

Repositório ISCTE-IUL

Deposited in *Repositório ISCTE-IUL*:

2023-05-06

Deposited version:

Publisher Version

Peer-review status of attached file:

Peer-reviewed

Citation for published item:

Graça, P. Q. (2015). Ilhas Selvagens, a disputa da última fronteira. In Marta Chantal Ribeiro (Ed.), 20 Anos da entrada em vigor da CNUDM: Portugal e os recentes desenvolvimentos no direito do mar: Actas da conferência realizada na Faculdade De Direito Da Universidade do Porto em 29 de outubro de 2014. (pp. 21-35). Porto: CIIMAR - Centro Interdisciplinar de Investigação Marinha e Ambiental da Universidade do Porto.

Further information on publisher's website:

10.13140/RG.2.1.2476.4248

Publisher's copyright statement:

This is the peer reviewed version of the following article: Graça, P. Q. (2015). Ilhas Selvagens, a disputa da última fronteira. In Marta Chantal Ribeiro (Ed.), 20 Anos da entrada em vigor da CNUDM: Portugal e os recentes desenvolvimentos no direito do mar: Actas da conferência realizada na Faculdade De Direito Da Universidade do Porto em 29 de outubro de 2014. (pp. 21-35). Porto: CIIMAR - Centro Interdisciplinar de Investigação Marinha e Ambiental da Universidade do Porto., which has been published in final form at <https://dx.doi.org/10.13140/RG.2.1.2476.4248>. This article may be used for non-commercial purposes in accordance with the Publisher's Terms and Conditions for self-archiving.

Use policy

Creative Commons CC BY 4.0

The full-text may be used and/or reproduced, and given to third parties in any format or medium, without prior permission or charge, for personal research or study, educational, or not-for-profit purposes provided that:

- a full bibliographic reference is made to the original source
- a link is made to the metadata record in the Repository
- the full-text is not changed in any way

The full-text must not be sold in any format or medium without the formal permission of the copyright holders.



20 ANOS DA ENTRADA EM VIGOR DA CNUDM:

PORTUGAL E OS RECENTES
DESENVOLVIMENTOS NO
DIREITO DO MAR

Coordenação editorial de
MARTA CHANTAL RIBEIRO

Actas da Conferência realizada na Faculdade de Direito
da Universidade do Porto em 29 de Outubro de 2014

20 ANOS DA ENTRADA EM VIGOR DA CNUDM:

PORTUGAL E OS RECENTES
DESENVOLVIMENTOS NO
DIREITO DO MAR

ACTAS DA CONFERÊNCIA REALIZADA NA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DO PORTO
EM 29 DE OUTUBRO DE 2014

Coordenação editorial:

Marta Chantal Ribeiro

Autores:

Ana Raquel Moniz, Fernando José Correia Cardoso, Fernando Gonçalves, Fernando Loureiro Bastos, Francisco Noronha, Helena Calado, José Manoel Silva Carreira, Luísa Valente, Manuel de Almeida Ribeiro, Maria Teresa Dinis, Marta Chantal Ribeiro, Pedro Quartin Graça, Tiago Andrade e Sousa

Edição:

CIIMAR

<http://www.ciimar.up.pt>

Rua dos Bragas, 289, 4050-123 Porto

FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DO PORTO

<https://sigarra.up.pt/fdup>

Rua dos Bragas, 223, 4050-123 Porto

Novembro de 2015

ISBN: 978-989-97443-6-3

Execução gráfica e digital:

OH! Multimedia

www.oh-multimedia.com

mail@oh-multimedia.com

Imagem da capa:

Leonello / iStock / Thinkstock

(excerto do globo terrestre)

Copyright © 2015

Todos os direitos reservados. Não é permitida qualquer reprodução ou retroversão, total ou parcial, desta obra sem prévia autorização escrita do Editor.

Sugestão de citação

Marta Chantal Ribeiro (Coord.), *20 Anos da entrada em vigor da CNUDM: Portugal e os recentes desenvolvimentos no Direito do Mar*, Porto, CIIMAR - FDUP, 2015, e-book disponível em <http://www.ciimar.up.pt/>.

Nota do Editor

O conteúdo desta publicação é da responsabilidade dos respectivos Autores. Nem o CIIMAR, nem a FDUP, nem qualquer pessoa agindo em seu nome são responsáveis pelo uso que possa ser feito da informação contida nesta publicação. O CIIMAR e a FDUP não são responsáveis pelas hiperligações referidas nesta publicação.

ÍNDICE

[Apresentação](#) (pp. 7-8)

[Autores](#) (pp. 9-14)

[Abreviaturas e acrónimos](#) (pp. 15-18)

PARTE I: ESPAÇOS MARÍTIMOS E RECURSOS NATURAIS

Ilhas Selvagens, a disputa da última fronteira. (pp. 21-36)

Pedro Quartin Graça

O contributo do Tribunal Internacional do Direito do Mar para a clarificação dos poderes dos Estados costeiros na zona económica exclusiva. (pp. 37-53)

Fernando Loureiro Bastos

Entre o apelo dos recursos minerais e a protecção dos ecossistemas vulneráveis do mar profundo em Portugal. Enquadramento legal, sistema de competências e ordenamento. (pp. 55-108)

Marta Chantal Ribeiro

O artigo 82.º da Convenção de Montego Bay: aspectos práticos e conceptuais. (pp. 109-114)

Manuel de Almeida Ribeiro

O quadro jurídico da Política Comum de Pescas. Conexões com o Direito Internacional do Mar. (pp. 115-153)

Fernando José Correia Cardoso

PARTE II: ORDENAMENTO, GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DO ESPAÇO MARÍTIMO

Os instrumentos de ordenamento do espaço marítimo e os conflitos de usos ou actividades na nova lei de bases da política de ordenamento e de gestão do espaço marítimo nacional. (pp. 157-171)

Francisco Noronha

Os títulos de utilização privativa do espaço marítimo nacional. Reflexões a propósito da Lei n.º 17/2014, de 10 de Abril. (pp. 173-199)

Ana Raquel Moniz

Primeiras reflexões críticas da abordagem da lei de bases da política de ordenamento e de gestão do espaço marítimo nacional. (pp. 201-213)

