

JRL-NFG-LCF-B000 174943

Ciudad de México, a 15 de noviembre de 2017.

Licenciado:

Mario Emilio Gutiérrez Caballero

Director General de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria - COFEMER

Presente

Expediente: 04/0076/011117

Asunto: Comentarios y observaciones a la Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) de Alto Impacto mediante la cual se justifica la emisión del anteproyecto de Decreto por el que se declara área natural protegida, con el carácter de parque nacional, la región conocida como Revillagigedo, que se localiza entre los paralelos 17° 39' 18.8" Norte y 20° 00' 31.1" Norte, y entre los meridianos 110° 04' 41.1" Oeste y 115° 28' 17.1" Oeste en el Océano Pacífico, con una superficie total de 14,808,780- 12-47.80 hectáreas.

Los presentes comentarios y observaciones al proyecto de Decreto al rubro citado, se emiten por parte de la Alianza del Pacífico por el Atún Sustentable, A.C. "Alianza", con el fin de manifestar una serie de inconsistencias y de afectaciones a los derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos "Constitución", así como contradicciones existentes a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente "LGEEPA", el Decreto por el que se declara como área natural protegida con el carácter de reserva de la biosfera, la región conocida como Archipiélago de Revillagigedo, el Decreto por el que se declara área natural protegida, con el carácter de reserva de la biosfera, la región conocida como Pacífico Mexicano Profundo, entre otras disposiciones aplicables al presente asunto. Asimismo, en virtud de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, encontramos procedente la necesidad de hacer las siguientes manifestaciones y apreciaciones:

Criterio 1: Afectación económica al sector industrial de los pescadores de atún con red de cerco. Desconocimiento del sector industrial de los pescadores de atún con cerco, como sector económicamente productivo y garante del cuidado y conservación del medio ambiente.



En virtud de lo dispuesto por la Constitución en su artículo veinticinco¹, es obligación de Estado coordinar y orientar la actividad económica nacional, garantizar el desarrollo industrial con responsabilidad social con la concurrencia tanto de los sectores públicos y privados; asimismo podrán participar dichos sectores para impulsar decisiones necesarias que afecten directamente sus intereses económicos, máxime cuando se trate de aspectos relacionados a la productividad y sustentabilidad de empresas y sectores en beneficio general del interés público, la conservación y cuidado del medio ambiente. Por lo anterior, el Decreto sujeto de análisis presentado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales "SEMARNAT", viola la obligación constitucional de alentar y proteger la actividad económica que realizan los particulares, modificando sin motivo las condiciones en las cuales se desenvuelve la actividad económica de explotación del atún, misma que ya cuenta con su explotación contralada,

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio. El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar. Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución. A fin de contribuir al cumplimiento de los objetivos señalados en los párrafos primero, sexto y noveno de este artículo, las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, deberán implementar políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de regulaciones, trámites, servicios y demás objetivos que establezca la ley general en la materia.

menoscabando así los intereses económicos que contribuyen al desarrollo de la Nación, como lo es el sector industrial de pesca de atún con red de cerco.

En este mismo sentido, es importante señalar que la prohibición que se manifiesta en el artículo noveno del Decreto, en su inciso iv, dentro del cual se prohíbe realizar actividades de aprovechamiento extractivo de flora o fauna silvestre, con excepción de la captura que tenga propósito científico, impacta negativamente a la industria de la pesca de atún con cerco, que a lo largo de 30 años ha trabajado en pro de garantizar una actividad no solo sustentable, sino además que salvaguarda el medio ambiente.

