

Богучарский Е.М. Дипломатическая служба Испании / Е.М. Богучарский // Дипломатия иностранных государств : Сб. науч. статей / под ред. Т.В.Зоновой. – М., 2004. – С. 128-150.

К.и.н., доц. Е.М. Богучарский, А.С.Солнцев. Статья опубликована в монографии (Учебном пособии) «Дипломатия иностранных государств». М., 2004. В статье анализируется история, современные организационные формы и методы работы испанской дипломатии.

Статья опубликована в монографии (Учебном пособии) «Дипломатия иностранных государств». М., 2004.

К.и.н., доц. Богучарский Е.М.

Солнцев А.С.

ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ СЛУЖБА ИСПАНИИ.

Испанская дипломатическая служба является одной из старейших в мире, однако ее история, современные организационные формы и методы работы остаются довольно слабо изученными по сравнению с дипломатическими службами других ведущих европейских государств. В значительной степени это объясняется многолетней международной изоляцией Испании, в которой она находилась в период правления генерала Франко (1939-1975 гг.). В этот период немногочисленные работы, посвященные Испании, в целом, носили критический характер и, в основном, вели идеологическую полемику с франкистской пропагандой.

Демонтаж франкистского режима не только открыл новый период в истории Испании и позволил занять ей подобающее место среди основных акторов мировой и европейской политики, но дал возможность также начать всестороннее изучение одного из самых самобытных и неповторимых государств Западной Европы.

Истоки испанской дипломатии.

Народы, населявшие Пиренейский полуостров, сравнительно давно уже использовали дипломатические методы при решении международных вопросов. Конечно, дипломатия того времени лишь отдаленно может напоминать нам современную дипломатию, однако, сам факт существования дипломатических отношений в глубокой

древности, пусть и на примитивном уровне, служит свидетельством того, что современная Испания является наследницей и преемником богатых дипломатических традиций.

Не располагая надежными источниками по древней истории Испании, мы можем предполагать, опираясь на теоретические работы по истории дипломатии, что уже во II - I веках до Р.Х. племена, населявшие Пиренейский полуостров, прибегали к своеобразным дипломатическим методам в своей повседневной жизни. Наличие подобного рода дипломатических контактов подтверждается тем фактом, что в конце второго тысячелетия до Рождества Христова на полуостров прибывают финикийцы, а несколько позже древние греки. Именно в это время (X-VIII вв. до Р.Х.) и происходят первые контакты коренного населения Пиренеев (иберов, кельтов и басков) с греками и финикийцами. Древние греки и финикийцы, которые вели активную морскую торговлю, понимали важность наличия городов на пересечении основных средиземноморских торговых путей и поэтому стремились основать на территории современной Испании свои поселения.

Следующий важный период в развитии дипломатии на Пиренеях начался после захвата полуострова карфагенянами в 237 году до Р.Х.. Потерпев поражения от Рима в ходе первой Пунической войны, карфагеняне высаживаются на полуостров с севера Африки для того, чтобы создать себе там плацдарм и продолжить борьбу с Римом. Через два года на Пиренеях появляются римляне. С этого момента мы уже располагаем сравнительно надежными источниками и фактами о дипломатической деятельности на территории полуострова, которые оставлены нам римскими историками.

Карфагеняне умело сочетали военные методы с дипломатическими в ходе захвата иберийских и кельтских земель. Дипломатические методы были использованы карфагенянами и в отношениях с более серьезным и изощренным противником - Римом.

В 231 году до Р.Х. римляне направили посольство на Пиренеи, захваченные карфагенянами. Во главе посольства был консул Папирио. Он должен был выяснить дальнейшие планы карфагенян и предупредить о возможности их нападения на греческие поселения в Испании, с которыми у римлян был заключен союз.¹

В 226 до Р.Х. году карфагеняне подписывают с римлянами договор, установивший по реке Эбро границу сфер влияния на полуострове². Однако, несмотря на все дипломатические усилия, непримиримая вражда карфагенян и римлян привела к началу второй Пунической войны (218-201гг. До Р.Х.). Поводом к войне послужил захват карфагенянами греческого города Сагунто. Римляне, гарантировавшие безопасность греческим поселениям, воспользовались данным поводом для начала военных действий. С момента окончания войны, в ходе которой карфагеняне во главе с вождем Ганнибалом были окончательно разбиты римлянами, начинается римский период в истории Испании..

¹ М. Очоа Брун «Historia de la diplomacia española» V.1. MAE, Madrid, 1991, p.49

² Antonio Dominguez Ortiz: España. Tres milenios de Historia. Marcial Pons. Madrid. 2000, p.16

Подробное рассмотрение влияния данного периода на дальнейшее развитие Испании не входит в цель настоящего исследования. Тем не менее, следует признать, что влияние Рима явилось ключевым фактором во всей последующей истории страны. Испания стала окончательно и бесповоротно неотъемлемой частью западной цивилизации.

Образование Вестготского государства.

С падением римской империи открывается новая страница в истории Испании. Характерно, что средневековье богато на события, повлиявшие и на развитие дипломатии. Для изучения испанской дипломатии этот период интересен, прежде всего, тем, что дипломатия как политический институт в средние века получает новый импульс. Прекращает существование римская концепция об исключительном положении и роли Рима в международных отношениях. Рим являлся центром «вселенной», своего рода цивилизованным островом, во вражеском окружении варваров, с которыми и нормальных отношений нельзя было поддерживать. Рим делал свою ставку на военную мощь, при этом во многом пренебрегая дипломатическими методами.

После падения римской империи на ее бывшей территории постепенно начинают образовываться многочисленные государства, вступающие между собой в активный диалог. Одним из таких государств стало Вестготское королевство, образованное на территории современной Испании и ставшее первым национальным испанским государством.

