

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 12/12/2013

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/35760-le-isole-selvagge-quale-oggetto-di-controversia-tra-spagna-e-portogallo>

Autore: Vagli Giovanni

Le Isole Selvagge quale oggetto di controversia tra Spagna e Portogallo

Le Isole Selvagge quale oggetto di controversia tra Spagna e Portogallo¹

Di Giovanni Vagli

1 - Recentemente le Isole Selvagge² sono tornate alla ribalta quale oggetto, o forse solo pretesto, di controversia lusitano-spagnola.

Sebbene il tema sia di grande attualità, l'inizio della controversia in causa rimonta ai tempi passati; di seguito indichiamo una breve sintesi degli eventi che hanno caratterizzato le relazioni bilaterali tra questi due Stati su tale materia³.

Nel mese di settembre del 1911 il Governo spagnolo ha inviato una nota al Governo portoghese, nella quale indicava la decisione di incorporare le Isole Selvagge nell'arcipelago delle Canarie; a ciò ha fatto seguito una protesta lusitana: i due Stati si sono accordati al fine di non compiere atti che potessero compromettere una soluzione amichevole della situazione.

Nel 1938 la Commissione Permanente di Diritto Marittimo Internazionale⁴ ha confermato la sovranità portoghese sulle isole.

Nel 1971 lo Stato portoghese ha acquistato il sotto-arcipelago dal banchiere Rocha Machado ed ha istituito la Riserva Naturale delle Isole Selvagge.

Nel 1972 vengono sequestrati due pescherecci spagnoli.

1 La stesura del presente articolo è stata possibile grazie al contributo della *Fundaçao para a Ciênciencia e a Tecnologia*.

2 Le Isole Selvagge costituiscono un sotto-arcipelago dell'arcipelago do Madera, formato da due gruppi: quello a nord-est comprende l'isola Selvaggia Grande e gli isolotti "Palheiro da Terra", "Palheiro do Mar" e "Sinho"; quello a sud-ovest comprende l'isola Selvaggia Piccola e l'isolotto "Fora", oltre ad altri isolotti più piccoli. Si colloca tra l'isola di Madera e l'arcipelago delle Canarie, distando circa 250 chilometri da Funchal (capoluogo della Regione Autonoma Madera) e 165 chilometri dalle Canarie. Da un punto di vista amministrativo appartiene al Comune di Funchal, costituendone una circoscrizione separata.

3 Per la cronologia degli avvenimenti indicati nel testo ci rifacciamo esplicitamente a quanto riportato in *Selvagens, cronologia de um conflito*, a cura di Tolentino De Nóbrega, www.publico.pt, 02.09.2013.

4 Trattasi di organo di diritto interno portoghese, la cui funzione era quella di studiare e dare pareri su questioni di diritto internazionale marittimo. Il Decreto-Legge 25 giugno 1969, n. 49079 ne ha cambiato il nome in Commissione di Diritto Marittimo Internazionale (CDMI) e ne ha pure alterato la struttura dell'organo, la cui composizione è passata ad avere un Presidente, un Vicepresidente e quattordici membri direttamente dipendenti dal Ministero della Marina. La "Portaria n. 309/75" ne ha ulteriormente cambiato la composizione.

Nel 1975, approfittandosi della turbolenza politica che caratterizzava il Portogallo post-rivoluzione, un gruppo di Spagnoli provenienti dalle Canarie sono sbarcati sull'isola Selvaggia Grande ed hanno issato la bandiera spagnola; tale azione è stata tuttavia compiuta a mero titolo privato, non avendo avuto alcuna complicità o appoggio del Governo spagnolo.

Nel 1976 viene sequestrata l'imbarcazione spagnola "Ecce Homo Divino".

Due anni dopo vengono sequestrate altre imbarcazioni spagnole, sempre per pesca illegale; aerei spagnoli hanno effettuato voli sopra la riserva naturale delle isole ad un'altezza inferiore a quella permessa.

Nel mese di settembre del 1991 Mário Soares, all'epoca Presidente della Repubblica portoghese, ha visitato le Isole Selvagge; tale missione ha avuto lo scopo esplicito di riaffermare la sovranità portoghese sulle isole. Si è trattato della prima visita di un Presidente della Repubblica in tale zona, visita che è stata comunque definita "indesiderata" dal Presidente della Regione Madera, Alberto João Jardim.

