УДК 327

Наталья АНИКЕЕВА

Наталья КАПИТОНОВА

ПРОБЛЕМА ГИБРАЛТАРА В БРИТАНО-ИСПАНСКИХ ОТНОШЕНИЯХ В КОНТЕКСТЕ БРЕКЗИТА

Статья поступила в редакцию 01.04.2020

Аннотация. В статье проанализирована проблема статуса Гибралтара в британо-испанских отношениях в контексте брексита. Положения Утрехтского договора 1713 г. не позволяют Британии и Испании прийти к компромиссу и окончательно разрешить давний спор. Соединенное Королевство считает вопрос о статусе Гибралтара раздражителем британо-испанских отношений. Оспариваемая территория не стремится вернуться под юрисдикцию Испании, о чем свидетельствуют результаты референдумов 1967 г. и 2002 г. В ходе британо-испанских переговоров по вопросам регионального сотрудничества, которые состоялись в 2004 г., стороны объявили о создании Форума «Диалог по Гибралтару». В 2006 г. в рамках первой министерской встречи Форума было подписано Кордовское соглашение, в котором не упоминалась проблема суверенитета, а также другие связанные с ней спорные положения. Документ решал ряд конкретных вопросов, в частности свободу передвижения в соответствии с одним из основополагающих принципов ЕС. Испания восприняла выход Британии из ЕС как удобный случай решить затянувшийся спор с Лондоном. Испании удалось укрепить свои позиции по гибралтарскому вопросу, заручившись поддержкой Еврокомиссии и Евросовета. Решение Британии о брексите поставило гибралтарцев в трудное положение: они не хотят покидать Евросоюз, но в то же время намерены сохранить принадлежность британской короне.

Ключевые слова: Испания, Великобритания, Европейский союз, Гибралтар, брекзит.

Проблема Гибралтара: история вопроса

Утрехтский договор 1713 г., положивший конец войне за испанское наследство, не дает Великобритании и Испании прийти к компромиссу и окончательно разре-

© **Аникеева Наталья Евгеньевна** – д.и.н., профессор кафедры истории и политики стран Европы и Америки МГИМО МИД России. **Адрес:** 1194554, Россия, Москва, проспект Вернадского, 76. **E-mail:** anikeevan@yandex.ru

© **Капитонова Наталья Кирилловна** – д.и.н., профессор кафедры истории и политики стран Европы и Америки МГИМО МИД России. **Адрес:** 1194554, Россия, Москва, проспект Вернадского, 76. **E-mail:** nkapitonova@mail.ru

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope620206475>

шить давний спор вокруг Гибралтара («Скала»). Он касается сухопутных границ, территориальных вод и воздушного пространства, переданных Испанией Британии в 1713 г. По мнению Мадрида, перешеек был оккупирован, поэтому нынешняя граница с Гибралтаром незаконна. Испания также не признает британскими владениями территориальные воды и воздушное пространство, о которых не сказано в Утрехтском договоре.

Гибралтар занимает важное стратегическое положение: заполучив в 1713 г. его, а также Минорку, Британия смогла контролировать вход в Средиземное море. Ее господство на морях, согласно определению первого лорда Адмиралтейства адмирала Фишера, высказанному накануне Первой мировой войны, зависело от обладания «пятью стратегическими ключами» – крупными базами в Дувре, Гибралтаре, Александрии, Сингапуре и на мысе Доброй Надежды, которые «запирают мир» [Reynolds, 2019: 28].

Особое стратегическое значение Скала приобретала в ходе двух мировых войн XX столетия: она была важным пунктом на пути союзных конвоев из США в Африку и на Ближний Восток, здесь располагался штаб Североатлантического командования, на испанской территории был построен аэродром, получали дозаправку союзные военные корабли, с которых осуществлялась в ноябре 1942 г. высадка в Северной Африке. Это стало возможным благодаря удержанию Испании в положении нейтралитета в двух войнах, хотя риск захвата ею Скалы, особенно в тяжелом для Британии 1940 г., всегда был высоким. Черчилль чутко реагировал на угрозу Гибралтару, делая все, чтобы не спровоцировать отказ Испании от нейтралитета, предлагая каудильо Франко экономические и другие выгоды, но не связывая себя обязательствами отказаться от Скалы после войны [Gilbert, 1983: 816].

