

Comisión Nacional del Agua**Gobernabilidad del Agua**

Auditoría de Desempeño: 15-5-16B00-07-0458

Objetivo

Fiscalizar el cumplimiento de objetivos y metas de la gestión hídrica nacional para preservar el agua en cantidad.

Alcance

La revisión a la entidad corresponde al ejercicio fiscal 2015. Respecto de la profundidad temática, la auditoría comprendió la evaluación de los resultados obtenidos por la CONAGUA en 2015, en los hilos conductores: 1) Regulación, 2) Control, 3) Manejo, 4) Promoción, 5) Conciliación, 6) Coordinación y 7) Preservación.

La regulación está referida a las modificaciones al marco normativo y operativo de la gobernabilidad del agua para la elaboración de estudios y emisión de declaratorias de zonas de veda y reglamentadas, así como la colaboración con los Consejos de Cuenca en la política hídrica nacional.

El control se orienta a la verificación e inspección del cumplimiento de obligaciones previstas en la Ley de Aguas Nacionales y demás disposiciones aplicables en materia de permisos de descargas de aguas residuales y de autorizaciones para el uso y aprovechamiento del agua, así como a la imposición de sanciones por la CONAGUA con motivo del incumplimiento de la normativa ambiental en materia de descargas de aguas residuales y de autorizaciones para el uso y aprovechamiento del agua.

El manejo se refiere a la operación adecuada de la infraestructura hídrica para evitar la pérdida de agua por fugas; la promoción a las acciones de fomento para el uso eficiente del agua y su conservación; la conciliación se orienta al arbitraje para la solución de conflictos ocasionados por los acuerdos incumplidos para el uso del agua.

La coordinación se refiere a las acciones establecidas entre las unidades administrativas de la CONAGUA, reconocidas como instancias de Seguridad Nacional, y el Consejo de Seguridad Nacional para el establecimiento de infraestructura y mecanismos para la trasmisión y flujo de información considerada de seguridad nacional y de la modificación del servicio profesional de carrera institucional con un enfoque de seguridad nacional.

La preservación se refiere a la regulación, control, manejo, promoción, conciliación y coordinación para el uso del agua, a fin de contribuir a la sustentabilidad del agua y enfrentar los riesgos a la seguridad nacional hídrica.

Además, se incluyó la revisión de los temas transversales como el Sistema de Evaluación del Desempeño y la Rendición de Cuentas; con estos resultados se obtuvo un pronunciamiento respecto de la labor de la CONAGUA mediante la regulación, control, manejo, promoción, conciliación, coordinación para preservar el agua, a fin de contribuir a la sustentabilidad del agua y enfrentar los riesgos a la seguridad nacional hídrica. El Control Interno se evaluó en la Cuenta Pública 2014 en todos sus niveles y componentes, los cuales se encuentran en seguimiento.

Antecedentes

En el país prevalece la problemática de un desequilibrio entre disponibilidad hídrica y demanda, puesto que existen cuencas donde se utiliza un bajo porcentaje del agua disponible, y otras en las que se usa más del 100.0%, lo que

limita preservar el agua, y su contribución a su sustentabilidad, lo que representa riesgos a la seguridad nacional hídrica.

Para atender este problema desde 2004, se modificó la Ley de Aguas Nacionales, para considerar el agua, de un problema prioritario, a un tema de seguridad nacional. El manejo sustentable de este recurso, su tratamiento y su administración se consideraron como elementos fundamentales para su preservación, por lo que para encauzar la política bajo la consideración del agua como elemento de “seguridad nacional”, en febrero de 2015, se establecieron las “Bases de Colaboración que en el marco de la Ley de Seguridad Nacional celebran la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales”. Al respecto, la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) quedó definida como la responsable de la gobernabilidad del agua, quien, en coordinación con los Organismos de Cuenca realizan la coordinación, regulación, explotación, control, manejo, promoción y conciliación, para contribuir a la preservación del agua en cantidad y disminuir los riesgos a la seguridad nacional hídrica.

Resultados

En cuanto a la regulación, en 2015, la CONAGUA no realizó las gestiones para disponer de un marco normativo armónico que le permitiera ejecutar acciones con criterios de seguridad nacional a fin de asegurar la gobernabilidad del agua; no evidenció el cumplimiento de los compromisos asumidos en las Bases de Colaboración con la SEGOB, orientados a identificar, prevenir y contrarrestar riesgos y amenazas en materia hídrica a la seguridad nacional; ni dispuso de infraestructura y mecanismos informáticos para la transmisión y flujo de información que salvaguarde las condiciones de reserva y confidencialidad.

Además, el marco normativo vigente no establece un concepto de seguridad nacional hídrica que determine sus alcances y dimensiones, ni dispuso de los instrumentos necesarios para que la gobernabilidad del agua sea gestionada como asunto de seguridad nacional. Asimismo, los Organismos de Cuenca declarados instancias de seguridad nacional no incluyeron en sus Programas Regionales, objetivos en materia de seguridad nacional hídrica. Además, la CONAGUA y los Organismos de Cuenca no aseguraron que las concesiones de las aguas superficiales se otorgaran con base en la disponibilidad de las cuencas del Noreste, Aguas del Valle de México, Noroeste y Península de Baja California, y no instrumentó mecanismos para mantener o reestablecer el equilibrio hidrológico en las cuencas hidrológicas de la Región del Río Bravo, lo que no contribuyó a preservar el vital líquido en dichas zonas; asimismo, no obstante, que la Ley de Aguas Nacionales fue modificada en 2004 considerando al agua como un asunto prioritario y de seguridad nacional, las acciones de la CONAGUA fueron insuficientes para regular su uso y aprovechamiento, ya que después del cambio de la legislación, únicamente se ha decretado una zona de veda de agua subterránea.

