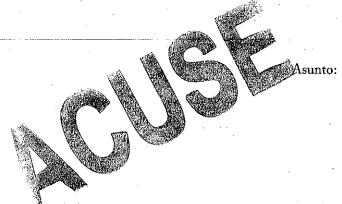


Of. No. COFEME/16/2759



Se emite Dictamen Total, con efectos de final, respecto del anteproyecto denominado Acuerdo por el que se establece la cuota de captura para el aprovechamiento del Marlín Azul (Makaira nigricans) y el Marlín Blanco (Tetrapturus spp), en aguas de jurisdicción federal del Golfo de Méxica y Mar Caribe para los años 2016, 2017 y 2018.

Ciudad de México, a 11 de julio de 2016

LIC. RICARDO AGUILAR CASTILLO

Subsecretario de Alimentación y Competitividad

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentaçion

Presente

011422 OIRECCION GENERAL DE RECURSOS MATERIALES INMUEBLES Y SERVICIOS

Me refiero al anteproyecto denominado Acuerdo por el que se establece la cuota de capturo para el aprovechamiento, del Marlín Azul (Makaira nigricans) y el Marlín Blanco (Tetrapturus spp), en aguas de jurisdicción federal del Golfo de México y Mar Caribe para los años 2016, 2017 y 2018, así como a su formulario de manifestación de impacto regulatorio (MIR), ambos instrumentos remitidos por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y recibidos en esta Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) 27 de junio de 2016 a través del Sistema Informático de la MIR¹.

Sobre el particular, de acuerdo con la información proporcionada por la SAGARPA en la MIR, esta COFEMER resuelve que el anteproyecto en comento se sitúa en los supuestos señalados en el artículo 3, fracción II, así como 4 del Acuerdo de Calidad Regulatoria (ACR) (i.e. las dependencias y organismos descentralizados podrán emitir o promover la emisión o formalización de regulación cuando demuestren que con la emisión de la misma cumplen con una obligación establecida en la ley, así como en reglamento, decreto, acuerdo u otra disposición de carácter general expedidos por el titular del Ejecutivo Federal); ello, en razón de que la SAGARPA manifestó la obligación establecida en el artículo 8, fracciones III y IV, de la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables (LGPAS), en donde se señala que corresponde a dicha Secretaría "establecer las medidas administrativas y de control a que deban sujetarse las actividades de pesca y acuacultura", así como "establecer los volúmenes de captura permisible", entre otras.

Asimismo, se observa que el anteproyecto de referencia cumple con el supuesto de excepción previsto por el artículo 3, fracción III del ACR (i.e. con la emisión de la regulación atienda a compromisos internacionales); lo anterior, toda vez que dicha Secretaría identificó que con la emisión del anteproyecto de mérito se atenderá al compromiso contraído con de la Comisión Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico (ICCAT),

www.cofemersimir.gob.mx





en lo referente a la Recomendación 15-05, para un mayor reforzamiento del Plan de Recuperación de los stocks de marlín azul (*Makaira nigricans*) y de marlín blanco (*Tetrapturus spp*), donde se establece como límite de captura anual 2,000 toneladas para el stock de marlín azul y 400 toneladas para el stock de marlín blanco, a repartirse entre las naciones que comparten ambos recursos, para los años 2016, 2017 y 2018.

En virtud de lo anterior, el anteproyecto y su MIR se sujetan al proceso de mejora regulatoria previsto en el Título Tercero A de la LFPA, derivado de lo cual, con fundamento en los artículos 69-E, 69-G, 69-H, primer párrafo y 69-J de dicho ordenamiento, esta Comisión tiene a bien emitir el siguiente:

DICTAMEN TOTAL

I. Consideraciones generales

México está catalogado como uno de los países del mundo con mayor potencial de producción pesquera debido a que dispone de litorales que, en su conjunto, suman más de once mil kilómetros de extensión, siendo uno de los más grandes a nivel mundial. En este sentido, la producción pesquera muestra importantes variaciones temporales, explicadas principalmente por las diferencias anuales de la captura oceánica: entre 1990 y 2013 la producción pesquera anual promedió 1.5 millones de toneladas (incluyendo a la captura y acuacultura), y osciló entre los 1.2 y 1.8 millones de toneladas en 1993 y 2009, respectivamente (Gráfica 1). Su producción coloca a México como uno de los veinte mayores productores en el mundo, con cerca del 1% de la captura total para 2012².



