



Brief n. 34/Luglio 2021

**Cipro e le Zone economiche esclusive:
le cause della controversia greco-turca**

Domenica De Fazio

Esperta di sicurezza e intelligence

Con il sostegno di



Fondazione
Compagnia
di San Paolo

Lo scenario energetico mondiale sta mutando, la scoperta di idrocarburi nel bacino del Mediterraneo orientale ha messo in luce tensioni regionali tra alcuni Stati costieri in relazione alla delimitazione delle rispettive aree marittime.

In ambito internazionale, questo interesse ha portato ad una serie di trasformazioni soprattutto a livello giuridico, recepite prima nella Conferenza di Ginevra del 1958 attraverso la produzione di quattro convenzioni entrate in vigore tra il 1963 e il 1966, fino a giungere alla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (United Nations Convention Law of the Sea, UNCLOS) adottata a Montego Bay nel 1982.

La Convenzione ONU sul diritto del mare

In precedenza, in risposta all'esigenza di equilibrare gli interessi della libertà di navigazione con quelli della sicurezza delle acque contigue al territorio, vigeva il principio della libertà dei mari. Il limite di tre miglia era quello generalmente accettato nella prassi per la delimitazione delle acque territoriali, riflettendo il principio della "portata del cannone" oltre la quale ci si trovava in acque internazionali.

Tale principio fu mutuato dal pensiero del giurista olandese Cornelius van Bynkershoek, autore del libro *De dominio maris dissertatio*, ove si legge: "Potestas terrae finitur ubi finitur armorum vis" (il potere dello Stato finisce dove termina la forza delle sue armi).

La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, quindi, è stata un progresso necessario a riflettere nel diritto del mare gli sviluppi dell'attualità; essa, infatti, ha ridefinito il concetto di acque internazionali, la cui immensa distesa è passata da mare "di nessuno" a mare "di tutti". La differenza, come vedremo, è sostanziale anche se la mancata ratificazione da parte di alcuni paesi, in primis Stati Uniti e Turchia, rende ancor oggi tutto più complicato. Di contenziosi internazionali ne esistono ancora tantissimi, soprattutto per quel che concerne lo sfruttamento delle piattaforme continentali. Talvolta, infatti, entrano in gioco pretese geografiche di più Stati, come ad esempio nel mar Mediterraneo orientale, scenario della disputa marittima turco-cipriota per i diritti sulle zone economiche esclusive (ZEE).

Cipro è la terza isola del Mar Mediterraneo per estensione, ha una posizione geografica strategica e per questo è stata sempre contesa nella storia. Nel luglio del 1974, a causa di un colpo di stato sostenuto dai governanti della Grecia continentale, l'esercito turco si è addentrato nell'isola prendendo il controllo della parte settentrionale a difesa delle comunità di etnia turca che nel corso dei secoli si erano stanziate sull'isola, e proclamando quindi la Repubblica turca di Cipro Nord, riconosciuta soltanto dalla Turchia.

Le origini delle tensioni nelle acque cipriote

Oggi Cipro è un membro dell'Unione Europea, e in teoria lo sono anche i turco-ciprioti che occupano la parte settentrionale dell'isola, poiché l'Ue non riconosce la divisione.

La controversia per le risorse energetiche presenti nel mar Mediterraneo orientale divampata tra greco-ciprioti e turco-ciprioti che vede schierarsi la Grecia dalla parte dei primi e la Turchia dalla parte dei secondi, ci mostra come le tensioni abbiano radici più profonde e coinvolgano diversi Stati. Le tensioni sono sorte quando Cipro ha concluso accordi internazionali per gestire le ricchezze naturali intorno all'isola, ignorando eventuali diritti legali e legittimi della parte turca nel nord.

All'attualità, la Repubblica di Cipro ha firmato accordi al fine di delimitare le proprie zone economiche nelle quali poter far valere i propri diritti nel 2003, 2007 e 2010, in qualità di unico

sovrano dell'isola, rispettivamente con Egitto, Libano (questo successivamente non ratificato dal Libano) e Israele. Tutti questi accordi si basano su un principio di equidistanza.

