

EL NUEVO MAPA MARÍTIMO DE PORTUGAL Y EL CASO DE LAS ISLAS SALVAJES

THE NEW MARITIME MAP OF PORTUGAL AND THE CASE OF THE «SALVAJES» ISLANDS

Amparo Sereno*

Sumario: I INTRODUCCIÓN. II LA POSICIÓN DE ESPAÑA Y PORTUGAL FRENTE AL «NUEVO DERECHO DEL MAR». III LAS FRONTERAS MARÍTIMAS DE ESPAÑA Y PORTUGAL. IV EL CASO DE LAS SALVAJES; V CONSIDERACIONES FINALES.

RESUMEN: En este artículo se aborda la actual política marítima portuguesa, en especial el proceso de «expansión» de la plataforma continental emprendido por Portugal ante la ONU y su resultado: “el nuevo mapa marítimo de Portugal”. Sin embargo, algunas de las fronteras propuestas en este nuevo mapa no fueron todavía acordadas bilateralmente con España. Esta situación ha originado ciertas tensiones diplomáticas entre los dos países, que son objeto de análisis en este trabajo. No obstante, en el mismo defendemos que es posible superar estas diferencias si apostamos en las potencialidades del «nuevo Derecho del Mar». Denominamos así a la articulación de la Convención de la ONU sobre Derecho del Mar (CNUDM) con el Derecho Comunitario sobre la materia –especialmente, la Directiva Marco de Estrategia Marina (DMEM). Una de las principales conclusiones de este artículo es que la Directiva, necesariamente, contribuirá para el refuerzo de la cooperación hispano-lusa en materia de protección del medio marino, pero no sólo, también en las cuestiones relacionadas con el establecimiento de las fronteras marítimas.

ABSTRACT: This paper makes a brief review about the current Portuguese maritime policy, especially, the «expansion» process of the continental shelf undertaken by Portugal to the UN and its result: “the new maritime map of Portugal”. However, some of the borders in this new map were not yet agreed bilaterally with Spain. This situation has led to diplomatic tensions between the two countries, which are object of this paper analyse. However, we argue that it is possible to overcome these disputes if we focus on the potential of the “new Law of the Sea”. So call, the articulation of the United Nations Convention on Law of the Sea (UNCLOS) with the European Law existing on this subject –especially the Marine Strategy Framework Directive (MSFD). One of the main conclusions of our paper is that this directive will contribute to the strengthening of the Portuguese-Spanish cooperation on protection of the marine environment, as well as to resolve issues related to the establishment of maritime boundaries.

PALABRAS CLAVE: Islas Salvajes, Islas Canarias, Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (CNUDM), Directiva Marco de Estrategia Marina (DMEM)

KEYWORDS: “Salvajes” Islands, Canary Islands, United Nations Convention on Law of the Sea (UNCLOS), Marine Strategy Framework Directive (MSFD)

Fecha de recepción del original: 25 de mayo de 2014. Fecha de aceptación de la versión final: 7 de noviembre de 2014.

* Investigadora de Postdoctorado en el “Centro de Estudios Jurídicos Económicos e Ambientais”, CEJEA, Universidade Lusíada de Lisboa. Correo electrónico: amparosereno@gmail.com
<https://sites.google.com/site/amparosereno/>

I. INTRODUCCIÓN

Las relaciones hispano-lusas en materia de Derecho Internacional del Mar, así como la cooperación en lo que se refiere a las actividades realizadas en el espacio marino – especialmente la pesca, pero no sólo, también otras, como el salvamento y la seguridad marítima– son ya muy antiguas. Desde la época de Hugo Grocio –en que los dos países defendían sus intereses comunes sobre las rutas descubiertas hacia las “Indias”– hasta el ingreso en la UE y ratificación por ambos en el mismo año (1997) de la CNUDM, se puede decir que los dos vecinos ibéricos, *grosso modo*, han matenido una posición común. Sin embargo, ante la facultad conferida por esta Convención a los Estados costeros para ampliar sus espacios marinos –mediante la solicitud de “extensión” de la plataforma continental–, se han producido algunas tensiones a la hora de delimitar las fronteras marítimas hispano-lusas en determinadas áreas.

En este artículo, partiendo de una apreciación genérica sobre el denominado “nuevo mapa marítimo portugués” –expresión de las aspiraciones de Portugal en lo que se refiere a la ampliación de sus espacios soberanos o jurisdiccionales en el mar–, nos centramos en un caso concreto: las “Islas Salvajes”. En este caso se plantea cuál deberá ser la delimitación de la frontera marítima entre el Archipiélago portugués de la Madeira (al que pertenecen las Salvajes) y el Archipiélago de las Canarias. Con la finalidad de encontrar una solución equilibrada para ambas Partes, nos basamos en lo dispuesto en la CNUDM y en las soluciones encontradas para casos anteriores –en la práctica y jurisprudencia internacional existente. Pero también en las posibilidades de cooperación previstas en el Derecho de la UE sobre la materia. En este sentido, pensamos que algunas directivas comunitarias –en especial la Directiva Marco de Estrategia Marina (DMEM)– pueden ofrecer importantes claves para la cooperación hispano-lusa en las regiones marinas compartidas por los dos países y, más concretamente, en las zonas donde existe alguna discordia, como es el caso de las Salvajes.

Al contrario de lo que sucede con las relaciones de España con sus otros dos vecinos del Atlántico Sur (Marruecos y Reino Unido), con Portugal, históricamente, la convivencia ha sido bastante más “pacífica” y por eso pensamos que será también más viable la cooperación a la hora, no sólo de definir las fronteras marítimas, como también de coordinar las estrategias marinas (exigidas por la DMEM).

El análisis de los conflictos soberanistas de difícil resolución tanto en Gibraltar como en las fronteras marítimas con Marruecos –y sobre los cuales la doctrina española (a la que me remito en varios puntos de este artículo) es muy prolífica– no constituyen, sin embargo, objeto del presente trabajo. Unicamente, se pone de manifiesto que, un caso como el de las Salvajes –poco conocido en España y menos divulgado por los medios de comunicación que el de Gibraltar o Perejil (por dar algunos ejemplos)– merece también alguna atención, a fin de evitar el deterioro de las relaciones con Portugal en esta materia. Las mismas, como antes se mencionó, habían sido hasta ahora bastante buenas –especialmente, si las comparamos con las mantenidas con RU, en el caso de Gibraltar, y con Marruecos. En estos dos casos resulta fácil adivinar lo complejo que

será viabilizar, no digo ya la cooperación, sino tan sólo la coordinación de las estrategias marinas. Hay ya quien pronostica¹ la imposibilidad de alcanzar la meta del buen estado ambiental –exigida por la DMEM para estas aguas–, en 2020, a menos que se consiga mediante: “...la adopción de acuerdos técnicos que dejen de lado las cuestiones de soberanía...”

II LA POSICIÓN DE ESPAÑA Y PORTUGAL FRENTE AL «NUEVO DERECHO DEL MAR»

1. Breve reseña histórica

Desde la época de Hugo Grocio, los intereses y posiciones de los Estados costeros cambiaron mucho². Paradójicamente, *Mare liberum* –una obra escrita para atacar los intereses hispano-lusos en el mar–, está en clara crisis en la actualidad, precisamente ahora que podía favorecer algunos de estos intereses, como por ejemplo, la pesca a distancia. En resumen, se puede decir que la obra de Grocio sólo se mantiene vigente en lo que se refiere al *transitus innoxius*, porque en las restantes posibles actividades marítimas y de acuerdo con M.Chantal Ribeiro³ “...o «mare» é cada vez menos «liberum»”. Especialmente, desde la segunda mitad del siglo XX, cuando la ONU emprendió la tarea de codificar el Derecho del Mar. El hilo conductor de la evolución de este sistema jurídico en los últimos 60 años fue la carrera emprendida por los Estados Ribereños (ER) para ampliar sus espacios soberanos. Así, la dialéctica mar territorial *versus* alta mar se rompió definitivamente para dar paso a un complejo mapa en que se multiplicaron los espacios donde los ER ejercen su jurisdicción o soberanía. Paralelamente, la zona de alta mar fue menguando, así como las libertades seculares sobre la misma.

España y Portugal⁴, como países que practicaban la pesca a distancia, resultaron especialmente perjudicados por este nuevo “nacionalismo marítimo”. Durante mucho tiempo y junto a otros países europeos, defendieron delimitar en seis millas la distancia del mar territorial y en otras seis los derechos de pesca preferente de los ER. Esta expectativa resultó frustrada cuando la práctica internacional comenzó a fijar, en los

¹ GONZÁLEZ GARCÍA, I. y ACOSTA SANCHEZ, M.A, “La difícil aplicación de la estrategia marina europea y la protección del medio marino en la Bahía de Algeciras/Gibraltar”, *REEI*, 25, junio 2013, p. 35.

² Un estudio más detallado de esta evolución histórica puede leerse en Amparo SERENO, “España y Portugal: ¿Una posición común ante el nuevo Derecho del Mar?”, *La contribución de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar a la buena gobernanza de los mares y océanos*, Director JM Sobrino, ed. Científica, 2014, pp. 183 y ss.

³ Cf. CHANTAL RIBEIRO, M., “O Direito do Mar, a sua Evolução e Repercussões”, *Políticas Públicas do Mar*, Coord. M.Matias, V.Soromenho Marques, J. Falcato e A.G. Leitão, Ed. Esfera do Caos, Lisboa, 2010, p.272.

⁴ Según SOUSA REIS, C. y SERRÃO SANTOS, R., “Portugal era o 14º no ranking mundial, situando-se hoje a nível do centésimo fruto da fixação das ZEE’s e consequentes constrangimentos à frota longínqua, mas também das limitações de pesca na nossa ZEE” en SOUSA REIS, C. y SERRÃO SANTOS, R., *Políticas Públicas do Mar*,...op. cit., p.113.

años 60, muchas más millas tanto en el mar territorial como en la “zona pesquera pretendida” que hoy se denomina ZEE. Ante esta realidad, el grupo de países que defendía la regla del 6+6 acabó por deslindar el propio Mar Territorial y correspondiente ZEE, según la práctica internacional.

Esta situación llevó a la ONU a realizar la tercera conferencia sobre Derecho del Mar, que tuvo inicio en 1973 y concluyó en 1982. Salvo la Convención de Nueva York, de 1997, sobre el derecho de los cursos de agua internacionales para usos diferentes de la navegación (CNY), cuya “gestación” fue de casi 30 años⁵, la CNUDM es el Tratado multilateral de la ONU que cuenta con el periodo de negociaciones más dilatado de la historia. Sin embargo, más difícil que la aprobación fue la ratificación –aunque en esto también “gana” la CNY, que entró en vigor el 17 de agosto de 2014⁶.

Sólo cuatro Estados votaron contra la CNUDM (entre ellos EEUU) y sólo once (entre ellos España) se abstuvieron, pero la suma de los 64 instrumentos necesarios para la entrada en vigor de la CNUDM no fue posible. La abstención española está relacionada con diversas causas, entre ellas, los intereses en la pesca a distancia, antes mencionados. Una vez que la CNUDM constituye un *package deal* que no admite reservas por parte de los Estados, la discrepancia española se manifestó a través de las seis declaraciones interpretativas presentadas en el momento de la firma⁷ (1984) y reiteradas en el momento de la ratificación. Portugal firmó la CNUDM en 1982, pero con la convicción de que la Convención no favorecía las posiciones portuguesas⁸.

Después de la alteración de la Parte XI (en 1994) –sobre los fondos marinos–, fue posible la entrada en vigor de la CNUDM. La revisión originó una serie de “ratificaciones en cascada”, 164 hasta hoy –entre las cuales las de España y Portugal (1997) y la de la UE (1998). Esta última no se realizó en bloque por la UE y sus Estados miembros (EM), sino en una cadena cuyo último eslabón fue Dinamarca (en 2004) –país que, paradójicamente, había votado a favor en 1982. La situación provocó reservas de algunos EM que, durante un cierto periodo, participaron selectivamente en este marco convencional, o sea, en el ámbito de las competencias exclusivas de la UE sobre la materia.

Por otro lado, tanto la Política Marítima Europea en general, como la Política Pesquera Común (PPC) en particular, fueron consideradas una especie de “parientes pobres” dentro de las líneas estratégicas de actuación de la UE. La PPC, a pesar de tener una gestación paralela a la CNUDM –nació en 1983– fue considerada, por lo menos al

⁵ Las causas de este largo “período de gestación” son analizadas en: SERENO, A., *O Regime jurídico das águas internacionais. O caso das Regiões Hidrográficas Luso-Espanholas*, Ed. “Fundação Calouste Gulbenkian” (FCG) y Fundação para a Ciência e para a Tecnologia” (FCT), Lisboa, 2012, Capítulo I.

⁶ Sobre la situación actual de esta Convención, puede leerse: SERENO, A., “La ratificación de la Convención Marco de la ONU sobre «cursos de agua internacionales». Efectos a nivel internacional y europeo”, *Ordenamiento Jurídico Internacional y Derechos Humanos*, nº4 de octubre de 2014, <http://www.rivistaoidu.net/>

⁷ Ver RIQUELME, R., *España ante la Convención sobre el derecho del mar. Las declaraciones formuladas*. Murcia, 1990.

⁸ Cf. ALMEIDA RIBEIRO, M. de, *A Zona Económica Exclusiva*, ISCSP, Lisboa, 1992, 237-8.

principio, como una parte residual de la Política Agrícola Comum⁹ (PAC).