Gráfica 1. Producción pesquera nacional (captura).

Fuente: Elaboración propia con datos del Anuario Estadístico de Acuacultura y Pesca, CONAPESCA.

² Organización para las Naciones Unidas para Alimentación y la Agricultura (FAO).

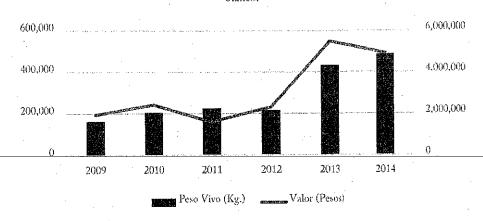






Al respecto, dentro de los productos que se extraen, para el año 2013 se observa que la pesquería de especies como el marlín azul (Makaira nigricans) y de marlín blanco (Tetrapturus spp) representa alrededor del 35.2% del total que la producción pesquera nacional por captura. De lo anterior, para el año 2014 aportó un total de \$4, 915,426.02 millones de pesos (Gráfica 2), lo que colocó a México como uno de los países con mayor extracción de estas especies dentro del continente.

Gráfica 2: Producción histórica de la pesquería de marlín azul y marlín blanco.



Fuente: Elaboración propia con datos del Anuario Estadístico de Acuacultura y Pesca, CONAPESCA.

En este sentido, la captura de este tipo de peces espada se lleva a cabo a través de embarcaciones medianas y su producción se compone principalmente por la extracción marlín azul y blanco en mayor medida y marlín rayado y negro en una proporción menor al 1%. Derivado de lo anterior, el incremento de la demanda por el bien en cuestión ha propiciado que su captura se eleve notablemente, ocasionando así que se enfrente a mayores tasas de explotación y de captura incidental por encima de todos los puntos de referencia biológicos. En este sentido, de acuerdo con la última evaluación realizada por el Instituto Nacional de Pesca (INAPESCA), la captura incidental de marlín azul y de marlín blanco representa aproximadamente el 14% de la captura total realizada por la flota atunera con palangre en el Golfo de México.

En este tenor, con el fin de inducir al óptimo aprovechamiento de marlín azul y marlín blanco, el 24 de diciembre de 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Acuerdo por el que se establece la cuota de captura para el aprovechamiento del marlín azul (Makaira nigricans) y el marlín blanco (Tetrapturus spp.), en aguas de jurisdicción federal del Golfo de México y Mar Caribe para los años 2013, 2014 y 2015³, en el cual se establecieron por primera vez las cuotas de captura a distribuirse entre la pesca incidental de la flota de palangre atunero y la flota deportivo-recreativa.

³ Publicado en el DOF el 24 de diciembre de 2013.





Asimismo, el día 16 de abril de 2014 se publicó en el DOF, la Norma Oficial Mexicana NOM-023-SAG/PESC-2014, que regula el aprovechamiento de las especies de túnidos con embarcaciones palangreras en aguas de jurisdicción federal del Golfo de México y Mar Caribe, con el fin de establecer las disposiciones para el aprovechamiento y exclusión de las especies incidentalmente capturadas, entre ellas el marlín azul (Makaira nigricans) y el marlín blanco (Tetrapturus spp.).

Por otra parte, la COFEMER observa que la ICCAT, de la cual México forma parte desde el año 2002⁴, es la organización pesquera intergubernamental responsable de la conservación de los túnidos y especies afines en el Océano Atlántico y mares adyacentes, la cual recopila estadísticas pesqueras de sus miembros que pescan dichas especies en el Océano Atlántico, coordina la investigación, incluyendo evaluaciones de stock, desarrolla asesoramiento en materia de ordenación pesquera y facilita los mecanismos para que las partes contratantes acuerden medidas de ordenación pesquera pertinentes.

Por otra parte, se tiene que durante la 24² Reunión Ordinaria de la ICCAT, celebrada en St. Julians Malta del 10 al 17 de noviembre de 2015, se aprobó la Recomendación 15-05 para un mayor reforzamiento del Plan de Recuperación de los stocks de marlín azul (*Makaira nigricans*) y marlín blanco (*Tetrapturus spp*) por medio del establecimiento de una cuota de captura anual de 2,000 toneladas para el stock de marlín azul y de 400 toneladas para el marlín blanco, a repartirse entre las naciones que comparten los recursos, para los años 2016, 2017 y 2018.

