

Of. No. CONAMER/19/4646



Asunto: Se emite Dictamen Final, respecto del anteproyecto denominado *Acuerdo por el que se modifica el similar por el que se da a conocer el establecimiento de épocas y zonas de veda para la captura de todas las especies de camarón en aguas marinas y de los sistemas lagunarios estuarinos de jurisdicción federal del Golfo de México y Mar Caribe para el 2019, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de abril de 2019.*

Ciudad de México, 12 de agosto de 2019

ING. VÍCTOR SUÁREZ CARRERA
Subsecretario de Autosuficiencia Alimentaria
Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural
Presente

Me refiero al anteproyecto denominado *Acuerdo por el que se modifica el similar por el que se da a conocer el establecimiento de épocas y zonas de veda para la captura de todas las especies de camarón en aguas marinas y de los sistemas lagunarios estuarinos de jurisdicción federal del Golfo de México y Mar Caribe para el 2019, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de abril de 2019*, así como a su formulario de Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) para anteproyectos que se actualizan de forma periódica, ambos instrumentos remitidos por la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER) y recibidos en esta Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) el 6 de agosto de 2019.

Asimismo, no se omite mencionar una versión anterior del anteproyecto y su AIR recibidas por esta Comisión el 1 de agosto del presente año.

Al respecto, cabe mencionar que esa SADER solicitó a esta Comisión la aplicación de un plazo mínimo de consulta pública conforme a lo establecido en el artículo 73, tercer párrafo, de la Ley General de Mejora Regulatoria¹ (LGMR), manifestando lo siguiente:

"La finalidad del Acuerdo es modificar la fecha de conclusión de la veda para la pesca de camarón, en la zona marina que abarca desde la frontera con los Estados Unidos de América (E.U.A.) en Tamaulipas, hasta la desembocadura del Río Coatzacoalcos, en Veracruz, misma que actualmente está establecida para el día 15 de agosto de 2019, siendo

¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 18 de mayo de 2018.



la nueva fecha de conclusión el 31 de agosto de 2019, para iniciar la temporada de captura el 1 de septiembre del mismo año.

"Cabe destacar que la medida regulatoria fue solicitada por el sector productivo dedicado al aprovechamiento de dicho recurso, contando con el aval científico del Instituto Nacional de Pesca (INAPESCA), por conducto de la Dirección General Adjunta de Investigación Pesquera en el Atlántico, a través de la Opinión Técnica emitida en el Oficio No. RJL/INAPESCA/DGAIPA/848/2019, de fecha 26 de julio de 2019, donde recomienda que el periodo de veda para el camarón café (Farfantepenaeus aztecus), en la zona que abarca desde la frontera con los Estados Unidos de America (E. U. A.), en Tamaulipas, hasta la desembocadura del Río Coatzacoalcos, en Veracruz, se extienda hasta el 31 de agosto de 2019".

"Por lo anterior, y conforme a lo previsto en el artículo 73 de la LGMR, la CONAPESCA solicita de la manera más atenta a la CONAMER, la aplicación de un plazo menor a los 20 días previstos para la consulta pública, considerando el impacto limitado de la propuesta regulatoria, que la regulación fue solicitada por los propios productores, contando con el aval científico del INAPESCA y por la naturaleza jurídica de la misma que tiene como finalidad el extender el periodo de veda para favorecer el desarrollo de mejor tallas para la captura de camarón en la zona indicada, ya que de no reducirse dicho plazo de forma que pueda publicarse el Acuerdo Modificatorio en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar el jueves 15 de agosto de 2019, no se cumpliría cabalmente con los objetivos del Acuerdo y con las recomendaciones científicas del INAPESCA, lo cual, podría generar efectos negativos en el beneficio económico y social que reporta la pesca de camarón al sector productivo de aguas marinas en Tamaulipas y Veracruz".

Al respecto, esta CONAMER observa que, efectivamente el hecho de que el anteproyecto pudiera permanecer al menos 20 días en consulta pública, tal y como lo señala el artículo 73 de la LGMR, podría comprometer el propósito de la propuesta regulatoria y se podría comprometer la sustentabilidad y conservación del recurso de todas las especies de camarón; ello, considerando la opinión emitida por el INAPESCA, por lo cual se considera procedente la solicitud mencionada en el párrafo anterior.

