

**MINISTERIO DE AGRICULTURA E PESCAS**  
**SECRETARIADO EJECUTIVO PARA EL AMBIENTE**

Proyecto CVI/00/G41 – Biodiversidad

**PROPUESTAS OPERATIVAS PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LA  
BIODIVERSIDAD Y ÁREAS PROTEGIDAS EN  
LA REPÚBLICA DE CABO VERDE**

Informe de consultor

*Dr Antonio Machado (España)*

21 Agosto 2001

PRAIA, SANTIAGO

## R E S U M E N

El presente informe es el resultado de las actividades de un consultor internacional realizadas en el marco del proyecto PNUD/GEF/CV/00/G41 – Conservación de la Biodiversidad, durante su estancia en Praia (Santiago) del 1 al 12 de Agosto de 2001.

En la primera parte del informe se analiza el marco legal e institucional vigente en Cabo Verde, así como el nivel de desarrollo conseguido, con particular énfasis en la localización de lagunas importantes. Asimismo, se analizan los programas de cooperación bilateral y e internacionales que inciden en materia ambiental, con el fin de evitar duplicidades y favorecer las sinergias.

Al existir una iniciativa legislativa en materia de protección de especies amenazadas, ha parecido oportuno ampliar dicha iniciativa a la totalidad del ámbito de la conservación de la flora y fauna silvestres, dando también entrada a los aspectos de las regalías de la explotación de la biodiversidad y temas de bioseguridad, tal como reclama la Convención para la Vida Silvestre (y los términos de referencia). Se aporta un texto estructurado (aunque no articulado) de lo que podría constituir una ley de protección de la fauna y la flora, a falta de desarrollar solo los aspectos fiscalizadores.

En materia de áreas protegidas se recomienda replantear las iniciativas legislativas existentes. Se procede a un comentario crítico de los principales aspectos relacionados con esta materia (tipos de categorías, organización institucional, instrumentos y unidades de gestión, coordinación interadministrativa, financiación, etcétera) además de sugerir estrategias de integración y convergencia con la política de ordenación del territorio y la política de turismo. Como anexo se adjunta un borrador de Ley de Áreas Protegidas (texto articulado) en el que se ha intentado recoger todos los aspectos desarrollados y donde se ha prestado particular atención a integrar este nuevo régimen jurídico de protección en los otros preexistentes y concurrentes en la misma finalidad.

En el capítulo 5 se aborda la organización institucional, que incluye diferentes propuestas escalonadas en el tiempo para el desarrollo de una administración ambiental cada vez más especializada y fortalecida. Se propone una reforma del Fondo del Ambiente y la introducción de una ecotasa de carácter finalista.

Finalmente, se discuten los convenios internacionales en materia de ambiente y biodiversidad aún no firmados por la República de Cabo Verde, sin que resulte ninguno de ellos especialmente recomendable en las circunstancias actuales.

Tabla de contenido

<b>1.</b>	<b>ANTECEDENTES .....</b>	<b>4</b>
1.1.	EL PROYECTO “CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD” .....	4
1.2.	TÉRMINOS DE REFERENCIA .....	5
1.3.	MÉTODO DE TRABAJO .....	5
<b>2.</b>	<b>CONTEXTO.....</b>	<b>6</b>
2.1.	MARCO LEGAL .....	6
	<i>Iniciativas legislativas.....</i>	<i>7</i>
2.2.	MARCO COMPETENCIAL .....	7
	<i>Cultura institucional.....</i>	<i>8</i>
2.3.	COOPERACIÓN INTERNACIONAL.....	9
2.4.	TURISMO.....	10
<b>3.</b>	<b>BIODIVERSIDAD.....</b>	<b>11</b>
3.1.	LEY DE PROTECCIÓN DE LA FAUNA Y FLORA.....	11
3.2.	REGALÍAS DE LA EXPLOTACIÓN DE ESPECIES.....	16
3.3.	BIOSEGURIDAD.....	17
<b>4.</b>	<b>ÁREAS PROTEGIDAS .....</b>	<b>18</b>
4.1.	ESTRATEGIA GENERAL.....	18
4.2.	RELACIÓN CON EL TURISMO .....	19
4.3.	RELACIÓN CON EL PLANEAMIENTO TERRITORIAL .....	20
4.4.	SOBRE LAS CATEGORÍAS DE PROTECCIÓN.....	20
4.5.	PARTICIPACIÓN PÚBLICA .....	21
4.6.	UNIDADES DE GESTIÓN .....	22
4.7.	FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN .....	25
4.8.	PLANIFICACIÓN Y SEGUIMIENTO.....	25
4.9.	COORDINACIÓN INTERADMINISTRATIVA .....	26
4.10.	FINANCIACIÓN .....	26
4.11.	LEY DE ÁREAS PROTEGIDAS .....	28
4.12.	TÉRMINOS DE REFERENCIA PARA UN JURISTA NACIONAL .....	29
<b>5.</b>	<b>ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL.....</b>	<b>30</b>
5.1.	FORTALECIMIENTO DE LA AUTORIDAD AMBIENTAL.....	30
5.2.	FONDO NACIONAL PARA EL AMBIENTE .....	32
5.3.	ECOTASA .....	33
<b>6.</b>	<b>CONVENIOS INTERNACIONALES .....</b>	<b>34</b>
<b>7.</b>	<b>REFERENCIAS.....</b>	<b>35</b>
7.1.	REPERTORIO LEGISLATIVO .....	35
7.2.	BIBLIOGRAFÍA, INFORMES Y DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS.....	36

**A N E X O**

BORRADOR DE ANTEPROYECTO DE LEY DE ÁREAS PROTEGIDAS.....	37
--	----

## 1. Antecedentes

### 1.1. El proyecto “Conservación de la Biodiversidad”

El proyecto PNUD/GEF/CV/00/G41 – Conservación de la Biodiversidad se encuentra en la recta final de su fase B. El proyecto completo está orientado a preservar la biodiversidad caboverdiana de relevancia global contando con la participación de las comunidades locales de estas islas, siempre en el contexto de dos de los componentes del I Plan Nacional de Acción del Ambiente: la Estrategia Nacional para la Biodiversidad y su Plan de Acción así como del Programa Nacional de Acción para Combatir la Desertización. Todo ello se engloba en otro programa de apoyo del PNUD de mayor amplitud, orientado a aliviar la pobreza y proteger el ambiente.

Se centra en la conservación de la biodiversidad y el uso sostenible de los recursos naturales, contemplando varias actividades:

- creando un sistema de áreas protegidas con una muestra representativa de 20 ecosistemas/hábitats únicos de Cabo Verde;
- favoreciendo la participación completa de las comunidades locales en la conservación de la biodiversidad y uso sostenible de los recursos naturales;
- estableciendo un marco legal e institucional coherente;
- promoviendo la sensibilidad pública y habilitando mecanismos de diálogo entre las diferentes partes involucradas en materia de biodiversidad;
- creando alternativas que generen ingresos permanentes, incluido el ecoturismo;
- buscando el reparto justo de eventuales beneficios;
- combatiendo las causas de pérdida y degradación de la biodiversidad;
- documentando el conocimiento autóctono sobre la biodiversidad para coadyuvar a su gestión, y
- capacitando personal para la gestión y programas de seguimiento de la biodiversidad.

El proyecto se inició en abril de 2000 y ha cubierto la mayor parte de las actividades planteadas. La presente fase (PDF-B) se prevé concluir en diciembre de 2001.

Entre otros avances presentados, en mayo de 2001 concluyó un detallado estudio sobre los aspectos de propiedad, socioeconómicos y jurídico-institucionales, con miras a la declaración de las áreas protegidas (M. Pereira Silva, 2001).

En junio de 2001 se presentó un informe de consultoría (M. Pereira y Y. Konate) conteniendo la validación de los estudios sobre el terreno para la elaboración de los planes de gestión de las cinco áreas seleccionadas, y las bases para preparar el borrador del proyecto completo. Los términos de referencia de la presente consultoría derivan de esta propuesta.

Más recientemente, en Agosto de 2001, tuvo lugar en Praia un taller de tres días con asistencia de representantes de los municipios, agencias involucradas y paisanos de las 6 áreas protegidas propuestas, con miras a buscar soluciones para los problemas previamente detectados (facilitador. M. Hagedorn). Un ensayo muy útil para dar contenido al desarrollo del proyecto definitivo.

## 1.2. Términos de referencia

La presente misión se ajusta a los términos de referencia contenidos en el contrato firmado entre el Ministerio de Agricultura y Pesca y el consultor, en el marco del Proyecto CVI/00/G41 – Biodiversidad, y cuyas obligaciones son:

1. Identificar los derechos de propiedad intelectual como de la bioprospección.
2. Proponer un cuadro legal e institucional para la gestión de las áreas protegidas, identificando la complementariedad con las otras estructuras existentes (particularmente las aduanas y la policía).
3. Proponer mecanismos de gestión administrativa y financiera de las áreas protegidas, incluidos los mecanismos financieros duraderos de autofinanciación y de marketing.
4. Proponer un sistema de seguimiento de la gestión de las áreas protegidas.
5. Iniciar un mecanismo de coordinación entre las diferentes entidades con competencias de gestión en las áreas protegidas.
6. Proponer una célula o unidad de gestión de las áreas protegidas y su status legal y administrativo.
7. Proponer un status (varios escenarios) para los agentes que se harán cargo de determinadas áreas protegidas, teniendo en cuenta las especificidades de Cabo Verde.
8. Identificar y proponer los procedimientos de adhesión de Cabo Verde a las convenciones y tratados internacionales que conciernen a ciertas especies específicas características de Cabo Verde.
9. Proponer las estructuras –y su funcionamiento– que podrían hacerse cargo de la aplicación y seguimiento de dichos tratados

Durante el “*briefing*” que tuvo lugar en las oficinas del PNUD (Praia 7/8/01) con la responsable del Proyecto, Dra. Alice Mascarenhas, y dada la existencia de propuestas legislativas caboverdianas en avanzado estado de desarrollo y tramitación, se acordó modificar el punto 1 en el sentido de centrar la acción del consultor en elaborar recomendaciones que pudieran ser consideradas en estas iniciativas, además de aquéllas a incorporar eventualmente a la configuración de la fase final del Proyecto definitivo (*Full Project*).

## 1.3. Método de trabajo

La presente misión ha contado con diez días de trabajo en Cabo Verde distribuidos en fase de análisis de la documentación, complemento de datos y valoración de alternativas a través de entrevistas<sup>1</sup>, y desarrollo propositivo. No ha existido tiempo suficiente para debatir el texto con todas las partes involucradas, por lo que las propuestas aquí incorporadas se han de atribuir exclusivamente al consultor.

Para cada uno de los ámbitos (Biodiversidad, Áreas protegidas...) se ha procedido primero a un análisis de la situación (contexto > estructuras > funcionamiento), a un diagnóstico y a la elaboración de propuestas operativas. A efectos de exposición, el contexto en el que se enmarca el presente trabajo, se presenta como un capítulo independiente, a modo de introducción. El tema de financiación también ha recibido un tratamiento separado. Finalmente, dejar constancia de que hemos contado con el valioso apoyo logístico de la Oficina del Gobierno de Canarias y Cabildo de Tenerife en Cabo Verde, y deseamos dejar constancia de nuestra gratitud.

---

<sup>1</sup> Ingr. Manuel Leão Carvalho (SEPA), Teresa Leyens (GTZ), Robert Kasisi (Consultor, PNUD), Manuel Pereira (PNUD), Michael Hagedorn (Consultor, PNUD), María Teresa Veracruz (SEPA), Arq. Albertino R. Ribera (PROMEX) y Brad Auer (Consultor, PNUD). A todos ellos, nuestro sincero agradecimiento.

## 2. Contexto

### 2.1. Marco legal

El cuerpo legal de la República de Cabo Verde, con estar bastante desarrollado, dista aun de ser completo y cubrir todas las necesidades, particularmente, en materia de medio ambiente (cf. Lima, 2000).

Con todo, la Ley Básica del Ambiente (L. 86/IV/93) y su reglamento o Código Ambiental (D.L. 14/97) constituyen un excepcional marco, coherente y suficiente, sobre el cual vertebrar y desarrollar las distintas materias que confluyen en el ámbito del ambiente. Como problema generalizado destaca la existencia de instrumentos jurídicos aptos pero que no se han implementado por falta de desarrollo reglamentario o, simplemente, por falta de recursos humanos y financieros. La falta de recursos también afecta a la divulgación de la ley, que es muy escasa o inexistente.

En lo que concierne a la biodiversidad y a las áreas protegidas cabe destacar la concurrencia des diversas normas de la legislación vigente (ver relación exhaustiva en el repertorio legislativo del apartado 7.1):

- 1984. Ley de aguas
- 1990. Establecimiento de unas reservas naturales
- 1991. Ley de bases del turismo
- 1992. Ley de jurisdicción marítima
- 1993. Decreto-Ley sobre Zonas turísticas especiales
- 1993. Ley de bases de ordenamiento del territorio y planeamiento urbanístico
- 1993. Ley de Bases del Ambiente
- 1994. Convención sobre la diversidad de la vida
- 1994. Decreto sobre Zonas de desarrollo turístico integral.
- 1997. Ley de pesca
- 1997. Reglamento de la Ley de Bases del Ambiente
- 1998. Ley forestal

De este conjunto de normas legales llama la atención la falta de integración entre ellas, generando cada una un ámbito sectorial bastante aislado y, a veces, con problemas de concurrencia no resueltos.

*Tabla 1. COINCIDENCIA DE MEDIDAS PROTECTORAS DE CARÁCTER TERRITORIAL*

Legislación sectorial	Competencia gestión	Áreas protegidas
Zonas de Reserva y Protección Turística (DL 2/93) = ZRPT	Instituto Nacional de Turismo (MIT)	Concurrencia parcial finalidad protectora
Zonas de protección especial forestal	Servicios forestales (MAP)	Concurrencia de fin protector
Zonas de producción forestal	Servicios forestales (MAP)	Incompatibilidad potencial (según área)
Áreas ecológicamente vulnerables	Evaluación Impacto ambiental (SEPA)	Concurrencia de fines
Zonas de reserva de pesca	Secretariado de Pesca	Concurrencia parcial

Cabe destacar, asimismo, la ausencia de un sistema legal que regule, de significado jurídico y obligue al registro de los predios con especificación de su tamaño (f. Pereira, 2001). Esta falta de un catastro actualizado y fiable es un serio inconveniente en materia de áreas protegidas.

### Iniciativas legislativas

Existen varias iniciativas legislativas –aún en fase de borrador-- que inciden directamente en la materia que nos ocupa y que han motivado, en parte, la reformulación de los términos de referencia:

- Decreto de medidas de conservación y protección de especies de la flora y fauna amenazadas de extinción (SEPA)
- Decreto de declaración espacios naturales protegidos (SEPA)
- Ley de espacios naturales de Cabo Verde (Natura 2000)
- Orgánica del Ministerio de Agricultura y Pesca (?)

## **2.2. Marco competencial**

En 1975 fue creado el Secretariado Ejecutivo para el Ambiente (SEPA) para apoyar directamente al Consejo de Ministros para el Ambiente, bajo la superintendencia del Ministro de Estado y de Defensa Nacional. Al mando del SEPA figuraba el Secretario Ejecutivo, con categoría de Secretario General. Dicho Secretariado concentraba la práctica totalidad de las competencias ambientales y de protección de la naturaleza bajo una unidad.

Sin embargo, en la reforma<sup>2</sup> del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Ambiente de 1997 el SEPA adquiere la categoría de Servicio Central de este departamento y su Secretario Ejecutivo el rango de Director General. Las competencias originariamente atribuidas SEPA son asumidas por el MA e internamente distribuidas entre el propio SEPA y otros servicios centrales (i.e. DGASP) o centros dependientes (i.e. INIDA). No queda claro la asignación precisa de determinadas responsabilidades<sup>3</sup> y algunas competencias parecen haber sido omitidas involuntariamente.

El SEPA sufren un recorte bastante drástico y aunque se le atribuyen funciones de concepción, coordinación y ejecución en materia de ambiente y recursos naturales (art 8.1), en la relación detallada de las mismas destaca la práctica ausencia de competencias ejecutivas, salvo la de crear y gestionar una red de vigilancia ambiental, y las que se puedan derivar de una interpretación amplia de expresiones tales como “promover la preservación de los recursos naturales”, o “practicar los actos necesarios y adecuados para programar acciones de defensa y mejora del ambiente...”.

La nueva estructura orgánica del Gobierno (Ley 8/2001) de 2 de abril, redujo el número de ministerios de 14 a 9. Pesca es integrada al Ministerio de Agricultura que pierde el término “ambiente” de su nombre, aunque no de sus competencias. De particular interés para la materia que incumbe al proyecto, son:

- Ministerio de las Infraestructuras y Transporte (competente en materia de ordenación territorial y urbanismo)
- Ministerio de Turismo, Industria y Comercio. (competente en materia de turismo y comercio de especies)
- Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (con competencias compartidas en educación ambiental)

---

<sup>2</sup> La Ley Orgánica (L.73/97) deroga el Decreto Ley de creación del SEPA (DL 5/95)

<sup>3</sup> El DL 5/95 contemplaba, entre otras funciones del SEPA bien definidas el salvaguardar y valorizar la cubierta vegetal del país (art. 2.18), proteger la fauna, con especial atención a la salvaguarda y conservación de las especies autóctonas y de las especies en riesgo de extinción, bien como su respectivo hábitat (art. 2.9), y preservar el patrimonio natural, histórico y cultural (art. 2.13).