Nel 1996, dopo alcuni voli effettuati da caccia della Forza Aerea spagnola, un elicottero Puma AS-330 ha simulato un atterraggio sull'isola Selvaggia Grande, il che ha causato le proteste del Governo portoghese ed una richiesta di scuse formali.

Nel 1997 vengono realizzati nuovi voli a bassa quota da parte di aerei militari spagnoli: l'ambasciatore spagnolo a Lisbona viene convocato dal Ministro degli Esteri portoghese.

Il Portogallo ha conservato tutti i suoi interessi sulle isole e sui relativi diritti attraverso la ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare (CNUDM). Ha anche approvato una risoluzione nella quale si riaffermano i diritti derivanti dalla legislazione interna inerenti al territorio continentale ed agli arcipelaghi ed isole che lo integrano per ciò che concerne la delimitazione del mare territoriale, della piattaforma continentale (PC) e della zona economica esclusiva (ZEE).

Nel 2002 le Isole Selvagge sono apparse nel sito della Commissione Europea come facenti parte delle Canarie: il Portogallo ha protestato formalmente.

Nel mese di aprile del 2003 l'allora Presidente della Repubblica Jorge Sampaio si è recato presso le Isole Selvagge, ancora una volta allo scopo di ribadire la sovranità portoghese.

Nel giugno del 2005 quattro pescherecci spagnoli vengono fermati ad una distanza di 28 miglia nautiche dalle Isole Selvagge. Pochi giorni dopo, nell'isola Selvaggia Grande, un biologo ed una guardia della riserva vengono minacciati con coltelli ed arpione da parte di pescatori spagnoli. Un'unità della Marina portoghese è rimasta per un mese nei pressi delle isole al fine di combattere la caccia illegale alle specie protette.

Nel giugno del 2007 un aereo spagnolo ha sorvolato a bassa quota le Isole Selvagge: il Ministro dell'Ambiente portoghese ha chiesto chiarimenti al suo omologo spagnolo.

Nel mese di maggio del 2009 le isole in causa sono visitate dal Presidente del Parlamento portoghese, Jaime Gama, che viene accompagnato da membri della commissione parlamentare di difesa.

Il 5 luglio 2013 la Spagna ha inviato una nota alle Nazioni Unite, nella quale sostiene che le Isole Selvagge siano appena degli scogli, non potendosi attribuire loro la qualifica giuridica di isole.

Il 18 luglio 2013 l'attuale Presidente della Repubblica portoghese (PR), Cavaco Silva, ha visitato le isole e pernottato nella riserva naturale; va sottolineato che Cavaco Silva è stato non solo il primo PR a porre piede anche sull'isola Selvaggia Piccola, ma anche a passare una notte nel sotto-arcipelago⁵; ciò nonostante, una nota della Presidenza ha inteso chiarire che il viaggio è stato effettuato “in occasione del 50º anniversario della prima spedizione scientifica alle Isole Selvagge, al fine di sottolineare l'importanza della loro dimensione scientifica, ambientale e strategica”⁶; ci pare di intendere che l'attuale PR non abbia specificamente voluto rimarcare la sovranità portoghese sulle isole, a differenza di quanto avessero fatto i suoi predecessori.

Sull'importanza del pernottamento del PR, sotto il profilo giuridico, ci soffermeremo in seguito.

2 – Vediamo adesso con maggior attenzione il contenuto della nota spagnola inviata alle Nazioni Unite lo scorso mese di luglio⁷.

Come dianzi accennato, la Spagna non accetta che le Isole Selvagge vengano considerate come tali, da un punto di vista giuridico, ma soltanto scogli; in pratica essa non ammette che la Zona Economica Esclusiva e la Piattaforma Continentale portoghese vengano calcolate con inizio dalle Isole Selvagge, alle quali deve essere attribuito il mero regime del mare territoriale e, eventualmente, delle acque interne. Viene reiterata la mancanza di delimitazione delle zone economiche esclusive spagnola e portoghese tra l'arcipelago di Madera e quello delle Canarie.

Quindi, la prima considerazione da fare è la seguente: all'accettare che le Isole Selvagge siano “titolari” di mare territoriale, la Spagna ha riconosciuto implicitamente la piena sovranità portoghese su esse.