Helena Calado

Zona Piloto das Ondas: enquadramento e novos desafios. (pp. 215-231)

Tiago Andrade e Sousa

Aquicultura em Portugal: presente e perspectivas futuras. (pp. 233-248)

Luísa Valente, Maria Teresa Dinis, Fernando Gonçalves

Fiscalização do espaço marítimo: O sistema de autoridade marítima. (pp. 249-266)

José Manoel Silva Carreira

Programa integral da Conferência. (pp. 267-269)

ILHAS SELVAGENS, A DISPUTA DA ÚLTIMA FRONTEIRA

Pedro Quartin Graça

RESUMO

As ilhas Selvagens, ou o arquipélago das Selvagens, encontram-se localizadas no oceano Atlântico, entre a ilha da Madeira e as Canárias, e, de um ponto de vista geográfico, estão fisicamente mais próximas do arquipélago das Canárias. Esse facto, ou seja, a maior proximidade geográfica entre as Selvagens e a ilha espanhola de Tenerife, nas ilhas Canárias, tem vindo a suscitar, pelo menos desde o início do último século XX, por parte de Espanha, dúvidas sobre a titularidade da soberania sobre o referido arquipélago mas, também, e mais modernamente, sobre a importante questão da sua ZEE. A importância das ilhas Selvagens é grande para os dois países ibéricos em sede de qualificação jurídica internacional do arquipélago, da delimitação dos espaços marinhos de soberania económica, particularmente a questão da actual ZEE de 200 milhas náuticas e das riquezas existentes nas referidas águas, sendo que esta é uma matéria relativamente à qual não foi encontrada, até ao momento, uma solução uma vez que, por causa das Selvagens, persistem problemas de harmonização de Direito Internacional relativamente à ZEE de Portugal e à ZEE de Espanha.

Palavras-chave: Administração Pública e Políticas Públicas; Direito do Mar; Espaços marítimos; Ilhas Selvagens; Zona Económica Exclusiva.

ABSTRACT

The “ilhas Selvagens”, or the Selvagens archipelago, are located on the Atlantic Ocean, among the Portuguese island of Madeira and the Spanish islands of Canarias, regarding to whom they are physically nearer. This fact, I mean the closest distance between Selvagens and the Spanish island of Tenerife, brought, since the early years of the last century, by Spain, doubts as to the ownership and sovereignty of that archipelago. Ilhas Selvagens holds a great importance to both Iberian countries concerning it’s legal international qualification as an archipelago, the delimitation of it’s maritime zones and in particular the issue of the current exclusive economic zone of the 200 nautical miles and well as the richness that exists in those waters. This is a subject which solution has not been found so far once, because of the Selvagens, some problems on international legal harmonization still persist regarding the Exclusive Economic Zone of Portugal and Spain.

Keywords: Economic Exclusive Zone; Ilhas Selvagens; Law of the Sea; Maritime zones; Public Administration and Policy.

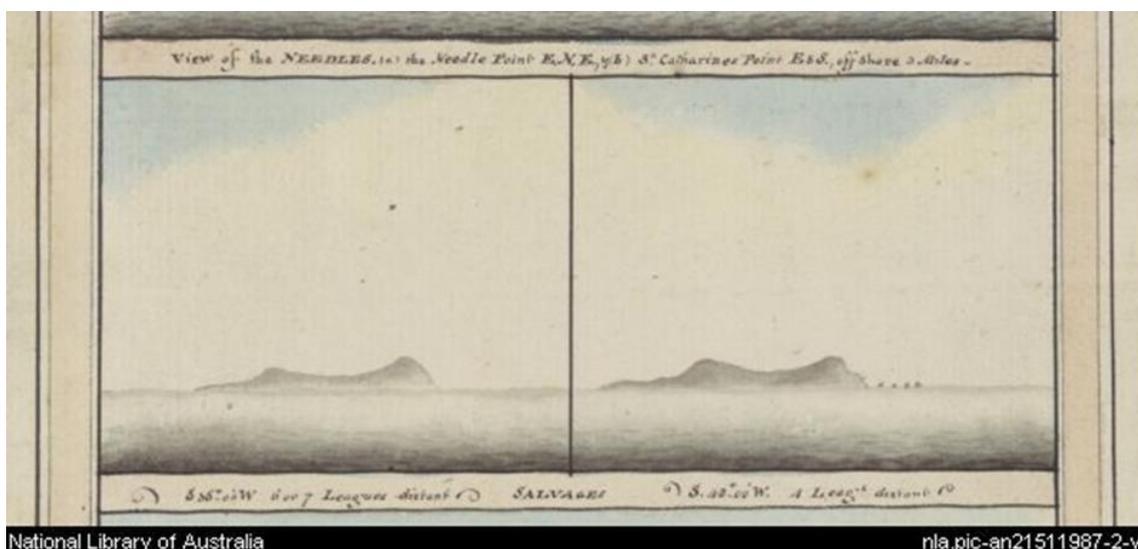


Figura 1

Raper, George, 1769-1796. View of the Needles; Salvages; View of the Island Teneriffe [sic.] 1790.

De acordo com o n.º 1 do artigo 121.º, Parte VIII, da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 1982 (CNUDM), ilha é considerada “... *uma formação natural de terra, rodeada de água, que fica a descoberto na preia-mar*”. O n.º 3 do mesmo artigo 121.º estipula ainda que “*os rochedos que, por si próprios, não se prestam à habitação humana ou à vida económica não devem ter zona económica exclusiva nem plataforma continental*”.

A referência a estes dois normativos surge a propósito das ilhas Selvagens de Portugal, localizadas na Região Autónoma da Madeira, centro de uma disputa secular, ainda sem fim, com Espanha. E se, na actualidade, dificilmente alguém poderá defender que as Selvagens pertencem a Espanha, a verdade é que, no que toca à definição da zona económica exclusiva da Madeira, por força das Selvagens, tudo parece estar ainda em aberto.

