

00005149



COFEMER
Comisión Federal
de Mejora Regulatoria

Comisión Federal de Mejora Regulatoria
Coordinación General de Mejora Regulatoria Sectorial

Of. No. COFEME/18/1483

ACUSE

Asunto: Se emite Dictamen Total, con efectos de final, correspondiente al anteproyecto denominado **Acuerdo por el que se establece una red de dos Zonas de Refugio Pesquero Parciales Permanentes en aguas marinas de jurisdicción federal adyacentes a Isla Natividad, ubicada en el municipio de Mulegé, en el estado de Baja California Sur.**

Ciudad de México, a 9 de abril de 2018

ING. IGNACIO DE JESÚS LASTRA MARÍN
Subsecretario de Alimentación y Competitividad
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Presente

Me refiero al anteproyecto **Acuerdo por el que se establece una red de dos Zonas de Refugio Pesquero Parciales Permanentes en aguas marinas de jurisdicción federal adyacentes a Isla Natividad, ubicada en el municipio de Mulegé, en el estado de Baja California Sur**, así como al formulario de manifestación de impacto regulatorio (MIR), ambos instrumentos remitidos por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) el 21 de marzo de 2018 y recibidos en esta Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), al día hábil siguiente a través del Sistema Informático de la MIR¹. Lo anterior, de conformidad con el artículo 28 y 30 de la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* (LFPA). Asimismo, no se omite señalar su versión anterior recibida el 13 de marzo del presente año.

Sobre el particular, con fundamento en los artículos Tercero, fracción II y Cuarto del *Acuerdo que fija los lineamientos que deberán ser observados por las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, en cuanto a la emisión de los actos administrativos de carácter general a los que les resulta aplicable el artículo 69-H de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo*² (Acuerdo Presidencial) se le informa que procede el supuesto de calidad aludido (i.e. que la dependencia u organismo descentralizado cumpla con una obligación establecida en ley, así como en reglamento, decreto, acuerdo u otra disposición de carácter general expedidos por el Titular del Ejecutivo Federal); ello, en virtud de que el artículo 8 de la *Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables* (LGPAS), indica las facultades de la Secretaría, para regular, fomentar y administrar el aprovechamiento de los recursos pesqueros y acuícolas, establecer las medidas administrativas y de control a que deban sujetarse las actividades de pesca y acuicultura, fijar los métodos y medidas para la conservación de los recursos pesqueros y la repoblación de las áreas de pesca en coordinación con la autoridad competente, así como regular las zonas de refugio para proteger las especies acuáticas que así lo requieran.

¹ <http://www.cofemersimir.gob.mx>

² Publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 8 de marzo de 2017.

2

En virtud de lo anterior, se efectuó el proceso de revisión previsto en el Título Tercero A de la LFPA por lo que, en apego a los artículos 69-E, fracción II, 69-G, 69-H y 69-J de ese ordenamiento legal, esta COFEMER tiene a bien emitir el siguiente:

DICTAMEN TOTAL

I. Consideraciones respecto al requerimiento de simplificación regulatoria

En relación con los requerimientos de simplificación regulatoria previstos en el artículo Quinto del Acuerdo Presidencial, esta Comisión observa que a través de la MIR correspondiente así como de su documento anexo 20180320193516_44862_Justificacion II ZRP Isla Natividad Act.pdf, la SAGARPA indicó que de conformidad con lo estipulado en el artículo segundo transitorio del anteproyecto en comento, se realizarán acciones de simplificación sobre el trámite CONAPESCA-01-042-N, denominado “*Bitácora de la pesquería de Curvina Golfina en el Golfo de California*”, mediante la digitalización de dicho trámite.

Respecto a la cuantificación que permita evidenciar los ahorros generados por la simplificación del trámite antes referido, la autoridad señaló que los costos generados por la regulación son de \$398.99 pesos anuales y \$1,994.95 pesos en los 5 años de vigencia del Acuerdo por dejar de capturar el volumen acostumbrado de las especies de esa zona, mientras que los beneficios generados por las obligaciones que serán simplificadas, ascienden a \$10,585.92 pesos anuales, monto estimado “*con base en metodologías propuestas por la OCDE*”³.

