

## ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO

### Programa de Manejo de la Reserva de la Biosfera Isla Guadalupe

#### ANEXO 4

#### 4. SEÑALE Y COMPARE LAS ALTERNATIVAS CON QUE SE PODRÍA RESOLVER LA PROBLEMÁTICA QUE FUERON EVALUADAS, INCLUYENDO LA OPCIÓN DE NO EMITIR LA REGULACIÓN. ASIMISMO, INDIQUE PARA CADA UNA DE LAS ALTERNATIVAS CONSIDERADAS UNA ESTIMACIÓN DE LOS COSTOS Y BENEFICIOS QUE IMPLICARÍA SU INSTRUMENTACIÓN.

ALTERNATIVA	ANÁLISIS
<p><b>No emitir regulación alguna</b></p>	<p>En opinión de esta Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas resulta inviable la opción de no emitir la regulación propuesta debido a que se tiene identificada dentro del área natural protegida, la necesidad de modificar las reglas administrativas referentes a la pesca deportivo recreativa, así como la observación de tiburón blanco, principalmente. Por lo anterior resulta necesaria la publicación de la Modificación del Programa de Manejo a fin de lograr los objetivos específicos de conservación para los que fue creada la Reserva de la Biosfera.</p> <p>Del mismo modo, la inclusión, ampliación, precisión y modificación de las reglas administrativas que se publicarán bajo Acuerdo Secretarial pretenden dar mayor certidumbre a los particulares que realizan actividades turísticas en la Reserva de la Biosfera y a los usuarios que lo visitan. Las reglas se constituyen como una herramienta de manejo que busca maximizar el nivel de satisfacción del visitante dentro del área natural protegida, al tiempo que se minimiza el impacto ambiental derivado de las actividades de visitación y se garantiza su seguridad al encontrarse bajo supervisión. Por lo que se concluye lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Si no se modifica el Programa de Manejo la Reserva de la Biosfera, la pesca deportivo recreativa puede poner en riesgo a las especies como las toninas, ya que están en competencia directa con algunas de las especies objetivo de la pesca deportivo-recreativa, por lo que, de seguir esta actividad al ritmo actual, las toninas estarían expuestas a disminuir su población, además la realización de esta actividad ha sido la base para realizar capturas con métodos no permitidos como las redes de arrastre, lo que genera pesca incidental de especies que pueden estar en riesgo, además de que la actividad se realiza sin las autorizaciones correspondientes, por lo que resulta necesaria su prohibición para evitar que la realización de la actividad se torne perjudicial para el ecosistema.</li> <li>• Se requiere actualizar la regulación de la observación del tiburón blanco, ya que los estándares señalados en el programa de manejo vigente necesitan modificarse para incrementar la seguridad de los usuarios y evitar generar mayor estrés en los tiburones que son observados, así como afectaciones en su salud y comportamiento.</li> <li>• Las restricciones al buceo, excepto para fines de investigación o bajo la modalidad "hooka" para la observación de tiburón blanco, se debe al alto riesgo de sufrir un accidente (como ahogamiento) en la Reserva de la Biosfera, ya que por su condición y ubicación, existen fuertes corrientes marinas que ponen en alto riesgo a los usuarios que realizan esa actividad; y debido a ese riesgo, se precisa en la regla 40 de la modificación que es necesario un botiquín de primeros auxilios, equipo de oxigenoterapia, agua potable suficiente, boyas y banderas que indiquen la zona de buceo al público, esto para asegurar la integridad de los buzos.</li> <li>• Se requiere la actualización de diferentes reglas de acuerdo a las disposiciones jurídicas vigentes, para dar certidumbre jurídica a los particulares. Este es el caso de la</li> </ul>

## ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO

### Programa de Manejo de la Reserva de la Biosfera Isla Guadalupe

#### ANEXO 4

ALTERNATIVA	ANÁLISIS
	<p>actualización de las definiciones presentes en la regla 3, las normas oficiales mexicanas presentes en la regla 39, o la inclusión de la precisión de la Secretaría de Marina como institución con facultades para la inspección y vigilancia en la Reserva de la Biosfera.</p>
Otras	<p>No se consideró ninguna alternativa, toda vez que la elaboración del Programa de Manejo es una obligación legal y expresa a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, por conducto de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas establecida en los Artículos 65 y 66, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y de los Artículos del 72 al 76, de su Reglamento en Materia de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), así mismo, la modificación de los Programas de Manejo se contempla en los artículos 77 a 79 del citado reglamento.</p> <p>La CONANP considera que, en caso de que no existiera la obligación legal de expedir un Programa de Manejo, la mejor forma de regular de forma específica las actividades al interior de las áreas naturales protegidas sería un instrumento de similar naturaleza, en el que se determinen las estrategias de conservación, delimitaciones territoriales, lineamientos, usos y aprovechamiento de los ecosistemas dentro de las áreas naturales protegidas, y al existir un Programa de Manejo vigente para la Reserva de la Biosfera, y el fundamento legal para realizar las modificaciones al mismo, es la mejor alternativa la modificación de dicho Programa en vigencia.</p> <p>Cabe señalar que a nivel internacional, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, principal instrumento de carácter internacional y vinculante para quienes como México, lo han ratificado, establece como uno de los mecanismos para garantizar la conservación “in situ” de los ecosistemas, hábitats naturales y el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales, el establecimiento de estrategias y programas similares que aseguren la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica.</p> <p>A nivel mundial dichos Programas se han conceptualizado como planes o programas de manejo, programas de conservación, programas de conservación y manejo, planes rectores o planes directores entre otros, cuyas estructuras y alcances guardan similitudes con el anteproyecto regulatorio propuesto. La viabilidad y oportunidad del instrumento se refuerzan con la confirmación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Controversia Constitucional 72/2008, mediante sentencia publicada el 18 de julio de 2011, en el Diario Oficial de la Federación, la cual menciona que: “Los instrumentos a través de los cuales se materializa esta competencia, son la Declaratoria y el Programa de Manejo correspondiente” (Revisar el texto alusivo a la Controversia que nos ocupa, en la sección de anexos de la presente MIR).</p>
Esquemas de autorregulación	<p>De conformidad con lo establecido en el Art. 38 de la LGEEPA, los instrumentos de autorregulación en materia ambiental se refieren a la participación voluntaria de los agentes económicos o destinatarios de las regulaciones ambientales, en el desarrollo de procesos voluntarios de autorregulación, a través de los cuales mejoren su desempeño ambiental, respetando la legislación y normatividad vigente en la Materia y se comprometan a cumplir mayores niveles, metas o beneficios en materia de protección ambiental. En síntesis se busca que la Autoridad incentive acciones que permitan a los agentes privados alcanzar objetivos de la política ambiental, superiores a los previstos en la normatividad ambiental establecida. Este instrumento no se considera como alternativa en esta etapa pues es facultad y obligación de esta Comisión Nacional el establecer las reglas específicas para el manejo y la conservación de la Reserva de la Biosfera, así como la regulación territorial de actividades, usos y aprovechamientos, garantizando su aplicación, para después incentivar un cumplimiento voluntario más estricto. También el área natural protegida al contar con un programa de manejo vigente, está sujeta que lleven a cabo las actividades que en él se fijaron como permitidas. Cabe señalarse que al realizarse la evaluación de la</p>

## ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO

### Programa de Manejo de la Reserva de la Biosfera Isla Guadalupe

#### ANEXO 4

ALTERNATIVA	ANÁLISIS
	<p>efectividad del programa de manejo se concluyó que las condiciones naturales y originales del área se preservan y que las acciones de conservación han sido exitosas, y que la subzonificación es la óptima, sin embargo resulta necesaria la prohibición de la pesca deportiva recreativa, y la modificación de las reglas referentes a la observación de tiburón blanco.</p>
<p><b>Esquemas voluntarios</b></p>	<p>La valoración económica de los recursos naturales se dificulta porque los bienes y servicios ambientales en general, carecen de mercado, es decir, no existe un mecanismo que les asigne un precio como expresión de valor. Para que el adoptar esquemas voluntarios de protección, conservación y explotación racional de recursos naturales fuera eficiente como instrumento de política pública resultan necesarias las siguientes condiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Que los agentes privados involucrados identifiquen el valor de mercado de los bienes y servicios ambientales a través del sistema de precios. Ello para que el cambio en su conducta en favor de la conservación de los recursos naturales se traduzca en un beneficio económico cuantificable para ellos.</li> <li>• Que identifiquen e internalicen el hecho de que su conducta respecto al uso o aprovechamiento de un recurso natural en el presente, puede perjudicar su uso o aprovechamiento en el futuro.</li> </ul> <p>Estos esquemas no se consideraron como alternativa regulatoria pues estas condiciones no se cumplen y en general, observamos que los agentes maximizan sus beneficios privados sin considerar afectaciones a los beneficios de terceros (externalidades negativas). Por ello, la regulación social directa en Materia Ambiental (dentro de la que se considera el anteproyecto regulatorio), que permita maximizar los beneficios sociales, resulta justificada, ya que en general se observa la formación de dos grupos. Por un lado los que plantean realizar de cierta manera los usos y aprovechamientos de los recursos naturales a partir de mecanismos normativos o administrativos para obtener satisfactorios; y un segundo grupo que se conduce libremente. Ambos grupos, presentan tasas de descuento diferentes, debido al horizonte de aprovechamiento que considera el agente.</p> <p>Aquellos que se sujetan a esquemas voluntarios suelen tener la expectativa de la conservación de los recursos a largo plazo, es decir una tasa de descuento menor, en comparación con aquéllos que buscan el beneficio de corto plazo, es decir una tasa de descuento muy alta con el fin de obtener ganancias más rápido. Generalmente los agentes en esquemas voluntarios cuentan con títulos de propiedad y por tanto seguridad jurídica, física y económica a largo plazo. En contraparte los que se conducen libremente, carecen de propiedad y seguridad.</p> <p>El agente supervisor puede imponer reglas a los participantes, así como establecer mecanismos de castigo-reparación ante el incumplimiento, sin embargo existen altos costos de vigilancia y exclusión del aprovechamiento de los recursos para los que no pertenecen al grupo, lo que genera conflictos sociales, que derivan en detrimento ambiental, motivo por el cual no se considera una opción viable para la conservación.</p>

## ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO

### Programa de Manejo de la Reserva de la Biosfera Isla Guadalupe

#### ANEXO 4

ALTERNATIVA	ANÁLISIS
<p><b>Incentivos económicos.</b></p>	<p>Los problemas ambientales se pueden interpretar desde el punto de vista económico, como fallas de mercado que generan externalidades negativas. Ello se refiere a que los agentes económicos, como resultado de sus actividades, generan efectos sobre terceros y no compensan estos daños, transfiriendo los costos de sus actividades hacia otros individuos, a la sociedad en su conjunto e incluso a generaciones futuras. Uno de los instrumentos de política ambiental que se propone para corregir este problema de externalidades negativas es el de la aplicación de instrumentos económicos, ya sea de carácter fiscal (impuestos y subsidios), financiero (créditos, fianzas, seguros de responsabilidad civil, fondos o fideicomisos) o de mercado (concesiones, autorizaciones, licencias y permisos).</p> <p>El propósito de la aplicación de los incentivos económicos es internalizar los costos ambientales de las decisiones y actividades privadas. La idea es que los particulares, a través de la política pública, reciban señales adecuadas para incorporar a sus objetivos, motivaciones permanentes para hacer un manejo sustentable de los recursos naturales a cambio de un beneficio económico de corto plazo. Esto debería convertirse en un mecanismo automático de corrección de externalidades. Sin embargo, no se han considerado como alternativa a la regulación propuesta pues se trata de mecanismos que requieren de diseños específicos y asignaciones fiscales importantes, así como de la intervención de agentes financieros o terceros administradores de fondos con los crecientes costos asociados para la Administración Pública. Así mismo no se observa un fuerte vínculo operativo entre la autoridad fiscal y la autoridad ambiental para coordinar estos instrumentos y puede darse la incoherencia entre estructuras de incentivos entre diferentes sectores.</p> <p>Estos esquemas pueden conducir a una asignación ineficiente e inequitativa de los recursos naturales en forma sistemática. Sucede cuando se emite señales erróneas a la economía que indican a la sociedad que los recursos naturales cuestan menos de lo que el mercado asignaría. Forman parte de incentivos no orientados a la conservación, sino, al fomento de actividades nuevas o estratégicas.</p> <p>Los incentivos económicos alineados a la política de conservación, se constituyen como una herramienta efectiva para fomentar actividades alternativas, así como para desarrollar capacidades que permitan la conservación del medio ambiente como una oportunidad para su modernización o creación, en un nuevo campo de actividades económicas y generación de empleo, en el desarrollo de negocios, actividades no extractivas y en el aprovechamiento sustentable de recursos naturales, culturales y energéticos. Por lo que no se consideró como una opción, ya que resultó más viable la modificación del Programa de Manejo bajo el fundamento jurídico que permite realizarlo.</p>
<p>Elaboración: Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas – Dirección General de Conservación para el Desarrollo.</p>	