

22/2016

6 de marzo 2017

Ana Gómez Adeva*

Las islas Salvajes: la mar como
punto de encuentro

Las islas Salvajes: la mar como punto de encuentro

Resumen:

Las islas Salvajes son un pequeño archipiélago situado al norte de las islas Canarias. Son el escenario del mayor contencioso en el tiempo entre España y Portugal, datando del siglo xv. Aunque España ha reconocido la soberanía portuguesa en superficie, la disputa se centra ahora en las aguas circundantes al archipiélago. Por cuestiones legales, la delimitación de las Zonas Económicas Exclusivas de ambos países, y de los consiguientes derechos de explotación, depende de la calificación de las islas como habitadas (como sostiene Portugal) o inhabitadas (postura de España). Las dudas sobre la existencia de hidrocarburos en la zona no hacen sino dificultar la pronta resolución de la disputa. A día de hoy, la cuestión de los intereses entre ambas naciones permanece irresoluble, pese a las distintas propuestas que han sido presentadas ante Naciones Unidas.

Abstract:

The Savage Islands are a small archipelago located at the north of the Canary Islands. They are the scenarios of the largest conflict between Spain and Portugal, dating back to the fifteenth century. Although Spain has recognized the Portuguese sovereignty on the surface, the dispute now focuses on the waters surrounding the archipelago. For legal reasons, the delimitation of the Exclusive Economic Zones of both countries, and the consequent exploitation rights, depends on the classification of the Islands as inhabited

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

(as Portugal maintains) or uninhabited (Spain's position). The doubts about the existence of hydrocarbons in the area make it even more difficult to resolve the dispute quickly. To this day, the conflict of interests between the two nations remains irresolvable, despite the various proposals that have been presented to the United Nations.

Palabras clave:

Zona Económica Exclusiva, soberanía, España, Portugal, habitabilidad, hidrocarburos, Plataforma Continental.

Keywords:

Exclusive Economic Zone, sovereignty, Spain, Portugal, habitability, hydrocarbons, Continental Shelf.

Introducción

El eje sobre el que gravita la cuestión es la localización geográfica de estas islas, que constituyen un pequeño archipiélago compuesto por tres islas principales (Salvaje Grande, Salvaje Pequeña y el Islote de Fora, también conocido como Salvajita) y varios islotes de tamaño aún más reducido. Se encuentran situadas a 175 kilómetros de las islas Canarias, a 290 de Madeira y a 575 kilómetros de distancia de las costas de Marruecos¹. Su extensión ni siquiera alcanza los 3 kilómetros cuadrados, siendo tan solo de 2,73 km², pero no debemos dejarnos engañar por este dato, puesto que la importancia de las islas se basa en dos factores: su riqueza en fauna y flora, y las aguas que las rodean.



Imagen 1 (fuente: *Wikimedia Commons*)

En términos geológicos cabe ubicarlas dentro de la región Macaronésica, integrada asimismo por las Azores, Madeira, las islas Canarias y Cabo Verde. Son de origen

¹ BALLESTEROS MARTÍN Miguel Ángel, «El valor geoestratégico de las Islas Canarias», Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, septiembre 2013.

volcánico y pertenecen a la placa tectónica africana². Carecen de agua potable y su habitabilidad es una empresa que podría tildarse poco menos que de utópica, pese a los intentos de España y Portugal a lo largo de los siglos y de los esfuerzos de este último país en la actualidad. La pesca, exceptuando quizá el atún, tampoco es protagonista, no existiendo ningún caladero importante en la zona³.

No obstante, su riqueza en fauna y flora, con más de 50 especies endémicas, hacen de ellas una de las mejores zonas del planeta para la observación de especies animales y vegetales (principalmente cetáceos y aves marinas)⁴. Es una de las principales zonas de cría de aves marinas del Atlántico. Este hecho, junto con el agua que baña sus costas, explica la importancia de estas islas, protagonistas del contencioso más largo en la historia entre España y Portugal, que dura ya casi 6 siglos. La dificultad de su acceso, entre otros factores, hace de estas islas cuasi vírgenes, uno de los biotopos marino-terrestres mejor conservados a nivel mundial⁵.