Resta adesso da vedere quale sia la differenza tra “isole” e “scogli”, ai sensi della normativa internazionale vigente sulla materia.

A tal fine ci viene in aiuto l'art. 121 della Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare del 1982, secondo il quale “1. Un'isola è una distesa naturale di terra circondata dalle acque, che rimane al di sopra del livello del mare ad alta marea. / Fatta eccezione per il disposto del paragrafo 3, il mare territoriale, la zona contigua, la zona economica esclusiva e la piattaforma continentale di un'isola vengono determinate conformemente alle disposizioni della presente convenzione relative ad altri territori terrestri. / 3. Gli scogli non si prestano all'insediamento

5 Il pernottamento è avvenuto nell'isola Selvaggia Grande.

6 Cfr. Helena Pereira, *Visita de Cavaco às Selvagens custa 160 mil euros*, in http://sol.sapo.pt/inicio/Politica/Interior.aspx?content_id=79849.

7 *Nota Verbal n.º 186 FP/ot* del 5 luglio 2013. Il testo è disponibile in www.un.org.

umano né hanno una vita economica autonoma non possono possedere né la zona economica esclusiva né la piattaforma continentale.”

Pertanto, la differenza tra “isole” e “scogli” consiste nella possibilità di insediamento umano e nell’autonomia della vita economica, circostanze che caratterizzano solo le prime. Le conseguenze di questa distinzione sono evidenti: agli scogli si applica il mero regime del mare territoriale e delle acque interne, non potendo essi possedere né zona economica esclusiva né piattaforma continentale.

Pertanto, resta da chiarire cosa significhi “insediamento umano” e “vita economica autonoma”.

Una parte della dottrina sostiene che l’abitabilità di un’isola venga definita dalla capacità di immagazzinare e disporre di acqua fresca, di disporre di vegetazione con capacità di mantenere vita umana e materiale suscettibile di essere usato come rifugio e condizioni per mantenere una comunità con un minimo di 50 persone. Tuttavia, ciò non costituisce una definizione normativa, ma una mera opinione giuridica, non sussistendo niente di assolutamente definito al riguardo⁸.

Per quanto concerne l’attività economica delle Isole Selvagge, bisogna prendere atto della circostanza che essa sia stata fortemente condizionata dall’istituzione del Parco Naturale delle Isole Selvagge, condizionamento avvenuto in favore della protezione ambientale e della biodiversità.

Ciò nonostante, è pur sempre vero che, prima della creazione del Parco, le Isole Selvagge disponevano di un’attività economica consistente: sin dalla loro scoperta è avvenuto lo sfruttamento di un lichene chiamato “oricello”, da cui si estraeva l’omonima sostanza colorante, utilizzata per la tintura di tessili e carta e che veniva esportata in particolare in Inghilterra e nelle Fiandre; non di meno, la principale attività economica delle Isole Selvagge è stata la caccia della berta maggiore⁹, le cui carni si destinavano al consumo umano. L’ultima spedizione a tal scopo realizzata è avvenuta il 15 settembre 1967¹⁰.

Sulla base di quanto sin qui affermato e tenuto conto che le Isole Selvagge sono comunque abitate in modo permanente, sebbene da un numero limitato di persone, le quali svolgono la loro attività all’interno del Parco Naturale, risulta difficile non considerarle vere e proprie isole da un punto di vista giuridico-internazionale; a tal scopo assume rilevanza il fatto che anche il PR ha potuto pernottarvi¹¹.

⁸ Sul tema cfr. Fátima C. Moreira, *Notas de Direito Internacional a propósito das ilhas Selvagens*, www.asor.pt.

⁹ Trattasi di un uccello marino dell’ordine dei procellariformi (*Calonectris diomedea*).

¹⁰ Cfr. *Ilhas Selvagens: do equívoco à realidade*, www.revistademarinha.com, 07.10.2013, p. 2 dell’articolo.

Osserviamo di seguito se e in che misura la qualifica giuridica di “isole” o di “scogli” abbia una qualche influenza sui rapporti tra Portogallo e Spagna.

3. - Come abbiamo già visto, la Spagna rifiuta di considerare le Isole Selvagge quali isole, ritenendole dei meri scogli, ovvero elementi sprovvisti di piattaforma continentale e di zona economica esclusiva.