Lo anterior se soporta por los reconocimientos internacionales en los cuales se resalta que la Alianza ha demostrado su interés y apoyo a todos los programas establecidos para salvaguardar el medio ambiente, por la Comisión Interamericana del Atún Tropical "CIAT", así como en cumplimiento del Acuerdo del Programa Internacional para la Conservación de los Delfines "APICD", y por ello el *Marine Stewardship Council* "MSC" y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura "FAO" han indicado que la pesca de atún con red de cerco, se considera a nivel mundial como una práctica responsable para favorecer el ecosistema y el medio ambiente. Por una parte la Alianza obtuvo la certificación internacional MSC en cumplimiento de su estándar sustentable de pesca de atún con redes de cerco; la FAO le otorgó el reconocimiento con la Medalla Margarita Lizárraga de Pesca a la excelencia, gracias al fomento del Código de Conducta para la Pesca Responsable por su responsabilidad y productiva labor en el campo de la pesca por más de cuarenta años trabajando para salvaguardar el ecosistema y no generar un impacto negativo en el mismo².

Ahora bien, en virtud del análisis en cuanto a la afectación económica ocasionada por dicha prohibición, a continuación se presentan datos económicos muy concretos, los cuales el sector atunero ha analizado previamente y considera relevantes para su consideración.

El área de Revillagigedo es una zona de gran importancia para la pesca de atún de la flota mexicana, ya que representa aproximadamente un 10% de la captura total de atún aleta amarilla de los últimos años. Efectivamente, es un área pequeña comparativamente a las áreas de búsqueda y operación de la flota mexicana pero también es extremadamente productiva. Entre los años 2013 y 2016 según la CIAT, el volumen de la captura fue de 10,000 toneladas de atún aleta amarilla en promedio por año y de 1,000 toneladas de barrilete promedio por año, para el mismo periodo.

Para comparar estos datos, en ese mismo periodo, la captura total de aleta amarilla de México, fluctuó entre 93,323 toneladas a 120,980 toneladas; es decir, que la captura de aleta amarilla en el cuadrante propuesto para Parque Nacional corresponde anualmente a aproximadamente a un 10%, del promedio que pesca la flota atunera Mexicana en el Océano Pacífico Oriental "OPO". Por último, es importante resaltar que las 10 mil toneladas de atún aleta amarilla de individuos

² Premios de la FAO. Medalla Margarita Lizárraga. Resolución 18/97.

adultos que representa ese 10%, equivalen a 75 millones de latas anuales que contribuyen significativamente a la economía mexicana. En términos monetarios, y a un precio de venta al público de 16 pesos la prohibición que pretende el Decreto equivale a una pérdida de casi 1,200 millones de pesos, ó a 63 millones de dólares, anuales a lo largo de toda la cadena de suministro.

Como consecuencia directa de lo anterior, en la medida en la que se prohíba la pesca en la zona de amortiguamiento del área natural protegida que se propone en el Decreto, el no poder pescar en ésta área obligará a la Alianza a pescar en zonas que se encuentran más retiradas y encarecerá los costos operativos de los barcos el incremento de los días de travesía de los barcos será de aproximadamente 6 días, los cuales le costaría a la industria por día de operación por barco, un valor de 20,000 dólares (incluyendo combustibles, avituallamiento y mantenimiento de maquinaria). Al considerar que la flota atunera mexicana en el OPO cuenta con un total de 40 barcos, el costo de pesca se incrementaría en 4,8 millones de dólares por viaje; bajo el entendido que al año se realiza un promedio de 4 viajes, el costo total de captura de la flota atunera mexicana se incrementaría en 19,2 millones de dólares. Lo anterior, afectaría directamente el costo de la lata en el mercado, afectando así a los consumidores, considerando que el atún es parte de la canasta básica.

Fórmula utilizada para el cálculo de los costos anteriormente descritos:

$$10,000 \text{ toneladas} \times \text{rendimiento} \quad 49\% = 4,900 \text{ toneladas de atún para enlatar} = 75 \text{ millones de latas}$$

65 gramos de atún por lata

Un segundo aspecto de afectación económica que debe ser considerado y que no se ha analizado a fondo el obligar a la Alianza a enfrentar un incremento considerable en materia de importaciones. Ello bajo el entendido de que la industria, al no recuperar las 10,000 toneladas que no podrá pescar en el parque nacional, tendrá la necesidad de importar atún. Siendo que el atún más abundante en los mercados internacionales es el barrilete, es la especie que se importaría, presentando una diferencia de rendimiento de 7 puntos porcentuales con respecto al atún aleta amarilla, que es el que habitualmente pesca la flota mexicana.