2. La Directiva Marco de Estrategia Marina y la cooperación hispano-lusa en las regiones marinas

La Directiva Marco de Estrategia Marina constituye el “pilar ambiental” de la Política Marítima Integrada (PMI). Ésta comenzó bastante más tarde que la PPC y como resultado de una iniciativa del Comité de las Regiones de 2005 –el embrión del Libro Verde sobre Política Marítima de 2006. Su principal meta es la articulación de todos los sectores cuya actividad se desarrolla en torno a la costa y al mar (turismo, transporte, energía, pesca y ambiente). Pero, como refiere J.M. Sobrino¹⁰, la PMI se está quedando relegada a ser una política programática¹¹, mientras que, “...*La confluencia de las Políticas de medio ambiente y de pesca encuentran ahora su punto álgido en la Directiva sobre la Estrategia marina...*”. Esta Directiva está claramente enfocada en la llamada *ecosystem based management*. O sea, en la protección y gestión de las aguas marinas con base, no ya en fronteras artificiales (de carácter político o administrativo), sino en los ecosistemas naturales, en las denominadas “ecoregiones”.

También la PPC –que desde 1983 tiene como objetivo la conservación de los recursos pesqueros– se basa actualmente en este enfoque ecosistémico –de acuerdo con el nuevo Reglamento de la UE sobre la materia¹². Esperemos que el mismo venga a solucionar algunas de los problemas que creó la “antigua” PPC¹³ –por ejemplo, la desigualdad en el trato a los diferentes Estados miembros, lo que afectó tanto a España, como a Portugal. Cuando los dos vecinos ibéricos ingresaron en la UE, el régimen sobre pescas del Acta de Adhesión estableció unas cláusulas que muchos autores consideraron discriminatorias. Según afirman los mismos¹⁴ estas cláusulas fueron introducidas debido a preconcepciones sobre el comportamiento del sector pesquero de los dos países ibéricos,

⁹ El Tratado de Roma establecía, en su artículo 38º, que la PAC englobaba la pesca, lo que situaba la actividad pesquera como “accesoria” a la actividad principal: la agricultura.

¹⁰ SOBRINO, J.M., LÓPEZ, E.C. y REY, A., *La integración del enfoque ecosistémico en la política pesquera común de la Unión Europea*, Ed.Tirant lo Blanch, 2010, p.9.

¹¹ Así, refiere REY ANEIROS, A., que una vez que la PMI no tiene una base específica en los Tratados de la UE “...sólo se podrá llegar hasta donde permita la base jurídica respectiva de cada una de las políticas sectoriales que pretende coordinar...El esfuerzo realizado por las Instituciones de la UE para impulsar el nacimiento de la PMI ha sido grande, pero en buena medida, se ha quedado hasta la fecha, en acciones Programáticas. Sin duda, los mayores logros se han obtenido en el ámbito medioambiental...” Cf. Adela REY ANEIROS, “Las consecuencias de la Política Marítima Integrada de la Unión Europea para el régimen jurídico de la pesca”, *Noticias de la UE*, nº 326, 2012, p. 49.

¹² Cf. Reglamento 1380/2013, de 11 de diciembre.

¹³ Como se reconoce en el Libro Verde sobre la Reforma de la PPC, esta política fue un fracaso. Además –y aunque sobre esto nada mencione el referido documento–, no fue una política equitativa. Es decir, los sacrificios exigidos a los Estados no fueron compartidos de modo equitativo entre ellos.

¹⁴ En este sentido, refieren SOBRINO, J.M., LÓPEZ, E.C. y REY, A., que en la PPC está subyacente una cuestión ideológica, un preconcepción que todavía hoy no se ha superado: “...*Es una versión antigua de la estupidez actual de los PIGS, se extendió ante la opinión pública europea la idea de que los pescadores iberos, en especial españoles, no explotaban los recursos marinos, sino que los saqueaban...El resultado fue que la reforma de la PPC se concentró en la aprobación de una serie de medidas para evitar que España y Portugal ser fortalecieran una vez dentro...*” Cf. SOBRINO, J.M., LÓPEZ, E.C. y REY, A., *ibídem*, p.197.

especialmente España. No obstante, un hecho que merece reflexión es el que la flota pesquera española infunde temor inclusive a los vecinos lusos¹⁵. Específicamente, en el caso de las “Islas Salvajes” –que abordaremos más adelante– una de las quejas de los funcionarios del Parque Natural de La Madeira que trabajan en la zona es, precisamente, la pesca ilegal por parte de embarcaciones que enarbolan bandera española. Ante esta situación fueron creadas varias Áreas Marinas Protegidas¹⁶ (AMP) sobre todo en los Archipiélagos de La Madeira y de Las Azores¹⁷. Sin embargo, las mismas no pueden ambicionar ser más que una solución parcial, ya que servirán para proteger tan sólo algunas zonas y especies.

En mi opinión, “la solución global” para proteger los recursos vivos marinos de la UE en general y de España y Portugal en particular, pasa por una mayor cooperación de las autoridades competentes en el ámbito de las regiones y subregiones marinas creadas por la Directiva Marco de Estrategia Marina (DMEM) en articulación con la nueva Directiva (2014) sobre ordenación del espacio marino¹⁸. Esta última –en armonía con la DMEM y con el nuevo Reglamento sobre PPC– sigue el enfoque ecosistémico. La conjugación del mismo con los espacios marinos sobre los que los Estados miembros de la UE ejercen su jurisdicción o soberanía es lo que aquí llamamos «nuevo Derecho del Mar».

Efectivamente, la DMEM fundamenta su ámbito de actuación en los espacios soberanos y jurisdiccionales establecidos por la CNUDM¹⁹. Pero, partiendo de estos y en su

¹⁵ Así menciona CHANTAL, M., que: “...nas condições da adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia, acrescidas de compromissos posteriores assumidos com Espanha [se refiere al acuerdo entre Portugal y España, de 13.10.2003 firmado en Luxemburgo al margen del Consejo de Pesca]... decorre que o acesso de embarcações espanholas à ZEE do continente está fortemente condicionado até 2013. Na ZEE das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira as embarcações espanholas só têm acesso (mas em grande escala) à faixa das 100 MN – 200 MN. Pese embora esta limitação, com a penetração maciça da pesca industrial espanhola, teme-se que se delapidem recursos naturais e se destruam ecossistemas marinhos até então preservados no espaço marinho insular...”, CHANTAL, M., “Os limites resultantes do regime europeu da conservação dos recursos pesqueiros”, *Políticas Públicas do Mar*...op. cit., p. 69. Ver también SOUSA REIS, C. y SERRÃO SANTOS, R., *Políticas Públicas do Mar*,...op. cit., p.117, donde se refiere: “...apesar da relativa uniformidade das águas da Península Ibérica, existe falta de uniformidade em muitas das regras elementares das atividades entre Portugal e Espanha, o que suscita por vezes, alguma incompreensão e consequentemente sentimentos de injustiça, perante a exploração dos recursos partilhados por estes dois países”

¹⁶ Así, refiere CHANTAL, M., que: “Nas regiões ou no continente, a principal arma que o Estado português pode utilizar contra a abertura das nossas águas a navios de pesca espanhóis, ou com outro pavilhão, é a da criação de áreas marinas protegidas...” CHANTAL, M., *ibidem*, p. 69.

¹⁷ LOUREIRO BASTOS, F. y AMADO GOMES, C. “Zona económica exclusiva: de quem e para quê? A propósito de uma decisão de revista excepcional do Supremo Tribunal Administrativo”, *Revista do Ministério Público (RMP)* n° 138, 2014 y AMADO GOMES, C., “Há mar e mar, há pescar e danificar. Anotação ao acórdão do TCA-Sul, de 7 de Fevereiro de 2013”, *CJA*, n° 99, 2013, pp. 36 y ss. En estos artículos los autores analizan un caso en que varias comunidades locales de pescadores de las Azores interpusieron un recurso administrativo para exigir una indemnización a la Administración portuguesa por el daño provocado por la pesca ilegal –presuntamente practicada por navios españoles– debido a que el “Gobierno de la República no cumplió con sus deberes de fiscalización en la ZEE de las Azores”.

¹⁸ Directiva 2014/89/UE, de 23 de julio de 2014, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo.

¹⁹ Cf. Art. 3° 1 a) de la DMEM.

artículo 4º, delimita las regiones y subregiones marinas de la UE siguiendo el enfoque ecosistémico²⁰. Las aguas marinas atlánticas españolas y portuguesas están situadas en la Región Marina del Atlántico Nororiental que, a su vez, está dividida en cuatro subregiones. De éstas, nos interesan dos: una –la Subregión del Golfo de Vizcaya y las costas ibéricas– compartida por Francia, España y Portugal; la otra –la Subregión biogeográfica macaronésica, (integrada por las aguas en torno a Las Azores, La Madeira y Las Islas Canarias) está compartida, exclusivamente, por España y Portugal.

No obstante, la DMEM no establece la cartografía de las regiones y subregiones marinas. Lo mismo sucede con la legislación española que realiza la transposición de la directiva –Ley 41/2010– y portuguesa –DL nº 118/2010 con las alteraciones introducidas por el DL nº 201/2012 y por el DL nº 136/2013, de 7 de octubre. De acuerdo con J.L.Suárez de Vivero y J.C. Rodríguez Mateos²¹: “*Este proceder se explica por la falta de acuerdo que todavía existe respecto a las fronteras entre Estados adyacentes y opuestos y la voluntad de eludir disputas territoriales, a veces, extremadamente aceradas...*” Sin embargo, Portugal ya presentó ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental (CLPC) documentos donde se establecen sus fronteras marítimas, inclusive en zonas donde no existe un Acuerdo ratificado con España.

Hay que tener en cuenta, sin embargo, que el legislador comunitario no parece interesado en discernir donde se traza una determinada línea fronteriza, sino que se limita a exigir que los EM cumplan determinadas metas ambientales en determinados plazos. Por experiencias anteriores, sabemos que la CE, cuando no se cumple una directiva, inicia, casi de inmediato, una acción por incumplimiento ante el TJUE. Es lo que ha pasado –tanto a España como a Portugal– con los planes de demarcación hidrográfica, que no fueron presentados en el plazo exigido por la Directiva Marco del Agua²². Los referidos planes, *mutatis mutandi*, son los homólogos, en tierra, a las estrategias de las regiones marinas. Si no fuera por otras razones no desdeñables, éste

²⁰ Así, de acuerdo con el Art. 3º2 de la DMEM la «región marina» se define como: “*una región del mar que haya sido designada en virtud del artículo 4. Las regiones marinas y sus subregiones se definirán al efecto de facilitar la aplicación de la presente Directiva y se determinarán teniendo en cuenta sus características hidrológicas, oceanográficas y biogeográficas*”;

²¹ SUÁREZ de VIVERO, J.L. y RODRÍGUEZ MATEOS, J.C., “Factores geopolíticos de la planificación espacial marina: territorio y política marítima”, *La ordenación jurídica del medio marino en España. Estudios sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marino*, Dir. E. Arana y F.J. Sanz, Ed. Thomson Reuters, 2012. p. 601-2.

²² Portugal fue condenado en 2012 (STJUE de 21 de junio de 2012, en el asunto C-223/11) y España también (STJUE de 4 de octubre de 2012, en el asunto C-403/11). No tengo información sobre si Portugal llegó pagar multa (visto que consiguió presentar los planes antes que España y los publicó en el “Diário da República”, homólogo al BOE, en 22.03.2013) y si pagó multa cual fue el valor de la misma. Sobre España, y de acuerdo con el *diario digital IAgua*, de 23.06.2013, “El retraso de los planes de cuenca cuesta al Estado unos siete millones de euros mensuales” (unos 200.000 euros diarios por cada día de retraso). Los últimos planes publicados por España fueron el del Júcar y el Segura (Cf Real Decreto 594/2014, de 11 de julio, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Segura, BOE núm. 169, de 12 de julio de 2014 y Real Decreto 595/2014, de 11 de julio, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Júcar, BOE núm. 169, de 12 de julio de 2014).

es, de *per se*, un argumento suficientemente sólido para que los dos vecinos ibéricos comiencen a articularse y a cooperar a fin de que los objetivos ambientales de la DMEM sean cumplidos en plazo. No obstante, los desacuerdos, que todavía hoy subsisten, sobre algunas fronteras marinas, como es el caso de las Salvajes –que más abajo será objeto de análisis– no favorecen la cooperación.

III LAS FRONTERAS MARÍTIMAS DE ESPAÑA Y PORTUGAL

1. Las fronteras marítimas portuguesas y el “nuevo mapa marítimo de Portugal”

Después de la Exposición Mundial de Lisboa en 1998 (EXPO 98), cuyo tema fue precisamente: “Los Océanos: un patrimonio para el futuro”, Portugal se reveló ante el mundo como un país europeo, moderno y rico en patrimonio histórico, cultural y natural –especialmente marítimo. La vertiente costera y marítima portuguesa fue puesta de relieve en un evento mundial que, por sus características, constituía una oportunidad única para presentar el país como un interesante destino turístico y empresarial. Al mismo tiempo, se aprovecharon las sinergias para poner en marcha las primeras tentativas de instituir una estrategia nacional para el mar²³. Sin embargo, por aquel entonces, soplaban vientos de bonanza en Europa y estas iniciativas fueron subestimadas e interrumpidas para dar paso a cuestiones políticas y ambientales más urgentes –como por ejemplo, los planes hidrológicos y las relaciones bilaterales con España en el marco de las cuencas internacionales compartidas o el tema de las energías renovables y el combate al cambio climático. Estos asuntos requerían más diligencia en la actuación, ya que estaba en proyecto legislación comunitaria –como la Directiva Marco del Agua– que exigía a los Estados miembros el cumplimiento metas ambientales en plazos muy rigurosos. Mientras que de política marítima poco se hablaba en Europa a finales de los 90.

