

ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO

Programa de Manejo del Parque Nacional Bahía de Loreto

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
No emitir regulación alguna	En opinión de esta Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas resulta inviable la opción de no emitir la regulación propuesta debido a que es necesario adecuar la delimitación, extensión y ubicación de las zonas de manejo establecidas en el Programa de Manejo vigente para cumplir con las necesidades de conservación que se requieren. Ello debido a que la intensidad actual así como las perspectivas futuras para las actividades de pesca comercial, pesca deportiva, actividades turísticas y desarrollo costero, requieren la redefinición de las subunidades geográficas en donde se llevan a cabo, así como el establecimiento de directrices de uso, específicas a los requerimientos particulares de conservación, restauración y manejo. Así mismo resulta necesario adecuar la estructura del documento a fin de facilitar la evaluación de los componentes y subcomponentes y la sistematización de la información para valorar el estado de conservación del Parque a través del análisis de cada uno de los objetos de conservación, actualizar la descripción de los objetivos específicos del Programa, el diagnóstico, la problemática, las líneas estratégicas de planeación, el listado de Normas Oficiales Mexicanas aplicables a las actividades del Parque y el listado de flora y fauna, así como las reglas administrativas aplicables a los usuarios del Parque. 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 el Parque Nacional y a los usuarios que lo visitan. Las reglas se constituyen como una herramienta de manejo para 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.
Otras	No se consideró ninguna alternativa, toda vez que la Modificación de un 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 77, 78 y 79 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas, una vez que se ha identificado la existencia de alguna de las condiciones señaladas en el artículo 78 arriba citado, y que impiden el cumplimiento de los objetivos de conservación del Área Natural Protegida. Es importante señalar que en opinión de esta Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas no resulta viable buscar otra alternativa regulatoria, en

ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO

Programa de Manejo del Parque Nacional Bahía de Loreto

ALTERNATIVA	ANÁLISIS
	virtud de que se estaría en contra del Principio de Legalidad, conforme al cual la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le permite. 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 rector 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 protegidas. Al existir un Programa de Manejo vigente para el Parque Nacional Bahía de Loreto, y el fundamento legal para realizar las modificaciones al mismo en tiempo y forma, resulta la mejor alternativa la modificación de dicho Programa en vigencia. Cabe señalar que a nivel internacional, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, 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 al Programa de Manejo que aseguren la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica. 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 el apartado 5 del presente análisis de impacto regulatorio).
Esquemas de autorregulación	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 del Parque Nacional Bahía de Loreto, 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 a que se lleven a cabo las actividades que en él se fijaron como permitidas, por lo que incentivar la autorregulación no es una opción viable.

ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO

Programa de Manejo del Parque Nacional Bahía de Loreto

ALTERNATIVA	ANÁLISIS
Esquemas voluntarios	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: • 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. • 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. 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 satisfactores; y un segundo grupo que se conduce libremente. Ambos grupos, presentan tasas de descuento diferentes, debido al horizonte de aprovechamiento que considera el agente. 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. 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.
Incentivos económicos.	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). El propósito de la aplicación de los incentivos económicos es internalizar los costos ambientales de las decisiones y

ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO

Programa de Manejo del Parque Nacional Bahía de Loreto

ALTERNATIVA	ANÁLISIS
	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 debe 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. 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. 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.
Elaboración: Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas – Dirección General de Conservación para el Desarrollo.	