Esas 10,000 toneladas de atún que tendrían que importarse, no tendríamos la certeza de su procedencia, lo que significa que exista un alta probabilidad de que el métodos de pesca utilizado tenga un impacto negativo mucho mayor en el ecosistema marino que el utilizado por la flota atunera mexicana.

En la siguiente fórmula, debido al menor rendimiento del 7% de la carne de atún que se tendría que importar, se reflejan los efectos negativos en la producción de latas, representando 10 millones de latas menos o una afectación económica directa por el menor rendimiento de 3,3 millones de dólares.

10,000 toneladas Aleta Amarilla	X rendimiento	49%	= 4,900 toneladas de atún para enlatar	= 75 millones de latas
			<u>65 gramos de atún por lata</u>	
10,000 toneladas barrilete	X rendimiento	42%	= 4,200 toneladas de atún para enlatar	= 65 millones de latas
			<u>65 gramos de atún por lata</u>	
700 toneladas	=	1,666 toneladas	de atún X 2,000	dólares = 3,3 millones de dólares
<u>42%</u>		adicionales	tonelada	
rendimiento				

A esto habría que añadir que el reducir las capturas de la flota mexicana sólo lleva a los productores a depender de proveedores extranjeros, con los efectos negativos que ello implica a nivel de Seguridad Alimentaria, costo de la materia prima y deslocalización de empleos por "exportación" de procesos de transformación a terceros países.

En consecuencia, el Decreto desconoce la afectación económica que tendría que soportar la industria atunera debido a la prohibición propuesta, sin hacer una debida diligencia del análisis económico de impacto, que no solo ocasionaría un menoscabo a la economía mexicana, como ya se expuso, sino que además contraría lo dispuesto por la Constitución.

Por tal motivo, una vez más y pese a la negativa de la SEMARNAT de sentarnos en una mesa de trabajo para analizar el Decreto y estudiar la viabilidad de un proyecto que sea no solo ambientalmente sino económicamente sustentable para la industria, la sociedad y las Instituciones; requerimos al Ejecutivo Federal a la apertura de diálogos y mesas de trabajo conjunto con los actores involucrados para generar programas y planes que satisfagan las necesidades de todos.

Criterio 2: Prohibición de extracción de atún con red de cerco en la zona de Revillagigedo

En cuanto a la prohibición directa del Decreto³ presentado por la SEMARNAT, y que como se mencionó anteriormente prohíbe el realizar las actividades de aprovechamiento extractivo en la zona de Revillagigedo, ello contraría lo dispuesto por la LGEEPA, en su artículo 47 Bis, inciso b, en la cual se establece que en las zonas de amortiguamiento se podrá hacer un aprovechamiento sustentable de los recursos bajo el supuesto en el cual dicho aprovechamiento de la zona se haya

³ Decreto por el que se declara área natural protegida, con el carácter de parque nacional, la región conocida como Revillagigedo, que se localiza entre los paralelos 17° 39' 18.8" Norte y 20° 00' 31.1" Norte, y entre los meridianos 110° 04' 41.1" Oeste y 115° 28' 17.1" Oeste en el Océano Pacífico, con una superficie total de 14,808,780- 12-47.80 hectáreas.

realizado de manera tradicional y continua, utilizando métodos tradicionales enfocados a la sustentabilidad, como es el caso de la pesca de atún con red de cerco.

Ahora bien, por más de 30 años la flota atunera mexicana ha pescado en esta zona sin ocasionar daños ambientales, lo que ha sido demostrado por el cumplimiento riguroso de la normatividad nacional e internacional establecida, como es el caso de todos los programas establecidos por la CIAT, incluyendo el APICD.

Como referente histórico, podemos resaltar que la pesquería de túnidos⁴, se estableció en el territorio mexicano en 1927 en aguas de la actual Zona Económica Exclusiva “ZEE” de México (zona posteriormente reconocida). Dichos procesos tradicionalmente se han llevado a cabo en la zona conocida como Revillagigedo.