- Ministerio de Finanzas y Planeamiento.  
PROMEX = Centro de Promoción Turística de Inversiones y Exportaciones
- Ministerio de Agricultura y Pesca  
INIDA = Instituto Nacional de Investigación Agraria  
INDP = Instituto Nacional de Desarrollo de la Pesca  
DGASP = Dirección General de Agricultura, Forestas y Ganadería  
INGRH = Instituto Nacional para la Gestión de los Recursos Hídricos.

Al desarrollo parcial y limitado de la legislación en materia de ambiente<sup>4</sup>, se le suma el también escaso desarrollo de las escasas competencias ya atribuidas, como es el caso de las Comisiones municipales especializadas en ambiente, que no funcionan en la mayoría de los casos. Hay falta de cuadros técnicos en SEPA y la capacitación local en materia ambiental es muy débil.

Dotación actual de personal del SEPA

1 Secretario Ejecutivo	Coordinación de proyectos:
1 ingeniero silvicultor	1 bióloga en biodiversidad
1 ingeniero forestal	1 ingeniero agrónomo en cambio climático
2 técnicos medios	1 ingeniero agrónomo en desertización
1 secretaria	2 secretarias y 2 conductores

El SEPA trabaja con el apoyo de las delegaciones del MAP, una por Consejo (salvo Porto Novo, San Domingos, Sal, Sao Miguel, Paul)

Del 11 al 13 de junio de 20001, el Ministerio de Agricultura y Pesca organizó en Tarrafal, en colaboración con la Embajada de los Países Bajos en Dakar, un seminario titulado “Análisis institucional y organizativo del sector del ambiente en Cabo Verde» que ha abierto el debate sobre la necesidad de una nueva estructura orgánica para el SEPA.

Cabe concluir, pues, que en la actualidad aún no existen estructuras nacionales o locales encargadas de la gestión de áreas protegidas, ni existe una asignación de competencias clara en materia de fauna y flora silvestres, con la salvedad de determinadas especies, como las tortugas marinas, que, caen en el ámbito del sector pesquero. La biodiversidad está desasistida jurídica y competencialmente, reflejo de que el ambiente sigue siendo una asignatura pendiente en Cabo Verde.

Cultura institucional

Un factor que no contribuye a mejorar la parca situación del sector ambiental en la Administración caboverdiana, es la falta de tradición cooperativa y de entendimiento entre las instituciones y, a menudo, dentro de las mismas instituciones, entre sus diferentes secciones. Este es un inconveniente cierto al que hay que dar cierto tiempo para irlo superando a medida que se implanten los elementos de coordinación oportunos y que la necesaria cultura de cooperación interadministrativa percole por toda la Administración. El sector ambiente, muy particularmente, no puede desarrollarse sin acciones concertadas y colaboración abierta entre las varias administraciones y entidades implicadas

<sup>4</sup> La ley de bases, aunque amplia en sus consideraciones, no es de aplicación directa, sino que requiere desarrollo reglamentario



### **2.3. Cooperación internacional**

La actual Política ambiental caboverdiana se proyecta alderredor de dos ejes principales: la conservación de los ecosistemas y la puesta en valor de los recursos naturales. Desde hace décadas, existe un fuerte apoyo de cooperación internacional centrado, en gran parte, en temas ambientales, lucha contra la pobreza y la desertización<sup>5</sup>.

Sin negar el derecho de concurrencia, es importante evitar las duplicidades y aprovechar las sinergias que derivan del fuerte apoyo de la cooperación internacional en Cabo Verde. Por ello, es preciso conocer las actividades de otros programas de cooperación bilateral y buscar la lógica complementariedad. De modo sucinto, cabe destacar:

Alemania (GTZ). El proyecto de Parque Natural de Fogo, orientado al desarrollo auto-sustentado sobre la gestión de los recursos naturales de las zonas altas de la isla de Fogo. Desarrollado por el SEPA a través de la delegación del MAP en Fogo. Contempla la puesta en marcha del Parque Natural de Fogo como proyecto piloto<sup>6</sup>, y el fortalecimiento institucional a escala nacional y local en materia de gestión del ambiente. Dispone de financiación de 2 millones de DM para el período 2001-2003. Contempla también proyectos de educación ambiental en pesca artesanal, de enseñanza ambiental básica, desarrollo de la formación profesional. y apoyo financiero a la forestación.

Austria: Lucha contra la pobreza partiendo de su relación sobre los recursos naturales.

Estados Unidos (USAID). A punto de renovar por otros 5 años su programa de apoyo a la producción alimentaria, apoyo al sector privado, oportunidades para las mujeres, y sostenibilidad del desarrollo.

Francia: Lucha contra la desertización, proyectos de ámbito silvopastoril y conservación de suelos; búsqueda de aguas subterráneas, etc.

Islas Canarias: El Gobierno de Canarias viene cooperando en diversos aspectos no directamente vinculados con el ambiente (gestión municipal, turismo, etc.) y la Fundación Universitaria de Las Palmas, con apoyo financiero de la Unión Europea, ha desarrollado el programa Natura 2000 (1999-2001) cuyo objetivo es la conservación de la biodiversidad en la Macaronesia. La contribución financiera se ha elevado a 600.000 Euro, con intervenciones concentradas en Maio, Sal y Boavista (e islotes vecinos), cubriendo inventarios de recursos marinos y socioeconómicos, aspectos de manejo, selección de espacios a proteger, etc. Han concluido además proyectos piloto sobre la langosta verde, las tortugas marinas y las colonias de aves marinas. Actualmente se prepara la prolongación de esta cooperación, como “Cabo Verde, Siglo XXI”.

Luxemburgo: Interviene en lucha contra la pobreza, educación de base, sanidad y aprovisionamiento de agua (Santo Anto, Sao Nicolau, Santaigo, Fogo y Sal).

---

<sup>5</sup> Entre ellos se incluyen otros proyectos vinculados al Programa preparatorio de apoyo a la protección ambiental del PNUD (proyecto marco), que incluye elementos como la mejora de la capacidad gubernativa y temas de descentralización.

<sup>6</sup> Ver “Estrategia y directrices de planificación y gestión del Parque Natural de Fogo (Cabo Verde). que hemos elaborado para la GTZ con ocasión de esta misma visita al archipiélago (Machado, 2001)

Países Bajos (MDF). Los Países Bajos llevan cooperando con Cabo Verde desde hace más de 40 años, con la intención de concentrarse en el futuro en materias relacionadas con el ambiente. Entre otros, llevan adelante un programa forestal y otro relacionado con la pesca y la horticultura.

#### **2.4. Turismo**

El turismo es considerado una de las mayores potencialidades del país y se le atribuye un papel prioritario en las estrategias de desarrollo económico. El Gobierno aspira a transformar Cabo Verde en un destino turístico internacional de calidad.

El nivel de implantación del turismo es aún muy incipiente, con las islas de Boavista, Sal y Maio a la cabeza, no representando, de momento, más del 3,9% del PIB según estimaciones de PROMEX. Se precisa mejorar los servicios de soporte, particularmente en materia de comunicaciones, transportes, salud, limpieza, seguridad, servicios bancarios, hostelería y restauración.

La capacidad de acogida del archipiélago se centra en 86 unidades de alojamiento con 4.135 camas censadas en total. La tasa de ocupación media ronda el 60% y la estadía media por visitante se calcula en 8 días. El total de turistas ha aumentado de 21.695 en el año 1990 a 67.042 en 1999. El incremento anual de los últimos años fluctúa entre 14-23%, lo que parece indicar el despegue definitivo del sector, en consonancia con el mercado europeo.

Las modalidades de turismo practicadas son básicamente las de sol y playa, actividades deportivas y náuticas, y, en menor escala, el turismo de naturaleza y cultural (v. Teixeira, 2001)

Por el momento no ha existido mucha coordinación entre las autoridades responsables de la conservación de la naturaleza y las autoridades turísticas, observándose cierta tendencia a intentar ordenar el territorio en función del turismo, o incluso acometer aspectos de protección de la biodiversidad desde este sector. Obviamente, turismo y ambiente están y estarán siempre muy estrechamente vinculados, por lo que es el momento oportuno de concertar acciones convergentes (ver apartado 4.2).

### **3. Biodiversidad**

La iniciativa de haber elaborado un borrador de Decreto sobre medidas de conservación y protección de las especies de flora y de fauna amenazadas de extinción se considera oportuna por cuanto es una medida paralela y complementaria a la iniciativa sobre áreas protegidas. Así es sugerido por la Convención sobre Diversidad Biológica, por el propio Plan Nacional de Acción sobre la Biodiversidad, por la Ley de Bases del Ambiente y por los autores que se han ocupado del tema (v. Nascimento, 2000 p. 112).

Sin embargo, el borrador de Decreto se centra sobre la fauna y flora amenazadas de extinción, lo cual representa solo una parcela de las medidas que hay que tomar en desarrollo de los artículos 14 y 15 de la Ley de Bases del Ambiente, y artículo 57 del Decreto legislativo 14/97, por lo que llenar el vacío legal es aún más perentorio.

#### **3.1. Ley de protección de la fauna y flora**

Consideramos no solo necesario, sino oportuno, el conducir la iniciativa legislativa existente hacia un objetivo más completo con el propósito de llenar el vacío legal recién comentado. Por ello, incluimos a continuación una serie de apartados que, a nuestro juicio, deberían ser contemplados en una norma con rango de ley que abarque, al menos, un régimen de protección para la fauna y flora silvestres de Cabo Verde que atienda, aunque no necesariamente con igual intensidad, los diferentes aspectos que su conservación implica.

El tiempo disponible en la presente consultoría no permite desarrollar una propuesta legislativa completa ni abordar su correcta estructuración técnico-jurídica. Por ello, los artículos sugeridos (con título, sin numerar) y redacción del texto jurídico (en cursiva) que se aportan han de ser tomados como indicativos, con el mero propósito de ayudar al legislador que posteriormente trabaje sobre el anteproyecto legislativo definitivo.

También somos conscientes que, de aprobarse una ley con el sentido y contenido aquí propuesto, la aplicación e implementación de muchos de los aspectos considerados no van a ser inmediatas. Habrá que desarrollar las estructuras administrativas, cuadros técnicos, sistemas de policía, etcétera, para estar en condiciones de abordarla. Tal vez lleve años en condiciones difíciles y muy limitadas económicamente, como son las actuales.. Pero es preferible contar con unas normas mínimas que sean coherentes, aunque de momento no todas tengan utilidad real. Hay que dar tiempo al tiempo.

#### Objeto de la Ley

*Es objeto de esta ley la conservación de las especies silvestres de la flora y fauna de Cabo Verde como componentes de la biodiversidad, que se considera patrimonio natural de la República.*

#### Definiciones

*Autoridad ambiental: Departamento gubernamental responsable del área de ambiente.*

*Biodiversidad: Es el conjunto de genes, especies y ecosistemas del país.*

*Especies endémicas: Son las especies que de forma natural solo viven en el archipiélago de Cabo Verde.*

*Especies nativas: Son aquellas especies que se encuentran en las islas de forma natural y sin que haya intervenido el hombre.*

*Especies exóticas: Son aquéllas especies cuya presencia en las islas obedece a la introducción por intervención directa o indirecta del hombre.*

*Especies silvestres: Son aquéllas especies que se desarrollan en el medio de modo natural y sin ser objeto de cultivo o crianza por parte del hombre.*

#### Disposiciones generales

1. *Todos los ciudadanos están obligados a respetar las especies animales y vegetales y procurar su conservación como partes integrantes del ambiente.*
2. *Las Autoridades públicas, en el ámbito de sus competencias, velarán por preservar, mantener y restaurar los hábitats naturales para el normal desarrollo de las especies nativas y, particularmente, de las que sean endémicas.*
3. *Los Servicios competentes en la regulación de la explotación de las especies de interés económico, velarán porque ésta se realice sin rebasar la capacidad de recuperación de las poblaciones, siguiendo el principio de sostenibilidad.*
4. *El Gobierno fomentará a través de los centros nacionales dedicados a la investigación, el estudio y conocimiento de la biodiversidad de Cabo Verde en su vertiente terrestre y marina, y con particular atención a la fauna y flora endémicas.*
5. *El Ministerio de Educación, Cultura y Deportes fomentará entre la población estudiantil del país el conocimiento de la biodiversidad de Cabo Verde y los problemas de conservación que afronta.*
6. *A tal fin, y entre otras medidas, el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes promoverá el reconocimiento oficial de un símbolo animal y otro vegetal que representen a la Biodiversidad de Cabo Verde, pudiendo también promoverse una pareja por cada isla. La adopción de dichos símbolos requerirá aprobación por parte de la Asamblea Nacional.*

#### Régimen general protección

1. *La Autoridad ambiental llevará un registro oficial de las especies endémicas del archipiélago de Cabo Verde, segregadas según grupos biológicos. Dicho registro será público y se mantendrá actualizado.*
2. *La Autoridad ambiental en conjunción con los Servicios Forestales, de Agricultura, de Pecuaria y de Pesca elaborará listas oficiales de las especies silvestres que sean susceptibles de cultivo, crianza, caza y pesca. Dichas listas serán aprobadas por el Consejo de Ministros del Ambiente y publicadas oficialmente. Las especies en ellas contenidas se regirán por sus respectivos regímenes sectoriales.*
3. *Sin perjuicio de los casos debidamente autorizados y con la excepción de las especies objeto de explotación contenidas en las listas referidas en el punto anterior:*
  - (a) *Queda prohibida la destrucción voluntaria de la vegetación espontánea, sin perjuicio de las roturaciones debidamente autorizadas.*
  - (b) *Queda prohibido dar muerte, dañar, molestar o inquietar intencionadamente a los animales silvestres.*
  - (c) *Queda prohibida la exportación o sacar del país ejemplares, partes, semillas u otro tipo de propágulos de las especies endémicas de Cabo Verde.*
4. *La Autoridad ambiental promoverá la declaración de aquellas zonas de mayor concentración de biodiversidad, donde existan hábitats críticos para las especies amenazadas, o que sean de importancia para el paso de las especies migratorias, bajo la categoría de área protegida que más se adecue a las circunstancias.*

5. *La Autoridad ambiental podrá proponer a los servicios competentes en la materia, la regulación o eventual prohibición del uso de determinadas sustancias químicas que se revelen como nocivas para la fauna o flora silvestre.*

#### Especies catalogadas

1. *Se crea el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas de Cabo Verde, con carácter de registro oficial abierto. La Autoridad ambiental inscribirá en dicho catálogo, oídos el INIDA y la DGSAP, las especies que requieran un régimen más estricto de protección.*
2. *La inscripción, que será razonada, se hará en alguna de las tres categorías siguientes:*
  - (a) *Especies en peligro de extinción; aquéllas especies que corren riesgo inminente de extinción debido a la presión humana, o porque sus poblaciones o hábitat son muy reducidos y pueden sufrir una contingencia negativa que acabe con ellas o comprometa seriamente su viabilidad futura.*
  - (b) *Especies vulnerables, aquéllas cuyos efectivos de población vienen mermando progresivamente o su hábitat corre riesgo cierto de ser alterado de modo que, de no cambiar las circunstancias, pasarían a estar en peligro de extinción a corto o medio plazo.*
  - (c) *De interés especial, son especies, individuos o grupos de éstos, que por su rareza, potencial genético, interés científico, porte, edad u otra circunstancia singular justifiquen la adopción del presente régimen especial de protección.*
3. *Las especies serán inscritas en el Catálogo con su nombre científico, y con el nombre vulgar si lo hubiere. No se admitirán inscripciones genéricas, y en el caso de individuos o grupos de éstos a catalogar como de Interés especial, se hará constar la ubicación o los datos suficientes que permitan su reconocimiento inequívoco.*
4. *Además de las medidas de protección general contenidas en el artículo anterior, queda prohibida su colecta, captura en vivo y la recolección de sus partes, huevos o crías, así como destruir el hábitat donde viven.*
5. *Estas prohibiciones podrán ser suspendidas temporalmente en supuestos justificados de programas oficiales de recuperación, reintroducción, cría artificial, de investigación, o educativos.*
6. *En el caso de las especies en peligro de extinción y las vulnerables, quedan igualmente prohibidos la posesión, tráfico y comercio de ejemplares vivos o muertos o de sus restos, incluido el comercio exterior.*
7. *La Autoridad agropecuaria procurará regular el pastoreo de modo que no produzca impacto negativo sobre las poblaciones de especies catalogadas.*
8. *La Autoridad ambiental velará porque en los Estudios de impacto ambiental se tenga en especial consideración la eventual presencia de especies catalogadas en el ámbito del proyecto sometido a evaluación.*
9. *La Autoridad ambiental seleccionará las especies en peligro de extinción que puedan ser objeto de un Plan de Recuperación, entendiendo éste como el conjunto de medidas necesarias para conseguir llevar a la especie a una situación en que se mantenga por sí sola como un componente estable del ecosistema.*

#### Aprovechamientos

1. *Sin perjuicio de lo previsto en el punto siguiente, el aprovechamiento con fines comerciales de especies de la flora y fauna silvestres será objeto de autorización por parte de la Autoridad ambiental, pudiéndose fijar el número de ejemplares,*

