



ÁREAS PROTEGIDAS

AUDITORÍA COORDINADA

Asimismo, se verificó que, entre las AP evaluadas, aunque la mayoría cuenta con algún tipo de actividad de monitoreo de la biodiversidad, no se realizan con la frecuencia necesaria y suelen ser insuficientes para generar información sobre los resultados de conservación logrados. Esta situación dificulta la identificación oportuna de vulnerabilidades y riesgos a la diversidad biológica, lo que perjudica la toma de decisiones para la protección y conservación ambiental.

Información complementaria

Además de los resultados presentados, se analizaron otros temas relacionados con el objeto de la auditoría, relativos a las cuentas ambientales y económicas, y la Base de Datos Mundial sobre Áreas Protegidas (WDPA).

Respecto a las cuentas ambientales, puesto que se trata de un tema relevante y complejo, se propone desarrollar, en la COMTEMA, futuros trabajos de investigación, capacitación y control externo.

En cuanto a la WDPA, se identificaron incidencias que limitaron algunos análisis en la auditoría, tales como desactualización o falta de datos, deficiencias en los archivos vectoriales, y divergencia con datos de los informes nacionales al CDB. Sin embargo, se reconocen los esfuerzos de creación, mantenimiento y divulgación de la WDPA, considerada la base de datos global más completa sobre áreas protegidas.

Recomendaciones

Teniéndose en cuenta los resultados de la auditoría, se recomienda a los gobiernos nacionales que:

- establezcan los mecanismos necesarios para lograr una eficaz implementación y gestión de las áreas protegidas, así como atender las vulnerabilidades de estas áreas, especialmente respecto al uso público y la consolidación territorial;
- adopten estrategias y responsabilidades precisas, la definición clara del régimen jurídico aplicable a cada área protegida, y mayor transparencia de datos e información oficial, con el fin de mitigar los problemas de inseguridad jurídica territorial en las AP;
- garanticen mecanismos activos y representativos de participación pública en la gestión de las AP; y
- realicen las actividades de monitoreo de la biodiversidad con la frecuencia necesaria y de forma suficiente para generar información sobre los resultados de conservación logrados.

Mensaje final

Se espera que, a partir de la realización de esta auditoría coordinada, los sistemas nacionales de AP sean mejorados, con el objetivo de elevar el nivel de implementación y gestión de las AP, así como promover la coherencia entre políticas públicas, gestionando las FSDL con efectos negativos. Al final, se espera que las políticas públicas de AP sean más eficaces, logrando sus objetivos de conservación de la diversidad biológica *in situ*, y de mantenimiento de los servicios ecosistémicos para las generaciones presentes y futuras, hacia un desarrollo sostenible.

Siglas: U.S. GAO – U.S. Governmental Accountability Office; WEF – World Economic Forum (The Travel & Tourism Competitiveness Report 2019).

FICHA DE LA AUDITORÍA

Realización: OLACEFS/COMTEMA

Coordinación: TCU – Brasil

Participación

Entidades Fiscalizadoras Superiores

Auditoría General de la Nación de Argentina
 Contraloría General del Estado Plurinacional de Bolivia
 Contraloría General de la República de Chile
 Contraloría General de la República de Colombia
 Contraloría General de la República de Costa Rica
 Contraloría General de la República de Cuba
 Cámara de Cuentas de la República Dominicana
 Contraloría General del Estado de la República de Ecuador
 Corte de Cuentas de la República de El Salvador
 Tribunal de Cuentas de España
 Contraloría General de Cuentas de la República de Guatemala
 Tribunal Superior de Cuentas de la República de Honduras
 Auditoría Superior de la Federación de México
 Contraloría General de la República de Paraguay
 Contraloría General de la República del Perú
 Tribunal de Contas de Portugal

Entidades Fiscalizadoras Subnacionales

Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires
 Tribunal de Cuentas del Estado de Acre
 Tribunal de Cuentas del Estado de Amapá
 Tribunal de Cuentas del Estado de Amazonas
 Tribunal de Cuentas del Estado de Maranhão
 Tribunal de Cuentas del Estado de Mato Grosso
 Tribunal de Cuentas del Estado de Pará
 Tribunal de Cuentas del Estado de Rondônia
 Tribunal de Cuentas del Estado de Roraima

Apoyo

CCC/OLACEFS
GIZ

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente
 SAFS Quadra 4, Lote 1
 70042-900 Brasília - DF
 secexamb@tcu.gov.br
 +55 61 3527-5425

El establecimiento de **áreas protegidas** (AP) es la principal estrategia mundial para la conservación de la biodiversidad *in situ*. La gestión de este patrimonio natural depende de la implementación de políticas públicas eficaces por parte de los gobiernos y actores involucrados. La importancia de los sistemas nacionales de áreas protegidas es reconocida por las Naciones Unidas, en el **Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB)** y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**.

