не просто академический интерес, но и важен как реальный практический опыт многолетних и сложных переговоров. При этом в Испании даже существует политический консенсус по данной проблеме. Окончательное решение территориального спора вокруг Гибралтара – дело далеко не близкого будущего, и прежде всего это решение необходимо искать на путях развития интеграционных процессов в Европе.

\* \* \*

В британских и марокканских средствах массовой информации нередки сравнения проблем Сеуты/Мелильи и Гибралтара. Испанское правительство, а также жители самих анклавов решительно отвергают эти сравнения, ссылаясь на то, что Сеута и Мелилья являлись испанскими городами задолго до того, как образовалось королевство Марокко, которое является ничем иным, как наследником

марокканского султаната XVII в., в то время как Гибралтар — это заморская территория Великобритании, статус которой закреплен Утрехтским договором и, следовательно, он никогда не был частью Соединенного Королевства. По мнению Мадрида, Мелилья была частью Испании практически с начала существования независимого испанского государства, причем принадлежит Кастилии дольше, чем некоторые другие испанские регионы, например, Наварра. Утверждается также, что никакой связи с бывшими марокканскими династиями не существует, иначе Испания была бы до сегодняшнего дня частью Марокко. Владение этими территориями, в отличие от ситуации с Гибралтаром, официально признано на международном уровне многими наднациональными организациями и закреплено в соглашениях различного характера. Гибралтар, в отличие от Сеуты и Мелильи, входит в список территорий, подлежащих деколонизации, и Испания ни при каких условиях не откажется от притязаний на него. Подавляющее большинство жителей Гибралтара в первую очередь ощущают свою принадлежность к нему и только потом к Великобритании, тогда как население Сеуты и Мелильи в первую очередь чувствует свою принадлежность к Испании, а лишь потом — к Сеуте и Мелилье.

Однако аналогии в положении Гибралтара, с одной стороны, и Сеуты и Мелильи — с другой, прослеживаются весьма четко. Это сложность и запутанность юридических положений, в случае Гибралтара восходящих к началу XVIII в., важное стратегическое положение, необходимость соблюдения прав абсолютного большинства населения, тяготеющего не к примыкающей, а к отдаленной территории и говорящей на ее языке, экономические интересы и вопросы международного престижа государств, вовлеченных в конфликт. Следует добавить, что в обоих случаях как национальные правительства стран, обладающих данными спорными территориями в настоящее время, так и проживающее там население отвергают эти претензии подавляющим большинством.

Итак, вполне очевидно, что и Гибралтар, и Сеута/Мелилья для Испании, Марокко и Великобритании являются серьезными внешне- и внутриполитическими проблемами, требующими продуманного и взаимоприемлемого решения. В настоящее время можно с высокой долей вероятности утверждать, что в обозримом будущем существенных изменений в положении анклавов не произойдет, и Сеута и Мелилья будут по-прежнему принадлежать Испании, а Гибралтар — Великобритании.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Винокуров Е.Ю. *Теория анклавов*. Калининград, Terra Балтика, 2007. 341 с. [Vinokurov E. Yu. *Teoriya anklavov* [The Theory of Enclaves]. Kaliningrad, Terra Baltica, 2007. 341 p.]
2. Павлова Ю.А. *Политика Испании в отношении спорных территорий в Западном Средиземноморье*. [Pavlova Yu.A. *Politika Spanii v otnoshenii spornykh territorii v Zapadnom Sredizemnomor'e* [Spanish Policy Towards the Disputed Territories in the Western Mediterranean]] Available at: <http://www.comparativepolitics.org/jour/article/view/333/359> (accessed 12.10.2016).
3. González M. *Defensa refuerza Ceuta y Melilla*. Available at: [http://elpais.com/diario/2002/07/13/espana/1026511207\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2002/07/13/espana/1026511207_850215.html) (accessed 28.07.2016).
4. *Instrumento de Adhesión del Reino de España al Tratado del Atlántico Norte*. Available at: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1982-12535> (accessed 30.07.2016).
5. Martínez de Rituerto R. *Seis claves para entender la Alianza*. Available at: [http://internacional.elpais.com/internacional/2009/04/06/actualidad/1238968811\\_850215.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2009/04/06/actualidad/1238968811_850215.html) (accessed 28.07.2016).
6. *Активное участие, современная оборона. Стратегическая концепция обороны и обеспечения безопасности членов Организации североатлантического договора*. [Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization (In Russ.).] Available at: [http://www.nato.int/strategic-concept/pdf/Strat\\_Concept\\_web\\_rus.pdf](http://www.nato.int/strategic-concept/pdf/Strat_Concept_web_rus.pdf) (accessed 05.09.2016).
7. *Система приема беженцев в Испании потерпела крах* [The System of Refugee Reception in Spain Has Failed (In Russ.).] Available at: <http://russia-now.com/156791/%D1%81%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%BC%D0%B0-%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%B5%D0%BC%D0%B0-%D0%B1%D0%B5%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D1%86%D0%B5%D0%B2-%D0%B2-%D0%B8%D1%81%D0%BF%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B8-%D0%BF%D0%BE%D1%82/> (accessed 13.01.2017).
8. Drago T. *Spain: From the Berlin Wall to Ceuta and Melilla*. Available at: <http://www.ipsnews.net/2005/10/spain-from-the-berlin-wall-to-ceuta-and-melilla/> (accessed 13.01.2017).
9. *Más de 6.400 migrantes y refugiados pasaron por los CETI de Ceuta y Melilla en 2016*. Available at: <http://www.publico.es/sociedad/migrantes-y-refugiados-ceti-ceuta.html> (accessed 13.01.2017).