En ese tenor, la COFEMER realizó una valoración sobre tales acciones y observa que efectivamente, tales obligaciones regulatorias serán simplificadas en un plazo de seis meses contados a partir de la publicación de este Acuerdo en el DOF, de conformidad con lo indicado en el artículo segundo transitorio del anteproyecto.

Por tal motivo y en relación con lo indicado con anterioridad, se advierte que los beneficios que generará de la simplificación de las obligaciones regulatorias son superiores a los costos de cumplimiento del anteproyecto.

Por consiguiente, esta Comisión estima que con dicha justificación se atiende lo previsto en el artículo Quinto del Acuerdo Presidencial.

II. Consideraciones generales

Conforme al artículo 4, fracción LI, de la LGPAS, se definen como zonas de refugio a “*las áreas delimitadas en las aguas de jurisdicción federal, con la finalidad primordial de conservar y contribuir, natural o artificialmente, al desarrollo de los recursos pesqueros con motivo de su reproducción, crecimiento o reclutamiento, así como preservar y proteger el ambiente que lo rodea*”.

³ Basándose en la Metodología del Costeo Estándar.

Asimismo, el artículo 8 de la LGPAS señala que corresponde a la SAGARPA la regulación, el fomento y administración de los recursos pesqueros y acuícolas, para lo cual dicha Dependencia puede establecer las medidas administrativas y de control a las que deberán sujetarse las actividades de pesca, entre las cuales se encuentra la determinación de zonas de refugio para la conservación de los recursos pesqueros y la repoblación de las áreas de pesca, a fin de proteger las especies acuáticas que así lo requieran.

En el mismo sentido, la fracción XXXV del ordenamiento citado en el párrafo anterior, especifica como facultad de la SAGARPA *“promover la participación activa de las comunidades y los productores en la administración y manejo de los recursos pesqueros y acuícolas”*.

Por otro lado, de acuerdo a la información proporcionada por la SAGARPA a través de la MIR, se observa que *“la Sociedad Cooperativa de Producción Pesquera Buzos y Pescadores de la Baja California S. C. L., la cual está conformada por 84 socios, manifestó mediante escrito libre dirigido a la Dirección General de Ordenamiento Pesquero y Acuícola de la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca, su interés en el establecimiento de Red de 2 Zonas de Refugio Pesquero Parciales Permanentes, en la periferia de la Isla Natividad, ubicada en el Municipio de Mulegé, en el Estado de Baja California Sur, como una medida para proteger a las especies que utilizan dichos sitios como zonas importantes dentro de sus procesos biológicos (desove, crecimiento, alimentación y reproducción), como un medio para ampliar las iniciativas de manejo pesquero realizadas hasta el momento en la zona y para apoyar la protección y recuperación de los recursos pesqueros”*⁴.

En este sentido, es importante destacar que los efectos observados en otros países como consecuencia de la implementación de modelos similares de administración y protección de especies encaminadas hacia la actividad pesquera (reservas marinas), han sido favorables en cuanto al incremento de la biomasa, las tallas de animales y la biodiversidad en general; lo anterior, después de establecer diversos polígonos como zonas de refugio que conformen redes conectadas biológicamente en función de las especies marinas de la región, heterogeneidad de hábitats, y presencia de etapas de vida vulnerables tales como juveniles que no se han reclutado o adultos en actividad de reproducción⁵.

Aunado a lo anterior, se advierte que el Instituto Nacional de Pesca (INAPESCA) a través de la opinión técnica con número de oficio 20180223183146_44593_RJL-INAPESCA-DGAIPP-2109-2016 ZRP ISLA NATIVIDAD.pdf, de fecha 26 de diciembre de 2016, considera que *“se pretende atender la tendencia descendente de la abundancia de dos especies de abulón, que se explotan comercialmente, con riesgo de que colapsen a mediano plazo (20 años) si no se toman medidas de manejo. En consecuencia, se propone el establecimiento de una red de dos ZRP, resaltando el hecho de que se trata de una herramienta efectiva para la recuperación de poblaciones”*.

