

Of. No. CONAMER/19/3755

ACUSE

**Asunto:** Se emite Dictamen Final, respecto del anteproyecto denominado **Acuerdo por el que se establece una zona de refugio pesquero total temporal en aguas de jurisdicción Federal de "Punta Herrero", adyacentes a los municipios de Felipe Carrillo Puerto y Tulum, en el estado de Quintana Roo.**

007388



ING. VÍCTOR SUÁREZ CARRERA  
Subsecretario de Alimentación y Competitividad  
Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural  
Presente

Me refiero al anteproyecto denominado **Acuerdo por el que se establece una zona de refugio pesquero total temporal en aguas de jurisdicción Federal de "Punta Herrero", adyacentes a los municipios de Felipe Carrillo Puerto y Tulum, en el estado de Quintana Roo**, así como a su respectivo formulario de Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), ambos instrumentos remitidos por la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER) y recibidos por la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) el 6 de junio de 2019, a través del sistema informático correspondiente<sup>1</sup>.

Sobre el particular, esta Comisión resolvió a través del oficio CONAMER/19/3453 de fecha 20 de junio de 2019, 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*<sup>2</sup> (Acuerdo Presidencial), la procedencia del supuesto 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, Fracciones I, III y XII de la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables, establece que le corresponde a la SADER (a través de la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca) regular las zonas de refugio para proteger las especies acuáticas que así lo requieran, y establecer las épocas y zonas de veda, tal y como prevé el presente anteproyecto.

<sup>1</sup> [www.cofemersimir.gob.mx](http://www.cofemersimir.gob.mx)

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



Asimismo, se informó la procedencia del supuesto expresado en los artículos Tercero, fracción III y Cuarto del Acuerdo Presidencial (i.e. con la expedición del acto administrativo de carácter general se atiendan compromisos internacionales); lo anterior, toda vez que con la emisión del anteproyecto, México coadyuva al cumplimiento de la Meta 11 de Aichi sobre la Diversidad Biológica, el cual establece que para 2020, al menos el 10% de las zonas marinas y costeras, especialmente las que revisten particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas, se habrán conservado por medio de sistemas de áreas protegidas administrados de manera eficaz y equitativa, ecológicamente representativos y bien conectados, y de otras medidas de conservación eficaces.

Aunado a lo anterior, con fundamento en los artículos Tercero, fracción V, y Cuarto del Acuerdo Presidencial, se informó sobre la procedencia del supuesto aludido por la SADER (i.e. los beneficios aportados por el acto administrativo de carácter general, en términos de competitividad y funcionamiento eficiente de los mercados, entre otros, sean superiores a los costos de su cumplimiento por parte de los particulares) ello, toda vez que conforme a la información presentada por esa Dependencia en el AIR correspondiente y, derivado del análisis efectuado al anteproyecto, es posible advertir que los beneficios serán superiores a los costos de cumplimiento que generará la propuesta para los particulares.

En virtud de lo anterior, se efectuó el procedimiento de revisión previsto en el capítulo III de la Ley General de Mejora Regulatoria (LGMR), por lo que con fundamento en lo dispuesto por los artículos 25, fracción II, 26, 27, 71, cuarto párrafo y 75 de ese ordenamiento legal, este órgano desconcentrado tiene a bien emitir el siguiente:

## DICTAMEN FINAL

### I. Consideraciones respecto al requerimiento de simplificación regulatoria

Con respecto a los requerimientos de simplificación regulatoria previstos en el artículo 78 de la LGMR y Quinto del Acuerdo Presidencial, esta Comisión observa que a través del documento 20190604215702\_47092\_Justificacion II ZRP El Faro.pdf, anexo al formulario de AIR correspondiente, la autoridad solicitó que se tomen en consideración las acciones de simplificación descritas en el cuadro siguiente:

Cuadro 1. Acciones de simplificación regulatoria		
Trámite	Acción de Simplificación	Ahorros de Simplificación
"Bitácora de la Pesquería de Tiburón Flota de Altura en el Océano Pacífico" Con Homoclave: CONAPESCA-01-042-Q	Digitalización del Trámite	\$100,137.71

Fuente: Elaboración propia con datos del documento anexo al AIR correspondiente.

De esta forma, la SADER indicó que de conformidad con lo estipulado en el Artículo Tercero Transitorio del anteproyecto en comento, la citada acción de simplificación sobre el trámite referido quedará realizada en un plazo de seis meses contados a partir de la publicación del presente Acuerdo en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

Bajo tales premisas, se observa que hay obligaciones regulatorias que se harán más flexibles, se simplificarán o eliminarán en su cumplimiento para los particulares, generando ahorros que podrían llegar a ser de hasta **\$100,137 pesos totales anuales**, mientras que los costos de cumplimiento del anteproyecto serán de aproximadamente **\$92,320 pesos totales anuales**, tal y como se indica en el apartado *III. Impacto de la Regulación*, en la sección de *Costos*, del formulario de AIR correspondiente y su documento anexo.