Вестготы вели активную внешнеполитическую деятельность и, несмотря на скудность источников по этому периоду, до нас дошли сведения о многочисленных визитах вестготских посланников в близлежащие государства. На заре появления королевства вестготов у них уже существовала система принятия внешнеполитических решений, хотя с точки зрения сегодняшних дней она и выглядит примитивной. В целом внешнеполитический механизм вестготов и их дипломатические методы схожи с общепринятыми в то время моделями во всех «варварских» государствах. Во главе Вестготского королевства стоял Король, который представлял государство и обладал широкими внешнеполитическими полномочиями. Вместе с тем власть его была ограничена и основные решения, такие как объявление войны, заключение мира и союзов с другими странами, решались с учетом мнения представителей народа, главным образом войска, и принимались на Ассамблеях. Внешнеполитические вопросы, не имевшие серьезных последствий, решались лично королем, при чем основными советниками монарха были как духовные, так и светские лица. Представительство же вестготов за рубежом осуществлялось лицами, принадлежавшими к верховной знати страны - магнатами, военачальниками и духовенством.

В период существования Вестготского государства происходит событие, повлиявшее на все дальнейшее развитие испанского общества. Речь идет о принятии вестготскими королями католичества в качестве официальной религии и последующем укреплении связей вестготской Испании с Ватиканом. Данное решение на многие века определило основные направления как внутренней, так и внешней политики страны. Для

средневековой дипломатии Испании ориентация на Ватикан имела безусловно положительное значение и явилась своего рода катализатором для совершенствования дипломатии. Заметим, что не только в вестготский период, но и в последующие периоды испанское католичество активно участвовало во внешней политике страны и ее представители нередко выполняли дипломатические функции.

Арабское влияние.

В 711 году н.э. неожиданно для вестготов на Пиренеи вторглись арабы. Практически вся территория страны перешла под арабский контроль. Кордовский халифат наряду с Константинополем становится одним из центров мировой политики своего времени (IX-X века). Дипломаты арабской части Испании не ограничивались контактами с представителями христианской Испании, но находились с миссиями у Карла Великого и у императоров Константинополя, в Ватикане³.

Хотя в исследованиях многих ученых отмечается, что период арабских завоеваний является одним из самых драматичных моментов в истории Испании, тем не менее, они же выделяют и ряд положительных аспектов пребывания арабов на полуострове. Дело в том, что арабы обладали сравнительно высоким уровнем науки, культуры и дипломатии. Они уделяли большое внимание использованию дипломатических форм общения. Характерно в этом плане, что во дворце Аль Амбра был построен специальный Посольский зал, предназначенный для переговоров и встреч с посланниками иностранных государств. Известно также, что мавры вскоре после вторжения на полуостров утратили поддержку со стороны государств Северной Африки и были вынуждены сделать главную ставку не на военную мощь, а на дипломатические методы сохранения своего влияния в Испании. Вероятно, именно дипломатия, используемая ослабленными арабскими халифатами, позволила им сохраниться до конца XV века, когда они были окончательно разбиты испанцами в ходе Реконкисты.

Дипломатия Католических Королей.

Реконкиста привела не только к освобождению испанских земель от арабского господства, но и послужила толчком к формированию единого испанского государства в конце XV века, когда Католические короли Изабелла и Фердинанд, заключив брак, соединили под единым правлением земли Кастилии и Арагона. Уже в первые годы существования испанского государства Фердинанд смог создать дипломатическую службу, которая на протяжении более века являлась наиболее впечатляющей в Европе.⁴ Было бы неправильно полагать, что организация такого непростого института, каким является дипломатическая служба, могла успешно осуществиться в отрыве от имевшегося

³ М. Ochoa Brun, *opt.cit.* p.70

⁴ G. Mattingly. «The Renaissance Diplomacy» p.149

к тому времени внешнеполитического опыта государств, составляющих Королевство Испании.

Первым испанским постоянным посольством стало представительство при Святом престоле, аккредитованное в Ватикане в 1480 году (первый постоянный представитель Гонсало де Бедета). За ним последовали постоянные посольства в Англии 1487 год (Первый постоянный посол в Лондоне Родриго Гонсалес де Пуэбла 1487-1507; после него Гутьер Гомес де Фуэнсалида - 1508 - 1509 гг.), Венеции - 1494 год (первый постоянный посол Лоренсо Суарес де Фигуероа 1494-1506 гг.), Германской империи - 1493 год (первый постоянный посол Франциско де Рохас 1493-1496), Португалии - 1490, Франции - 1499 год⁵.

Известно, что задолго до появления практики открытия постоянных посольств в иностранных государствах испанские королевства при необходимости направляли специальные миссии для выполнения конкретных задач. Так, в частности, в 1401 году для установления контактов с Тамерланом король Кастилии Энрике III направлял специальную миссию в далекую и неизвестную татаро-монгольскую империю⁶.

Однако, развитие дипломатии в Испании в эпоху Возрождения столкнулось с рядом трудностей. В первую очередь в отличие от Италии, где города были расположены близко друг к другу, Испании приходилось поддерживать связь с гораздо более отдаленными местами. Испанские короли не хотели расходовать много средств на поддержание дипломатического механизма, это на первых этапах функционирования дипломатии приводило к тому, что преимущества, предоставляемые присутствием постоянных посольств за рубежом, не могли быть использованы в полном объеме. В частности, из-за отсутствия развитой курьерской службы корреспонденция из посольств доходила до Испании в течение шести недель, и в большинстве случаев содержащаяся в ней информация при получении была уже устаревшей. Кроме того, постоянные перемещения испанского двора из города в город затрудняли процесс управления посольствами. Зачастую послы просто не получали ответов на свои письма и соответствующих инструкций от короля, оставаясь в полном неведении относительно официальной позиции по самым важным международным проблемам. Послы часто не знали куда следует направлять почту. Порой подобная неразбериха приводила к потерям важных документов. Имеются примеры того, когда уже в первой половине XVI века испанцы не могли иногда обнаружить копии международных соглашений, которые имели огромное значение⁷.