Гибралтар был важным пунктом при проведении военных операций Соединенного Королевства в послевоенный период, в частности, в 1951 г. против Ирана, в 1956 г. – против Египта. Он имеет важное значение не только для Великобритании, помогая ей поддерживать сокращающееся геополитическое влияние в мире, но и для США, активно использующих его глубоководный порт, а также безопасную гавань для своих кораблей. Порт Гибралтара – самый доступный для американских атомных подлодок в Средиземном море: заход в него не требует заблаговременного предупреждения и исполнения множества бюрократических формальностей, необходимых при заходе в порты других стран-членов НАТО. Если бы Скалой владела Испания, а также в случае установления над ней совместного британо-испанского суверенитета, США утратили бы это преимущество. Гибралтар особенно важен для Вашингтона в последние десятилетия, помимо прочего и для сбора развединформации в связи с войнами на Ближнем Востоке – операциями «Буря в пустыне», «Щит пустыни», «Свобода Ирака» и другими, а также угрозой со стороны ИГИЛ¹ и возросшей активностью России в этом регионе.

Переговорный процесс между Лондоном и Мадридом на современном этапе был инициирован ООН в 1966 г., но не дал результатов. На состоявшемся 10 сентября 1967 г. референдуме подавляющее большинство гибралтарцев проголосовало против перехода под испанский суверенитет (99,6% при явке 96%). В свою очередь,

¹ ИГИЛ – террористическая организация, запрещенная в РФ.

Великобритания, ссылаясь на волеизъявление населения Гибралтара, отказалась признать резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1968 г, призывающую ее передать эту территорию Испании в начале 1969 г. В ответ испанское правительство объявило в июне 1969 г. о полной экономической блокаде британских владений на своей южной окраине, прекратило телеграфную, телефонную связь и морские перевозки, а также запретило испанским гражданам работать в Гибралтаре. Ситуация смягчилась только после смерти Франко в 1975 г.

Последняя резолюция Генеральной Ассамблеи ООН относительно Гибралтара была принята в 1974 г. С тех пор каждый год принимаются единогласные решения, которые требуют от обеих конфликтующих сторон проводить переговоры для полного урегулирования спора вокруг Скалы.

Соединенное Королевство считает проблему Гибралтара постоянным раздражителем британо-испанских отношений. При этом в отличие от лидера тори М. Тэтчер, жестко отстаивавшей британские интересы на переговорах с Ф. Гонсалесом после победы в Фолклендской войне, лейбористы во главе с Т. Блэром, окрыленные успехом в урегулировании многовекового североирландского конфликта, попытались решить не менее сложную гибралтарскую проблему путем компромисса. Они воспользовались дружескими отношениями, установившимися между британским премьер-министром и его испанским коллегой Х.-М. Аснаром, что позволило отодвинуть трудные вопросы на второй план. В 2001 г. было объявлено о планах заключить между Мадридом и Лондоном соглашение о будущем Гибралтара, включая его суверенитет. Идя навстречу Испании в этом вопросе, Блэр надеялся на поддержку Мадридом британо-американского плана вторжения в Ирак.

Возможно, эта попытка и была бы успешной, если бы не вмешались сами гибралтарцы. Они не пожелали стать разменной картой в британо-испанских отношениях и упредили введение сторонами совместного суверенитета в Гибралтаре, проведя в ноябре 2002 г. референдум по этому вопросу. Он дал предсказуемый, но в то же время ошеломляющий результат: против совместного суверенитета вновь проголосовало более 99% гибралтарцев при явке 88%. Референдум вызвал недовольство Испании, отвергнувшей его итоги как не имеющие юридической силы.

После нового раунда британо-испанских переговоров по вопросам регионального сотрудничества, состоявшихся в октябре 2004 г., стороны объявили о создании Форума «Диалог по Гибралтару» с «открытой повесткой дня», в рамках которого Скала получала собственный голос. Соглашения и решения Форума требовалось согласовывать с каждой стороной, включая Гибралтар; один раз в год должны были проводиться встречи на уровне министров [Аникеева, 2016: 179].

Потерпев неудачу, Блэр занялся нормализацией сообщения между Гибралтаром и Испанией, в частности, улучшением ситуации на границе, которую, по данным Бюро статистики Гибралтара за декабрь 2016 г., ежедневно пересекало свыше 14 тыс. человек (более половины из них – испанцы), а в конце 2019 г. – в два раза больше [Embers of Empire... 2019: 82; Spain and Britain... 2019]. 18 сентября 2006 г. в рамках первой министерской встречи Форума было подписано Кордовское соглашение, решающее конкретно проблему свободы передвижения между двумя соседями в соответствии с одним из основополагающих принципов ЕС, а также такие вопросы, как совместное использование аэропорта, выплаты пенсий работающим в

Гибралтаре испанцам, улучшение телекоммуникаций. В Гибралтаре состоялось открытие Института Сервантеса.

Несмотря на значительные достижения в урегулировании сложной ситуации, смена правительства в Испании привела к тому, что вопрос о суверенитете так и не был снят с двусторонней повестки. Правительство Народной партии заигрывало с националистами, что привело к снижению престижа Мадрида в глазах гибралтарцев и ухудшило британо-испанские отношения.