- técnica y periodos de colecta, u otras circunstancias que garanticen un uso sostenible de las especies*
2. *El aprovechamiento de las especies silvestres contenidas en las listas oficiales a que se refiere el punto 3º del artículo [Disposiciones generales], se regirá por las disposiciones de los respectivos regímenes sectoriales agrícola, forestal, pecuario, cinegético o pesquero, sin perjuicio de lo dispuesto en los puntos 3 y 4.*
  3. *Los viveros o granjas que, con la debida autorización, cultiven, críen y exploten plantas o animales endémicos, deberán, a petición del cliente, detallar las especies y hacer constar el número de autorización que los ampara.*
  4. *Asimismo, los productos de herbolario que contengan especies endémicas deberán hacer constar esta circunstancia y el número de autorización, en su envase.*
  5. *Salvo autorización expresa y temporal justificada por motivos de control, seguridad o recolecta científica, quedan prohibidos la utilización de los siguiente medios o métodos en la caza o pesca:*
    - (a) Animais vivos, cegos ou mutilados como chamariz;*
    - (b) Grabadoras con el reclamo de las especies;*
    - (c) Feromonas u otro tipo de atrayente sexual;*
    - (d) Luces artificiais, espelhos ou outros objectos susceptíveis de causarem encandeamento;*
    - (e) Lazos, viscos, anzois (en meio terrestre), gazes ou fumos;*
    - (f) Aparelhos eléctricos capazes de matar ou atordoar;*
    - (g) Armas semiautomáticas ou automáticas;*
    - (h) Dispositivos de mira munidos de amplificadores de imagen ou de transformadores;*
    - (i) Explosivos;*
    - (j) Veneno e isco envenenado ou anestésiante;*
    - (k) Veículos automóveis em movimento;*
    - (l) Botellas de aire comprimido para bucear*
    - (m) Redes e armadillas, quando utilizadas para a captura ou abate indiscriminado ou em massa (vertebrados, en meio terrestre).*
  6. *De requerirlo las circunstancias, la Autoridad competente, en cada caso, podrá someter el ejercicio de la caza y del marisqueo a obtención de licencia y regular las épocas, zonas y métodos más adecuados para aprovechamiento sostenible de las especies.*

[Aquí se puede incluir el artículo sobre derechos de regalía asociados a la explotación biotecnológica de las especies que se trata en el apartado 3.2]

### Control de especies

1. *Las prohibiciones de corta, erradicación, captura y abatimiento de ejemplares contempladas en la presente Ley podrán ser suspendidas temporalmente y localmente por la Autoridad ambiental en supuestos de riesgo para la salud pública, riesgo para especies catalogadas, necesidad de evitar daños importantes de índole económica o de otros intereses públicos.*
2. *Con el objeto de preservar la fauna y flora nativas de la posible competencia de especies exóticas, queda prohibida la entrada al país de ejemplares o propágulos*

*de especies exóticas que no hayan sido expresamente autorizadas por el Ministerio de Agricultura y Pesca. Esta prohibición no se aplica a los animales tradicionales de compañía ni a las especies ganaderas.*

3. *La Autoridad ambiental procurará combatir las especies exóticas que hayan demostrado un comportamiento invasor o cuyo potencial invasor sea conocido. A tal fin elaborará una Lista oficial de las especies invasoras o potencialmente invasoras (“Lista negra”), quedando suspendida automáticamente para éstas cualquier medida de protección que pudiera derivar de la presente Ley. En los casos en que el riesgo ecológico lo justifique y sea viable, se podrán abordar programas de control y erradicación de estas especies.*
4. *La Autoridad de aduanas velará porque no entre en el país material biológico no autorizado, con particular atención a las especies incluidas en la “Lista negra”.*
5. *Los proyectos de ajardinamiento público y los Planes de Ordenamiento Turístico que contengan determinaciones sobre áreas de arborización y las especies de árboles a plantar no podrán considerar el uso de especies incluidas en la “Lista negra”.*

[Aquí se puede incluir el artículo sobre bioseguridad tratado en el apartado 3.3

#### Investigación científica

1. *La colecta con fines científicos de ejemplares, sus partes o productos pertenecientes a especies catalogadas o endémicas está sujeta a autorización administrativa de la Autoridad ambiental, en la que se especificará el número de ejemplares, método autorizado, lugar de colecta u otros condicionantes que se estimen oportunos para que las poblaciones no se vean perjudicadas ni el patrimonio natural del país eventualmente expoliado.*
2. *Se podrá exigir al solicitante aval de una institución científica de reconocido prestigio, y en el caso de investigadores extranjeros, se tendrá en consideración favorable la participación de instituciones nacionales en el proyecto de investigación.*
3. *Igualmente, se podrá exigir del solicitante un informe de los contingentes de las especies efectivamente recogidos, así como el depósito de una fianza para cubrir los posibles deterioros causados al medio durante la prospección y colecta, y que será devuelta de no haberse producido incidencias contrarias a los términos de la autorización*
4. *Las entidades públicas de la Administración central dedicadas a la investigación de la biodiversidad quedan eximidas de la tramitación de autorización y comprometidas a guardar las debidas cautelas para no someter a riesgos innecesarios ni perjudicar a las especies protegidas objeto de estudio.*
5. *La Autoridad ambiental podrá recabar la colaboración y, eventualmente, delegar la función de expedición de determinadas autorizaciones de colecta científica en Instituciones públicas de la Administración central dedicadas a la investigación de la biodiversidad.*
6. *Serán nulas las autorizaciones obtenidas mediante declaraciones falsas.*

#### Fiscalización

El régimen de fiscalización y sancionador deberá acomodarse al establecido en el capítulo X del D.L. 14/97, pudiendo reclamarse un incremento de las multas de hasta

10 veces, en supuesto de infracciones dolosas que afecten a especies catalogadas como “En peligro”.

Más adelante y vía reglamentaria, cabría considerar la conveniencia de otorgar un valor monetario a cada especie catalogada a fin de cuantificar la indemnización en supuestos de abatimiento o destroz de ejemplares. Una cláusula que habilite este mecanismo diría:

*El Gobierno podrá fijar mediante Decreto la cuantía que corresponda indemnizar por el abatimiento o destrucción de ejemplares pertenecientes a cada una de las especies catalogadas*

El producto de las sanciones derivadas de la aplicación de la presente Ley, deberá pasar a engrosar el Fondo del ambiente.

Las funciones de fiscalización deberían recaer especialmente en los funcionarios inspectores y agentes de los servicios gubernamentales referidos, así como en la policía de la República, policía del mar y policía municipal.

#### O b s e r v a c i o n e s

A lo largo del texto hemos ido señalando el órgano competente, en cada caso, con especial incidencia, lógico es, en lo que hemos denominado “Autoridad ambiental”, para referirnos al Departamento del Gobierno con competencia en materia de ambiente (así se incluye en la definición), que en la actualidad es el Ministerio de Agricultura a través de su servicio especializado, el SEPA. Es importante mantener en la ley la formulación genérica y no entrar en la casuística del momento.

De conocerse ya un conjunto de especies cuya inclusión en el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas esté justificado y no ofrezca dudas, tal inclusión puede arbitrarse en una Disposición Final acompañada de un anexo con la lista. No obstante, deseamos llamar la atención sobre la prudencia que debe regir la inclusión de especies en dicho Catálogo, pues no se trata de un mero reconocimiento a su frágil estado de conservación, como se hace en las Listas Rojas, sino que dicha medida implica activar un régimen de protección bastante restrictivo y con implicaciones de gestión. Sugerimos, pues, que la inclusión de las especies siga el procedimiento de evaluación y consulta aquí planteado. Más vale poco y bien, que mucho y mal.

### **3.2. Regalías de la explotación de especies**

La Convención sobre la Biodiversidad reconoce el derecho de soberanía de las partes contratantes sobre sus recursos naturales. La explotación de los recursos genéticos, el acceso a la investigación y la distribución de los beneficios obtenidos de la biotecnología son temas que siguen siendo objeto de debate internacional y de no fácil vertebración jurídica, si bien no parece que esta materia vaya a tener una gran trascendencia en Cabo Verde, cuya biota, aunque interesante, es bastante limitada si se la compara con la de países en ámbito tropical o ecuatorial. Con todo, podrían introducirse en la legislación nacional algunas previsiones para no dejar esta materia sin tratamiento alguno.

#### *Artículo X. Derechos de regalía sobre la explotación de las especies*

- 1. La República de Cabo Verde reconoce y se atribuye los derechos de regalía de la prospección y explotación biotecnológica de la biota endémica del Archipiélago.*



2. *El Gobierno podrá negociar con terceros el porcentaje de participación en las regalías derivadas de la explotación biotecnológica de las especies endémicas de Cabo Verde o de su material genético.*
3. *El caso de que el material genético o ejemplares de especies endémicas de Cabo Verde sobre las que se haya desarrollado biotecnología no hayan sido obtenidos con las debidas autorizaciones, corresponderá a la República de Cabo Verde el 75% de las regalías de ellos obtenidas. El Gobierno reclamará este derecho ante las instancias o tribunales oportunos y tomará las medidas necesarias para hacerse con dichas regalías.*
4. *Los importes obtenidos por regalías de explotación de la biodiversidad caboverdiana pasarán a engrosar el Fondo del Ambiente.*

### **3.3. Bioseguridad**

También parece oportuno introducir alguna mención al problema de la bioseguridad, en previsión de que un vacío legal pueda convertir al archipiélago en un cómodo banco de pruebas para ensayar material genéticamente modificado, poniendo en riesgo a la biodiversidad nativa o, eventualmente, a la salud pública o economía local.

#### *Artículo X. Bioseguridad*

1. *La Autoridad ambiental velará por evitar riesgos ambientales o a la salud pública, derivados de ensayos o liberación de organismos vivos modificados genéticamente.*
2. *Los ensayos o liberación de organismos vivos modificados genéticamente estarán sometidos a autorización y eventual control por parte de la Autoridad ambiental, pudiendo exigir ésta, en supuestos de riesgo potencial, la presentación de un estudio de impacto ambiental previo a la autorización.*
3. *En supuestos de daños provocados por ensayos o liberación no autorizados de organismos vivos modificados genéticamente, el responsable está obligado a la reparación del daño causado, pudiendo además ser objeto de multa o sanción penal si hubiere intención de ocultación.*
4. *A instancia de los servicios agrícolas o pecuarios, la Autoridad ambiental extenderá la autorización para el empleo genérico de cultivares y razas animales manipuladas genéticamente cuyo uso sin riesgos ambientales esté acreditado.*

## 4. Áreas protegidas

Hemos analizado el documento de trabajo (en español) de la Ley de Espacios naturales de Cabo Verde (Natura 2000) y el borrador del Decreto reglamentario elaborado por SEPA y titulado “Espaços naturais protegidos de Cabo Verde”.

De la lectura del preámbulo del primer documento se deduce que éste constituye el desarrollo del régimen de protección que reclama el borrador de Decreto, que se limita a aportar la lista de los espacios que han de constituir la red, asignándolos a categorías que son definidas en él (y luego redefinidas por la Ley).

Por otra parte, el borrador de Ley apenas incide en el desarrollo de un régimen de protección y su coordinación con los demás regímenes sectoriales que concurren en la finalidad proteccionista (turismo, forestal, etcétera) y, además, introduce un nuevo régimen de ordenación de los recursos naturales (Planes insulares) con intención de suplantar al régimen de ordenación territorial existente en Cabo Verde, sin tenerlo en consideración. Este nuevo régimen tampoco se desarrolla suficientemente como para ser efectivo. Resulta, pues, cuanto menos sorprendente, el encontrar un régimen de carácter tan general (para todo el territorio) dentro del marco de una ley más bien específica de áreas protegidas. Finalmente, el borrador de Ley incluye como anexo la descripción literal y cartográfica de áreas que pasarían a engrosar la Red nacional<sup>7</sup>.

En definitiva, esta propuesta no parece tener en consideración la realidad jurídica ni social de Cabo Verde y, además de incompleta, crearía tensiones jurídicas innecesarias. Por ello recomendamos que sea desestimada o sujeta a profunda revisión.

En previsión de que la dinámica política así lo requiera, hemos desarrollado una propuesta de texto alternativo que se adjunta como anexo a este informe a modo de guía o borrador de trabajo de uso inmediato, tal como se explica en detalle el apartado 4.10.

### 4.1. Estrategia general

El artículo 57 del Decreto legislativo 14/97 reclama vía reglamentaria, aportar la lista de espacios naturales, paisajes, sitios y monumentos que deberán ser objeto de protección. Esta lista podría ser elaborada, como parece que es la intención del borrador de Decreto del SEPA, y asignar a las áreas inventariadas un régimen cautelar de protección, pero solo eso. El régimen de protección definitivo (asociado a las tipologías) así como la conjugación entre los intereses públicos y privados y la concurrencia de otros regímenes sectoriales, solo pueden ser resueltos vía ley.

Por eso, la estrategia más consecuente es elaborar primero una Ley de Áreas Protegidas<sup>8</sup> que contemple la tipología o categorías de áreas protegidas, les dé contenido jurídico, establezca la Red de Áreas Protegidas de Cabo Verde como un sistema abierto donde las áreas declaradas se vayan integrando, que articule la participación pública que garantiza la Ley de Bases del Ambiente, que determine el régimen de protección, que resuelva las concurrencias con otros regímenes sectoriales, y que cree los instrumentos de gestión necesarios, entre otras cosas.

<sup>7</sup> En el borrador figuran 32 áreas correspondiendo solo a las islas de Sal, Boavista y Mayo.

<sup>8</sup> La Ley de Bases del Ambiente se refiere siempre a “áreas protegidas” y a espacios naturales como a un tipo de ellas (ver también art. 57 del DL 14/97), ya que, por poner un caso, los paisajes protegidos pueden ser eminentemente culturales y tener poco de espacio natural. No parece, pues, apropiado hablar de Ley de espacios naturales o espacios naturales protegidos, término importado directamente de la legislación española.

Una vez establecido el régimen jurídico de las áreas, se procedería a la declaración concreta de las áreas, cada una en su categoría, con el instrumento legal requerido y siguiendo los procedimientos de participación y garantías públicas establecidos por la propia ley.

Ahora bien, si existen algunas áreas, como parece que es el caso, que ya se han estudiado, seleccionado y trabajado con la población local (ver Tabla 2), la Ley puede iniciar la red con esta primera tanda, e incorporar un Anexo con la especificación de sus límites y particularidades. Además, la ley debe recoger en la Red las áreas ya declaradas por el DL. 79/III/90 (isla de Santa Luzía y todos los islotes del archipiélago), y asignarle la oportuna categoría.

#### **4.2. Relación con el turismo**

Queremos también reclamar la atención sobre un sector que está llamado a tener una repercusión muy importante en la política de áreas protegidas. El turismo es aún una actividad emergente en Cabo Verde, pero todo parece indicar que el futuro desarrollo socioeconómico del país va a estar muy vinculado a esta industria, la segundo a nivel mundial en cuanto a dinámica y generadora de recursos económicos.

La experiencia en otros territorios ha demostrado que el turismo suele pasar por fases de crecimiento desbocado (“boom” turístico) con alto consumo de territorio e impacto ambiental. Las áreas protegidas son, en esta fase, la única garantía para salvaguardar un mínimo de infraestructura natural y terrenos naturales. Por eso es importante y oportuno no demorar el establecimiento de la Red de Áreas Protegidas de Cabo Verde, antes de que se inicie la vorágine urbanística asociada al turismo. Además, luego resulta que son las áreas protegidas las que constituyen uno de los máspreciados valores que apoyan la actividad turística.

Creemos que Cabo Verde debería plantear su política de áreas protegidas muy estrechamente vinculada a la política turística, y como un elemento estratégico complementario y diferenciador del producto turístico “Cabo Verde”. En este sentido, habrá que localizar parques próximos a las futuras zonas de desarrollo turístico para complementar una oferta de naturaleza de “calidad”; habrá que considerar en los planes de uso público de las áreas protegidas el componente turístico con especial atención, y, por su parte, el sector turístico deberá emplear las áreas protegidas en su política de imagen y marketing, siempre siendo fiel a la realidad caboverdiana y evitando tópicos al uso, como los caribeños.

En apoyo de una política turística de “sol y playa + naturaleza”, la Autoridad ambiental debería ahondar más en la localización de áreas protegidas marinas (parques y reservas), en la que, además de la necesaria calidad ambiental de los recursos, exista un alto potencial de recreo (buceo, corales, avistamiento de ballenas, desove de tortugas, etc.).

Por su parte, la Autoridad turística debería renunciar a la búsqueda por su cuenta de zonas a proteger bajo el amparo de la legislación turística<sup>9</sup>, toda vez que dichas figuras quedarán supeditadas al régimen específico de protección de la nueva Ley de Áreas Protegidas. En definitiva, las Autoridades Turísticas y las Ambientales deberían colaborar estrechamente en el diseño estratégico de la Red Nacional de Áreas

---

<sup>9</sup> El Decreto legislativo 2//93 contempla las Zonas de Reserva y Protección Turística ZRPT que tienen su trámite propio, medidas protectoras y órgano de tutela (El Instituto Nacional de Turismo). El Decreto nº 7/94, por ejemplo, declara como tal a la zona de Cha das Caldeiras, en la isla de Fogo

Protegidas de un modo que ésta de soporte al Turismo, a la vez que proteja al ambiente de las consecuencias negativas que su desarrollo pueda acarrear. El turismo del siglo XXI demanda ya algo más que sol y playa. Es un matrimonio “obligado”.

#### **4.3. Relación con el planeamiento territorial**

El ordenamiento territorial de Cabo Verde se rige por Ley de Bases de Ordenamiento del Territorio Nacional y de Planeamiento Urbanístico (L 85/VI/93) entre cuyos objetivos (art. 2.2.) figuran la protección del medio ambiente y el desarrollo equilibrado de las regiones mediante la elaboración de planes que disciplinen la organización espacial de las actividades con impacto de ocupación, uso y transformación del suelo.

