

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

Notificación del Secretariado de conformidad con el artículo 24.28 del Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá

Peticionarios: Centro para la Diversidad Biológica (*Center for Biological Diversity*)
Instituto para el Bienestar Animal (*Animal Welfare Institute*)
Consejo para la Defensa de los Recursos Naturales (*Natural Resources Defense Council*)
Agencia de Investigación Ambiental (*Environmental Investigation Agency*)

Parte: Estados Unidos Mexicanos

Fecha de la petición: 11 de agosto de 2021

Fecha de la notificación: 1 de abril de 2022

Núm. de petición: SEM-21-002 (*Vaquita marina*)

Resumen ejecutivo

El 11 de agosto de 2021 el Secretariado de la Comisión de Cooperación Ambiental recibió la petición SEM-21-002 en la que se asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental con respecto a la protección de la vaquita marina (*Phocoena sinus*), que está en peligro crítico de extinción, y la pesca ilegal de la totoaba (*Cynoscion macdonaldi*) en el golfo de California (véase las figuras 1 y 3 abajo).

El Centro para la Diversidad Biológica, el Instituto para el Bienestar, el Consejo para la Defensa de los Recursos Naturales y la Agencia de Investigación Ambiental (“los Peticionarios”) sostienen que México está omitiendo la aplicación efectiva de la Ley General de Vida Silvestre (LGVS) y su reglamento (el “Reglamento de la LGVS”), así como de diversos acuerdos orientados a la protección de la vaquita marina y a la eliminación de la pesca ilegal de totoaba que tiene una incidencia directa sobre el estado que guarda la vaquita.

En su respuesta, México hace referencia a acciones relacionadas con la aplicación de los artículos 55 de la LGVS y 56 del Reglamento de la LGVS, así como a actividades respecto de la instrumentación del Acuerdo de Redes de Enmalle 2020, incluidas las realizadas por la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, la Secretaría de Marina y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. La respuesta incluye, además, información sobre las actividades orientadas a la aplicación de vedas de pesca y de comercio; la instrumentación del plan gubernamental para contar con factores detonantes, y otras acciones que México está instrumentando.

Luego de su análisis, el Secretariado considera que un expediente de hechos podría aportar información acerca de los esfuerzos de México en la instrumentación de estrategias y sobre la efectividad de las medidas emprendidas a fin de aplicar los artículos 55 de la LGVS y 56 de su reglamento para el control efectivo del tráfico ilegal de totoaba en el marco de la CITES. También podría presentar información sobre la instrumentación de la veda para la especie totoaba en el golfo de California, la aplicación de sanciones, y la puesta en marcha de medidas para la efectiva instrumentación de dicha veda. Un expediente de hechos podría, además, documentar

información sobre los principales eslabones, componentes y grupos organizados en la cadena de extracción (pesca), acopio, transporte, distribución, comercialización y consumo de la totoaba. Se podría además, dar cuenta del mecanismo de instrumentación para la compensación a los pescadores en el Alto Golfo de California y otros incentivos para capacitar al sector pesquero ribereño; información sobre los estudios de población de totoaba en el golfo de California, así como la existencia de establecimientos dedicados a la crianza en cautiverio de totoaba con fines comerciales.

El Secretariado estima que un expediente de hechos puede incluir información sobre los esfuerzos de México respecto de la instrumentación de los acuerdos administrativos que prohíben el uso de redes de enmalle emitidos en 2015, 2017 y 2020, incluyendo: las características de las redes agalleras, su uso y el daño que ocasionan a la fauna marina; las características y efectividad de los dispositivos o sistemas de monitoreo para embarcaciones que se prevén en los acuerdos administrativos prevé el Acuerdo; la aplicación de sanciones, y los sitios de embarque y desembarque establecidos en el Acuerdo. Un expediente de hechos puede presentar información sobre el número y tipo de embarcaciones detenidas por las autoridades mexicanas; la presencia de embarcaciones registrada por día; la instrumentación para contrarrestar factores de reincidencia; la recuperación de redes; las acciones de monitoreo y vigilancia continua realizadas, y la efectividad de las medidas instrumentadas, así como opciones, políticas y programas que permitan un aprovechamiento sustentable de los recursos naturales del Alto Golfo de California en beneficio de todas las personas.

Un expediente de hechos podría también describir el papel, las facultades y las acciones de coordinación entre las dependencias de gobierno y la formulación de esquemas de gobernanza para erradicar el tráfico ilícito de buches de totoaba, e impulsar la protección efectiva de la vaquita marina. Asimismo, podría proporcionar información que explique la interacción de los acuerdos administrativos en cuestión con otros instrumentos legales y de política ambiental dirigidos a proteger tanto a la totoaba como a la vaquita.

Con base en la petición y la respuesta de México, el Secretariado estima que hay cuestiones centrales abiertas respecto a la aplicación efectiva de las leyes y los acuerdos materia de la petición. El Secretariado considera que la petición SEM-21-002 amerita la preparación de un expediente de hechos respecto de algunas cuestiones planteadas en la petición, dada a la situación urgente que están viviendo estas especies.

I. INTRODUCCIÓN

1. El 1 de julio de 2020 entraron en vigor el Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá (T-MEC o “el Tratado”) y el Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACA o “Acuerdo”). A partir de esa fecha, el mecanismo de peticiones sobre aplicación efectiva de la legislación ambiental (“mecanismo SEM”, por sus siglas en inglés) —originalmente establecido en los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN)— se rige con apego a los artículos 24.27 y 24.28 del T-MEC, en tanto que los términos de su instrumentación a cargo del Secretariado de la

Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA o “la Comisión”)¹ están ahora estipulados en el ACA.²

2. Los artículos 24.27 y 24.28 del T-MEC establecen un proceso que permite a cualquier persona de una Parte, o una entidad establecida conforme a las leyes de una Parte, presentar una petición en la que se asevere que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de sus leyes ambientales. El Secretariado de la CCA (“el Secretariado”) examina inicialmente las peticiones con base en los requisitos establecidos en los artículos 24.27(1) y (2) del T-MEC. Cuando el Secretariado considera que una petición cumple con tales requisitos, procede a determinar si, conforme a los criterios señalados en el artículo 24.27(3) del Tratado, la petición amerita una respuesta de la Parte en cuestión. A la luz de la respuesta proporcionada por la Parte, el Secretariado determina entonces si el asunto amerita la elaboración de un expediente de hechos y, de ser así, lo informa al Consejo de la CCA y al Comité de Medio Ambiente,³ proporcionando sus razones en apego al artículo 24.28 (1); en caso contrario, el trámite de la petición se da por concluido.⁴
3. El 11 de agosto de 2021, el Centro para la Diversidad Biológica (*Center for Biological Diversity*), el Instituto para el Bienestar Animal (*Animal Welfare Institute*), el Consejo para la Defensa de los Recursos Naturales (*Natural Resources Defense Council*) y la Agencia de Investigación Ambiental (*Environmental Investigation Agency*) (“los Peticionarios”) presentaron una petición ante el Secretariado, de conformidad con el artículo 24.27(1) del T-MEC.⁵ Los Peticionarios —organizaciones establecidas en los Estados Unidos de América— aseveran que México está omitiendo la aplicación efectiva de la Ley General de Vida Silvestre (LGVS) y su reglamento (el “Reglamento de la LGVS”), así como de diversos acuerdos orientados a la protección de la vaquita marina (*Phocoena sinus*), lo que ha llevado prácticamente a la extinción de dicha especie. Señalan, asimismo, que la pesca ilegal de totoaba (*Cynoscion macdonaldi*) tiene una incidencia directa sobre el estado que guarda la vaquita.

¹ La Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) se creó en 1994 al amparo del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), suscrito por Canadá, Estados Unidos y México (las “Partes”). Los órganos que constituyen la CCA son el Consejo, el Secretariado y el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC).

² En virtud del artículo 2(3) del Acuerdo en Materia de Cooperación Ambiental entre los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá (“Acuerdo de Cooperación Ambiental” o ACA), la CCA “continuará operando bajo las modalidades vigentes a la fecha de entrada en vigor de este Acuerdo”.

³ Establecido por el artículo 24.26(2) del T-MEC, el Comité de Medio Ambiente tiene la función de supervisar la implementación del capítulo 24 del Tratado.

⁴ Para conocer más detalles relativos a las diversas fases del proceso de peticiones sobre aplicación efectiva de la ley ambiental (proceso SEM), el registro público de peticiones y las determinaciones y expedientes de hechos elaborados por el Secretariado, consúltese el sitio web de la CCA, en: <www.cec.org/peticiones>.

⁵ SEM-21-002 (*Vaquita marina*), Petición conforme al artículo 24.27(1) del T-MEC (11 de agosto de 2021) [“Petición”], en: <www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/21-2-sub_es.pdf>. Se hace notar que las citas o referencias que el Secretariado haga de la petición corresponden a la versión original en inglés.

4. A decir de los Peticionarios, México incurre en omisiones en la aplicación efectiva de los siguientes instrumentos normativos:
- Artículos 55 de la **LGVS**⁶ y 56 del **Reglamento de la LGVS**.⁷
 - Acuerdo que establece veda para la especie Totoaba, *Cynoscion macdonaldi*, en aguas del golfo de California, desde la desembocadura del río Colorado hasta el río Fuerte, Sinaloa, en la costa oriental, y del río Colorado a Bahía Concepción, Baja California, en la costa occidental (“**Acuerdo de Veda Totoaba 1975**”).⁸
 - Acuerdo por el que se suspende temporalmente la pesca comercial mediante el uso de redes de enmalle, cimbras y palangres operadas con embarcaciones menores, en el norte del golfo de California (“**Acuerdo de Redes de Enmalle 2015**”).⁹
 - Acuerdo por el que se prohíben artes, sistemas, métodos, técnicas y horarios para la realización de actividades de pesca con embarcaciones menores en aguas marinas de jurisdicción federal de los Estados Unidos Mexicanos en el norte del golfo de California, y se establecen sitios de desembarque, así como el uso de sistemas de monitoreo para dichas embarcaciones (“**Acuerdo de Redes de Enmalle 2017**”).¹⁰
 - Acuerdo por el que se regulan artes, sistemas, métodos, técnicas y horarios para la realización de actividades de pesca con embarcaciones menores y mayores en zonas marinas mexicanas en el norte del golfo de California y se establecen sitios de desembarque, así como el uso de sistemas de monitoreo para tales embarcaciones (“**Acuerdo de Redes de Enmalle 2020**”).¹¹
5. El 8 de septiembre de 2021, el Secretariado determinó que la petición era admisible, de conformidad con los requisitos del artículo 24.27(1) y (2) del T-MEC, y que, conforme al

⁶ Ley General de Vida Silvestre, *Diario Oficial de la Federación* (DOF), 3 de julio de 2000 [LGVS], en: <www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/146_200521.pdf>.

⁷ Reglamento de la Ley General de Vida Silvestre, DOF, 30 de noviembre de 2006 [Reglamento de la LGVS], en: <www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGVS.pdf>.

⁸ Acuerdo que establece veda para la especie Totoaba, *Cynoscion MacDonaldi*, en aguas del golfo de California, desde la desembocadura del río Colorado hasta el río Fuerte, Sinaloa, en la costa oriental, y del río Colorado a Bahía Concepción, Baja California, en la costa occidental, DOF, 1 de agosto de 1975 [“Acuerdo Veda Totoaba 1975”], en: <www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4786520&fecha=01/08/1975>.