Finalmente, cabe señalar que en la propuesta regulatoria se indica que la SAGARPA, a través de la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca (CONAPESCA) y con base en la opinión del INAPESCA determinará dentro de 5 años contados a partir de la entrada en vigor de la propuesta regulatoria, la permanencia, modificación o eliminación de la zona de refugio del presente instrumento, por lo

⁴ Los argumentos que para tal efecto esgrime la sociedad cooperativa en comento pueden ser consultados en el documento denominado 20180223183108_44593_SOLICITUD ZRP ISLA NATIVIDAD.pdf, anexo a la MIR.

⁵ “La ciencia de las reservas marinas”, Partnership for Interdisciplinary Studies of Coastal Oceans.

7

que se anticipa que la presente medida regulatoria sea aplicada únicamente durante el tiempo que resulte necesario para alcanzar los objetivos que se plantea.

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

En consecuencia, desde el punto de vista de la mejora regulatoria, se considera adecuado que la SAGARPA promueva la implementación de un marco regulatorio que atienda la problemática descrita en la sección subsecuente, y se encamine a los objetivos planteados en la MIR, a fin de inducir al ordenamiento, conservación, protección repoblamiento y aprovechamiento sustentable de los recursos pesqueros y acuícolas en Isla Natividad, Baja California Sur.

III. Objetivos regulatorios y problemática

En lo que respecta al presente apartado, de acuerdo a la información contenida en la MIR correspondiente, la SAGARPA indicó que el objetivo del anteproyecto es establecer una red de dos Zonas de Refugio Pesquero parciales permanentes, ubicadas en el perímetro de la Isla Natividad, ubicada en el municipio de Mulegé, en Baja California Sur, la cual estará vigente durante 5 años a partir de su publicación en el DOF, con la posibilidad de extender dicho plazo.

Al respecto, el establecimiento de tal medida surge como resultado de la opinión emitida por la Sociedad Cooperativa de Producción Pesquera Buzos y Pescadores de la Baja California S. C. L., así como por la opinión antes mencionada realizada por el INAPESCA sobre la viabilidad de dicha Zona de Refugio Pesquero; lo anterior, con la finalidad de coadyuvar con la disminución de la actividad pesquera en Isla Natividad toda vez que se realiza de manera irregular.

Bajo tales argumentos, la COFEMER observa que la situación expuesta en la pesca de las especies de esa área, deriva de un problema conocido dentro de la literatura económica como la "Tragedia de los Comunes" (*The Tragedy of the Commons*)⁶, el cual surge a partir de la disponibilidad de recursos públicos⁷ para su explotación en un área común de acceso abierto⁸.

Lo anterior representa un fallo de mercado⁹ conocido como externalidad negativa¹⁰. Dicha situación puede explicarse de mejor manera utilizando el modelo del "*Dilema del prisionero*"¹¹ de la Teoría de Juegos¹². En el caso que nos ocupa, cada individuo (pescador) puede optar por dos

⁶ Fenómeno originalmente estudiado por William Forster, y posteriormente desarrollado Garret Hardin en su artículo de 1968, titulado homónimamente conforme a la problemática.

⁷ Bienes públicos: bienes para los cuales el consumo de un individuo no necesita que se excluya del consumo de otros individuos.

⁸ Nadie tiene derechos de propiedad ni ejerce control sobre el recurso común.

⁹ Es aquella situación que se presenta cuando el mercado, por sí solo, no puede asignar sus recursos de manera eficiente en el sentido de Pareto, lo que genera pérdidas en el bienestar a la sociedad.

¹⁰ Una externalidad se produce siempre que una persona o empresa realice una actividad que afecta al bienestar de otros que no participan en la misma, sin pagar ni recibir compensación por ello, es decir, sus efectos no se reflejan totalmente en los precios de mercado.

¹¹ Desarrollado originariamente por Merrill M. Flood y Melvin Dresher (1950). Albert W. Tucker formalizó el juego y le dio el nombre del "*Dilema del prisionero*" (Poundstone, 1995).

¹² Desarrollada por John von Neumann y Oskar Morgenstern (1944). La Teoría de Juegos estudia las interacciones en estructuras formalizadas de incentivos y como se llevan a cabo los procesos de decisión de los agentes económicos.