Наряду с недостатками в архивном деле, исследователи данного периода испанской дипломатии отмечают и ряд других негативных моментов, в частности, обращается внимание на проявлявшееся иногда не совсем адекватное отношение двора

⁵ М. Очоа Брун «La diplomacia de la Renacimiento y La diplomacia española»// «Corona y diplomacia» p. 44, Madrid, Escuela diplomática, 1988 г.

⁶ М. Очоа Брун. Opt. cit. p.23

⁷ G. Mattingly Opt. Cit., p.147

к своим послам. Необоснованная подозрительность испанских королей приводила к тому, что кроме постоянных послов, в иностранные государства направлялись специальные посланники, в чьи обязанности входила слежка и контроль за работой послов-резидентов. Безусловно, такие действия не могли не приводить к ссорам и спорам между испанскими дипломатами.

Однако, постепенно преимущества использования постоянных дипломатических институтов стали для испанской монархии очевидны. С учетом этого, к концу правления Фердинанда был создан орган, отвечающий за внешнеполитические вопросы (подобие министерства иностранных дел), внесены изменения в работу курьерской службы, дипломатам стали больше и, главное, регулярно возмещать текущие расходы, связанные с их деятельностью. Как отмечает Г. Мэтинли, Фердинанд первым перенял итальянскую дипломатическую модель и создал наиболее эффективную дипломатическую службу своего времени⁸.

После смерти Фердинанда, в 1516 году, на испанский престол был коронован Карл I. На годы его правления приходится один из самых славных периодов истории Испании. Именно тогда испанское государство стали называть империей, над которой никогда не заходит солнце. Могущество испанской короны достигалось не только военной мощью, но, не в последнюю очередь, и с помощью дипломатического искусства. К важным достижениям испанской дипломатии того периода можно отнести восхождение Карла I в 1519 году на трон императора Священной Римской Империи, после чего он стал именоваться также императором Карлом V. Таким образом, Испания превратилась в самое большое и могущественное государство Европы.

Карл V умело сочетал военные действия с дипломатическими шагами. В то время он являлся первым монархом, совершившим значительное количество визитов в другие государства - три раза встречался с английским королем Генрихом VIII, три раза с королем Франции Франциском I, два раза с папой Климентом VIII и два раза с Павлом III. Император не боялся находиться при английском дворе в Лондоне (1522 год) и при французском дворе (1539 год). Уже в середине XVI века Карл V осуществляет попытки решить конфликты дипломатическими методами. И это в первую очередь касалось проблемы нидерландских владений Испании. Карл понимал сложность управления столь отдаленными от Испании землями и разработал дипломатический план, заслуживающий внимание. Испанская дипломатия на протяжении долгого периода времени стремилась с помощью династического брака (метода довольно распространенного в эпоху Возрождения) создать союз с Англией и отдать ей нидерландские владения. Хотя этим планам и не суждено было свершиться, тот факт, что Испания стремилась решать все больше проблем мирными средствами, путем переговоров говорит о высоком значении, которое она придавала дипломатии в те далекие годы.

⁸ Ibid., p 150

Создание центрального внешнеполитического аппарата Испании и ее дипломатическая служба.

Первые постоянные дипломатические представительства Испании появились при Католических королях, о чем говорилось выше. Идея создания центрального внешнеполитического ведомства так же родилась в тот период. В этих целях король Фердинанд создал Секретариат Короля, который и стал прототипом Министерства иностранных дел. МИД Испании явился самым первым и старейшим институтом в системе государственных органов страны. 24 октября 1529 года Карл I реформировал Секретариат Короля в Секретариат Государства. В дальнейшем данный орган несколько раз преобразовывался, делился на несколько министерств и в конце концов в 1626 году при правлении Филиппа IV получил название Церемониал (Introductor de los Embajadores - дословный перевод Церемониймейстер) (небезынтересно, что управление протокола МИД Испании носит такое название до сих пор).

В годы правления династии Бурбонов, при Филиппе V, 30 ноября 1714 года было принято решение о создании сравнительно стройной административной структуры министерства, которое получило название Первый Секретариат Государства и Кабинета, причем такое название сохранялось вплоть до революции 1868 года. Некоторые изменения вносились только в его структуру. Так, королевский декрет от 16 июня 1834 года учредил Субсекретариат, который сохраняется в качестве подразделения в организационной структуре Министерства до настоящего времени, а 4 марта 1844 года были учреждены категории Дипломатической Карьеры⁹.

В 1868 году внешнеполитический орган Испании переименовывается и получает название Министерства Государства (Ministerio de Estado). В 1928 году произошла унификация дипломатической и консульской служб Испании. В годы гражданской войны на территории, занимаемой франкистскими войсками, создается Министерство Иностранных Дел (Ministerio de Asuntos Exteriores), и это наименование продолжает использоваться до настоящего момента.

Основные положения функционирования дипломатической кадровой службы¹⁰ были установлены в 1714 году, после учреждения министерства иностранных дел. Дальнейшая реорганизация дипломатической службы происходила в 1778 году при Флоридабланко, занимавшего пост Государственного секретаря. Он ввел специализацию дипломатической службы Испании. В середине XIX века был осуществлен переход испанской дипломатической службы на французскую модель, введенную во Франции Наполеоном. Начало реформе положил Королевский декрет изданный в 1844 году, согласно которому вводилась конкурсная система приема на дипломатическую службу.

⁹ Jesus Nunez «Normativa y actualidad del servicio exterior del estado» CIDOB, Barcelona, 1997 p. 50

¹⁰ К. Hamilton, R. Langhorne, «The practice of diplomacy - its evolution, theory and administration», London-New York, Routledge, 1995, p.120.

Королевский декрет вводил также следующие дипломатические ранги - посла, чрезвычайного посла, полномочного министра, министра-резидента, поверенного в делах, секретарей первого, второго и третьего класса, штатных атташе и атташе, принятых на работу с испытательным сроком (дословный перевод атташе без жалованья). Наряду с различиями дипломатических служащих по рангам, королевский декрет 1844 года закрепил еще один фундаментальный принцип - постепенный должностной рост по иерархической лестнице ведомства, причем должности в ведомстве, за исключением политических назначений, отводились карьерным служащим. Политическими назначенцами являлись послы и полномочные министры.