Por otra parte, no podían faltar los hidrocarburos para poner «la guinda». Se ha especulado con la existencia de petróleo y gas bajo estas aguas, pero hasta el momento no existen datos concluyentes. Las prospecciones realizadas por Repsol en la zona este del archipiélago, no exentas de polémica, arrojaron luz sobre la existencia de gas, aunque de conformidad con el geólogo marino e investigador del Instituto Geológico y Minero de España (IGME), Luis Somoza Losada, faltan datos para concluir la rentabilidad de su extracción⁶. El experto tampoco descarta la existencia de petróleo en la zona. Otros han apuntado a la existencia de yacimientos de nódulos ricos en manganeso, níquel, cobre, cobalto y otros metales pero, de nuevo, a día de hoy, faltan datos al respecto⁷.

Sin embargo, más allá de hidrocarburos, especies animales y vegetales, y de leyendas sobre piratas que se refugiaban en las Salvajes para ocultar sus tesoros, el origen de la disputa entre España y Portugal no se centra en la superficie, sino en las aguas bajo las islas. Y es que estas recónditas islas, hermanastras de las Canarias y perdidas en medio

² Geografía Infinita, *El otro Gibraltar perdido: las Islas Salvajes*, Prieto Gonzalo, agosto de 2013, disponible en <http://www.geografiainfinita.com/2013/08/el-otro-gibraltar-perdido-las-islas-salvajes/> Fecha de la consulta: 2.12.2016.

³ GÜELL Oriol, «El litigio más largo», *El País* (20.7.2008).

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ PLANELLES Manuel, «España amplía sus dominios marítimos», *El País* (29.12.2014).

⁷ GÜELL, *Op. cit.*

del Atlántico, serán determinantes para delimitar las Zonas Económicas Exclusivas de ambos países, con los consiguientes derechos de explotación económica.

Origen y evolución del contencioso

En 1402, una expedición castellana arribó a las costas de las islas Canarias. Las islas Salvajes fueron entonces consideradas como parte del archipiélago canario, por lo que no se informó internacionalmente de su descubrimiento⁸. No obstante, las islas sí figuraban en algunos mapas y, de conformidad con el investigador del Centro de Estudios del Atlántico, Alberto Viera, el primer mapa que las incluye data del año 1375 y fue elaborado por Abraham Cresques, de la escuela catalana de cartografía⁹.

El origen de la disputa se sitúa en 1438, cuando exploradores portugueses llegaron a las islas Salvajes e informaron internacionalmente del «descubrimiento». Sería el navegante Diego Gomes de Sintra quien las bautizaría con dicho nombre (*Ilhas Selvagens* en portugués)¹⁰. No obstante, de difícil acceso, sin agua potable, y distando más de un centenar de kilómetros de los núcleos de población más cercanos, todos los intentos por poblar las islas, tanto por parte de españoles como de portugueses, resultaron infructuosos.

En los siglos venideros, españoles y portugueses visitarían las islas de manera intermitente, puesto que ambos países las consideraban como suyas, pese a no existir asentamientos fijos dado su aislamiento e inhabitabilidad¹¹.

Lo que parecía una diatriba estancada vuelve a cobrar importancia en 1881, cuando España propone la construcción de un faro en Salvaje Grande, la isla principal, alegando que la escasa visibilidad era motivo de peligro y de accidentes durante la navegación. No obstante, el Gobierno portugués se opuso radicalmente al proyecto, con independencia de que España se ofreciera a asumir los costes del mismo¹². Así las cosas, el proyecto se paralizaría durante 30 años. El año 1911 fue testigo de nuevos intentos por parte del Estado español por retomar el proyecto, pero la respuesta lusa no había cambiado y no se alcanzó acuerdo alguno al respecto¹³. Tras 18 años, en 1929, el

⁸ TOGORES, «Las islas Salvajes, la disputa más desconocida de España», *La Voz de Galicia* (9.9.2013).

⁹ GÜELL, *Op. cit.*

¹⁰ DE NÓBREGA Tolentino, «Selvagens, cronología de um conflito», *Público* (2.9.2013).