7

estrategias posibles: ser cuidadoso con las propiedades comunes o no serlo. En este punto es importante hacer notar que es del interés de cada uno de los agentes participantes que se adopten las mejores prácticas, debido a que en el agregado se procuran mejores condiciones de aprovechamiento pesquero; sin embargo, la adopción de esta conducta conlleva un costo superior a cero, por lo que, con el propósito de reducir sus costos operativos, cada individuo estará incentivado a hacer caso omiso de tales prácticas. Bajo tales consideraciones, es posible determinar que, por orden de preferencia, las estrategias de cada individuo pudieran apegarse a lo siguiente:

- 1) Que todos sean cuidadosos con las propiedades comunes, menos el individuo;
- 2) Que todos sean cuidadosos;
- 3) Que ninguno sea cuidadoso de las propiedades comunes, o
- 4) Que el individuo sea cuidadoso y los demás no.

En este sentido, se observa que la elección socialmente óptima es aquella señalada en el inciso 2), la cual guarda un enfoque precautorio y de sustentabilidad sobre los recursos; no obstante, si se toman en cuenta las opciones antes desplegadas, tomando en cuenta que cada individuo, desconociendo la conducta de los otros involucrados, optará por la primera alternativa, en razón de que ésta es precisamente la que le reportaría mayores beneficios a corto plazo. Bajo tal premisa, obtenemos que el resultado final en este ejemplo será aquel indicado en el inciso 3), toda vez que cada uno de los involucrados, individualmente, preferirá no ser cuidadoso.

Así, la racionalidad de cada uno de los individuos que tienen acceso al área los incita a aprovechar al máximo los recursos disponibles; sin embargo, si no se imponen restricciones para su aprovechamiento, la acción se realiza de manera simultánea y sin limitaciones por parte de todos los interesados, lo cual resulta en una sobreexplotación del área, que en el mediano y largo plazo se convierte en una cuestión contraproducente, de la cual únicamente se desprenderán beneficios en el corto plazo.

Bajo este contexto, cuando se trata del aprovechamiento de recursos renovables, su sobreexplotación puede propiciar la reducción de su capacidad de ser sostenible y sustentable para el futuro, por lo cual resulta necesario establecer medidas regulatorias que conminen al aprovechamiento sustentable de estos recursos.

En este sentido, de acuerdo con Pigou (1920)¹³ la intervención del Estado incide en el desarrollo de los recursos pesqueros, al establecer; por ejemplo, la definición sobre las características y especificaciones que deben observar las artes de pesca destinadas a la captura de diversas especies, la determinación de tallas mínimas de los recursos o, como en el presente caso, delimitando zonas de pesca.

En este sentido, toda vez que el anteproyecto de referencia promueve la protección de un bien natural público, actuando como mecanismo regulatorio para prevenir prácticas de sobreexplotación que deriven en su exterminio definitivo (conforme al fenómeno de la Tragedia de los Comunes antes descrito), a través del establecimiento de una Zona de Refugio Pesquero Total Permanente, este órgano desconcentrado considera adecuada su emisión, anticipando que

¹³ Arthur Pigou, Economista inglés pionero del análisis moderno de los "efectos externos", profundizando el análisis marshalliano en su libro Economía del bienestar (Economics of Welfare, 1920).