Diez años después, esta imagen de país moderno y próspero que Portugal había transmitido al mundo en la EXPO 98 y que, de alguna manera, los propios portugueses fueron asimilando, cambió radicalmente con la crisis mundial y la extrema rigidez europea a la hora de exigir el cumplimiento de las reglas macroeconómicas del Pacto Estabilidad. La otra cara Europa, hasta la fecha desconocida, llevó a Portugal a “caer en otra realidad” y a comenzar a contemplarse a sí mismo como un país endeudado, pequeño y periférico. Ante tal panorama, es natural que se inicie un movimiento giratorio consistente en “dar la espalda” a Europa²⁴ y mirar, con otros ojos, hacia el mar.

²³ Fruto de estas iniciativas sería publicada, años más tarde, la “Estrategia Nacional para os Oceanos” (“Resolução do Conselho de Ministros n° 187/2004, de 22 de dezembro”).

²⁴ Algunas voces, aunque pienso que claramente minoritarias, empiezan a cuestionarse sobre las ventajas de la unión con Europa en el ámbito de la UE y si no sería prudente buscar otro tipo de alianzas. Aunque la propuesta – la Rusia de Putin – parece un tanto peregrina, sobre todo después de los últimos acontecimientos en Crimea... Así, MORGADO, N., señala que: “...So, this fundamental idea of Portugal as a traditional Sea Power could explain its problems and decadence at the present, deriving consequently from the impact of a geopolitical decision taken by the Portuguese elite after 1974, towards a tellurocratic international organization: the European Union (EU). As a matter of fact, and like it is usual in terms of politics in general and foreign policy in particular, the People that within Democracy

Es que si, considerando sólo su dimensión terrestre²⁵, Portugal es un país pequeño, parco en recursos naturales y alejado del centro de la UE, cuando se considera su dimensión marina, constituye uno de los grandes países marítimos del mundo y está situado en el centro del Atlántico, con el consecuente potencial geoestratégico, geopolítico y económico –en este sentido fue el discurso pronunciado por el Presidente portugués en la Cumbre Mundial de los Océanos, realizada en San Francisco, en 26 de febrero de 2014²⁶. Posteriormente, el día 2 de abril de 2014, el actual ejecutivo envió a todas las escuelas del país, tanto públicas como privadas, el “nuevo mapa de Portugal”, donde se evidencia que un 97% del “territorio nacional” es mar²⁷.

También, en la “Estratégia Nacional para o Mar²⁸”, documento publicado en el “Diário da República” –el homólogo al BOE–, se refiere que un paso decisivo para entrar en esta nueva carrera como país marítimo fue la propuesta portuguesa de extensión de la plataforma continental y su presentación, en 2010, a la CLPC. En este procedimiento, Portugal desarrolló los trabajos técnicos y científicos necesarios para proponer una “extensión” de su plataforma continental, a fin de ampliar su espacio marítimo jurisdiccional hasta casi cuatro millones de km² (unas 40 veces el territorio portugués²⁹). Efectivamente, Portugal cuenta con una posición privilegiada, que está aprovechando para “extender” su jurisdicción sobre el espacio marítimo, ya que –con la excepción de Marruecos al Sur del la costa del Algarve y España en las desembocaduras del Miño y

*holds the Power, had no word to say in this strategic affair, taking into account that it was the Portuguese political parties – with the exception of the communist party – which took the goal of the entrance of Portugal in the EU (Monteiro and Pinto, 2005: 59) – without any referendum.” Cf. MORGADO, N., “Portugal, Russia and a conceivable Lusophone Block. A geopolitical opportunity”, *Maria Scientia*, 2013, 2, p. 10.*

²⁵ Efectivamente el territorio portugués está confinado a la periferia occidental del continente europeo, com una superfície aproximada de 89.000 km² y a un espacio insular Atlántico, ultra periférico y poco extenso, correspondiente a los archipiélagos de La Madeira y Las Azores, con cerca de 3.000 km². Cf. “Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020”, (RCM n.º 12/2014, de 12 de fevereiro).

²⁶ En este discurso, Cavaco Silva refiere: “... *Permitam-me que acrescente algumas palavras sobre Portugal. O meu país é um gigante mundial em termos marítimos, dada a enorme extensão das áreas marítimas sob jurisdição nacional. Com uma das maiores Zonas Económicas Exclusivas e Plataformas Continentais da União Europeia, e também do Mundo, Portugal dispõe de uma localização privilegiada nos corredores marítimos de ligação entre três continentes (Europa, África e as Américas). Situando-se no centro das rotas marítimas do hemisfério ocidental, entre as bacias norte e sul do Atlântico, encontra-se mais próximo do Canal do Panamá do que qualquer outro país europeu. Portugal possui também uma vasta biodiversidade marinha, beneficiando da confluência de águas mornas e frias vindas do Mar Mediterrâneo e do Oceano Atlântico, além de montes submarinos e fontes hidrotermais. Esta fortíssima geografia marítima é a razão por que Portugal tem assumido um papel de liderança nas questões ligadas aos oceanos a nível internacional e explica o nosso empenho em cooperar, na temática dos oceanos, com outras nações igualmente interessadas...*”

²⁷ “Mapa onde se mostra que 97% de Portugal é mar chega hoje às escolas”, *Público*, de 2 de abril de 2014.

²⁸ “Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020”, (RCM n.º 12/2014, de 12 de fevereiro).

²⁹ En la “Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020”, se señala que: “*En este processo, Portugal desenvolveu os trabalhos técnicos e científicos que levaram à proposta de extensão da sua plataforma continental para além das 200 milhas marítimas, a uma área de 2.100.000 km², podendo estender a jurisdição nacional a caminho dos 4.000.000 km², isto é, a cerca de 40 vezes a área terrestre de Portugal. A área em causa é aproximadamente equivalente, por comparação, ao território terrestre da UE, e corresponde a cerca de 1% da superfície líquida da Terra e a 4% da área do Oceano Atlântico*”.

el Guadiana y en Las Canarias (precisamente donde se localizan las Salvajes) – no tiene ningún otro vecino situado frente a su costa que le obligue a compartir la extensísima zona económica exclusiva y la todavía más vasta plataforma continental que le corresponde.

Las esperanzas depositadas en la capacidad de desarrollo económico y social del mar constituyen una de las escasas buenas noticias que el actual gobierno puede dar a la sociedad portuguesa, en el contexto de una agenda política y mediática dominada por el rescate a Portugal, la entrada de la “troica³⁰” y los sucesivos cortes en salarios, pensiones, empleos y demás componentes del cada vez más precario Estado del bienestar.

Paralelamente, la sociedad civil, las empresas relacionadas con el sector marítimo, la pesca y acuicultura, los puertos, la marina, la Universidad y los centros de investigación marina (entre otros agentes) han creado el *Clubster* portugués del mar. Así, se han aunado esfuerzos, desde la Presidencia de la República, el Gobierno y los agentes sociales interesados, para dinamizar periódicamente conferencias, *workshop* y otros eventos relacionados con el mar. De modo que se ha conseguido incluir el asunto en la agenda mediática del país, convirtiéndolo en un elemento que contribuye a subir la maltratada autoestima nacional. Hasta se ha creado un Ministerio casi en exclusivo para el Mar. El “Ministério da Agricultura e do Mar” (MAM). Si bien es cierto que es difícil deducir, a primera vista, la relación entre Agricultura y Mar, retrocediendo al “histórico” de cómo se crea este Ministerio, entendemos que el mismo es el resultado de la desagregación del extinto “Ministério de Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território” (MAMAOT). De esta escisión resultó: por un lado, el “Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia” (MAOTE³¹); y, por otro lado, el MAM³². Este último Ministerio, más concretamente la “Secretaria de Estado do Mar” ha conseguido centralizar prácticamente todas las competencias de carácter económico, social y hasta ambiental relacionadas con la gestión del espacio marítimo. Obviamente, en detrimento de otros ministerios, especialmente el de Medio Ambiente.

No obstante, este movimiento de concentración de competencias, suscita dos cuestiones:

Primera, si los temas relacionados con la protección del ambiente marino y la cooperación internacional para esta finalidad serán bien conducidos por un Ministerio que no tiene como objetivo el desarrollo y aplicación de las políticas del medio ambiente. Además, tanto la Secretaría de Estado del Mar, como los cargos dirigentes de los principales de organismos que integra, están ocupados, no por miembros procedentes del antiguo Ministerio del Ambiente –como sería de esperar por su experiencia adquirida en la

³⁰ Se denomina “troica” al trio compuesto por los funcionarios del FMI del BCE y de la CE que negociaron con el Gobierno portugués el *Memorandum* de entedimiento sobre las medidas económicas que Portugal debe tomar para poner fin al rescate que finalizó en 2014.

³¹ Cf. En la Orgánica del “Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia” (“Decreto-Lei n.º 18/2014, de 4 de fevereiro”).

³² La orgánica de este Ministerio fue publicada en el “Decreto-Lei n.º 18/2014, de 4 de fevereiro”.

materia–, sino que proceden del Ministerio de Defensa. Digamos que la visión para el mar de este Ministerio, típicamente, está centrada en cuestiones de seguridad y defensa de la soberanía nacional, desde un punto de vista más estratégico y económico, que propiamente ambiental³³. En este sentido, la recientemente aprobada ley³⁴ sobre los Planos de Ordenación del Espacio Marítimo (POEM) ha sido criticada por su carácter excesivamente economicista³⁵, aunque estuviese plasmada toda la retórica ambiental.

Segunda, si dada la “cura de adelgazamiento” practicada en la Administración portuguesa en general, como resultado de los objetivos impuestos por la “troica”: ¿Tendrá esta Administración recursos económicos y humanos suficientes para gestionar y vigilar el ingente espacio marítimo que estará bajo la responsabilidad de Portugal después de la ansiada “extensión” de la Plataforma Continental³⁶? O sea: ¿No será demasiado mar para tan poca Administración?

³³ En este sentido, ver las conclusiones del Seminario “*O interesse Português na Bacia do Atlântico*”, sobre las ponencias de algunos militares que participaron en el Seminario e incluso profesores universitarios con ideas bastante próximas. Por ejemplo: el “*Almirante Vieira Matias, focou-se em dois pilares essenciais para ativação do poder do Estado no mar: a segurança e a economia do mar, incorporando ainda um olhar sobre o Direito como instrumento comum a todos os pilares na defesa dos interesses no mar...*; *Almirante Cajarabille, ...perante os desafios presentes e futuros, alguns dos quais indelevelmente associados à futura extensão da plataforma continental, Portugal deve impor-se nos fora internacionais como um grande país marítimo e não como um pequeno país continental...*; *O Professor Eduardo Lopes Rodrigues, reforçando a importância crucial do conhecimento como elemento que capacita o exercício de soberania no mar (que já antes fora mencionada pelo Almirante Cajarabille), frisou que a economia do mar é um elemento fundamental do poder marítimo e que economia do mar e poder marítimo reforçam-se mutuamente.... O desafio da autonomia científica da economia do mar equivale, neste sentido, ao desafio de colocar a ciência ao serviço do desenvolvimento da economia marítima...*” Cf. *Maria Scientia*, 2013, 5, p. 88

³⁴ Cf. “Lei nº 17 /2014, de 10 de abril, que estabelece as Bases da Política de Ordenamento e da Gestão do Espaço Marítimo Nacional”.

³⁵ Ver, por ejemplo, los comentarios del “Conselho Nacional de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável” (CNADS), de 14 de abril de 2013, sobre el proyecto de ley de bases de la ordenación del espacio marítimo.

³⁶ En este sentido, también se oyen algunas voces preocupadas y sensatas, diría yo, aunque bastante menos numerosas. Así en las conclusiones del Seminario: “*O interesse Português na Bacia do Atlântico*”, el “Tenente-Coronel Cordeiro Araújo” presentó una ponencia sobre el “Poder Aeronaval. Uma visão para Portugal”, y en las conclusiones del Seminario se refiere: “*...A sua reflexão sobre a forma como nos encontramos a desenvolver as nossas missões e as responsabilidades que resultam do aumento da plataforma continental, e consequente aumento dos fluxos de tráfego aéreo e marítimo, questiona as capacidades de Portugal cumprir as suas responsabilidades. Apontou como solução o reforço do poder aeronaval conjunto, sustentado em capacidades de duplo uso que permitam colmatar as dificuldades, e que permitam uma melhor interação com outras agências e departamentos, incluído as alianças e organizações internacionais*”. También en este sentido, el “Capitão-Tenente” ANJINHO MOURINHA, A.M., “Monitorização, controlo y fiscalização da pesca”, *Mª Scientia*, 2, 2012, señala la falta de medios de la Marina portuguesa frente a las necesidades de fiscalización en la ZEE. Ver también LOUREIRO BASTOS, F. y AMADO GOMES, C. “Zona económica exclusiva: de quem e para quê? ...op. cit. y AMADO GOMES, C., “Há mar e mar, há pescar e danificar”..., op. cit.,...pp. 36 segs. En estos artículos los autores analizan un caso en que varias comunidades locales de pescadores de las Azores interpusieron un recurso administrativo para exigir una indemnización a la Administración portuguesa por el daño provocado por la pesca ilegal –presuntamente practicada por navios españoles– debido a que el “Gobierno de la República no cumplió con sus deberes de fiscalización en la ZEE de las Azores”.