Importa, todavia, e desde já, apreciar a aplicação deste preceito ao caso das ilhas Selvagens. No nosso entendimento, elas integram, sem quaisquer dúvidas, o disposto no n.º 1: são indubitavelmente ilhas, resultantes, aliás, da erupção vulcânica ocorrida na zona geográfica onde se localizam, muito milénios atrás, encontrando-se as mesmas, de forma permanente, sempre a descoberto na maré-alta, tendo, também pela sua dimensão, o carácter de ilhas como se pode apreciar por comparação com outras de tamanho igual ou inferior e que são qualificadas como tal. Saliente-se, aliás, que não há, no entanto, qualquer imposição legal quanto ao tamanho da ilha, em

preceito algum da CNUDM, ou das suas predecessoras. No caso das Selvagens, a pergunta que se pode colocar é se se tratarão de rochas ao invés de ilhas?

A discussão sobre esta temática encontra-se centrada na diferenciação entre rochas e ilhas e releva especialmente pelo facto de as rochas apenas poderem ser consideradas para efeitos de lhe ser reconhecido o mar territorial e a zona contígua. Ao invés, no caso das ilhas, aí terão de lhe ser reconhecidos os demais espaços marítimos que são igualmente reconhecidos aos territórios continentais. Para tal, estabeleceu a CNUDM o critério da habitabilidade e da possibilidade das ilhas terem vida económica própria. Neste sentido se fundaram as diferenças entre o estatuto das ilhas no âmbito do conjunto das Convenções de Genebra de 1958, porque, por omissão, aquelas eram em tudo equiparadas aos territórios continentais, daquilo que se estabelece na nova Convenção sobre o Direito do Mar de 1982, que diferencia os dois regimes, atribuindo às ilhas especificamente o direito a possuírem uma zona económica exclusiva desde que estas reúnam as condições de habitabilidade e de vida económica próprias.

Importante, igualmente, fazer referência à particularidade que envolve as Selvagens no que concerne as políticas públicas que lhe dizem respeito. E, neste âmbito, assume particular importância o enquadramento da criação da Reserva Natural Integral das Selvagens¹ enquanto decisão de política pública inserida num caminho que foi traçado, primeiro, a nível internacional e, num segundo momento, também na política interna portuguesa. No fundo, o debate sobre a conservação da natureza, inicialmente restrito aos meios académicos, e à teoria, passou à prática, traduzindo-se numa decisão política e legal no início dos anos 70, com a criação de legislação genérica referente a parques nacionais e outro tipo de reservas. Daí o início, anos mais tarde, de um debate alargado que culminou com a criação de uma Estratégia Nacional para o Mar, no âmbito do qual as ilhas Selvagens têm a oportunidade de demonstrar toda a sua “utilidade” enquanto pequenos, mas decisivos, espaços insulares, quer no que se refere à soberania de Portugal sobre vastos territórios marítimos, quer como exemplo eloquente de protecção da biodiversidade ambiental. Foi, no fundo, apenas uma questão de tempo.

Consistindo as políticas públicas em instrumentos estatais de intervenção na economia e na vida privada, consoante limitações e/ou imposições previstas na Constituição de um determinado Estado, e tendo as mesmas de assegurar as medidas necessárias para a prossecução dos seus objectivos, estas implicam necessariamente a

¹ A Reserva Natural das Ilhas Selvagens foi a primeira reserva natural integral criada em Portugal, sendo, portanto, pioneira da nova política pública desenvolvida pelo Estado. Cf. <http://pnm.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=4&Itemid=19&lang=pt>.

existência de um “mix” que passa por, pelo menos, a presença de dois componentes: a vontade política e o conhecimento técnico. Foi neste âmbito que em Portugal, para além de criação, no âmbito da política dos oceanos, em 1998, no Ano Internacional dos Oceanos, de uma Rede Nacional de Áreas Protegidas (RNAMP), se evoluiu na criação de um conjunto de legislação no sentido de definir uma estratégia nacional para o oceano, onde as ilhas se inserem. Nesta lógica, em 2003, foi criada a Comissão Estratégica dos Oceanos,² com o objectivo de elaborar os elementos de definição de uma estratégia nacional para o oceano, tendo esta entidade elaborado, em 2004, um relatório com um conjunto de cerca de 250 propostas e medidas de acção estratégicas. Dois anos depois, em 2005, foi criada a Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental,³ com o objectivo de preparar uma proposta de extensão da plataforma continental de Portugal para além das 200 milhas náuticas, para apresentação à Comissão de Limites da Plataforma Continental das Nações Unidas. Nesse mesmo ano foi ainda criada a Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar,⁴ com o objectivo dar continuidade ao trabalho já desenvolvido e a missão de preparar uma proposta que estabeleça as medidas que devem ser incrementadas para o desenvolvimento de uma política integrada do Governo para os assuntos do mar e para uma acção articulada de todas as entidades com competência nas áreas ligadas ao mar. Em Novembro de 2006, foi aprovada a Estratégia Nacional para o Mar (ENM),⁵ a qual se assume como um instrumento político da maior importância para proteger e valorizar o mar nacional, na tentativa de o tornar num projecto nacional, apostando numa abordagem integrada da governação dos assuntos do mar, que congregue os esforços das diferentes tutelas, dos agentes económicos, da comunidade científica, das organizações não-governamentais e da sociedade civil, através de uma co-responsabilização de todos os actores para o aproveitamento do mar como factor diferenciador do desenvolvimento económico e social, valorizando e preservando este património.

Pergunta-se, pois, qual é o lugar que as ilhas, ou os espaços insulares, ocupam no âmbito das referências, quantitativas e qualitativas, inseridas neste conjunto de estratégias criado nos últimos anos e destinado a desenvolver esta nova abordagem que o poder político tem relativamente ao mar e aos oceanos e, em especial, qual o papel que cabe às Selvagens neste campo.

Em nossa opinião, as ilhas Selvagens são, talvez, a mais relevante parcela do território nacional que concilia em si, de forma cumulativa e permanente, uma

² Resolução do Conselho de Ministros n.º 81/2003, de 17 de Junho.

³ Resolução do Conselho de Ministros n.º 9/2005, de 17 de Janeiro.

⁴ Resolução do Conselho de Ministros n.º 128/2005, de 10 de Agosto.

