

ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO

PROGRAMA DE MANEJO SANTUARIO PLAYA PIEDRA DE TLACOYUNQUE

ANEXO 4

4. SEÑALE Y COMPARE LAS ALTERNATIVAS CON QUE SE PODRÍA RESOLVER LA PROBLEMÁTICA QUE FUERON EVALUADAS, INCLUYENDO LA OPCIÓN DE NO EMITIR LA REGULACIÓN. ASIMISMO, INDIQUE PARA CADA UNA DE LAS ALTERNATIVAS CONSIDERADAS UNA ESTIMACIÓN DE LOS COSTOS Y BENEFICIOS QUE IMPLICARÍA SU INSTRUMENTACIÓN.

1. Incentivos económicos.

Dentro de los instrumentos de política pública ambiental contemplados en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) se encuentran los Instrumentos Económicos, definidos en su Artículo 22 como *"los mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal, financiero o de mercado, mediante los cuales las personas asumen los beneficios y costos ambientales que generen sus actividades económicas, incentivándolas a realizar acciones que favorezcan el ambiente..."*

El propósito de la aplicación de los incentivos económicos es internalizar los costos ambientales de las decisiones y actividades privadas. El objetivo principal es que los particulares, a través de la política pública, reciban una amonestación adecuada para incorporar motivaciones permanentes a sus objetivos y, de este modo, lograr un manejo sustentable de los recursos naturales a cambio de un beneficio a corto plazo.

Esto debería convertirse en un mecanismo automático de corrección de externalidades. Sin embargo, no se han considerado como alternativas a la regulación propuesta, pues se trata de mecanismos que requieren de diseños específicos y asignaciones fiscales importantes, así como la intervención de agentes financieros o terceros administradores de fondos con los crecientes costos asociados para la Administración Pública. Asimismo, no se observa un fuerte vínculo operativo entre la autoridad fiscal y la autoridad ambiental para coordinar estos instrumentos y puede darse la incoherencia entre estructuras de incentivos entre diferentes sectores. Por lo tanto, esta estrategia es ineficiente e inviable, ya que para garantizar la conservación a largo plazo dicho beneficio deberá ser permanente, además de que en ocasiones los incentivos económicos conducen a una asignación ineficiente e inequitativa de los recursos naturales.

Cuantificación.

Cabe señalar que, mediante una correcta implementación, los incentivos económicos alineados a la política de conservación e instrumentos rectores como lo son el Decreto y el Programa de Manejo del Área Natural Protegida (ANP), son una herramienta efectiva para fomentar actividades alternativas, así como para desarrollar capacidades que permitan la conservación del medio ambiente como una oportunidad para su modernización o creación, en un nuevo campo de actividades económicas y generación de empleo, en el desarrollo de negocios, actividades no agropecuarias y en el aprovechamiento sustentable de recursos naturales, culturales y energéticos.

Ejemplo de lo anterior, son el Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES) y el Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies Prioritarias (PROREST); sin embargo, ésta se considera una herramienta complementaria a la propuesta regulatoria, no así un sustituto, ya que la asignación de recursos mediante dichos programas depende de la existencia de un ANP y su zona de influencia en la que habitan los posibles beneficiarios.

En este sentido, con la presente alternativa regulatoria los únicos beneficios que se preservarían son los relacionados con los programas de subsidios de PROCODES y PROREST, perdiendo el resto de los beneficios que se obtendrían con la implementación del Programa de Manejo. Si bien esto atendería una parte de la problemática, el manejo integral del sitio asociado a la subzonificación se omitiría. Por lo tanto, los turistas tendrían menos incentivos para desarrollar sus actividades, pues los valores ambientales y ecosistémicos de los cuales depende el turismo de bajo impacto ambiental se verían descuidados.

ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO

PROGRAMA DE MANEJO SANTUARIO PLAYA PIEDRA DE TLACOYUNQUE

ANEXO 4

De este modo, los incentivos económicos preservarían los beneficios asociados a los proyectos de certificación de guías turísticos PROCODES y un 25% de los beneficios asociados a las actividades de turismo de bajo impacto ambiental; en contraste, se perdería el 75% de los beneficios asociados a las actividades de turismo de bajo impacto ambiental y el resto de los beneficios al no existir un manejo integral del área.