Se han depositados muchas esperanzas en la ciencia y en los nuevos avances tecnológicos, como el famoso ROV “LUSO³⁷” –una especie de robot telecomandado que fue esencial para explorar el fondo de la plataforma continental y poder así presentar una propuesta a la CLPC de la ONU. Pero: ¿Será que llegamos ya al momento histórico en que la inteligencia artificial puede substituir a la humana? Esperemos que, por lo menos gradualmente, así sea, en cuanto pasa este *annus horribilis*, en que Portugal ha visto su tasa de natalidad caer empicada (situándose a la cola de la UE y entre los países más envejecidos) y los jóvenes (entre los cuales, científicos dedicados a la investigación oceanográfica³⁸) han sido “invitados” a emigrar hacia destinos más prometedores.

2. Las fronteras marítimas españolas y las zonas en discordia del Atlántico Sur

Debido a su enclave geográfico, España tiene fronteras marítimas tanto en alta mar, como con otros Estados. De estas últimas, hay que diferenciar entre aquellas en las que no existe ningún contacto territorial, o sea, las “fronteras nuevas” –es decir, creadas con base en la CNUDM– y los casos en que la frontera marítima es una prolongación de la terrestre. Así, en el primer caso están las fronteras con: Marruecos (salvo Ceuta y Melilla), el territorio del Sahara Occidental (actualmente inmerso en un proceso de descolonización) Argelia, Italia y Portugal –en la frontera entre Las Canarias y La Madeira; En el segundo caso, se encuentran las fronteras con Francia (en el Golfo de Vizcaya y en el Golfo de León) y Portugal (en los estuarios del Río Miño y del Guadiana). En síntesis, podríamos decir que Portugal es el “principal vecino de España” tanto en lo que se refiere al número, como a la tipología de fronteras marítimas.

De acuerdo con el Derecho del Mar, las fronteras marítimas se establecen mediante convenio entre los vecinos. Si bien que existe –en esta, como en otras muchas cuestiones– un antes y un después de la CNUDM. Antes, el acuerdo era realizado con base en un criterio “matemático”, la equidistancia –o línea mediana que se establece en

³⁷ Así está recogido en el Sumario Ejecutivo de la “Estratégia Nacional para o Mar 2012 -2020”, p. 17: “A elaboração da referida proposta portuguesa dependeu, em parte, da aquisição, em 2008, do Remote Operated Vehicle (ROV) “LUSO”, um veículo submarino operado remotamente com capacidade de operação até aos 6.000m de profundidade, permitindo a recolha de amostras geológicas e o incremento do conhecimento da biodiversidade presente nos espaços do mar profundo nacional e das respetivas características oceanográficas. Este equipamento deu a Portugal, pela primeira vez na sua história, a possibilidade de aceder à totalidade dos seus espaços marítimos, reforçando a capacidade nacional instalada para investigar, conhecer e proteger o Oceano e um correspondente reforço das competências ao nível dos recursos humanos, fazendo de Portugal, a nível global, um parceiro capaz na investigação avançada do mar profundo”.

³⁸ En los últimos meses, los medios de comunicación portugueses han dado frecuentes noticias sobre el corte brutal que el Ministerio de Educación y Ciencia portugués ha realizado en la investigación en general y en las becas de doctorado y postdoctorado en particular. Sobre esta cuestión las noticias que se pueden encontrar en la prensa escrita son numerosísimas. Pero, en lo que al tema de este artículo se refiere, llama la atención la noticia publicada por el *Semanário Expresso* (14.12.2013) “Fuga de cerebros aterradora na oceanografia” (pag. 19), donde se refiere que: “Na Estratégia Nacional para o Mar a oceanografia é prioritária, mas pode vir a perder mais de 50% dos seus bolseiros de investigação”. El semanario recoge también extractos de una carta abierta de los investigadores para la opinión pública portuguesa, donde se refiere que: “a investigação do mar sob jurisdição portuguesa (a Zona Económica Exclusiva) está em risco...e emigram a uma velocidade aterradora jovens cientistas altamente qualificados, responsáveis por grande parte do esforço nacional para o estudo do mar...”

el medio de la distancia que separa las líneas de base de las costas de los Estados ribereños. Desde la entrada en vigor de la CNUDM se usa el criterio de la equidad, recogido en el artículo 73º1 (para la ZEE) y 83º1 (para la plataforma continental³⁹).

Con base en el criterio de equidistancia –que era el más frecuente antes de la CNUDM⁴⁰ y que todavía hoy España ha defendido en diversos foros⁴¹–, fueron firmados dos acuerdos: en 1974 –con Francia⁴², en el Golfo de Vizcaya y con Italia, entre Menorca y Cerdeña– y; los “Acuerdos de la Guarda” con Portugal en 1976 –para la desembocadura del Miño y del Guadiana. Si bien que estos últimos no fueron todavía ratificados por discrepancias técnicas que subsisten tanto en la frontera marítima del Miño y como en la del Guadiana. En la primera, Portugal y España presentaron formalmente en la ONU la misma área de interés para sus respectivas plataformas continentales y acordaron hacer posteriormente la delimitación de la frontera. No obstante, de acuerdo con P. Neves Coelho⁴³, en la zona del Miño, –donde existe una sobreposición de las zonas

³⁹ En el artículo 83º 1 se establece que: “*La delimitación de la plataforma continental entre Estados con costas adyacentes o situadas frente a frente se efectuará por acuerdo entre ellos sobre la base del Derecho internacional, ..., a fin de llegar a una solución equitativa*”. Pero también refiere este mismo artículo, en su nº 4 que: “*Cuando exista un acuerdo en vigor entre los Estados interesados, las cuestiones relativas a la delimitación de la plataforma continental se determinarán de conformidad con las disposiciones de ese acuerdo.*”

⁴⁰ De acuerdo con ROS, N., “El Derecho jurisprudencial de la delimitación marítima”, *REDI*. Vol. LXV, 2, 2013, los criterios jurisprudenciales fueron evolucionando en el tiempo e incluso, antes de la CNUDM de 1982, el TJI solucionó algunos casos con base en el principio de equidad. Sin embargo, el mismo es mucho más claro después de 1982.

⁴¹ Según MARTÍN RUIZ, J.F., durante las negociaciones de la CNUDM se formaron dos grupos de países: Uno, partidario del método de la equidistancia, con España al frente –apoyada por RU y por Grecia; Otro con Irlanda al frente –apoyada por Francia y por Marruecos– que defendía la equidad. Cf. MARTÍN RUIZ, J.F., “Los espacios marítimos y el problema de su delimitación en la posición geopolítica del Archipiélago Canario”, *Scripta Nova*, Vol. IX, 185, 2005 nota 37; Com el mismo sentido crítico refiere PASTOR RIDRUEJO, J.A., que la substitución del criterio de la equidistancia, en los artículos 74º y 83º de la CNUDM, por la equidad, hace con que este último concepto pase del plano de los principios para el de los resultados, pues la solución alcanzada es meramente transaccional. Cf. PASTOR RIDRUEJO, J.A., “La Convención de 1982 sobre Derecho del Mar y los intereses de España”, *Cursos de Derecho Internacional*, Vitoria, 1983, p. 191. También REMIRO BROTONS, A., concluye que, de acuerdo con la CNUDM, es equitativo todo lo que sea consentido libremente. Cf. REMIRO BROTONS, A., “Problemas de fronteras en Iberoamérica: la delimitación de los espacios marinos”, en MANGAS MARTÍN, A., (Ed.), *Jornadas Iberoamericanas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Salamanca 1992, p.129.

⁴² El Acuerdo del Golfo de León todavía no fue ratificado porque en esta zona Francia no acepta el principio de equidistancia. Cf. GUTIERREZ CASTILLO, *España y sus fronteras en el mar: estudio de la delimitación de sus espacios marinos*, Ed. Dykinson, Madrid, 2005, pp. 307-310.

⁴³ Así, señala NEVES COELHO, P., que: “...*O facto de não existir acordo de delimitação das zonas marítimas válido entre Portugal e Espanha, a necessidade de evitar uma reação desfavorável por parte de cada um dos Estados após a apresentação das propostas de extensão da plataforma continental e a conveniência em definir um limite exterior comum para as plataformas continentais na zona do Minho e da Galiza, tornou indispensável a existência de reuniões entre Portugal e Espanha. Nestas reuniões, que decorreram de 2005 a abril de 2009, alternadamente em Lisboa e Madrid, foi definida uma Área de Interesse Comum na zona do Banco da Galiza, tendo igualmente sido debatidos aspetos técnicos e científicos tendo em vista a obtenção da solução comum para o limite exterior da plataforma continental, que fosse mais favorável para os dois Estados...*”. Cf. NEVES COELHO, P., “Ilhas Selvagens: do equívoco à realidade”, *Revista da Marinha*, novembro 2013, pp. 44 y ss; y, NEVES COELHO, P.,

pretendidas por ambos países de aproximadamente 29 Km²– se ha encontrado una solución consensual para las Partes, que fue designar la referida zona como “Área de interés común del banco de Galicia”, en que los dos países deben respetar una serie de condicionantes ambientales y de otra índole a fin de proteger esta área. En la frontera marítima del Guadiana y de acuerdo con M.A. Sanchez Acosta⁴⁴: “*Los Acuerdos de La Guarda establecían,...., como frontera, una línea recta que prolongaba la línea de meridiano situada en la boca del río. Esta opción parece ir en contra de los intereses de Portugal, la cual mantiene la equidistancia como mecanismo de delimitación...*”. En este caso, el área donde existen discrepancias es de aproximadamente 70 km², pero no parece que sea imposible llegar a una solución como la que se encontró, por ejemplo, para el Miño. De hecho, en materia de pesca, ya fue ratificado un Acuerdo para estas dos zonas⁴⁵

En resumen, se puede decir que en cuanto en las fronteras marítimas del Norte existen ya Acuerdos entre España y sus vecinos, en las del Sur –y más concretamente en las del Atlántico Sur– se verifica un gran atraso por varias razones, que a seguir analizaremos. Con esta finalidad, diferenciamos dos zonas fronterizas especialmente controvertidas:

Una: las zonas situadas alrededor del Estrecho de Gibraltar y al Norte de Marruecos. Sobre la primera y más mediática zona, la de Gibraltar y las fronteras marítimas establecidas unilateralmente tanto por RU como por Marruecos –como ya mencioné, las mismas no constituyen objeto del presente artículo– además existe ya una amplia bibliografía, a la cual me remito⁴⁶;

conferencia en el «III Congreso Internacional do Mar», realizado en la «Universidade Lusíada de Lisboa», 20 y 21 de mayo de 2014.

⁴⁴ Cf. ACOSTA SANCHEZ, M.A., *La aplicación de la estrategia marina europea en la frontera sur española: controversias y opciones de solución*, “trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación de I+D del Ministerio de Economía y Competitividad” – “Cuestiones territoriales y cooperación transfronteriza en el área del Estrecho”, ponencia presentada en el «III Congreso Internacional do Mar», realizado en la «Universidade Lusíada de Lisboa», 20 y 21 de mayo de 2014.

⁴⁵ Cf. “Acordo sobre as condições de exercício da atividade das frotas portuguesa e espanhola nas águas de ambos os países entre a República Portuguesa e o Reino de Espanha”, Decreto n.º 21/2014, de 8 de agosto, publicado en el “Diário da República I.ª série — N.º 152 — 8 de agosto de 2014”

⁴⁶ Ver, por ejemplo: DEL VALLE GÁLVEZ, A., “¿De verdad cedimos el Peñón? Opciones estratégicas de España sobre Gibraltar a los 300 años del Tratado de Utrecht”, *REDI*, Vol. LXV, 2, 2013; VERDÚ BAEZA, J., “El Derecho del Mar y las aguas de Gibraltar”, *La contribución de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar a la buena gobernanza de los mares y océanos*, Director J.M. Sobrino, ed. Científica, 2014, pp. 846 y ss; y del mismo autor, “La doble declaración de Lugares de Interés Comunitario (LIC) y la superposición de zonas marinas protegidas en aguas de Gibraltar. ¿Una nueva controversia?”, *REDI*, n.º 1, vol LXI, 2009; GONZÁLEZ GARCÍA, I. y ACOSTA SÁNCHEZ, M.A., “La difícil aplicación de la estrategia marina europea y la protección del medio marino en la Bahía de Algeciras/Gibraltar”, *REEI*, 25, junio 2013; VERDÚ BAEZA, J., “España en el Norte de África. El caso de las Islas Chafarinas”, *REEI*, 27, junio 2014; GONZÁLEZ GARCÍA, I., “La llegada de inmigrantes a Isla de Tierra en Alhucemas: crisis migratoria entre España y Marruecos y violaciones de derechos humanos”, *REEI*, 27, junio 2014; ACOSTA SÁNCHEZ, M.A., “Un caso paradigmático de copartición de aguas portuarias: El régimen de navegación en los puertos de Melilla y Beni Enzar”, *La contribución de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar a la buena gobernanza de los mares y océanos*, Director JM Sobrino, ed. Científica, 2014, pp. 703 y ss; Ver también: AHNISH, F.A., *The international Law of Maritime Boundaries and the Practice of States in the Mediterranean Sea*, Clarendon Press, Oxford, 1993, pp 190-193; LACLETA, J.M., “Las aguas españolas en la costa