Por lo antes indicado, se advierte que los beneficios que se generarán con la simplificación, flexibilización, derogación o abrogación de las obligaciones regulatorias son superiores a los costos de cumplimiento del anteproyecto. En este sentido, esta Comisión estima que con dicha justificación se atiende lo previsto en el artículo 78 de la LGMR y al artículo Quinto del Acuerdo Presidencial.

## II. Consideraciones generales

Dada la preocupación de los países por proteger y conservar la flora y fauna acuática de su geografía, se han establecido **Áreas Marinas Protegidas** (AMP) alrededor del mundo; tales AMP se definen como *"toda área geográfica marina que, con el propósito de conservar la biodiversidad o para llevar a cabo la ordenación pesquera, es objeto de un nivel de protección mayor que las aguas que la circundan"*. Por lo tanto, el objetivo de las AMP es la protección del hábitat y de los recursos pesqueros para conservar la biodiversidad marina y la sostenibilidad de las poblaciones de especies de la zona. Países como Brasil, Filipinas, Senegal y Estados Unidos, han implementado sus propios esquemas de protección a la vida y sustentabilidad marina basándose en los estándares de AMP internacionales. En el caso de Brasil, las AMP se clasifican en totales (prohibición definitiva) y sostenibles (pesca sostenible); por otro lado, en EE.UU. las AMP son parciales o totales con la finalidad de dar mayor protección de los recursos marinos, restringiendo la actividad pesquera en el área (*Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2012*<sup>3</sup>).

En este contexto, 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 cuadrados de espacio, siendo uno de los más grandes a nivel mundial.

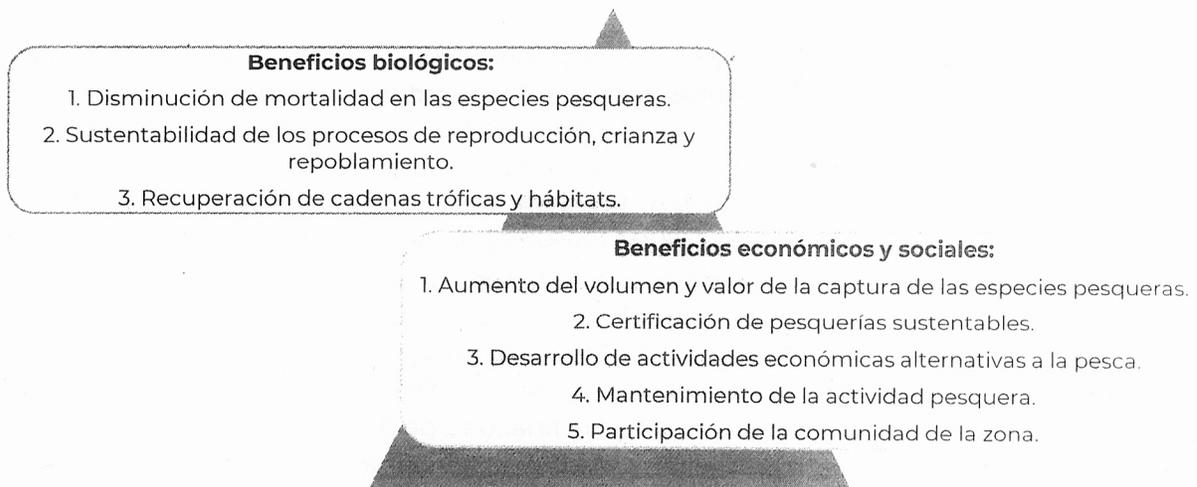
---

<sup>3</sup> La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura emitió un documento llamado "La Ordenación Pesquera" en 2012, el cual pertenece a la colección FAO: *Orientaciones técnicas para la pesca responsable*.

Bajo tales consideraciones, la participación de comunidad y gobierno es necesaria para lograr la preservación de la vida marina. México produce 1.7 millones de toneladas de productos pesqueros, ubicándose en el top 20 de los países con mayor producción pesquera en el mundo<sup>4</sup>. El riesgo de sobreexplotación y extinción de las especies acuáticas continúa latente, por lo cual el establecimiento de zonas enfocadas en promover la sustentabilidad de los recursos marinos es de vital importancia.

En este contexto, la *Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables*<sup>5</sup> en su Artículo Cuarto, fracción LI, define una Zona de Refugio como 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*”. Por su parte, la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca (CONAPESCA) reconoce a las Zonas de Refugio Pesquero (ZRP) como una estrategia importante para conservar la biodiversidad de especies pesqueras y asociadas que ofrecen importantes beneficios, tal y como se detalla en la siguiente figura:

**Figura 1: Beneficios de las Zonas de Refugio Pesquero**



Fuente: CONAPESCA (2017). *Zonas de Refugio Pesquero en México*.