Современный этап

Удивляться результату референдумов в «гордом и демократическом британском» Гибралтаре, как пафосно выразился бывший премьер-министр Д. Кэмерон [Cameron, 2019: 674], не следует. Испания сама много сделала для повышения патриотизма гибралтарцев: и установлением в 1969 г. шестнадцатилетней блокады Скалы, и событиями 2013 г., когда Мадрид ограничил движение на испано-гибралтарской границе. Впоследствии, несмотря на соглашение 2006 г., испанская сторона часто прибегала к неоправданным действиям, поступая нерационально и фактически в ущерб себе. Благодаря занятости испанцев в Гибралтаре экономика одной из самых бедных испанских провинций – Кадиса, с 40% безработицей среди молодежи, – получает в казну более 500 млн евро ежегодно. В 2013 г. от взаимодействия с Гибралтаром зависело 18,5% ВВП испанского региона Кампо.

Сюда же можно отнести периодические выпады со стороны Испании, характеризующие Гибралтар как британскую колонию, которая подлежит деколонизации: территория, несмотря на протесты Лондона, включена наряду с шестнадцатью другими в список Специального комитета ООН по деколонизации. Лондон настаивает на том, что после принятия в 1981 г. закона о британском гражданстве Гибралтар считается «британской зависимой», а с 2002 г. «британской заморской территорией» и не обладает присущими колониям особенностями, такими как притеснения или переселение местного населения и пр. Гибралтар имеет свою конституцию, парламент и правительство, и лишь за внешнюю политику, оборону, безопасность и судебную власть отвечает Британия. Скала принадлежит Лондону уже более 300 лет, в то время как Испания владела ею лишь 250 лет.

Одним из недавних демаршей такого рода была попытка Мадрида включить определение Гибралтара как колонии в законодательство ЕС о безвизовых поездках после брексита. По мнению Британии, претензии Мадрида в отношении Скалы в случае деколонизации, как того требует ООН, выглядят проявлением неоимпериализма. Испания также считает анахронизмом сохраняющуюся в Гибралтаре колониальную ситуацию – отмывание денег, уход от налогов, контрабанду табака.

Следует признать, что это не мешает интенсивному обмену туристами между двумя странами. Испания стала одним из наиболее популярных туристических направлений для подданных Соединенного Королевства – в 2017 г. в ней побывало более восемнадцати миллионов британских туристов. Значительная часть из тех, кто направляется на юг Испании, обслуживается аэропортом Гибралтара, среднесуточная интенсивность движения воздушных судов в котором является самой высокой в мире. При этом прямых рейсов из Гибралтара в аэропорты Евросоюза нет, и самолеты вынуждены летать туда через третьи страны. Более полумиллиона под-

данных Соединенного Королевства временно или постоянно проживает в Испании. Великобритания стала вторым крупнейшим зарубежным инвестором в испанскую экономику. В свою очередь, более трехсот испанских компаний инвестируют в британскую экономику [Gibraltar, United Kingdom and Spain..., 2020].

После прихода к власти в Испании М. Рахоя в ноябре 2011 г. британо-испанские отношения развивались в позитивном ключе. Один из своих первых визитов за рубеж Рахой совершил в Лондон в феврале 2012 г.; британский премьер Д. Кэмерон посетил Мадрид в апреле 2013 г. Однако вскоре отношения вновь обострились из-за конфликта в территориальных водах Гибралтара.

Проблема Гибралтара и брекзит

Наряду с Великобританией Гибралтар имел в ЕС целый ряд исключений из общих правил – он не участвовал в Общей сельскохозяйственной и рыболовной политике, Таможенном союзе и Европейских правилах свободного передвижения товаров. Не являясь субъектом международного права, Гибралтар не может самостоятельно подписывать соглашения с Европейским союзом.

Брекзит был воспринят Мадридом как удобный случай решить, наконец, затянувшийся исторический спор с Лондоном. Министр иностранных дел Испании Х.-М. Гарсия-Маргальо предупредил, что голосование в пользу брекзита неминуемо приведет к тому, что испанская сторона поднимет вопрос о Гибралтаре, в том числе о более строгом контроле на границе. Гибралтарцы понимали, что выход из ЕС серьезно ударит по основным сферам экономики: финансовым и страховым услугам, игорному бизнесу и туризму, а также сократит ежедневный приток рабочей силы из Испании. К тому же Брюссель перестанет выступать в роли посредника в испано-гибралтарских спорах, в том числе пограничных, как это было в 2013 г. Неудивительно, что голосование в Гибралтаре против брекзита дало такой результат: около 96% при явке 84% (Скала впервые участвовала в британском референдуме). Тем не менее Британия в целом проголосовала за выход из Евросоюза. Это поставило гибралтарцев в трудное положение: они не хотят покидать Европу, но в то же время намерены сохранить принадлежность британской короне.