Otra: las zonas que circundan el Archipiélago Canario. En este caso, tanto en la delimitación de las fronteras marítimas, como de la plataforma continental, el gobierno español ha actuado con poca diligencia. Lo que en mi opinión, se debe, principalmente, a dos factores:

Primero, las incertidumbres sobre el futuro del Sahara Occidental. Después de la independencia, en 1975 de la que anteriormente había sido una colonia española, se inició un proceso de descolonización que chocó frontalmente con los intereses expansionistas de Marruecos. Ante esta situación y, muy probablemente, de modo a evitar abrir un nuevo frente de discordia, que podría inviabilizar la posibilidad de alcanzar acuerdos con Marruecos en otras materias, (como la pesca⁴⁷), España decidió no delimitar unilateralmente sus fronteras marítimas en esta zona;

Segundo, las incertidumbres derivadas de la condición de España en su calidad de Estado de las Autonomías. La CNUDM establece un estatuto jurídico muy completo para los Estados Archipelágicos (artículos 46º a 54º), pero sobre los archipiélagos de Estado, como Las Canarias o La Madeira (por ejemplo) hay una enorme laguna⁴⁸. Tan sólo se dedica un artículo, el 121º, para definir lo que es una isla, por lo que su estatuto es muy ambiguo – sobre el análisis de este artículo volveremos más adelante. No satisfecha con este limitado régimen jurídico, la Comunidad Autónoma de Canarias presentó al gobierno español un Proyecto de Ley⁴⁹ en 2004, proponiendo que la delimitación del Archipiélago se hiciese con líneas de base perimetrales, o sea, de modo semejante a como se realiza en los Estados Archipelágicos. Esta propuesta no fue aceptada, como era de prever, ya que va contra lo dispuesto en la CNUDM y, consecuentemente, contra la Constitución española, pero el gobierno canario pretendía una revisión del Derecho del Mar por medio de una “Convención sectorial sobre los archipiélagos de Estado”. El propio gobierno español tampoco debió de ver con buenos ojos una iniciativa que podría derivar en futuras reivindicaciones independentistas. Mientras andábamos en esta indecisión sobre la metodología para establecer las líneas de base de las Canarias, el tiempo fue pasando sin que se aplicase la legislación interna⁵⁰ sobre aguas interiores, momento a partir del cual se podría haber deslindado tanto el mar territorial, como la ZEE. De hecho, y como muy bien explica la Prof. E. Orihuela Calatayud⁵¹, tan sólo en diciembre de 2010 se dieron las condiciones cuyunturales, de

africana”, *REEI*, 2003, nº7, y SAURA ESTAPÁ, J., “A propósito de la soberanía sobre el islote de Perejil”, *REEI*, 2002, nº5.

⁴⁷ Sobre los Acuerdos de Pesca en esta zona, ver GONZÁLEZ GARCÍA, I., “Cuestiones de Derecho del Mar en las relaciones entre España, la UE y Marruecos: Incidencia de los temas territoriales y de delimitación marítima”, *La contribución de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar a la buena gobernanza de los mares y océanos*, Director J.M. Sobrino, ed. Científica, 2014, pp. 800 y ss.

⁴⁸ En ste sentido, ver JIMÉNEZ PIERNAS, C., *La revisión del estatuto territorial del Estado por el nuevo Derecho del Mar. El caso de los Estados archipelágicos*, Instituto de Cultura «Juan Gil-Albert», Universidad de Alicante, 1990.

⁴⁹ “Proposición de Ley sobre la Delimitación de los espacios marítimos de Canarias”, aprobada el 23 de abril de 2004, por el gobierno das Canarias.

⁵⁰ Ley 15/78, de 20 de febrero, sobre el Mar y sus playas.

⁵¹ Cf. ORIHUELA CALATAYUD, E., “La delimitación de los espacios marinos en los archipiélagos de Estado. Reflexiones a la luz de la ley 44/2010, de 30 de diciembre de aguas canarias”, *REEI*, nº 21 de

carácter político, necesarias para la aprobación de una normativa –la Ley 44/2010, de 30 de diciembre– que fue al encuentro de las aspiraciones canarias en esta materia y que permitió la delimitación de los correspondientes espacios marinos en las Islas. Como menciona la referida autora: Con esta Ley se aplica el principio archipelágico a las Canarias y “...nuestro país se suma a la práctica seguida por algunos Estados mixtos con la pretensión de provocar cambios en el Derecho del Mar...” Entre estos Estados mixtos se cuentan: Ecuador, Dinamarca, Noruega, Australia o Portugal.

Antes de la referida Ley, el único acto unilateral⁵² de España consistió en otorgar a la empresa REPSOL una concesión⁵³ para prospección y explotación de hidrocarburos en la zona oriental del Archipiélago entre Lanzarote y la costa africana. Este título, atribuido en el año 2000 –después de que Marruecos otorgase, desde los 90, varias concesiones⁵⁴ para la misma finalidad en un espacio marítimo en litigio porque reivindicado por el pueblo saharauí –no estuvo libre de alguna polémica. La opinión pública española se dividió entre los que dan prioridad al desarrollo económico y los que ponen en primer lugar la protección ambiental⁵⁵. Especialmente desde que en 2004,

2011. De acuerdo con esta autora: “...Las anteriores propuestas fracasaron, bien por ser rechazadas o contestadas por el gobierno o las Cortes o por coincidir el desarrollo de su tramitación parlamentaria con el final de las correspondientes legislaturas. Sin embargo la proposición de Ley de 2009 ha sido tramitada en un momento en el que el plazo para presentar enmiendas ha coincidido con la necesidad del partido en el gobierno de concluir acuerdos con otros grupos parlamentarios para sacar adelante el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales para 2011. En el Acuerdo suscrito por el Grupo Parlamentario Socialista y Coalición Canaria ambos partidos se comprometieron a presentar conjuntamente las enmiendas que permitieran aprobar antes del 31 de diciembre de 2010 la Ley de aguas de Canarias, a crear en el seno de la comisión bilateral de cooperación AGE-Comunidad Autónoma de Canarias una subcomisión para analizar la problemática del archipiélago canario en materia de costas y proponer soluciones que se concretarán mediante los oportunos Convenios entre ambas Administraciones y a impulsar decididamente los trabajos para la reforma del Estatuto de Autonomía para Canarias que suponga su actualización a los denominados de última generación de desarrollo del Estado autonómico, que contemple las singularidades propias de Canarias y en particular las derivadas del hecho insular...”

⁵² ATMANE, T., refiere sin embargo, que España deslindó unilateralmente su frontera marítima de las Canarias en 1997, tras la publicación del Reglamento 1489/97, de 29 de julio, de la UE, relativo a la localización de buques vía satélite. El Gobierno español notificó a los demás Estados miembros, que la ZEE de las Canarias se extendía hasta la línea equidistante, entre Fuerteventura y Lanzarote, de un lado, y la costa marroquí, del otro. En respuesta, el Gobierno marroquí protestó formalmente, a través de una nota verbal, de 27 de noviembre de 2000, dirigida a la Embajada de España en Rabat. No obstante, el objetivo y repercusiones (especialmente económicas), de este “acto unilateral” (en cumplimiento de un Reglamento comunitario), no parece que pueda ser comparable a otorgar concesiones para la prospección de hidrocarburos. Cf. ATMANE, T., “España y Marruecos Frente al Derecho del Mar”. Oleiros, España: Netbiblo, 2007, p.116.

⁵³ La primera concesión a la REPSOL fue otorgada a través del Real Decreto 1462/2001, de 23 de enero.

⁵⁴ Desde principios de la década de los 90, Marruecos ha atribuido autorizaciones para prospección y explotación petrolífera a empresas multinacionales de los Estados Unidos (*Kerr.McGee*), Francia (*Total-Fina*), España (*REPSOL*) y a un consorcio integrado por empresas de Estados Unidos, del Reino Unido y Marruecos (*Lone Star Energy, Anschutz, Enterprise Oil Exploration Limited y Maroco Corporation*). Cf. Cf. MARTÍN RUIZ, J.F., “Los espacios marítimos...op.cit. nota 37

⁵⁵ El Gobierno Canario propuso un referendium sobre la cuestión, (de acuerdo con “Europa Press”: “*El Ministro de Medio Ambiente, Miguel Arias Cañete, ha recordado al Gobierno de Canarias que la Constitución española sólo regula los referéndum nacionales y no los autonómicos, después de que el Ejecutivo regional haya acordado solicitar autorización al Estado para llevar a cabo una consulta*”

la Organización Marítima Internacional (OMI⁵⁶) declaró el espacio marítimo canario (cerca de 30.000 Km²) zona marina especialmente sensible.

En resumen, se puede concluir que fueron principalmente los dos factores (externos e internos), antes mencionados, los que originaron este retraso a la hora de trazar los límites interior y exterior de los espacios marinos sometidos a la soberanía o jurisdicción española en el Archipiélago Canario, bien como la dilación del inicio del proceso de delimitación de la plataforma continental ante la CLPC. Mientras tanto, Marruecos y Portugal fueron bastante más rápidos y, unilateralmente, establecieron las respectivas fronteras marítimas en la zona, como sucedió en el caso de las Salvajes.

IV EL CASO DE LAS SALVAJES

1. Introducción

En 5 de julio de 2013, la Misión Permanente de España en las Naciones Unidas⁵⁷ (Nueva York) comunicó que no estaba de acuerdo con las pretensiones de Portugal relativas al deslinde de la frontera marítima entre el Archipiélago de La Madeira y el de

ciudadana en relación a las prospecciones petrolíferas que se van a realizar en aguas cercanas a Lanzarote y Fuerteventura". Cf. "Europa Press", lunes, 10/02/14 -17:03, www.lainformacion.com). Posteriormente, el gobierno español ha recurrido ante el TC que ha decidido suspender el mencionado referéndum hasta decisión sobre el mismo. Cf. "Admitido el recurso contra la consulta sobre prospecciones en Canarias", *Europa Press*, 04.11.2014. Por otra parte, la prensa da también noticia de la admisión de una queja de WWF a la Comisión Europea, que podría paralizar la prospección. Cf., "La Comisión Europea admite la queja de la WWF por la autorización de las prospecciones petrolíferas en Canarias", *Europa Press*, 25.09.2014.

⁵⁶ De acuerdo con el documento "Zona Marítima Especialmente Sensible de Canarias", Capitanía Marítima de las Palmas, Dirección General de la Marina Mercante, Secretaría General de Transportes del Ministerio de Fomento: "*La propuesta del Estado español fue aprobada por la OMI en abril de 2004. Como consecuencia de este hecho, la Administración Marítima española hubo de afrontar la labor de desarrollo de las medidas concretas de protección que, una vez aprobadas por la OMI, debían ser implantadas. Para ello se creó un grupo de expertos formado por representantes de las Administraciones Central y Autonómica, así como de otros organismos y entidades y se designó un Coordinador ZMES de Canarias, quienes elaboraron el documento definitivo que fue sujeto a la consideración de la Organización Marítima Internacional. Finalmente, el 22 de julio de 2005, el Comité de Protección del Medio Marino, mediante la Resolución MEPC.134 (53), designó las islas Canarias como zona marina especialmente sensible. Posteriormente, en mayo de 2006, el Comité de Seguridad Marítima de la Organización Marítima Internacional en su octogésimo primer periodo de sesiones, adoptó definitivamente las medidas de protección de la zona, las cuales entraron en vigor y fueron implantadas por la Administración Marítima el día 1 de diciembre de 2006.*". Cf. también en los documentos del Comité de Protección del Medio Marino de la OMI: MEPC 53/8, de 20 de enero de 2005 y MEPC 53/8/5, de 28 de junio de 2005.

⁵⁷ En la referida comunicación, dirigida a la División de Asuntos Oceánicos y de Derecho del Mar de la Secretaría de las NU, la Misión Permanente española recuerda la comunicación previa nota emitida en 10 de junio de 2009 a esa misma División: "...sobre la presentación realizada por Portugal a la Comisión de Límites de la Plataforma Continental..." y "...comunica que si bien el Gobierno Portugués desea que su Zona Económica Exclusiva y Plataforma Continental –incluyendo las Islas Salvajes– sean reconocidas por Naciones Unidas en 2015, España no acepta en modo alguno que las Islas Salvajes generen Zona Económica Exclusiva; si acepta en cambio que generen mar territorial..."

Las Canarias en la zonas de las “Salvajes”. Dos semanas después –aunque la visita había sido anunciada con anterioridad– el Presidente de la República portuguesa viaja a las “Islas Salvajes” y duerme una noche en el local. En la secuencia de esta visita, los medios de comunicación social, sobre todo los portugueses⁵⁸, se hacen eco del posible conflicto diplomático entre Portugal y España originado por el “despertar” de una controversia, ya antigua, sobre las denominadas “Islas Salvajes” –situadas entre Tenerife y Madeira.

Mucho se ha especulado en los medios de comunicación lusos sobre las razones por las que España podría haber reavivado, de modo tan repentino, la polémica sobre un desentendimiento que ha permanecido en “estado de hibernación” durante tanto tiempo. La reacción española se ha relacionado en la prensa lusa con el momento crítico en que se realiza la visita oficial del actual Presidente, Cavaco Silva, a las “islas”. A pesar de que, el mismo refirió públicamente que el motivo era tan sólo valorizar la investigación científica realizada en las “islas”, bien como subrayar la importancia del mar, en cuanto patrimonio natural⁵⁹.