<sup>4</sup> Coalición de Defensa de los Mares de México (2018). *¿Qué son los refugios pesqueros?* Se puede consultar en la siguiente liga [http://www.endefensadelosmares.org/2018/10/05\\_Equilibrio\\_RefugiosPesqueros\\_RED.html](http://www.endefensadelosmares.org/2018/10/05_Equilibrio_RefugiosPesqueros_RED.html)

<sup>5</sup> Publicada en el DOF el 24 de julio de 2007 y modificada por última vez el 24 de abril de 2018.

Adicionalmente, las ZRP son un intento por garantizar la recuperación y conservación de los recursos marinos y pesqueros del territorio donde se localizan. Empero, el establecimiento de este tipo de zonas requirió de la delimitación de un proceso estricto para asegurar el cumplimiento de los objetivos sustentables con los que nació la idea de las ZRP. De acuerdo con la Sociedad de Historia Natural Niparajá A.C.<sup>6</sup>, este proceso puede contemplar:

- La necesidad de expedir permisos para la regularización de la actividad pesquera.
- La delimitación territorial de los sitios de arribo de las especies.
- La conclusión con el proceso de matriculación, rotulación y colocación de chips.
- La definición de un Plan de Manejo Pesquero.
- La elaboración de una propuesta formal para el establecimiento de las ZRP.

En este orden de ideas, la *Norma Oficial Mexicana NOM-049-SAG/PESC-2014, que determina el procedimiento para establecer zonas de refugio para los recursos pesqueros en aguas de jurisdicción federal de los Estados Unidos Mexicanos*<sup>7</sup> establece la siguiente clasificación para las ZRP:

Cuadro 2: Clasificación de las ZRP				
	Totales		Parciales	
	Permanentes	Temporales	Permanentes	Temporales
Prohibe	-Pesca comercial. -Pesca didáctica. -Pesca de fomento. -Pesca deportiva-recreativa. -Pesca de consumo doméstico.	-Pesca comercial. -Pesca didáctica. -Pesca de fomento. -Pesca de consumo doméstico.	-Pesca didáctica. -Pesca de fomento.	-Pesca didáctica. -Pesca de fomento.
Permite	Ningún tipo de pesca.	La pesca deportiva-recreativa se permite en la modalidad "captura y libera" <b>durante un periodo definido.</b>	Pesca comercial, pesca deportiva-recreativa y la pesca de consumo doméstico mediante técnicas de pesca altamente selectivas.	Pesca comercial, pesca deportiva-recreativa y la pesca de consumo doméstico mediante técnicas de pesca altamente selectivas <b>durante un periodo definido.</b>
Aplicación	Todas las especies de flora y fauna acuática.	Todas las especies de flora y fauna acuática.	Una o varias especies de flora y fauna acuática.	Una o varias especies de flora y fauna acuática.

Fuente: Elaboración propia con información de la NOM-049-SAG/PESC-2014 publicada en el DOF el 14 de abril de 2014.

La primera ZRP en México fue *Punta Coyote*, la cual se estableció el 17 de noviembre de 2012, y conforma una red de 12 polígonos con un territorio de 6,966 hectáreas, que van desde el Corredor San Cosme hasta Punta Coyote en Baja California Sur. Actualmente, cuatro estados

<sup>6</sup> Las primeras Zonas de Refugio en México: Experiencia del Corredor San Cosme a Punta Coyote (2015). Disponible en: [http://niparaja.org/file/2015/06/Anexo-1\\_-Folleto-Primeras-ZDR-en-Mexico\\_Corredor.pdf](http://niparaja.org/file/2015/06/Anexo-1_-Folleto-Primeras-ZDR-en-Mexico_Corredor.pdf).

<sup>7</sup> Publicada en el DOF el 14 de abril de 2014.

de la República Mexicana cuentan con Zonas de Refugio Pesquero dentro de su territorio. Éstas se distribuyen en fronteras marítimas<sup>8</sup>, por lo que en total existen 40 polígonos, siendo el más extenso el Golfo de Ulloa ubicado en Baja California Sur (19,932.29 km<sup>2</sup>).