Некоторые изменения в статус о дипломатической службе были внесены королевским декретом 1851 года, согласно которому упразднялись должности ординарных послов и штатных дипломатических атташе, а вместо них устанавливались следующие ранги: Посол, Полномочный Министр первого и второго класса, Поверенный в делах, Секретарь первого, второго и третьего класса, атташе с испытательным сроком. На службу в министерство на должность атташе с испытательным сроком принимались лица, прошедшие конкурс. Для участия в конкурсе необходимо было иметь университетское образование. Однако, уже в следующем 1852 году был издан новый королевский декрет, который не содержал требований об экзаменах для поступления на службу. В декрете устанавливались академические предметы, по которым поступающий на службу должен был иметь отличные отметки во время учебы в высшем учебном заведении.

Несмотря на то, что в королевских декретах 1844, 1851 и 1852 годов политическими назначенцами могли быть лишь послы и полномочные министры, на практике это положение не соблюдалось. Следующее важное событие в институциональном развитии испанской дипломатии, после которого можно было говорить о появлении современной модели дипломатии в Испании, произошло в 1883 году, когда был принят «Органический закон о Дипломатической Карьере, Консульствах и Переводчиках». В это время Государственным министром Испании был маркиз Вега де Армихо, по настоянию которого и был принят этот закон. В соответствии с новым законом вводились правила конкурсного набора на дипломатическую службу и правила продвижения дипломатов по служебной лестнице. В законе закреплялся принцип старшинства, согласно которому для очередного повышения необходимо было проработать на предыдущей должности без взысканий по крайней мере в течение трех лет. В этой связи устанавливался порядок ежегодной публикации списка служащих, их рангов и биографий.

В рассматриваемый период большинство испанских дипломатов были выходцами из высших слоев общества. Это объяснялось, прежде всего, тем, что в соответствии с существовавшими в то время правилами лица, принятые на должность атташе, должны

были проработать в этой должности в течение трех, а иногда и шести лет, при этом подразумевалось, что они должны были существовать на собственные средства¹¹.

Важным этапом в развитии испанской дипломатии стала реформа ее службы, осуществленная в годы диктатуры Примо де Ривера. В соответствии с декретом правительства от 29 сентября 1928 года были объединены дипломатическая и консульская службы. До этого консульская служба Испании, организованная в 1870 году, существовала независимо от дипломатической.

В 1932 году вводятся новые правила и требования для поступающих на дипломатическую службу. Среди них следует отметить обязательное знание иностранных языков (французского и английского). В декрете, изданном в республиканский период, делалась также попытка покончить с системой рекомендаций, которая приводила к тому, что на службу могли быть приняты люди из ограниченного круга лиц. Положения декрета правительства подчеркивали необходимость сделать дипломатическую службу открытой для всех социальных классов¹².

Дипломатическая служба в годы режима Франко.

На протяжении полувека режим Франко, установленный в стране в результате гражданской войны 1936-1939 годов, определял всю ее историю, внутреннее развитие и внешнюю политику. Его влияние, несомненно, отразилось на эволюции и дипломатической службы Испании.

В годы правления генерала Франко историю испанской дипломатии можно условно подразделить на два этапа (1939-1959 гг.)(1959-1975 гг.), которые, в принципе, тесно связаны с внутренней эволюцией политической системы государства.

На первом этапе после прихода Франко к власти серьезные негативные последствия для испанской дипломатической службы имели чистки сотрудников МИДа, проводившиеся на идеологической основе. Для осуществления внешнеполитической линии франкизма новому режиму были необходимы надежные дипломатические кадры. Одним из первых законов, подписанных Франко еще в годы гражданской войны и открывшим путь к беззаконию, явился закон от 21 января 1938 года. В соответствии с данным законом были введены правила проверки лояльности служащих министерства иностранных дел новому режиму. С этой целью учреждался Трибунал, подчинявшийся Секретариату Международных Отношений (внешней политики) МИДа и лично главе государства. В функции трибунала входили проверка и отбор сотрудников центрального аппарата МИДа Испании¹³ и его загранучреждений. Под действие закона попали и были

¹¹ R. Valdivieso del Real «La carrera diplomática en España (1939-1990)» Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid. p.30

¹² R. Valdivieso del Real. Opt. Cit. P. 35

¹³ BOE № 467, от 31.1.1938

уволены со службы многие прогрессивно мыслящие и талантливые испанские дипломаты.

В первые годы франкизма, оставаясь главным внешнеполитическим органом страны, МИД продолжал играть значительную роль во внешнеполитическом механизме Испании, хотя его влияние на формирование внешнеполитического курса страны ограничивалось. Эта тенденция нашла отражение уже в законе от 30 января 1938 года¹⁴. В нем основные задачи министерства сводились к вопросам проведения внешней политики в жизнь, осуществления протокола и поддержания отношений со Святым Престолом.

Изменения в структуре МИД Испании были произведены только после опубликования Декрета от 16 декабря 1942 года¹⁵. Декрет предусматривал реорганизацию Министерства и введение новой организационной структуры. Согласно Декрету центральными органами министерства являлись Субсекретариат, три Главных Управления (Внешней политики, Экономической политики и Общих вопросов), отдел Протокола и Дипломатический Кабинет, а также Центральный Отдел безопасности (Статья 1).

В главное управление внешней политики включались как территориальные, так и функциональные подразделения - отделы Европы, стран Латинской Америки и Азии, а также отделы Прессы, Паспортов и Культурных отношений (Статья 2).

В обязанности Главного Управления Экономической политики входило ведение переговоров при заключении государственных коммерческих соглашений, а также руководство деятельностью отделов, занимающихся внешней торговлей (Статья 3).