Tipo de disposición	Referencia en el anteproyecto	Justificación
		<p>categorías de las zonas de refugio totales permanentes descritas en la NOM-049-SAG/PESC-2013".</p> <p>Por tales motivos "el no permitir ninguna actividad de pesca comercial, didáctica, de fomento, deportivo-recreativa o de consumo doméstico sobre ninguna especie de flora y fauna acuática, facilita las labores de vigilancia en la zona, desalentando la pesca ilegal. Esta disposición se sustenta jurídicamente en la Norma Oficial Mexicana NOM-049-SAG/PESC-2014, en el Artículo 9 Fracción I de la LGPAS y la Opinión Técnica Positiva del INAPESCA".</p>
Establecen sanciones	Artículo Quinto	<p>Sobre el particular, dicha Secretaría señaló que "al amparo del Artículo 132 fracciones XIX, XXVI y 135 de la LGPAS, se sancionará a aquellas personas que extraigan, capturen, posean, transporten o comercialicen especies declaradas en veda o con talla o peso inferiores al mínimo especificado por la Secretaría o que obtengan especies de zonas o sitios de refugio o de repoblación. Contar con un esquema de sanciones para quienes no respeten los términos del Acuerdo de Red de Zona de Refugio Pesquero (ZRP), es vital de forma que la autoridad y los interesados cuenten con un respaldo legal que les permita aplicar efectivamente los lineamientos establecidos, maximizar el efecto positivo del establecimiento de la Red de Zona de Refugio Pesquero y castigar adecuadamente a quienes realicen actividades prohibidas en dichas zonas".</p>
Establecen obligaciones	Artículo Sexto	<p>Al respecto, esa Dependencia indicó que "esta disposición queda establecida en el Artículo 21 y 124 de la LGPAS, donde menciona que para las acciones de inspección y vigilancia, la Secretaría, con la participación que corresponda a la Secretaría de Marina, tendrá como función primordial la salvaguarda de los recursos pesqueros y acuícolas, así como la prevención de infracciones administrativas. Dicha disposición podrá estar en coordinación con los diversos niveles de gobierno y con la colaboración de los productores pesqueros y acuícolas, comunidades indígenas para operar y evaluar las dinámicas del Programa Integral de Inspección y Vigilancia, especialmente en las zonas sobreexplotadas y de repoblación entre otras regulaciones aplicables".</p>

Bajo tales consideraciones, esta Comisión considera identificadas y justificadas las obligaciones regulatorias derivadas de la emisión del anteproyecto, por lo que estima que la SAGARPA da cumplimiento a los requerimientos del presente apartado.

2. Costos

En lo que concierne al presente apartado y como consecuencia de la implementación de las disposiciones que se detallaron en la sección anterior, esa Dependencia manifestó que los permisionarios y concesionarios que realizan actividades de pesca en aguas marinas de jurisdicción federal adyacentes a la Isla Natividad, en el Municipio de Mulegé en el Estado de Baja California Sur deberán abstenerse de pescar en ella.

Por consiguiente, esa Secretaría señaló que "la implementación de las 2 Zonas de Refugio Pesquero Parciales Permanentes, generara costos mínimos hacia los permisionarios y/o concesionarios, toda vez que la superficie total de los polígonos propuestos es de apenas 2 km², lo que representa apenas el 0.64% de la zona total donde la Sociedad Cooperativa de Producción Pesquera Buzos y Pescadores de la Baja California S. C. L., desarrolla sus actividades de pesca (309 km²). De acuerdo con el estudio técnico justificativo presentado, en las zonas propuestas se desarrollan procesos de reproducción y crianza de diversas especies como abulón azul (*Haliotis fulgens*), abulón amarillo (*H. corrugata*), erizo rojo (*Strongylocentrotus franciscanus*), erizo morado (*Strongylocentrotus purpuratus*), pepino de mar (*Parastichopus parvimensis*),

caracoles (*Megastraea undosa* y *M. turbanica*), *cabrilla sargacera* (*Paralabrax clathratus*), *verdillo* (*Paralabrax nebulifer*), *jurel* (*Seriola lalandi*), *blanco* (*Caulolatilus princeps*) y *mero* (*Stereolepis gigas*).”, por lo que la estimación del valor promedio reportado en el periodo comprendido entre 1994 a 2004 para la captura total dentro del 100% de la zona de captura es de \$62,342.64 pesos anuales; por lo que puede estimar que al limitar la captura en las dos zonas propuestas, las cuales representan el 0.64% de dicha área **representaría un costo de aplicación de \$398.99 pesos anuales, es decir \$1,994.95 pesos durante los 5 años de vigencia del anteproyecto en comento.**

Por otra parte esa Dependencia indicó que derivado de la implementación de la propuesta regulatoria no será limitada la pesca deportivo-recreativa, la cual se podrá desarrollar bajo el esquema de “captura y libera”, ni tampoco la pesca de consumo doméstico con el uso de líneas de mano o cañas, excepto sobre abulones, que es de las especies de mayor valor y mayor importancia que se pretende proteger.