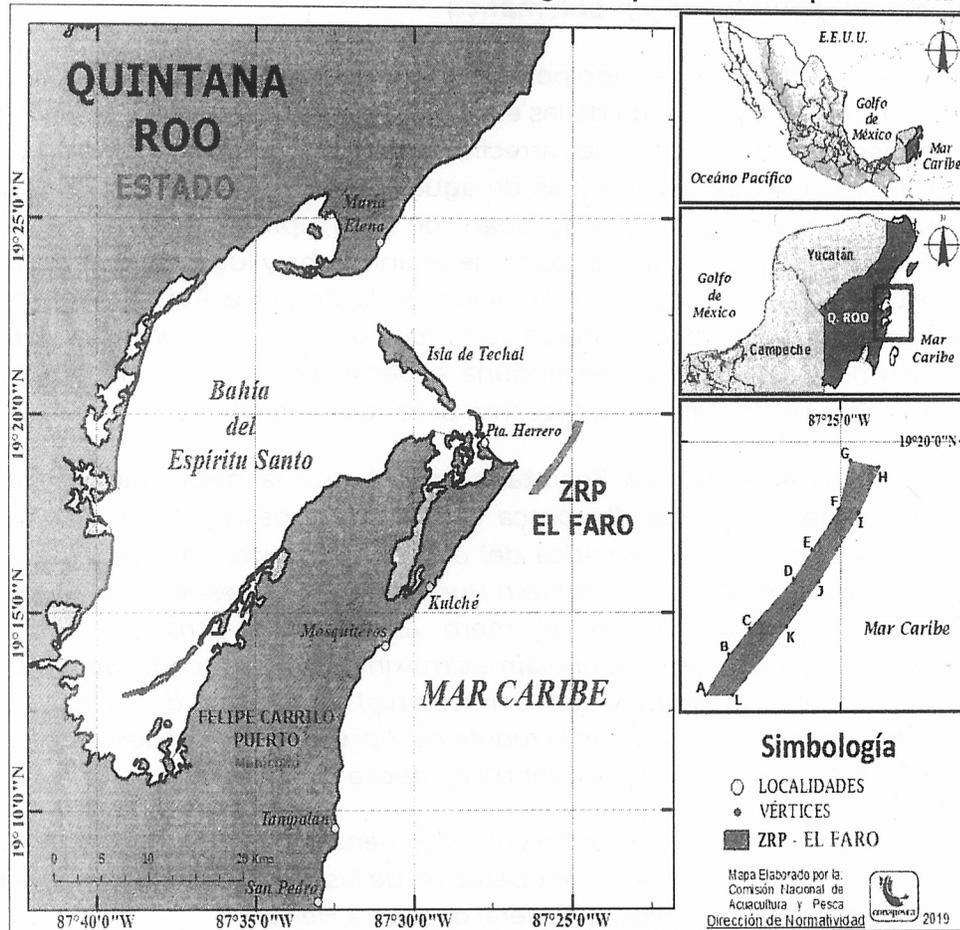
Cuadro 3: Zonas de Refugio Pesquero en México				
Estado	Localidad	Extensión	No. de Polígonos	Duración de la ZRT
Baja California Sur	Golfo de Ulloa	19,932.29 km <sup>2</sup>	1	23/06/2016 – 24/06/2018
	Punta Coyote	69.66 km <sup>2</sup>	12	17/11/2012 – 14/11/2017 15/11/2017 – 16/11/2022
Quintana Roo	Akumal	9.88 km <sup>2</sup>	1	13/04/2015 – 13/04/2020
	Bahía Ascensión	32.11 km <sup>2</sup>	2	24/09/2016 – 24/09/2021
	Chinchorro	12.38 km <sup>2</sup>	5	13/09/2013 – 13/09/2018
	Espíritu Santo	10.49 km <sup>2</sup>	8	30/11/2012 – 29/11/2017 30/11/2017 – 01/12/2022
Sinaloa	Teacapán	3.49 km <sup>2</sup>	7	03/12/2014 – 04/12/2019
Sonora	Isla san Pedro	1.38 km <sup>2</sup>	3	13/07/2017 – 13/07/2022
	Nolasco			
	Puerto Libertad	0.74 km <sup>2</sup>	1	13/07/2017 – 13/07/2022

Fuente: CONAPESCA (2017) "Zonas de Refugio Pesquero en México".

Bajo esta perspectiva, a fin de garantizar la sustentabilidad de los recursos pesqueros, la SADER estimó conveniente establecer una Zona de Refugio Temporal en el Estado de Quintana Roo, particularmente en aguas de jurisdicción federal de "Punta Herrero", adyacentes a los Municipios de Felipe Carrillo Puerto y Tulum, mismas que se ilustran a continuación:

<sup>8</sup> Conocidas también como polígonos.

Figura 2: Delimitación y descripción de la Zona de Refugio Pesquero Total Temporal "Punta Herrero".



Fuente: Documento 20190603193942\_47092\_ACUERDO ZRP EL FARO QROO CONAMER 190524.doc anexo al AIR correspondiente.

Lo anterior, conforme a las recomendaciones que para el caso ha dispuesto el Instituto Nacional de Pesca (INAPESCA) en la materia, mismas que serán descritas en el apartado subsecuente del presente escrito.