⁵ Resolução do Conselho de Ministros n.º 163, de 12 de Dezembro de 2006.

importância acrescida em múltiplos domínios, a saber: estratégico, de soberania, geográfico/territorial, de pescas, histórico, científico, cultural, entre muitos outros. Ou até mesmo que, em termos comparativos com os outros espaços insulares nacionais, e sempre levando em linha de conta a sua real (mas diminuta) dimensão física, as Selvagens têm tido, do ponto de vista de legislação que lhes é aplicável, um peso mais significativo do que o restante conjunto de ilhas portuguesas, nestas se incluindo mesmo o arquipélago (da Madeira) a que as Selvagens se encontram vinculadas de um ponto de vista político-administrativo.

Sendo referidas no Conceito Estratégico de Defesa Nacional, as ilhas ocupam um papel fundamental no que à definição e extensão da zona económica exclusiva portuguesa diz respeito, sendo que esta questão se prende, naturalmente, com o estatuto jurídico que às Selvagens cabe, ou seja, a sua qualificação como “ilhas” ou, em detrimento, como “rochedos”, crucial para a fixação da respectiva zona económica exclusiva.

Quanto às questões de índole geográfico/territorial, não é de menor importância o facto de as Selvagens serem a fronteira mais a sul do território nacional e de, por esse facto, o estenderem de forma muito significativa no que às águas marítimas diz respeito como, aliás, o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) bem assinala.

Importa referir que às ilhas Selvagens, e à sua Reserva Natural, se aplica um conjunto diversificado de normas de âmbito nacional, regional e local, numa teia complexa que resulta do facto de a reserva assumir facetas distintas, decorrentes da sua dupla classificação como território nacional e regional, a par de, também, merecer diversas classificações comunitárias de relevo. Assim sendo, e resultante desta complexidade, a área objecto do Plano de Ordenamento e Gestão das Ilhas Selvagens (POGIS) encontra-se classificada como Sítio de Importância Comunitária – PTSEL0001 – Ilhas Selvagens, integrando a Rede Ecológica Europeia denominada Natura 2000 e é ainda uma reserva natural integral, sendo que as ilhas, ademais, estão inscritas na Categoria 1ª de Gestão de Áreas Protegidas da IUCN (União Internacional de Conservação da Natureza) como *“Área de Reserva Natural Integral gerida prioritariamente para fins de pesquisa científica, assegurando que os habitats, ecossistemas e as espécies nativas se mantenham livres de perturbação, tanto quanto possível.”* Acresce que as ilhas Selvagens são um santuário de nidificação de aves marinhas e classificadas como Important Bird Area (IBA) incluídas na Directiva Aves (79/409/CEE), já que abrigam um número muito significativo de comunidades de aves marinhas, nomeadamente nove espécies pertencentes a três famílias: Procellariidae (cinco espécies), Laridae (três espécies) e Motacillidae (uma espécie). Por sua vez, a Lei n.º 13/86, de 21 de Maio, refere que o Governo, através dos serviços competentes,

deve prestar assistência ao Governo Regional da Madeira na preservação da Reserva Natural das Ilhas Selvagens, ilhas que receberam o Diploma Europeu, atribuído pela Resolução n.º 65/1997, do Comité de Ministros do Conselho da Europa.

Por outro lado, considerando o enquadramento da área de intervenção com o zonamento e com os instrumentos de gestão territorial em vigor, o uso da área é mencionado e regulamentado pelo Plano de Ordenamento do Território na Região Autónoma da Madeira (POTRAM), no qual as ilhas Selvagens são incluídas na categoria de “Protecção de Áreas Naturais” classificadas como áreas de uso interdito, pelo Plano de Ordenamento Turístico da Região Autónoma da Madeira (POT) no qual estas ilhas são incluídas como “espaços naturais e áreas protegidas” e pelo Plano Director Municipal do Funchal (PDM) no qual é “Zona da Reserva Natural das Ilhas Selvagens”, classificada como “non aedificandi”, resultado da disposição da legislação relativa às áreas protegidas. Aliás, toda a área terrestre é área de solo rural. Como território nacional e regional que é, aplica-se, também, a este sítio toda a legislação de gestão territorial, a qual assume uma enorme extensão e diversidade a que nos referiremos, como já foi atrás mencionado, em fase posterior deste trabalho.

Estando o acesso de pessoas às ilhas Selvagens condicionado e só sendo permitido com uma autorização do Governo Regional da Madeira,⁶ as ilhas Selvagens podem ser (e são) anualmente visitadas por pessoas de diversas proveniências que ali se deslocam usando embarcações privadas e/ou de embarcações marítimo-turísticas e/ou, ainda, a bordo das embarcações da Marinha Portuguesa.

Onde se localizam, então, as Selvagens?

As ilhas Selvagens constituem a parte mais meridional do território português e integram a Região Autónoma da Madeira. Situadas no oceano Atlântico, entre os paralelos 30º 09' Norte e 30º 10' Norte e os meridianos 015º 52' Oeste e 016º 05' Oeste, encontram-se a 165 km das ilhas Canárias e a quase ao dobro da distância da ilha da Madeira, mais precisamente a 280 km.

Compostas por Selvagem Grande, com uma superfície de 5 km², Selvagem Pequena, com uma superfície de pouco menos de 2 Km² e um conjunto de ilhéus, as Selvagens, tal como todas as ilhas da Macaronésia (assim designada a região composta pela Madeira, Selvagens, Canárias e Cabo Verde) formaram-se devido à abertura do oceano Atlântico, fenómeno resultante do movimento de placas tectónicas do tipo "rift", que se caracteriza por duas placas divergirem uma da outra devido à ascensão do magma proveniente do manto e que vai formando montanhas submarinas de extensão e profundidade variável, as quais entram por vezes em erupção e provocaram o

⁶ Emitida pelo Serviço do Parque Natural da Madeira (SPNM), de acordo com o subparágrafo (c) do artigo 3.º do Decreto Regional n.º 15/78/M, de 10 de Março de 1978.

aparecimento de ilhas vulcânicas no oceano, isto em meados do Terciário. Com efeito, o choque entre as placas africano e euro-asiática provocou uma fractura dos fundos oceânicos em blocos e a deslocação ascensional destes com formação de massas de magma entre eles (fundamentalmente básicos como o basalto). O magma, que se sobrepôs aos blocos levantados, conformou a base dos edifícios insulares através do qual se vieram a abrir posteriormente emissões de magmatismos que originaram as ilhas oceânicas.