La Comisión Técnica Especial de Medio Ambiente (COMTEMA) de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) condujo la segunda edición de la Auditoría Coordinada en Áreas Protegidas. El trabajo se realizó entre 2019 y 2020, bajo la coordinación del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) de Brasil. Este proceso contó con la participación de más de 100 auditoras y auditores de 26 equipos de auditoría, permitiendo evaluar 2.415 áreas protegidas en 17 países.

Países participantes de la auditoría en 2019



Fuente: elaboración propia.

La auditoría tuvo por objetivo evaluar el nivel de implementación y gestión de las áreas protegidas de los países participantes, así como sus avances en el cumplimiento de metas internacionales, como las del CDB y de la Agenda 2030.

Meta 11 de Aichi – cobertura terrestre y marina

La **Meta 11 de Aichi** del CDB plantea para 2020 la conservación de al menos **17%** de las zonas terrestres y de aguas continentales y el **10%** de zonas marinas y costeras por medio de **sistemas de áreas protegidas** administrados de manera eficaz y equitativa, entre otros atributos. Esta meta es consistente con las metas 15.1 y 14.5 de los ODS.

Se concluyó que las contribuciones de los países participantes fueron significativas respecto a los porcentajes planteados.

En 2019, 13 de los 17 países participantes lograron tener por lo menos un 17% de sus áreas terrestres y aguas continentales en sus sistemas de áreas protegidas. Respecto a las zonas marinas y costeras, se obtuvieron datos de 14 países, 8 de los cuales poseen más de un 10% de sus zonas marinas y costeras protegidos. Esto representa un avance significativo con relación a 2014, puesto que en dicho año la protección de zonas marinas y costeras se encontraba lejos de la meta.

Contribuciones a la Meta 11 de Aichi

País	Terrestre	Marino
Argentina	13,1%	7,1%
Bolivia	26,5%	NA
Brasil	18,1%	26,4%
Chile	20,5%	42,3%
Colombia	16,3%	13,8%
Costa Rica	25,5%	2,6%
Cuba	17,2%	25,0%
Ecuador	22,0%	13,0%
El Salvador	24,8%	0,9%
España	32,8%	12,0%
Guatemala	30,9%	0,9%
Honduras	28,4%	Sin datos
México	10,9%	22,1%
Paraguay	15,0%	NA
Perú	17,3%	0,5%
Portugal	25,0%	9,2%*
República Dominicana	25,0%	10,0%

*Considerándose la plataforma continental extendida, área pendiente de confirmación por las Naciones Unidas.

Fuente: elaboración propia, con base en datos recopilados por las EFS entre 2019 y 2020. Los porcentajes pueden haber cambiado desde entonces.



Implementación y gestión de las áreas protegidas

En la auditoría se utilizó el **Índice de Implementación y Gestión de Áreas Protegidas (Indimapa)**, que permite evaluar las áreas protegidas en tres rangos de implementación y gestión –bajo, medio y alto– por medio de 13 indicadores, que se evalúan conforme una escala que varía de 0 a 3. El índice de cada AP se calcula a partir del promedio de los indicadores aplicables a ella.

Los 13 indicadores del Indimapa

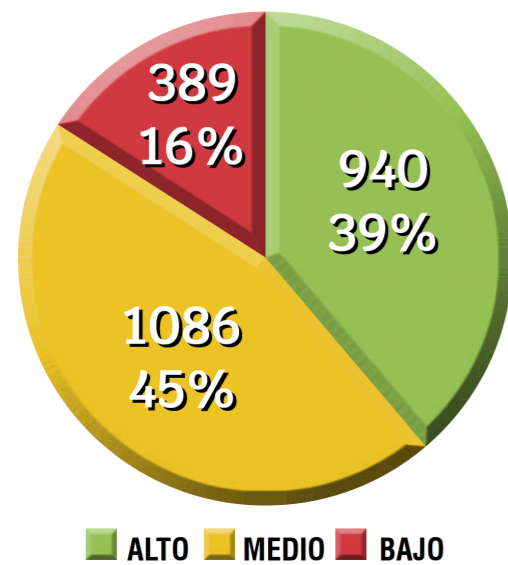
G	Plan de gestión/instrumentos de planificación
H	Recursos humanos
\$	Recursos financieros
E	Estructura administrativa
T	Consolidación territorial
F	Protección
P	Investigación
B	Monitoreo de la biodiversidad
C	Gestión participativa (comité de gestión)
M	Manejo por las comunidades tradicionales y/o locales
U	Uso público
L	Articulación en el AP
N	Concesiones

Fuente: elaboración propia.