También contempla (art. 4,b.) “La protección de los recursos naturales, particularmente del suelo, aire agua, flora y fauna, como forma de garantizar el equilibrio de los ecosistemas, la permanencia de los biotipos, y la salvaguarda de las cuencas hidrográficas, las fajas costeras y los suelos con aptitud agrícola o forestal.”

En buena lógica, una red de áreas protegidas diseñada a escala archipelágica y concretada a nivel insular, debería sustentarse en una ordenación integrada del territorio, aceptando la “conservación” como un uso más del suelo. Y existen instrumentos de planificación como el Plan de Ordenamiento del Territorio, a nivel nacional, que puede acoger (art. 20.3) las áreas sujetas a regímenes especiales de protección. También la idea de los “Planes Insulares” introducida por el borrador de Ley elaborado por Natura 2000, puede ser referida a un Esquema Regional, llevado a escala de isla, que parece que es ciertamente la unidad más lógica para este tipo de planteamiento.

También la figura de Plan Especial de Ordenamiento del Territorio (art. 22) permite desarrollar a escala insular un conjunto coherente de actuaciones sectoriales, como pudiera ser el esquema de áreas protegidas.

Todos estos instrumentos que contempla la Ley de Bases del Territorio han tenido muy poco desarrollo y aplicación en Cabo Verde (hay excepciones, como en Boavista), además de mostrar un marcado sesgo urbanístico, con poca atención a la ordenación de los otros sectores (agrícola, etc.). Aún así es preferible intentar encajar las figuras de las áreas protegidas en este esquema por poco implantado que esté, en vez de crear otro paralelo o completamente nuevo basado en la ordenación de los recursos naturales, sin garantías de que vaya a funcionar mejor.

Si el tema de las áreas protegidas mantiene la inercia que trae, es previsible que en breve surjan unas cuantas figuras, y éstas deben ser no solo reconocidas e integradas, sino también amparadas por el sistema de ordenamiento territorial y sus mecanismos de protección.

#### **4.4. Sobre las categorías de protección**

Los borradores legislativos existentes vienen contemplando varias categorías de áreas protegidas: Parques Nacionales, Parques Naturales, Reservas Integrales, Reservas Naturales, Monumentos Naturales, Paisajes Protegidos y Reservas Temporales.

En Cabo Verde es difícil encontrar extensiones suficientemente amplias y no ocupadas por población local como para establecer un área de categoría tipo II, según la clasificación internacional de la UICN. A éstas se las suele denominar “Parque Nacional”, aunque dicho término también se puede aplicar a otras cosas, como hace el Reino Unido, que llama Parques Nacionales a las áreas categoría V (Paisajes protegidos, por lo común). Además, de existir espacios desocupados que cumplan con

estos requisitos<sup>10</sup>, no parecen ser los más apropiados para fomentar en ellos el uso público, pues los parques se crean además de para conservar, para que la gente acuda a ellos y los disfrute. Puede que la figura de Reserva tenga mejor adecuación en estos casos o, simplemente, cabe asignarle la categoría de Parque Natural sin ningún inconveniente (tipo VI, según UICN). Un parque natural sin gente dentro, es perfectamente válido y operativo. Creemos, pues, que sobra la figura de Parque Nacional y así evitar la confusión del público entre un tipo y otro de parque.

Tampoco parece oportuno usar la denominación de Parque Nacional para los Parques Naturales, por muy atractivo que pudiera resultar por el prestigio internacional que evoca. Es preferible tener Parques Naturales de gran calidad, que no Parques Nacionales de segunda o tercera división.

Por otra parte sugerimos unificar el conjunto de reservas bajo una misma categoría, destacando el factor de “reserva” como algo reservado al uso, sin perjuicio de luego establecer las modalidades de integral (categoría I en UICN) parcial o temporal (categoría III), abriendo a su vez la posibilidad de arbitrar distintas denominaciones que faciliten la comprensión por parte del público en general.

A través del Proyecto PNUD se han seleccionado seis áreas sobre las que actuar primero, tomadas de las 47 que se listan en el borrador de Decreto preparado por el SEPA. Todo parece indicar que, salvo para el Parque Nacional de Terras Salgadas, en Maio (a reclasificar como Parque Natural), las demás categorías propuestas siguen siendo válidas.

Tabla 2 Áreas previamente seleccionadas para su declaración como protegidas

Zona	Isla	Categoría sugerida
Serra Malagueta	Santiago	Parque Natural
Monte Gordo	Sao Nicolao	Parque Natural
Monte Verde	Sao Vicente	Parque Natural
Cova, Ribeira da Torre et Ribera de Paul	Santo Antao	Parque Natural
Morroços	Santo Antao	Parque Natural
Cha das Calderas	Fogo	Parque Natural

Sugerimos, no obstante, que se estudien los nombres propios de las áreas que en principio parece guiarse solo por la toponimia local. En algunos casos resultan algo complicados, como por ejemplo, el caso del Parque Natural de Cova, Ribeira de Paúl et Ribeira da Torre, o el Monte do Alto das Cabaças. Es preferible crear nombres simples y directos: Parque Natural das Ribeiras (o da Cumbre), Parque Natural da Cabaças, etcétera. En el caso de las Reservas se puede recurrir al nombre de algunas especies emblemática que contengan (Reserva Natural das Garcas, p.ej.)

#### 4.5. Participación pública

Las fórmulas de participación pública no están muy desarrolladas en el sistema legal de Cabo Verde. No existen, por ejemplo, mecanismos de información pública articulados en los procedimientos administrativos formales. Sin embargo, la Ley de Bases del Ambiente, en su artículo 40, otorga al menos a las Asociaciones de protección del ambiente, el derecho de consulta e información en la creación y gestión de las áreas protegidas. Además, el propio programa del PNUD está enfocado en gran parte hacia la gestión participativa de las áreas protegidas. Por eso, nos parece del

<sup>10</sup> i.e., Tierras Salgadas, en Maio.

todo recomendable que el proyecto de Ley incorpore mecanismos de participación pública tanto en el momento de la declaración de las áreas, en la formulación de sus instrumentos de planeamiento, como en la gestión ulterior, abriéndose cada vez más a ésta a medida que nos aproximamos a la escala de la realidad física.

Huelga decir, que el mismo espíritu participativo que promueve la Ley de Bases del Ambiente, debería aplicarse al proceso legislativo en marcha y por ello sugerimos que el borrador de Ley de Áreas Protegidas, una vez aceptado, sea expuesto y remitido a consulta a los grupos de trabajo con los que el presente Proyecto PNUD viene colaborando.

El borrador debería también remitirse a “consulta técnica” a las otras agencias implicadas; particularmente a las responsables de Turismo y a la de ordenación territorial, en el Ministerio de Infraestructura y Transportes. Pensamos que un período de 2 meses para habilitar este proceso consultivo con los grupos de vecinos y representantes municipales de al menos, las 6 áreas ya escogidas, podría aportar mucho beneficio a la iniciativa legislativa, siempre que no derive en un debate asambleario o de lucha corporativa.

La participación pública en la planificación y gestión de las áreas protegidas será considerada en sus respectivos apartados (4.6 y 4.8), pero destacamos aquí la creación de las Comisiones Asesoras de Áreas Protegidas como órgano de colaboración con los responsables de la gestión, y los convenios de gestión concertadas que permiten llegar hasta modelos de autogestión.

#### **4.6. Unidades de gestión**

Parece lógico que cada elemento de la Red Nacional de Áreas Protegidas constituya una unidad objeto de gestión, aunque a todas luces, no sean equiparables entre si. Por una parte, los Parques Naturales y Reservas implican mayores niveles de medidas “activas” de conservación que los Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos, donde las medidas suelen ser de tipo “pasivo” (establecimiento de normas y ulterior vigilancia). En un planteamiento idóneo, cabría considerar el siguiente esquema:

- Parques Naturales, cada uno una unidad de gestión propia, pues, al margen de las actividades vinculadas a la salvaguarda y recuperación de los recursos naturales, la presencia de población en su interior (lo normal) implica una permanente necesidad de actuación. Asimismo, el hecho de tratarse de una figura destinada al uso público, obliga a gestionar las oportunas estructuras para atender a los visitantes.
- Reservas Integrales. Implican un alto nivel de protección, pero dado que no se admiten usos ni el acceso a ellas, la gestión se centra en la vigilancia, y en la eventual atención de visitas educativas; todo ello, sin descartar los programas de investigación y seguimiento ambiental propios o desarrollados por terceros, que requieren el debido control y eventual apoyo. Se pueden gestionar conjuntamente.
- Reservas Parciales y las Temporales deben considerarse caso a caso en virtud de su extensión, tipo de recurso y problemática que encierran. Algunas pueden dotarse de una unidad de gestión propia, y otras ser manejadas en conjunto.
- Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos solo requieren un nivel de vigilancia y seguimiento para garantizar la aplicación de las normas establecidas. Puede hacerse en su conjunto desde los servicios centrales, o con unidades segregadas por islas. También se puede concertar su vigilancia con las autoridades locales.

Esta aproximación se combina además con la posibilidad de delegar la gestión en otras entidades. Quiere esto decir que la Administración responsable de las áreas

protegidas, sin dejar de ejercer su función de tutela sobre los intereses públicos, puede establecer convenios de gestión con terceros o delegar la gestión (manteniendo la supervisión y aprobación de los documentos de planificación) en otras entidades gubernamentales o de la Administración local. Un caso evidente, es la vigilancia y control de las reservas integrales marinas, que lo puede ejercer con medios más adecuados la Dirección General de la Marina y Puertos.

En el texto legislativo propuesto se han habilitado estas posibilidades, pero siendo realistas, en el momento actual hay que empezar por unos planteamientos mínimos que permitan un crecimiento progresivo a medida que se desarrolle y consolide la Administración responsable de las áreas protegidas. Además, hay que tener en consideración otras dos realidades: Cabo Verde es un territorio discontinuo con unidades físicas –las islas– que son muy determinantes, y por otro lado, la existencia de programas de cooperación dispuestos a apoyar la gestión de las áreas protegidas. Teniendo en cuenta estas circunstancias, consideraremos las siguientes etapas partiendo de que, en un principio, se van a poner en marcha solo 6 parques naturales, además de las reservas reclasificadas de Santa Lucía e islotes<sup>11</sup>:

Etapa 1. Establecer una Unidad Insular del SEPA en cada isla, destinada, si fuera posible, a atender exclusivamente las áreas protegidas (Es posible que el SEPA quiera encomendar a sus Unidades Insulares otras funciones relacionadas con sus múltiples responsabilidades). Cada Unidad Insular llevaría todas las áreas existentes en una misma isla y estaría compuesta, al menos, por una persona funcionaria del SEPA; serviría como punto focal de apoyo al Proyecto PNUD para los 6 Parques que se quieren poner en marcha (en 5 islas). El responsable de dicha unidad debería ser nombrado Director de cada una de las áreas presentes en el ámbito de la isla. Esta estructura se complementaría con un funcionario responsable de la Red de Áreas Protegidas destinado en los servicios centrales (Praia), que denominaremos Unidad Central.

Etapa 2. Partiendo de que el Proyecto Completo del PNUD u otros concurrentes (GTZ) para Fogo) se apruebe y entre en ejecución, cada Parque se dotaría de una estructura mínima de gestión que, según la envergadura del parque podría comprender:

- 1 responsable PNUD del proyecto – Parque
- 1 auxiliar administrativo
- 1-2 técnicos medios
- 2-3 guardas<sup>12</sup> – encargados de obras
- 1-2 conductores

A este equipo habría que añadir un número variable de obreros en razón a los trabajos previstos en cada caso, y todo ello variará también en función del grado de participación que se consiga en cada comunidad.

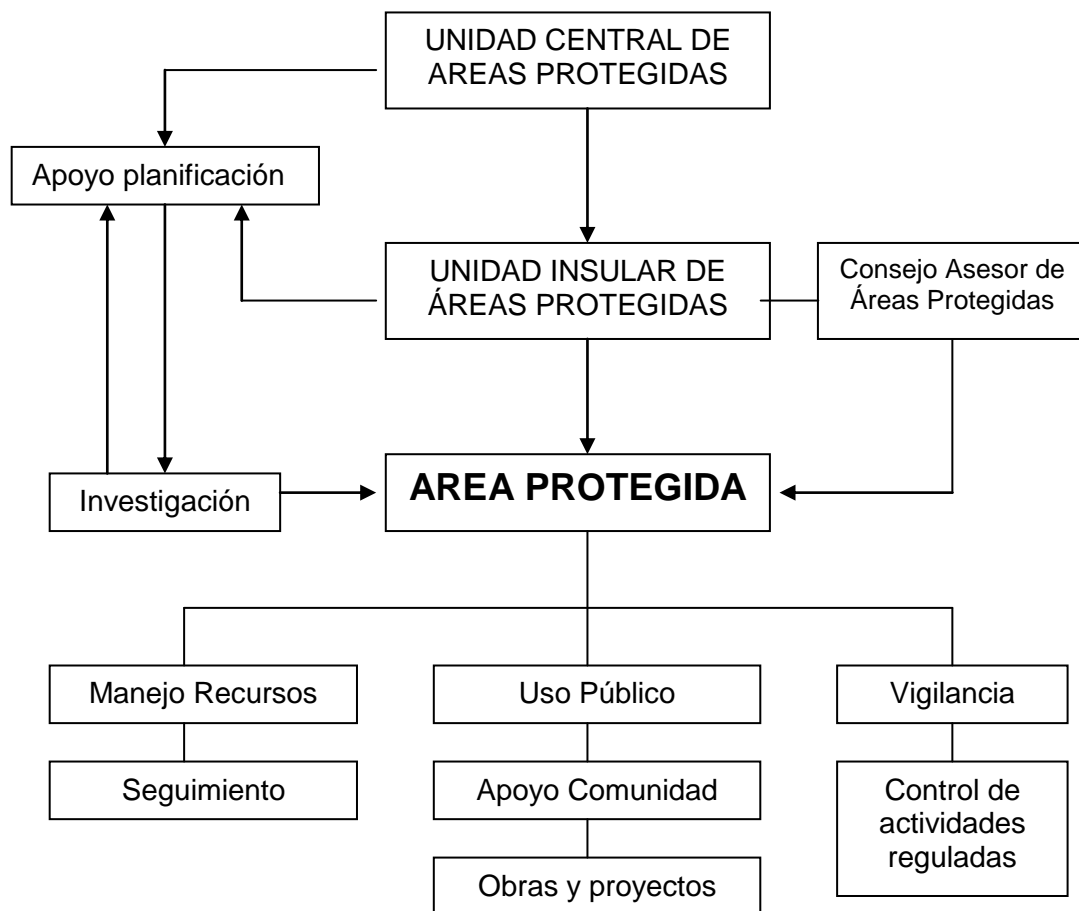
Etapa 3. Podemos presuponer que a través de la ejecución del Proyecto PNUD y otros concurrentes en materia de áreas protegidas y fortalecimiento institucional, existirá después de 5-7 años una masa de personal cualificado y apto para asumir formalmente la gestión de toda la Red Nacional de Áreas Protegidas.

<sup>11</sup> Tampoco se descarta la posibilidad de que por razones políticas y de oportunidad se declare de golpe un conjunto mayor de áreas protegidas.

<sup>12</sup> Hemos oído que existe un excedente de guardería forestal con los que se podría atender las áreas protegidas sin necesidad de incorporar nuevo personal.

Es en este momento cuando creemos que se debe constituir un servicio especializado en el seno del SEPA – o independiente, como el Órgano Autónomo de Áreas Protegidas que plantea el borrador de Ley anexo–, a partir del núcleo de las Unidades Insulares y la Unidad Central. La estructura básica de Unidad Central más Unidades Insulares se debería conservar, dotando a estas últimas de más capacidad operativa (i.e., más guardería) y estableciendo las subunidades de gestión que fuere preciso según el número y tipología de áreas en cada isla. La Unidad Central también habría de completarse con capacidad en planificación, gestión financiera, etc.

**Fig. 1. Esquema de una posible estructura de gestión de un parque natural**



El modelo aquí desarrollado es básicamente “gubernamental”, al margen de la mayor o menor participación ciudadana que pueda haber en la planificación y gestión de determinadas áreas. También cabe, no obstante, desarrollar modelos fundamentados en la participación ciudadana, llegando incluso a favorecer la creación de asociaciones o cooperativas que se encarguen de la gestión propiamente dicha del área. El borrador de Ley abre las puertas a esta posibilidad, pero hay que asumir que pudiendo funcionar bien en una o varias áreas, no tiene necesariamente que dar el mismo resultado en todas ellas. De ahí que nos decantemos por proponer la implantación de un modelo institucional gubernamental.



#### 4.7. Formación y capacitación

Huelga decir que las áreas protegidas suponen una implantación territorial de la Administración, a diferencia de aquellas otras actividades funcionales como pueden ser las agrarias, pecuarias, etcétera. Por ello es tan importante contar con una estructura de “ocupación” donde exista siempre un responsable para el territorio bajo tutela y personal con presencia física en dicho territorio. Esta suerte de “infantería” es fundamental y, por eso, el Proyecto del PNUD u otros concurrentes, deberían no solo ocuparse de la formación y capacitación de los cuadros técnicos, sino, muy particularmente, de la guardería. Sería óptimo que al entrar en la 3ª fase existiese personal adecuadamente capacitado para poder constituir de facto el Cuerpo de Agentes de Áreas Protegidas (“guardaparques”) que se crea con la Ley. El capítulo de formación y capacitación debe ser considerado “clave” en el futuro Proyecto Completo.