Estes processos de formação de ilhas geram uma riqueza e variedade do ecossistema e formações geológicas que determinam a singularidade das ilhas que integram este conjunto. Esta singularidade, particularmente visível ao nível dos endemismos zoológicos e botânicos, revela-se igualmente na conservação de elementos característicos da flora terciária, inexistentes no resto do planeta. Por outro lado, o vulcanismo activo originou formações e paisagens com estruturas geomorfológicas próprias. Este processo iniciou-se no Mioceno ainda que as principais ilhas se tenham formado até ao Plioceno, e mesmo no quaternário. As ilhas não apresentam todas a mesma idade uma vez que a sua formação não foi simultânea e as idades variam entre os 0,5 e os 20 milhões de anos. Por outro lado, assinala-se que, em cada ilha, se verificaram vários fenómenos eruptivos que escavaram os penhascos e montanhas das ilhas e que, após a sua emergência definitiva, sobre eles actuaram fenómenos de erosão, sobre os quais se vinham ainda sobrepor novas camadas de materiais sedimentários e vulcânicos. Assim, materiais resultantes da solidificação das lavas, originaram uma geomorfologia específica que varia de ilha para ilha.

Também os factores climáticos intervieram e deixaram as suas marcas ao nível das características orográficas das ilhas. O clima temperado resulta de efeitos variados como sejam, os anticlones e, em especial, os ventos alísios, com características próprias: camada inferior húmida de direcção nordeste e camada superior de ar seco de direcção noroeste que, ao interagirem, formam uma zona de inversão térmica. No Inverno, estes ventos alternam com entradas de ar polar e, por outro lado, também os ventos quentes que sopram do continente africano se fazem sentir na região, o que combinado com fenómenos de precipitação variáveis e muito dependentes das formações e elevações montanhosas de cada ilha, conferem a cada uma delas uma especificidade única. As especiais condições atmosféricas e climáticas e o isolamento geográfico e genético permitiram o desenvolvimento de uma vegetação particular, a floresta Laurissilva (terciária) composta por árvores lauráceas e por um conjunto de arbustos, plantas herbáceas, musgos, líquenes e musgos que facilitaram o aparecimento de espécies de vegetação raras que se formam e fixam no solo permitindo uma excelente captação de águas pluviais e outras. Para além de espécies mais raras, outro tipo de vegetação, combinado com os recursos hídricos, tem, ainda assim, permitido a existência e o desenvolvimento da pastorícia ao longo das décadas

e traduz-se na existência de uma região excelente para nidificação de uma grande diversidade de aves.

Descobertas em 1438 pelas caravelas do Infante, as ilhas viriam a ser incorporadas nos bens da Coroa. No século XVI pertenceram a uma família madeirense do título de Cayados⁷ e, a partir de 1768, a Bráz Constantino Cabral de Noronha, tendo sido transmitidas aos seus descendentes. Posteriormente vendidas pelos herdeiros de Cabral de Noronha, passaram para a posse da família Rocha Machado e, já na década de 40 do século XX, Luís Rocha Machado (Filho) passou a alugar as ilhas durante várias semanas a um grupo de pessoas que viriam a estar na origem daquilo que hoje as ilhas são.

As ilhas Selvagens, constituem, no ponto de vista geográfico, um arquipélago independente mas, encontrando-se mais próximas das Canárias, em concreto da ilha de Tenerife, do que da Madeira, colocou-se desde sempre por parte de Espanha a questão de se saber se a proximidade geográfica das Selvagens, quer relativamente às Canárias devia, ou não, ser determinante para apurar a matéria de soberania sobre as ilhas. Este foi, aliás, o único argumento conhecido que foi esgrimido por parte de Espanha para tentar justificar a alegada soberania que, num determinado e único momento, disse possuir sobre as Selvagens. A esta questão deu resposta a Comissão Permanente de Direito Marítimo Internacional, em parecer⁸ subordinado à questão da nacionalidade das ilhas Selvagens. E qual foi ela?

De acordo com o referido parecer, *“nenhuma importância tem (...) o facto de se encontrarem mais próximo das Canárias do que da Madeira, para o efeito de se optar pela soberania portuguesa ou pela soberania espanhola.”*

E a primeira razão invocada é de ordem geográfica. Assim, para a Comissão, geograficamente as Selvagens, repetimos, *“formam um arquipélago autónomo”*, não tendo razão Artur Sarmiento, afirma aquela entidade, quando escreve que *“um rápido estudo sobre a carta batimétrica do Oceano Atlântico, mostra-nos perfeitamente a sua ligação com as Canárias, geograficamente vizinhas, e o seu afastamento da Madeira, brotada de uma nova coluna de emergência, no sopé da qual e na linha Desertas-Selvagens se cava uma forte depressão na bacia oceânica sondada a 4.512 metros.”*⁹ Mas, mais do que a “mera” diferença do ponto de vista da geografia, já de si muito relevante, interessa analisar toda a questão relacionada com a propriedade e a posse,

⁷ O padre Eduardo C. Nunes afirma, na sua obra *Ilhas de Zargo*, que em fins do séc. XVII as ilhas Selvagens faziam parte dum morgadio administrado por uma família de Santa Cruz, ilha da Madeira, de apelido Teixeira Caiado, ignorando-se a identidade dos seus proprietários desde o tempo da colonização até aquela data.

⁸ Parecer n.º 50 da Comissão Permanente de Direito Marítimo Internacional, subordinado à questão da “Nacionalidade das Ilhas Selvagens”, datado de 15 de Fevereiro de 1938.

⁹ Artur Sarmiento, *As Selvagens*, 1906, p. 10.

de direito e de facto, das ilhas Selvagens ao longo da sua história, nesta se incluindo a importante questão da soberania sobre as ilhas.

A alegada soberania espanhola (por via das Canárias) relativamente às Selvagens, como acima referimos, não suportada em qualquer título ou documento legal conhecido, contrasta, aliás, com os acontecimentos verificados no passado, ou seja, a constatação, real, de que sempre existiram, ao longo da história, apenas alegações unilaterais de soberania por parte de Espanha relativamente às Selvagens, mas que o mesmo também foi verdadeiro e em sentido inverso, isto é, de Portugal relativamente a parte do território espanhol - as Canárias.