Asimismo, con fundamento en los artículos Tercero, fracción IV 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 Administrativo² (Acuerdo Presidencial) se le informa que procede el supuesto de calidad aludido (i.e. que el acto administrativo de carácter general, por su propia naturaleza, debe emitirse o actualizarse de manera periódica); ello, en virtud de que corresponde a la actualización del Acuerdo por el que se establecen las épocas y zonas de veda para la captura de todas las especies de

Publicado en el DOF el 8 de marzo de 2017.



camarón en aguas marinas y de los sistemas lagunarios estuarinos de jurisdicción federal del Golfo de México y Mar Caribe para el 2019 (Acuerdo vigente) publicado en el DOF el 30 de abril de 2019, mismo que perderá vigencia en 15 de agosto del presente año, respecto de la veda temporal para la captura de camarón en la zona que abarca desde la frontera con los E.U.A en Tamaulipas, hasta la desembocadura del Río Coatzacoalcos, en Veracruz.

En este sentido, se identifica que es necesaria la publicación de un nuevo esquema de vedas y aprovechamientos, con el fin de coadyuvar a un aprovechamiento sustentable de la especie marina objeto de la regulación y atender así las recomendaciones realizadas por el INAPESCA.

Por lo antes señalado, esta CONAMER observa que dado que el anteproyecto en comento deberá actualizarse de manera periódica, no le resulta aplicable lo previsto en el artículo Quinto del Acuerdo Presidencial en lo que respecta los requerimientos de simplificación regulatoria; ello, de conformidad con el artículo 78, segundo párrafo, fracción II³, de la LGMR.

En virtud de lo anterior, el anteproyecto queda sujeto al procedimiento de mejora regulatoria previsto en el Capítulo III de la LGMR. Bajo tales consideraciones, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 25, fracción II, 27, 68, 69, 71 y 75, sexto párrafo de dicho ordenamiento, este órgano desconcentrado tiene a bien emitir el siguiente:

DICTAMEN FINAL

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

El aprovechamiento de las especies de camarón en aguas marinas y sistemas lagunarios estuarinos del Golfo de México y Mar Caribe representa una de las actividades económicas más importantes del litoral y del país, debido a la alta generación de empleos directos e indirectos durante su captura, proceso y comercialización. Al respecto, en dicho litoral existen tres zonas principales de

³Artículo 78. Para la expedición de Regulaciones, los Sujetos Obligados deberán indicar expresamente en su Propuesta Regulatoria, las obligaciones regulatorias o actos a ser modificados, abrogados o derogados, con la finalidad de reducir el costo de cumplimiento de los mismos en un monto igual o mayor al de las nuevas obligaciones de la Propuesta Regulatoria que se pretenda expedir y que se refiera o refieran a la misma materia o sector regulado.

Lo dispuesto en este artículo, no será aplicable en los casos de Regulaciones que se ubiquen en alguno de los siguientes supuestos:

I. Las que tengan carácter de emergencia;

II. **Las que por su propia naturaleza deban emitirse o actualizarse de manera periódica, y**

III. Las reglas de operación de programas que se emitan de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal que corresponda.

(/)"



explotación: Norte del Golfo de México (Tamaulipas y Veracruz), Sonda de Campeche (Tabasco y Campeche) y Caribe mexicano (Quintana Roo: área de Contoy).

En este sentido, en la zona que abarca los estados de Tamaulipas y Veracruz, la especie predominante en las capturas es el camarón café (*Farfantepenaeus aztecus*), el cual aporta un 74% del total de producción. En cuanto a la zona de Campeche, las principales especies de este recurso son: el camarón rosado (*Farfantepenaeus duorarum*), camarón café (*Farfantepenaeus aztecus*) y camarón blanco (*Litopenaeus setiferus*). En el área de Contoy, se aprovechan las especies de camarón rojo (*F. brasiliensis*) y camarón de roca (*Sicyonia brevirostris*).