Es prematuro determinar el número de guardas que debería existir en cada parque, pues es algo que depende de muchos factores locales y de la propia planificación de la gestión de las áreas. Está claro que un Parque no se puede mantener sin guardería, y partiendo de este principio y de al menos un guarda por unidad con presencia física en el territorio, de ahí para arriba, lo que la gestión demande y los presupuestos permitan (ver nota nº 12 al pie de la página 23).

#### 4.8. Planificación y seguimiento

Si los objetivos de un área protegida están bien definidos, se puede acometer la gestión de la misma sin mayor dilación. No obstante, es buena medida planificar las acciones en vez de recurrir a la continua improvisación. Además, hay muchos aspectos, particularmente en los parques naturales, que reclaman de hecho una planificación pormenorizada. Así, por ejemplo, la definición en el parque de zonas con distintos usos de acuerdo a su fragilidad ecológica o actividades humanas existentes; las necesidades de la población local, etc.

En el borrador de Ley anexo se han desarrollado los instrumentos de ordenación de las áreas protegidas (Plan Director y Normas de Protección) hasta un nivel suficiente para que la planificación se pueda acometer de inmediato. Es decir, que de momento no se precisa esperar a un reglamento de planificación, aunque en el futuro pueda perfilarse más y mejor el contenido de estos instrumentos por vía reglamentaria. Ahora, una vez creados los Parques, debería iniciarse su planificación lo antes posible, sin que ello implique desatender la vigilancia y soslayar los problemas puntuales que pudieran surgir.

Sugerimos que se cree un núcleo básico de planificación (apoyado por el Proyecto PNUD) para asistir a los 5 parques. Este núcleo (1 planificador + 1 geógrafo/sociólogo) se desplazaría a cada isla para trabajar *in situ* con los equipos de planificación que se formarán para cada parque y con la composición que en cada caso sea la más conveniente (responsable del área, científicos, representantes de la población, representantes locales de servicios gubernamentales sectoriales, etc.).

Compete al Plan Director, entre otras cosas, definir los parámetros que formarán parte del programa de seguimiento del área protegida, tanto en el ámbito de la naturaleza, como en el sociológico y gestión de visitas. Lógicamente, estos parámetros deberán incluir aquellos indicadores que permitan valorar la consecución de los propios objetivos del Plan Director.

Entre las competencias del SEPA se encuentra la de establecer un sistema de base de datos de las varias componentes ambientales, gestionado por sistemas de información geográfica adecuados (DL 5/92 art. 2.19) y la de crear un sistema nacional

de información sobre el ambiente, capaz de informar y formar a todos los ciudadanos en materia de ambiente (art. 2.20). Ahora bien, si estos sistemas llegan a estar operativos en un plazo de tiempo razonable, lo más eficiente es integrar en ellos el seguimiento de la gestión de las áreas protegidas (todos los aspectos). Pero de no ser así, la Unidad Central de Áreas Protegidas deberá elaborar un esquema básico<sup>13</sup> de seguimiento de las áreas que pueda ser presentado al Consejo Consultivo del Ambiente<sup>14</sup>, pues el borrador de Ley le asigna a esta entidad la función de alta inspección de la Red de Áreas Protegidas.

#### **4.9. Coordinación interadministrativa**

El artículo 13.2 (3) de la Ley 8/2001 establece la obligación del Ministerio de Agricultura y Pesca de articularse con el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes en materia de educación ambiental y de formación e investigación en el dominio de la protección y salvaguarda del patrimonio natural. Asimismo, el Ministerio de Infraestructura y Transporte debe coordinarse con el de Agricultura y Pesca en materia de gestión del medio ambiente marino y ambiente en general (art. 16.2.(b)).

Al margen de estas obligaciones genéricas de coordinación funcional, es evidente que sobre un mismo territorio concurren muchas competencias e intereses que han de conjugarse (cámaras municipales, propietarios privados, turismo, ganadería, etc.). El borrador de Ley anexo confiere al régimen de protección de las áreas protegidas prevalencia sobre los demás regímenes sectoriales, hecho que se sustenta en el interés público de la conservación y la asignación específica de las áreas protegidas a tal interés. Esta medida (y las determinaciones que establece la Ley) resuelven una buena parte de posible conflictos, pero con esto no está todo hecho.

La experiencia en áreas protegidas en otros lugares ha demostrado la utilidad de contar con foros de debate donde las diferentes partes interesadas en el área exponen y discuten cualquier tema, contribuyendo todos a la búsqueda de soluciones y facilitando en gran medida, la buena gestión del área. En algunos casos, a estos órganos “adscritos” al área protegida se les confiere potestad supervisora, pero en ningún caso, capacidad gestora. Son órganos de colaboración de la Administración, pero nunca deben ser cauces a través de los cuales los intereses locales o privados puedan conculcar el interés público.

En el borrador de Ley anexo se ha contemplado el establecimiento de Consejos Asesores de Áreas Protegidas, uno por isla y, excepcionalmente, alguno específico por Parque. Esta medida da bastante juego, dejando incluso la composición del Consejo abierta a las circunstancias de cada caso. Es preferible contar con este grado de flexibilidad<sup>15</sup> antes que establecer estructuras rígidas e iguales para todos, a menudo lastradas por exceso de componentes innecesarios.

#### **4.10. Financiación**

La autofinanciación de la gestión de las áreas protegidas es un objetivo frecuentemente planteado en países en vías de desarrollo que no pueden acometer la financiación directamente desde los fondos del tesoro público, o a darle prioridad sobre otros temas

<sup>13</sup> Parámetros como el número de guardas por área, cuadro de inversiones comparativas; asociaciones de participación ciudadana activas; número de especies exóticas registradas, superficies rehabilitadas, nuevas construcciones; variaciones de la población local; índices de empleo, número y tipología de visitantes, etcétera.)

<sup>14</sup> El Consejo Consultivo del Ambiente fue reemplazado por el DL 73/97 por el Consejo Nacional de Agricultura, Alimentación y Ambiente.

<sup>15</sup> Cambiando en el artículo 18.1 la palabra “establecerá” por “podrá establecer” se introduce aún más flexibilidad. Quizás fuera más conveniente esta formulación.

más perentorios (salud, pobreza, educación, etc.). En muchos casos estos loables deseos no dejan de ser utópicos, por cuanto es infrecuente hallar en las áreas protegidas actividades capaces de generar suficiente economía como para mejorar la calidad de vida de sus pobladores y, a su vez, permitir una gestión eficiente de protección de la biodiversidad.

Existe una gran excepción, que es el turismo. En aquellas áreas donde el turismo llega con la fuerza de la industria puntera que es –y no como una mera actividad esporádica asociada a viajeros semi-aventureros–, la capacidad de generar auténtica economía es alta o muy alta. En estos casos es posible la autofinanciación, pero a riesgo de convertirse en el principio de “prostitución” o desvío de los objetivos del parque. Al poco tiempo se acaba por atender más al turismo como generador de recursos y mantenedor de la propia estructura de gestión, que a las tareas de conservación que han de ser siempre prioritarias. McKinley trata sobre estos riesgos ciertos en un ilustrativo trabajo sobre los parques nacionales de Sudáfrica titulado: “El impacto del turismo sobre las áreas protegidas y sobre sus directores”. Huelgan los comentarios.

Nos ha parecido, pues, más prudente asignar al Estado las cargas que genere el mantenimiento de la Red Nacional de Áreas Protegidas, sin perjuicio de los ingresos que puedan obtenerse por tasas asociadas a servicios ofrecidos a los visitantes, o por la explotación de determinadas actividades en el seno de las áreas protegidas.

Todos los fondos que genere la Administración de las áreas protegidas en dichas áreas van a engrosar el Fondo del Ambiente, pero se nos ha expresado el deseo de que sean destinados directamente a la gestión de las áreas protegidas. Desconocemos si esta destinación finalista se puede arbitrar con los mecanismos administrativo-financieros vigentes en Cabo Verde. Este es un punto que deberá estudiar un jurista nacional.

El tema de cobrar o no por la visita de las áreas protegidas también ha surgido en numerosas conservaciones. Aunque personalmente somos partidarios de que se cobre en un Parque solo por servicios prestados, incorporamos a continuación un artículo (a insertar después del artículo 20) que habilitaría a la Administración a cobrar por la entrada a las áreas protegidas, una vez regule el funcionamiento de las tasas y determine el tipo de áreas en las cuales sería de aplicación. Pensamos que es un tema que se debe resolver en el foro político.

#### Tasa de entrada

1. *El Gobierno podrá establecer una tasa de entrada para los visitantes a las áreas protegidas, que será reglamentada oportunamente.*
2. *Quedan excluidos de esta tasa la población local, el personal de la Administraciones públicas en el ejercicio de sus funciones y los proveedores de suministros o trabajadores habituales en la zona.*
3. *En Paisajes Protegidos no será de aplicación este artículo.*

Por otra parte, nos parece que sería buena política conseguir que los ingresos generados en determinada área puedan revertir en la población local vinculada a dicha área. Pero esto no debe hacerse vía “el parque recolecta y luego regala”, sino favoreciendo que sean los propios residentes quienes se organicen para administrar los servicios que sean rentables (asociaciones o cooperativas de guías, transporte, etc.). En tales casos no se les debería cobrar tasas y, de mediar concesiones de servicios, establecer cánones bajos o concederlos a título gratuito, sin perjuicio de que

se les exija los niveles de calidad necesarios (los residentes tendrían derecho preferente de acceso). Estas fórmulas suelen ser duraderas y solo requieren, además de imaginación, un poco de ayuda al comienzo (constitución de las cooperativas, capacitación inicial, préstamos, etc.), ámbito en el que un proyecto como el del PNUD puede hacer una interesante contribución.

Con todo, en el apartado 5.2, se propone una fórmula más amplia de co-financiación del sistema ambiental en general, que, de implantarse, podría contribuir significativamente a la financiación de la Red de Áreas Protegidas.

#### **4.11. Ley de Áreas Protegidas**

Cabe repetir aquí lo mismo que expresamos en el apartado 3.1 referido a la propuesta de Ley de protección de la fauna y flora. El texto jurídico que se aporta ha de servir de mera orientación para la redacción definitiva del proyecto de Ley; no se trata de un texto debidamente trabajado y articulado por las obvias limitaciones de tiempo.

La Ley de áreas protegidas debe vincularse jurídicamente al art. 29 de la Ley de Bases del Ambiente y al capítulo IX del Decreto Legislativo 14/1997 y tomar del artículo 53.1 la base de su objetivo, respetando en lo posible, las formulaciones originales empleadas en Cabo Verde (entre ellas el empleo del término “áreas protegidas”).

Es conveniente alertar que en el presente caso –Red Nacional de Áreas Protegidas-- se ha elaborado el régimen jurídico para el nivel nacional, quedando sin desarrollar la posibilidad de un régimen regional o local, tal como prevé el art. 29 de la Ley de Bases. También hemos optado por seguir un modelo de ley bastante reglamentada para evitar así mayores dilaciones en el tiempo.

Como Anexo a este informe se adjunta un texto articulado y lo más completo posible, para que sirva de borrador a debatir. Hay que resaltar, no obstante, algunos puntos delicados:

- Se ha incorporado en el borrador la creación de un organismo especializado en la administración de las áreas protegidas, así como del Cuerpo de agentes guardaparques. Estas medidas solo tendrán efecto una vez se desarrollen sus respectivos reglamentos, hecho que presumiblemente, demorará bastante en el tiempo. Por ello, se incorpora una cláusula de derecho transitorio que asigna la administración de las áreas al SEPA, en tanto no se establezca el nuevo Organismo especializado.
- En los medios económicos se ha atribuido la asignación ordinaria al Gobierno a través del Fondo del Ambiente, lo que está ligado con la propuesta institucional que se desarrolla en el apartado 5.1. En caso de que esta propuesta no prosperara, habría que eliminar la mención a dicho fondo en el artículo 20.1.
- También advertimos sobre la conveniencia de repasar el régimen sancionador en el contexto de lo dispuesto por lo ya arbitrado por la Ley de Bases del Ambiente y su reglamento D.L. 14/97, cosa que no se ha podido abordar con el requerido detenimiento por falta de tiempo.
- Falta por incorporar al borrador de anteproyecto de Ley el preámbulo y el anexo con la declaración de las áreas protegidas ya seleccionadas.

#### **4.12. Términos de referencia para un jurista nacional**

Para la elaboración definitiva de los anteproyectos de Ley de Fauna y Flora (Silvestres) y Ley de Áreas Protegidas se precisa de la asistencia técnica de un jurista nacional que conozca la técnica legislativa y el marco jurídico caboverdiano relativo al ambiente, recursos naturales y ordenación del territorio. Siendo además la intención del Proyecto del PNUD el favorecer la participación ciudadana, de aprobarse tal aproximación, el jurista nacional debería dar apoyo a (o dirigir) dicho proceso (¿20 días repartidos en dos etapas?). Sus términos de referencia deberían incluir, al menos:

1. Traducir del español al portugués los borradores de texto legislativo que contiene este documento (imprescindible que lo haga un jurista; *vide* Nascimento, 2000).
2. Revisar del texto sobre Fauna y Flora para asegurar su adecuada integración en el sistema jurídico caboverdiano, completarlo con un régimen sancionador, articular todo el texto, y redactar el preámbulo de la Ley y la nota justificativa que debe acompañar a toda iniciativa legislativa.
3. Asistir al SEPA en la valoración de las alegaciones que se presenten si se abre un periodo de información pública o consulta de determinadas instituciones, grupos ciudadanos o particulares, y sugerir cuáles se deben aceptar y, en su caso, incorporarlas al texto definitivo.
4. Revisar el texto articulado propuesto para Ley de Áreas Protegidas y redactar el correspondiente preámbulo y nota justificativa técnico-jurídica. En caso de abrirse una consulta pública (tal como se plantea en el proyecto GTZ para el Parque Natural de Fogo), proceder de igual modo que se ha planteado en el punto 3.

De incorporarse a la Ley la declaración de áreas protegidas concretas (como anexo), comprobar que el contenido técnico de dichas declaraciones se ajusta a las disposiciones previstas en la Ley, sobre todo en lo relativo a que la descripción literal de los límites sea precisa y deje opción a las dudas.

En caso de dudas puntuales sobre los textos legislativos propuestos en este documento, el jurista nacional nos podrá contactar en machado@nexo.es

## 5. Organización institucional

### 5.1. Fortalecimiento de la Autoridad ambiental

El actual órgano gubernamental especializado en ambiente, el SEPA, necesita de fortalecerse considerablemente si quiere atender la multiplicidad de cometidos que la vigente legislación le asigna. Su actual estructura y marco competencial (ver apartado 2.2) es a todas luces insuficiente, aunque consonante con la situación general de otros departamentos ministeriales.

El fortalecimiento del SEPA o nueva autoridad ambiental, si es el caso, ofrece un interesante marco para la cooperación internacional, máxime, si se pretenden desarrollar otros aspectos –áreas protegidas, protección de la biodiversidad– que forzosamente pasan por la eficiencia de las estructuras gubernamentales. El borrador de nueva ley orgánica al que hemos tenido acceso, mantiene al SEPA como servicio central del Ministerio de Agricultura y Pesca, para la concepción, ejecución y coordinación en los dominios del ambiente y los recursos naturales. Le atribuye tres unidades: Servicio de evaluación de impactos ambientales, Servicio de información y acreditación, y Servicio de estudios y programación. Una estructura así, parece más bien centrada en lo que es planificación y coordinación, y soslaya aparentemente los aspectos de gestión que se derivan de una lectura de la normativa ambiental (ver cuadro de texto).

**Áreas relacionadas con el ambiente según el Decreto Legislativo 14/1997, de 1 de Julio**

- Evaluación y estudios de impacto ambiental
- Establecimientos peligrosos, insalubres o incómodos
- Residuos urbanos, industriales y otros
- Recursos geológicos
- Polución atmosférica
- Polución del agua
- Ruidos
- Protección de espacios naturales, paisajes, sitios, monumentos y especies protegidas

Aspectos relacionados con la gestión de la biodiversidad, de las especies silvestres (amenazadas o no, invasoras, etc), control de la extracción de áridos, aspectos relacionados con los residuos sólidos a escala supramunicipal<sup>16</sup>, la propia gestión de las áreas protegidas... todo ello parece quedar huérfano en la estructura propuesta.