A verdade é que as ilhas Selvagens foram durante séculos objecto de propriedade particular, mas sempre por parte de cidadãos portugueses. Encontram-se, actualmente, registadas em nome do Estado Português, por força da venda que, em 1971, teve lugar. Antes da referida venda, as ilhas, de acordo com a certidão datada de 20 de Dezembro de 1937, e emitida pelo ajudante do Conservador Privativo do Registo Predial da Comarca do Funchal, eram de propriedade de um particular, o acima aludido Luís Rocha Machado.

A Espanha, por uma única vez, reivindicou a soberania sobre as Selvagens. Fê-lo a 6 de Outubro de 1911, data em que Portugal recebeu uma nova provinda do Governo de Espanha, comunicando que o Rei tinha havido dispor, de conformidade com o proposto pelo Ministro do Fomento, que *“las islas situadas hacia los 30º de latitud N. y 10º de longitud E. de S. Fernando se consideran para todos los efectos como comprendidas en el Archipelago Canario y por lo tanto la Jefatura de Obras Publicas de Canárias y la del Servicio Central de señales marítimos procedería de comum acuerdo a designar el emplazamiento del faro de recalada de dichas islas intermedias llamadas Selvages y Pitones, y a tomar las demas destes necessários para su construccion y la de cualquiera otras señales que convenga establecer en aquellas costas y igualmente en las del Rio de Oro y sus adjacentes, que tambien se consideran incorporadas á Canárias...”*. Tratou-se, como acima se referiu, da única vez em que Espanha afirmou taxativamente e oficialmente que a soberania sobre as ilhas Selvagens lhe pertencia, afirmação jamais oficialmente repetida e que, diga-se, nunca teve qualquer tradução no terreno.

Palco de incontáveis incidentes de pesca ao longo das décadas, as Selvagens passaram a ser “apenas” alvo de disputa, já não é sede de soberania, mas sim da sua classificação como ilhas ou como rochedos e, assim, no que se refere às suas ricas águas, integrantes da zona económica exclusiva de Portugal. E é nesta sede que a actual disputa se coloca e se devem compreender as visitas que, desde 1991, sucessivos Presidentes da República de Portugal têm feito às ilhas.

Mais recentemente, as Selvagens foram objecto de nova chamada de atenção por força da Nota 186 FP/ot¹⁰ à ONU, da autoria da Missão Permanente de Espanha junto das Nações Unidas, em Nova Iorque, datada de 5 de Julho e até então completamente desconhecida da opinião pública nacional e mesmo das autoridades portuguesas que dela apenas tiveram conhecimento através da página da Internet das Nações Unidas,¹¹ através da qual se reacendeu a disputa que, nas últimas décadas, tem levado as autoridades espanholas a porem em causa a dimensão da zona económica exclusiva de Portugal em redor das Selvagens pelo facto de, como já atrás referido, estas afirmarem que as Selvagens não devem ser classificadas como ilhas, mas sim como “rochas”. São de realçar dois aspectos nesta nota: um primeiro prende-se com o aspecto formal, ou seja, a forma concreta como a mesma foi elaborada e enviada; um segundo com o seu conteúdo material, isto é, o seu conteúdo propriamente dito.

No que ao primeiro aspecto diz respeito, assinala-se o facto de Madrid ter preferido, ao invés do que sucedera até então, encarregar a sua Missão Permanente junto das Nações Unidas pela elaboração e assinatura formal do documento e, ainda, a circunstância de ter preferido enviar a nota directamente para o departamento que trata dos processos de expansão da plataforma continental da mesma ONU e de, estranhamente, não a ter remetido, nem sequer dela ter dado conhecimento, por via diplomática bilateral, a Portugal. Isto pode significar que Espanha, diferentemente do sucedido nos anos 70, não pretende que este assunto venha a ser discutido directamente entre os dois países ibéricos, mas sim submetê-lo junto de uma organização internacional, quiçá antecipando uma possível intervenção de um tribunal de iguais características para dirimir o conflito, como é o caso do Tribunal Internacional de Justiça ou do Tribunal Internacional do Direito do Mar.

Quanto ao conteúdo da nota, sendo certo que a mesma não representa qualquer novidade no discurso oficial de Espanha face ao diferendo que a opõe a Portugal, assinala-se os termos duros em que a mesma é elaborada e o facto, invulgar também, de dela constar taxativamente que *“Espanha não aceita que as ilhas Selvagens gerem, de modo algum, zona económica exclusiva, aceitando, todavia, que as mesmas gerem mar territorial uma vez que as considera como rochas com direito unicamente a mar territorial”*, isto a propósito do processo de extensão da plataforma continental de Portugal, processo este onde as Selvagens não são relevantes. Mais acrescenta a Missão castelhana junto da ONU que não existe acordo por parte de Espanha

¹⁰ <http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/prt44_09/esp_re_prt2013.pdf>.

¹¹ De acordo com o publicamente divulgado na notícia intitulada “Madrid irrita Lisboa”, inserta na capa do jornal semanário Expresso, na sua edição de 7 de Setembro de 2013, cf. <<http://expresso.sapo.pt/primeira-pagina-do-expresso=f829362>>.

relativamente à delimitação da zona económica exclusiva entre a Madeira e as Canárias.

Este entendimento de Espanha, expresso no aludido documento, e que pode ser visto como a reacção castelhana, em antecipação, à visita do Presidente da República de Portugal às Selvagens no passado mês de Julho de 2013, ou seja, duas semanas depois daquela data, levaria, caso fosse sufragada, à diminuição da zona económica exclusiva de Portugal em redor das Selvagens das actuais 200 para, apenas, 12 milhas marítimas (extensão do mar territorial). O documento tem, todavia, e de forma inédita, uma afirmação que resulta como positiva para Portugal: o facto de Espanha reconhecer a existência de mar territorial gerado pelas Selvagens, ou seja, e se dúvidas houvesse, o reconhecimento cabal e definitivo da soberania de Portugal sobre aquele território que é a fronteira mais a sul do nosso país.

Trata-se, no entanto, e a nosso ver, de uma tomada de posição de Espanha que põe em causa a zona económica exclusiva de Portugal relativamente à Madeira e que não podia passar sem que existisse uma reacção diplomática do Governo português no sentido da reafirmação da qualificação jurídica daquele território como ilhas.

