

VEProcuraduría Federal de Protección al Ambiente**Conservación de los Ecosistemas de Manglar**

Auditoría de Desempeño: 09-0-16E00-07-1090

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera de los recursos públicos federales aplicados por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos y metas de proteger 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:	%

El presente informe incluye los resultados de protección de los ecosistemas de manglar, a cargo de la PROFEPA, acción que constituye uno de los cuatro hilos conductores de la política de conservación de estos ecosistemas: protección, preservación, restauración y aprovechamiento sustentable. Estos tres últimos componentes fueron evaluados en las auditorías 148, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y 1087 a cargo de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Antecedentes

Los manglares son ecosistemas relacionados directamente 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 caracteriza por su valor estético, recreativo y de investigación.^{3/}

^{3/} Comisión Nacional para el Uso y Conocimiento de la Biodiversidad, Manglares de México: Extensión y distribución, México 2009, pág. 8.

Por su importancia biológica, la protección de los ecosistemas de manglar está considerada en el Plan Nacional de Desarrollo ^{2/} el cual indica que la protección de los ecosistemas y su biodiversidad un asunto de Estado, considerando que México es el cuarto país del mundo con mayor riqueza biológica, pero también está dentro de los países donde la biodiversidad se ve más amenazada por la destrucción de ecosistemas.

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 a nivel 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, representando, una pérdida de 111.1 miles de hectáreas, razón por la cual, con la adición del artículo 60 TER y el párrafo segundo del artículo 99 de la Ley General de Vida Silvestre, se propuso proteger los ecosistemas de manglar. ^{3/}

Con base en lo dispuesto en la NOM-059-SEMARNAT-2001, vigente en 2009, que identifica las especies o poblaciones de flora y fauna silvestres en riesgo en la República Mexicana, y que incluye bajo la categoría de protección especial, a las cuatro especies de mangle, distribuidas en México (rojo, blanco, negro y botoncillo), en 2003 la SEMARNAT publicó la NOM-022-SEMARNAT-2003 ^{4/} que establece las especificaciones para la preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los humedales costeros en zonas de manglar para su conservación, la cual señala en su inciso 6.3 que “la vigilancia del cumplimiento de la presente Norma, corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, por conducto de la PROFEPA”.

En 1992 se instituyó la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA)^{5/}, como un órgano administrativo desconcentrado de la SEMARNAT facultado a realizar acciones de inspección y vigilancia, para asegurar el cumplimiento de las disposiciones legales ambientales; salvaguardar los intereses de la población en materia ambiental, y sancionar a las personas físicas y morales que violen dichos preceptos legales, con el fin de proteger los recursos naturales.

Para el cumplimiento de esta disposición, en 2009 la PROFEPA identificó 97 sitios prioritarios como parte de “una política integral de inspección y vigilancia de los recursos naturales”, los cuales son zonas en las que convergen temas prioritarios como son: a) áreas de distribución de mangle b) Sitios Ramsar; c) áreas naturales protegidas; d) regiones prioritarias terrestres de la CONABIO; e) Regiones prioritarias marinas de la CONABIO; f) áreas de importancia para la conservación de las aves; g) Corredor Biológico Mesoamericano. De los 97 sitios prioritarios, el 36.1% (35 sitios prioritarios) contienen ecosistemas de manglar.

^{2/} **Diario Oficial**, 31 de mayo de 2007.

^{3/} **Diario Oficial**, 4 de junio de 1992.

^{4/} **Diario Oficial**, 10 de abril de 2003.

Resultados

Por lo que respecta a la definición de una estrategia específica de protección de ecosistemas de manglar, de 97 sitios prioritarios establecidos por la PROFEPA para llevar a cabo sus acciones de inspección y vigilancia en materia de recursos naturales, 35 (36.1%) se localizaron ecosistemas de manglar ubicados en 133 municipios en los que se realizaron 10,284 acciones de inspección y vigilancia, de las que el 2.6% (264) fueron específicas para este tipo de ecosistemas, debido a que la PROFEPA no definió una estrategia a seguir para lograr la protección de los ecosistemas de manglar, a fin de coadyuvar en su conservación, al significar los ecosistemas y su biodiversidad un asunto de Estado.