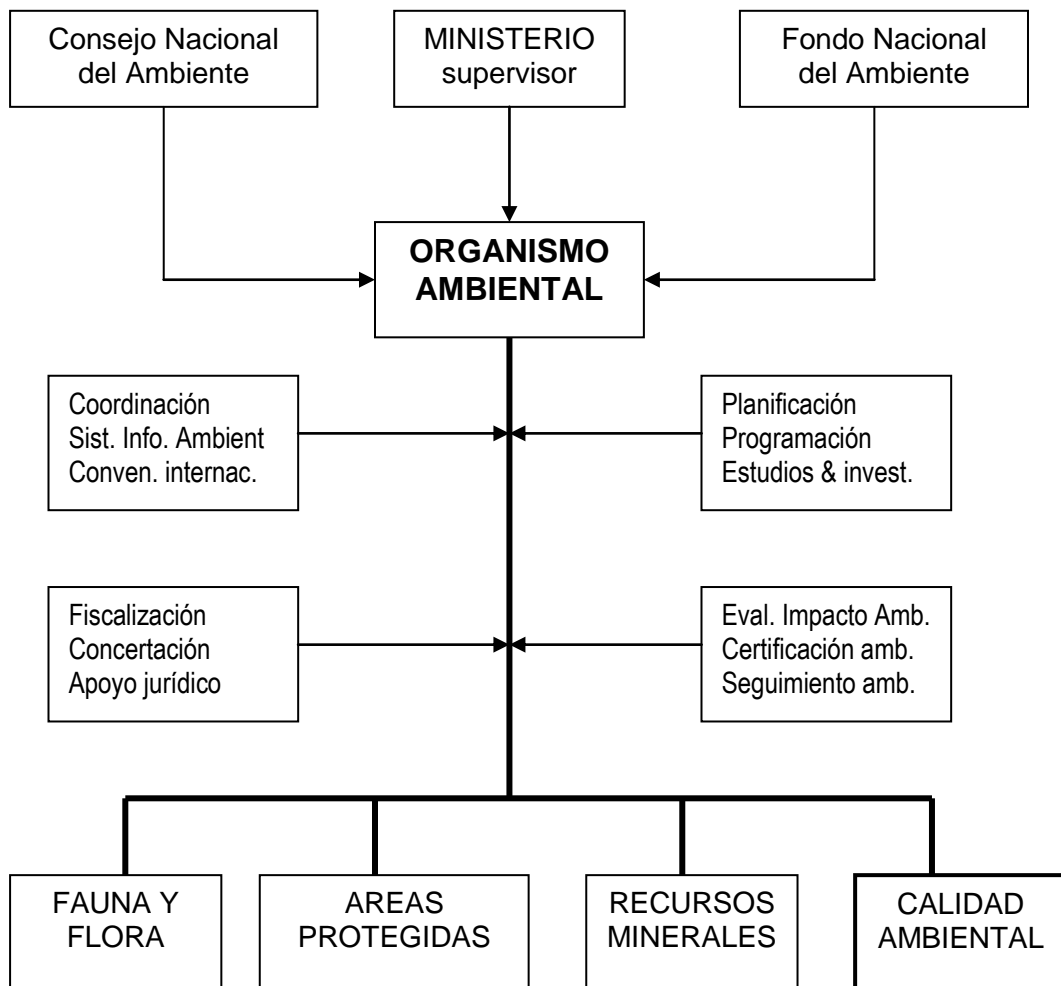
Pensamos que sería buena política seguir una estrategia de fortalecimiento progresivo del SEPA (o entidad que se cree para unificar las responsabilidades sobre el ambiente y biodiversidad a nivel nacional). Ahora se trata de un Servicio del Ministerio de Agricultura y Pesca; en un plazo no muy lejano podría constituirse como un Organismo Autónomo unificado con una rama centrada en la conservación de la naturaleza más fuerte en gestión (áreas protegidas, y fauna y flora) y otra concentrando los aspectos de control de la calidad ambiental y aprovechamiento de recursos geológicos. También cabe desgajar del SEPA el Organismo Autónomo de Áreas Protegidas, tal como se propone en el borrador de Ley anexo, por cuanto este ámbito parece que va a desarrollarse más pronto que los demás.

<sup>16</sup> Hay tres islas, Santiago, Santo Antão y Fogo donde existe más de un municipio y la gestión de los residuos sólidos debería ser afrontada a la escala insular.

Quizás en el momento actual, y de existir limitación en la creación de más de tres servicios dentro del SEPA, sería preferible unificar el propuesto servicio de Evaluación de Impactos con el de Información y Acreditación, y crear un Servicio de Conservación de la Naturaleza que atienda a las áreas protegidas, fauna y flora y recursos geológicos.

En definitiva, existen varios modelos de cara al futuro cuya idoneidad dependerá, como es lógico, de las circunstancias económicas y políticas. El objetivo final, utópico de momento, sería contar con un Ministerio propio para el Ambiente como ocurre en la mayoría de los países desarrollados.

**Fig. 2. Posible estructura de un organismo especializado en ambiente.**



A título indicativo adjuntamos una posible estructura (figura 2) de un Organismo ambiental, con un mínimo de unidades funcionales que darían teórica cobertura a las responsabilidades que en materia ambiental reclama la legislación caboverdiana. La Unidad de áreas protegidas podría independizarse en su momento como el Órgano Autónomo de Áreas Protegidas que se plantea en el borrador de Ley anexo.

## 5.2. Fondo Nacional para el Ambiente

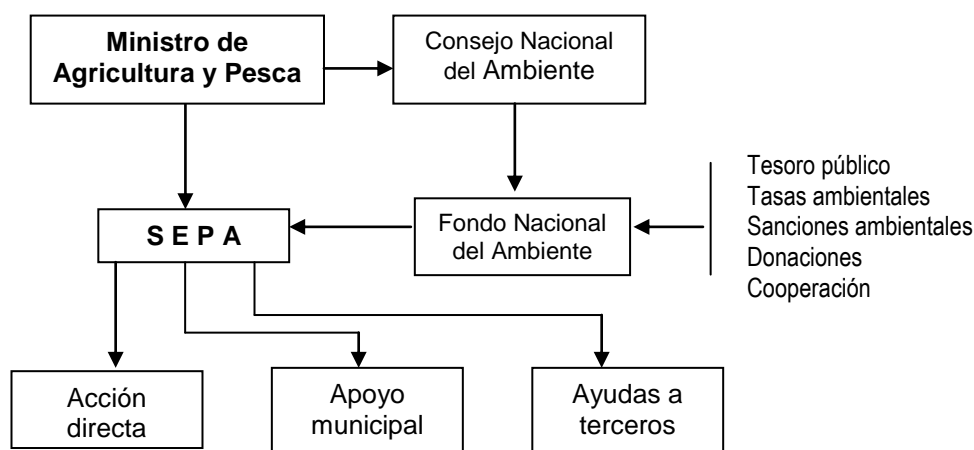
El DL 14/97 creo un Fondo del Ambiente como una cuenta especial a establecer por el departamento gubernamental responsable del ambiente, dejando su funcionamiento y organización pendiente de reglamentación, que todavía no se ha producido.

Creemos que, dadas las singularidades y carácter transversal del ambiente, es el momento de considerar la conveniencia de establecer un único Fondo del ambiente, de carácter nacional<sup>17</sup>, y hacer converger en él:

- las asignaciones presupuestarias del tesoro público que se destinen al ambiente;
- las cantidades recaudadas en aplicación de sanciones relacionadas con el ambiente y así establecido por la normativa legal vigente;
- las tasas de carácter finalista aplicadas por la utilización de recursos naturales y componentes ambientales, así como por la liberación de efluentes. Incluiría también la ecotasa que se propone en el apartado siguiente;
- donaciones provenientes del sector no gubernamental, y
- los fondos de cooperación internacional directamente vinculados al ambiente.

Con cargo al Fondo Nacional, el Gobierno de la nación se ocuparía de financiar las acciones de gestión vinculadas al ambiente y protección de la biodiversidad, pudiendo apoyar a los municipios en las acciones que desarrollen en sus respectivos ámbitos, ayudar a las asociaciones oficiales dedicadas al ambiente y conservación de la naturaleza (art. 40, Ley de Bases del ambiente), así como a los titulares de terrenos y derechos reales en la realización de programas de conservación, cuando dichos terrenos se hallen ubicados en áreas protegidas.

**Fig. 3. Vertebración del Fondo Nacional del Ambiente**



El Fondo Nacional dependería del Ministerio competente en ambiente, sería supervisado por el Consejo del Ambiente<sup>18</sup> y la propuesta de aplicación de los fondos sería presentada por el organismo especializado en ambiente (SEPA), quien se encargaría de su distribución y aplicación, una vez aprobado el presupuesto. Este esquema, u otro parecido que concentre en una única línea la acción ambiental de carácter nacional, facilitaría sin duda la rapidez y transparencia en la aplicación y seguimiento de los fondos públicos destinados al ambiente.

<sup>17</sup> Existe ya, por ejemplo, un Fondo Nacional para la Lucha contra la Desertificación.

<sup>18</sup> Consejo está aún por crear (art. 39 de la Ley de Bases del Ambiente) y reglamentar. Preside el Ministro, integra dirigentes máximos de los servicios centrales y regionales de MA y superintendencias tuteladas por el Ministerio.



### 5.3. Ecotasa

Como quiera que el turismo es el sector que puede dinamizar toda la economía de Cabo Verde, y parece que por ahí apuntan los tiros, sería oportuno adoptar una estrategia de financiación del sector ambiental vinculada al sector del turismo. De esta manera, si el turismo se “dispara” y aumenta mucho o a ritmo exagerado, los fondos generados lo harían en paralelo y contribuirían así a mitigar, al menos en parte, los previsibles deterioros ambientales que un turismo desbocado siempre genera.

El principio que opera es el de “quien contamina paga”, si bien de una manera difusa e indirecta. Es cierto que los turistas usan recursos (también tasables, como el agua, aire, etc.) que luego reciben las descargas de efluentes (emisiones de transporte, servicios higiénicos, etc.). De todos modos es preferible argumentar también el incremento de “carga humana” y presión sobre los recursos que el medio insular soporta con la presencia del turista<sup>19</sup>, como sustento jurídico para establecer una “ecotasa” por estos servicios ambientales difusos que la isla provee. Según se ha constatado ya en encuestas en determinados destinos turísticos (Canarias, Baleares), el turista suele estar dispuesto a asumir, siempre que el destino de la ecotasa vaya directamente a paliar los problemas ambientales o de conservación de la naturaleza.

Debe quedar claro que la ecotasa se establecería sobre la presencia de no residentes en una isla y es una tasa de naturaleza ecológica o ambiental, muy distinta la del impuesto introducido por la ley 40/IV/92 de 6 de abril a aplicar a las empresas ligadas a las actividades turísticas (hoteles, agencias de viaje, alquiler de automóviles, etc.). La nueva ecotasa se vendría a sumar a la tasa ecológica ya establecida por la Ley 128/95 para penalizar aquellos productos importados con envases no biodegradables.

La ecotasa podría fijarse, por ejemplo en 100 ECV por cada día de estadía en la isla. Ahora bien, el modo de arbitrar su cobro pasa por la colaboración del sector hotelero, y con él habría que discutir su implantación, pues lo que mejor permite controlar los días que un no residente pasa en una isla, son las pernoctaciones. De este modo, la ecotasa se cobraría en la factura del hotel (pensión, etc.) por cada noche dormida<sup>20</sup>. Luego, la Administración se encargaría de recuperar las cantidades acumuladas.

Los fondos generados por la ecotasa irían a engrosar el Fondo del Ambiente y sería buena política emplearlos y hacer ver que se emplean en aspectos directamente relacionados con las propias actividades turísticas (limpieza de playas vía concertación con los municipios; financiación de las áreas protegidas que visitan los turistas, recuperación de zonas degradadas y paisajismo, etc.). En la propia factura del hotel convendría que existiera un pequeño texto explicativo del sentido finalista de la ecotasa y destino de los fondos recaudados. También podría acompañarse la ecotasa de una pequeña hoja explicativa.

En las islas Baleares se ha implantado recientemente una ecotasa de estas características, no sin gran debate y controversia. Pensamos que el momento actual que vive Cabo Verde es el más oportuno para tomar una medida así, antes de que el sector turístico adquiera un volumen mayor y genere las lógicas reticencias o celos competenciales.

<sup>19</sup> Entiéndase que, al hablar de “turista” en realidad nos estamos refiriendo a cualquier persona que está en una isla que no es la suya de residencia, lo cual también englobaría a los nacionales que se desplazan entre las islas. En este sentido, la Ley no puede ni debe discriminar.

<sup>20</sup> Eludirán la ecotasa, obviamente, quienes se queden en casas de amigos o pasen la noche en lugares donde no han de pagar por ello.

## 6. Convenios internacionales

La República de Cabo Verde ha suscrito un buen número de convenios internacionales relacionados con el medio ambiente o la preservación de la biodiversidad. Son los llamados “patrones ecológicos mínimos” entre el Norte y el Sur.

- 1987 Convención de Naciones Unidas, sobre derecho del Mar
- 1993 Convención IV de Naciones Unidas, sobre cambio Climático (Nueva York)
- 1994 Convención sobre la Diversidad Biológica (CBD, Río de Janeiro)
- 1994 Convención de Basilea, sobre control de movimientos transfronterizos de residuos peligrosos y su eliminación (pendiente ratificación)
- 1995 Convención Internacional de lucha contra la desertificación y mitigación de los efectos de la sequía.
- 1996 Convención Internacional para la constitución de un Fondo Internacional para compensar los perjuicios debidos a la contaminación por hidrocarburos
- 1997 Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que empobrecen la capa de ozono.

Existen otros convenios potencialmente candidatos a suscripción por parte de Cabo Verde; entre ellos:

- Convención de Bonn, sobre la conservación de especies migratorias de animales silvestres.
- Convención de La Haya, sobre la Conservación de especies migratorias afro-euro-asiáticas de aves acuáticas.
- Convención de Berna, sobre la conservación de la vida silvestre europea y los hábitats naturales<sup>21</sup>.
- Convención de CITES, sobre el comercio internacional de especies amenazadas.
- Convención de París, sobre Patrimonio Mundial (UNESCO)
- Convención de Ramsar, sobre humedales.

En las circunstancias actuales, y habiendo firmado la República de Cabo Verde la Convención sobre la Diversidad Biológica y avanzado bastante en su desarrollo, no parece oportuno –al menos desde el punto de vista técnico—el quemar esfuerzos en otras convenciones que, de momento, no aportan mejoras sustanciales a la eficacia de la conservación que se pretende<sup>22</sup>.

De entre los convenios relacionados, pudiera existir un interés justificado en el de La Haya, cuyo principio fundamental es el impedir que ninguna especie migratoria se vea amenazada de extinción. Cabo Verde cuenta con especies de mamíferos y reptiles marinos que son migratorios y sobre los que ya ha avanzado importantes estudios y medidas de protección. De existir interés político en profundizar más en los compromisos internacionales en materia de biodiversidad, sugerimos que sea la Convención de la Haya el próximo paso, no sin antes proceder a una evaluación prudente del estado de “salud” y eficiencia de la Convención, ya que muchos e importantes países del ámbito migratorio de las especies ya listadas, siguen sin adherirse a ella.

---

<sup>21</sup> Países africanos como Burkina-Faso, Senegal y Tunisia in Africa son partes de la Convención de Berna.

<sup>22</sup> Esto incluye el Programa Hombre & Biosfera (MAB) y el establecimiento de Reservas de la Biosfera que se promueve a su amparo, a menudo más orientadas a la promoción turística, que a la búsqueda real de la investigación compartida y de la gestión autosostenida de los recursos que albergan.

## 7. Referencias

### 7.1. Repertorio legislativo

- Lei nº 4/II/94, o Código de Água.– Boletim Oficial, 18 de Junho de 1994.
- Lei nº 79/III/90 [declara reservas naturais a ilha de Sta Luzia e todos os ilhéus de Cabo Verde].-- Boletim Oficial, 25, 29 de Junho de 1990
- Lei nº 21/IV/91, [estabelece os objectivos, princípios, meios, instrumentos básicos e políticas de desenvolvimento turístico].—Boletim Oficial, 30 de Dezembro 1991
- Lei nº 60/IV/92 [delimita as áreas marítimas da República de Cabo Verde].-- Boletim Oficial (I sér.) 24, 21 de Dezembro de 1992.
- Lei nº 85/VI/93 define as bases do ordenamento do Território Nacional e o planeamento urbanístico.- Boletim Oficial (I sér.), 25, 16 de Julho de 1993.
- Lei nº 86/IV/93. Define as bases da política do ambiente.-- Boletim Oficial (I sér.) 27, 26 de Junho de 1993.
- Lei nº 128/IV/95, de 27 de Junho, que protege o ambiente criando a taxa ecológica.
- Lei nº 48/V/98 de 6 de Abril [de protecção da árvore e da floresta].-- Boletim Oficial (I sér.) 13, 6 de Abril de 1998.
- Decreto-Legislativo nº 14/97. Desenvolve normas regulamentares de situações previstas na Lei de Bases da Política do Ambiente e estabelece os princípios fundamentais destinados a gerir e a proteger o ambiente contra todas as formas de degradação.-- Boletim Oficial (I sér.) 25, 1 de Julho de 1997.
- Decreto-Lei nº 73/97 aprova o Diploma Orgânico do Ministério da Agricultura , Alimentação e Ambiente.-- Boletim Oficial (I sér.) 50, 29 de dezembro de 1997.
- Decreto-Lei nº 5/95. define a composição, as competências e o funcionamento da Secretariado executiva para o Ambiente.-- Boletim Oficial (3ª ser.) 3, 6 de Fevereiro de 1995.
- Decreto-Lei nº 8/2001. Orgânica do Governo.-- Boletim Oficial ((I sér.), 8, 2 de Abril de 2001
- Decreto Lei nº 17/87. define os princípios gerais da política de aproveitamento dos recursos haliêuticos.-- Boletim Oficial (I sér.) 11, 18 de Março de 1987.
- Decreto legislativo 2//93 de 1 de Febrero, sobre zonas turísticas especiais.
- Decreto regulamentar nº 7/94: Declara Zonas de Desenvolvimento Turístico Integral.-- Boletim Oficial (I sér.) 20, 23 de Maio de 1994.
- Convention sur la diversité biologique. Aprobada por la Assembleia Nacional por Resolução nº 73/IV/94 de 20 de Outubro.

### Projectos

- Borrador de proyecto de diploma sobre medidas de protección de la flora y la fauna
- Borrador de proyecto de diploma sobre creación de espacios naturales
- Proyecto de ley de espacios naturales de Cabo Verde.