Ahora bien, por su parte la FAO, clasifica como un arte de pesca responsable al uso de la red de cerco y reconoce que es una técnica utilizada ya hace varios años. Utilizando un gráfico comparativo, estableció lo siguiente respecto de sus efectos⁵:

CUADRO 1
Estimación generalizada de los efectos de la pesca sobre el ecosistema de los diferentes métodos de pesca - en una escala del 1 (no favorable) al 10 (favorable) con respecto a los diferentes factores relacionados con el ecosistema

Efectos ecosistema y artes de pesca	Selección de tallas	Selección de especies	Mortalidad incidental	Pesca fantasma	Efectos hábitat	Eficacia energética	Calidad de la captura	Índice de efecto sobre ecosistema
Agalleras	6	4	5	1	7	8	5	5,4
Tirerollos	2	3	5	3	7	8	5	4,7
Línea de mano	4	4	6	10	9	9	9	7,3
Palangres	6	5	6	9	8	8	6	7,1
Nasas	7	7	9	3	8	8	9	7,3
Trampas	5	5	6	8	9	9	9	7,6
Lanza, arpón	6	6	5	10	10	8	6	8,4
Arrastre pelágico	4	7	3	9	9	4	8	6,3
Arrastre demersal	4	4	6	9	2	2	6	4,7
Arrastre de viga	4	4	6	9	2	1	6	4,6
Arrastre de camarón	1	1	7	9	4	2	6	4,3
Red de tiro	5	5	6	9	4	5	8	6,0
Red de cerco	-	7	5	9	9	8	8	7,7
Chinchorro	2	2	5	10	6	9	9	6,1

Los resultados del estudio realizado por Asmund Bjordal del Instituto de Investigación Marina, Bergen, Noruega, arrojan que el uso de red de cerco tiene un índice muy favorable para el ecosistema. Se puede concluir que es la segunda modalidad de pesca más favorable para generar un impacto positivo al ecosistema. Así mismo los indicadores muestran como dicha práctica tiene un efecto altamente positivo en el hábitat.

Ahora bien, a la luz del Decreto se puede concluir que el artículo noveno del Decreto en el cual se está prohibiendo la realización de actividades de aprovechamiento extractivo de flora o fauna

⁴ CONAPESCA. Dirección General de Ordenamiento Pesquero y Acuícola. Martín Botello Ruvalcaba y Raúl Villaseñor Talavera. Capítulo 6. Pesquería de Túnidos en el Océano Pacífico.

⁵ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura – FAO. Guía del Administrador pesquero. Capítulo 2 Uso de medidas técnicas en la pesca responsable: regulación de artes de pesca.

silvestre contraviene lo dispuesto por una Ley General, ya que dentro del análisis, el uso de red de cerco, se ubica dentro de los usos tradicionales y permitidos por la LGEEPA.

Criterio 3: Permisibilidad del turismo de bajo impacto, sin tener en cuenta que no existe una regulación a los mismos y que actualmente la zona se está viendo afectada por pesca ilegal disfrazada de turista

El Decreto presentado por la SEMARNAT, menciona lo siguiente:

Consideraciones (...) Que es de interés general que la riqueza natural terrestre y marina de ambas áreas naturales protegidas se conserve, no solo por su belleza e importancia para el medio ambiente, sino en beneficio de las generaciones futuras que encontrarán en ellas sitios con valiosa información natural, geológica o genética, así como superficies que brindan importantes servicios ambientales, por lo que se requieren esquemas de protección que garanticen la existencia y evolución de los elementos naturales presentes en ambas áreas, por su enorme valor científico y biológico,

(...) Artículo Séptimo: Dentro de las zonas de amortiguamiento del parque nacional Revillagigedo podrán realizarse las siguientes actividades: IV. Turismo de bajo impacto ambiental;

En la parte que motiva el Decreto se menciona que lo que se pretende con éste, es garantizar la conservación del medio ambiente tanto terrestres como marino de la zona de Revillagigedo protegida por la UNESCO como Patrimonio de la Humanidad, y así mismo garantizar la protección de los elementos naturales que se encuentran en dicha área. Al respecto se puede apreciar que a lo largo del Decreto no se establece cómo se va a lograr dicha protección, solo se establecen restricciones y prohibiciones, que en sí mismas no constituyen un plan de acción para garantizar la salvaguarda del área establecida.