En cuanto al Sistema de Evaluación del Desempeño, la procuraduría no se basó en indicadores estratégicos, ya que los 10 indicadores que se vincularon con la protección de los recursos naturales contenidos en el Programa Presupuestario G013, se orientaron a medir el porcentaje de las acciones que la PROFEPA logró atender en relación con los procedimientos administrativos instaurados, sin que permitieran evaluar el efecto social de las acciones de inspección y vigilancia en materia de recursos naturales relativas a garantizar la aplicación y cumplimiento efectivo, expedito y transparente de la legislación ambiental para contribuir al combate de la impunidad, y detener, contener, remediar y restaurar el deterioro ambiental.

Por lo que respecta a la protección de los ecosistemas de manglar, en 2009 la PROFEPA modificó el alcance y el término “50 regiones prioritarias” de la meta establecida en el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012, por el de “97 sitios prioritarios”, sin presentar la documentación que sustentara la solicitud y la autorización de esta modificación.

De los 97 sitios prioritarios para la inspección y vigilancia definidos por la PROFEPA, en 35 (36.1%) se localizan ecosistemas de manglar, de ellos, en 8 (22.9%) se efectuaron 32 acciones de inspección y vigilancia, de las que 71.9% (23) se concentró en tres sitios prioritarios; el 76.7% (23) de las 30 ANP con ecosistema de manglar carecieron de inspección y vigilancia por parte de la PROFEPA; de 42 UMA que tuvieron como objetivo la conservación de los ecosistemas de manglar, 3 (7.1%) fueron inspeccionadas por la PROFEPA; la cobertura de inspección y verificación de las autorizaciones de impacto ambiental por parte de la PROFEPA fue del 11.3% (7) de las 62 obras y proyectos con autorización de MIA por parte de la SEMARNAT.

Además, la PROFEPA no dispuso de información sistematizada sobre las medidas correctivas y de urgente aplicación a las que se dio seguimiento, así como de los resultados; ni de las medidas específicas para las 264 acciones de inspección y vigilancia realizadas en ecosistemas de manglar; en 2009, la procuraduría realizó acciones de inspección y vigilancia en 7 de las 30 ANP con presencia de ecosistema de manglar con una superficie de 182.7 miles de hectáreas de manglar, que representaron el 52.5% de las 348.1 miles de hectáreas

^{5/} En 2007, se reformó la Ley General de Vida Silvestre que se publicó en el Diario Oficial el 1 de febrero de 2007.

de ecosistemas de manglar dentro de las ANP con presencia de dicho ecosistema; la PROFEPA no elaboró la evaluación del daño ambiental generado por 27 obras o actividades que inspeccionó en ecosistemas de manglar, las cuales no cumplieron con el procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

Consecuencias Sociales

La falta de una estrategia para la protección de los ecosistemas de manglar se ha reflejado en la insuficiencia de las acciones para su protección, ya que el 76.7% (23) de las ANP con ecosistema de manglar carecieron de una inspección y vigilancia por parte de la PROFEPA; de 42 UMA que tuvieron como objetivo la conservación de los ecosistemas de manglar, 39 (92.9%) no fueron inspeccionadas por la PROFEPA; la cobertura de inspección y verificación de las autorizaciones de impacto ambiental fue del 11.3% (7) de las 62 obras y proyectos con autorización de MIA por parte de la SEMARNAT; y la PROFEPA no elaboró las evaluaciones del daño ambiental generado por 27 obras o actividades que inspeccionó en ecosistemas de manglar.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(arón) 12 observación(es) que generó(arón):

15 a Recomendación(es) al Desempeño.

Las recomendaciones están orientadas a mejorar el desempeño de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente para coadyuvar en la conservación de los ecosistemas de manglar en términos de definir una estrategia para su protección en los sitios prioritarios identificados por la procuraduría; establecer una política de inspección y vigilancia del cumplimiento de la normativa ambiental en proyectos y obras que cuentan con la autorización de Manifestación de Impacto Ambiental (MIA); implementar sistemas de control y seguimiento sobre las medidas correctivas y de urgente aplicación, así como sobre las evaluaciones de afectación realizadas a obras o actividades que no dispusieron de autorización de MIA.

Dictamen: negativo

La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales, no se cumplió con el objetivo de proteger a los ecosistemas de manglar para coadyuvar a su conservación, ya que se careció de una estrategia específica para la protección de estos ecosistemas.