Nel 2019 Erdoğan, che appoggiava i turco-ciprioti, approfittando della difficoltà di Al Sarraj, assediato dalle truppe di Haftar, ha firmato un memorandum di intesa con la Libia. Tale documento, oltre a fornire aiuti militari, stabilisce un corridoio marittimo tra i due paesi che si sovrappone ad alcune ZEE greche e di Cipro.

In risposta a tale documento, nel 2020 la Grecia ha siglato un accordo con l'Egitto che ha, di fatto, cancellato il corridoio turco siglato da Turchia e Libia. È utile menzionare anche l'accordo sottoscritto il 9 giugno 2020 tra Grecia e Italia che delimita i confini marittimi nel Mar Ionio. Infatti, mentre il primo è stato firmato come reazione all'accordo turco-libico nella questione turco-cipriota, il secondo è stato firmato per creare un precedente giuridico sui diritti marittimi delle isole ad avere una propria piattaforma continentale ed una propria ZEE nella controversia più ampia greco-turca.

Il nodo delle zone economiche esclusive

A mio avviso, per procedere ad una corretta analisi della problematica che esamineremo nel contesto del diritto internazionale del mare, è necessario analizzare due questioni principali che vanno tenute separate per quanto siano strettamente collegate tra loro al fine di evitare quella confusione che spesso diviene alibi e, quindi, ostacolo alla riunificazione dell'isola.

Il primo tema coinvolge direttamente Cipro e quella "linea verde" che la divide in due. Il secondo tema, invece, attiene al ruolo delle isole nella delimitazione delle zone marittime ed acquista una eco più ampia, coinvolgendo anche Grecia e Turchia e relativi schieramenti di Stati.

Analizzando il primo tema relativo all'assetto geopolitico dobbiamo focalizzarci su due punti: il primo riguarda la rivendicazione delle zone economiche esclusive (ZEE) marittime e i diritti di esplorazione dell'isola di Cipro, il secondo concerne la distribuzione dei ricavi dovuti allo sfruttamento degli stessi.

Sul primo punto, i turco-ciprioti contestano gli accordi di delimitazione ZEE siglati dai greco-ciprioti e la concessione di licenze a compagnie petrolifere per esplorazione e sfruttamento di idrocarburi in quanto ledono i diritti dei turco-ciprioti, esclusi da ogni procedura, e non tengono conto dei diritti della piattaforma continentale ad ovest della Turchia.

I greco-ciprioti fondano le loro argomentazioni sul diritto internazionale: sostengono che il loro governo è legittimo e riconosciuto dalla comunità internazionale e, pertanto, le azioni volte alla sottoscrizione di accordi sulle zone economiche nonché lo sfruttamento delle risorse naturali rientrano nell'ambito dei propri diritti sovrani.

Secondo il documento delle Nazioni Unite, infatti, la Zona Economica Esclusiva è l'area marina adiacente alle acque territoriali su cui uno Stato possiede i diritti per la gestione delle risorse naturali e viene delineata entro 200 miglia dalle linee di base dalle quali è misurata l'ampiezza del mare territoriale (12 miglia dalla costa). La ZEE, per poter divenire effettiva, deve essere oggetto di una dichiarazione ufficiale da parte dello Stato costiero, notificata alla Comunità internazionale. Questo a differenza della piattaforma continentale che, costituendo il naturale prolungamento sommerso della terraferma, appartiene invece *ab initio* ad uno Stato e non deve quindi essere proclamata.

Sul secondo punto, afferente alla distribuzione degli eventuali ricavi provenienti dagli idrocarburi, i greco-ciprioti non scartano la possibilità di condividere le ricchezze con i turco-ciprioti ma la auspicano in un contesto di unione, quale risultato di un percorso proiettato verso la pace e la sicurezza dell'intera isola. Non nascondono, comunque, il timore di discussioni future sulle modalità di divisione delle entrate originate da una gestione congiunta di esplorazione o di futuro sfruttamento delle risorse, memori evidentemente del periodo storico che vide Cipro unita sotto un'unica bandiera.

I turco-ciprioti confutano il contenuto di tali affermazioni in quanto prive di concretezza. La diversità di visioni e la tolleranza, seppur non soddisfacente, dello status quo, contribuiscono a rafforzare l'idea che non ci sia la volontà di arrivare ad un accordo di pace.