Un tema de especial preocupación en la actualidad, es la pesca ilegal que ha venido azotando a la zona⁶. Denuncias por parte de organizaciones civiles, expresan su especial preocupación por la pesca ilegal por parte de aparentes turistas que llegan a la zona para la extracción de especies, entre ellas algunas que se encuentran en vía de extinción.

Por lo anterior, se genera el segundo argumento que es el de la permisibilidad del Decreto del turismo de bajo impacto ambiental. Si por una parte el Decreto no es claro en cuanto al análisis y las acciones a seguir para contrarrestar el fenómeno de la pesca ilegal por parte de aparentes

⁶ <http://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/nacional/2017-02-27/denuncian-saqueos-vida-marina-el-archipelago-revillagigedo/>
<http://www.lanetanoticias.com/101240/pelagic-life-denuncia-pesca-ilegal-en-la-zona-protegida-de-revillagigedo>
http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=i&q=&esrc=s&source=web&cd=13&ved=0ahUKewiHtczQnr7XAhVlrIQKHd7uAvkQFghjMAw&url=http%3A%2F%2Fwww.profepa.gob.mx%2Finnovaportal%2Fv%2F5141%2F1%2Fmx.wap%2Frefuerza_pr_ofepa_vigilancia_en_biosfera_natural_del_archipelago_de_revillagigedo.html&usg=AOvVaw2sTOGsUxLAScp_FBJbcpis

turistas, tampoco define qué se puede entender como turismo de bajo impacto y mucho menos cuál será su control.

Nuevamente en la LGEEPA, en su artículo 48 Bis, numeral I, inciso b, menciona que en subzonas de uso restringido se permitirá el turismo de bajo impacto ambiental que no implique modificaciones a las características naturales y originales de la zona. Ahora bien, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas "CONANP", define el turismo de bajo impacto como: (...) *Es aquel turismo donde sus actividades e infraestructura respeta la capacidad de carga, intensidades de uso establecidas y/o límites de cambio aceptable determinados para la zona o sitio donde se desarrollan, y por consecuencia sus impactos negativos son controlados y manejados*⁷.

Teniendo en cuenta las anteriores definiciones, y sobretodo evidenciando nuevamente la laguna jurídica del Decreto en cuanto a la definición de turismo de bajo impacto, se debe cuestionar si ese turismo que según el Decreto será permitido dentro de la zona natural protegida no sea un turismo que como en la práctica se ha dado, se vincule a la pesca ilegal y que por lo tanto no afecte la zona de manera considerable.

Esta laguna jurídica da cuenta de una efectiva desprotección a los derechos humanos consagrados en el artículo cuarto de la Constitución, el derecho a un ambiente sano, ya que deja abierta la puerta a que el turismo no definido dentro del Decreto afecte la zona a tal punto que el daño ecológico ocasionado sea irreversible para el ecosistema que se pretende proteger.

El Decreto en sí mismo está encaminado a salvaguardar los intereses de un supuesto turismo sustentable, sin tomar en cuenta que afecta la actividad de explotación de la industria atunera, misma que es estrictamente regulada por disposiciones normativas que precisamente salvaguardan la integridad de los ecosistemas y conservan la biodiversidad de los mismos, por lo cual no hay una motivación que justifique la emisión del Decreto que nos ocupa.

Atentamente,



Mariana Ramos Sánchez

Alianza del Pacífico por el Atún Sustentable A.C.

(Maratún S.A. de C.V., Martuna S.A. de C.V., Hersea S.A. de C.V., Pesca Azteca S.A. de C.V., Maz Pesca S.A. de C.V., y Pesca Chiapas S.A. de C.V)

⁷ CONANP. Estrategia Nacional para un Desarrollo Sustentable de Turismo y la Recreación en las Áreas Protegidas de México.