⁹ Acuerdo por el que se suspende temporalmente la pesca comercial mediante el uso de redes de enmalle, cimbras y/o palangres operadas con embarcaciones menores, en el norte del golfo de California, DOF, 10 de abril de 2015 [“Acuerdo Redes de Enmalle 2015”], en: <www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5388486&fecha=10/04/2015>.

¹⁰ Acuerdo por el que se prohíben artes, sistemas, métodos, técnicas y horarios para la realización de actividades de pesca con embarcaciones menores en aguas marinas de jurisdicción federal de los Estados Unidos Mexicanos en el norte del golfo de California, y se establecen sitios de desembarque, así como el uso de sistemas de monitoreo para dichas embarcaciones, DOF, 30 de junio de 2017 [“Acuerdo Redes de Enmalle 2017”], en: <www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5488674&fecha=30/06/2017>.

¹¹ Acuerdo por el que se regulan artes, sistemas, métodos, técnicas y horarios para la realización de actividades de pesca con embarcaciones menores y mayores en zonas marinas mexicanas en el norte del golfo de California y se establecen sitios de desembarque, así como el uso de sistemas de monitoreo para tales embarcaciones, DOF, 24 de septiembre de 2020, [“Acuerdo Redes de Enmalle 2020”], en: <www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5601153&fecha=24/09/2020>.

artículo 24.27(3), se ameritaba la respuesta del gobierno de México en relación con la aplicación efectiva de las leyes ambientales enlistadas en el párrafo anterior.¹²

6. El 31 de enero de 2022, el Secretariado recibió la respuesta del gobierno de México.¹³ En ella, la Parte manifiesta que el Secretariado no debió solicitar una respuesta en apego al artículo 24.27(3) puesto que, en su opinión, la petición no demuestra un daño a los Peticionarios;¹⁴ no incluye información sobre los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación mexicana,¹⁵ y se basa exclusivamente en noticias de los medios de comunicación.¹⁶ La Parte sostiene, además, que los compromisos asumidos en el marco del T-MEC únicamente resultan vinculantes “a partir de su entrada en vigor, es decir, a partir del 1 de julio de 2020.”¹⁷
7. La respuesta hace referencia a acciones de aplicación relacionadas con la aplicación de los artículos 55 de la LGVS y 56 del Reglamento de la LGVS,¹⁸ así como a actividades respecto de la instrumentación del Acuerdo de Redes de Enmalle 2020, incluidas las realizadas por la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader), la Secretaría de Marina (Semar) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa).¹⁹ La respuesta incluye, además, información sobre las actividades orientadas a la aplicación de vedas de pesca y de comercio;²⁰ la instrumentación del plan gubernamental para contar con factores detonantes,²¹ y otras acciones que México está instrumentando.²²
8. En términos del artículo 24.28(1) del T-MEC, el Secretariado de la CCA procedió a examinar si, a la luz de la respuesta del gobierno de México, la petición SEM-21-002 (*Vaquita marina*) amerita la preparación de un expediente de hechos.
9. Tras examinar la petición a la luz de la respuesta, el Secretariado considera que se amerita la preparación de un expediente de hechos en torno a la instrumentación de acciones para la protección de la vaquita marina (*Phocoena sinus*) y la totoaba (*Cynoscion macdonaldi*) relacionadas con la aplicación efectiva de las disposiciones previstas en los artículos 55 de la LGVS y 56 del Reglamento de la LGVS, el Acuerdo de Veda Totoaba 1975, el Acuerdo de Redes de Enmalle 2015, el Acuerdo de Redes de Enmalle 2017 y el Acuerdo de Redes de Enmalle 2020, y a continuación presenta sus razones.

¹² SEM-21-002 (*Vaquita marina*), Determinación conforme a los artículos 24.27 (2) y (3) (8 de septiembre de 2021), § 49 [“Determinación 24.27(2) y (3)”], en: <www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/21-2-det_es.pdf>.

¹³ SEM-21-002 (*Vaquita marina*), Respuesta conforme al artículo 24.27 (4) (31 de enero de 2022) [“Respuesta”], en: <www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/21-2-rsp_es.pdf>.

¹⁴ Respuesta, §§ 4-5.

¹⁵ *Id.*, §§ 17-25.

¹⁶ *Id.*, §§ 26-30.

¹⁷ *Id.*, §§ 33-35.

¹⁸ *Id.*, §§ 37-43.

¹⁹ *Id.*, §§ 46-68.

²⁰ *Id.*, §§ 69-81.

²¹ *Id.*, §§ 85-87.

²² *Id.*, §§ 88-90.

II. ANÁLISIS

A. Cuestiones preliminares

10. En aras de la transparencia del mecanismo SEM, y en el entendido de que el Secretariado ya expuso su razonamiento para dar curso a la petición y solicitar una respuesta a México conforme a los artículos 24.27(3),²³ a continuación se abunda sobre los motivos expuestos en la determinación de fecha 8 de septiembre de 2021.

i) La petición alega daño a la persona que la presenta

11. México sostiene que la petición no “demuestra un daño” a los Peticionarios, por lo que no ameritaba una respuesta conforme al artículo 24.27(3)(a) del T-MEC.²⁴ La Parte asegura que la disposición “no hace referencia a la relación entre los daños y la supuesta falta de aplicación efectiva de la legislación ambiental”.²⁵ Más aún, alega que en su análisis de la petición el Secretariado debió haber establecido “una relación causal entre las aseveraciones presentadas y los supuestos impactos negativos ocasionados a los Peticionarios” y que, en definitiva, los Peticionarios “fallaron en demostrar que el supuesto incumplimiento les causó un daño”.²⁶

12. Tal como el Secretariado lo expuso en su primera determinación en apego al T-MEC,²⁷ el Secretariado se guía por las disposiciones de las *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (“Directrices”) con el fin de realizar una interpretación homogénea y predecible del proceso SEM, ahora bajo el T-MEC. El inciso 7.4 de las Directrices establece:

Para evaluar si la petición alega que la persona u organización sufrió algún daño, el Secretariado considerará factores tales como los siguientes:

- i) si el presunto daño se debe a la omisión aseverada en la aplicación efectiva de la legislación ambiental;
- ii) si el presunto daño se relaciona con la protección del medio ambiente, o con la prevención de un peligro para la vida o la salud humana [...]

13. En su determinación conforme al artículo 24.27(2) y (3), el Secretariado expuso información sobre la gradual pérdida de ejemplares de la vaquita marina en el Alto Golfo de California; la pesca ilegal de la totoaba en detrimento de la especie en cuestión; las actividades ilegales reportadas desde 1976; la inclusión de la totoaba en el Apéndice I de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES, por sus siglas en inglés); los esfuerzos insuficientes desde la declaratoria de Reserva de la Biosfera en el Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado (la “Reserva de la Biosfera”) en 1993, y la documentación de al menos dos décadas de regulación cuya

²³ Determinación 24.27(2) y (3).

²⁴ Respuesta, p. 4, título del inciso a.

²⁵ *Id.*, § 12.

²⁶ *Id.*, §§ 15-16.

²⁷ SEM-20-001 (*Tortuga caguama*), Determinación conforme a los artículos 24.27(2) y (3) (8 de febrero de 2021), §§ 6-7.

aplicación ha resultado, supuestamente, insuficiente.²⁸ La información que expuso el Secretariado en su razonamiento se sustenta con citas a la información correspondiente proporcionada por los Peticionarios y anexa a la petición.²⁹

14. El Secretariado recuerda que México ha sostenido que el daño se puede acreditar en el marco del mecanismo de peticiones con el simple hecho de demostrar la falta de aplicación de disposiciones legales. Por ejemplo, en el caso de la aseveración sobre la falta de aplicación efectiva de disposiciones que establecen “el régimen de competencias para la evaluación” del impacto ambiental, que por sí mismas son fuente de “responsabilidad objetiva de la autoridad”, lo cual fue suficiente para demostrar el daño.³⁰ La respuesta ahora a la petición SEM-21-002 corrobora la cuestión de daño aseverada por los Peticionarios respecto de la existencia de “redes internacionales de tráfico de totoaba”;³¹ la supuesta realización de actividades ilícitas de aprovechamiento de totoaba,³² y la recuperación de redes “con una longitud de 73,101 metros” que ponen en peligro inminente a la vaquita marina.³³
15. Así, el Secretariado en efecto consideró la cuestión de daño y, a solicitud de México, confirma que la petición asevera que: a) el presunto daño por el comercio ilícito de partes y derivados de totoaba y asociado a actividades ilícitas que ponen en riesgo a ejemplares de vaquita “se debe a la omisión aseverada en la aplicación efectiva de la legislación ambiental”,³⁴ y b) el presunto daño a las especies *Cynoscion macdonaldi* y *Phocoena sinus* “se relaciona con la protección del medio ambiente”.³⁵ Por ello, la petición SEM-21-002 en efecto satisface el criterio del artículo 24.27(3)(a).

ii) La petición demuestra que se han buscado recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte

16. México sostiene que los Peticionarios no demuestran haber acudido a los recursos que tienen al alcance conforme a la legislación interna de la Parte.³⁶ Argumenta que los artículos 189 de la LGEEPA y 107 de la LGVS que fueron citados en la denuncia popular presentada en 2017 no se citan en la petición SEM-21-002³⁷ y que, en todo caso, dicha denuncia guarda relación con autorizaciones en materia de impacto ambiental.³⁸

²⁸ Determinación 24.27(2) y (3), § 41.

²⁹ En todas sus determinaciones, el Secretariado sigue una rigurosa práctica de referencia a sus fuentes, mismo que se mantiene y aplica en todas las etapas del proceso, hasta la elaboración de los expedientes de hechos, según proceda. *Cfr. Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* [“Directrices”], inciso 12.2, *in fine*.

³⁰ SEM-19-002 (*Proyecto City Park*), Respuesta conforme al artículo 14(3) del ACAAN (26 de marzo de 2020), pp. 5-6.

³¹ Respuesta, § 67.

³² *Id.*

³³ *Id.*

³⁴ *Cfr.* Directrices, inciso 7.4 a).

³⁵ *Id.*, inciso 7.4 b).

³⁶ Respuesta, § 17.

³⁷ *Id.*, § 18.