¹¹ TOGORES, *Op. cit.*

¹² GUTIÉRREZ DE ÁVILA Diego, «La importancia para Canarias de las Islas Salvajes», *Digital Faro Canarias* (27.9.2016).

¹³ *Ibíd.*

contralmirante portugués Gago Coutinho, declaró que las Salvajes pertenecían a Madeira, y por ende a Portugal¹⁴.

El primer indicio hacia una posible resolución llegó en 1938, cuando una Comisión Internacional de Derecho Marítimo otorgó la soberanía del archipiélago a Portugal¹⁵. España se encontraba entonces inmersa en plena Guerra Civil, por lo que no tuvo ocasión de recurrir el dictamen. En 1971, las islas Salvajes fueron declaradas Reserva Natural, cuando el hasta entonces propietario de las mismas, Luis Rocha, decidió venderlas al Estado portugués, dada la nula rentabilidad que le reportaban¹⁶. Desde entonces han acontecido diversas acusaciones sobre violaciones por parte de la Fuerza Aérea Española del espacio aéreo, así como algunos incidentes diplomáticos, como el protagonizado en 1975 por unos pescadores canarios que desembarcaron en Salvaje Grande clavando una bandera española¹⁷.

Pese a todo, el Ejecutivo español seguiría sin aceptar la soberanía portuguesa de las islas hasta 1997¹⁸. En esta ocasión, el reconocimiento aconteció en el marco de unas negociaciones sobre el flanco sur de la OTAN, pero se limitó a la admisión de los derechos de Portugal en superficie. Consecuentemente, el contencioso no cesó, pasando a centrarse desde entonces en la que siempre fue la cuestión primordial: la explotación de las aguas circundantes.

En agosto de este año, el actual presidente de Portugal, Marcelo Rebelo de Sousa, realizó una visita oficial a las islas, al igual que hicieron algunos de sus predecesores en el cargo: Mário Soares en 1991, Jorge Sampaio en 2003 y Aníbal Cavaco Silva en 2013 (siendo el primer presidente en pernoctar en Salvaje Grande)¹⁹. Marcelo Rebelo de Sousa se convierte así en el primer presidente en visitar las islas durante su primer mandato.

¹⁴ PRIETO, *Op. cit.*

¹⁵ CARCEDO Diego, «Islas Salvajes, un conflicto enquistado», *AHORA* (30.9.2016).

¹⁶ «Las Islas Salvajes, ¿españolas o portuguesas?», *ABC* (27.7.2010)

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ GÜELL, *Op. cit.*

¹⁹ EFE, «Rebelo de Sousa destaca la importancia del mar en su visita a Islas Salvajes», *La Vanguardia* (30.8.2016).

Una cuestión de derecho

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM)

Esta Convención, que data de 1982, es uno de los tratados multilaterales más importantes que existen²⁰ y, por ello, constituye el marco jurídico en que la controversia sobre las islas Salvajes será analizada.

Debemos comenzar haciendo referencia al artículo 3²¹, el cual proclama la soberanía de un Estado ribereño con respecto a la franja de mar adyacente conocida como mar territorial, y alcanzando esta una extensión máxima de 12 millas.

El eje de la cuestión se centra en la noción de Zona Económica Exclusiva, entendiendo por tal el área (incluyendo tanto las aguas suprayacentes como el subsuelo) en la que el Estado puede ejercer su jurisdicción y su soberanía a efectos de «exploración, explotación, conservación y administración de los recursos naturales»²², y que alcanzaría una extensión máxima de 200 millas (artículo 56.1). No obstante, la habitabilidad y el ejercicio de una actividad económica son condiciones *sine qua non* para la calificación como Zona Económica Exclusiva²³ (artículo 121.3). En caso de no cumplirse estas condiciones, estaríamos hablando de meras rocas o peñones, a los que no les corresponde ni Zona Económica Exclusiva ni plataforma continental.