En este sentido, el INAPESCA a través de su Opinión Técnica número RJL/INAPESCA/DGAIPA/213/2016, ha determinado viable que México adopte lo resuelto en dicha Recomendación 15-05 del ICCAT.

Sobre el particular, la COFEMER observa que el presente anteproyecto busca establecer políticas de ordenamiento y administración pesquera de México, que coadyuven a mantener la sustentabilidad y sostenibilidad de los recursos acuícolas a los que las embarcaciones mexicanas tienen acceso.

Bajo esta perspectiva, desde el punto de vista de la mejora regulatoria, esta Comisión considera adecuado que la SAGARPA promueva la emisión de regulaciones en materia de conservación y sustentabilidad de especies marinas, a fin de que la explotación de dichos recursos se lleven a cabo en forma racional, con un enfoque sustentable, para el mantenimiento y la recuperación de los niveles de biomasa de las especies.

II. Objetivos regulatorios y problemática

De acuerdo con la información contenida en la MIR correspondiente y de conformidad con lo que se ha señalado anteriormente, se advierte que el anteproyecto en trato surge de la necesidad de reforzar el plan de recuperación de los stocks de marlín azul y el marlín blanco; lo anterior, toda vez que tras la evaluación del Comité Permanente de Investigación y Estadísticas (SCRS) de la ICCAT, sobre el stock disponible de marlín azul, indicó está

⁴ Adscrito a través del Decreto promulgatorio del Convenio Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico, propuesto por la Comisión Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de julio de 2002.









sobreprescado y que aún persiste la tendencia decreciente en la biomasa⁵. Asimismo, para el caso del marlín blanco, en la evaluación del stock realizada por el SCRS en 2012, se observa que el stock continúa sobrepescado, además de que existe incertidambre respecto a la composición por especies capturadas y a la magnitud real de la captura, debido a problemas de identificación existentes entre el marlín *Tetrapturus albidus* frente al *Tetrapturus spp*.

Por lo anterior, es que la SAGARPA consideró "necesario el establecimiento de límites de mortalidad total para los stocks de dichas especies, con el objetivo de mantener las poblaciones en niveles que permitan la captura máxima sostenible (generalmente denominada rendimiento máximo sostenible o RMS)".

Bajo esta perspectiva, esa Secretaría manifestó que la presente propuesta regulatoria tiene como objetivo establecer una cuota de captura a distribuirse entre la captura incidental de la flota de palangre atunero y la flora deportivo-recreativa, para la pesquería de marlín azul de 70 toneladas y 25 toneladas de marlín blanco por año, durante los años 2013, 2014 y 2015, con el fin de incidir positivamente sobre la cantidad de ejemplares reproductores de marlín azul (Makaira nigricans) y marlín blanco (Tetrapturus spp).

Al respecto, la COFEMER observa que la situación relacionada al recurso en comento deriva de un problema conocido dentro de la teoría económica como la Tragedia de los Comunes (The Tragedy of the Commons)⁶, el cual se produce cuando se tiene la disponibilidad de recursos públicos⁷ para su explotación en un área común de acceso abierto⁸. De manera que la racionalidad de cada uno de los individuos que tienen acceso al área los incita aprovechar al máximo los recursos disponibles. Sin embargo, dado que no se imponen restricciones para su aprovechamiento, la acción se realiza de manera simultánea y sin limitaciones por todos los interesados, resultando en una sobreexplotación del área, lo que en el mediano y largo plazo puede resultar en el agotamiento del recurso y en el deterioro del ecosistema.

Bajo este contexto, cuando se trata del aprovechamiento de recursos renovables (como la captura de marlín azul y de marlín blanco), su sobreexplotación puede propiciar la reducción de su capacidad sostenible y sustentable para el futuro, por lo cual, resulta pertinente establecer medidas regulatorias que culminen en el aprovechamiento sustentable de estos recursos pesqueros, garantizando así el mantenimiento a largo plazo de las actividades económicas asociadas a su captura.