Conforme a los Dictámenes Técnicos que ha elaborado el INAPESCA, dadas las características de este recurso, se ha considerado oportuno realizar una diferenciación espacial y temporal de los períodos de veda que la SADER establezca en esa zona. En este sentido, es necesario mencionar que en el Norte del Golfo de México, la pesquería de camarón café se encuentra en el máximo aprovechamiento sustentable; permitiendo que la pesca en altamar se aproveche maximizando la ganancia económica por el crecimiento individual de cada organismo. Por su parte, en la sonda de Campeche la pesquería de camarón rosado se encuentra en deterioro, debido a la sobrepesca, la reducción de la productividad primaria de la región y la captura ilegal de la especie, situación que también se da con las especies de camarón rojo y camarón roca, situados en el Caribe mexicano.

En este sentido, se observa que las regulaciones actuales están dirigidas a disminuir el esfuerzo de pesca y evitar la operación de las embarcaciones en los literales que se encuentran en el Golfo de México y el Mar Caribe, con el objeto de proteger dichos moluscos favoreciendo su crecimiento, coadyuvando a mejorar la calidad de la producción, en cuanto a tallas.

En este tenor, las vedas son una de las principales herramientas regulatorias de ordenamiento que contribuyen al aprovechamiento responsable de los recursos pesqueros y que, para el caso del camarón, se han venido estableciendo en las aguas marinas y sistemas lagunarios estuarinos de jurisdicción federal situados sobre el Golfo de México y el Mar Caribe desde la década de 1990, en función de los resultados técnicos de la evaluación biológica que realiza el INAPESCA, sobre las poblaciones del recurso a nivel regional. Al respecto, la Norma Oficial Mexicana NOM-002-SAG/PESC-2013, *Para ordenar el aprovechamiento de las especies de camarón en aguas de jurisdicción federal de los Estados Unidos Mexicanos*⁴, establece en su numeral 4.4 que “con el propósito de inducir un aprovechamiento sustentable de las pesquerías de camarón, la Secretaría establecerá períodos y zonas de veda para la pesca de especies (...) de acuerdo con el Dictamen Técnico que para tal propósito emita el INAPESCA”, los cuales se darán a conocer con la debida anticipación a las fechas de inicio y término de las vedas, mediante Acuerdos que se publicarán en el DOF.

Bajo esta perspectiva, a fin de garantizar la sustentabilidad de los recursos camaronícolas, la SADER estimó conveniente establecer el periodo de veda aplicable a la pesca de camarón en el Golfo y en

Publicado en el DOF el 11 de julio de 2013.

el Mar Caribe, particularmente desde la frontera con los EUA, en Tamaulipas, y hasta la desembocadura del Río Coatzacoalcos en Veracruz; ello, conforme a las recomendaciones que para el caso ha dispuesto el 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 los recursos de camarón del país y, en consecuencia, el sostenimiento de las actividades económicas de pesca en las aguas marinas y sistemas lagunarios estuarinos de jurisdicción federal ubicados en el Golfo de México y Mar Caribe.

II. Objetivos regulatorios y problemática

De acuerdo con la información contenida en el AIR correspondiente, la SADER señaló que la emisión de la regulación se debe a la necesidad de establecer medidas que aseguren la preservación de los recursos camaronícolas. En este sentido, con base en la Opinión Técnica del INAPESCA No. RJL/INAPESCA/DGAIPP/848/2019, emitida el 26 de julio de 2019, en la cual se recomienda que “el periodo de veda se extienda hasta el 31 de agosto de 2019 para asegurar que en el primer viaje de la temporada de pesca, el 81% o más de los camarones correspondan a la talla comercial 26/30, con lo que se tendrá una mayor reproducción y rendimiento por recluta”.

Tomando en consideración lo anterior, esa Secretaría señaló que el anteproyecto propone “la modificación de la fecha de conclusión de la veda para la pesca de camarón, exclusivamente en la zona marina que abarca desde la frontera con los E.U.A. en Tamaulipas, hasta la desembocadura del Río Coatzacoalcos, en Veracruz, misma que actualmente está establecida para el día 15 de agosto de 2019, siendo la nueva fecha de conclusión el 31 de agosto de 2019, para iniciar la temporada de captura el 1 de septiembre del 2019, lo anterior, considerando la petición del sector, avalada por los resultados de las evaluaciones más recientes realizadas por el INAPESCA, en la zona buscando la mejor rentabilidad de la pesquería, sin que se afecte al recurso a futuro”.