Esta veio a surgir, ainda que de forma que consideramos “suave”, através de Nota enviada no dia 6 de Setembro de 2013 para a mesma Divisão de Assuntos Oceânicos e do Direito do Mar da ONU e publicada no mesmo sítio da internet da ONU,¹² na qual o Governo de Portugal atesta que, conforme a proposta submetida em 2009 à Comissão de Limites da Plataforma Continental, de acordo com a Convenção de 1982 das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, a *“plataforma continental portuguesa além das 200 milhas náuticas na região Leste, para oeste do arquipélago da Madeira, constitui o natural prolongamento do território da ilha da Madeira e do território de Portugal continental.”* Mais se escreve na nota que, na proposta delineada, *“não se inclui, em qualquer parte, o natural prolongamento do território terrestre das Ilhas Selvagens, devido à sua localização geográfica”*, pelo que as mesmas *“não estão, em nenhuma circunstância, refletidas nessa mesma proposta.”* Por último, escreve-se, ainda, que *“[o] Governo confirma a inexistência de “disputas não resolvidas” com Espanha sobre esta matéria, ainda que “não existam fronteiras marítimas estabelecidas entre os dois países.”*

Que não existia qualquer proposta de prolongamento do território terrestre das ilhas Selvagens por via de uma pretensa extensão física da plataforma continental daquela zona não é novidade para ninguém, estranhando-se, aliás, o facto de Espanha ter decidido enviar a sua nota aludindo exactamente à inexistente questão do

¹²http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/prt44_09/prt_re_esp_2013_09_06_13_14_21_88_6.pdf.

prolongamento da plataforma continental na zona das Selvagens, que em momento algum se colocou. Na verdade, o aumento pedido da plataforma continental na área da Madeira tem por base o que é gerado junto à ilha da Madeira, logo por esta mesma ilha e não o que é gerado pelas Selvagens.

O que pretenderá Espanha, pois, com esta postura, que aparenta confusão, e qual a razão de ser deste procedimento? O Reino de Espanha deseja, evidentemente, prosseguindo, aliás, na senda das suas anteriores posições, ter acesso a uma área que, apenas por razões de proximidade geográfica, como já atrás demonstrámos, lhe é mais próxima e julga ter direito. Na prática, e entre outras pretensões possíveis, a mais plausível é, a nosso ver, que Espanha pretenda vir ser fixada, por acordo entre os dois Estados ou mesmo por intervenção de um tribunal, uma espécie de ‘área de interesse comum’, ou de ‘condomínio’, relativamente às águas compreendidas na actual zona económica exclusiva de Portugal relativa às Selvagens, a exemplo do que defende para a Galiza,¹³ o que lhe daria, evidentemente, acesso a uma área muitíssimo superior de águas, que estão actualmente em posse de Portugal, do que aquela de que agora dispõe. E isto apesar de ser atestado pela ONU que, oficialmente, não existem quaisquer disputas territoriais e marítimas entre Portugal e Espanha, conforme se pode ler em documento¹⁴ daquela organização emanado e confirmado pela nota de Portugal.

Ora a prática, mais do que a qualquer louvável intenção de princípios, demonstra precisamente o contrário, ou seja, ainda que inexistindo formalmente na sede que seria apropriada para tal (pelo menos até à Nota espanhola deste ano), existe efectivamente um conflito “no terreno” que terá, entre outros motivos, fortes razões de interesse económico por detrás das pretensões castelhanas. A provável existência nos leitos e subsolos marinhos das Selvagens de crostas ferromagnésicas contendo cobalto, cobre e níquel, bem como de recifes, tapetes de algas calcárias e jardins de esponjas e de corais que podem ser habitats para espécies como as lesmas, os ouriços, as microalgas – todas elas com grande interesse e procura na actualidade enquanto pertencentes à denominada biotecnologia azul,¹⁵ a que acresce um conjunto rico e

¹³ ACI esta que, já constava, quer do sumário executivo de Portugal, quer do sumário executivo de Espanha apresentados à ONU por ocasião da apresentação dos projectos de expansão da plataforma continental de ambos os Estados. Cf:

<http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/prt44_09/prt2009executivesummary.pdf>

e

<http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/esp47_09/esp_2009_summary_english.pdf>.

¹⁴ “6. *Absence of Disputes: Notwithstanding the fact that there are no agreed maritime boundaries between Portugal and Spain and between Portugal and Morocco, there are no unresolved land or maritime disputes with these two countries in the sense referred to in Rule 46 and Annex I, of the Rules of Procedure of the Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS/40/Rev.1).*” Consultável em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/309/26/PDF/N0830926.pdf?OpenElement>>.

¹⁵ Sector este com enorme desenvolvimento em Espanha como se pode retirar do relatório do Genoma Humano.

diversificado de espécies piscícolas como a garoupa, o atum, o peixe-espada preto e o sargo, estas serão razões mais do que suficientes para impulsionar os desejos de Espanha. E, se a isto juntarmos uma hipotética existência (uma vez mais ainda não confirmada) de hidrocarbonetos passíveis de exploração, então teremos motivação bastante que justifica a vontade de Madrid em lutar por aquilo que entende dever pertencer-lhe.

Como se toda esta questão não fosse já suficientemente importante, eis que fomos recentemente surpreendidos com uma nova reacção de Espanha, dada a conhecer publicamente através da edição de Diário de Notícias de 12 de Abril de 2015, na qual se dá conta de uma pretensa retirada de objecções feitas por Espanha em 2013 ao projecto de extensão da plataforma continental portuguesa por causa das ilhas Selvagens. De acordo com o referido matutino, *“Espanha comunicou à ONU que não tem objecções ao projeto português de extensão da plataforma continental na região da Madeira, que permitirá alargar a soberania de Lisboa sobre o leito e o subsolo marinhos (...).”*

Na verdade, o que Espanha faz na referida nota não é mais do que reiterar a posição assumida em 2009 de que *“o governo espanhol não levanta nenhuma objecção à proposta portuguesa”*, escreveu, na ocasião, o Diário de Notícias. Lendo o texto, diz o jornal, que *“não se percebe porque é que a Espanha reafirma formalmente o que já declarou em 2009. O motivo está omissa: o governo de Mariano Rajoy, em 2013, manifestara “a sua objecção” ao documento de Lisboa, suscitando entraves políticos na apreciação pela ONU da proposta de Portugal.”*