В Главное Управление по общим вопросам входили: юридический отдел, отдел персонала, отдел Шифров и Общего Регистра Министерства (статья 4).

Отдел Протокола отвечал за работу Министерства как с испанскими посольствами и представительствами за рубежом, так и с иностранными дипломатическими и консульскими учреждениями, аккредитованными в Испании. Руководство Отделом осуществлял Первый Церемониймейстер (Статья 5).

Дипломатический Кабинет выполнял функции обычного органа, отвечающего за связь Министерства с Главами дипломатических миссий.

В 1942 году был опубликован еще один декрет, оказавший значительное влияние на деятельность МИДа и его кадровый состав. Согласно данному декрету была организована дипломатическая школа Испании, в чьи обязанности входила подготовка дипломатических кадров для МИДа Испании.

¹⁴ Boletín Oficial del Estado, n 467, Burgos, 31 enero 1938, p. 5514

¹⁵ Boletín Oficial del Estado, n 294, Madrid, 21 octubre 1942, p. 8386

Следующим шагом в реорганизации дипломатической службы франкистской Испании явился Декрет 31 декабря 1945 года. В соответствии с данным декретом организационная структура Министерства¹⁶ была расширена и выглядела следующим образом:

- Субсекретариат
- Главное Управление Внешней Политики
- Главное Управление Экономической политики
- Главное Управление Внутреннего Режима
- Службы Канцелярии, Протокола и Приказов
- Дипломатический Кабинет
- Дипломатическая Школа.

Кроме этого в подчинении министра иностранных дел находились:

- Институт Испанской культуры
- Главный Совет представительств
- Хунта по культурным связям
- Отдел дипломатической информации
- Международный Юридический отдел
- Адвокатура Государства.

В 1949 года к вышеуказанной структуре министерства добавляется Генеральное Управление Консульских сношений, заменившее Отдел по административным вопросам, входивший в Генеральное Управление Внутреннего Режима.

В 1950-ые годы структура Министерства, определенная Декретом 1945 года, претерпела незначительные изменения. В 1951 году, в частности, была проведена реорганизация Генерального Управления Внешней политики, в 1953 году изменялось положение о Хунте по культурным связям, а в 1958 году - структура Отдела Дипломатической Информации.

В ходе первого этапа развития режима Франко Испания представляла собой закрытую и сильно идеологизированную страну. Это не могло не сказываться, как на внешнеполитическом курсе государства, так и на структуре, задачах и функциях Министерства Иностранных дел. Было серьезно ограничено участие Испании в многосторонней дипломатии. В этом плане характерен тот факт, что на протяжении 10 послевоенных лет Испания не являлась членом ООН и не поддерживала дипломатические отношения с рядом государств, обладавших в различных регионах мира заметным политическим весом (в Европе - СССР, страны Варшавского договора, в Америке - Мексика).

¹⁶ Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2 enero 1942

Второй этап - 1959-1975.

К концу 50-х годов из-за серьезных ошибок военных, занимавших многие ключевые руководящие посты в государстве, в Испании назрел глубокий социально-экономический кризис. Это вынудило Франко пойти на серьезные изменения в правительстве и корректировку своего политического и экономического курса. В правительство пришли новые министры – технократы, проповедовавшие либеральные экономические взгляды. Портфель Министра Иностранных Дел получил Фернандо Мариа Кастиелла, профессор международного права и автор книги «Возрождение Испании», которая из-за своей агрессивной направленности вызвала в свое время много отрицательных отзывов со стороны представителей европейских стран. Небезынтересен в этом плане и тот факт, что именно публикация данной книги послужила позже поводом для английского правительства отклонить кандидатуру Кастиеллы на пост посла Испании в Великобритании.

Вместе с тем, Кастиелла был опытным дипломатом. До того он работал послом в Перу, а затем при Святом Престоле в период подписания Испанией Конкордата с Ватиканом. Основной задачей нового министра иностранных дел являлся поиск путей к улучшению имиджа Испании на международной арене и нормализация ее двусторонних отношений с другими странами.

Следует признать, что на этот период и приходится активизация деятельности испанской дипломатии, выразившаяся, в частности, в организации значительного количества визитов на различных уровнях как испанских руководителей за рубежом, так и иностранных в Испанию. Среди них особое значение имел первый визит президента США Эйзенхауэра в Мадрид в декабре 1959 года. Данный визит не был продолжительным, но он, несомненно, сыграл важную роль в улучшении испано-американских отношений и оказал серьезную поддержку режиму Франко на международной арене.

Именно в это время, стремясь поднять имидж страны за рубежом, испанская дипломатия выдвинула новый девиз для внешнего употребления, который гласил - «Испания другая» («España es diferente»). Данный девиз стал центральной идеей программы, направленной на популяризацию Испании в других странах и создание благоприятного общественного мнения о ней в мире.

В 60-70-ые года в Испании велась дискуссия относительно выбора главного направления внешней политики страны. На первый план выходит Европа. Это обуславливалось рядом факторов. Во-первых, покончив с политикой автаркии, Испания стала успешно расширять торгово-экономические связи с европейскими государствами. Заметно увеличивается объем торговли с ними. Кроме того, в этот период сама Европа начинает играть более весомую роль на международной арене. Появляются региональные организации, призванные отстаивать общеевропейские интересы и

укреплять единство европейских стран. Исходя из данной концепции, Европа также поворачивается в сторону Испании. Подтверждением этого может служить тот факт, что 9 февраля 1962 года посол Испании в Брюсселе официально вручил Председателю Совета Министров Европейского Экономического Сообщества письмо министра иностранных дел Испании, в котором он от лица правительства страны предложил начать переговоры о возможности вступления Испании в Сообщество¹⁷. Стали налаживаться связи испанских парламентариев со своими коллегами из европейских стран, в частности, контакты по линии Совета Европа, которые значительно расширились после приема Испании в 1976 году в эту европейскую организацию.

Изменения в структуре МИД.