Cabe señalar que, el INAPESCA en su opinión técnica antes señalada, recomendó la ampliación del periodo de veda de todas las especies de camarón en la zona marina mencionada en el párrafo anterior, realizando ejercicios con modelos de simulación para determinar las fechas en que los camarones capturados comercialmente alcancen tallas superiores a los 135 mm de longitud total, lo cual equivale a la categoría comercial de línea 26/30 y favorecer la reproducción de la población de camarón café presente en las costas de ambos estados.

Al respecto, la CONAMER 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*)



of the Commons)⁵, el cual se produce cuando se tiene la disponibilidad de *recursos públicos*⁶ para su explotación en un área común de acceso abierto⁷. 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 camarón), 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.

Al respecto, lo anterior representa un fallo de mercado⁸ conocido como externalidad negativa⁹. Dicha situación puede explicarse de mejor manera utilizando el modelo del "Dilema del prisionero"¹⁰ de la Teoría de Juegos¹¹. 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 el recurso; no obstante, si se

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

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.

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

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.

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.

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).

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.



consideración la experiencia en el manejo de estos recursos, no todos los interesados y participantes en la actividad respetan este tipo de acuerdos, debido al carácter voluntario de éstos y por lo mismo la autoridad pesquera no cuenta con sustento legal para obligar a su cumplimiento, lo que limita su intervención en actividades de inspección y vigilancia y su facultad para sancionar e infraccionar el no cumplimiento del acuerdo. El esquema voluntario implicaría costos variables de aplicación a cargo de los productores, debiendo destinarse recursos principalmente para los gastos de operación de las brigadas de vigilancia (combustible, alimentos, otros insumos varios y a veces hospedaje), lo que finalmente redundaría en un escaso beneficio de la medida, cuando lo que se persigue es tener ingresos notablemente superiores a los costos por el aprovechamiento de los recursos que gracias al período de veda han alcanzado tallas comercialmente deseables".

Asimismo, la SADER señaló que contempló la posibilidad de no emitir regulación alguna; sin embargo, descartó tal alternativa toda vez que "implicaría que la temporada de aprovechamiento de camarón en esta zona se iniciara prematuramente, con lo cual se capturarían organismos antes de que estos alcancen una talla comercial de camarón "de línea" ocasionando menores volúmenes de las capturas por barco y menor valor comercial de éstas, disminuyendo con ello las ganancias de los productores".

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 "está técnicamente sustentada en los estudios y evaluaciones poblacionales que sobre el recurso realiza de forma continua el INAPESCA, con la medida se incide en la protección de las principales fracciones reproductoras del recurso camarón en el Golfo de México y Mar Caribe y con ello se favorece al reclutamiento que derivará en la formación de la biomasa de camarón disponible para la temporada de pesca 2019 para la zona que abarca desde la frontera con los E. U. A., en Tamaulipas, hasta la desembocadura del Río Coatzacoalcos, en Veracruz".

Por lo anterior, de acuerdo con las atribuciones y facultades de la SADER a través de la CONAPESCA y con fundamento en el Dictamen Técnico del INAPESCA, la regulación propuesta establece un periodo de veda de todas las especies de camarón, promoviendo la protección de los recursos camarónicos, que se encuentran en dicha zona marina.

En virtud de lo anteriormente expuesto, esta Comisión considera que la SADER 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 el formulario de AIR correspondiente.

IV. Impacto de la regulación

1. Disposiciones y/u obligaciones

De acuerdo con la información contenida en el AIR correspondiente y derivado del análisis del anteproyecto en comento, se observa que tras su emisión, los productores de camarón aguas



<http://www.cofermersimir.gob.mx/expedientes/23356>

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.

Lo anterior, se emite con fundamento en los artículos Séptimo Transitorio y Décimo Transitorio de la LGMR, en los artículos, 7 fracción I, 9 fracciones XI y XXXVIII penúltimo y último párrafo, y 10 fracciones VI y XXI del *Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria*¹² y artículo 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 indican¹³.

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

Atentamente
El Coordinador General

JULIO CÉSAR ROCHA LÓPEZ

DGB

Publicado en el DOF el 28 de enero de 2004, con su última modificación publicada el 9 de octubre de 2015.
Publicado en el DOF el 26 de julio de 2010.