En consecuencia, desde el punto de vista de la mejora regulatoria, se considera adecuado que esa Dependencia promueva la actualización del marco regulatorio, con el fin de garantizar la sustentabilidad de las especies acuáticas de Punta Herrero y, en consecuencia, el sostenimiento de las actividades económicas de pesca en la zona de jurisdicción federal ubicada en el Estado de Quintana Roo.

### III. Objetivos regulatorios y problemática

Punta Herrero se ha caracterizado por tener una gran diversidad marina. Hoy en día conserva hábitats necesarios para la vida de las especies de la zona. Entre ellos se encuentran: jardines de gorgonáceos, macizos y canales arrecifales, paredes arrecifales, arrecife de parche, cuevas, laguna salobre con manglar y zonas de aguas profundas. Las especies que representan la población pesquera de la zona se agrupan con fines reproductivos; su pesca hace vulnerable su preservación, ya que su reproducción tiene una fecha y lugar específicos a lo largo del año. Es por esta razón que, con la instauración de la Zona de Refugio Temporal, se busca la supresión de toda *“actividad de pesca comercial, didáctica, de fomento, deportivo-recreativa o de consumo doméstico sobre ninguna especie de flora y fauna acuática”*, tal como lo establece el Artículo tercero de la presente propuesta regulatoria.

Considerando lo anterior, esa Secretaría estimó que la necesidad de emitir el presente anteproyecto radica en que: *“la pesca comercial, la pesca como actividad deportiva y/o recreativa, así como la problemática del cambio climático, han fomentado la disminución significativa de las especies que habitan Punta Herrero. Al respecto, el pargo llorón (Lutjanus jocu), el jurel (Caranx hippos), el mero (Epinephelus striatus), el ronco (Haemulon flavolineatum), el boquinete (Lachnolaimus maximus), el barracuda (Sphyraena barracuda), el tiburón y el pez sierra (Scomberomorus maculatus) son algunas de las especies de la zona que se encuentran en peligro y que son la fuente de ingresos principal de los pescadores de la zona cuando la langosta espinosa se encuentra en época de veda”*<sup>9</sup>.

Bajo esta tesis, el anteproyecto en comento tiene como objetivo *“instaurar una ZRP Total Temporal”*<sup>10</sup> que permita apoyar la recuperación de las especies de interés pesquero en la zona localizada en aguas de jurisdicción federal de Punta Herrero”.

Adicionalmente, esa Secretaría indicó que el anteproyecto propone establecer como Zona de Refugio Pesquero Total Temporal, *“un polígono de 163.34 hectáreas en aguas de jurisdicción federal de Punta Herrero, adyacentes a los Municipios de Felipe Carrillo Puerto y Tulum, dentro de la Reserva de la Biósfera Sian Ka’an, en la Zona Costera del Estado de Quintana Roo, como una medida de manejo que estará vigente durante 5 años contados a partir de la publicación del documento en el DOF (con la posibilidad de extender dicho plazo), de forma que permita apoyar la recuperación de las pesquerías de la zona. Lo anterior, en respuesta a la solicitud presentada por la Sociedad Cooperativa de Producción Pesquera José María Azcorra y contando con el respaldo de la Opinión Técnica RJL/INAPESCA/DGAIPA/482/2018, emitida por el INAPESCA y apegándose a lo establecido en la Norma Oficial Mexicana NOM-049-*

<sup>9</sup> El periodo de veda de la langosta espinosa en el litoral del Golfo de México abarca del 1<sup>o</sup> de marzo al 30 de junio de cada año.

<sup>10</sup> Una zona de refugio pesquero se define, en la NOM-049-SAG/PESC-2014, como aquella área delimitada en aguas de jurisdicción de los Estados Unidos Mexicanos, con el objetivo de conservar y contribuir (natural o artificialmente) a la reproducción, crecimiento o reclutamiento de los recursos pesqueros en beneficio de la preservación de las especies y del ecosistema. Es temporal porque *“se ha considerado un periodo de cinco años como el tiempo mínimo en el que podrá apreciarse, medirse y evaluarse el efecto de crecimiento de las poblaciones de los diferentes recursos que habitan en la zona establecida en el presente Acuerdo”*.

SAG/PESC-2014", la cual determina el procedimiento para establecer zonas de refugio para recursos pesqueros en aguas de jurisdicción federal.

Asimismo, esa Secretaría señaló que dicha Sociedad "se integra por 19 socios y que actualmente ya cuenta con una concesión de pesca en la zona y previamente ya había manejado 4 zonas de refugio con características similares, mismas que no pudieron ser revalidadas antes de finalizar su vigencia original por cuestiones de ajustes en el número y dimensión de la zona propuesta y en la dirigencia de la organización, por lo cual, con base en los resultados obtenidos, decidieron volver a solicitar el establecimiento de una zona de refugio".