La delimitazione dei confini marittimi

La seconda questione, come accennato, ha un'eco più ampia e, a mio avviso, è la causa del mancato accordo. Causa che poco incide sulla effettiva problematica da risolvere. Essa riguarda i confini marittimi e l'influenza delle isole nella rivendicazione di una piattaforma continentale nonché nella creazione di una ZEE. Il dibattito coinvolge anche la Grecia e la Turchia ed afferisce al diritto delle isole ad avere una propria piattaforma continentale, come previsto dall'articolo 121 dell'UNCLOS (e prima ancora dalla Convenzione di Ginevra del 1958) con la conseguente sottoscrizione di accordi per delimitare una propria ZEE.

Secondo questo principio, grazie alla posizione geografica di molte isole greche, alla Turchia spetterebbe una stretta striscia di piattaforma continentale lungo la costa turca (in aggiunta ovviamente alla piattaforma continentale delle isole turche dell'Egeo). La Turchia sostiene che le isole greche che si trovano sulla piattaforma continentale turca dovrebbero delimitare i propri diritti marittimi in vigenza di un principio di equità e non di equa distanza. È questo uno dei motivi per cui la Turchia ha preso parte attiva ai lavori preparatori della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare ma, ancora oggi, non ha aderito ad essa, principalmente a causa delle disposizioni del già menzionato articolo ove si afferma che le zone marittime delle isole (ad eccezione delle rocce disabitate) sono determinate dagli stessi principi degli altri territori.

La Turchia sostiene che la propria linea costiera sia di gran lunga maggiore di quella cipriota a cui spetterebbe una ZEE limitata, e su tale base ha rilasciato licenze di esplorazione in aree che risiedono nella ZEE rivendicata da Cipro, contrapponendo un proprio diritto alla piattaforma continentale che si estenderebbe su buona parte del Mediterraneo orientale, scavalcando la stessa isola.

A tal proposito, è utile menzionare anche la famosa “mappa di Siviglia”, nata da un'analisi preliminare commissionata dall'Unione Europea ed affidata al Prof. de Vivero dell'Università di Siviglia. Nel documento si osserva che la piattaforma continentale greca non dà alla Turchia l'opportunità di uscire dal Golfo di Antalya. Sebbene l'Unione Europea confermi che la mappa, evidenziata da anni dalla Grecia e dai greco-ciprioti come “frontiera marittima dell'UE nel Mediterraneo orientale”, non abbia un riconoscimento ufficiale, essa viene utilizzata come uno dei principali strumenti per limitare le pretese turche a una ristretta area marina.

Tenendo conto delle argomentazioni di entrambe le parti nel contesto del diritto internazionale, è palese che non esistono soluzioni chiare o facili: la delimitazione dei confini marittimi è un processo complesso dai tanti aspetti giuridici e tecnici e, in assenza di norme precise nel diritto internazionale e di norme consuetudinarie consolidate basate sulla prassi statale, spesso l'interpretazione applicabile alle varie casistiche è stata lasciata alla giurisprudenza dei tribunali internazionali.

La travagliata storia della mancata riunificazione di Cipro

Provare a fare un'analisi delle molteplici sentenze per casi analoghi, in questo contesto, risulterebbe difficile e poco fecondo anche perché l'isola di Cipro, oggi divisa dalla cosiddetta “linea verde”, la cui parte settentrionale non è riconosciuta a livello internazionale, ha una storia singolare che affonda le radici delle tensioni in epoche più remote e in un contesto socio-politico molto complicato.

Oggi la Repubblica di Cipro può offrire una certezza giuridica ma non può fornire una stabilità geopolitica e questo crea continue tensioni e non pochi problemi soprattutto a coloro che

decidono di investire in tali contesti. Ricordiamo, a tal proposito, quando l'italiana Eni, che con il governo cipriota ha siglato accordi per l'esplorazione di alcuni lotti di giacimenti, nel 2018 si è vista respingere la nave Saipem 12000 da parte della marina turca.