³⁸ *Id.*, § 20, inciso i)

17. El inciso 7.5(b) de las Directrices establece que para evaluar “si el Peticionario y otros han acudido a los recursos al alcance de los particulares en los términos de la legislación de la Parte”, el Secretariado debe considerar:
- si con anterioridad a la presentación de la petición el Peticionario ha tomado acciones razonables para acudir a los recursos al alcance de los particulares, considerando que en ciertos casos podrían existir obstáculos para acudir a algunos de dichos recursos.³⁹
18. Al respecto, durante su análisis conforme al artículo 24.27(3), el Secretariado consultó el anexo C de la petición, que contiene una denuncia popular presentada por la representante legal de uno de los Peticionarios.⁴⁰
19. La denuncia que adjuntan los Peticionarios se hizo con fundamento de disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el Convenio sobre la Diversidad Biológica; el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Protocolo Adicional a la CADH en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO, y el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, así como la LGEEPA y su Reglamento en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental.⁴¹ La denuncia popular hizo cita de la legislación en materia de impacto ambiental en México y su aplicación en relación con las actividades de pesca en la Reserva de la Biosfera y el efecto que éstas tienen en la protección efectiva de la vaquita marina,⁴² lo cual guarda una estrecha relación con las preocupaciones centrales planteadas por los Peticionarios en la SEM-21-002.
20. Además de argumentar sobre el grado de amenaza en que se encuentra la vaquita marina,⁴³ la denuncia popular señala que la especie se encuentra listada en la NOM-059-SEMARNAT-2010⁴⁴ y que México cuenta con medidas de protección de las especies de totoaba y vaquita en el Alto Golfo de California entre las que destacan:⁴⁵ la declaración del área de distribución de la vaquita marina como Reserva de la Biosfera;⁴⁶ el *Acuerdo mediante el*

³⁹ Directrices, inciso 7.5 b).

⁴⁰ Petición, anexo C: Denuncia popular en relación con la pesca ilegal en el Alto Golfo de California (14 de marzo de 2017) [“Denuncia Popular”].

⁴¹ Denuncia Popular, pp. 1-2.

⁴² Cabe observar que, al considerar la denuncia popular, las autoridades tuvieron a su alcance la aplicación de diversas disposiciones en materia de impacto ambiental relacionadas con el aprovechamiento de recursos naturales en un área natural protegida, a saber: artículos 28: fracciones X y XII, y 48 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA); 81: fracción II de su Reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas, y 5, inciso R): fracción II e inciso T): fracción II y 54 del Reglamento de la LGEEPA en materia de Evaluación del Impacto Ambiental.

⁴³ Denuncia Popular, p. 2.

⁴⁴ Norma Oficial Mexicana NOM-059-SEMARNAT-2010 *Protección ambiental - Especies nativas de México de flora y fauna silvestres - Categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio - Lista de especies en riesgo*, DOF, 30 de diciembre de 2010.

⁴⁵ Denuncia Popular, pp. 2-3.

⁴⁶ *Decreto por el que se declara área natural protegida con el carácter de reserva de la biosfera, la región conocida como Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado, ubicada en aguas del golfo de California y los municipios de Mexicali, Baja California, de Puerto Peñasco y San Luis Río Colorado, Sonora*, DOF, 10 de junio de 1993.

cual se establece el área de refugio para la protección de la vaquita (el “Acuerdo de Área de Refugio Vaquita 2005”),⁴⁷ y el *Programa de protección de la vaquita dentro del área de refugio ubicada en la porción occidental del Alto Golfo de California* (el “Programa de Protección de la Vaquita”).⁴⁸ Asimismo, la denuncia expone que en el último informe del Comité Internacional para la Recuperación de la Vaquita (“CIRVA”) se señala “un drástico descenso en la población de la especie” por lo que se recomienda una veda permanente de redes de enmalle para todo el hábitat conocido de la vaquita.⁴⁹

21. La denuncia popular también refiere que el Acuerdo de Redes de Enmalle 2015 se encuentra vigente; que se están realizando actividades pesqueras dentro de un área natural protegida, y que se han emitido autorizaciones para realizar, dentro de la Reserva de la Biosfera, actividades de pesca “contrarias a los programas de manejo y conservación de la zona crítica, y a los programas de protección de áreas para especies acuáticas”.⁵⁰ En la denuncia se solicita prorrogar la vigencia del Acuerdo de Redes de Enmalle 2015 con el fin de evitar mayores daños a la vaquita marina por las actividades pesqueras.⁵¹
22. El Secretariado considera que la denuncia popular es una acción razonable para acudir a los recursos al alcance de los particulares en México y que en ella se exponen las mismas preocupaciones que en la petición sobre las acciones de protección de la totoaba y la vaquita marina mediante el control de las actividades de pesca al interior del polígono del Reserva de la Biosfera y de sus subzonas de uso restringido en donde existen poblaciones de vida silvestre.⁵² Por lo anterior, el Secretariado no encuentra razones para revisar su determinación conforme al artículo 24.27(2) y (3).

iii) La petición no se basa exclusivamente en noticias de los medios de comunicación

23. México asevera que la SEM-21-002 “está basada exclusivamente en noticias de los medios de comunicación”⁵³ y señala que los Peticionarios “utilizan ampliamente referencias a notas periodísticas para sustentar la petición vaquita marina.”⁵⁴ La respuesta transcribe algunos pasajes de la petición en los que se refiere reportes de diversos medios.⁵⁵

⁴⁷ *Acuerdo mediante el cual se establece el área de refugio para la protección de la vaquita* (*Phocoena sinus*), DOF, 8 de septiembre de 2005, en: www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2091268&fecha=08/09/2005 [“Acuerdo Área de Refugio Vaquita 2005”].

⁴⁸ *Programa de protección de la vaquita dentro del área de refugio ubicada en la porción occidental del Alto Golfo de California*, DOF, 29 de diciembre de 2005, en: www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2105125&fecha=29/12/2005 [“Programa de Protección de la Vaquita 2005”].

⁴⁹ Denuncia Popular, p. 3.

⁵⁰ *Id.*, p. 10.

⁵¹ *Id.*, p. 11.

⁵² *Cfr.* Artículo 54 del Reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas.

⁵³ Respuesta, p. 7, título del inciso c.

⁵⁴ *Id.*, § 27.

⁵⁵ *Id.*

24. El artículo 24.27(3)(d) del T-MEC establece que para determinar si se amerita una respuesta, el Secretariado debe evaluar *si la petición no se basa exclusivamente en noticias de los medios de comunicación*.⁵⁶ Al respecto, el inciso 7.6 de las Directrices señala:

Al evaluar si una petición se basa exclusivamente en noticias de los medios de comunicación [...] el Secretariado deberá considerar si otras fuentes de información pertinentes a las aseveraciones contenidas en la petición estuvieron razonablemente al alcance del Peticionario.

25. Si bien la petición contiene referencias a reportes contenidos en diversos medios, los Peticionarios no se basaron exclusivamente en éstos para plantear o para utilizarlos como único sustento a sus aseveraciones. El Secretariado estima razonable que los Peticionarios hayan hecho referencia a circunstancias sobre la ilegalidad de la pesca furtiva que persiste en el lugar y que los Peticionarios hayan incluido algunas notas aparecidas en medios de comunicación con el fin de brindar contexto. Con todo, las diversas declaraciones y reportes en medios de comunicación no formaron parte sustantiva de la determinación del Secretariado para solicitar una respuesta a México.

26. Las aseveraciones de los Peticionarios se sustentan en información y datos detallados, provenientes de fuentes entre las que se incluyen: el Plan de Acción de América del Norte para la Conservación de la vaquita marina;⁵⁷ un informe de actualización del estado que guarda la vaquita marina hasta diciembre de 2020;⁵⁸ un informe publicado en el sitio web de la UICN sobre el número de vaquitas en la Zona de Tolerancia Cero;⁵⁹ la ficha de la UICN relativa al estado de conservación de la vaquita marina;⁶⁰ un informe preparado por Agencia de Investigación Ambiental que expone la pesca ilegal de la totoaba y su incidencia sobre la población de la vaquita marina,⁶¹ y diversos informes emitidos por el CIRVA acerca de las acciones de conservación instrumentadas por México.⁶² Asimismo, en la petición se

⁵⁶ Énfasis añadido

⁵⁷ CCA, *Phocoena sinus*, *Plan de América del Norte para la Conservación*, Comisión para la Cooperación Ambiental, 2008, en: <www3.cec.org/islandora/en/item/1136-vaquita-north-american-conservation-action-plan>.

⁵⁸ UICN-GEC, “Vaquita update October through December 2020” [Actualización sobre la vaquita: octubre a diciembre de 2020], Grupo de Especialistas en Cetáceos, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, 26 de enero de 2021, en: <www.iucn-csg.org/vaquita-update-october-through-december-2020/>.

⁵⁹ L. Rojas Bracho, *et al.*, *Report on using expert elicitation to estimate total unique vaquitas and calves in the Zero Tolerance Area with recommendations for future research efforts*, 2021, en: <www.iucn-csg.org/wp-content/uploads/2021/04/Vaquita-Report-on-Using-Expert-Elicitation-Final.pdf>.

⁶⁰ L. Rojas Bracho y B. L. Taylor, *Phocoena sinus*, Lista Roja de Especies Amenazadas de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, 2017, en: <<https://www.iucnredlist.org/species/17028/50370296>>.

⁶¹ EIA, *Facing Extinction: Survival of the Vaquita Depends on Eliminating the Illegal Trade in Totoaba*, Environmental Information Agency [Agencia de Investigación Ambiental], noviembre de 2017, en: <https://eia-international.org/wp-content/uploads/EIA_Ocean_report_briefing_Vaquita_Final.pdf>.

⁶² CIRVA, *Report of the Eleventh Meeting of CIRVA* [Informe de la decimoprimer reunión del CIRVA], Comité Internacional para la Recuperación de la Vaquita, La Jolla, California, 19-21 de febrero de 2019; CIRVA, *Report of the Third Meeting of CIRVA* [Informe de la tercera reunión del CIRVA], Ensenada, Baja California, 18-24 de enero de 2004, y CIRVA, *Report of the Tenth Meeting of CIRVA* [Informe de la tercera reunión del CIRVA], La Jolla, California, 11-12 de diciembre de 2017.

cita, por ejemplo, una carta de la UICN dirigida a los titulares de la Semarnat, la Sader y la Semar, donde se les exhorta a “enfocar todas las acciones en la única amenaza inminente de la especie: la mortalidad incidental en redes agalleras.”⁶³

27. El Secretariado reitera que la petición no se basa exclusivamente en reportes de los medios de comunicación.

iv) El mecanismo SEM continúa bajo el T-MEC

28. México argumenta que cuando el T-MEC entró en vigor, “dicho tratado sustituyó al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) conforme al numeral 1 del Protocolo; esto es, quedaron sin efecto las disposiciones del TLCAN, salvo ‘aquellas disposiciones establecidas en el T-MEC que refieran a disposiciones del TLCAN.’”⁶⁴ En virtud de lo anterior, México manifiesta que no deben considerarse las acciones de aplicación anteriores al 1 de julio de 2020 pues ello violaría el artículo 24 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados.⁶⁵ El Secretariado considera a continuación el principio de buena fe en la instrumentación del T-MEC y la posible aplicación de la preclusión a los argumentos de México.

29. **El principio de buena fe y continuidad del mecanismo SEM.** En su momento, las Partes instrumentaron sus obligaciones del ACAAN cuando estaba en vigor y ahora, continúan desempeñándolas conforme al T-MEC, en observancia del principio de buena fe consagrado en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados.⁶⁶ El cumplimiento de los compromisos de las Partes en ambos tratados deben realizarse e instrumentarse de buena fe.⁶⁷

30. Es así que el Secretariado, las Partes y el Consejo han considerado que hechos relacionados con la aplicación efectiva de la legislación ambiental generados con anterioridad a la entrada en vigor de un tratado pueden generar efectos a la fecha de dicha entrada en vigor. El Secretariado ha mantenido que es posible que hechos y actos concluidos antes de la entrada en vigor de un tratado generen obligaciones continuadas, las cuales son relevantes para

⁶³ UICN-CSE, “Carta urgente dirigida a autoridades mexicanas con el propósito de corregir información falsa sobre las causas de la disminución poblacional de la vaquita”, Comisión de Supervivencia de Especies, Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza, 26 de marzo de 2021; disponible en español e inglés, en: <<https://iucn-csg.org/urgent-letter-sent-from-iucn-species-survival-commission-to-mexican-authorities-to-correct-false-information-about-vaquita-decline/>>.