En ese sentido, esta Comisión advierte que el anteproyecto de referencia promueve la protección de ejemplares de dicha especie que se encuentran disponible en aguas de jurisdicción federal del Golfo de México y Mar Caribe, el cual dada su naturaleza de bien público, da lugar a fallos de mercado que impiden alcanzar un estado óptimo

⁵ Cantidad o masa de materia orgánica procedente de organismos vivos que se puede encontrar en un lugar y un momento determinados.

⁶ Problema originalmente estudiado por William Forster y posteriormente retomado y desarrollado por Garret Hardin en su artículo de 1968, titulado homónimamente conforme al fenómeno.

⁷ Bienes por los cuales el consumo de un individuo no implica que el consumo de otros individuos disminuya o se substraiga, debido a que estos están disponibles para todos.

⁸ Se refiere a un área en el que los derechos de propiedad no están bien establecidos y nadie ejerce control sobre el recurso común.





de extracción de esta especie. Por tanto, se estima adecuada la intervención del Estado con el fin de mitigar los efectos derivados de la sobreexplotación del marlín azul (*Makaira nigricans*) y marlín blanco (*Tetrapturus spp*), implementado acciones regulatorias que complementen y refuercen los instrumentos regulatorios actualmente vigentes.

Por consiguiente, este órgano desconcentrado considera justificados el objetivo y la situación que da origen a la regulación propuesta, así como la intervención del Estado, por lo que estima conveniente la emisión y formalización del anteproyecto de mérito, a fin de que, mediante su implementación se atienda la problemática antes descrita, anticipando que su emisión coadyuvará a la conservación y desarrollo de las poblaciones de marlín azul (*Makaira nigricans*) y de marlín blanco (*Tetrapturus spp*) aguas de jurisdicción federal del Golfo de México y Mar Caribe.

III. Alternativas a la regulación

En referencia al presente apartado, y conforme a la información presentada en la MIR recibida el 27 de junio del presente, la SAGARAPA manifestó haber considerado la opción de no emitir regulación alguna; no obstante, descartó dicha alternativa al considerar que, bajo esa perspectiva, "se estaría faltando a los compromisos internacionales adquiridos por México como miembro activo de la ICCAT, siendo acreedores de las sanciones correspondientes por falta de cumplimiento de las Resoluciones".

Asimismo, esa Dependencia contempló la posibilidad de aplicar esquemas de autorregulación. Al respecto, esa Secretaría expuso que, si bien la implementación de este tipo de medidas "pudiera tener costos iniciales reducidos, pero a mediano y largo plazo puede haber una afectación en el recurso que impacte de forma económica a los productores", de manera que paralelamente a dicho esquema haría falta "contar con una organización sólida de los productores, en la cual se acuerden y respeten las medidas establecidas; sin embargo al ser medidas autorreguladas no se obliga a que algún participante decida no aplicarlas, lo que generaría conflicto entre el sector productivo y la imposibilidad de una sanción por parte de la autoridad al no contar con una base jurídica para inducir a su cumplimiento, adicionalmente su carácter voluntario podría comprometer los efectos que pretende alcanzar el Acuerdo".

Bajo esas consideraciones, esa Secretaría estimó que la propuesta regulatoria contenida en el anteproyecto de referencia resulta ser la mejor alternativa para atender la problemática señalada, debido a que se trata de una regulación que: i) deriva del compromiso de México como miembro activo de la ICCAT; y ii) tiene como sustento la Recomendación 15-05 de esa Comisión, en la que se indica a los países miembros la necesidad de tomar medidas de ordenación precautorias consciente de que son necesarias acciones justas y equitativas de conservación para poner fin a la sobrepesca y respaldar la recuperación de dichos ejemplares.

En virtud de lo anteriormente expuesto, esta Comisión considera que la SAGARPA da cumplimiento al requerimiento de esta Comisión en materia de evaluación de alternativas de la regulación, toda vez que dicha Secretaría respondió y justificó el presente apartado en la MIR.