Respecto del control, la inspección de descargas de aguas residuales, realizadas en 2015 por los Organismos de Cuenca del Norte y Noroeste, fueron insuficientes, ya que su cobertura fue del 0.0% y 4.5%; además, la inspección a las concesiones para el uso y aprovechamiento de las aguas nacionales realizadas por el Organismo de Cuenca de la Península de Yucatán fueron limitadas, al registrar una cobertura del 8.0%.

En lo que corresponde al manejo, al 2015 la CONAGUA no emitió declaratorias de infraestructura que debe ser considerada de seguridad nacional y no contó con los censos del estado que guarda la infraestructura hidroagrícola, lo que limitó identificar las regiones en donde se presenta la mayor pérdida de agua, y con ello, realizar acciones de conservación y mantenimiento que contribuya a preservar el agua en cantidad.

En cuanto a la promoción, no fueron instrumentadas las bases de coordinación para promover una cultura del agua, porque no se han aprobado ni difundido a los Organismos de Cuenca ni a los Consejos de Cuenca, lo que limita impulsar una cultura del agua que contribuya a lograr la gobernabilidad del agua.

Respecto de la conciliación, en 2015, la CONAGUA no dispuso de un registro de conflictos relacionados con el agua, pero la ASF identificó en el Observatorio de Conflictos por el Agua en México (OCAM) del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) la ocurrencia de 7 conflictos relacionados con el agua, de los cuales 4 (Acueducto Independencia, Contaminación de Río Bacanuchi, Monterrey VI y Presa el Zapotillo) se encontraron activos en 2015; sin embargo, la CONAGUA ni los Organismos de Cuenca actuaron como conciliadores o árbitros para la solución de esos conflictos.

En cuanto a la coordinación, a 2015, la CONAGUA no actualizó ni aprobó el estatuto del servicio profesional de carrera para incorporar la normativa en materia de seguridad nacional, lo que no aseguró que el personal de las áreas de la Comisión declaradas de seguridad nacional, cumpla con la competencia para el manejo de la información, ni se ha establecido la infraestructura para la transmisión y flujo de la información, en condiciones de reserva y confidencialidad.

En lo que corresponde a la preservación, con base en un ranking elaborado por la ASF, en 2015, de los 13 Organismos de Cuenca, ningún Organismo de Cuenca cumplió con el 100.0% de las actividades sustantivas referentes a la gestión integrada de los recursos hídricos, el Organismo de Cuenca con el puntaje más elevado fue Pacífico Sur con el 44.4% (4) del total de las acciones establecidas para una adecuada gestión del recurso hídrico, mientras que el Organismo de Cuenca del Noroeste tuvo un puntaje de 0.0%. Además, ninguno de los Organismos de Cuenca estableció acciones orientados a la seguridad nacional hídrica; por lo que la gobernabilidad del agua en México es débil, ya que carece de coordinación, regulación, promoción y conciliación con un enfoque de seguridad nacional.

Consecuencias Sociales

Las acciones control, manejo, promoción, conciliación y coordinación orientadas al uso del agua realizadas fueron insuficientes para gobernar el agua, lo que no favoreció la preservación del líquido, ni su contribución a un crecimiento verde, ni a enfrentar los riesgos a la Seguridad Nacional en perjuicio de los 118.5 millones de mexicanos.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 12 observación(es), de la(s) cual(es) 1 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 11 restante(s) generó(aron): 26 Recomendación(es) al Desempeño.

Además, se generó(aron) 1 Sugerencia(s) a la Cámara de Diputados.

Dictamen

En opinión de la ASF, la CONAGUA no ha logrado que sus acciones orientadas a la gobernabilidad del agua contribuyan a preservar su cantidad, ya que prevalece la falta de un marco operativo como instancia de seguridad nacional, así como las deficiencias en la regulación, control, manejo, promoción y conciliación, aun cuando desde hace 11 años el agua está reconocida, jurídicamente, como asunto de Seguridad Nacional, lo que pone en riesgo la sustentabilidad del líquido y la seguridad nacional hídrica, en perjuicio de los 118.5 millones de mexicanos.

Con las acciones promovidas se pretende que la CONAGUA gestione las adecuaciones necesarias al marco normativo que permita que la gobernabilidad del agua se lleve a cabo con criterios de seguridad nacional; se fortalezca la coordinación de los Organismos de Cuenca con las áreas centrales de la CONAGUA, se decreten zonas de veda, reglamentadas y de reserva, y se otorguen concesiones de aprovechamientos de agua con base en la disponibilidad del agua en cuencas y acuíferos, con objeto de asegurar la preservación de la disponibilidad del agua y su sustentabilidad.

Sugerencias a la Cámara de Diputados

Para que la H. Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de Recursos Hidráulicos de la Cámara de Diputados analice la factibilidad de modificar la Ley de Aguas Nacionales o el proyecto de la nueva Ley de Aguas Nacionales para incluir los criterios de las acciones que deban ser consideradas de seguridad nacional, a fin de que asegurar que la preservación de este recurso se gobierne como asunto de seguridad nacional, conforme a los artículos 3, fracciones XXIX y XXVIII, 7, fracción I, y 14 BIS 5, fracción I, de la Ley de Aguas Nacionales.