

Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas**Conservación de los Ecosistemas de Manglar**

Auditoría de Desempeño: 09-0-16F00-07-1087

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera de los recursos públicos federales aplicados por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos y metas de preservar, proteger, restaurar y aprovechar sustentablemente los ecosistemas de manglar para su conservación.

Alcance

Universo Seleccionado:	0.0 miles de pesos
Muestra Auditada:	0.0 miles de pesos
Representatividad de la Muestra:	%

La política de conservación de los ecosistemas manglar plantea cuatro aspectos: la protección, la preservación, la restauración y el aprovechamiento sustentable, cuyas acciones están a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).

Para evaluar y emitir una opinión sobre los resultados de la política de conservación de los ecosistemas de manglar, se realizaron tres auditorías denominadas "Conservación de los Ecosistemas de Manglar" identificadas con los números 148 en la SEMARNAT y 1087 en la CONANP, quienes son responsables de establecer programas y acciones para la preservación, la protección, la restauración y el aprovechamiento sustentable de estos ecosistemas; y 1090, a cargo de la PROFEPA, a quien competen las acciones de inspección y vigilancia para la protección de dichos ecosistemas.

En el presente informe se analizan los resultados obtenidos por la CONANP en la preservación, la protección, la restauración y el aprovechamiento sustentables de los ecosistemas de manglar. Para ello se analizó el proceso de planeación y programación, la eficacia, la eficiencia y la economía.

Antecedentes

Los manglares son ecosistemas que están directamente en contacto con el mar y con el ambiente terrestre, por lo general son tropicales y llegan a medir hasta 30 metros de altura. Su importancia ecológica radica en los servicios ambientales que ofrecen, al ser zonas de alimentación, refugio y crecimiento de especies acuáticas; sistemas naturales de control de la erosión e inundaciones y barreras contra huracanes e intrusión salina, y

medios para mejorar la calidad del agua al funcionar como filtros biológicos, contribuir el mantenimiento de procesos naturales, tales como respuestas a cambios en el nivel del mar, su importancia también se caracterizan por su valor estético, recreativo y de investigación.^{1/}

En 1986, México se incorporó a la Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional, denominada Convención Ramsar,^{2/} que tiene como misión “la conservación y el uso racional de los humedales”.

En 1988, se publicó la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente que establece los mecanismos para el aprovechamiento de los recursos naturales, bajo el enfoque de desarrollo sustentable,^{3/} orientado a preservar proteger y restaurar los ecosistemas y sus hábitats.

En 2005, México ocupó el quinto lugar mundial en superficie de manglar con el 5.8% (882.0 miles de hectáreas) de las 15,231.0 miles de hectáreas en el ámbito mundial, pero también fue uno de los países con mayores pérdidas, ya que la superficie de manglar pasó de 1,124.0 miles de hectáreas en 1980 a 882.0 miles de hectáreas en 2005, lo que significó un pérdida de 242.0 miles de hectáreas; además, de acuerdo con la CONABIO, al 2009 México registró una superficie de 770.1 miles de hectáreas de manglar, lo cual representó, una pérdida de 111.9 miles de hectáreas.

En el año 2000, se creó la CONANP^{4/} como órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), por lo que se le asignó la responsabilidad de establecer, regular y administración de las ANP de competencia federal, para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas que ahí se encuentran. Además en ese mismo año se publicó la Ley General de Vida Silvestre, con el objetivo de conservar las especies de flora y fauna silvestres, así como de sus hábitats, por lo que en 2002 la SEMARNAT emitió la NOM-059-SEMARNAT-2001,^{5/} que identifica las especies o poblaciones de flora y fauna silvestres en riesgo y que incluye, bajo la categoría de protección especial, a las cuatro especies de mangle predominantes en México y para 2003, la NOM-022-SEMARNAT-2003^{6/} que establece las especificaciones para la preservación de los humedales costeros en zonas de manglar para su conservación.

En 2007, se reformó la Ley General de Vida Silvestre, que incluyó el artículo 60 TER para establecer la prohibición de remover, rellenar, trasplantar, podar, o cualquier obra o actividad que afectara la integralidad del flujo

^{1/} Comisión Nacional para el Uso y Conocimiento de la Biodiversidad, Manglares de México: Extensión y distribución, México 2009, pág. 8.

^{2/} En el marco del desarrollo sustentable, el aprovechamiento de los recursos se realiza asegurando que las tasas de aprovechamiento no comprometen al recurso y permiten su continuidad en el largo plazo.

^{3/} **Diario Oficial**, 5 de junio de 2000.

^{4/} **Diario Oficial**, 5 de junio de 2000.

^{5/} **Diario Oficial**, 6 de marzo de 2002.

^{6/} **Diario Oficial**, 10 de abril de 2003.

hidrológico del manglar; del ecosistema y su zona de influencia, exceptuando las obras o actividades que tienen por objeto restaurar, investigar o conservar las áreas de manglar.