К тому же были опасения, отчасти оправдавшиеся, что в пылу полемики вокруг «развода» с Евросоюзом их интересами могут пожертвовать или просто о них забыть. Словно предвидя такую ситуацию и в напоминание правительству, Комитет по делам ЕС Палаты лордов британского парламента обнародовал доклад «Брекзит: Гибралтар», подготовленный по итогам состоявшихся 21 марта 2017 г. дебатов, на которых присутствовал главный министр Гибралтара Ф. Пикардо. Их участники отметили потенциальные экономические последствия (в том числе для туризма, воздушного сообщения, работы портовых служб, финансового сектора) для Гибралтара и прилегающей к нему испанской территории вследствие брекзита, проблему будущего экономических проектов после прекращения финансирования из ЕС, а со временем и из Лондона, а также жизненную заинтересованность сторон в открытой испано-гибралтарской границе. Было также объявлено, что обеспечение интересов Гибралтара и его жителей является моральным долгом Британии. В документе содержался призыв к британскому правительству быть готовым отвергнуть любые притязания Испании на суверенитет, а также определять будущее Гибралтара на пе-

реговорах не с ней (за исключением отдельных аспектов соглашения), а с Евросоюзом [Brexite: Gibraltar – European..., 2016].

Как выяснилось впоследствии, сам подход к переговорам между Брюсселем и Лондоном был у сторон различным: в официальном письме о запуске Статьи 50 (о брексите) от 29 марта 2017 г. Гибралтар не упоминался, несмотря на настоятельные просьбы, переходящие в требования, со стороны Пикардо. Позиция Форин-офис была попросту проигнорирована Департаментом по брекситу. Таким образом, оставалось неясно, получит ли Гибралтар в будущем какие-либо выгоды от торгового соглашения между ЕС и Британией.

В свою очередь, благодаря настойчивому лоббированию Испании, разработанные Брюсселем правила ведения переговоров о «разводе» содержали положение о невозможности распространения на территорию Гибралтара будущего торгового соглашения без предварительного согласия между Испанией и Великобританией. Другими словами, Мадрид настаивал на отдельном рассмотрении проблем Гибралтара, а не в общем пакете с торговыми и другими вопросами. Таким образом, у Испании, которая и без того имела возможность ставить палки в колеса оппоненту на переговорах о «разводе», появилось право вето еще и в связи с Гибралтаром. Испанские СМИ расценили это как двойную победу премьера М. Рахоя, полагавшего, что брекзит позволит Испании утвердить свои права на Гибралтар.

Эта «игра в покер» вызвала возмущение со стороны Пикардо: в своем интервью британскому телевидению он не скрывал недовольства действиями Лондона, а в телефонном разговоре с Т. Мэй отчитал ее за отсутствие консультаций и какого-либо интереса к позиции собственно Гибралтара. Конфликт был улажен лишь после заверений со стороны главы Форин-офис Б. Джонсона, а также заявления Даунинг-стрит о том, что правительство никогда не заключит договоренности по Гибралтару против воли его жителей.

В дополнение к этому дипломатическому инциденту бывший лидер тори М. Ховард еще более усложнил ситуацию, предположив в интервью «Скай ньюс», что Британия готова воевать за Гибралтар подобно тому, как она воевала в 1982 г. за Фолкленды. Его заявление было поддержано военными, в частности известным адмиралом в отставке К. Перри, подчеркнувшим, что британские ВМС, втрое превосходящие испанские, вполне могут «подпалить бороду испанскому королю»¹. Страсти улеглись лишь после заявления Т. Мэй о том, что Великобритания предпочитает не воевать, а вести переговоры, чем и занимается в Брюсселе. Позже она вновь повторила, что переговоров о суверенитете Гибралтара без согласия его жителей не будет.

Впоследствии на Уайтхолле оправдывали допущенную в отношении Гибралтара небрежность нежеланием заранее упоминать его и другие спорные вопросы, чтобы не дать возможности ЕС разработать по ним особую переговорную позицию: «Если бы мы включали все, то европейцы начали бы всему противодействовать» [Shipman, 2018: 135]. Этот же аргумент – угрозу возврата Мадрида к рассмотрению гибралтарского вопроса в ходе пересмотра соглашения о «разводе» –

¹ Гибралтар и брекзит. URL: www.tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/5825973 (дата обращения: 2.12.2019).

использовали сторонники Мэй против упрямых евроскептиков, отвергавших подписанное ею соглашение с Брюсселем.