К началу 70-х годов структура, методы работы и функции МИД страны приводится в соответствие с новым видением внешней политики и нового места Испании в системе международных отношений.

В феврале 1970 года публикуется декрет, в соответствии с которым учреждается новая организационная структура МИД Испании. Вместо Субсекретариата Внешней политики было образовано Генеральное Управление Внешней Политики, которому передавались ряд отделов и функций упраздненного Субсекретариата. Кроме того, были созданы Генеральное Управление Международного Технического Сотрудничества и Генеральное Управление по Международным Экономическим Отношениям. В функции последнего входило изучение, анализ финансово-экономических проблем и разработка внешнеэкономической политики. Учреждение новых подразделений, которые должны были заниматься вопросами экономического и научно-технического сотрудничества с другими государствами, свидетельствовало о расширении функций и задач, стоящих перед министерством иностранных дел Испании.

Важную роль в повышении значимости МИДа в системе органов государственного управления Испании сыграл Лопес Браво, являвшийся в тот период министром иностранных дел страны. Он не боялся идти на конфликт с другими министерствами, отбирая у них ряд функций и расширяя за счет этого полномочия МИДа. Своей активной деятельностью, направленной на реформирование министерства, поднятие его роли в разработке и реализации внешней политики государства, министр добивался также улучшения имиджа Испании на международной арене.

Характерно, что именно в 70-ые годы наблюдались попытки добиться отказа Испании от односторонней внешнеполитической ориентации на США. Это проявлялось, прежде всего, в расширении сотрудничества и контактов на различных уровнях с традиционными партнерами Испании (странами Европы, Северной Африки и Латинской

¹⁷ Manuel Espadas Burgos, *Opt. Cit.* p.237

Америки). В этот период предпринимались и дипломатические шаги по установлению контактов между Испанией и СССР, а также другими социалистическими странами¹⁸. В 1970 году удалось организовать, под благовидным предлогом, встречу Министра Иностранных Дел Испании с заместителем Министра иностранных дел СССР. Встреча состоялась в московском аэропорту, после того, как самолет с испанским министром на борту, пролетая над территорией Советского Союза, совершил «вынужденную» посадку в Москве. В том же 1970 году в Нью-Йорке в рамках работы ГА ООН прошла встреча Министров Иностранных Дел двух государств¹⁹. Эти контакты и переговоры привели к подписанию в 1972 году советско-испанского торгового соглашения, открывшему путь к постепенной нормализации двусторонних отношений, однако это произошло уже после ухода с политической арены диктатора Франко.

X

x

x

Анализ эволюции дипломатической службы Испании в период правления Франко дает основание сделать следующие выводы. В первый период господства франкизма роль Министерства иностранных дел рассматривалась как второстепенная, принятие внешнеполитических решений проходило практически без участия МИД Испании. Одновременно, на испанские консульства в иностранных государствах были возложены фактически полицейские функции – в их обязанности входило установление контроля за жизнью и деятельностью испанских общин за рубежом. Контроль осуществлялся посредством обязательной регистрации граждан в консульских учреждениях. В этих целях использовался также процесс выдачи паспортов, справок о гражданстве, виз и иных документов, особое внимание при всем этом уделялось контролю за выполнением гражданами Испании закона о всеобщей воинской повинности.

Роль и место МИД в системе государственных органов управления Испании изменялись по мере либерализации режима. На втором этапе дипломатическому ведомству были предоставлены более широкие полномочия, хотя и ограниченные идеологическими рамками.

¹⁸ См. подробнее Дубинин Ю.В. «Амбахадор! Амбахадор! Записки посла в Испании», Москва, 1999 стр. 8-16

¹⁹ Luis Suarez Fernandez «Franco y la URSS» RIALP, Madrid, 1987 p. 120

Часть 2. Дипломатическая служба Испании в постфранкистский период. Влияние демократических преобразований на деятельность испанского внешнеполитического ведомства

Падение франкского режима и переход к демократии коренным образом меняют политическую обстановку в Испании. В короткие сроки была разработана и в 1978 году принята новая Конституция страны, согласно которой Испания становится парламентской монархией. Главой государства по конституции считается король. Однако монарх ограничен в своих правах, ему отводится символическая роль - он царствует, но не правит. Основная полнота власти сосредоточена в руках правительства Испании, Генеральных кортесов и Конституционного Суда.

Внутриполитическое устройство Испании, появившееся в результате принятия новой Конституции, обусловило внесение изменений в систему государственного управления в целом, включая дипломатическую службу страны. В преамбуле к Королевскому декрету 949/1979 отмечается, что проведение внешней политики Испании требует модифицировать организационную структуру МИД²⁰. Принципиально новым в декрете Короля явилось признание необходимости проведения изменений, которые соответствовали бы новому демократическому устройству Испании. Особое значение в декрете придается тому, чтобы руководящие органы Министерства иностранных дел уделяли больше внимания и в большей степени сотрудничали с парламентом страны, который согласно новой конституции получил право «контроля за деятельностью внешнеполитических органов страны»²¹.

Демократические преобразования в стране, выразившиеся не только в усилении парламентского влияния, но и появлении других форм участия общества в осуществлении контроля за внешней политикой, проводимой правительством, обусловили создание нового органа - Секретариата государства по внешней политике, призванного оказывать содействие руководящим органам Министерства в деле реализации возложенных на них функций.

В соответствии с вышеупомянутым Королевским декретом, задачи МИД Испании сводятся к следующим основным направлениям:

1. Планировать, направлять и осуществлять внешнюю политику государства.
2. Поддерживать и расширять отношения с другими государствами и международными организациями.
3. Защищать интересы Испании за рубежом.
4. Осуществлять эффективную политику по защите граждан Испании за рубежом.

²⁰ Boletín Oficial del Estado, Madrid 1.5.1979

²¹ Ibid.

5. Координировать деятельность испанских министерств и ведомств по обеспечению единой внешней политики в отношениях с зарубежными странами и международными организациями.