Las citadas 4 zonas de refugio ubicadas en Punta Herrero que no pudieron ser revalidadas, transcurridos cinco años, a raíz del Acuerdo por el que se establece una red de zonas de refugio pesquero en aguas marinas de jurisdicción federal ubicadas en las áreas de Banco Chinchorro y Punta Herrero en el Estado de Quintana Roo, fueron:

- El Faro.
- El Faro-Langosta.
- Anegado de Chal.
- Laguna Canché Balam.

Por lo expuesto con anterioridad, la presente propuesta regulatoria da respuesta a la inquietud del sector social e intenta además contribuir al beneficio económico de los permisionarios y de los lugareños.

Sin menoscabo de lo anterior, esta CONAMER 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*)<sup>11</sup>, el cual surge a partir de la disponibilidad de recursos públicos<sup>12</sup> para su explotación en un área común de acceso abierto<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Fenómeno originalmente estudiado por William Forster, y posteriormente desarrollado Garret Hardin en su artículo de 1968, titulado homónimamente conforme a la problemática.

<sup>12</sup> Bienes públicos: bienes para los cuales el consumo de un individuo no necesita que se excluya del consumo de otros individuos. Nadie tiene derechos de propiedad ni ejerce control sobre el recurso común.



Lo anterior representa un fallo de mercado<sup>14</sup> conocido como externalidad negativa<sup>15</sup>. Dicha situación puede explicarse de mejor manera utilizando el modelo del "*Dilema del prisionero*"<sup>16</sup> de la Teoría de Juegos<sup>17</sup>. En el caso que nos ocupa, cada individuo (pescador) puede optar por dos 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.

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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).

<sup>17</sup> 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.

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)<sup>18</sup> 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.

Bajo tales consideraciones, 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 Temporal, este órgano desconcentrado considera adecuada su emisión, anticipando que su implementación coadyuvará a la conservación y desarrollo sustentable de las especies acuáticas y pesquería en dichas zonas.

#### **IV. Alternativas a la regulación**

En referencia al presente apartado, y conforme a la información presentada en el AIR correspondiente, la SADER manifestó haber considerado las siguientes alternativas:

- Aplicar esquemas voluntarios para instaurar la Zona de Refugio Temporal a través de acuerdos consensuados entre los interesados, pero sin involucrar a las autoridades pesqueras de la zona. Sin embargo, estimó que los esquemas voluntarios no son factibles debido a que, *"al no ser una medida de carácter obligatorio, algunos involucrados en la toma de decisión o personas externas, opten por no respetar la medida de manejo adoptada voluntariamente, toda vez que al no ser obligatoria, la autoridad no tiene facultad para sancionar el incumplimiento del acuerdo"*. De esta forma, las alternativas a la regulación de carácter voluntario quedaron descartadas por esa Secretaría.
- Establecer incentivos económicos; no obstante, consideró que son una alternativa inviable, puesto que su aplicación *"implicaría contar con los recursos o la partida presupuestal requerida, lo cual no está considerado en el presupuesto federal anual"*. Aunado a lo anterior, como se busca aumentar los esfuerzos por mermar la actividad pesquera para la protección y aprovechamiento sustentable de las especies de Punta

<sup>18</sup> 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).

Herrero, si dicho incentivo monetario llegara a desaparecer, *"se corre el riesgo de que los beneficiarios decidan regresar a la actividad pesquera para poder seguir contando con un ingreso económico, independientemente de la afectación del recurso pesquero y al medio natural, limitando severamente la eficacia de la medida regulatoria"*.

- No emitir regulación alguna; sin embargo, descartó esta tercer opción toda vez que *"la ausencia de una regulación conllevaría a que se mantengan las condiciones actuales de pesca de las diferentes especies objetivo, repercutiendo en la reducción de su producción en la zona en cuestión. En caso de no contarse con una regulación específica que proteja este sitio como área de desove, crecimiento y alimentación de múltiples especies, no se podría asegurar su mantenimiento a futuro, lo que podría llevar a la pérdida total de la biomasa de estas especies, ocasionándose un problema ecológico y económico-social para las comunidades aledañas a la zona que dependen de esta actividad"*.

Derivado de lo anterior, esa Secretaría estimó que la propuesta regulatoria contenida en el anteproyecto de referencia resulta ser la mejor alternativa para atender la problemática señalada puesto que *"permitirá restablecer al menos una Zona de Refugio Pesquero Total Temporal conforme a la NOM-049-SAG/PESC-2014 y atendiendo las recomendaciones plasmadas en la Opinión Técnica No. RJL/INAPESCA/DGAIPA/482/2018, emitida por el INAPESCA, en la cual se manifestó que no existe inconveniente para el establecimiento de una Zona de Refugio Pesquero Total Temporal por cinco años, en aguas de jurisdicción federal de "Punta Herrero", adyacentes a los municipios de Felipe Carrillo Puerto y Tulum, en el Estado de Quintana Roo, de forma que también se dará una respuesta positiva a la solicitud del sector pesquero de la zona, el cual, está convencido y comprometido con la sustentabilidad de los recursos pesqueros a corto, mediano y largo plazo"*.