Предоставление Испании права вето по любому решению, затрагивающему будущие отношения ЕС с Гибралтаром, а также, по сути, и по Соглашению о выходе Британии из Евросоюза (в то время как ст. 50 Лиссабонского договора требует только квалифицированного большинства стран-членов), было расценено Лондоном как отход от Кордовского соглашения. Нынешняя позиция ЕС означает, что проблемы Гибралтара должны решаться на двусторонней основе – между Британией и Испанией. Сравнение двух спорных пограничных вопросов – Северная Ирландия/Ирландская Республика и Гибралтар/Испания – свидетельствует о двойных стандартах ЕС: требуя свободы передвижения через межирландскую границу (и соблюдения Соглашения Страстной пятницы 1998 г., хотя там не шла речь о свободном пересечении границы), он одновременно допускает введение ограничений со стороны Мадрида на границе с Гибралтаром, перечеркивая таким образом Кордовское соглашение.

К угрозе применения вето Испания прибегла накануне ноябрьского 2018 г. саммита ЕС, которым завершались долгие переговоры Лондона и Брюсселя. Они сопровождалась с британской стороны нескончаемой министерской чехардой, а также спорами внутри команды переговорщиков о варианте решения вопроса межирландской границы, которые чуть не сорвали подписание Соглашения о выходе Британии из ЕС. Его финальный текст, включая протокол по Гибралтару и статью 184, признающую британский суверенитет над Скалой, из-за демарша Мадрида не был готов до последней минуты. В итоге ЕС вынужден был уступить требованию нового испанского премьер-министра, лидера социалистов П. Санчеса, поддержанного оппозиционными партиями – Народной и «Граждане – Партия гражданства». Британская сторона, в свою очередь, согласилась с тем, что вопрос о Гибралтаре не войдет в торговое соглашение с Евросоюзом, а подлежит отдельному урегулированию. По итогам саммита проект договора об условиях выхода Великобритании из ЕС был одобрен, в том числе и упомянутая статья 184.

Санчес расценил достигнутое с Лондоном согласие по спорному вопросу как начало двусторонних переговоров по «совместному суверенитету» над Гибралтаром, особо отметив укрепление испанской позиции благодаря поддержке Еврокомиссии и Евросовета [History and Legal Aspects..., 2020].

28–29 ноября 2018 г. Испания и Великобритания подписали четыре меморандума, которые вступили в силу 1 февраля 2020 г. (с даты официального выхода Союзного Королевства из ЕС) и действовали до окончания переходного периода (31 декабря 2020 г.). Самый важный из них – о правах граждан – гарантирует сохранение прав граждан Гибралтара и Испании и их защиту в соответствии с законодательством ЕС. За их соблюдением в Гибралтаре и приграничном испанском регионе Кампо-де-Гибралтар будет следить Объединенный координационный комитет в составе шести представителей гибралтарского правительства, одного представителя Лондона, четверых – Мадрида, двух – из правительства автономного сообщества Андалусия и одного – из местной администрации региона. 26–27 февраля 2020 г. в г. Альхесирас состоялось первое заседание комитета (позже его работа была приостановлена в связи с пандемией коронавируса).

Согласно меморандуму о взаимопонимании по регулированию цен на табак, правительство Гибралтара взяло на себя обязательство постепенно сократить разницу в цене с Испанией до 32%, на момент подписания меморандума она варьировалась от 25 до 48%. Стороны обязались сотрудничать в борьбе с контрабандой табака, организованной преступностью, в вопросах окружающей среды, взаимодействия полицейских и пограничных служб. В январе 2020 г. было объявлено об успешной совместной операции против преступной группировки, занимавшейся незаконной перевозкой мигрантов из Марокко в Испанию через территорию Гибралтара.

Уже после подписания меморандумов, в условиях непреодолимых трудностей, связанных с ратификацией соглашения о «разводе» (патовой ситуации из-за противостояния британского правительства и парламента), Ф. Пикардо предлагал Т. Мэй отозвать ст. 50 Лиссабонского договора. При Б. Джонсоне обстановка вокруг предстоящего брексита еще более обострилась, а отсутствие ясности относительно будущего территории заставило гибралтарцев поддержать действующую власть: на состоявшихся в октябре 2019 г. выборах в Гибралтаре вновь победили либералы во главе с Пикардо, набрав 52,5% [Gibraltar Election: What will..., 2020].

Угроза обвального брексита, которая была снята лишь в конце 2019 г. после внушительной победы консерваторов на внеочередных парламентских выборах, особенно остро воспринималась Гибралтаром, экономика которого получила бы ощутимый удар. Это признавалось в подготовленном британским правительством «Yellow Hammer Document»¹, детали которого просочились в СМИ. В документе подчеркивались негативные последствия брексита без сделки, в том числе введение пограничного контроля между Гибралтаром и Испанией, нехватка продуктов, лекарств и проблема с утилизацией мусора (он вывозится на переработку в Испанию). Вместе с тем были и оптимистичные заявления со стороны гибралтарских властей о собственном производстве воды и электричества, а также готовности жителей к блокаде, которую они уже переживали в прошлом [Gibraltar Looks..., 2020].