Se evaluaron, en total, **2.415** áreas.

INDIMAPA 2019

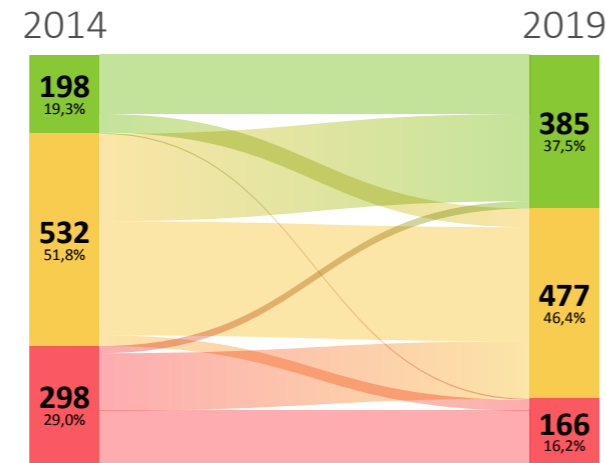
2.415 AP (países de América Latina, Caribe y Península Ibérica)



Fuente: elaboración propia.

El Indimapa también permite monitorear los avances del nivel de implementación y gestión, partiendo de la línea de base generada en la auditoría anterior. En el grupo de las **1.028** AP evaluadas en ambas ediciones de la auditoría, se constató una mejora en su implementación y gestión, como sugieren las transiciones entre los tres rangos (bajo, medio y alto).

Transición de AP entre los rangos del Indimapa



1.028 áreas protegidas

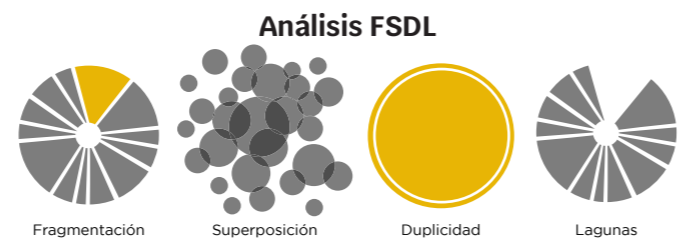
Fuente: elaboración propia.

Además, se identificaron avances en aspectos específicos, como los planes de manejo/gestión (indicador G) y los recursos humanos (indicador H), aunque estos procesos todavía necesitan atención por parte de los gobiernos y los actores involucrados. Por otro lado, se identificaron debilidades en procesos importantes en el monitoreo de la biodiversidad (indicador B), el manejo de recursos naturales por comunidades tradicionales y/o locales (indicador M), el uso público (indicador U), la articulación en la AP (indicador L) y las concesiones (indicador N).