Concepto	Monto
Beneficios de la alternativa regulatoria	\$3,978,593.75
Costos de la alternativa regulatoria	-\$68,374,146.47
Total	-\$64,395,552.72

2. Esquemas de autorregulación.

El artículo 38 de la LGEEPA, señala sobre los instrumentos de autorregulación que *“los productores, empresas u organizaciones empresariales podrán desarrollar procesos voluntarios de autorregulación ambiental, a través de las cuales mejoren su desempeño ambiental, respetando la legislación y normatividad vigente en la materia y se comprometan a superar o cumplir mayores niveles, metas o beneficios en materia de protección ambiental...”*.

Dicho lo anterior, el objetivo principal es que la autoridad incentive acciones que permitan a los agentes privados alcanzar objetivos de la política ambiental, superiores a los previstos en la normatividad ambiental establecida, por lo cual este instrumento no se considera como alternativa en esta etapa, pues es facultad y obligación de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) establecer reglas específicas para el adecuado manejo y la protección del ANP, así como la regulación territorial de actividades, usos y aprovechamientos, con el fin de garantizar su aplicación y posteriormente incentivar un cumplimiento voluntario más estricto.

3. Esquemas voluntarios

Generalmente las personas que presentan este tipo de implementación son personas que cuentan con un título de propiedad, posibilitando la planeación de los usos y aprovechamientos de los recursos naturales a partir de mecanismos normativos o administrativos para obtener beneficios.

Cabe señalar que, de conformidad con el Artículo 38 BIS de la LGEEPA, los responsables de una empresa podrán realizar, **de forma voluntaria**, el examen metodológico de sus operaciones respecto de la contaminación y riesgo que generan, así como el grado de cumplimiento de la normatividad ambiental, de los parámetros internacionales y de las buenas prácticas de operación e ingeniería aplicables.

Sin embargo, estos esquemas no son considerados como una alternativa regulatoria, pues las condiciones necesarias generalmente no se cumplen y los involucrados maximizan sus beneficios privados sin considerar las afectaciones que pudiesen tener los terceros.

El encargado de supervisar el ANP impone reglas a los participantes, así como el establecimiento de mecanismos de castigo-reparación ante el incumplimiento. Sin embargo, existen altos costos de vigilancia y exclusión del aprovechamiento de los recursos para los que no pertenecen al grupo, lo que genera conflictos sociales que derivan en el detrimento ambiental, motivo por el cual no se considera una opción viable para la conservación.

Cuantificación.

ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO

PROGRAMA DE MANEJO SANTUARIO PLAYA PIEDRA DE TLACOYUNQUE

ANEXO 4

Los particulares que realizan actividades económicas al interior del polígono del Santuario Playa Piedra de Tlacoayunque se organizarán para establecer limitaciones en el desempeño de sus actividades con la finalidad de que no generen un impacto negativo sobre los ecosistemas del ANP. En este sentido, funge como **un esquema autorregulatorio**.

Para que el esquema anterior sea funcional, se requiere de la voluntad de todos los agentes en su cumplimiento, pues en caso contrario, el acuerdo se vería vulnerado y, por ende, se comprometerían sus efectos. De este modo, funciona como **un esquema voluntario**.

En tal sentido, los agentes buscarán atender la problemática asociada a las actividades turísticas a través de su certificación como guías turísticos haciendo uso de los apoyos de PROCODES. Si bien esto atendería una parte de la problemática, el manejo integral del sitio asociado a la subzonificación se omitiría. Por lo tanto, los turistas tendrían menos incentivos para desarrollar sus actividades, pues los valores ambientales y ecosistémicos de los cuales depende el turismo de bajo impacto ambiental se verían descuidados.