Varios argumentos se barajaron en los medios de comunicación lusos, en aquel momento, para explicar esta reacción de la diplomacia española: reafirmación de la soberanía en una zona de alto interés geoestratégico –la denominada puerta del Atlántico; el efecto dominó originado por la repulsa de la opinión pública española ante las últimas tensiones diplomáticas con Reino Unido (RU) en Gibraltar –alguna prensa aprovecha la ocasión para recordar también el incidente con Marruecos en Perejil–, y; por último, una de las conjeturas más difundidas por los medios de comunicación portugueses: la instrumentalización del conflicto por el gobierno español. Es decir, se

⁵⁸ Después de una búsqueda en internet, sólo encontré en España una noticia del ABC sobre este asunto (“Unos islotes perdidos al norte de Canarias enfrentan a España y Portugal”. Cf. ABC de 3 de septiembre de 2013). Mientras que en Portugal existe un auténtico aluvión de noticias y no sólo en la prensa escrita, sino también en los restantes medios de comunicación social: “Espanha exige à ONU que mar das Selvagens não seja para Portugal”, (Liliana Bernardes), *Diário de Notícias*, 2 de septiembre de 2013; “Machete anuncia resposta de Portugal a contestação espanhola sobre as ilhas Selvagens” (José Maria Pinheiro e Tolentino de Nóbrega), *Público*, 2 de septiembre de 2013; “Governo reafirma na ONU reivindicação portuguesa sobre as ilhas Selvagens” (Liliana Bernardes) *Diário de Notícias*, 2 de septiembre de 2013; “Conflito luso-espanhol. Cavaco não foi às Selvagens agarrar uma cagarra. Espanha protestou na ONU contra a pretensão de Portugal alargar a sua Zona Económica Exclusiva”, (Ana Sá Lopes) *Jornal i on line*, 2 de septiembre de 2013; “Mar da Discórdia”, (Rita Dinis) *Semanário Sol*, 6 de septiembre de 2013; “Passos contesta teses de Madrid sobre as ilhas Selvagens. Diferendo. Carta de resposta do Governo às propostas de Espanha já foi enviada para as Nações Unidas, (Liliana Bernardes) *Diário de Notícias*, 8 de septiembre de 2013; “Afinal são ilhas ou rochedos? A confusão começa aqui” (Teresa Firmino), *Público*, 9 de septiembre de 2013; “Microalga "protege" reserva das Selvagens de pescadores espanhóis” (Tolentino de Nóbrega), *Público*, 9 de septiembre de 2013

⁵⁹ Sin embargo, para algunos autores, como NEVES COELHO, P., esta visita tiene un valor especial en la afirmación del estatuto de las Salvajes en cuanto «islas». Así señala este autor que: “...o facto de o Chefe de Estado lá ter pernoitado significa, por maioria de razão, que as ilhas terão condições adequadas para que qualquer português lá possa pernoitar também. Esta visita assume especial realce uma vez que, em divergências semelhantes que existem pelo mundo, dificilmente se poderá conceber, salvaguardadas as circunstâncias, que a Rainha de Inglaterra pernoite no rochedo de Rockall ou que o Imperador do Japão pernoite no atol de Oki-no-tori Shima...”. Cf. NEVES COELHO, P., “Ilhas Selvagens:...” op. cit. pp. 44 y ss.

insinúa que el caso de Las Salvajes se ha utilizado como “maniobra de distracción” frente a una crisis económica, institucional y social sin precedentes desde la Guerra Civil. Los defensores de esta tesis argumentan diciendo que la búsqueda de enemigos externos ayuda a desviar las atenciones de la difícil situación interna del país, que relacionam con tres “factores de decadencia”: la economía, la monarquía y las reivindicaciones separatistas en Cataluña.

Sin embargo y en mi opinión, los argumentos barajados por los medios de comunicación para explicar la reacción de la diplomacia española en el caso de las Salvajes –o dicho de otro modo, la nota enviada por la misión española en las NU, cuando toma conocimiento del viaje previsto por el Presidente portugués a las “islas”–, no pasan en realidad de meras especulaciones. Las mismas se basan en el momento en que se produce la reacción española: ¿Por qué ahora?

Los dos primeros argumentos –la presunta intención española de controlar la “puerta del Atlántico” y manifestar de modo categórico su soberanía marítima en la zona, ante una opinión pública “herida” por los últimos incidentes en Gibraltar– no constituiría, en realidad, nada de nuevo que justifique la oportunidad de la reacción. Si bien es cierto que España defiende frente a Reino Unido la tesis de la «costa seca» –según la cual el Tratado de Utrecht de 1713 cedió a Reino Unido sólo la colonia de Gibraltar, pero no la jurisdicción sobre las aguas en torno al Peñón– la verdad que esto lo ha hecho desde siempre, a pesar de que con algunas contradicciones, como muy bien explica la doctrina española⁶⁰. Esta misma doctrina muestra, además, como los últimos incidentes en Gibraltar no tienen nada que ver con la “puerta atlántica”, sino que están directamente relacionados con cuestiones ambientales y pesqueras. Más específicamente, con la designación de Lugares de Interés Comunitario (LIC) que en primer lugar Reino Unido y después España solicitaron e obtuvieron de la Comisión Europea, siendo que en algunas zonas ambos LIC se solapan. No me quiero detener mucho en un asunto que – además de no ser objeto de este trabajo–, está ampliamente estudiado y documentado por la doctrina española a la cual me remito⁶¹.

Finalmente, en lo que se refiere a la supuesta “maniobra de distracción” del gobierno español, la verdad es que a juzgar por el impacto que tuvo la noticia en los medios de comunicación, la distracción fue bastante mayor en Portugal que en España. Pues aquí, no se le dió tanto eco a la noticia de la visita del Presidente portugués a las Salvajes. Si es verdad que atravesamos una crisis sin precedentes en la España moderna, no es menos cierto que la crisis es igual o más profunda en Portugal, donde además los “el nuevo mapa marítimo portugués” –es decir, la extensión de la plataforma continental–

⁶⁰ Cf. DEL VALLE GÁLVEZ, A., “¿De verdad cedimos el Peñón?”.... Op. cit; VERDÚ BAEZA, J., “El Derecho del Mar y las aguas de Gibraltar”....op.cit. pp. 846 y ss; VERDÚ BAEZA, J., “La controversia sobre las aguas de Gibraltar: el mito de la costa seca”, *REDI*, Vol. LXVI, 1, 2014 pp. 81 y ss.

⁶¹ Sobre este asunto, ver; VERDÚ BAEZA, J., “La doble declaración de Lugares de Interés Comunitario (LIC)...op. cit., pp. 286-29, y GONZÁLEZ GARCÍA, I. y ACOSTA SÁNCHEZ, M.A., “La difícil aplicación de la estrategia marina europea...op. cit. VERDÚ BAEZA, J., “España en el Norte de África...op.cit; GONZÁLEZ GARCÍA, I., “Cuestiones de Derecho del Mar en las relaciones entre España, la UE y Marruecos:...op.cit., pp. 791 y ss. ACOSTA SÁNCHEZ, M.A., “Un caso paradigmático de co-partición de aguas portuarias:...op.cit, pp. 703 y ss;

se están “vendiendo” a la opinión pública como la gran hazaña portuguesa del siglo XXI. Una especie de “alternativa marítima” de reemplazar el imperio colonial perdido, que para algunos está en la raíz de las desgracias que se abaten sobre el país⁶² y que lleva incluso a evocar con nostalgia los tiempos de Las Lusíadas –la gran odisea lusitana de los descubrimientos en el mar⁶³.

En resumen, se puede admitir el hecho de que España esté reaccionando ante las pretensiones que Portugal ha presentado a la ONU: primero en lo que se refiere a la extensión de su plataforma continental; y, después, en relación a su zona económica exclusiva en el espacio de las Salvajes. Pero, las principales razones para explicar esta reacción son, en mi opinión, argumentos jurídicos y no de otra índole. Es decir, no resulta claro, a la luz del Derecho del Mar, que la pretensión de Portugal sea aceptable tal como los lusos proponen, pues los últimos jurisprudencia sobre la materia no va en ese sentido y la propia CNUDM es muy ambigua a la hora de definir el concepto de isla.

2. Las fronteras marítimas de las “Salvajes”

A) Reseña histórica

Las “Islas Salvajes” están situadas entre La Madeira y Las Canarias, exactamente a 162 millas al Sur del primero de los archipiélagos y a 80 millas al Norte del segundo. Pero, fue un navegante portugués, Diogo Gomes, quien en 1430, al regreso de un viaje por la costa africana, descubrió las islas. Más tarde, en 1911 el Gobierno español comunicó al portugués que había incorporado las “Selvagens” en el Archipiélago de las Canarias. Portugal protestó y, en 1938, la Comisión Permanente de Derecho Marítimo

⁶² Así, MORGADO, N., señala: “*But the fact is that Portuguese territoriality was dismantled in 1974-75 through the so called “decolonization process”. Thus, Portugal nowadays shall be understood exactly as it is: 92 090 sq km in Iberian Peninsula plus islands of Madeira and Açores. On the other hand, it is really absorbing to register that the mainstream of scholars would neither defend that French Guiana located in Latin America (in which the population votes for the European Parliament), Guadeloupe, Martinique, Mayotte or Réunion do not constitute the territorial integrity of France, nor that the 14 overseas British territories (which includes Malvinas) do not constitute possessions of United Kingdom...*” Cf. MORGADO, N., “Portugal, Russia and a conceivable Lusophone Block. A geopolitical opportunity”, *Maria Scientia*, 2013, 2, p. 10

⁶³ Sobre el nuevo mapa Portugal y sus fronteras marítimas tras la propuesta de extensión de la plataforma continental, M^a Gloria GARCÍA evoca “Luís de Camões, no Cântico III dos Lusíadas”: «..... *Eis aqui, quase cume de cabeça /De Europa toda, o Reino Lusitano /Onde a terra se acaba e o mar começa / E onde Febo repousa no Oceano*», y refiere: “...perguntará certamente a razão pela qual, durante tanto tempo, voltámos as costas a Febo, a luz brilhante que vem do Oceano... Perguntará qual a razão pela qual temos sido, durante tanto tempo, tímidos no relacionamento com quem já tivemos uma relação forte e ousada...Seja, porém, como for, a verdade é que, neste momento, em razão do alargamento da plataforma continental e consequente ampliação dos direitos de jurisdição, Portugal sente-se incentivado, de um lado, a ganhar proporcionalmente novas capacidades, a fim de tornar essas áreas produtivas, e reforçando aquelas em que já estava envolvido, e, de outro, a reconstruir as suas políticas públicas do mar, num quadro estratégico alargado pelas novas potencialidades, ciente da importância das comunicações marítimas e do seu papel decisivo na governança da Bacia do Atlântico.” Cf. GARCÍA, M^a G. discurso de apertura del Seminario “O interesse Português na Bacia do Atlântico”, *Maria Scientia*, 2013, 5, p.7.

Internacional confirma la soberanía portuguesa sobre las “islas”.

En 7 de octubre de 1971 –tres meses después de ser adquiridas por el Estado portugués a su último propietario privado, un banquero madeirense, por 7.500 euros–, las “Selvagens” recibieron la primera visita oficial del Secretario de Estado del Tesoro. En 1991, el entonces Presidente de la República, Mário Soares, visitó las “islas” en un acto simbólico, con el objeto de reiterar la soberanía portuguesa en las “Selvagens”. Ya en esa época, la cuestión de la extensión de la ZEE de las “islas” –que después abordaremos– era motivo de controversia entre los dos vecinos ibéricos. En 1993, una intervención en el Parlamento Europeo de un eurodiputado de las Canarias, sobre la legitimidad de la soberanía portuguesa sobre las “islas”, hizo sonar las alarmas en Portugal. Ese mismo año, el Presidente de la Región Autónoma de la Madeira visita las “Selvagens”. Entre 1996 y 1997 fueron detectados varios vuelos de aviones de guerra españoles, en presunta violación del espacio aéreo portugués, en la zona de las Salvajes, lo que llevó a varias quejas formales de Portugal y peticiones de disculpa por parte de España. En 2003, Jorge Sampaio, el anterior Presidente de la República visita las “islas” y entre 18 y 19 de julio de 2013, el actual, Cavaco Silva.

A los episodios en que se pone en causa el espacio marítimo o aéreo de las “islas”, hay que sumar los protagonizados por la pesca ilegal, atribuidos a embarcaciones con bandera española. Incidentes a los que se puso un punto final cuando, el Comando Naval de la Madeira, debido a la presencia en las aguas marinas de las “islas” de una microalga nociva para la salud humana, decretó la prohibición de pesca en las “Selvagens”, – desde la línea de costa hasta los 200 metros de profundidad–, por tiempo indeterminado y hasta que se obtuviesen los resultados definitivos de los análisis encargados a el “Instituto de Pesquisa e Investigação Marítima”. Esta interdicción de pesca en las “Selvagens” permanece vigente en la actualidad, por lo que no se ha vuelto a dar noticia sobre esta cuestión. Sin embargo, últimamente⁶⁴, la comunicación social portuguesa ha dado eco – bastante más del que en mi opinión merecía –, a la presunta “ocupación” de la “Selvagem Pequena” por un grupo de independentistas canarios. Éstos desembarcaron pacíficamente en la Isla, reivindicaron la soberanía de las Islas Salvajes para la Comunidad Autónoma de Canarias frente a las cámaras de fotografía y TV de los medios convocados para cubrir el evento y se fueron tan pacíficamente como habían llegado.