По новой конституции, на МИД Испании были возложены функции, присущие внешнеполитическому ведомству в демократическом обществе. В первую очередь это относится к проведению публичной политики. Внешняя политика стала являться предметом обсуждения во всем обществе, а не только в узком кругу «избранных» политиков. По Конституции значительными полномочиями во внешнеполитической сфере стали обладать и представительские, и судебные органы власти. В соответствии с этим в МИД Испании учреждаются специальные подразделения, в чьи функции входит разъяснение официальной позиции правительства по внешнеполитическим вопросам в парламенте и в средствах массовой информации. Была усилена работа и традиционных департаментов МИД Испании в сфере публичной дипломатии. Так, Отделу дипломатической информации поручено ежегодно публиковать сборник документов по внешней политике Испании, в котором помещаются выступления короля, председателя правительства и министра иностранных дел, касающиеся внешнеполитической деятельности Испании (*Actividades, textos y documentos de la politica exterior Espanola*

Важной новой сферой деятельности испанского МИД стала координация внешнеполитических действий центрального правительства с правительствами Автономных областей Испании, которые получили по конституции широкие полномочия во внешнеполитической области. Тенденция вовлечения испанских регионов во внешнеполитическую деятельность еще больше усилилась в 1990-ые годы, в связи с процессами глобализации, а также развитием политических механизмов в рамках ЕС. Подписав Маастрихтские и Амстердамские соглашения, Испания приняла на себя обязательства по развитию межрегионального сотрудничества в рамках Союза. Значительно увеличенная по Амстердамскому соглашению компетенция Комитета регионов предоставляет новые возможности для испанских регионов, что в свою очередь еще острее ставит вопрос о необходимости согласования внешнеполитических мероприятий, проводимых центральным и региональными правительствами. В целях координации деятельности за рубежом, в конце 1990-ых в результате долгих и тяжелых переговоров была создана Межминистерская комиссия, в деятельности которой участвуют представители центрального и региональных правительств. Комиссия призвана согласовывать позицию Испании по вопросам международной политики, выработать совместные действия на международной арене, в целом, и в рамках процесса европейской интеграции, в частности.

В последней четверти XX века, наряду с традиционными направлениями деятельности МИД, все большую значимость начинают приобретать новые - защита прав человека, охрана окружающей среды, содействие экономическому развитию бедных стран, борьба с проявлениями терроризма и экстремизма, борьба с голодом и нищетой и ряд других. Все это также приводило к расширению деятельности министерства иностранных дел и созданию новых подразделений в его рамках.

Уже в первые годы постфранкиского периода перед Испанией встал вопрос о необходимости нормализации ее двусторонних отношений с рядом стран мира, в том числе с СССР и другими восточно-европейскими государствами. Этот процесс потребовал от руководства МИД Испании не только открыть новые дипломатические и консульские учреждения за рубежом, но и создать целый ряд территориальных отделов в министерстве.

Остановимся на основных преобразованиях, происходивших в Министерстве Иностранных Дел Испании во второй половине 70-х - 90-ые годы.

В апреле 1976 года в Министерстве Иностранных Дел, в соответствии с Декретом 804/1976, была проведена первая, после падения режима Франко, реорганизация министерства²². Основной задачей реорганизации явилось укрепление руководящих органов Министерства и оживление деятельности Общих политических управлений, однако, при этом сама организационная структура Министерства не была расширена. В соответствии с Декретом были, в частности, пересмотрены функции Общих Управлений внешней политики по делам Европы и Атлантическим вопросам, Североатлантического и Тихоокеанского. Кроме того, с целью исключения дублирования функций Дипломатический и Технический Кабинеты, подчиненные непосредственно Министру, были объединены в один, получивший название Кабинет Министра. Наряду с этим, была проведена реорганизация Генерального Технического Секретариата. В преамбуле к декрету от 2 апреля 1976 года особое внимание уделялось налаживанию большего взаимодействия между функциональными и территориальными подразделениями Министерства и повышению роли руководящих органов Министерства в определении внешней политики страны²³.

Единственным органом, созданным в результате реорганизации 1976 года, стало Общее управление по делам Экваториальной Гвинеи (до 1975 года Экваториальная Гвинея была испанской колонией), в обязанности которого, помимо стандартных функций, выполняемых территориальным подразделением, входило распределение помощи этой стране.

Декрет 1976 года, устанавливавший структуру Министерства до уровня управлений, был дополнен в 1977 году распоряжением от 26 января, которое расписывало структуру МИД до уровня отдела.

В том же 1977 году происходят изменения в организационной структуре отдельных подразделений Министерства. В частности, изменения затронули Комиссию по публикациям, Верховный Совет по Внешней политике, Министерскую Комиссию по Информатик, Переводческий отдел.

²² Boletín Oficial del Estado, Madrid, 20.4.1976

²³ Ibid.

В 1978-1979 годах, после принятия новой конституции, происходят более существенные преобразования в структуре Министерства. Во-первых, учитывая значительное повышение в мире роли многосторонней дипломатии, была изменена структура Общего управления Международных организаций и конференций.

Во-вторых, в рамках Министерства создается Секретариат по связям с Европейским Сообществом. Безусловно, такой шаг был продиктован стремлением руководства Испании ускорить процесс интеграции страны в ЕЭС. Первые годы переговоров по вопросу об интеграции показали необходимость большей координации различных подразделений, вовлеченных в переговорный процесс. Это и обусловило создание единого органа, отвечающего за выработку согласованных действий в рамках переговорного процесса. После вступления Испании в ЕЭС в 1985 году, в соответствии с декретом от 28 августа того года, Секретариат по связям с Европейским Сообществом становится Государственным Секретариатом по вопросам Европейского Сообщества. Создается также Государственный Секретариат по Международному Сотрудничеству и Иberoамерики. Данная структура с небольшими изменениями, не носящими принципиального характера, сохранялась на протяжении 10 лет.