In passato, un piano proposto dall'ex Segretario generale delle Nazioni Unite Kofi Annan aveva previsto una confederazione composta da due Stati in gran parte indipendenti. Nel 2004 il cosiddetto piano Annan è stato presentato al popolo con un referendum ma è stato sostenuto dalla maggioranza dei turco-ciprioti e respinto dalla maggioranza dei greco-ciprioti.

Successivamente, nel 2017, è stato proposto un nuovo tentativo di riunificare l'isola: le parti si sono riunite in Svizzera, ma ancora una volta i negoziati non hanno avuto successo a causa della Turchia che si è rifiutata di ritirare il proprio esercito dall'isola.

I recenti incontri, tenutisi lo scorso aprile e presieduti dal segretario generale delle Nazioni Unite Antonio Guterres, hanno coinvolto le due fazioni dell'isola insieme all'ONU e ai garanti della sicurezza locale: la Grecia, la Turchia e l'ex governatore coloniale del Regno Unito, che ivi ha basi militari. Anche questa volta il tentativo di trovare un accordo è fallito: si è concluso con l'obiettivo di convocare, nei prossimi mesi, una ulteriore riunione al fine di consentire l'avvio di un dialogo più costruttivo.

Un panorama politico così complesso necessiterebbe di un intervento diplomatico ad hoc, che avviasse un processo di negoziazione multilaterale partendo dal motivo del contendere che dovrebbe essere analizzato da un'altra prospettiva, sicuramente più costruttiva. Inoltre, l'accordo va ricercato esclusivamente tra le due comunità, in territorio neutro, con l'intervento di un organismo internazionale scevro da qualsivoglia interesse, che coadiuvi una soluzione condivisa affinché le paure e i sospetti reciproci, profondamente radicati nelle memorie storiche, reali o immaginarie, spariscono in quel contesto.

Il ritorno della geopolitica

Denominatore comune di tutti i tentativi falliti, come abbiamo visto, è la presenza degli stati-chioccia o *spoilers*, che sono i veri registi di tutto ciò che è stato fatto e non è stato fatto. La Turchia, recentemente, ha preteso l'assenza dell'Unione Europea in quanto parte non interessata, mettendo in dubbio anche la sua imparzialità: dunque, l'organismo internazionale prescelto dovrebbe agire con Grecia e Turchia.

Il ritorno della geopolitica, che vede conflitti locali dietro ai quali si celano le agende di attori esterni, una crescente polarizzazione delle relazioni internazionali con forti accenti nazionalisti, l'indebolimento del rispetto dei principi che governano le relazioni internazionali, conseguenze queste delle divisioni all'interno della comunità internazionale come quella che abbiamo analizzato, indeboliscono la capacità della comunità internazionale stessa di fare fronte comune a queste minacce collettive.

Siamo ora in una fase della storia in cui la politica dell'identità e degli interessi personali sta prevalendo e le relazioni geopolitiche si complicano sempre più. Alcuni potrebbero percepire una spinta all'integrazione come un distacco forzato dall'ordine stabilito. Per questo motivo è così importante identificare gli attori principali disposti a collaborare per cambiare la precaria situazione esistente.

Cipro è troppo piccola per rimanere divisa ma abbastanza grande per accogliere tutta la sua popolazione e la fine dell'isolamento dei turco-ciprioti faciliterebbe e accelererebbe tutti i processi economici attualmente sospesi in un'ottica di stabilità, politica e sicurezza.

Ne consegue che l'accordo tra le parti interessate avrebbe sicuramente un effetto catalizzatore anche sulle relazioni greco-turche e genererebbe uno slancio per affrontare gli ulteriori problemi bilaterali esistenti.

Domenica De Fazio è laureata in Scienze Politiche con Master di II livello in Security ed Intelligence. Tra le sue pubblicazioni recenti: “Human Rights and the International Community”, pubblicato sulla rivista iraniana *International Studies Journal*; “La prevenzione dei conflitti attraverso l'integrazione delle società” (con l'Ambasciatore Lamberto Zannier), pubblicato sulla rivista *Analisi Difesa* e, successivamente, sul sito del CeSPI: <https://www.cespi.it/it/eventi-note/articoli/la-prevenzione-dei-conflitti-attraverso-lintegrazione-delle-societa>