IV. Impacto de la regulación

1. Disposiciones y/u obligaciones

De acuerdo con la información contenida en la MIR y derivado del análisis del anteproyecto, se observa que tras su emisión, se establecerán obligaciones para los destinatarios de ese instrumento jurídico, las cuales han sido justificadas por esa Secretaría, conforme a lo siguiente:

- Artículo Primero. Se establece una cuota de captura total de 70 toneladas de marlín azul (Makaira nigricans) y 25 toneladas de marlín blanco (Tetrapturus spp) anuales, durante los años 2016, 2017 y 2018, a distribuirse entre la captura incidental de la flota de palangre atunero y la flota deportivo-recreativa en las aguas de jurisdicción federal en el Golfo de México y Mar Caribe; lo anterior, toda vez que México como país miembros de la ICCAT debe cumplir con las Resoluciones y recomendaciones que sean emitidas por dicho organismo.
- Artículo Segundo. De conformidad con el numeral 4.7 de la NOM-023-SAG/PESC-2014, se establece que las especies de marlín (entre ellos el azul y blanco) que durante las operaciones de pesca sean capturadas de manera fortuita, deberán ser liberados en buenas condiciones de sobrevivencia, única y exclusivamente podrán retenerse los ejemplares de dichas especies que al traerlos al costado de la embarcación ya se encuentren muertos, por lo cual, dicho señalamiento aplica para las embarcaciones atuneras con palangre operando en el Golfo de México y Mar Caribe.
- Artículo Tercero.- De acuerdo con la Recomendación 15-05 de la ICCAT, la SAGARPA estableció que para la flota de pesca deportivo recreativa se prohíbe el arribo de ejemplares de marlín azul (Makaira nigricans) de una talla inferior a 251 centímetros de longitud de la mandíbula inferior a la horquilla (LJFL), de marlín blanco (Tetrapturus spp) de una talla inferior a 168 centímetros de LJFL.
- Artículo Cuarto.- Las disposiciones del presente Acuerdo se aplican a las embarcaciones con permiso vigente, dedicadas al aprovechamiento de túnidos con palangre en el Golfo de México y Mar Caribe, así como a los titulares de los permisos individuales de pesca deportivo recreativa que capturen marlín blanco (Tetrapturus spp) y/o marlín azul (Makaira nigricans) en el Golfo de México y Mar Caribe.
- Artículo Quinto.- Considerando que en el artículo 8, fracciones I y III de la LGPAS, facultan a dicha dependencia para regular, fomentar y administrar el aprovechamiento de los recursos pesqueros, se promoverá la presencia de observadores científicos en al menos el 5% en los desembarques de los torneos de marlín azul (Makaira nigricans) y marlín blanco (Tetrapturus spp), por lo que los pescadores que lleven a cabo pesca deportivo recreativa, así como los prestadores de servicios turísticos de pesca deportivo recreativa, deberán permitir la labor de dichos observadores.

SECRETARÍA DE FCONOMÍA





Comisión Federal de Mejora Regulatoria Coordinación General de Mejora Regulatoria Sectorial

En consecuencia, esta Comisión estima que la Dependencia ha identificado y justificado adecuadamente los preceptos que se estarían incorporando al marco regulatorio con la publicación definitiva de la propuesta regulatoria en trato.

Así, con base en lo expuesto con antelación, la SAGARPA consideró que, como resultado de las disposiciones contenidas en los artículos anteriormente señalados, pudieran desprenderse los siguientes:

2. Beneficios y costos

A propósito del análisis costo-beneficio del anteproyecto de mérito, la SAGARPA señaló en la MIR que "la propuesta regulatoria generará diversos efectos favorables primordialmente ecológicos, no cuantificables monetariamente, que sin embargo, serán perceptibles en el largo plazo al sostenerse la producción de esta especie de peces picudos". Asimismo, se señala que "la medida responde a una Recomendación de la ICCAT cuyo grupo de expertos ha encomendado a cada uno de los países miembros tome medidas pertinentes para un mayor reforzamiento del plan de recuperación de los stocks de marlín blanco (Tetrapturus spp) y marlín azul (Makaira nigricans) en el Golfo de México y Mar Caribe".

Por otro lado, esa Dependencia también señaló que "el perpetuar estas especies permitirá continuar con su aprovechamiento mediante la pesca deportivo-recreativa, generando una derrama económica por todos los servicios que implica tales como la compra del permiso, renta de embarcaciones, hospedajes, venta de equipos de pesca, entre otros". Al respecto, la COFEMER considera como benéfica la regulación propuesta, en virtud de que se incentiva una mejor asignación de recursos y la preservación de dichas especies, lo cual asegura su disponibilidad en el mediano y largo plazo.