Mediante l’approvazione del Decreto-Legge n. 119/78 il Portogallo ha per la prima volta definito i limiti geografici di ciascuna delle sotto-aree della sua ZEE; esso definisce il limite della ZEE rispetto agli Stati vicini adottando il criterio della linea mediana, salvo differente accordo; per linea mediana va intesa la linea in cui tutti i punti sono equidistanti dai punti più vicini alle linee di base dalle quali viene misurata l’ampiezza del mare territoriale di ciascuno degli Stati.

Analogo criterio è stato adottato dalla normativa spagnola sulla stessa materia¹², la quale dispone che, salvo quanto previsto in trattati internazionali stipulati con Stati aventi coste adiacenti o opposte, il limite esterno della ZEE spagnola è la linea mediana o equidistante.

La CNUDM del 1982¹³ ha apportato un nuovo regime giuridico sia della ZEE che della PC; inoltre ha introdotto ulteriori elementi di novità rilevanti per il caso di specie: impone la definizione di un accordo tra Stati con coste adiacenti o opposte circa la delimitazione della ZEE e della PC al fine di raggiungere una soluzione equa¹⁴ e prevede un regime specifico per le isole¹⁵.

Manca a tutt’oggi un accordo tra Spagna e Portogallo in merito alla delimitazione delle rispettive ZEE e PC: sicuramente il nuovo regime giuridico delle isole e la differente interpretazione fatta dai due Stati circa le Isole Selvagge ha fortemente condizionato le relazioni bilaterali sull’argomento e non ci è dato prevedere una soluzione a breve termine¹⁶.

11 Come è stato sottolineato in dottrina, difficilmente la regina d’Inghilterra potrebbe pernottare sullo scoglio Rockall o l’imperatore giapponese nell’atollo Okinotorishima: ciò serve ad evidenziare la differenza sostanziale che esiste tra le Isole Selvagge ed altri territori oggetto di controversia internazionale; a ciò va aggiunto anche che nel mese di settembre 2013 la *Portugal Telecom* ha installato nelle Isole Selvagge una connessione telefonica permanente che permette di fare telefonate in qualunque parte del mondo, come avviene su tutto il restante territorio portoghese (cfr. *Ilhas Selvagens: do equívoco à realidade*, cit., pp. 2-3).

12 Legge n. 15/78 (si veda in particolare l’art. 2, 1º comma). Com’è ovvio, si tratta di una legge spagnola.

13 Ci sembra opportuno ricordare che essa è stata ratificata sia dalla Spagna che dal Portogallo.

14 Così dispongono gli articoli 74, n. 1, e 83, n. 1, rispettivamente relativi alla ZEE ed alla PC.

15 Art. 121, di cui si è già dissertato nel testo.

Tra il 2005 ed il 2009 sono intercorse riunioni bilaterali, il cui oggetto era proprio quello di arrivare ad un accordo di delimitazione, il quale tuttavia non è stato raggiunto¹⁷.

Tuttavia, nelle note verbali consegnate nel 2009, coerentemente con il contenuto delle riunioni preliminari, non constano obiezioni reciproche circa il progetto di estensione della PC¹⁸.

4. - Ai sensi della CNUDM del 1982, "La piattaforma continentale di uno Stato costiero comprende il fondo e il sottosuolo delle aree sottomarine che si estendono al di là del suo mare territoriale attraverso il prolungamento naturale del suo territorio terrestre fino all'orlo esterno del margine continentale, o fino a una distanza di 200 miglia marine dalle linee di base dalle quali si misura la larghezza del mare territoriale, nel caso che l'orlo esterno del margine continentale si trovi a una distanza inferiore."¹⁹

Il prolungamento naturale è quindi associato alla continuità geologica o geomorfologica tra i fondi marini che costituiscono la PC giuridica dello Stato ed il relativo territorio emerso.

Per quanto concerne la PC portoghese ad ovest dell'isola di Madera, essa si sviluppa esclusivamente a partire dalla stessa isola; le Isole Selvagge sono separate da tali strutture submarine da un avallamento che spezza il prolungamento naturale del territorio²⁰.