Особый статус Гибралтара отражен в Протоколе к соглашению о выходе Великобритании из ЕС [Brexit negotiations: Gibraltar Memoranda of Understanding. Policy Paper, 2019]. Однако в отличие от аналогичного протокола по Северной Ирландии, детально фиксирующего действующие после брексита законы и положения, он написан в общих словах, лишь подчеркивая преимущества свободного передвижения людей и товаров через границу, сотрудничества в вопросах охраны окружающей среды, взаимодействия полицейской и налоговой служб, а также создание совместных координационных комитетов для обсуждения ключевых вопросов будущего Гибралтара. К тому же протокол по Северной Ирландии начинает действовать после окончания переходного периода, в то время как по Гибралтару, напротив, рассчитан на период до его окончания, что делает будущее взаимоотношений территории с Испанией по-прежнему неопределенным.

Таким образом, признав де-юре британский суверенитет над Скалой, Испания де-факто поставила точку в давнем территориальном споре. Теперь речь может ид-

¹ «Yellow Hammer» – название правительственной программы подготовки страны к обвальному выходу из Евросоюза.

ти лишь о совместном управлении зоной, аннексированной Британией в ходе войны за испанское наследство [Прохоренко, 2018: 255].

Заключение

Статус Гибралтара остается проблемным вопросом отношений двух королевств, а его жители не стремятся вернуться под юрисдикцию Испании. [Cuadrado, 2016: 46]. Ценность Гибралтара для Британии превосходит ценность Фолклендских островов, захват которых Аргентиной привел сорок лет назад к полномасштабной войне. Лондон не готов отказаться от военной базы в Гибралтаре, имеющей важное стратегическое значение. Британская сторона уже озвучила предостережение Мадриду не пытаться решить этот давний исторический спор силовым путем. Соединенное Королевство также не может игнорировать мнение жителей территории.

Проблема Гибралтара осложнилась в связи с брекзитом, так как экономически он слишком тесно связан с ЕС. Вместе с тем возвращение суверенитета над Скалой (а точнее – над прилегающими территориями) является одним из главных внешнеполитических приоритетов Испании. В Лондоне полагают, что, получив в виде брекзита исторический шанс, Мадрид будет добиваться установления вначале временного совместного суверенитета, а потом и собственного полного. На данном этапе Испании удалось укрепить свои позиции по гибралтарскому вопросу, заручившись поддержкой Евросоюза.

Как и ожидалось, проблема Гибралтара обострилась в конце декабря 2020 г. в связи с завершением переходного периода и окончательным (с 1 января 2021 г.) выходом Британии из ЕС. Призраком обвального брекзита, генеральной репетицией которого стал связанный с закрытием англо-французской границы хаос в Британии, напугал как власти Гибралтара, так и другие заинтересованные стороны. Правительство Скалы тоже закрыло сообщение с Лондоном, чтобы не допустить проникновения нового штамма коронавируса. В последний момент перед Рождеством Британии и ЕС удалось заключить торговое соглашение, которое, однако, не распространялось на Гибралтар, так как его судьба решалась заинтересованными сторонами (без представителей Брюсселя) отдельно. Это решение, достигнутое 24 декабря, состояло в следующем: сохранить в отношении свободы передвижения людей и перемещения товаров статус-кво, распространив на Гибралтар Шенгенское соглашение, следить за исполнением которого в его морской и воздушной гавани станет испанская сторона совместно с Frontex. Новое соглашение между Британией и ЕС по Гибралтару должно быть разработано в течение полугода.

Учитывая уязвимое положение Гибралтара в связи с выходом Великобритании из Евросоюза, желание его жителей сохранить национальную принадлежность, но при этом оставаться в ЕС, аналитики предлагают следующие варианты будущего:

– Временный совместный суверенитет, который подразумевает статус автономии для Гибралтара, сохранение британского гражданства, членства территории в Евросоюзе, ответственность Мадрида за внешние сношения после брекзита. Этот вариант предлагался Испанией в 1985, 1998 и 2016 гг. Однако в 2002 г. он был отвергнут на референдуме в Гибралтаре. В январе 2020 г. Пикардо высказался за при-

соединение полуанклава к Шенгенской зоне и гибкую границу с ЕС по аналогии с Лихтенштейном¹.