⁶⁴ Respuesta, § 34.

⁶⁵ Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, celebrada en Viena, Austria, el 23 de mayo de 1969, publicada en el DOF, 14 de enero de 1975.

⁶⁶ “*Pacta sunt servanda*. Todo tratado en vigor obliga a las Partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”, Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, artículo 26.

⁶⁷ *Cfr.* Gardiner, R. *Treaty Interpretation*, Oxford University Press, Nueva York, 2008, p. 152:

En su función general, el principio de buena fe se incluye en el planteamiento fundamental sobre el derecho de los tratados contenido en el artículo 26 de la Convención de Viena, a saber: los tratados establecen obligaciones jurídicamente vinculantes para las Partes ‘y debe[n] ser cumplido[s] por ellas de buena fe’ [traducción].

esclarecer si existen omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental.⁶⁸ Así, ha planteado que una obligación en la aplicación de la ley ambiental puede originarse a partir de una situación continuada o persistente.⁶⁹

31. El Consejo ha ordenado al Secretariado que en la preparación de un expediente de hechos considere la inclusión de hechos pertinentes anteriores al ACAAN. Por ejemplo, en *Cozumel*, el Consejo determinó:

ORDENAR al Secretariado, que al elaborar el expediente de hechos, considere si la Parte interesada “está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental” a partir de la fecha en que el ACAAN entró en vigor, el 1 de enero de 1994. Al considerar la omisión en la aplicación efectiva de la legislación alegada, se podrán incluir en el expediente de hechos, los hechos relevantes que existan antes del 1 de enero de 1994.⁷⁰

32. Dicha fórmula fue repetida en varias resoluciones adoptadas por el Consejo de la CCA, por la que se permite consideración de hechos ocurridos antes de la entrada en vigor del ACAAN.⁷¹
33. Asimismo, el deseo de continuar con el mecanismo SEM a la conclusión del ACAAN se corrobora en diversos instrumentos. Por ejemplo, el preámbulo del capítulo 24 del T-MEC reconoce la intención de las Partes de promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental; el preámbulo del ACA, expresa la larga historia de cooperación bajo el ACAAN y el deseo de las Partes de “construir sobre dicho vínculo”;⁷² el artículo 2(3) del ACA establece disposiciones que garantizan la continuidad de la CCA bajo las mismas

⁶⁸ SEM-96-001 (*Cozumel*), Notificación conforme al artículo 15(1) (7 de junio de 1996), p. 6: “En vista de la posibilidad de que exista en el momento actual una omisión en la aplicación de la legislación ambiental, derivada de una situación que no ha dejado de existir, como se desprende de la Convención de Viena, el Secretariado no considera que el asunto planteado en la petición constituya una aplicación retroactiva del ACAAN ni que contradiga el lenguaje de su artículo 14”.

⁶⁹ SEM-97-001 (*BC Hydro*), Notificación conforme al artículo 15(1) (27 de abril de 1998), p. 14: “[S]i una situación que surgió en el pasado persiste, esta se puede sujetar a una petición [en conformidad con el] artículo 14”.

⁷⁰ SEM-96-001 (*Cozumel*), Resolución de Consejo 96-08 (2 de agosto de 1996), p. 2 (*énfasis añadido*).

⁷¹ Véanse: SEM-96-001 (*Cozumel*), Resolución de Consejo 96-08 (2 de agosto de 1996); SEM-97-001 (*BC Hydro*), Resolución de Consejo 98-07 (24 de junio de 1998); SEM-97-002 (*Río Magdalena*), Resolución de Consejo 02-02 (7 de marzo de 2002); SEM-97-006 (*Río Oldman II*), Resolución de Consejo 01-08 (16 de noviembre de 2001); SEM-98-006 (*Aquanova*), Resolución de Consejo 01-09 (16 de noviembre de 2001); SEM-99-002 (*Aves Migratorias*), Resolución de Consejo 01-10 (16 de noviembre de 2001); SEM-00-004 (*Tala en BC*), Resolución de Consejo 01-12 (16 de noviembre de 2001); SEM-00-005 (*Molymex II*), Resolución de Consejo 02-03 (17 de mayo de 2002); SEM-02-001 (*Explotación forestal en Ontario*), Resolución de Consejo 04-03 (12 de marzo de 2004); SEM-02-003 (*Pulpa y papel*), Resolución de Consejo 03-16 (11 de diciembre de 2003); SEM-03-003 (*Lago de Chapala II*), Resolución de Consejo 08-01 (30 de mayo de 2008); SEM-03-004 (*ALCA Iztapalapa II*), Resolución de Consejo 05-05 (9 de junio de 2005); SEM-03-005 (*Montreal Technoparc*), Resolución del Consejo 04-05 (20 de agosto de 2004), y SEM-04-005 (*Centrales carboeléctricas*), Resolución de Consejo 08-03 (23 de junio de 2008).

⁷² ACA, Preámbulo.

modalidades en que fue creada;⁷³ y, el artículo 2(4) del ACA establece que las peticiones originadas en conformidad con el artículo 14 del ACAAN continúan tramitándose conforme a dicho acuerdo.⁷⁴

34. Se puede observar que la obligación de instrumentar el mecanismo SEM no nació con la entrada en vigor del T-MEC, sino que más bien se trata de un compromiso asumido por las Partes desde el 1 de enero de 1994 y cuya vigencia no se ha visto interrumpida, como puede comprobarse del análisis del ACA y de los actos de las Partes al instrumentar el T-MEC.
35. **Doctrina de los actos propios (*estoppel*) y continuidad del T-MEC.** La doctrina de los actos propios o *estoppel* significa que una parte no puede tomar una posición legal distinta en contradicción a su postura anterior cuando una parte se ha apoyado en ésta, ya sea en ventaja de la primera o en detrimento de la segunda.⁷⁵ Al respecto, México ha indicado su intención de realizar la instrumentación continuada del mecanismo de peticiones. Por ejemplo, en su respuesta a la petición SEM-20-001 (*Tortuga caguama*), México dio cuenta de actos de aplicación anteriores al 1 de julio de 2020,⁷⁶ y ahora, con respecto de la petición SEM-21-002, la Parte ofreció —en los anexos de su respuesta— información sobre acciones de inspección y vigilancia acaecidas antes de la entrada en vigor del T-MEC y que tienen efecto sobre el estado actual de protección de la vaquita marina y la totoaba. De hecho, no se deja de lado el que México haya hecho cita de las Directrices, establecidas de conformidad con el ACAAN, para actos procedimentales de la petición SEM-21-002.⁷⁷ Por

⁷³ Ello se confirma, por ejemplo, en el Convenio de Sede entre el Gobierno de Canadá y la Comisión para la Cooperación Ambiental, en vigor a partir del 5 de octubre de 2020, el cual confirma el estatus de la CCA como organización internacional. Lo mismo ocurre con el listado de organizaciones internacionales en Estados Unidos.

⁷⁴ Tal es el caso de las siguientes peticiones activas a la fecha de entrada en vigor del T-MEC: SEM-18-002 (*Metrobús Reforma*), SEM-19-002 (*Proyecto City Park*) y SEM-18-003 (*Fracturación hidráulica en Nuevo León*).

⁷⁵ Humphrey Waldock, “Second report on the law of treaties”, en: CDI, *Yearbook of the International Law Commission 1963*, vol. II, A/CN.4/156 y ADD.1-3, Comisión de Derecho Internacional, Naciones Unidas, Nueva York, 1964, p. 40:

En apego al principio de preclusión (*estoppel*), una Parte no puede adoptar una posición jurídica contraria a sus propias representaciones o conductas previas, cuando otra Parte haya debido asumir obligaciones al respecto en consecuencia, o bien haya atribuido derechos a la primera Parte con base en dichas representaciones o conductas. [traducción]

La Corte Interamericana de Derechos Humanos viene reconociendo en jurisprudencia reiterada el principio general del derecho por el cual un Estado que adopta una posición no puede posteriormente contradecirse. Véase: *International Legal Office for Cooperation and Development*, Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la República de Ecuador, audiencia 24 y 25 de agosto de 2017, y Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso *Abrill Alosilla y otros vs. Perú*. Sentencia de 4 de marzo de 2011 (Fondo, Reparaciones y Costas).

⁷⁶ SEM-20-001 (*Tortuga caguama*), Respuesta conforme al artículo 24.27(4) (28 de mayo de 2021) pp. 10 a 12 (información sobre acciones realizadas por la Secretaría de Marina entre 2017 a 2021; por la Comisión Nacional de Pesca entre 2016 a 2021; por la Profepa entre 2015 y 2021; por la Conanp entre 2017 y 2019. Asimismo, sometió el Informe de Labores 2017-2018 de la Semarnat, entre otros documentos fechados antes del 1 de julio de 2020).

⁷⁷ Unidad Coordinadora de Asuntos Jurídicos de la Semarnat, Oficio 112/2014 (4 de noviembre de 2021), mediante el cual México notifica la ampliación del plazo para presentar una respuesta de Parte, en términos del inciso 19.9 de las Directrices.

su parte, también Canadá ha ofrecido al Secretariado información fáctica pertinente que data antes de la entrada en vigor del T-MEC en respuesta a la petición *Terminal Fairview*.⁷⁸

36. Sería contrario a la práctica que las Partes han expresado en buena fe al instrumentar tanto el ACAAN como el T-MEC el que México ahora mantenga una nueva interpretación del mecanismo SEM. En realidad, los actos de las Partes reflejan que no dieron por concluido el compromiso permanente de instrumentar el mecanismo SEM y que, más bien, la buena fe en su instrumentación se ha manifestado como una obligación continuada que tuvo origen el 1 de enero de 1994.⁷⁹
37. El Secretariado confirma que se ameritaba una respuesta de México respecto de hechos relacionados en la petición SEM-21-002 y que ésta solicitud comprendía actos originados antes de la entrada en vigor del T-MEC, y cuyos efectos persisten. Lo anterior es congruente con la buena fe en la instrumentación de las obligaciones de las Partes del T-MEC. El Secretariado invita al Consejo a que reitere sus pronunciamientos hechos en Resoluciones de Consejo previas y que permita que el proceso SEM considere hechos relevantes que existieron antes de la entrada en vigor del T-MEC.