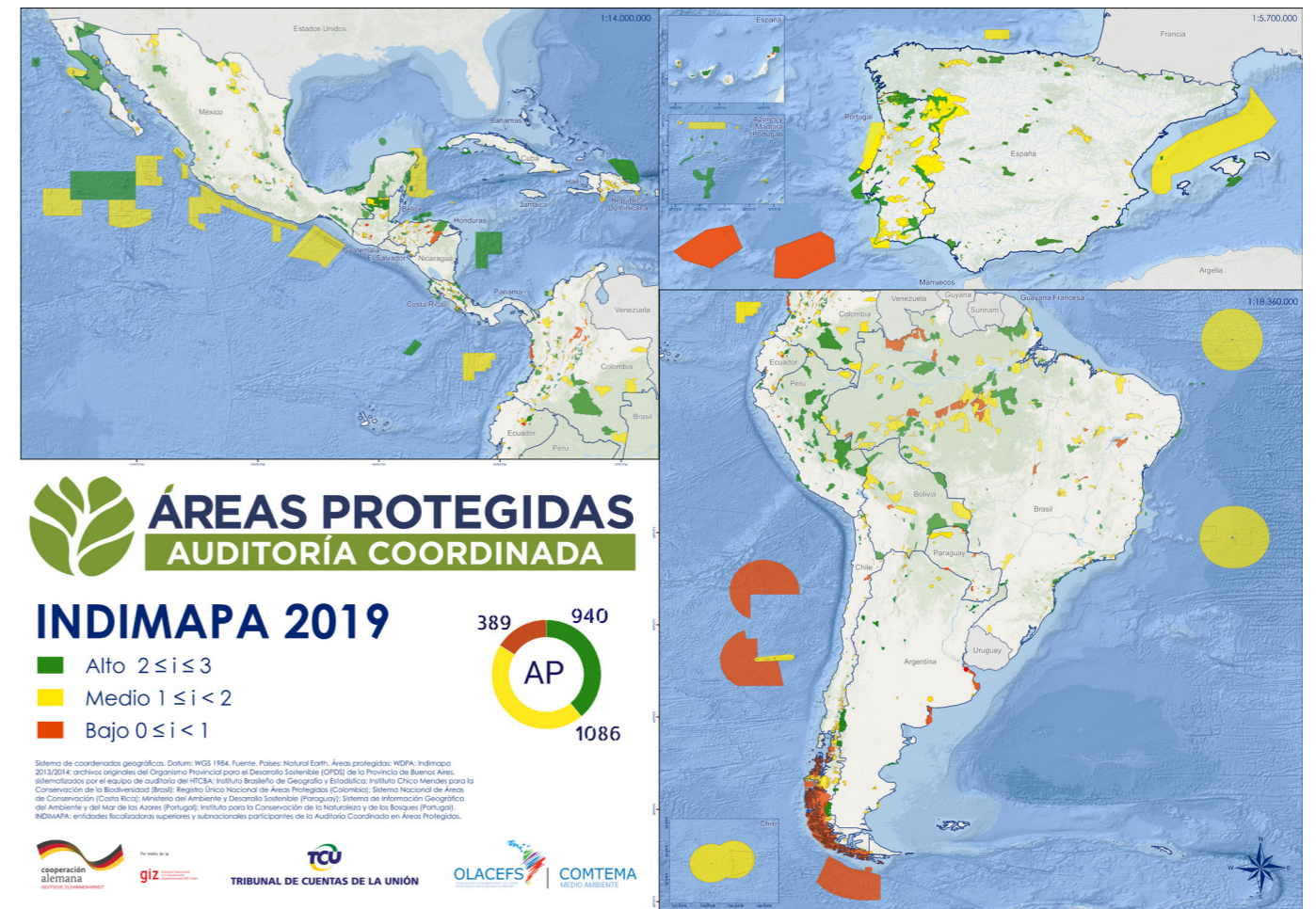
El promedio de los índices de todas las AP evaluadas en 2019 fue de **1,73**.

La política de áreas protegidas y otras políticas públicas

Las interacciones entre las políticas y las instituciones públicas se evaluaron por medio del **Análisis de Fragmentaciones, Superposiciones, Duplicidades y Lagunas (FSDL)**.



Fuente: Guía del FSDL, desarrollado por el TCU, a partir de GAO-15-49SP (U.S. GAO).



Se analizaron las interacciones de la política de AP con las políticas públicas de uso público en AP y consolidación territorial de dichos territorios.

Respecto al proceso de uso público en AP –actividades de turismo ecológico/natural, recreación en ambientes naturales, educación e interpretación ambiental–, la mayoría de las EFS identificaron FSDL con efectos negativos, como, por ejemplo:

- ausencia de una estrategia gubernamental para el turismo ecológico/natural en las AP;
- escasez o ausencia de personal, recursos y estructura de soporte turístico;
- fragmentación entre los ministerios y departamentos responsables, sin instrumentos de coordinación.

Esas desalineaciones perjudican el uso público sostenible en las AP y conllevan al desperdicio de su potencial socioeconómico, reconocido globalmente (WEF, 2019).

Asimismo, diversas EFS latinoamericanas identificaron FSDL en el proceso de consolidación territorial, que generan inseguridad jurídica en los territorios y presión sobre el uso de sus recursos naturales en función:

- solapamiento del territorio de las AP con áreas que poseen otros regímenes jurídicos y de tenencia;
- divergencias en la información cartográfica y de registro

territorial en los catastros oficiales; y

- lagunas en las normativas relacionadas con el ordenamiento territorial.

Mecanismos de gobernanza

Los mecanismos de gobernanza de **participación pública** son relevantes para permitir la inclusión en las políticas públicas, conforme el principio de la Agenda 2030 de “no dejar a nadie atrás”.

Se constató que la mayoría de los países que participaron en la auditoría poseen previsiones legales de mecanismos de participación en la política de AP. La auditoría evaluó también los mecanismos de participación en el ámbito local de la gestión de las AP. Si bien estos mecanismos existen en la mayor parte de las AP evaluadas, muchos de ellos no están activos y/o no son representativos (indicador C del Indimapa).

También se evaluó el mecanismo de gobernanza de monitoreo y seguimiento de resultados de la política pública de AP (indicador B). Se constató que, en general, los países participantes poseen sistemas operativos de monitoreo ambiental sobre deforestación y especies amenazadas de extinción, aunque parcialmente y sin desagregar los datos por AP.