## 7.2. Bibliografía, informes y documentos administrativos

- Copons, E. (2000). Rumbo a Cabo Verde.— Editorial Laertes, Barcelona, 220 pp.
- Cysne, M. et Amador, T., eds., (2000). Direito do ambiente e redacção normativa: teoria e prática nos países lusófonos.— Centro de Direito Ambiental da UICN, Estudo de Política e Direito do Ambiente da UICN n 42, 182 pp.
- Gomes, I. (2001). Subsídios para a elaboração do plano de gestão de recursos biológicos nas futuras áreas protegidas. Draft.- Ministério de Agricultura e Pescas. Secretariado Executivo para o Ambiente.- Projecto CVI/00/G41 - Biodiversidade. Abril 2001. 195 pp.
- Lima, A.R. (2000). A Assembleia Nacional de Cabo Verde e a Protecção do Ambiente, pp. 81-100 in: Cysne, M. et Amador, T., (eds.). Direito do ambiente e redacção normativa: teoria e prática nos países lusófonos.— Centro de Direito Ambiental da UICN, Estudo de Política e Direito do Ambiente da UICN n 42.
- Machado, A. (2001). Estrategia y directrices de planificación y gestión del Parque Natural de Fogo (Cabo Verde).—GTZ, PN 97.2097.0-001.00, Fogo, 37pp.
- MDF. Atelier sur analyse institutionnelle et organisationnelle du secteur de l'environnement du Cap Vert.- Tarrafal, 11-13 juin 2001. Compte rendu. Ministère de l'Agriculture et des Pêches & Ambassade Royale des Pays Bas, Dakar - Senegal. 45 pp.
- Nascimento, J. (2000). Quadro jurídico cabo-verdiano e as correlações entre a redacção normativa e o direito do ambiente. pp. 103-122 in: Cysne, M. et Amador, T., (eds.). Direito do ambiente e redacção normativa: teoria e prática nos países lusófonos.— Centro de Direito Ambiental da UICN, Estudo de Política e Direito do Ambiente da UICN n 42.
- Pereira Silva, M. (2001). Questões fundiárias, socio-economicas e juridico-institucionais. Estudo com vista a declaração de planos de ordenamento e criação de unidades de gestão.— Ministério de Agricultura e Pescas. SEPA, Projecto PNUD CVI/00/G41 Biodiversidade Terrestre, Praia, 78 pp.
- Pereira, M. & Konate, Yaya (juin 2001). Rapport de consultation. [1] Atelier de validación de s estudies de terrain pour l'elaboration des plans d'aménagements des sites. [2] Preparation de la suite du projet et orientations pour l'elaboration du draft du full project.- Ministère de l'Agriculture et des Pêches. Secretariat Executif pour l'Environnement. Project PNUD/GEF/CV00/G41. Conservation de la Biodiversite. 37 pp.
- PROMEX. (2001). Sector do Turismo. Ilhas de Cabo Verde.—Centro de Promoção do Turismo, do Investimento e das Exprotações, Praia, 33 pp. [informe]
- SEPA (1999). Strategie nationale et plan d'action sur la biodiversite.—Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de l'Environnement. Secretariat Executif pour l'Environnement, Praia.
- TEIXEIRA, J.R.B. (2001). *Châ das Calderias (Ilha do Fogo): perspectiva para um turismo ecológico*.— Instituto Superior de Educação, Departament o de Geociencia [Trabajo de Grado de Licenciatura en Geografía, no publicado]
- UNDP (2000). Cape Verde: Conservation of biodiversity through integrated participatory community management. Project Document.- Project CVI//00/G41/A/IG/99.- UNDP, 33p.

A N E X O

**Borrador de anteproyecto de  
LEY DE ÁREAS PROTEGIDAS**

CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. **Objeto**

Es objeto de esta Ley establecer un régimen jurídico para los espacios naturales, paisajes, monumentos y sitios que por su relevancia para la biodiversidad, por sus recursos naturales, función ecológica, interés socioeconómico, cultural, turístico o estratégico en el territorio, merecen una protección especial e integrarse en la Red Nacional de Áreas Protegidas de Cabo Verde, contribuyendo así a la conservación de la naturaleza y al desarrollo autosustentado del país.

Artículo 2. **Directrices generales**

1. Esta Ley se guía por los principios de acción pública recogidos en el artículo 3 de la Ley 86/IV/93 de 26 de Julio, de definición de bases de la política del ambiente .
2. Los poderes públicos en general y en particular aquéllos responsables de la gestión de las áreas protegidas y de los recursos naturales, orientarán sus actuaciones según los siguientes principios específicos:
  - a) Impedir la merma, alteración y contaminación de los ambientes naturales;
  - b) procurar que el eventual aprovechamiento de recursos naturales renovables se haga sin rebasar su capacidad de recuperación, evitando realizar transformaciones en el medio que resulten irreversibles o irreparables;
  - c) reparar en lo posible las alteraciones ocurridas en hábitats naturales;
  - d) proteger los elementos históricos o arqueológicos que pudieran contener las áreas protegidas;
  - e) respetar los usos y costumbres tradicionales en la medida que no sean contrarios a la finalidad del área protegida afectada,
  - f) promover el desarrollo socioeconómico de la población local de forma compatible con su objetivo de gestión, y
  - g) facilitar la participación pública en la declaración y gestión de las áreas protegidas.
3. Los propietarios titulares de derechos reales y poseedores de bienes naturales, afectados por el régimen de protección de esta Ley, estarán obligados a asumir las cargas de conservación necesarias para la preservación de dichos lugares, sin perjuicio del derecho a indemnización que les pueda corresponder de acuerdo con la legislación vigente.
4. Las Administraciones competentes divulgarán la existencia de la Red Nacional de Áreas Protegidas y promoverán el estudio y conocimiento de sus valores.

## CAPÍTULO II. RED Y CATEGORÍAS DE ÁREAS PROTEGIDAS

### Artículo 3. **La Red Nacional de Áreas Protegidas**

Las áreas especialmente protegidas a tenor de la presente Ley se integrarán en el Red Nacional de Áreas Protegidas, considerada un componente de la reserva ecológica nacional y pasan a formar parte del Patrimonio Nacional, que es de dominio público y no enajenable<sup>23</sup>.

A tal fin se crean cuatro figuras jurídicas de áreas protegidas en función de los bienes y valores a proteger, con el objeto de graduar los niveles de protección y usos compatibles en el territorio: Reservas Naturales, Parque Natural, Monumento Natural y Paisaje Protegido.

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas deberá garantizar la permanencia de la infraestructura natural del territorio y dar cobijo a una muestra representativa de la biodiversidad terrestre y marina del país, así como a las especies animales o vegetales silvestres cuya existencia se considere amenazada.

Las Autoridades responsables de la ordenación territorial incorporarán la Red Nacional de Áreas Protegidas en el dominio de protección en los diferentes instrumentos de planeamiento, pudiendo asimismo, delimitar aquellas zonas que, a su entender, deban ser promovidas para su incorporación a dicha Red.

Los responsables del planeamiento territorial velarán por articular corredores ecológicos entre las áreas protegidas para permitir el libre trasiego de animales, de modo que no se interrumpa el flujo genético entre las diferentes unidades de la Red.

La Red Nacional de Áreas Protegidas se inicia con las 5 unidades que se declaran en el anexo a esta Ley y las Reservas Integrales a las que se refiere la Disposición Final.

### Artículo 4. **Reservas naturales**

Son espacios naturales de dimensión variable y especial interés ecológico y científico, sometidos a régimen de protección especial y cuya gestión tiene por objeto la salvaguarda y recuperación de los valores que motivaron su declaración. Las reservas naturales pueden tener las siguientes modalidades:

- (a) Reserva natural integral, cuando el objeto de la protección es la totalidad del ecosistema con todos sus componentes, así como prevenir la ocupación humana ajena a fines científicos o, eventualmente, educativos.
- (b) Reserva natural parcial, cuando el objeto de la protección es un recurso natural concreto, bien sea una especie, conjunto de ellas o determinado hábitat. En su ámbito territorial se permitirán los usos que sean compatibles con la finalidad de la protección, excluidos, en todo caso, los nuevos asentamientos humanos. Las Reservas Parciales podrán tomar el nombre del recurso dominante u objeto de la protección, así, por ejemplo, Reserva Ornitológica, Reserva Botánica, Reserva Marina, etc.
- (c) Reserva natural temporal, es aquélla, normalmente un sitio de dimensión reducida, que se establece por un periodo limitado de tiempo para permitir la recuperación del recurso o de sistemas ecológicos puntuales bajo un régimen de protección transitorio.

---

<sup>23</sup> Esta es una disposición transferida del artículo 55 del DL 14/97 y cuyo alcance jurídico no hemos tenido tiempo de analizar con detalle.

#### Artículo 5. **Parque Natural**

Son espacios amplios que contienen predominantemente sistemas naturales con hábitats, especies o muestras representativas de la biodiversidad del país, donde puede haber población local que aproveche los recursos vivos según prácticas tradicionales. Su gestión se orientará a garantizar la conservación de las especies, los hábitats y los procesos ecológicos, a la vez que a mejorar las condiciones de vida de la población local, así como el acceso de las personas al área con fines recreativos, espirituales, educativos o científicos, siempre de forma compatible con la conservación. Los Parques Naturales sobre áreas marinas podrán adoptar la denominación de Parque Marino.

#### Artículo 6. **Monumento Natural**

Son espacios naturales de dimensión moderada que contienen uno o más elementos naturales o culturales de valor excepcional por su rareza, singularidad, interés científico, función ecológica o cultural, y que son protegidos para perpetuar dichas características, eliminando cualquier acción o actividad que los altere.

#### Artículo 7. **Paisajes protegidos**

Son zonas terrestres o litorales donde la acción integrada del hombre y la naturaleza ha configurado un paisaje de cualidades estéticas y valor cultural que merecen ser conservados, centrándose la protección en el mantenimiento y restauración de los rasgos estéticos y culturales que lo definen.

#### Artículo 8. **Declaración**

1. Para la declaración de un área protegida se abrirá un procedimiento de participación ciudadana en el que se informará y consultará a los vecinos del área, si los hubiere, a las asociaciones de vecinos, a los municipios, y a las asociaciones no gubernamentales oficiales dedicadas a la protección del ambiente.
2. Corresponde la tramitación del expediente de declaración a la Autoridad ambiental, a iniciativa propia, a petición de otros departamentos gubernamentales o a petición de particulares que reúnan un mínimo de 300 firmas.
3. Las áreas protegidas serán declaradas por Decreto legislativo. La declaración deberá especificar la categoría y modalidad aplicada, nombrar el área, concretar el motivo de la protección, particularmente en el caso de las Reservas, definir sus límites de manera unívoca en descripción literal y, opcionalmente, incluir un croquis cartográfico de su ubicación y fisonomía, que tendrá solo valor orientador. Las Reservas Naturales Temporales podrán ser declaradas por Decreto del Gobierno y siempre se concretará el período de tiempo por el cual son establecidas.
4. En la medida en que técnicamente sea necesario, los instrumentos de declaración de las áreas protegidas podrán incorporar la delimitación de Zonas Tampón y de Normas Adicionales, con excepciones o complementos al régimen general de protección, siempre que, por su magnitud y alcance, no desvirtúen la filosofía de la categoría de protección aplicada.
5. La declaración de un área protegida obliga a la Autoridad Ambiental a su señalización sobre el terreno por medio de carteles y, si fuera preciso, mediante el empleo de señales de límite que podrán ser reglamentadas.
6. La Autoridad ambiental, comunicará a todas las Conservatorias las declaraciones y delimitaciones de las áreas protegidas para que los terrenos privados o públicos incluidos en dichos espacios sean inscritos de oficio en el catastro y registro predial como sujetos a régimen de protección especial, y la categoría que los afecta.

### CAPÍTULO III. RÉGIMEN DE PROTECCIÓN

#### Artículo 9. **Régimen cautelar**

Una vez abierto el expediente de declaración de un área protegida y en tanto ésta no sea incorporada definitivamente a la Red Nacional de Áreas Protegidas, o desestimado el trámite, no podrán realizarse actos urbanísticos ni de otro tipo que supongan una transformación sensible de la realidad física y biológica.

#### Artículo 10. **Régimen general**

1. Queda prohibida la alteración voluntaria de los valores naturales o culturales que justificaron la creación de un área protegida en su respectiva categoría.
2. En las áreas protegidas que regula esta Ley los ordenamientos sectoriales están subordinados a la finalidad de conservación. A tal efecto:
  - (a) Queda prohibida la extracción comercial de áridos y otros minerales.
  - (b) Queda prohibida la alteración de la cubierta vegetal sin que medie autorización o que dicha circunstancia esté prevista en su instrumento de ordenación
  - (c) La zonificación de un área protegida contenida en su instrumento de ordenación, condicionará de manera determinante a la eventual ordenación urbanística.
  - (d) Quedan anuladas en el ámbito del área protegida las Zonas de Reserva y Protección Turística que pudieran existir.
  - (e) No podrán adquirirse por silencio administrativo facultades contrarias a las normas reguladoras de las áreas protegidas.
  - (f) Las nuevas construcciones en Parques Naturales así como las reformas sustanciales de instalaciones existentes requerirán autorización de la Administración del Parque.
3. En las Reservas Naturales Integrales queda prohibido todo tipo de aprovechamiento de los recursos naturales así como la ocupación, abandono de materiales y productos, y cualquier actividad que altere las condiciones ecológicas del medio.
4. En el ámbito de las áreas protegidas no se admite nueva ocupación adquisitiva de tierras, que permanecerán de dominio público.
5. Los visitantes y demás usuarios de las áreas protegidas están obligados a respetar sus valores naturales y culturales por ser de interés general.
6. Los eventuales pobladores de un área protegida están obligados a mantener sus predios en las debidas condiciones de ornato y limpieza, libres de basura y a acondicionar sus viviendas según las prácticas tradicionales.
7. Los instrumentos de declaración de las áreas protegidas podrán incorporar normas adicionales incluyendo mandatos o limitaciones y excepciones al régimen general, cuando ello esté justificado por necesidades de protección o para facilitar la gestión del área.

#### Artículo 11. **Régimen de usos**

1. Los posibles usos o actividades en un área protegida se ajustarán a lo previsto en la presente Ley y, en su caso, a la zonificación del área y demás determinaciones del Plan Director.
2. Los usos compatibles con el área podrán ser sujetos a autorización directa de la Administración del área y, en supuestos de autorizaciones o licencias provenientes



de otras Administraciones sectoriales, podrán ser sometidos a informe preceptivo de la Administración del área, que tendrá carácter vinculante.

3. Los usos incompatibles con la finalidad del área protegida, en cada caso, quedan fuera de ordenación y serán eliminados lo antes posible.
4. En el eventual establecimiento de Zonas Tampón alrededor de un área protegida, deberán especificarse las limitaciones concretas a los usos que tengan un previsible impacto negativo sobre el área protegida.

#### Artículo 12. **Directrices de gestión**

1. La Administración responsable de un área protegida procurará salvaguardar los valores que motivaron su declaración, mantener la calidad ambiental y restaurar el medio en la medida de lo posible.
2. Las especies catalogadas que se encuentren en el ámbito de un área protegida recibirán especial atención con miras a la recuperación de sus poblaciones y eliminación de los factores de amenaza.
3. Las variedades de cultivo y razas animales autóctonas que pudieran hallarse en las áreas protegidas son consideradas recursos genéticos de interés para la preservación de la biodiversidad; serán inventariadas y objeto de atención especial en caso de que su pervivencia se vea amenazada.
4. La Administración responsable de la gestión de las áreas protegidas procurará que el aprovechamiento de los recursos naturales allí donde estén autorizados, se haga de manera sostenible.
5. Asimismo, en el caso de los Parques Naturales fomentará y apoyará las actividades que, siendo compatibles con la conservación, contribuyan a la mejora de la calidad de vida de los pobladores locales.
6. La Administración del área protegida y sus representantes procurarán gestionar el área en estrecha colaboración con la población local, si la hubiere.

## CAPÍTULO IV. INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN

### Artículo 13. Planes directores

1. Los objetivos de conservación previstos en la presente Ley podrán instrumentarse a través de un Plan Director en aquéllas áreas protegidas donde se perciba tal necesidad y, en cualquier caso, en los Parques Naturales. El Plan Director, entre otros aspectos:
  - (a) concretará los objetivos de gestión de dicho Plan y su alcance temporal,
  - (b) establecerá como mínimo la zonificación del área,
  - (c) especificará los usos que se consideran prohibidos y aquéllos sometidos a autorización en función de las necesidades de protección del área, y sin perjuicio de los ya establecidos por esta Ley,
  - (d) podrá contener disposiciones urbanísticas, normas arquitectónicas y medidas de protección complementarias de acuerdo a lo estipulado en la presente Ley, pero en ningún caso podrá eximir del cumplimiento de las ya existentes,
  - (e) orientará el manejo de los recursos naturales y las eventuales medidas de restauración del medio o de especies en situación crítica,
  - (f) determinará las infraestructuras y medidas de fomento de las actividades tradicionales y otras mejoras de las condiciones de vida de la población local,
  - (g) organizará, si es el caso, el esquema de visitas al área, la seguridad de los visitantes, los aspectos de información e interpretación de la naturaleza y, en general, todo el uso público,
  - (h) definirá las instalaciones e infraestructuras necesarias para la gestión del área,
  - (i) definirá los planes especiales que deban elaborarse para tratar en detalle cualquier aspecto de la infraestructura o necesidad de gestión del área,
  - (j) podrá definir los estudios necesarios para conocer mejor el área, hacer un seguimiento de las condiciones ambientales y de uso necesarios para apoyar la gestión, y
  - (k) estimación económica de las inversiones correspondientes, si las hubiere.
2. La zonificación del área se hará en función del mayor o menor nivel de protección que la fragilidad de sus elementos o procesos ecológicos requieran, a su capacidad de soportar usos, a la necesidad de dar cabida a los usos tradicionales e instalaciones existentes, o al interés en ubicar servicios en ellas. Se emplearán los siguientes tipos según destino y uso:
  - (a) ZONA DE PROTECCIÓN INTEGRAL: Su finalidad es la preservación integral de la zona sin intromisión humana y sin explotación de recursos. El acceso sólo estará permitido con fines científicos, de gestión y, de forma controlada, con finalidad educativa específica.
  - (b) ZONA DE USO MODERADO: Su finalidad es la conservación general de los recursos de manera compatible con la libre circulación y recreo de las personas. Eventualmente se puede permitir en ella la recolección tradicional de semillas, frutos y otros productos vegetales, siempre que no afecte a la flora endémica o amenace la pervivencia de los pies madre.
  - (c) ZONA DE USO TRADICIONAL: Su finalidad es permitir las prácticas tradicionales de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, que podrán ser objeto de regulación puntual.