Una vez analizados los incidentes antes relatados, se puede concluir:

En primer lugar, que actualmente Espanha reconoce, sin ningún tipo de dudas, la soberanía portuguesa sobre las “islas” –a pesar de conductas individuales de sujetos de nacionalidad presuntamente española que no sólo no son amparadas por el derecho español, sino que son perseguidas, como es el caso de la pesca ilegal;

En segundo lugar, que ningún de estos incidentes alcanza la gravedad de los acontecidos

⁶⁴ “Independentistas das Canárias ocupam Selvagem Pequena” *Diário de Notícias*, 23.09.2014; “Marinha de Guerra a caminho das Selvagens para travar “ocupação” de espanhóis”, *Agencia LUSA*, 23.09.2014; “Ministro da Defesa diz que episódio nas Selvagens não coloca questões de soberania”, *TSF*, 24.09.2014

en Gibraltar o de las difíciles relaciones con Marruecos. Es decir, las posiciones de los vecinos ibéricos, en el caso de las Salvajes están lejos de ser irreconciliables y, por lo tanto, se puede llegar a un acuerdo equilibrado para las dos Partes.

B) Situación actual

Actualmente, las Salvajes –cuya área total es de 273 hectáreas– pertenecen al territorio de la “Região Autónoma da Madeira⁶⁵” y son unas “islas” sin cualquier tipo de vida económica y prácticamente deshabitadas. Hasta los años 60, la única actividad económica que hubo estaba basada en las pardelas –aves marinas que alimentaban la población de La Madeira. Desde 1971 –año en que las Salvajes fueron designadas reserva natural –estas aves dejaron de ser cazadas y las “Islas” se convirtieron en la mayor colonia mundial de pardelas. Sólo hay en las “Islas” dos casas: una privada –construida en 1967 y donde vive un investigador que trabaja en colaboración con el Museo de Historia Natural de París– y un edificio público, que sirve de vivienda y oficina a los dos vigilantes del Parque Natural de La Madeira.

Así, además del valor ambiental de Las Salvajes en términos de biodiversidad, no parece que exista ningún otro interés económico, social o cultural, si no fuese por la capacidad de estas “islas” para expandir el espacio marino portugués en el Archipiélago de la Madeira. En este sentido, Portugal inició en 2009 un proceso ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental (CLPC) para prolongar su plataforma continental –proceso este que se encuentra bastante avanzado, una vez que fue presentada una propuesta en 2010 que se espera sea aceptada por la CLPC antes de 2016.

El gobierno español que –por las razones previamente analizadas–, no estuvo muy diligente a la hora de iniciar este proceso, envió, no obstante, a la CLPC, un documento preliminar en el cual se refiere que existe “sobreposición” con terceros, en lo que se refiere al aumento de las plataformas en la zona de Las Canarias –específicamente con la costa continental saharauí y con Portugal.

En relación al espacio marítimo de La Madeira, España presentó una “recomendación” en el sentido de *“no perjudicar los derechos de España en relación al aumento de la plataforma continental al oeste de las Canarias”*. Simultáneamente, España comunicó a la Comisión su voluntad de proceder, de común acuerdo con Portugal, refiriendo también que: *“...las respectivas aspiraciones sobre esta materia no perjudican, ni perjudicarán, el resultado final ni la delimitación de las respectivas plataformas ampliadas que deberán ser acordadas por los [dos] Estados en momento posterior”*.

⁶⁵ El artículo 5º de la “Constituição da República Portuguesa” (CRP) establece que: *“Portugal abrange o território historicamente definido no continente europeu e os arquipélagos dos Açores e da Madeira”* y en el artículo 6º, Portugal se define como un “Estado unitário”, pero con la excepción de: *“Os arquipélagos dos Açores e da Madeira constituem regiões autónomas dotadas de estatutos político-administrativos e de órgãos de governo próprio”*. Precisamente, en el Estatuto de la Madeira consta que: *“O arquipélago da Madeira é composto pelas ilhas da Madeira, do Porto Santo, Desertas, Selvagens e seus ilhéus”*. Administrativamente, las Salvajes están incluidas en la “Freguesia da Sé, Concelho do Funchal (Região Autónoma da Madeira)”.

Así, si España no acepta que la plataforma portuguesa llegue hasta la referida zona de intersección, tendrá que presentar datos de carácter técnico-científico ante la CPLC, demostrando que la plataforma de las Canarias se sobrepone con la de La Madeira. En este caso estaremos a lo previsto en el artículo 83º de la CNUDM. Es decir, ya no corresponderá a la CPLC aprobar el límite de la plataforma continental, sino que éste deberá fijarse mediante acuerdo entre los Estados.

Lo mismo ocurre con la ZEE (artículo 73º de la CNUDM). Concretamente, en el caso de las “Selvagens”, no se discute la anchura de la plataforma continental, sino la de la ZEE, una vez que estas “islas” están situadas a 80 millas de Las Canarias. Como se pudo observar en el mapa anterior, la zona donde existe sobreposición entre la ZEE pretendida por Portugal y por España es de, aproximadamente, 43.540 km² (una extensión similar a la de la Comunidad Autónoma de Extremadura).

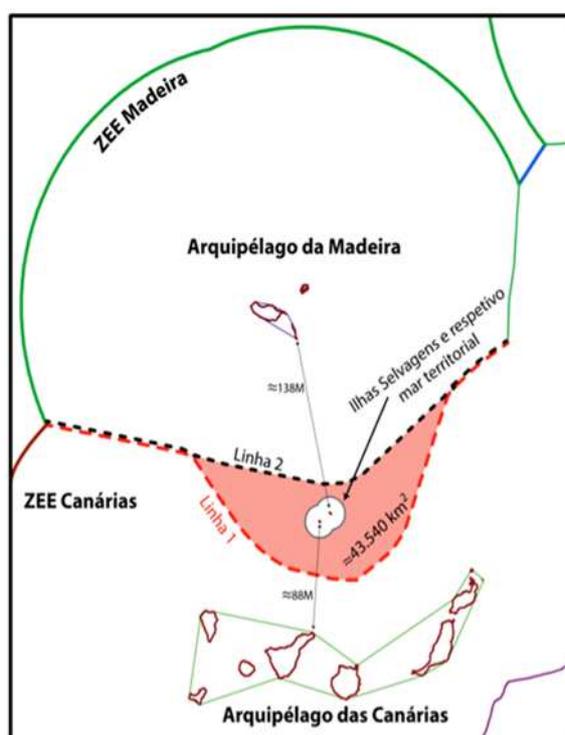


Figura 1 – Representação geográfica das linhas medianas entre os arquipélagos da Madeira e das Canárias conforme consta na lei portuguesa e contestado pelo governo espanhol.

Fuente: P. Neves Coelho, *Revista da Marinha*, novembro 2013, pag. 45.

En última instancia, las discrepancias entre los Estados podrían tener dos efectos, ambos negativos para Portugal: uno, la dilación del proceso de extensión de la plataforma continental en sede de la CLPC; otro, que esta cuestión saldría de la órbita de la ONU al ámbito bilateral. A nivel doctrinal⁶⁶, ya se estaba manifestando alguna inquietud por el

⁶⁶ Cf. SUÁREZ de VIVERO, J.L. y RODRÍGUEZ MATEOS, J.C., “Factores geopolíticos de la planificación espacial marina...op.cit, pp. 601-2; LACLETA, J., (2004), Política Marítima y Derecho Marítimo: Las Aguas de Canarias, Asociación de Estudios del Mar, en <http://www.asesmar.org/conferencias/temas/politicamaritimayderechomaritimo.htm>

hecho de que en la legislación interna portuguesa y otros documentos oficiales también internos, se incluían mapas del espacio marino con la delimitación de algunas fronteras –más concretamente en la zona del Miño, del Guadiana y Canarias– donde no se habían ratificado acuerdos con España. Pero en la comunicación de la ONU, de 5 de julio de 2013, la diplomacia española no se limita sólo a recordar sus discrepancias sobre la propuesta de delimitación de la plataforma continental portuguesa, introduce además un nuevo elemento de desacuerdo: el estatuto de las “Salvajes”. No obstante, la respuesta de Portugal intenta eludir este elemento adicional en la discordia. Así, en la comunicación de 6 de septiembre de 2013 de la Misión Permanente de Portugal en la ONU –en reacción a la española de 5 de julio–, se centra en el tema de la plataforma continental portuguesa propuesta a la CLPC, mencionando que la misma: *"a oeste do arquipélago da Madeira constitui o prolongamento natural do território emerso da ilha da Madeira e do território de Portugal Continental [e] não inclui o prolongamento natural do território emerso das ilhas Selvagens devido à sua localização natural... Em resultado disso, as ilhas Selvagens não estão refletidas, em nenhuma circunstância, na proposta portuguesa à CLPC."* Además, en la parte final de la comunicación portuguesa, se adiciona que el Estado portugués: *"confirma ausência de disputas por resolver com Espanha, apesar de não haver acordo sobre as fronteiras marítimas entre Portugal e Espanha"*. O sea, Portugal no está interesado en que el tema de la delimitación de la plataforma continental salga de la órbita de la CLPC, ni en que este proceso en marcha sufra cualquier tipo de dilaciones. Cabe cuestionarse si España tiene algún fundamento para poner en causa el estatuto de las Salvajes, o éste es tan sólo un elemento de distracción o negociación previa antes de deslindar definitivamente las fronteras marítimas objeto de esta controversia.

3. El concepto de «Isla» según la Convención de las Naciones Unidas de Derecho del Mar y su interpretación por la jurisprudencia internacional

Como previamente se señaló, la CNUDM no desarrolla un régimen jurídico para los archipiélagos de Estado, sino que sólo contempla un artículo, el 121º 1, para establecer el concepto de isla: *"Una isla es una extensión natural de tierra, rodeada de agua, que se encuentra sobre el nivel de ésta en pleamar"*. De acuerdo con el número 3 de este artículo, las islas tienen los idénticos derechos sobre la ZEE y la plataforma continental que cualquier otro territorio del Estado costero, pero lo mismo no sucede con las rocas, pues, según el mismo precepto: *"Las rocas no aptas para mantener habitación humana o vida económica propia no tendrán zona económica exclusiva ni plataforma continental."*

La CNUDM podría haber recurrido a criterios más objetivos para establecer una diferencia clara entre isla y roca, como por ejemplo: la extensión (un número determinado de Km²); un número mínimo de habitantes, o; la concretización y enumeración de los requisitos mínimos para que haya “habitación humana” y, conseqüentemente, la definición de lo que se entienda por “vida económica”. De modo general, los criterios utilizados por la CNUDM para definir el concepto de roca han

recibido una crítica muy negativa por parte la doctrina. Entre la misma⁶⁷, existe consenso a la hora de determinar que se aplican a la roca las mismas características previstas para la isla (nº 1 del artículo 121º). Es decir: se trata de una formación natural (lo que excluye las estructuras artificialmente construidas por el hombre), rodeada de agua y que se queda al descubierto en pleamar. Consecuentemente, no pueden ser considerados rocas, formaciones naturales que no reúnan las tres características arriba mencionadas. Así, se puede concluir que una roca es una isla que, por no tener suficiente relevancia socioeconómica, no genera ni ZEE, ni plataforma continental, pero que para otros efectos se asemeja a la figura jurídica de “isla”, tal y como está definida por la CNUDM. De acuerdo con S. Karagiannis, el estudio de la práctica internacional sobre esta materia es extremadamente frustrante, dado que no se puede concluir, con rigor, que exista una regla general en las relaciones bilaterales sobre los derechos atribuidos a determinadas rocas. En general, depende de las negociaciones entre los Estados. En éstas, frecuentemente, la solución adoptada depende de las contrapartidas ofrecidas por unos países (normalmente los más desarrollados) a los otros, para que estos últimos acepten (o no) que determinados rocas generan derecho sobre la ZEE y la plataforma continental. El mismo autor⁶⁸ aporta numerosos ejemplos de esta práctica estatal, como las negociaciones de los EEUU, en las Islas Cook, o Francia, en las Islas Fidji.

En lo que se refiere a la jurisprudencia existente sobre esta materia, dado que el régimen jurídico de la isla previsto en la CNUDM es extremadamente ambiguo y ha originado no pocos litigios ante los diferentes organismos judiciales competentes⁶⁹ los precedentes son también muy numerosos. El último caso sobre delimitación de fronteras marítimas relacionado con el estatuto de las islas (según el artículo 121º de la CNUDM) fue dirimido por el Tribunal de Justicia Internacional (TJI) a finales de 2012. En este caso, Nicaragua demandó a Colombia para –entre otras causas– que fuese determinado el estatuto de un grupo de “islas” situadas en la frontera marítima entre los dos países: Alburquerque, Bajo Nuevo, East-Southeast Cays, Quitasueño, Roncador, Serrana y Serranilla. El Tribunal –fundamentándose en toda la jurisprudencia anterior, no sólo la del TJI, como también en la del Tribunal Internacional de Derecho del Mar y en los tribunais arbitrales– declara que todas las islas están bajo la soberanía colombiana, pero eso no significa que todas ellas confieran, automáticamente, a Colombia, derechos sobre la plataforma continental y la ZEE. El Tribunal de la Haya analiza cada isla en concreto, llegando a la conclusión de que dos de ellas –Quitasueños y Serrana–, sólo deben tener derechos sobre el mar territorial⁷⁰.