B. Sobre las aseveraciones en la petición SEM-21-002

38. El Secretariado procede a considerar si, a la luz de la respuesta de México, se amerita la elaboración de un expediente de hechos en torno a la supuesta falta de acciones de aplicación efectiva relacionada con la muerte de ejemplares de vaquita marina (*Phocoena sinus*) y de la pesca ilegal de totoaba (*Cynoscion macdonaldi*).
39. El Secretariado tiene en mente que la mera aplicación de sanciones no es el único medio que la Parte tiene a su alcance y que cabría también priorizar sus esfuerzos de inspección y vigilancia en sitios donde se realicen el manejo de partes y derivados de vida silvestre, así como actividades de transporte, importación y exportación de éstos.
40. Para ello, México tiene a su disposición diversos medios previstos en la legislación en materia de vida silvestre que establece el objetivo de la política nacional en cuanto a la aplicación de la ley en materia de vida silvestre. En particular, en lo referente a las sanciones ante actos punitivos de aplicación de la ley, el artículo 5, fracción IX, de la LGVS reconoce que las autoridades deben observar:

Los criterios para que las sanciones no sólo cumplan una función represiva, sino que se traduzcan en acciones que contribuyan y estimulen el tránsito hacia el desarrollo sustentable; así como para la priorización de los esfuerzos de inspección a los sitios en donde se presten servicios de captura, comercialización, transformación, tratamiento y preparación de ejemplares,

⁷⁸ SEM-21-001 (*Terminal Fairview*), Respuesta conforme al artículo 24.27(4) (28 de junio de 2021), pp. 4-5.

⁷⁹ El compromiso de las Partes de instrumentar el mecanismo SEM en los artículos 14 y 15 del ACAAN —y ahora en el T-MEC—, debe distinguirse de la obligación de aplicar de manera efectiva las leyes ambientales en el artículo 5(1) del ACAAN y que luego se traduciría en el artículo 24.4(1) del T-MEC. El cumplimiento de las obligaciones de los artículos 5(1) del ACAAN y 24.4(1) del TMEC, exigibles entre las Partes, puede hacerse valer mediante instrumentos establecidos para tal efecto en los apartados pertinentes de cada tratado: en el primer caso a través de la Quinta Parte “Consultas y solución de controversias” del ACAAN y ahora —en el T-MEC— a través del artículo 24.29 “Consultas medioambientales” (y artículos siguientes).

partes y derivados de vida silvestre, así como a aquellos en que se realicen actividades de transporte, importación y exportación.⁸⁰

Así, el ejercicio de acciones de inspección y vigilancia es uno de los criterios para asegurar el cumplimiento efectivo de la legislación ambiental.

i) Aplicación efectiva de los artículos 55 de la LGVS y 56 del Reglamento de la LGVS

41. Los Peticionarios aseveran que México omite la aplicación efectiva del artículo 55 de la LGVS,⁸¹ pues no ha instrumentado acciones para aplicar efectivamente la CITES respecto del tráfico ilegal de la totoaba (*Totoaba macdonaldi*). La totoaba está listada en el Apéndice I de la CITES.

42. El artículo 55 de la LGVS establece:

La importación, exportación y reexportación de ejemplares, partes y derivados de especies silvestres incluidas en la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, se llevarán a cabo de acuerdo con esa Convención, lo dispuesto en la presente Ley y las disposiciones que de ellas se deriven; quedando prohibida la importación, exportación, reexportación y comercialización del marfil, cuando no cumplan con los tratados internacionales de los que México es parte y con la legislación aplicable.⁸²

43. Asimismo, los Peticionarios aseveran que México incurre en omisiones en la aplicación efectiva del artículo **56 del Reglamento de la LGVS**,⁸³ que estipula:

La importación, exportación y reexportación de material biológico de especies incluidas en los apéndices de CITES, se sujetará a lo señalado en dicha Convención.

44. El marco jurídico y procedimientos establecidos en la CITES permiten a las Partes de la Convención regular el comercio internacional de especies incluidas en sus apéndices al amparo de un esquema de autorizaciones y certificados. El Apéndice I de la CITES lista las especies en peligro de extinción que son o pueden ser afectadas por el comercio. Así “[e]l comercio en especímenes de estas especies deberá estar sujeto a una reglamentación particularmente estricta a fin de no poner en peligro aún mayor su supervivencia y se autorizará solamente bajo circunstancias excepcionales”.⁸⁴ En ese sentido, la CITES establece los requisitos para la exportación, reexportación e importación de especímenes, lo que comprende actos de verificación por parte de autoridades científicas y administrativas de los Estados participantes en la exportación e importación en cuestión.⁸⁵

45. Para sustentar su aseveración de que México omite la aplicación efectiva del artículo 56 del Reglamento de la LGVS, los Peticionarios plantean que no se han instrumentado acciones

⁸⁰ LGVS, artículo 5, fracción IX.

⁸¹ Petición, p. 2.

⁸² LGVS, artículo 55.

⁸³ Petición, pp. 5-6.

⁸⁴ CITES, artículo II(1).

⁸⁵ *Id.*, artículo III.

para constreñir “la importación, exportación y reexportación de material biológico de especies incluidas en los apéndices de la CITES”,⁸⁶ específicamente con respecto a la especie totoaba (*Totoaba macdonaldi*), incluida en el Apéndice I de la CITES. La totoaba se considera en peligro de extinción; puede ser afectada por el comercio, y se encuentra sujeta a una reglamentación particularmente estricta a fin de no poner en peligro aún mayor su sobrevivencia. Su comercialización se autoriza solamente bajo circunstancias excepcionales.⁸⁷

46. En su respuesta, México sostiene que la Dirección General de Vida Silvestre (DGVS) de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) es la autoridad administrativa de la CITES en México y que las disposiciones de la LGVS y del Reglamento de la LGVS citadas en la petición se instrumentan en México se dan a través del trámite denominado “Autorización, permiso o certificado de importación, exportación o reexportación de ejemplares, partes y derivados de la vida silvestre” registrado ante la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (“Cofemer”).⁸⁸ La Parte señala, asimismo, que con ello se da cumplimiento a disposiciones de la CITES relativas a permisos y certificados. Señala además que la DGVS informó que “no existe antecedente sobre alguna queja o denuncia interpuesta por algún órgano fiscalizador, autoridad ministerial o por la propia Convención, por la supuesta omisión de los artículos 55 de la Ley General de Vida Silvestre y 56 de su reglamento”.⁸⁹
47. Ahora bien, el Secretariado no identificó información sobre cómo México, a través de la DGVS, instrumenta el artículo 55 de la LGVS y 56 de su reglamento. Por ejemplo, la respuesta no explica de qué manera la DGVS se asesora con otras entidades científicas y responsables de aplicar la ley, como la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio), la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (Conapesca), el Instituto Nacional de Pesca (Inapesca) Profepa, entre otras.⁹⁰ Tampoco expone cómo se ha realizado la coordinación transversal a través del Comité Intersecretarial de Seguimiento del CITES en México para prevenir el comercio ilegal de la totoaba; no describe si existen actividades operativas que, en el marco de la instrumentación de la LGVS y su reglamento, aborden el cumplimiento de la CITES en la región de América del Norte; no explica si, en todo caso, opera el Comité Trilateral para la Conservación y Manejo de Vida Silvestre y Ecosistemas, y no señala si se ha considerado la expedición de permisos para la operación de criaderos de totoaba en cautiverio, ni cual ha sido el resultado. La respuesta tampoco aborda cuestiones relativas a los compromisos instrumentados entre México, Estados Unidos y China en el marco de la CITES, ni explica si existen procesos de intercambio de información o actividades de inteligencia y coordinación en materia de vida silvestre y, más específicamente, de tránsito, distribución y consumo de totoaba. Asimismo, la respuesta omite describir cómo lo anterior se incorpora en las decisiones y políticas de la DGVS en

⁸⁶ Petición, pp. 5-6.

⁸⁷ CITES, Apéndices I, II y III, disponibles en: <<https://cites.org/esp/app/appendices.php>>.

⁸⁸ Respuesta, §§ 37-38.

⁸⁹ *Id.*, § 39.

⁹⁰ Véase: Conabio, “Directorio de autoridades CITES en México”, Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, en: <www.biodiversidad.gob.mx/planeta/cites/index/directorio-de-autoridades-cites-mexico>.

materia de aplicación con miras a asegurar la efectiva instrumentación de la legislación ambiental en cuestión.

48. El Secretariado estima que la respuesta resulta insuficiente para apreciar la magnitud del problema de tráfico ilegal de totoaba. Un expediente de hechos podría aportar información acerca de los esfuerzos de México en la instrumentación de estrategias y sobre la efectividad de las medidas emprendidas a fin de aplicar los artículos 55 de la LGVS y 56 de su reglamento para el control efectivo del tráfico ilegal de totoaba en el marco de la CITES. Sirve de contexto a la recomendación del Secretariado, los planteamientos del segundo informe exhaustivo ante la CITES (diciembre de 2021) que México adjunta a su respuesta:

Hay que reconocer, sin embargo, que a pesar de la voluntad del gobierno mexicano y de sus asociados en este tema, como China y Estados Unidos de América, la pesca furtiva y el comercio ilegal de buche sigue existiendo, a menos escala que como ocurría años atrás, pero no se ha erradicado; ello resalta la imperativa y urgente necesidad de que tanto México como los países identificados como de tránsito y destino de dichos productos deben involucrarse más, en lo individual y en lo cooperativo para contrarrestar estos delitos al ambiente, que a la postre son atentados contra los derechos de las personas al privarnos de un ambiente sano para nuestro desarrollo y bienestar.⁹¹

ii) Aplicación efectiva del Acuerdo de Veda Totoaba 1975

49. Los Peticionarios aseveran que México omite la aplicación efectiva del Acuerdo de Veda Totoaba 1975. Este instrumento reconoce que las estadísticas “muestran una notable tendencia hacia [la] disminución” de la totoaba en las zonas de Santa Clara Peñasco y San Felipe, así como en las inmediaciones de la desembocadura del río Colorado, Islas Encantadas, Bahía de Santa Inés y Bahía San Rafael;⁹² que a pesar de las medidas adoptadas para restringir la captura de esta especie durante todo el año, persiste el descenso en su población;⁹³ que dada su área de distribución, la totoaba es particularmente vulnerable a la pesca comercial y deportiva;⁹⁴ y que en virtud de ello, se establece la veda total de pesca de totoaba en el golfo de California con el objeto de proteger a la especie.⁹⁵ La veda que prescribe el acuerdo en cuestión se establece en la zona del golfo de California comprendida entre el río Fuerte, Sinaloa, y la bahía Concepción en Baja California Sur, como se muestra en la figura 1.

⁹¹ Respuesta, anexo MX-023: *Acciones emprendidas y resultados obtenidos para la protección y conservación de la vaquita marina (Phocoena sinus) y la totoaba (Totoaba macdonaldi)*, segundo informe exhaustivo presentado ante la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES), Profepa, diciembre de 2021, p. 3, en: <<https://cites.org/sites/default/files/eng/com/sc/74/S-SC74-28-05-A3.pdf>>.

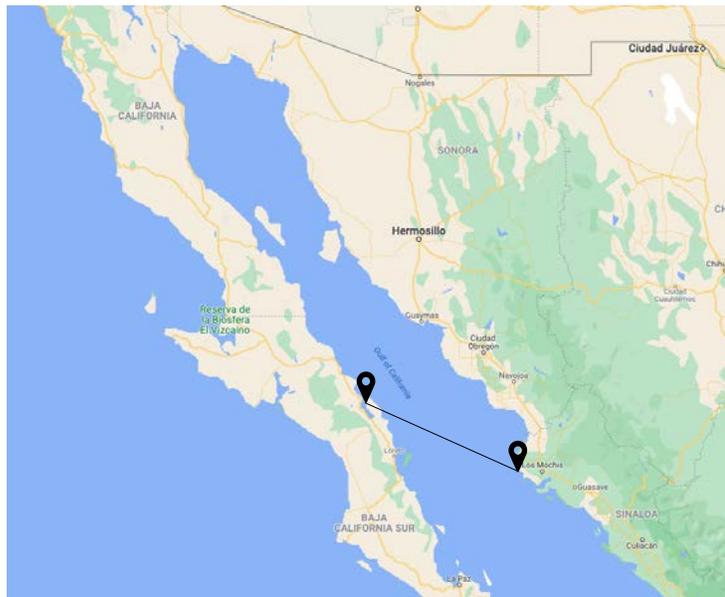
⁹² Acuerdo Veda Totoaba 1975, considerando segundo.