Por lo tanto, en lo que a las islas Salvajes se refiere, el quid de la cuestión está en determinar la habitabilidad de las mismas, lo que permitirá delimitar las Zonas Económicas Exclusivas y, por ende, los derechos de explotación correspondientes a España y a Portugal. El Ejecutivo luso argumenta que las islas Salvajes se encuentran habitadas, mientras que España sostiene lo contrario, pugnando por su calificación como «islotas incapaces de sostener una población y actividad económica»²⁴, limitando por ello su derecho marítimo a las 12 millas.

Sin embargo, la problemática con la terminología legal no termina aquí. Y es que el artículo 59 CNUDM establece que en caso de que exista un conflicto de intereses entre dos Estados con respecto a la Zona Económica Exclusiva, el mismo deberá ser resuelto sobre una base de equidad²⁵. Es decir, que la frontera marítima debería trazarse sobre

²⁰ Es incluso calificada como «Constitución de los Océanos».

²¹ Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 10 de diciembre de 1982, Artículo 3.

²² *Ibid.* Artículo 56.1.

²³ *Ibid.* Artículo 121.3.

²⁴ GÜELL, *Op. cit.*

²⁵ CNUDM. Artículo 59.

una línea equidistante. Dada la posición de las islas Salvajes, a 175 kilómetros de las islas Canarias y a 290 de Madeira, en este caso, el trazado de una línea equidistante beneficiaría a España, otorgándole derechos de explotación de las aguas hasta los 232 kilómetros, es decir, rebasando el norte del archipiélago en cuestión²⁶. El problema de esta solución, y que explica el rechazo por parte de nuestro país vecino, sería el de las Salvajes convertidas en un territorio portugués rodeado por aguas españolas. Hasta el momento la situación permanece irresoluble, mientras los argumentos se centran en evidenciar o rebatir la habitabilidad de las islas.

Argumentos de Portugal en favor de la habitabilidad de las Islas

El Ejecutivo portugués basa sus pretensiones sobre la habitabilidad de las islas Salvajes en dos premisas: por una parte, en la existencia de un destacamento de dos guardas que rotan en turnos de tres semanas, y que serían los presuntos habitantes de la isla, y por otra parte, en el alegato de que es su condición de Reserva Natural y no lo inhóspito del territorio, lo que impide una mayor presencia humana en las mismas²⁷.

Las críticas de España se dirigen contra la limitada y poco constante presencia humana en las islas (únicamente concentrada en la isla mayor, Salvaje Grande), así como contra lo reciente de la misma²⁸. Asimismo, alega que históricamente también ha habido una explotación económica del archipiélago por parte de los españoles, y no solo de los portugueses, con pesqueros españoles faenando en esas aguas desde el siglo xv. Y es que recordemos que durante siglos, ambos países consideraron el territorio como propio. No obstante, los esfuerzos de Portugal por legitimar sus pretensiones resultan innegables. Entre las más recientes construcciones realizadas por el Gobierno luso a fin de respaldar la habitabilidad de la isla cabe destacar una potabilizadora de agua, un generador eléctrico, un buzón y un radar²⁹. Pequeñas mejoras destinadas a hacer la vida más fácil a los dos guardas que Portugal considera habitantes de la isla y a respaldar las demandas sobre su soberanía. Las últimas noticias apuntan a su vez, al intento de construcción de una estación meteorológica en las islas, que permitiría asentar a aproximadamente cinco personas para hacerse cargo de la misma³⁰.

²⁶ CARCEDO, *Op. cit.*

²⁷ «Las Islas Salvajes, ¿españolas o portuguesas?», *ABC* (27.7.2010).

²⁸ *Ibid.*

²⁹ CARCEDO, *Op. cit.*

³⁰ GUTIÉRREZ DE ÁVILA, *Op. cit.*

Asimismo el Ejecutivo se escuda tras leyes de protección medioambiental que limitan la actividad humana en las islas por tratarse de una Reserva Natural, con el fin de salvaguardar la rica fauna y flora de las mismas. Del mismo modo, el Estado portugués plantea la posibilidad de fomentar el turismo ecológico en la zona, en caso de que en un futuro se decida a ejercer una actividad económica en las islas³¹.