- (d) ZONA DE USO ESPECIAL: Su finalidad es dar cabida a los poblados, caseríos, a la infraestructura necesaria y directamente vinculada a la gestión del área y de las visitas, así como a instalaciones de interés público, que por razones técnicas hayan de ubicarse dentro de los límites del área protegida.
3. Los Planes Directores serán elaborados por la Autoridad ambiental en conjunción con representantes de la población local y dando audiencia a los propietarios, departamentos gubernamentales activos en el área, a los municipios, a las asociaciones locales y a las dedicadas a la protección del ambiente.
  4. Los Planes Directores, oídos los respectivos Consejos Asesores de Áreas Protegidas, serán aprobados por el Consejo de Ministros, y revisados al menos cada 6 años.

**Artículo 14. Normas Adicionales de protección**

La Autoridad ambiental podrá proponer al Consejo de Ministros para su aprobación dentro del marco de esta Ley, Normas Adicionales de Protección para áreas protegidas concretas. Dichas Normas podrán contener disposiciones que complementen el régimen de protección del área y seguirán igual trámite de consulta en su elaboración, que el previsto para los Planes Directores.

## CAPÍTULO V. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

### Artículo 15. **Principios generales**

1. La Administración de las áreas protegidas se guiará por el principio de unidad de gestión, correspondiendo tal responsabilidad al Ministerio competente en materia de ambiente y conservación de la naturaleza, y sus órganos especializados.
2. Las Administraciones Públicas, en sus ámbitos respectivos, colaborarán con la Administración responsable de las áreas protegidas en la consecución de los fines de la Red Nacional de Áreas Protegidas, particularmente en lo relativo a materia educativa, de investigación científica, de pesca y en la observancia de la normativa de protección.
3. Corresponderá al Consejo Nacional del Ambiente hacer un seguimiento de la evolución y gestión de la Red Nacional de Áreas Protegidas, pudiendo personarse en la tramitación de nuevas declaraciones.
4. La Administración responsable de las áreas protegidas, oído el Consejo Asesor de Áreas Protegidas si estuviere constituido, nombrará un Director, funcionario de condición, para cada área, pudiendo recaer en una misma persona la responsabilidad de varias áreas.

### Artículo 16. **El Organismo Autónomo de Áreas Protegidas**

1. Se crea el Organismo Autónomo de Áreas Protegidas (OAAP) como órgano autónomo y personalidad jurídica, adscrito al Ministerio competente en ambiente y cuyo fin es la tutela de la Red Nacional de Áreas Protegidas, la gestión directa de las áreas que la componen y, en general, la aplicación de la esta Ley.
2. La organización y funcionamiento del OAAP se determinará reglamentariamente.

### Artículo 17. **La Guardería de las Áreas Protegidas**

1. Se crea la Guardería de las Áreas Protegidas que se encargará de vigilar y controlar la observancia de las normas establecidas y de colaborar con los técnicos en las actividades de gestión de visitas, estudios, seguimiento ecológico y asistencia a la población local.
2. La Administración responsable de las Áreas Protegidas reglamentará el acceso a dicho Cuerpo, cuyos componentes son agentes de la Autoridad y deberán proveerse de uniformes y ostentar emblemas y demás atributos que los distinguan visiblemente.
3. La Administración de cada área protegida podrá contratar a personal natural de la zona para asistir a la Guardería en sus funciones.

### Artículo 18. **Los Comités Asesores de Áreas Protegidas**

1. El Ministerio competente en ambiente establecerá [podrá establecer] un Comité Asesor para cada isla o, excepcionalmente, para un área protegida, con el objeto de facilitar la gestión a través de la participación de la población y cooperación interadministrativa.
2. El Comité Asesor será un órgano colaborador adscrito administrativamente al Ministerio competente en ambiente, que servirá de foro de debate y actuará solo con funciones de asesoramiento.

3. El Comité Asesor estará compuesto por lo menos por el representante del Ministerio de Agricultura y Pesca en la isla, el Director de un área protegida de la isla, un representante de los otros departamentos ministeriales, un representante de las Cámaras municipales, un representante de la comunidad local y un representante de las asociaciones oficiales interesadas en el ambiente.
4. A propuesta del propio Comité Asesor y si las circunstancias lo requieren, el Ministerio competente en ambiente podrá aumentar el número de miembros hasta un máximo de doce.
5. Compete al propio Comité organizar su modo de funcionamiento, sin perjuicio de la reglamentación o normas básicas para todos ellos que el Ministerio pueda dictar.

**Artículo 19. Convenios de gestión concertada**

1. El Ministerio competente en materia ambiental o, en su caso, el Organismo Autónomo de Áreas Protegidas, podrán establecer convenios para la gestión parcial o global de determinadas áreas protegidas con entidades locales, asociaciones de vecinos, organizaciones no gubernamentales interesadas en el ambiente, entidades internacionales o programas de cooperación bilateral o multilateral.
2. Dichos convenios se concretarán en protocolos que se revisarán como mínimo cada tres años, y serán públicos.
3. Los resultados científicos, conocimientos y experiencias derivados de estos convenios quedarán a disposición de la Administración de las áreas protegidas.
4. La aprobación de los Planes Directores de las áreas protegidas no es delegable y corresponderá siempre a la Administración.

## CAPÍTULO VI. MEDIOS ECONÓMICOS

### Artículo 20. **Medios ordinarios**<sup>24</sup>

1. El Gobierno atenderá [con cargo a sus presupuestos] a través del Fondo del Ambiente los gastos que origine la gestión de la Red de Áreas Protegidas.
2. La Administración responsable de las áreas protegidas podrá establecer, de acuerdo con las leyes, tasas o cánones por la gestión por terceros de servicios propios de las áreas protegidas.
3. La Administración o entidad gestora de un área protegida podrá cobrar por servicios directamente prestados a los visitantes.
4. Todos los fondos generados por la Administración de las áreas protegidas pasarán a engrosar el Fondo del Ambiente<sup>25</sup>.

### Artículo 21. **Concesiones**

1. La Administración de las áreas protegidas podrá conceder a terceros la explotación de servicios propios del área, que podrán ser gratis, sin perjuicio de las obligaciones y niveles de calidad de los servicios que vincularán dichas concesiones.
2. Los residentes en las áreas protegidas tendrán derecho preferente en el acceso a las concesiones de servicios.

### Artículo 22. **Donaciones**

1. Sin perjuicio de los convenios de gestión concertada amparados en el artículo 19, el Organismo Autónomo de Áreas Protegidas podrá recibir de organismos internacionales y Estados cooperantes ayuda económica específica para la gestión de áreas protegidas.
2. Dichos fondos quedarán bajo responsabilidad financiera y administrativa del Organismo Autónomo, no podrán destinarse a finalidad distinta a la acordada, y su disposición y aplicación podrá ser supervisada por la entidad u organismo donante, que podrá retirarlos si apreciare desviación o malversación en su uso.

### Artículo 23. **Ámbito de influencia socioeconómica**

1. Se considera ámbito de influencia socioeconómica de un área protegida al eventual conjunto de poblados que se encuentran dentro de ella o en su inmediata periferia.
2. En este ámbito, la Administración o entidades cooperantes podrán subvencionar total o parcialmente la realización de obras de infraestructura y equipamientos que contribuyan a la mejora de las condiciones de vida de sus pobladores, o para favorecer las posibilidades de acogida y estancia de los visitantes y otros servicios
3. Asimismo, la Administración podrá conceder ayudas a los titulares de terrenos y derechos reales para la realización de programas de conservación cuando dichos terrenos se hallen ubicados en un área protegida.

---

<sup>24</sup> Ver posibilidad de cobrar una tasa de entrada en el apartado 4.10.

<sup>25</sup> Existe un deseo generalizado de que los fondos recabados en un área protegida sean destinado directamente a la gestión de dicha área. Esta posibilidad habría que estudiarla con más detalle por si realmente fuera viable en el sistema jurídico caboverdiano.

## CAPÍTULO VII. RÉGIMEN SANCIONADOR

### Artículo 24. **Responsabilidad**

1. Las acciones u omisiones que infrinjan lo prevenido en la presente Ley generarán responsabilidad de naturaleza administrativa o penal, sin perjuicio de lo exigible por vía civil o de otro orden, en que puedan incurrir.
2. Sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que en cada caso procedan, el infractor deberá reparar el daño causado. La reparación tendrá por objetivo lograr, en la medida de lo posible, la restauración del medio natural al ser y estado previos al hecho de producirse la agresión.
3. De ser imposible la reparación, será sustituida por una indemnización que se fijará, previa audiencia del interesado, en proporción al daño causado al medio natural, previa tasación contradictoria cuando el infractor no prestara su conformidad a aquella.
4. La responsabilidad será solidaria entre las distintas personas que hubiesen cometido la infracción, sin perjuicio del derecho de repetición que otorgue la legislación civil.
5. En las áreas protegidas, la Autoridad ambiental ejercerá iguales funciones de tutela de la disciplina urbanística que las conferidas a las Cámaras Municipales en los artículos 107 y 108 de la Ley 85/93 de Bases de Ordenamiento Territorial y Planeamiento Urbanístico. En todo caso deberá apercibir de la infracción a la Cámara Municipal por si esta decidiera actuar primero. Si transcurrido un plazo de un mes no hubiere reacción de la Cámara, la Autoridad ambiental procederá a actuar sin mayor dilación.

### Artículo 25. **Potestad sancionadora**

1. Las infracciones podrán ser denunciadas por el personal técnico del Ministerio competente en ambiente, por los agentes de sus Cuerpos especiales de guardería, y demás agentes de la autoridad.
2. En ningún caso se producirá una doble sanción por los mismos hechos y en función de los mismos intereses públicos protegidos, si bien deberán exigirse las demás responsabilidades que se deduzcan de otros hechos o infracciones concurrentes

### Artículo 26. **Infracciones**

1. Sin perjuicio de lo que dispongan las legislaciones reguladoras de determinados recursos naturales, son infracciones de esta Ley las siguientes:
  - a) La modificación de la realidad física y biológica de un área protegida o de sus productos propios mediante su ocupación, roturación, corta, arranque, extracción de minerales u otras acciones no permitidas;
  - b) la lesión de las condiciones ecológicas mediante la utilización de productos químicos, sustancias o elementos biológicos, del fuego, el vertido de residuos y escombros o acciones análogas
  - c) el incumplimiento de las prohibiciones prevenidas en esta Ley o en las Normas de Protección del área o su Plan Director;

- d) la realización de actividades sin la concesión o autorización preceptiva establecida por esta Ley o en las normas específicas del área o en su Plan Director;
  - e) la contravención de los términos de dichas autorizaciones;
  - f) la destrucción o alteración de las señales de las áreas protegidas, y
  - g) la alteración de los valores naturales de un área protegida para promover su desafección.
2. Las infracciones se clasifican en leves, graves y muy graves, atendiendo a las circunstancias del responsable, a la intencionalidad, perjuicio causado y a la posibilidad de reparación y coste de ésta.
  3. Las infracciones tipificadas en el punto (a), (b) y (g) podrán considerarse constitutivas de delito cuando medie intencionalidad y los daños causados sean de gran repercusión.
  4. En los supuestos en que las infracciones pudieran ser constitutivas de delito, la Administración pasará el tanto de culpa al órgano jurisdiccional competente y se abstendrá de proseguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado. La sanción de la autoridad judicial no excluirá la imposición de multa administrativa. De no haberse estimado la existencia de delito, la administración podrá continuar el expediente sancionador, con base, en su caso, en los hechos que la jurisdicción competente haya considerado probados.
  5. Las infracciones administrativas contra lo dispuesto en la presente Ley prescribirán: las leves a los seis meses, las graves a los dos años y las muy graves a los cinco años. En ningún caso prescribirá el deber de restituir a su estado inicial las cosas y la realidad física alterada.

#### Artículo 27. Sanciones

1. Las sanciones se graduarán siguiendo el principio de proporcionalidad y gravedad de la infracción, a la irreversibilidad y daño causado al medio natural o sus elementos, grado de malicia y participación, repetición y beneficio obtenido, según la siguiente escala:
  - a) Las faltas leves con multas de 2.000 a 10.000 ECV;
  - b) las faltas graves con multas de 10.000 a 200.000 ECV;
  - c) las faltas muy graves con multas de 200.000 a 1.000.000 ECV.
2. Cuando la cuantía de la multa resulte inferior al beneficio obtenido con la comisión de la infracción, la sanción será aumentada hasta el límite del beneficio.
3. Las cuantías de las sanciones establecidas y multas coercitivas podrán ser actualizadas por el Gobierno.
4. Si un mismo hecho estuviera tipificado en más de una legislación específica, se aplicará la disposición sancionadora más gravosa para el infractor.
5. Todas las sanciones pecuniarias por infracciones a esta Ley se destinarán a engrosar el Fondo del Ambiente.

#### Artículo 28. Prestaciones personales

A los efectos de proceder a la restitución de la realidad física o biológica alterada por un infractor, la Administración responsable del área protegida está autorizada a ejercer



las acciones encaminadas a dicha restitución. A tal fin, podrá imponer multas coercitivas sucesivas de hasta 50.000 ECV cada una, sin perjuicio de la posible ejecución subsidiaria a cargo de aquél, quien deberá abonar todos los daños y perjuicios ocasionados en el plazo que, en cada caso, se fije en la resolución correspondiente.

### **Disposiciones transitorias**

Primera: En tanto no se desarrolle reglamentariamente la organización del Organismo Autónomo de Áreas Protegidas, se hará cargo de la administración de las áreas protegidas el Departamento gubernamental responsable para el ambiente.

Segunda: En tanto no se reglamente el acceso al Cuerpo de Guardas de Áreas Protegidas, podrán ejercer sus funciones agentes forestales que hayan recibido formación complementaria en materia de gestión de áreas protegidas y reglamentará el acceso a dicho Cuerpo.

### **Disposiciones adicionales**

Primera: A los efectos de la clasificación del suelo en el ámbito de la ordenación territorial, se crea la categoría de “suelo de protección” para albergar a aquél cuyo destino o uso sea prioritariamente el de conservación.

Segunda: A los efectos de lo dispuesto en la normativa sobre impacto ambiental, los parques, reservas y monumentos naturales integrados en la Red Nacional de Áreas Protegidas tendrán la consideración de zonas particularmente vulnerables:

Tercera: El Organismo Autónomo de Áreas Protegidas será la autoridad competente para resolver las Evaluaciones de impacto ambiental de proyectos y actividades que tengan lugar en el ámbito territorial de las áreas protegidas.

### **Disposiciones finales**

Primera: La isla de Santa Luzia y los islotes declarados protegidos por Ley 76/III/1990 de 29 de junio quedan integrados en la Red Nacional de Áreas Protegidas con la categoría de Reserva Integral.

Segunda: El Gobierno promoverá el adiestramiento de funcionarios, técnicos y guías en materia de conservación de la naturaleza, gestión de áreas protegidas y atención a los visitantes, con especial consideración hacia a pobladores de las áreas protegidas.

Tercera: Esta ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación.

\* \* \*

**Anexo a la Ley de Áreas Protegidas. Declaración de áreas protegidas.**

Denominación: PARQUE NATURAL DE FOGO

Extensión: \_\_\_\_\_ hectáreas

Municipios afectados: Sao Filipe y Mosterios (isla de Fogo)

Límites: En la isla de Fogo, partiendo del punto a cota 1800 m en el extremo meridional del Circo de Châ das Caldeiras, junto al vértice Monte Cruz, sigue hacia el oeste y a igual cota recorriendo toda la bordeira exterior de circo hasta alcanzar su divisoria en el extremo meridional, y luego bajando por ésta hasta su intersección con la carretera de Châ das Caldeiras a Monte Velha en el lugar denominado Fernão Gomes; de ahí desciende por el barranco de Fernão Gomes hasta alcanzar la cota 1500 m, por la cual continúa bordeando el volcán de Fogo por toda su ladera oriental hasta rebasar Monte Calçada y alcanzar la margen occidental de la colada de lava de Ganso, por cuyo borde asciende hasta su encuentro con la carretera de Châ das Caldeiras a Sao Filipe, al pie de Monte Cruz, y de ahí por la divisoria hasta el punto inicial.