Por lo anterior, la CONAMER observa que esa Secretaría respondió el apartado relativo a la evaluación de alternativas regulatorias.

## **V. Impacto de la regulación**

### *1. Disposiciones y/u obligaciones*

La SADER identificó que, como resultado de la emisión del anteproyecto, se generarán las siguientes disposiciones que deberán cumplir los particulares con la finalidad de cumplir con los objetivos del anteproyecto:

Cuadro 4: Acciones regulatorias identificadas por la SADER	
Artículo(s)	Justificación
ARTÍCULO PRIMERO	<b>Establece o modifica:</b> estándares técnicos. <b>Justificación:</b> Desde el punto de vista técnico y conforme al Estudio Técnico Justificativo y la Opinión Técnica Positiva del INAPESCA, podemos señalar que la razón principal para la delimitación de este polígono como zona de refugio pesquero total temporal proviene de la intención de proteger y recuperar a las principales especies que utilizan esta zona como sitio de reproducción y desarrollo para continuar con los esfuerzos de manejo pesquero realizados hasta el momento.
ARTÍCULO SEGUNDO	<b>Establece:</b> obligaciones. <b>Justificación:</b> Esta disposición servirá para mantener un equilibrio ecológico, económico y social en la región; la medida se basa jurídicamente en el Artículo 2º fracciones I y III, 8º fracciones I, III y XII, Artículo 13º fracción XIV, Artículo 17º fracciones III y VIII de la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables.
ARTÍCULO TERCERO	<b>Establece:</b> restricciones. <b>Justificación:</b> Desde el punto de vista técnico esta medida se establece considerando los objetivos de manejo y las necesidades de reducir el efecto de la pesca sobre las poblaciones conforme a la categoría de Zonas de Refugio Total Permanente descrita en la NOM-049-SAG/PESC-2014, adicionalmente y considerando que existan especies en categorías de manejo que sean competencia de la SEMARNAT, se especifica que en esos casos se aplicaran las disposiciones establecidas por dicha Secretaría. Esta disposición se sustenta jurídicamente en la Norma Oficial Mexicana NOM-049-SAG/PESC-2014, en el Artículo 9 Fracción I de la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables y en la Opinión Técnica Positiva del INAPESCA.

Fuente: Elaboración propia con información del AIR correspondiente.

Bajo tales argumentos, esta Comisión observa que esa Secretaría, identificó y justificó las obligaciones regulatorias contenidas en el anteproyecto regulatorio, considerando que las mismas se encuentran alineadas a los objetivos planteados.

## 2. Costos

En lo que respecta a la presente sección, esa Dependencia manifestó que “durante el periodo comprendido del 13 de septiembre de 2013 al 13 de septiembre de 2018, la Sociedad Cooperativa de Producción Pesquera José María Azcorra S. C. de R. L., mantuvo 4 Zonas de Refugio Pesquero (El Faro, El Faro-Langosta, Anegado del Chal y Laguna Canché Balam), mismas que no pudieron ser revalidadas, [...]de forma que desde el 14 de septiembre de 2018 en adelante, podrían haber desarrollado actividades pesqueras en dichas zonas de refugio. Sin embargo, por acuerdo interno de la cooperativa se ha mantenido la prohibición a la captura en la nueva zona propuesta denominada El Faro, misma que ha sido reducida y modificada buscando optimizar los resultados obtenidos previamente, de forma que sea viable la solicitud para el restablecimiento de esta zona con las mismas condiciones previamente indicadas por un nuevo periodo de 5 años”.

De esta manera, la SADER indicó que los costos para la implementación de la presente propuesta regulatoria serán mínimos, ya que dichos costos ya habían sido absorbidos por los pescadores a lo largo de los últimos cinco años.

Sin detrimento de lo anterior, esa Secretaría estimó los costos referentes a la restricción de la captura en el polígono de la zona de refugio "El Faro":

Cuadro 5: Costos de la Zona de Refugio Pesquero Temporal	
Superficie total de la zona	1,124 hectáreas
Superficie de la zona de refugio	163.34 hectáreas
Costo promedio anual de la zona de refugio (%)	14.53%
Ganancias promedio anuales por la pesca en el total de la zona (\$)	\$635,379 pesos
Costo promedio anual del total de la zona de refugio (\$)	\$92,321 pesos

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la información proporcionada por la SADER en el AIR correspondiente.

El cálculo efectuado en el cuadro precedente considera la multiplicación del costo promedio anual de la zona de refugio en términos de porcentaje (14.53%)<sup>19</sup>, por las ganancias promedio anuales totales, reportadas por la captura de langosta y especies de peces de escama marina en la zona total disponible para la pesca (\$635,379). Por consiguiente, se obtiene que los costos de la regulación podrían ascender a **\$92,321 pesos totales anuales**.