Finalmente, cabe señalar que, además de los dos guardas pertenecientes al Cuerpo de Vigilancia de la Naturaleza portugués, la única persona con una casa en las islas es un médico que responde al nombre de Frank Zino. Descendiente de uno de los primeros científicos en protagonizar una expedición a la isla, su padre adquirió las licencias de caza en la década de los 60 con el fin de salvaguardar la población de pardelas (la cual estaba sufriendo una sobreexplotación calculada en la muerte de 50.000 crías al año) al no utilizarlas³². Desde entonces, la familia Zino, en tanto propietaria de las licencias de caza, ostenta el derecho a una pequeña residencia en la isla, tal y como se plasmó en el contrato por el que el banquero Rocha cedía la propiedad de las islas al Estado portugués.

Evolución durante los últimos años

Pese a que en un primer momento podríamos considerarlo estancado, tanto España como Portugal se han mantenido bastante activos en los años recientes, elaborando diversas propuestas, dirigidas ante la Organización de las Naciones Unidas y girando en torno a la habitabilidad o no de las islas. No obstante, tras casi seis siglos, y tratándose de una disputa bien olvidada, bien desconocida, por gran parte de la población, sería prematuro afirmar que las nuevas iniciativas hacen presagiar su fin.

Por otra parte, ninguno de los dos países, vecinos y además miembros de la Unión Europea, desea enturbiar las relaciones bilaterales convirtiendo el asunto en un pretexto para el auge de los respectivos nacionalismos³³. Tampoco el contexto nacional, e internacional, actual marcado por la crisis económica y otras amenazas, parece el más proclive para redoblar los esfuerzos en favor de la resolución de la disputa. Dada la duración de la misma, no parece que unos años más de prórroga puedan suponer diferencia alguna.

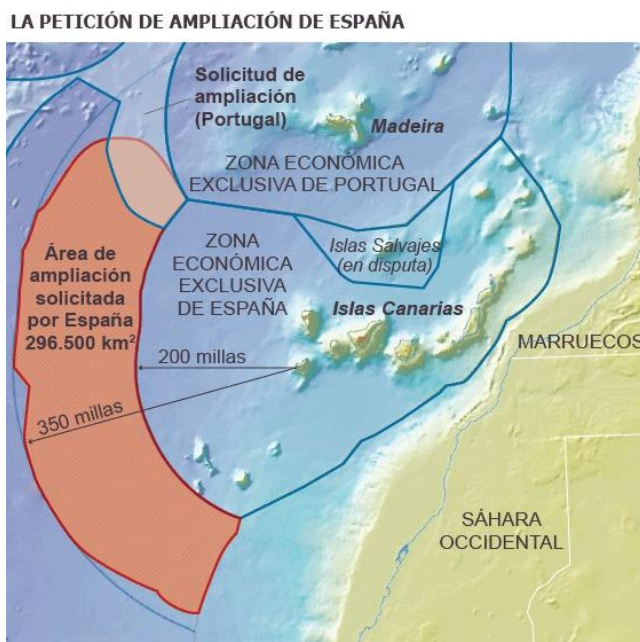
³¹ GÜELL, *Op. cit.*

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

Las iniciativas presentadas por España y Portugal son radicalmente opuestas, como era de esperar en esta divergencia de intereses que se ha dado cita en las Salvajes. En juego, 150 millas que suponen la demarcación de las respectivas Zonas Económicas Exclusivas y los consiguientes derechos de explotación. A continuación se expondrán brevemente las más recientes propuestas de cada país al respecto.

Imagen 2:



Fuente: Instituto Geológico y Minero de España y Gobierno de Portugal. EL PAÍS

Propuestas de Portugal

Portugal es un país de modesta extensión, geográficamente alejado del centro de la Unión Europea y con un limitado número de vecinos. Sin embargo, también ocupa una posición estratégica en el centro del Atlántico, estando su dimensión marina inextricablemente ligada a su potencial. Es por ello que el derecho marítimo reviste una importancia vital para Portugal y, en este sentido, sus reclamaciones ante la ONU reivindican la condición de islas habitadas para las Salvajes. Como ya se ha señalado anteriormente, de considerarse que las islas están efectivamente habitadas, ello conllevaría la extensión de su Zona Económica Exclusiva.