– Аналитики Королевского института Элькано предложили дать Гибралтару статус «Город британской и испанской корон, связанный с ЕС» по типу двух его анклавов на территории Швейцарии или Андорры (совместные монархии, являющиеся главами государства), или в британском варианте – островов Мэн, Джерси и Гернси (автономные, но не независимые территории, формально принадлежащие Великобритании, но связанные с ней как зависимые территории короны, за чьи иностранные дела отвечает Британия) [Molina I., 2014]. При таком варианте Гибралтар остался бы частью ЕС, сохранив при этом связь с британской короной, собственное правительство, добавив к британскому подданству гражданство Европейского союза. Великобритания сохранила бы свою военную базу, хотя внешняя политика, безопасность и иммиграционный вопрос регулировались бы совместно с Испанией. Этот вариант позволил бы совместить участие в ЕС с намерением сохранить принадлежность Британии, если бы не отказ Гибралтара от совместного суверенитета. К тому же он не устраивает и Соединенные Штаты, активно использующие важное стратегическое значение Скалы в своих военных целях. С точки зрения Вашингтона, Мадрид и так поддерживает слишком тесные отношения с Россией, чьи корабли нередко заходят в соседний испанский порт Сеута для дозаправки.

– Разные виды ассоциации, например, сохранение за Гибралтаром особого статуса по типу ассоциации с государством-членом ЕС (Испанией) [Gibraltar, UK and Spain: how Brexit could be an opportunity, 2020] или свободная ассоциация с каким-либо государством – в данном случае Британией – подобно тому, как острова Кука ассоциированы с Новой Зеландией или Пуэрто-Рико – с США. Этот статус признается ООН, но он, как правило, является переходным на пути завоевания полного суверенитета (например, острова Кука) или же интеграции в государство, с которым ассоциировано.

– Интеграция Гибралтара в состав Соединенного Королевства. В пользу этого варианта с 1965 г. выступают гибралтарские лоббистские группы, например, «За интеграцию». Недостатком данного варианта является утрата Гибралтаром особого налогового режима; пострадают также сектор финансовых услуг и достигнутый территорией уровень самоуправления. Этот вариант в настоящее время не считается привлекательным, если только Британия не превратится в федеративное государство (в таком случае Гибралтар мог бы пользоваться статусом, аналогичным Квебеку).

– Интеграция Гибралтара в состав Испании путем создания нового автономного сообщества (наряду с уже имеющимися семнадцатью испанскими), вхождения в состав Андалусии или другими способами. Гибралтар мог бы сохранить особый статус по типу Гонконга. Однако этот привлекательный для Мадрида вариант, учитывая мнение самих гибралтарцев, представляется нереализуемым.

¹ Гибралтар может присоединиться к Шенгену после Brexit. URL: <https://ria.ru/20200118/1563582250.html> (дата обращения: 03.06.2020)

– Расширение самоуправления Гибралтара (по аналогии с Гренландией: обе – зависимые территории государств-членов ЕС, имеют немногочисленное население, обе стали частью Евросоюза в 1973 г.) Этот вариант известен как «противоположный Гренландии» – Гибралтар хотел бы остаться в ЕС, а Гренландия провела в 1982 г. референдум и в течение трех лет вышла из Союза.

– Превращение Гибралтара в суверенное государство, тем более что он имеет собственную конституцию (с 2006 г.) и стабильно действующее правительство. Однако этот вариант осложняется в связи с противоречием между двумя важными принципами международного права – правом наций на самоопределение и правом территориальной целостности суверенных государств. Без международного признания нового государства (что маловероятно) будет невозможно его вступление в ЕС [Bosque, 2018].

Список литературы

Аникеева Н.Е. (2016) Внешняя политика Испании в конце XX – начале XXI века. МГИМО-Университет, Москва. С. 269–270.

Прохоренко И.Л. (2018) Испания: первые итоги работы нового правительства. *Год планеты: ежегодник*. ИМЭМО РАН, Москва. Вып. 2018 г. 255 с.

References

Anikeeva N.E. (2016) Vneshnaya politika Ispanii v konze XX – nachale XXI veka [Foreign policy of Spain]. MGIMO-University, Moscow, pp. 269–270.

Bosque M.M. (2018) Ten Different Formulas for Gibraltar Post-Brexit. DCU. Brexit Institute. *Working paper № 6*.

Brexit: Gibraltar – European Union Committee. [Электронный ресурс]. URL: <https://publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/deucom/116/11609.htm> (accessed: 2.03.2020).

Brexit negotiations: Gibraltar Memoranda of Understanding. Policy Paper. URL: www.gov.uk (accessed: 2.12.2019).

Cameron. D. (2019) For the Record. London, 674 P.

Comparecencia del señor ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Dastis Quecedo, para informar sobre las líneas generales de la política de su departamento. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Sesión nº 8. 21.12.2016. p. 3. URL: http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/CO/DSCD-12-CO-84.PDF (accessed: 15.10.2018).