10. Саламов Э.В. *Проблема Сеуты и Мелильи в испано-марокканских отношениях*. [Salamov E.V. *Problema Seuty i Melil'i v ispano-marokkanskikh otnosheniyakh* [The Problem of Ceuta and Melilla in Spanish-Moroccan Relations]] Available at: <http://cheloveknauka.com/problema-seuty-i-melili-v-ispano-marokkanskikh-otnosheniyah#ixzz4PJg9qZAv> (accessed 05.10.2016).
11. *El 99% de los gibraltareños rechaza la soberanía compartida*. Available at: <http://www.elmundo.es/elmundo/2002/11/07/espana/1036658799.html> (accessed 05.10.2016).
12. *La Marina inglesa acosa a naves de la Guardia Civil en aguas de Gibraltar*. Available at: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/11/15/espana/1258312223.html> (accessed 05.10.2016).
13. *Spain Seeks to Jointly Govern Gibraltar after Brexit*. Available at: [www.uk.reuters.com/article/uk-britain-eu-gibraltar-idUKKCNOZA169](http://www.uk.reuters.com/article/uk-britain-eu-gibraltar-idUKKCNOZA169) (accessed 05.10.2016).
14. *Лондон недоволен включением Гибралтара в процесс Брекзита* [London Is Dissatisfied with the Inclusion of Gibraltar in Brexit Process (In Russ.)] Available at: <http://www.bbc.com/russian/news-39472620> (accessed 20.04.2017).

**GIBRALTAR, CEUTA AND MELILLA: SPANISH TERRITORIAL PROBLEMS**

*(World Economy and International Relations, 2017, vol. 61, no. 9, pp. 89-99)*

*Received 06.03.2017.*

*Ekaterina G. CHERKASOVA (Katya\_Moscow@inbox.ru),*

*Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow 117997, Russian Federation.*

*The article is dedicated to one of the most important problems of Spain's foreign policy – territorial, namely the problem of two Spanish enclaves located on the territory of Morocco – Ceuta and Melilla, as well as Gibraltar. The historical and legal provisions form the basis of arguments of Spain, Morocco and Great Britain substantiating their claims to these disputed territories. A comparison is made between the problems of Ceuta/ Melilla and Gibraltar. Particular attention is paid to the question of whether Ceuta and Melilla are covered by NATO's security guarantee. Morocco is using the issue of Ceuta and Melilla as an instrument to exert pressure on Spain in order to get benefits in other areas, including immigration, trade and fishing as well as to change its position on the Western Sahara. It is emphasized that illegal immigration mostly from sub-Saharan countries is one of the main problems in Spanish-Moroccan relations, complicating the situation in Ceuta and Melilla. This problem is far from being resolved. The Anglo-Spanish dispute over Gibraltar is determined by its important strategic position and the presence of the NATO naval base. The necessity to respect the rights of an absolute majority of its population is empathized. For the UK, the question of Gibraltar is primarily associated with the challenge of maintaining its military-strategic position in the Mediterranean, for Spain – with the problem of its sovereignty and territorial rights. Currently, there is a process of “natural integration” between Gibraltar and adjacent Spanish territory. Spanish experience in resolving the territorial dispute over Gibraltar is important as a practical experience of long-term and complex negotiations. Its final solution must be sought through development of integration processes in Europe. The main task of the Western countries regarding Spanish territorial problems is the maintenance of stability in the region, which perfectly meets the interests of Spain. Madrid's efforts are focused primarily on prevention of such development of political and economic situation, which would force the country to strengthen its southern border by military means. This strategic objective has become particularly relevant in the context of recent events in North Africa.*

*Keywords: Spain, Ceuta, Melilla, Gibraltar, Morocco, Great Britain, foreign policy, NATO, defense, security, EU, North Africa.*

*About author:*

*Ekaterina G. CHERKASOVA, Candidate of History, Senior Researcher.*

**DOI:** 10.20542/0131-2227-2017-61-9-89-99