De este modo, **el esquema autorregulatorio y el esquema voluntario preservarían los beneficios asociados a los proyectos de certificación de guías turísticos PROCODES y un 25% de los beneficios asociados a las actividades de turismo de bajo impacto ambiental; en contraste, se perdería el 75% de los beneficios asociados a las actividades de turismo de bajo impacto ambiental y el resto de los beneficios al no existir un manejo integral del área.**

Concepto	Monto
Beneficios de la alternativa regulatoria	\$3,978,593.75
Costos de la alternativa regulatoria	-\$68,374,146.47
Total	-\$64,395,552.72

4. No emitir regulación alguna.

En opinión de la CONANP, esta alternativa es inviable toda vez que se identificó que el área propuesta requiere de medidas estrictas para la conservación y restauración de los ecosistemas, así como la protección de las especies que este alberga, además de que no existe algún otro instrumento de política ambiental en México, que de forma coordinada y sistemática, garantice la planeación, delimitación territorial y ordenamiento de usos y aprovechamientos de recursos naturales en las ANP, así como el cumplimiento de acciones y lineamientos dentro de estas con el fin de lograr los objetivos específicos de conservación para las que fueron creadas.

La formulación del PM se realiza a partir de una organización congruente con el modelo Jurídico Administrativo de las ANP establecido en la LGEEPA y en su Reglamento en Materia de ANP (RANP) el cual está constituido por:

1. Una Declaratoria robusta en estructura técnica y jurídica como lo establecen los Artículos 47 BIS -1, 55 y 60 de la LGEEPA.
2. La elaboración e implementación de un PM que establezca las medidas de control para regular impactos y definir los alcances competencias, objetivos y acciones correctas para la conservación del ANP, como lo establecen los Artículos 65 y 66 de la LGEEPA.

ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO

PROGRAMA DE MANEJO SANTUARIO PLAYA PIEDRA DE TLACOYUNQUE

ANEXO 4

3. La evaluación periódica de los resultados alcanzados por el PM, de la cual deriva la posibilidad de la actualización y/o reformulación del mismo PM, conforme a lo establecido en los Artículos 77 y 78 del RANP.

De no emitirse la regulación que nos ocupa, se comete el **error tipo 1 de regulación**, es decir que **existe una sub-regulación** que genera riesgos y costos potenciales a la sociedad derivados de la falta medidas complementarias para el manejo exitoso del área natural protegida.

Cuantificación.

La intensidad de la actividad económica ha resultado en la pérdida de la conectividad ecológica al interior, su belleza paisajística y la conectividad con otros sitios en buen estado de conservación.

Sin la regulación complementaria que deriva del Programa de Manejo, se generan costos sociales que derivan de la problemática expuesta. De no emitirse el presente Programa de Manejo, se perderían los beneficios totales de la propuesta regulatoria, resultando en costos sociales por **-\$72,352,740.22 MXN**.

Concepto	Monto
Beneficios de la alternativa regulatoria	\$0.00
Costos de la alternativa regulatoria	-\$72,352,740.22
Total	-\$72,352,740.22

5. Otras alternativas.

No se consideró ninguna alternativa, toda vez que la elaboración del Programa de Manejo es una obligación legal y expresa a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, por conducto de la CONANP, establecida en los Artículos 65 y 66, de la LGEEPA, y de los Artículos del 72 al 76, del Reglamento de la LGEEPA en materia de ANP.

La CONANP considera que, en caso de que no existiera la obligación legal de expedir un Programa de Manejo, la mejor forma de regular de forma específica las actividades al interior del ANP sería un instrumento de similar naturaleza, en el que se determinen las estrategias de conservación, delimitaciones territoriales, lineamientos, usos y aprovechamiento de los ecosistemas dentro del Santuario.

Cabe señalar que, a nivel internacional, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, principal instrumento de carácter internacional y vinculante para quienes como México lo han ratificado, establece como uno de los mecanismos para garantizar la conservación *in situ* de los ecosistemas, hábitats naturales y el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales, el establecimiento de estrategias y programas similares que aseguren la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica.

A nivel mundial dichos Programas se han conceptualizado como planes o programas de manejo, programas de conservación, programas de conservación y manejo, planes rectores o planes directores entre otros, cuyas estructuras y alcances guardan similitudes con el anteproyecto regulatorio propuesto. Cabe señalar que el alcance de la competencia federal se materializa a partir de la expedición de la declaratoria para el establecimiento del área natural protegida y el programa de manejo correspondiente, con la finalidad de cumplir con los objetivos de conservación de los recursos naturales, ecosistemas y demás elementos biológicos que hubiesen motivado su creación.