Cuadrado M.M. (Ed.). (2016) La Union Europea. De la crisis a la Union federal. Madrid: Escolar y Mayo editors S.L., 380 P.

Embers of Empire in Brexit Britain. (2019) Ed. by St. Ward, A. Rasch. London, 82 P.

Ferguson N. (2002) Empire. The Rise and Demise of the British World Order and Lessons for Global Power. London, 32 P.

García-Margallo J. (2015) Todos los cielos conducen a España. Cartas desde un avión. Planeta, Barcelona, 799 P.

Gibraltar Election: What will happen to Gibraltar after Brexit? URL: <https://www.express.co.uk/news/world/1192470/gibraltar-election-results-what-will-happen-to-gibraltar-after-brexit/> (accessed: 2.02.2020).

Gibraltar looks into... URL: <https://www.theneweuropean.co.uk/top-stories/gibraltar-airlifting-food-plans-in-a-no-deal-brexit-1-6261569> (accessed: 2.03.2020).

Gibraltar, UK and Spain: how Brexit could be an opportunity. URL: <https://ukandeu.ac.uk/gibraltar-uk-and-spain-how-brexit-could-be-an-opportunity> (accessed: 1.02.2020).

Gilbert M. (1983) *Finest Hour*. Winston S. Churchill, 1939–1941. London, 816 P.

Mackintyre B. (2014) *A Spy Among Friends*. Philby and the Great Betrayal. London, 194 P.

Molina I. (coord). Hacia una renovacion estrategica de la politica exterior espanola. (2014) /Informe 15/febrero. Real Instituto Elcano-Madrid-Espana, pp. 14–17. URL: <http://www-reinstitutoelcano.org> (accessed: 1.09.2018).

Prokhorenko I.L. (2018) Ispania: pervye itogi raboty novogo pravitelstva. *God planeti: ezhegodnik*. IMEMO RAN, Moscow. 255 P.

Reynolds D. (2019) Islands Stories. Britain and its History in the Age of Brexit. William Collins, London.

Spain and Britain set date to negotiate on post-Brexit Gibraltar. (2019) URL: https://elpais.com/elpais/2019/12/23/inenglish/1577091337_796760.html (accessed: 23.12.2019).

Straw J. (2012). Last Man Standing. Memoirs of a Political Survivor. London. 325 P.

Thatcher M. (1993) The Downing Street Years. London. 746 P.

The economic effects of brexit in the Campo de Gibraltar. Elcano Royal Institute Gibraltar, United Kingdom and Spain: how Brexit could be an opportunity. (2020) URL: <https://ukandeu.ac.uk/gibraltar-uk-and-spain-how-brexit-could-be-an-opportunity> (accessed: 23.02.2020).

The Problem of Gibraltar in British-Spanish Relations in the Context of Brexit

Received 01.04.2020

Authors: Anikeeva N., Professor, Doctor of Sciences (History), Department of European and American Studies, MGIMO-University. **Address:** 76 Vernadsky Ave., Moscow, Russia, 119454. **E-mail:** anikeevan@yandex.ru

Kapitonova N., Professor, Doctor of Sciences (History), Department of European and American Studies, MGIMO-University. **Address:** 76 Vernadsky Ave., Moscow, Russia, 119454. **E-mail:** nkapitonova@mail.ru

Abstract. The article deals with the problem of Gibraltar in British-Spanish relations in light of Brexit. The provisions of the Treaty of Utrecht in 1713 do not allow the UK and Spain to reach a compromise and move forward in resolving the dispute over Gibraltar. From Britain's perspective, the Gibraltar issue appears to be a permanent and irritating element in relations with Spain. Gibraltar does not seek to return to the jurisdiction of Spain, as indicated by the results of referendums held in Gibraltar in 1967 and 2002. During the negotiations on regional cooperation in 2004, the parties announced the creation of the Forum "Dialogue on Gibraltar". In 2006, within the framework of the first ministerial meeting of the Forum, the Cordoba agreement was signed, which does not mention the problem of sovereignty, as well as other controversial issues of the Gibraltar problem, but specifically settles inter alia the problem of freedom of movement according to one of the fundamental principles of the EU. Spain considered Brexit as an opportunity to resolve a long-running historic dispute with London. According to Madrid, all parties lose from Brexit. At the same time, Spain managed to strengthen its position on the Gibraltar issue, having enlisted the support of the European Commission and the European Council. The UK as a whole voted to leave the European Union. This puts the Gibraltar in a difficult position: they do not want to leave the EU, but at the same time intend to keep belonging to the British crown.

Keywords: Spain, Great Britain, European Union, Gibraltar, Brexit.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope620206475>