⁹³ *Id.*, considerando tercero.

⁹⁴ *Id.*, considerando quinto.

⁹⁵ *Id.*, artículo 1.

Figura 1. Límite aproximado del área establecida en el Acuerdo de Veda Totoaba 1975



Fuente: Secretariado de la CCA, con base en el Acuerdo de Veda Totoaba 1975.

50. La respuesta de México no presenta información sobre la aplicación efectiva del Acuerdo de Veda Totoaba 1975 ni abunda tampoco en los esfuerzos que realiza para garantizar el cumplimiento efectivo de dicho acuerdo en sus términos y alcances vigentes, a pesar de la referencia al mismo por parte de los Peticionarios y la solicitud del Secretariado en su determinación conforme al artículo 24.27(2) y (3).
51. El Secretariado estima que un expediente de hechos podría presentar información sobre la instrumentación de la veda para la especie totoaba en el golfo de California, en particular en el área establecida en el acuerdo en cuestión;⁹⁶ la aplicación de sanciones en conformidad con la legislación aplicable,⁹⁷ y la puesta en marcha de medidas para su efectiva instrumentación. Un expediente de hechos podría, además, documentar información pertinente sobre el control del tráfico ilegal de la totoaba en el Alto Golfo de California, incluida información sobre los principales eslabones, componentes y grupos organizados en la cadena de extracción (pesca), acopio, transporte, distribución, comercialización y consumo;⁹⁸ información sobre las características de las artes de pesca que se utilizan, e información sobre los efectos en la biodiversidad derivados del uso de redes de arrastre.

⁹⁶ *Id.*, artículo 2:

Queda estrictamente prohibida la pesca de la especie totoaba (*Cynoscion macdonaldi*), en aguas del golfo de California, desde la desembocadura del río Colorado, hasta el río Fuerte, Sinaloa, en la costa oriental, y del río Colorado a Bahía Concepción, Baja California, en la costa occidental.

⁹⁷ *Id.*, artículo 3.

⁹⁸ CNDH, Recomendación 93/2019, “Sobre la falta de cumplimiento a diversas disposiciones jurídicas que tienen por objeto la protección, conservación y recuperación de la vaquita marina (*Phocoena sinus*) la totoaba (*Totoaba macdonaldi*) y demás especies endémicas que habitan en la Reserva de la Biosfera Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado” [“Recomendación de la CNDH 93/2019”], Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 11 de octubre de 2019, §§ 60-61, en: www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-10/Rec_2019_093.pdf.

Asimismo, un expediente de hechos podría proporcionar información que explique la interacción del acuerdo en cuestión con otros instrumentos legales y de política ambiental para prevenir y sancionar la pesca ilegal de totoaba en el golfo de California.

52. Un expediente de hechos podría dar cuenta del mecanismo de instrumentación para la compensación a los pescadores en el Alto Golfo de California y otros incentivos para capacitar al sector pesquero ribereño; incluir datos derivados de los estudios de población de totoaba en el golfo de California (estado de conservación, números de ejemplares, proyecciones y metodología para la estimación); presentar información sobre la existencia de establecimientos dedicados a la crianza en cautiverio de totoaba con fines comerciales, la efectividad de los métodos empleados, consideraciones legales y valoración de estrategias; informes en los que se evalúen la población de la totoaba y su recuperación posterior al establecimiento de vedas, y ahondar en lo relativo a actividades de investigación, educación, generación de información y su disseminación. Todo ello, a efecto de dar a conocer los diferentes instrumentos de política pública que se han puesto en marcha para la atención integral y efectiva de los riesgos que enfrenta la totoaba en el Alto Golfo de California.
53. En virtud de las razones expuestas en el apartado II-A, inciso iv) de la presente notificación, el Secretariado considera pertinente la inclusión de información sobre la aplicación efectiva del Acuerdo de Veda Totoaba 1975 previa a la entrada en vigor del T-MEC.

iii) Sobre los acuerdos administrativos instrumentados en 2015, 2017 y 2020

54. El Secretariado estima que las acciones de aplicación de la legislación emprendidas por México se muestran en una sucesión de acuerdos administrativos y que un expediente de hechos debería contener información sobre los instrumentos que precedieron al Acuerdo de Redes de Enmalle 2020. Si bien, los acuerdos de 2015 y 2017 no se encuentran ya vigentes, dichos instrumentos reflejan buena parte de los esfuerzos de México en la materia, tal y como se hace evidente en la respuesta, lo que confirma la necesidad de considerar su efectividad desde una perspectiva continuada.

a. Aplicación efectiva del Acuerdo de Redes de Enmalle 2015

55. Los Peticionarios aseveran que México omite la aplicación efectiva del Acuerdo de Redes de Enmalle 2015, mismo que, además de reconocer diversos instrumentos administrativos como el Acuerdo de Área de Refugio Vaquita 2005 y el Programa de Protección de la Vaquita,⁹⁹ reconoce que la vaquita marina (*Phocoena sinus*) es una especie endémica del Alto Golfo de California con una distribución restringida;¹⁰⁰ que es la especie con mayor amenaza de las 128 especies de cetáceos en el mundo,¹⁰¹ y que se encuentra listada en la NOM-059-SEMARNAT-2010. A fin de proteger a la vaquita, dicho acuerdo suspendió temporalmente el uso de redes de enmalle, cimbras y palangre en la pesca comercial con embarcaciones menores en un polígono ubicado en el noroeste del golfo de California, en parte dentro de la Reserva de la

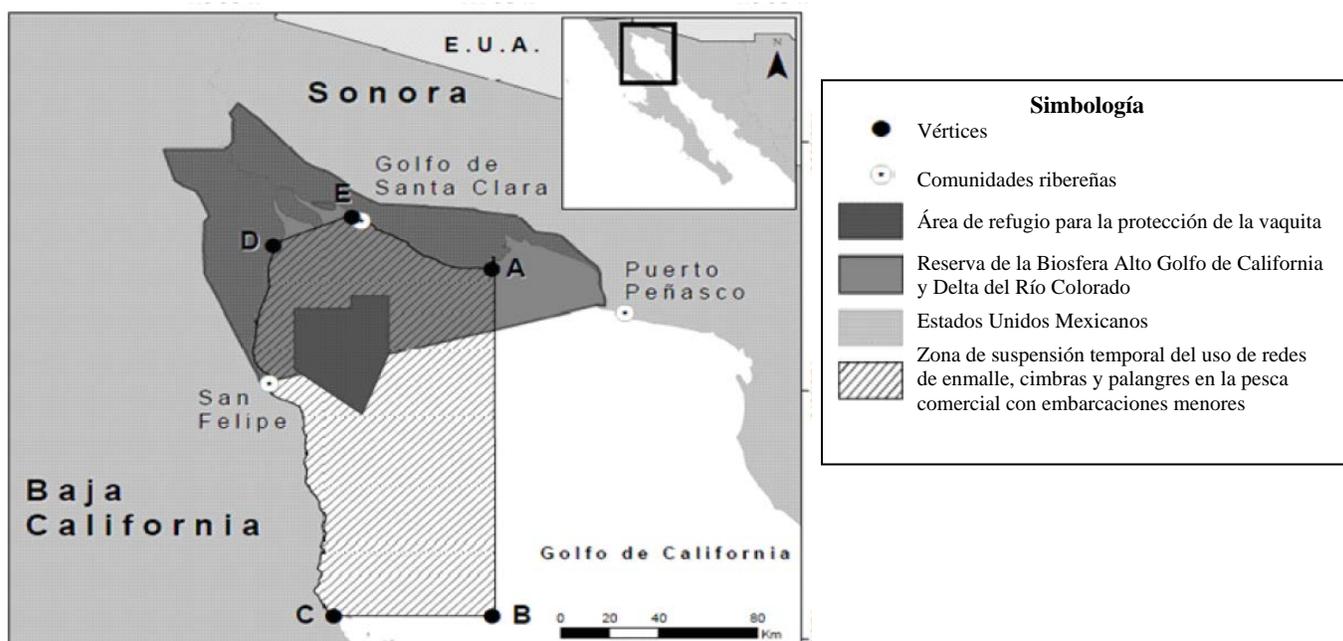
⁹⁹ Acuerdo Redes de Enmalle 2015, considerando.

¹⁰⁰ *Id.*

¹⁰¹ *Id.*

Biosfera, (véase la figura 2).¹⁰² La instrumentación del Acuerdo de Redes de Enmalle 2015 está a cargo de la Profepa y la Conapesca.¹⁰³

Figura 2. Delimitación de la zona de suspensión del aprovechamiento pesquero mediante redes de enmalle, cimbras y palangres en el noroeste del golfo de California



Fuente: Acuerdo de Redes de Enmalle 2015, anexo I.

56. La respuesta de México no presenta información sobre acciones de aplicación para asegurar la instrumentación del Acuerdo de Redes de Enmalle 2015 porque sostiene que éste no se encontraba vigente a la fecha de entrada en vigor del T-MEC.

57. El Secretariado estima que se amerita un expediente de hechos sobre los esfuerzos de México respecto de la instrumentación de dicho acuerdo con anterioridad a que fuera sustituido por el Acuerdo de Redes de Enmalle 2017. Se hace notar que en 2014 el CIRVA señaló que “[a] pesar de todos los esfuerzos llevados a cabo hasta la fecha, [...] la población de vaquita está disminuyendo en un 18.5% por año [...] y recomienda firmemente que el gobierno de México promulgue regulaciones de emergencia, estableciendo una zona de exclusión de redes agalleras”.¹⁰⁴ Un expediente de hechos puede presentar información sobre la suspensión temporal del uso de redes de enmalle en la zona de aprovechamiento pesquero establecida en el acuerdo en cuestión; la aplicación de sanciones previstas conforme a la legislación aplicable, y el establecimiento de medidas para su efectiva instrumentación. Asimismo, un expediente de hechos podría proporcionar información que

¹⁰² *Id.*, artículo primero.

¹⁰³ *Id.*, artículo tercero.

¹⁰⁴ CIRVA, *Report of the Fifth Meeting of CIRVA* [Informe de la quinta reunión del CIRVA], Comité Internacional para la Recuperación de la Vaquita, Ensenada, Baja California, 8-10 de julio de 2014, p. 9.

explique la interacción del Acuerdo de Redes de Enmalle 2015 con otros instrumentos legales y de política ambiental para proteger la vaquita marina en el polígono definido.