### 3. Beneficios

En contraparte, respecto a los beneficios del anteproyecto esa Dependencia estimó lo siguiente:

- El establecimiento y la revalidación de esta zona de refugio pesquero coadyuva al aprovechamiento sustentable de las especies pesqueras de importancia comercial por un periodo de cinco años.
- La presente medida regulatoria implica beneficios que se derraman hacia las comunidades de Punta Herrero y poblaciones aledañas a esta zona de Quintana Roo que dependen directa o indirectamente de la actividad pesquera.

Adicionalmente, la SADER indicó que "los resultados observados con la implementación de la medida<sup>20</sup> han permitido determinar incrementos de hasta un 20% en aspectos tales como la biomasa total promedio, registrándose mayores cantidades de especies de escama marina y una mayor abundancia y cobertura de corales e invertebrados".

<sup>19</sup> Dividir la superficie de la zona de refugio (163.34 ha), entre las 1,124 hectáreas totales da como resultado 14.53%.

<sup>20</sup> Los resultados obtenidos tras la implementación del Acuerdo por el que se establece una red de zonas de refugio pesquero en aguas marinas de jurisdicción federal ubicadas en las áreas de Banco Chinchorro y Punta Herrero en el Estado de Quintana Roo (publicado en el DOF el 12 de septiembre de 2013).

En este sentido, las estimaciones indican que, en los próximos 5 años, la biomasa total promedio podría incrementarse entre un 15 y 20%. En consecuencia, los beneficios de la presente propuesta regulatoria fueron estimados por esa Secretaría al multiplicar las ganancias promedio anuales por la actividad pesquera en toda la zona, por el porcentaje estimado de crecimiento de la biomasa de las especies:

Cuadro 6: Beneficios de la Zona de Refugio Pesquero Temporal	
Concepto	Monto en pesos
Ganancias promedio anuales por la pesca en el total de la zona (\$)	\$635,379
Ganancias anuales adicionales por el establecimiento de la zona de refugio temporal (\$)	\$95,307 – \$127,076

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la información proporcionada por la SADER en el AIR correspondiente.

Dado que las ganancias anuales resultantes de la actividad pesquera son de \$635,379 pesos, el aumento en el nivel de biomasa previsto por la SADER **deriva en beneficios que podrían ascender a \$127,076 pesos anuales.**

En virtud de lo expuesto con antelación, es posible determinar que el anteproyecto cumple con los propósitos de mejora regulatoria plasmados en el Capítulo III de la LGMR; toda vez que tras su emisión, se generarán beneficios superiores a los costos asociados a su cumplimiento. Esto implicaría que la regulación resulta viable en términos económicos.

Cuadro 7: Beneficios vs. Costos de la Zona de Refugio Pesquero Temporal		
Costos anuales estimados (C)	Beneficios anuales estimados (B)	Diferencial (B-C)
\$92,321 pesos	\$127,076 pesos	\$34,756 pesos

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la información proporcionada por la SADER en el AIR correspondiente.

En consecuencia y conforme a la información presentada por la SADER, 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 73 de la LGMR, este órgano desconcentrado hizo público el anteproyecto de mérito desde el momento en que se recibió a través de su portal electrónico. Ante ello, esta Comisión manifiesta que hasta la fecha de emisión del presente Dictamen no se recibieron comentarios de particulares interesados en el anteproyecto de referencia. Por todo lo expresado con antelación y conforme a los artículos 73, tercer párrafo y 75, sexto párrafo de la LGMR, respecto a la no recepción de comentarios por parte de particulares interesados en la propuesta regulatoria, esta Comisión resuelve emitir el **presente Dictamen Final**, por lo que la SADER puede proceder con las formalidades necesarias para la publicación del anteproyecto referido en el DOF de conformidad con el artículo 76 de dicho ordenamiento.

El presente documento se notifica con fundamento en los preceptos jurídicos antes mencionados, así como en los artículos Séptimo Transitorio y Décimo Transitorio de la LGMR, 7, fracción I, 9, fracción XI, XXV y XXXVIII y penúltimo párrafo, y 10, fracción VI, y XXI del *Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria*<sup>21</sup>, así como en el artículo Segundo, fracción III, del *Acuerdo por el que se delegan facultades del Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria a los servidores públicos que se indican*<sup>22</sup>.

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

**Atentamente**

El Director

**LUIS CALDERÓN FERNÁNDEZ**

ORM/BHS

<sup>21</sup> Publicado en el DOF el 28 de enero de 2004, con su última modificación publicada el 9 de octubre de 2015.  
<sup>22</sup> Publicado en el DOF el 26 de julio de 2010.