Resultados

Respecto del establecimiento, regulación y administración de las ANP, la CONANP no registró avances en la "Instrumentación de una política nacional de humedales o instrumentos equivalentes" que se propuso en la estrategia "Política, legislación e instituciones" del Programa Estratégico Ramsar 2009-2015, y en el Programa Anual de Trabajo 2009, Sector Medio Ambiente y Recursos Naturales, y la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Presupuestario G013 "Consolidar el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas"; tampoco se definieron objetivos y metas anuales para cumplir con el Programa Estratégico Ramsar 2009-2015.

Por lo que corresponde a la preservación, 94.5 miles de hectáreas de mangle localizadas en cinco entidades federativas, que representaron el 12.3% de las 770.1 miles de hectáreas identificadas por la CONABIO en el país, no estuvieron sujetas a esquemas de protección para asegurar el equilibrio ecológico y la continuidad de sus procesos evolutivos y ecológicos; asimismo, de 11 ANP con ecosistemas de manglar que contaron con el estudio de velocidad de transformación, en 5 (45.5%) se perdió superficie equivalente a 2.3 miles de hectáreas; de 33 especies emblemáticas con monitoreo, 15.6% (5) correspondieron a especies que no están en categoría de riesgo, por lo que no se alineó al objetivo de asegurar la preservación de la biodiversidad del territorio nacional; además, de las 30 ANP con ecosistemas de manglar, se constató que en el 20.0% (6) no se reportaron avances en la elaboración de sus Programas de Conservación y Manejo Respectivos; y la CONANP no elaboró de manera específica el Plan de Manejo de los 124 humedales inscritos a la lista de sitios Ramsar.

En cuanto a la protección de los ecosistemas en ANP, al 2009, la CONANP registró 173 ANP con una superficie de 25,251 miles de hectáreas, de las que en el 17.3% (30 ANP), con una superficie de 9,312.0 miles de hectáreas (36.9% del total), se localizó ecosistema de manglar que ocupó una superficie de 348.1 miles de hectáreas, que significaron el 45.2% de las 770.1 miles de hectáreas de manglar localizadas en el país.

Respecto de la restauración, en el periodo 2007-2009 se realizaron acciones de restauración en 0.6 miles de hectáreas de manglar correspondientes a 11 ANP con estudios sobre la velocidad de transformación, en las que se registró una pérdida de superficie de 4.5 miles de hectáreas, lo que significó un índice de restauración de 13.8% con una pérdida neta de 3.9 miles de hectáreas de manglar; asimismo, la CONANP implementó un Programa de Acción para la Conservación de Especies (PACE) consideradas prioritarias, que significó el 5.3% de las 19 especies identificadas por la CONANP y que tienen como zona de distribución el manglar; además, se identificó que tres de las cuatro especies de mangle clasificadas como prioritarias para la conservación no dispusieron de un PACE para establecer acciones orientadas a lograr su conservación y recuperación.

En cuanto al aprovechamiento sustentable, en 2009, de las 30 ANP con ecosistemas de manglar, el 40.0% (12) no registraron ingresos por cobro de derechos, debido a la falta o insuficiencia de campañas de promoción

vinculadas con la Estrategia de Cultura Conservacionista, lo que limitó el cumplimiento del objetivo de “Incrementar el monto recaudado por cobro de derechos”, aun cuando se identificó que el 45.6% (28,577.2 miles de pesos) del total recaudado (62,674.2 miles de pesos) correspondió a 18 ANP con ecosistemas de manglar.

Consecuencias Sociales

La falta de una estrategia para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas de manglar se ha reflejado en la insuficiencia de las acciones que coadyuven a su conservación, ya que de las 770.1 miles de hectáreas de mangle, el 45.2% (348.1 miles de hectáreas) estuvo protegido por el esquema de ANP, mientras que el 12.3% (94.5 miles de hectáreas), ubicado en 5 entidades federativas, no estuvo protegido por el esquema de Área Natural Protegida; en 2009, se registraron 4.5 miles de hectáreas perdidas; de las 30 ANP con ecosistemas de manglar, en 20.0% (6) no se reportaron avances en la elaboración de sus programas de conservación y manejo; y la CONANP no elaboró el Plan de Manejo de los 124 humedales inscritos a la lista de sitios Ramsar.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 11 observación(es) que generó(aron):

12 a Recomendación(es) al Desempeño.

Las recomendaciones están orientadas a mejorar el desempeño de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas para lograr la conservación de los ecosistemas de manglar, en términos de definir metas para cumplir con el Programa Estratégico Ramsar 2009-2015; ampliar la cobertura de protección de los manglares bajo el esquema de Áreas Naturales Protegidas (ANP); diseñar programas de restauración de ecosistemas de manglar; privilegiar el monitoreo de las especies que tienen como zona de distribución los ecosistemas de manglar y que estén consideradas en categoría de riesgo; concluir con la elaboración de los programas de conservación y manejo de las ANP; elaborar los planes de manejo de los sitios Ramsar; establecer un programa para la conservación de las 200 especies determinadas como prioritarias, y definir estrategias orientadas a promover el aprovechamiento sustentable de las ANP en ecosistemas de manglar.

Dictamen: negativo

La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas no cumplió con los objetivos de preservar, proteger restaurar y aprovechar sustentablemente los ecosistemas de manglar para coadyuvar a su conservación.