58. En virtud de las razones expuestas en el apartado II-A, inciso iv) de la presente notificación, el Secretariado considera pertinente la inclusión de información sobre la aplicación efectiva del Acuerdo de Redes de Enmalle 2015 previa a la entrada en vigor del T-MEC.

b. Aplicación efectiva del Acuerdo de Redes de Enmalle 2017

59. Los Peticionarios aseveran que México omite la aplicación del Acuerdo de Redes de Enmalle 2017, el cual hace esencialmente las mismas consideraciones expuestas en el preámbulo del Acuerdo de Redes de Enmalle 2015 y reconoce que “existen peces de interés comercial que se distribuyen en aguas de jurisdicción federal del norte del golfo de California” las cuales son “susceptibles de aprovechamiento bajo un esquema de manejo que asegure el mantenimiento de las poblaciones.”¹⁰⁵
60. Con el fin de proteger a la vaquita marina, el acuerdo de 2017, aplicable a todas las embarcaciones de pesca menores en el polígono establecido (véase la figura 3),¹⁰⁶ prohíbe permanentemente el uso de redes de enmalle —incluidas las agalleras— operadas de forma pasiva o “dormida” para la realización de actividades pesqueras en la zona marina designada por el acuerdo en el norte del golfo de California.¹⁰⁷ Asimismo, proscribire las actividades de pesca (incluida pesca deportiva) realizadas con embarcaciones menores en horario nocturno,¹⁰⁸ y obliga a los concesionarios o permisionarios de pesca a contar con un sistema de monitoreo instalado y funcionando, conforme al artículo 125 de la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables.¹⁰⁹

¹⁰⁵ Acuerdo Redes de Enmalle 2017, considerando.

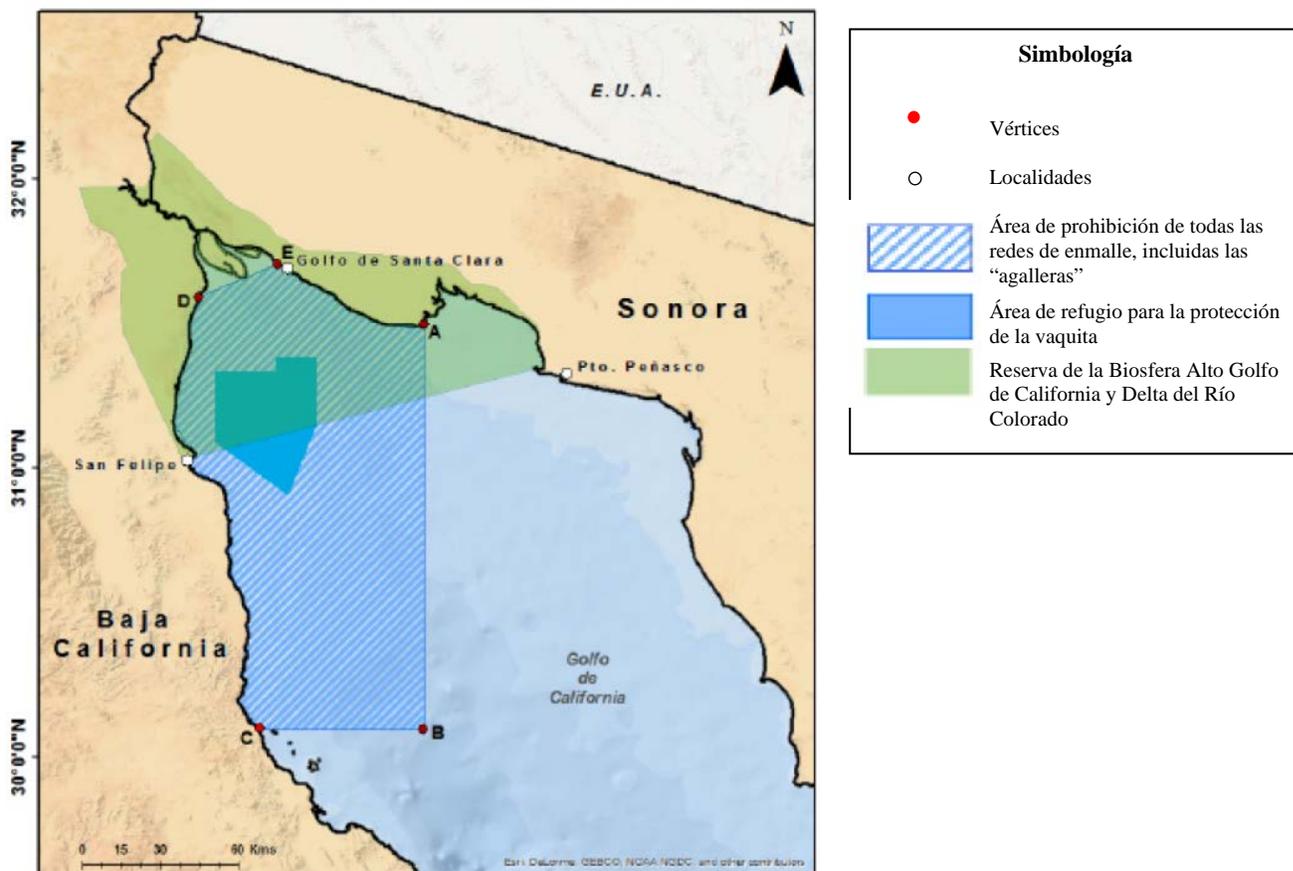
¹⁰⁶ *Id.*, artículo primero.

¹⁰⁷ *Id.*, artículo segundo.

¹⁰⁸ *Id.*, artículo tercero.

¹⁰⁹ Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, DOF, 24 de julio de 2007, artículo 125.

Figura 3. Mapa del área de prohibición de redes de enmalle —incluidas las denominadas “agalleras”— en el norte del golfo de California



Fuente: Acuerdo de Redes de Enmalle 2017, anexo único.

61. En su respuesta, México señala que “el Acuerdo de Redes de Enmalle 2017 se encontraba vigente a la fecha de entrada en vigor del T-MEC”, pero que fue abrogado “casi tres meses después, el 24 de septiembre de 2020, a la entrada en vigor del Acuerdo de Redes de Enmalle 2020”,¹¹⁰ por lo que las correspondientes acciones en materia de inspección y vigilancia a cargo de la Semarnat, la Sader y la Semar se integran al apartado relativo al Acuerdo de Redes de Enmalle 2020.
62. A la luz de los informes presentados por la Semar, la Profepa y la Sader —que comprenden acciones anteriores a la entrada en vigor del T-MEC—, se observa que la pesca, extracción, aprovechamiento y comercio ilícito de totoaba continúan. Por ejemplo, se reporta la existencia de actividades de pesca nocturna;¹¹¹ que se desconoce el estado que guarda la información sobre pérdida de artes de pesca de las embarcaciones menores,¹¹² y que no fue

¹¹⁰ Respuesta, § 45.

¹¹¹ Acuerdo Redes de Enmalle 2017, artículo tercero.

¹¹² *Id.*, artículo cuarto.

posible identificar información sobre el sistema de monitoreo determinados en las concesiones o permisos correspondientes.¹¹³

63. El Secretariado nota que en 2019 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió una recomendación relativa a la violación al derecho humano a un medio ambiente sano, donde se destaca la urgencia de diseñar y poner en marcha la nueva iniciativa para la sustentabilidad del norte del golfo de California propuesta por la Semarnat y la Sader.¹¹⁴ Asimismo, el Secretariado tiene en mente las consideraciones que motivaron la expedición del Acuerdo de Redes de Enmalle 2017 y también el informe que México presentó a la CITES en 2021, en el que se subraya la “la imperativa y urgente necesidad” por parte de México y otros países de involucrarse para contrarrestar la pesca furtiva y el comercio ilegal de totoaba.¹¹⁵
64. Un expediente de hechos podría presentar información que aborde los esfuerzos de México en relación con la puesta en marcha del Acuerdo de Redes de Enmalle 2017, incluidos elementos como: la prohibición permanente del uso de redes de enmalle; las características de las redes agalleras, su uso y el daño que ocasionan a la fauna marina; las características y efectividad de los dispositivos o sistemas de monitoreo para embarcaciones que prevé el Acuerdo; la aplicación de sanciones establecidas conforme a la legislación pertinente; los sitios de embarque y desembarque establecidos en el Acuerdo, y, en general, la implementación de medidas para su efectiva instrumentación con un enfoque de sustentabilidad en el desarrollo de actividades primarias como la pesca en la zona del Alto Golfo de California. Un expediente de hechos podría también describir el papel que desempeñan las diversas instancias de gobierno y la formulación de esquemas de gobernanza para erradicar el tráfico ilícito de buches de totoaba, e impulsar la protección efectiva de la vaquita marina. Asimismo, podría proporcionar información que explique la interacción del acuerdo en cuestión con otros instrumentos legales y de política ambiental dirigidos a proteger tanto a la totoaba como a la vaquita.
65. En virtud de las razones expuestas en el apartado II-A, inciso iv) de la presente notificación, el Secretariado considera pertinente la inclusión de información sobre la aplicación efectiva del Acuerdo de Redes de Enmalle 2017 previa a la entrada en vigor del T-MEC.

c. Aplicación efectiva del Acuerdo de Redes de Enmalle 2020

66. Los Peticionarios sostienen que México incurre en omisiones en la aplicación efectiva del Acuerdo de Redes de Enmalle 2020. Emitido conjuntamente por la Sader, la Semarnat y la Semar,¹¹⁶ este acuerdo reconoce el interés de proteger a la vaquita marina¹¹⁷ y señala que la conservación de dicha especie está asociada a la protección de la totoaba;¹¹⁸ asimismo, afirma que México determinó establecer diversas prohibiciones a la pesca —algunas de

¹¹³ *Id.*, artículo quinto.

¹¹⁴ Recomendación de la CNDH 93/2019.

¹¹⁵ Respuesta, anexo MX-023: Segundo informe exhaustivo ante la CITES..., op cit., p. 3.

¹¹⁶ Acuerdo Redes de Enmalle 2020, considerando.

¹¹⁷ *Id.*

¹¹⁸ *Id.*

carácter temporal y otras, permanente— entre 2015 y 2018,¹¹⁹ y que, tras la consulta con órganos técnicos, determinó emitir el acuerdo en cuestión.¹²⁰

67. Luego de la puesta en marcha del Acuerdo de Redes de Enmalle 2020, México publicó el *Plan de aplicación en la Zona de Tolerancia Cero y el Área de Refugio para la Protección de la Vaquita Marina* (el “Plan de Aplicación”).¹²¹ A decir de los Peticionarios el Plan de Aplicación es insuficiente porque debió especificar acciones de inspección y vigilancia, así como acciones para la recuperación, disposición y reciclaje o destrucción de redes ilegales, perdidas o abandonadas.¹²² Los Peticionarios aseveran que México publicó el plan con casi tres meses de retraso¹²³ y sostienen que diversas entidades, incluido el CIRVA, han reconocido que se requiere la expansión de esfuerzos para contar con un área libre de redes.¹²⁴ Asimismo, señalan que las Partes de la urgieron a México intensificar acciones y asegurar recursos suficientes para extender la remoción de redes.¹²⁵
68. Los Peticionarios señalan que el instrumento administrativo que establece los factores detonantes para instrumentar acciones de protección de la vaquita marina (el “Acuerdo de Factores Detonantes”) está en manifiesta violación con el Acuerdo de Redes de Enmalle 2020.¹²⁶ Sostienen que no sólo se emitió con un retraso de ocho meses, sino que además viola el artículo decimotercero del Acuerdo de Redes de Enmalle 2020, que señala que el patrullaje y la vigilancia en la Zona de Tolerancia Cero (ZTC) se realizarán “de tal manera que proporcione[n] capacidades de respuesta en tiempo real para evitar cualquier caso de violación [del] Acuerdo”.¹²⁷ Afirman, además, que el plan gubernamental de contar con factores detonantes permite violar la prohibición *permanente y total* de las actividades de pesca en la ZTC.¹²⁸ Por otra parte, los Peticionarios aseveran que si bien el artículo décimo del Acuerdo de Redes de Enmalle 2020 prevé la entrega de artes de pesca a la Conapesca, tras solicitar información al respecto a dicha dependencia, se les informó que “no fueron localizados documentos en los que conste la información solicitada”.¹²⁹

¹¹⁹ *Id.*

¹²⁰ *Id.*

¹²¹ *Plan de aplicación en la Zona de Tolerancia Cero y el Área de Refugio para la Protección de la Vaquita Marina*, DOF, 20 de enero de 2021, en: www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5610105&fecha=20/01/2021.