En lo referente a los costos, esa Dependencia señaló que "el establecimiento de la cuota de captura no implicaría costos directos hacia los productores dedicados al aprovechamiento túnidos con palangre en el Golfo de México y Mar Caribe, ni para los permisionarios individuales de pesca deportiva, toda vez que esta regulación restrictiva ya se había establecido desde el 2014 en el Acuerdo Vigente⁹, aplicado con anterioridad para los años 2013, 2014 y 2015, estableciendo las mismas cuotas de captura que se proponen en el anteproyecto en comento, siendo una actualización y no una nueva restricción para los sujetos regulados". Asimismo, la SAGARPA señaló que no se consideran costos directos por la regulación ya que desde 2013 el sector productivo ya había asumido los costos de ésta medida.

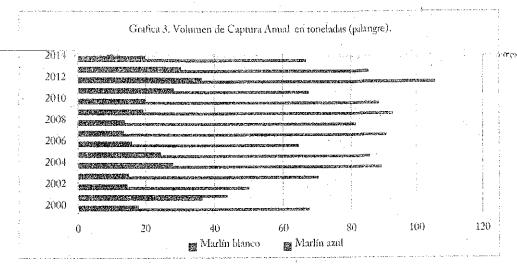
En este sentido, esta COFEMER considera que el establecimiento de dicha cuota de captura representaría costos de cumplimiento de mínima cuantía; ello, toda vez que para el año 2014 el volumen de captura anual por embarcaciones de palangre atunero de marlín azul (*Makaira nigricans*) y marlín blanco (*Tetrapturus spp*) fue de 60 y 20 toneladas respectivamente (Gráfica 3), debajo de la cuota de captura establecida en el Acuerdo vigente.

⁹ Acuerdo por el que se establece la cuota de captura para el aprovechamiento del marlín azul (Makaira nigricans) y el marlín blanco (Tetrapturus spp.), en aguas de jurisdicción federal del Golfo de México y Mar Caribe para los años 2013, 2014 y 2015.









Fuente: Elaboración propia con datos de la INACC.

Por otro lado, esta Comisión considera que la liberación de ejemplares por captura fortuita en buenas condiciones de sobrevivencia y la obligación para los pescadores y prestadores de servicios turísticos de permitir la estadía de los observadores científicos representa un costo administrativo para los sujetos regulados que no necesariamente implica erogaciones adicionales para los particulares.

Por lo anterior, este órgano desconcentrado advierte que si bien el establecimiento de dichas cuotas de captura representará costos de cumplimiento de mínima cuantía para los sujetos obligados, los beneficios por la regulación propuesta consisten en que se incentiva el uso adecuado de los recursos de túnidos existentes, además de que al perpetuar dichas especies se asegura su disponibilidad en el mediano y largo plazo permitiendo seguir con su aprovechamiento en actividades de pesca deportivo-recreativa generando una derrama económica en dicho sector económico.

En consecuencia y conforme a la información presentada por la SAGARPA, se estima que los beneficios aportados por la regulación resultan superiores a sus costos de cumplimiento, de conformidad con lo que dispone el Título Tercero A de la LFPA.

V. Consulta pública

Desde el día en que se recibió el anteproyecto de referencia se hizo público a través del portal de internet de la COFEMER, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 69-K de la LFPA; sin embargo, hasta la fecha del presente Dictamen no se recibieron comentarios por parte de los particulares relacionados con el anteproyecto.

Por lo expresado con antelación, esta Comisión resuelve emitir el presente Dictamen Total, que surte los efectos de un Dictamen Final respecto a lo previsto en el artículo 69-L, segundo párrafo de la LFPA, por lo que la







SAGARPA puede continuar con las formalidades necesarias para la publicación del referido anteproyecto en el DOF.

Lo anterior, se notifica con fundamento en los preceptos jurídicos mencionados, así como en los artículos 7, fracción I; 9, fracciones XI y XXV, y penúltimo párrafo; 10, fracción VI del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria 10, así como Primero, fracción I del Acuerdo por el que se delegan facultades del Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria a los servidores públicos que se indican 11.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente El Coordinador General

JULIO CÉSAR ROCHA LÓPEZ

FIAR/PGB



Publicado en el DOF el 28 de enero de 2004, modificado el 9 de octubre de 2015.

Publicado en ese mismo medio oficial el el 26 de julio de 2010.