In pratica, ciò significa che l'esistenza delle Isole Selvagge è assolutamente irrilevante per la delimitazione della PC portoghese e quindi, da questo punto di vista, a niente serve disquisire circa la loro natura di scogli o di isole. In effetti, il progetto di estensione della PC presentato dal Portogallo prevede che l'estensione della sua PC avvenga tenendo conto del prolungamento

16 Riportiamo che i due Stati in questione, nel 1976, avevano approvato gli accordi di Guarda, relativi al mare territoriale ed alla zona contigua (all'epoca estendibile sino a 12 miglia nautiche): non sono mai entrati in vigore per mancanza di ratifica da parte del Portogallo.

17 Le riunioni citate nel testo, avvenute alternativamente a Lisbona e a Madrid, hanno avuto ad oggetto anche aspetti delimitativi relativi ad altre zone di mare, differenti da quelli inerenti allo spazio geografico tra Canarie e Isole Selvagge. In particolare, è stata definita un'area di interesse comune tra il Minho e la Galizia; da rilevare che, negli atti delle riunioni in parola, è stato enunciato che, indipendentemente dalla materia trattata e dai risultati ottenuti, niente avrebbe pregiudicato la delimitazione della PC e delle restanti zone maritime tra Spagna e Portogallo, da realizzare posteriormente in sede propria (cfr. *Ilhas Selvagens: do equívoco à realidade*, cit., p. 3).

18 *Ibidem*.

19 Art. 76, n. 1.

20 Cfr. *Ilhas Selvagens: do equívoco à realidade*, cit., p. 3.

naturale dell’isola di Madera e non quello delle Isole Selvagge; in questo senso si è espressa pure la risposta alla nota spagnola del 5 luglio scorso²¹.

Analizziamo adesso la questione secondo il profilo della ZEE.

Ai sensi dell’art. 55 della CNUDM del 1982, “La zona economica esclusiva è la zona al di là del mare territoriale e ad esso adiacente, sottoposta allo specifico regime giuridico stabilito nella presente parte, in virtù del quale i diritti e la giurisdizione dello Stato costiero, e i diritti e le libertà degli altri Stati sono disciplinati dalle pertinenti disposizioni della presente convenzione.”

La sua estensione, che in ogni caso, a differenza della PC, non può mai essere superiore alle 200 miglia marine²² viene quindi calcolata a partire dal mare territoriale adiacente ad uno Stato. Ciò nonostante, come abbiamo già visto, gli scogli non possono detenere ZEE.

Ciò significa che, in questo ambito, la qualifica delle Isole Selvagge come vere e proprie isole o come scogli assume rilevanza giuridica: nel primo caso, l’estensione della ZEE può essere calcolata a partire dalle isole in causa, nel secondo essa dovrebbe essere calcolata a partire da un diverso riferimento geografico, presumibilmente l’Isola di Madera.

5. - Per concludere, la posizione assunta dalla Spagna in relazione alle Isole Selvagge assume i connotati di una mera e sterile polemica, senza alcuna rilevanza giuridica, dal punto di vista dell’estensione portoghese della PC, la quale prende inizio dal prolungamento naturale dell’isola di Madera e non delle Isole Selvagge.

Relativamente alla ZEE, per la cui delimitazione pure manca un accordo tra i due Stati, essa potrebbe avere una rilevanza specifica; la nota spagnola vuole perciò evitare un riconoscimento in tal senso, al fine di limitare l’ampiezza dell’estensione della ZEE portoghese, da fissarsi mediante accordo bilaterale.

Tuttavia, esse si prestano ad abitazione umana e, di fatto, esiste un gruppo di persone che vi risiede in modo permanente²³: di tal fatta, rimane difficile non inquadrarle nel regime previsto dall’art. 121, n. 2, della CNUDM.

In tal senso, riteniamo che l’accordo sulla delimitazione della ZEE tra Spagna e Portogallo dovrà tener conto dell’estensione del mare territoriale portoghese a partire da tali isole.

21 Cfr. Fátima C. Moreira, *Notas de Direito Internacional a propósito das ilhas Selvagens*, cit.

22 Art. 57 CNUDM del 1982.

23 Secondo quanto riportato in Wikipedia, due persone risiedono permanentemente nell’isola Selvaggia Grande, due in modo semi-permanente nell’isola Selvaggia Piccola. Il sotto-arcipelago viene periodicamente visitato dal personale della Marina portoghese; inoltre, una famiglia di Funchal possiede una casa sull’isola Selvaggia Grande, ove si reca varie volte all’anno.