3. Beneficios

En contraparte, la SAGARPA manifestó que con la implementación de la propuesta regulatoria será posible *“un mejor desarrollo de las especies, particularmente de aquellas con mayor valor económico como son los abulones azul y amarillo, erizos rojo y morado, pepino de mar, caracoles y escama marina (cabrilla sargacera, verdillo, jurel, blanco y mero) que ocupan dicho hábitat como área de reproducción, desove, reclutamiento y alimentación, lo cual, se verá reflejado en un aumento de la población, en la dispersión de las larvas e incrementos de tallas, de forma que los organismos que emigren hacia las zonas de pesca representaran un valor mayor económico”*. Por consiguiente, esa Secretaría considero factible que derivado del efecto benéfico de las 2 Zonas de Refugio Pesquero Parciales Permanentes se considera un incremento mínimo del 10% anual en el valor de la producción reportada, por lo que se esperaría que el valor de las capturas podría alcanzar un valor aproximado de \$6,234.26 pesos suplementarios anualmente. Aunado a lo anterior, esta Comisión da cuenta que la implementación del proyecto regulatorio también conllevará beneficios derivados al cumplimiento de los requerimientos de simplificación regulatoria previstos en el artículo Quinto del Acuerdo Presidencial, lo cuales se estima que en el periodo de vigencia de cinco años pudieran generar un ahorro de \$10,585.92 pesos anuales.

En este tenor, se advierte que tras la implementación de la propuesta regulatoria en trato, **se calcula un beneficio de \$16,820.18 pesos anuales.**

Finalmente, esa SAGARPA mencionó que el sector dedicado a la actividad turística podrá tener efectos positivos, pudiéndose desarrollar actividades ecoturísticas, mismas que podrían generar importante derrama económica en la región.

Bajo tales contemplaciones, la COFEMER considera benéfica la regulación propuesta, en virtud de que con dichas medidas se incentiva la protección de las especies marinas, lo cual asegura su disponibilidad en el mediano y largo plazo.

En consecuencia y conforme a la información presentada por la SAGARPA, se aprecia que los beneficios aportados por la regulación cumplen con los objetivos de mejora regulatoria, en

términos de transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que estas generen mayores beneficios que costos de cumplimiento para los particulares.

VI. Consulta Pública

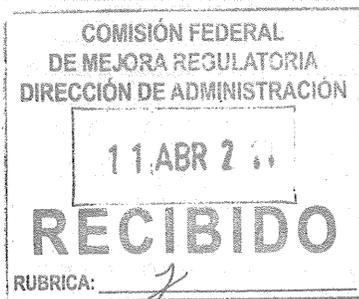
En cumplimiento de lo establecido en el artículo 69-K de la LFPA, este órgano desconcentrado hizo público el anteproyecto de mérito a través de su portal electrónico desde el primer día que lo recibió. Al respecto, esta Comisión manifiesta que hasta la fecha de emisión del presente Dictamen no se han recibido comentarios de particulares al anteproyecto.

Por todo lo expresado con antelación, la COFEMER resuelve emitir el presente **Dictamen Total, que surte los efectos de un Dictamen Final**, por lo que la SAGARPA puede proceder con las formalidades necesarias para la publicación del anteproyecto de mérito en el DOF, en términos del artículo 69-L, segundo párrafo, de la LFPA.

Lo anterior, se notifica con fundamento en los preceptos jurídicos mencionados, así como en los artículos 7, fracción I, 9, fracción XI y XXXVIII, penúltimo párrafo, y 10, fracciones VI y XXI, del *Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria*¹⁴; así como en el artículo Primero, fracción I, del *Acuerdo por el que se delegan facultades del Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria a los funcionarios que se indican*¹⁵.

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

Atentamente
El Coordinador General



JULIO CÉSAR ROCHA LÓPEZ

PGB/TSCA

¹⁴ Publicado en el DOF el 28 de enero de 2004, con su última modificación publicada el 9 de octubre de 2015.

¹⁵ Publicado en el DOF el 26 de julio de 2010.