⁶⁷ Cf. VAN DYKE, M., y BROOKS, R., “Uninhabited Island: The Impact on the Ownership on the Ocean Resources”, *Ocean Development and International Law*, 1983; VAN DYKE, J. MORGAN, R.J. y GURISH, J., “The Exclusive Economic Zone of the Northwestern Hawaiian Islands. Do Uninhabited Islands generate an EEZ?”, *San Diego Law Review*, 1988; KARAGIANNIS, S., “Les rochers qui ne se prêtent pas à l’habitation humaine ou à une vie économique et le droit de la mer”, *Revue Belge de Droit International*, 1996, 2.

⁶⁸ KARAGIANNIS, S., “Les rochers qui ne se...op. cit., pp. 31 e ss.

⁶⁹ Cf. Parte XV de la CNUDM, donde consta que la elección del medio para la solución de controversias relativas a la interpretación o aplicación de la Convención –Tribunal Internacional de Derecho del Mar (TIDM), TIJ, un tribunal arbitral o un tribunal arbitral especial– depende de los Estados Parte de la Convención (Art. 287º).

⁷⁰ Así, refiere en su Sentencia sobre este caso el TJI que: “...*That leaves Quitasueño and Serrana, both*

Es decir, el Tribunal de la Haya no considera exclusivamente lo dispuesto en el artículo 121° 3 antes citado, sino que tiene en cuenta también el principio de la proporcionalidad. O sea, un pequeño islote o roca situada más lejos del Estado soberano de ese territorio que del vecino, no puede originar un aumento desproporcional del espacio marítimo del primero –dicho de otro modo: de la extensión, tanto de la plataforma continental, como de la ZEE– en detrimento del segundo.

También en sede del Tribunal Internacional del Derecho del Mar (TIDM), en 2011, en un litigio entre Bangladesh y Myanmar sobre delimitación de fronteras marítimas, se cuestiona el estatuto de determinadas “islas” (según Myanmar) o “rocas” (según Bangladesh). En el ámbito de este proceso judicial se recurre tanto a los precedentes anteriores, como a las opiniones de algunos jueces, por ejemplo Budislav Vukas⁷¹, de acuerdo con el cual: *“l'établissement de zones économiques exclusives autour de rochers et d'autres petites îles est dénué d'utilité et qu'il est contraire au droit international. Il est intéressant de relever que, dès 1971 l'Ambassadeur Arvid Pardo – le principal architecte du droit de la mer contemporain – avait mis en garde la communauté internationale contre les risques d'une telle évolution.”* Efectivamente, según Arvid Pardo⁷²: *“Si une limite de juridiction de 200 milles pouvait être fondée sur la possession d'îles inhabitées, lointaines ou très petites, l'efficacité de l'administration internationale de l'espace océanique au-delà des juridictions nationales serait sérieusement compromise”*.

Así, y a la luz de la ya abundante jurisprudencia existente sobre esta cuestión, tenemos que concluir que, en el caso das ilhas Salvajes:

En primer lugar, no resulta inatacable que las Salvajes tengan estatuto de «islas» para efectos de la delimitación de la ZEE, como defiende Portugal. Pero tampoco que sean «rocas», como defiende España. Además hay que tener en cuenta que si España pretende que algunos territorios situados al Norte de Marruecos y que reúnen las tres características previstas en el artículo 121° 1 de la CNUDM (arriba citadas) sean considerados «islas», por ejemplo las Islas Chafarinas, difícilmente podrá al mismo tiempo defender que las Salvajes no sean Islas. Esto sería un tanto contradictorio si pensamos que: primero, las Salvajes (tal como las Chafarinas) tuvieron una “vida económica” activa y, aunque ahora no la tengan, nada impide que en el futuro esta situación pueda cambiar; segundo, las Salvajes tienen valor en cuanto patrimonio natural; tercero, precisamente, los pocos habitantes de las Islas son funcionarios del Parque Natural de la Madeira y un investigador de el área de las Ciencias Naturales – *grosso modo* la situación es idéntica a la de las Chafarinas, con la diferencia de que

of which the Court has held fall on the Nicaraguan side of the boundary line described above. In the Court's view ...these islands and the surrounding waters, would allow small, isolated features, which are located at a considerable distance from the larger Colombian islands, to have a disproportionate effect upon the boundary. The Court therefore considers that the use of enclaves achieves the most equitable solution in this part of the relevant area.”

⁷¹ «Monte Confurco» (*Seychelles c. France*), *prompte mainlevée, arrêt*, TIDM Recueil 2000, Déclaration de M. le juge Vukas, p. 122.

⁷² Cf. Comité des utilisations pacifiques du fond des mers et des océans au-delà des limites de la juridiction nationale, Doc. A/AC.138/SR.57, p. 167.

España, tal vez por tener más medios disponibles, tiene más funcionarios destinados en sus Islas; cuarto, en términos de extensión, ésta es muy superior a la de las Islas Chafarinas, e; quinto, en lo que se refiere al estatuto constitucional y administrativo también éste es bastante más claro que el de Las Charinas, pues como señala J. Verdú⁷³, salvo Ceuta y Melilla expresamente citados en la Constitución, los restantes territorios (sean estos considerados islas o rocas) tienen un estatuto constitucional y administrativo un tanto ambiguo. Afortunadamente, la Ley de Protección del Medio Marino (2010) – que realiza la transposición de la ya tantas veces citada DMEM– cita de modo explícito estos territorios bien como su situación y pertenencia a determinadas demarcaciones marinas designadas por Espanha en el ámbito de las subregiones marinas establecidas en la DMEM.

En segundo lugar, Portugal trazó unilateralmente la frontera marítima en el Archipiélago de La Madeira, utilizando la línea equidistante, pero lo que la CNUDM establece es que la delimitación de la ZEE de Estados vecinos (en la situación de España y Portugal) debe realizarse mediante acuerdo entre las Partes. Caso no haya acuerdo en un plazo razonable, éstas deberán dirigirse a los organismos judiciales competentes. Precisamente, estos últimos han recurrido en su jurisprudencia más reciente al criterio de la equidad en perjuicio de la equidistancia⁷⁴. No obstante, y de acuerdo con A.M. Coelho Cândido⁷⁵, en las negociaciones sobre la frontera marítima en la zona de las Salvajes, tanto España como Portugal estaban de acuerdo en aplicar el criterio de la equidistancia, con la diferencia de que España quería aplicarlo sin tener en cuenta las Salvajes –a las que sólo estaría dispuesta a reconocer derechos sobre el mar territorial– mientras que la pretensión de Portugal era aplicar la equidistancia a partir de las referidas “Islas”.

En mi opinión, dado que la equidistancia no es ni el único ni el principal criterio aplicable a la luz de la jurisprudência antes citada, habría que buscar una solución basada en el principio de equidad, como, por ejemplo, mediante la conjugación de este criterio con el de equidistancia y el de proporcionalidad.

En este sentido, la cuestión relevante para la delimitación de la ZEE no reside en la cualificación de las “Selvagens” como «islas» o «rocas», sino fundamentalmente en su localización geográfica respecto a los correspondientes archipiélagos portugués y español, respectivamente. Es decir, si no existiesen las “Selvagens” tanto Las Canarias como La Madeira asumirían el papel de “territorio continental” con idénticos derechos en lo que toca a la ZEE. ¿Será posible que unas “islas” prácticamente deshabitadas y sin “vida económica” sirvan para justificar tamaña extensión de la ZEE portuguesa?

En mi opinión, llevar la cuestión ante los organismos judiciales competentes constituye un riesgo para las dos Partes. Por lo tanto, aconseja la prudencia llegar a un acuerdo

⁷³ VERDÚ, J., “España en el Norte de Africa...” op cit. pp. 8 y ss.

⁷⁴ En este sentido, ver, de ALMEIDA, M.A., “Tendencias actuales del Derecho Internacional de la delimitación de espacios marinos. La idea del unicum”, *REDI*, Vol LXI, 1, 2009.

⁷⁵ Cf., COELHO CÂNDIDO, A.M., “A Convenção de Montego Bay e Portugal – Delimitação das Zonas Marítimas da Madeira”, *Boletim Ensino / Investigação*, n.º 12, maio 2012, pp. 171 y ss.

equilibrado antes de entrar en litigio. Esta es, también, la opinión de algunos autores portugueses, como Lynce de Faria⁷⁶, que refiere: “... *interessa acordar na delimitação sobre todos os espaços marítimos com a Espanha, no continente e nos arquipélagos atlânticos, privilegiando um consenso na delimitação no eixo Selvagens – Canarias*”. También comparten esta opinión los autores españoles más conocedores del asunto, como J. Lacleta⁷⁷, quien lamenta que dos países vecinos con sólidas relaciones de cooperación, no hayan solucionado todavía este problema, a pesar de los numerosos intereses que tanto en el pasado como en el presente ambos Estados comparten en política marítima y protección del medio marino.

V CONSIDERACIONES FINALES

En este artículo se realizó una brevísima reseña histórica sobre la cooperación hispano-lusa en lo que se refiere la política marítima en general, bien como a intereses y posiciones comunes adoptadas en las negociaciones que llevaron a la adopción de la CNUDM y –después del ingreso en la UE–, en actividades concretas, como la pesca o la protección del medio marino.

En términos generales, se puede afirmar que –al contrario de lo que sucede con otros vecinos de España en el Atlántico Sur (caso de RU y Marruecos)– las relaciones bilaterales con Portugal han sido bastante buenas. Sin embargo y aunque poco divulgado por los medios de comunicación española y, por eso mismo, bastante menos conocido por la opinión pública que casos como Gibraltar, existen algunas excepciones a lo que, en general podemos calificar como unas buenas relaciones hispano-lusas. Estoy refiriéndome al caso de las Salvajes. El mismo –que en mi opinión debiera haber sido merecedor de más atención por parte de la diplomacia española– fue ampliamente divulgado por la comunicación social portuguesa, cuando tuvo lugar una visita del actual Presidente de la República Portuguesa, a las “Islas”. En el presente trabajo, se analiza este caso concreto, llegando a las siguientes conclusiones:

Primera, que la CNUDM es extremadamente ambigua en lo que se refiere al concepto de «isla» y, en virtud de la más reciente jurisprudencia, es discutible que las Salvajes tengan este estatuto para efectos de la delimitación de la ZEE. Además, los espacios marítimos soberanos o jurisdiccionales no pueden ser establecidos unilateralmente con base en el criterio de la equidistancia. A la luz de la CNUDM, resulta inequívoco que las fronteras marítimas deben ser demarcadas mediante acuerdos entre las Partes basados en el principio de equidad –que no es sinónimo de equidistancia. Así siendo, aconseja la prudencia que, en la zona de las “Selvagens”, las fronteras sean establecidas

⁷⁶ FARIA, D.L., “A jurisdição e a delimitação das zonas marítimas em Portugal: do Rio Minho às Ilhas Selvagens, na golada do Guadiana e no Mar de Timor”, Lisboa, *Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa*, 390, 2002.

⁷⁷ LACLETA, J.M., “Las fronteras de España en el mar”, Real Instituto El Cano, 2004.

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt34-2004

de mutuo acuerdo, pues, en principio, no hay necesidad recurrir a los órganos judiciales competentes –cuya decisión en este caso es, en mi opinión, imprevisible.

Segunda, que desde la óptica del Derecho de la UE, más específicamente, el obligado cumplimiento de las metas y plazos exigidos por la DMEM, conviene que los dos gobiernos comiencen, lo antes posible, a articularse para elaborar una estrategia marina conjunta –o por lo menos coordinada – para la región biogeográfica macaronésica, donde se encuentran las Salvajes. Es importante evitar que se repitan los atrasos verificados, por ejemplo, en la implementación de la Directiva Marco del Agua (DMA). Recuerdo que los dos países ibéricos fueron condenados por el TJUE⁷⁸ a pagar pesadas multas por el incumplimiento en plazo –que finalizó en 2009– de los planes de demarcación hidrográfica (exigidos por la DMA) y que fueron consecutivamente publicados entre 2013 y 2014. Precisamente, entre los más atrasados estaban los de las demarcaciones hidrográficas internacionales hispano-lusas⁷⁹.

Tercera, que los gobiernos portugués y español deberían hacer todo lo que estuviera en su mano para que el caso de las Salvajes no sea un “nuevo Gibraltar”. Debe procurarse un acuerdo equilibrado que redunde en el reparto equitativo de la zona en discordia, pensando que el empeño expansionista en el mar debe ser directamente proporcional a la capacidad para responsabilizarse por la buena gestión de los espacios marinos sobre los que se tiene jurisdicción. Es decir, será más viable combatir la pesca ilegal, la contaminación marina y, en fin, proteger el ambiente marino, si se hace conjuntamente y existe voluntad de cooperar.

⁷⁸ Portugal fue condenado en 2012 (STJUE de 21 de junio de 2012, en el asunto C-223/11) y España también (STJUE de 4 de octubre de 2012, en el asunto C-403/11). No tengo información sobre si Portugal llegó a pagar multa (visto que consiguió presentar los planes antes que España y los publicó en el “Diário da República”, homólogo al BOE, en 22.03.2013). Sobre España, y de acuerdo con el *diario digital IAgua*, de 23.06.2013, “El retraso de los planes de cuenca cuesta al Estado unos siete millones de euros mensuales” (unos 200.000 euros diarios por cada día de retraso).

⁷⁹ En Portugal los últimos planos publicados fueron los de las demarcaciones internacionales del Guadiana y del Tajo. En España, el del Tajo fue publicado unos meses antes que el del Segura y el del Júcar (que salieron en el BOE de 12 de julio de 2014), pero se puede decir que estos últimos estaban muy dependientes de la aprobación del primero y de otra normativa relacionada con el Plan del Tajo, como la del trasvase Tajo-Segura.