Da nota inserta na página da ONU pode ler-se: *“Em consequência, Espanha comunica à Comissão de Limites a sua vontade de proceder, de comum acordo com Portugal, à delimitação lateral da plataforma continental entre ambos os países assim que a Comissão tenha examinado as pretensões de Espanha e Portugal.”*

Contrariamente ao que o matutino português escreve, é fácil perceber a matéria em causa, não por aquilo que lá se pode ler no documento mas, sim, por aquilo que se retira do que Espanha escreveu:

- a) Em primeiro lugar porque não está, nem nunca esteve em causa, a expansão da plataforma continental de Portugal por causa das Selvagens dado que o projecto entregue por Portugal não passa pela utilização daquelas ilhas enquanto suporte para a referida expansão.
- b) Espanha sabe perfeitamente que não passando o projecto de expansão da plataforma continental de Portugal pelas Selvagens, Espanha dificilmente

<http://observatorio.bioemprende.eu/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=33&Itemid=&lang=pt>. Nesse mesmo sentido apontam, aliás, os relatórios da FAO, organização para a agricultura e a alimentação das Nações Unidas: <<http://www.fao.org/biotech/en/>>.

poderia argumentar em sede de análise jurídica da questão no seio da ONU no sentido de serem as Selvagens um obstáculo por parte de Espanha à aprovação do pedido de extensão da plataforma continental de Portugal, pelo que a reacção diplomática anterior protagonizada por Espanha teve como objectivo exclusivo forçar Portugal a negociar, não a questão da expansão da plataforma continental, mas sim a questão da zona económica exclusiva das Selvagens.

- c) A nota de Espanha traduz-se uma técnica muito habitual na diplomacia espanhola neste tipo de matérias, a de nunca “dar o braço a torcer”, e desta nota pode sim retirar-se, sem margem para quaisquer dúvidas, que já terá ficado assente entre Portugal e Espanha que os dois Estados vão negociar um acordo directo, fora da alçada da ONU (e da sua Comissão de Limites) para a delimitação, não das respectivas plataformas continentais, como na nota espanhola erroneamente se afirma, mas sim acerca da zona económica exclusiva das ilhas Selvagens.
- d) Ou seja, e para sermos mais claros, já terão existido negociações técnicas entre os dois países nos últimos meses, omitidas ao conhecimento da opinião pública portuguesa, que permitiram que agora Espanha emitisse esta nota na qual, apesar de tudo, não quer dar parte de fracasso relativamente ao que antes afirmara, e que se irão traduzir no futuro imediato em negociações entre os dois países ibéricos acerca da zona económica exclusiva das Selvagens e, portanto, de forma indirecta, sobre a classificação das mesmas enquanto ilhas ou rochedos

Somos pois da opinião de que não existiu reviravolta diplomática alguma sendo que esta nota espanhola tem o mérito de permitir perceber que os Governos de Portugal e de Espanha têm mantido conversações directas sobre a questão das Selvagens no que toca à questão da zona económica exclusiva das mesmas e que em breve se sentarão à mesa de negociações.

Ou seja, e em resumo, tudo está aparentemente em aberto.

23 de Abril, 2015

Referências bibliográficas

ANTUNES, Nuno Sérgio Marques, *A delimitação de espaços marítimos*, Relatório de mestrado de Direito internacional público, Lisboa, 1996.

BAPTISTA, Eduardo Correia, “A vigência dos Tratados da Guarda entre Portugal e Espanha relativos à Delimitação de Espaços Marítimos”, in *Homenagem ao Prof. Doutor André Gonçalves Pereira*, Coimbra Editora, Coimbra, 2006, pp. 643-668.

BARBERAN, José Antonio de Yturriaga, *Ámbitos de soberanía en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, Una perspectiva Española*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Area de Documentacion y Publicaciones, 1996.

BASTOS, Fernando Manuel Pereira de Loureiro, “Algumas contribuições para a compreensão da natureza jurídica da Zona Económica Exclusiva: os pressupostos de enquadramento do problema”, Relatório de mestrado em Direito Internacional Público, Lisboa, 1988.

BELLESTEROS, Ángel, *Contenciosos y Diferendos de la Diplomacia Española*, Madrid, Cultiva Libros, 2013.

BISCOITO, Manuel José, “Ilhas Selvagens – História de uma Reserva”, in *Diário de Notícias do Funchal*, 4 de Janeiro de 1993.

CALATAYUD, “Esperanza Orihuela, España y la delimitación de sus espacios marinos”, Universidad de Murcia, 1989.

CÂNDIDO, António Manuel de Carvalho Coelho, “A Convenção de Montego Bay e Portugal – Delimitação das Zonas Marítimas da Madeira”, in http://www.iesm.mdn.gov.pt/s/Cisdi/boletim/Artigos/art_7.pdf.

COELHO, Paulo Domingos das Neves, *O Traçado das Linhas de Base – O Caso Particular das Linhas de Fecho e de Base Retas Portuguesas*, Lisboa, Abril de 2012.

COMISSÃO DE DIREITO MARÍTIMO INTERNACIONAL (C.D.M.I.), «Pareceres...», 3 vols, 1964, 1978, 1994, Marinha, Lisboa.

CORREIA, António Augusto Peixoto, *Anexo ao Relatório do Comandante do N.R.P. “Faial”*, Base Naval do Alfeite, 23 de Fevereiro de 1951, não editado e não publicado, 1951.

DAVEAU, Suzanne, *Portugal Geográfico*, 1.ª ed., Lisboa, Edições Sá da Costa, Lda., 1995.

FARIA, Duarte Manuel Lynce de, “A Jurisdição e a Delimitação dos Espaços Marítimos em Portugal – Do Rio Minho às Ilhas Selvagens, na Golada do Guadiana e no Mar de Timor”, in *Revista Jurídica*, n.º 25, Abril 2002, p. 51.

20 ANOS DA ENTRADA EM VIGOR DA CNUDM: PORTUGAL E OS RECENTES DESENVOLVIMENTOS NO DIREITO DO MAR

COORDENAÇÃO EDITORIAL DE
MARTA CHANTAL RIBEIRO