Решение Правительства Испании о вступлении страны в НАТО также сказалось на дальнейшем расширении структуры МИДа. В 1982 году после указанного события в рамках Министерства создается Общее Управление по вопросам Безопасности и Разоружения.

Таким образом, в ходе всех упомянутых преобразований сформировалась следующая структура Министерства Иностранных Дел Испании: Министр Иностранных Дел, в аппарат которого входит кабинет Министра, управление дипломатической информации, специальный кабинет Анализа и Прогнозирования Внешней политики и Высшего Совета Министерства Иностранных Дел. Напрямую Министру подчинены два Государственных Секретариата - Секретариат Внешней политики и Европейского Союза (СВПЕС) и Секретариат Международного Сотрудничества и Иberoамерики (СМСИ). СВПЕСу подчиняются посол специальной миссии по вопросам Внешней политики и Общей безопасности, функциональные подразделения Министерства - общие управления по Техническим вопросам Европейского Союза, ООН, Безопасности и Разоружения, а также географические подразделения - общие управления Европы и Северной Америки, Африки, Азии и Тихоокеанского региона, Иberoамерики. СМСИ подчиняются Общее управление Экономических отношений и Общее управление по связям в области науки и культуры. В структуру Министерства входят также два органа, имеющие автономный характер: 1) Агентство Испании по Международному Сотрудничеству, которому подчинены два общих управления - одно по вопросам сотрудничества со странами Иberoамерики, второе - с арабскими странами; 2) Институт Сервантеса, приписанный к Министерству.

Увеличение полномочий новых функциональных подразделений Министерства повлекло за собой сужение рамок деятельности традиционных общих управлений МИДа.

В предшествующих организационных структурах министерства как экономические вопросы, так и вопросы сотрудничества в области культуры входили в зону ответственности Субсекретариата, а вопросы, связанные с Европейским Союзом были в компетенции Общего управления по внешней политике.

Однако в настоящее время, несмотря на перераспределение компетенций и полномочий в рамках Министерства, Субсекретариат продолжает контролировать значительное количество различных вопросов: так в сфере его компетенции находятся не только все вопросы деятельности центральных служб (протокол и внешняя политика), но также проблематика работы органов, связывающих его с остальными подразделениями Министерства (Главный технический Секретариат, Юридический отдел и консульская служба), а также Дипломатическая школа, Отдел международного права, Экономический отдел, Главная инспекционная служба и Бюджетный отдел.

В рамках Министерства иностранных дел действует также целый ряд различных комиссий: комиссия по вознаграждениям, комиссия по информатике, кадровая комиссия (в работе которой участвуют профсоюзы), а также комиссия по дипломатической службе. Все Комиссии возглавляются субсекретарями. Министерство иностранных дел также участвует в работе основных межминистерских или национальных комиссий, в компетенцию которых входят вопросы той или иной сферы международной политики. Председателями многих из этих комиссий являются представители Министерства. Среди них следует упомянуть Комиссии в области международной воздушной политики и Международного Мореплавания, Комиссию по вопросам границ и пограничных рек с Францией и Португалией, Комиссию по процедуре и координации действий Испании по защите государственных интересов в Трибунале Европейского Союза, Комиссии по выполнению Уставов Автономных областей, сотрудничества с ЮНЕСКО и др.

В 2000 году Центральный аппарат МИД Испании насчитывал 250 чел. оперативно-дипломатического состава и 979 чел. административно-технического состава. В загранучреждениях министерства работают 450 чел. оперативно-дипломатического состава и 618 чел. административно-технического состава (данные не включают испанских дипломатов в ранге послов, числящихся в штате на действительной службе и по резерву, а также персонал организаций, не входящих в систему МИДа, например, Института "Сервантеса", Совета по образованию и др.). Своих сотрудников в посольствах Испании за рубежом имеют и некоторые отраслевые министерства (Министерство экономики и финансов, Министерство культуры и науки и др.).

На 31 декабря 1995 г. Испания имела дипломатические отношения со 177 странами. В 93 из них работали посольства или представительства. Испания установила дипломатические отношения со всеми бывшими республиками СССР, кроме Таджикистана. Испанский посол в Москве является по совместительству послом в Монголии, Армении, Азербайджане, Белоруссии, Грузии, Казахстане, Киргизии, Молдавии, Туркменистане и Узбекистане. Посол Испании в Хельсинки работает по

совместительству послом в Эстонии. Испанский посол в Стокгольме представляет по совместительству свою страну в Литве.

Испания принимает участие в работе 103 международных организаций и конференций и имеет постоянные представительства при ООН, ЕС, Совете Европы, НАТО, ОАГ, ФАО, ЮНЕСКО, МОТ, ОЭСР, ЗЕС, Святом Престоле, Мальтийском ордене, а также при международных организациях в Женеве и Вене.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ.

Испанская дипломатическая служба по праву занимает одно из самых видных мест среди дипломатических служб государств мира. История ее становления насчитывает не одно столетие. Испания стала одним из первых европейских государств, перешедших на так называемую итальянскую дипломатическую модель, ставшую прообразом современной дипломатии.

В дальнейшие годы испанская дипломатическая служба продолжала стремиться использовать те организационные формы и методы работы, которые соответствовали требованиям той или иной исторической эпохи.

В последней четверти XX века, после ликвидации фашизма в стране, Испания, в том числе и благодаря своей активной дипломатической деятельности, смогла в относительно короткие сроки вернуться в «большую» мировую и европейскую политику. Испанской дипломатической службе удалось довольно успешно адаптироваться, как к новым внутренним, так и внешним реалиям. МИД Испании стал одним из наиболее влиятельных внешнеполитических ведомств мира. Это подтверждается в частности тем, что значительное количество испанских дипломатов были выдвинуты на ключевые посты в международных организациях, а Хавьер Солана, министр иностранных дел Испании в правительстве Ф.Гонсалеса, отвечает в настоящее время за внешнюю и оборонную политику Евросоюза.