¹²² Petición, p. 6.

¹²³ *Id.*

¹²⁴ CIRVA, *Report of the Eleventh Meeting...*, *op. cit.*

¹²⁵ Petición, p. 6.

¹²⁶ *Acuerdo por el que se establecen los indicadores, factores detonantes y acciones predeterminadas, de conformidad con el artículo decimoséptimo del “Acuerdo por el que se regulan artes, sistemas, métodos, técnicas y horarios para la realización de actividades de pesca con embarcaciones menores y mayores en zonas marinas mexicanas en el norte del golfo de California y se establecen sitios de desembarque, así como el uso de sistemas de monitoreo para tales embarcaciones”*, publicado el 24 de septiembre de 2020, DOF, 9 de julio de 2021, en: www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5623442&fecha=09/07/2021.

¹²⁷ Acuerdo Redes de Enmalle 2020, artículo decimotercero.

¹²⁸ Petición, p. 7.

¹²⁹ Unidad de Transparencia, Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca, Respuesta a la solicitud núm. 0189700216820 (3 de febrero de 2021).

69. Los Peticionarios sostienen que luego de la emisión del Acuerdo de Redes de Enmalle 2020, México incurrió “casi de inmediato” en omisiones en la aplicación efectiva de las restricciones establecidas en dicho instrumento; que en diciembre de 2020 la UICN publicó datos que demuestran que “la pesca furtiva se mantiene en niveles altos y *tiene lugar día y noche*” y documentó en mapas las actividades de pesca ilegal registradas entre octubre y diciembre de 2020.¹³⁰ Tales documentos muestran cientos de pangas dentro de la ZTC, y que tan solo en noviembre de 2020 se contabilizaron en total 1,185 pangas, “casi todas pescando activamente con redes de enmalle”.¹³¹
70. El Acuerdo de Redes de Enmalle 2020 delimita el área de prohibición del uso u operación, en forma activa o pasiva, de redes de enmalle—incluidas las denominadas “agalleras”— o cualquier modificación de éstas (véase la figura 4).¹³² Estipula, entre otras cosas, que dicha prohibición tiene un carácter permanente y específica que las artes de pesca en cuestión no podrán ser utilizadas en ninguna actividad pesquera, ni desplegadas, ni recuperadas para cualquier otro fin, ni contenidas a bordo de una embarcación o en posesión en la zona que establece el Acuerdo.¹³³ Asimismo, el Acuerdo establece los requisitos para mantener una concesión o permiso; determina la prohibición de realizar actividades de pesca y tránsito entre las 16:00 y las 05:00 horas; obliga a reportar cualquier interacción con mamíferos marinos y a contar con equipos de monitoreo para embarcaciones menores y mayores; establece como obligatoria —sin excepción— la inspección de embarcaciones menores con concesión o permiso para operar en la zona delimitada; define sitios autorizados para salida (zarpe) y desembarque (arribo); proscribire el transbordo de productos pesqueros entre embarcaciones; dispone que las autoridades “llevarán a cabo de manera coordinada, las 24 horas del día durante todo el año, el patrullaje y la vigilancia marítima, aérea y satelital o mediante cualquier otro medio y tecnología” a efecto de contar con “capacidades de respuesta en tiempo real”.¹³⁴
71. Además, el acuerdo en cuestión establece que las actividades de pesca de cualquier tipo —incluida la deportiva—, con cualquier embarcación, están permanente y totalmente prohibidas dentro de la ZTC,¹³⁵ y determina que no se permitirá el tránsito a ningún tipo de embarcación, o la navegación en esta área, a menos que la embarcación esté autorizada para hacerlo.¹³⁶

¹³⁰ UICN-GEC, “Vaquita update...”, *op. cit.*

¹³¹ Petición, p. 9.

¹³² Acuerdo Redes de Enmalle 2020, artículos primero y segundo.

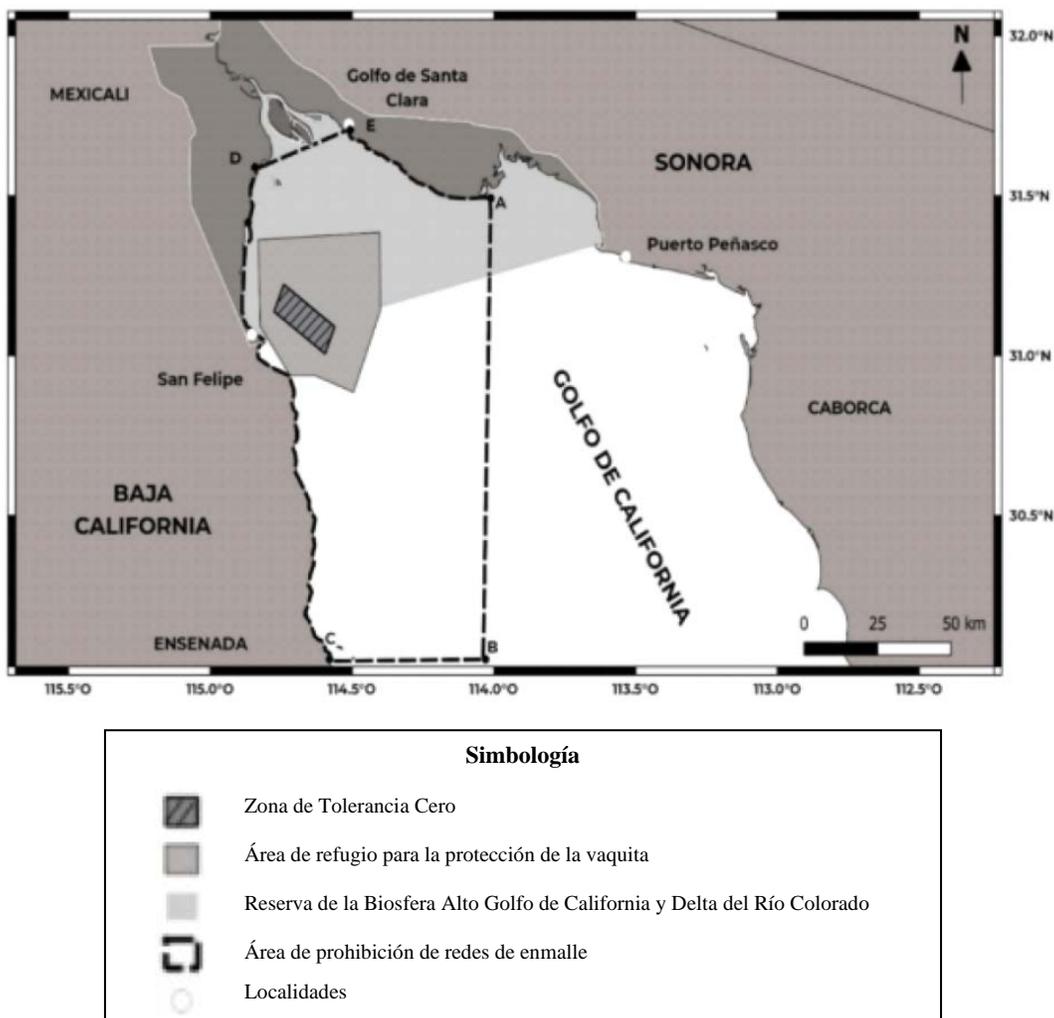
¹³³ *Id.*, artículo segundo.

¹³⁴ *Id.*, artículos tercero a noveno, decimoprimer y decimotercero.

¹³⁵ *Id.*, artículo decimotercero.

¹³⁶ *Id.*

Figura 4. Mapa del área de prohibición de redes de enmalle, incluidas las “agalleras”, en el norte del golfo de California



Fuente: Acuerdo de Redes de Enmalle 2020, artículo primero.

72. En su respuesta, México sostiene que la sección 7 del Plan de Aplicación menciona diversas acciones de inspección y vigilancia, entre las que destacan la elaboración de un programa específico de inspecciones en comunidades pesqueras, cooperativas y armadoras, a fin de verificar, incautar o destruir artes y embarcaciones de pesca ilegales; el levantamiento de las actas de inspección correspondientes, y el ejercicio permanente de actos de aplicación de la ley (patrullaje incluido) respecto de la pesca ilegal de totoaba.¹³⁷

¹³⁷ Respuesta, § 47 y anexo MX-031: Secretaría de Marina, *Plan de aplicación en la Zona de Tolerancia Cero y Área de Refugio para la Protección de la Vaquita*, DOF, 20 de enero de 2021, disponible en: www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5610105&fecha=20/01/2021.

73. Por cuanto a la aplicación del Acuerdo de Redes de Enmalle 2020, la respuesta da cuenta de las acciones instrumentadas por la Sader, la Semar y la Profepa que se describen a continuación:

i) Acciones de inspección y vigilancia de la Sader

74. México expone que la Sader ha realizado pláticas de prevención, revisión en puntos diversos, recorridos acuáticos y terrestres, y verificación de embarcaciones y automóviles en las localidades de San Felipe (Baja California) y Santa Clara (Sonora).¹³⁸ Señala que la Conapesca¹³⁹ ha levantado 36 actas de inspección¹⁴⁰ e iniciado un total de ocho procedimientos administrativos que han resultado en “la destrucción y/o retención de redes de enmalle.”¹⁴¹ La Parte sostiene, asimismo, que dicha dependencia está realizando gestiones para instrumentar un formulario de aviso sobre la interacción con mamíferos marinos y pérdida o extravío de artes de pesca,¹⁴² y notifica que se están llevando a cabo acciones y negociaciones con el gobierno de Estados Unidos para la recuperación de la “comparabilidad pesquera”.¹⁴³ Respecto de la entrega a la Conapesca de artes de pesca por concesionarios y permisionarios en la región, México informa que ello constituye “un acto voluntario por parte de los propietarios de las redes, al amparo de su derecho constitucional contemplado en el artículo 16.”¹⁴⁴

75. Las acciones que México refiere corresponden mayormente a 2020 y 2021, aunque también se incluyen actividades realizadas en diferentes momentos de 2018 y 2019.

76. Si bien México da cuenta del número y tipo de actividades de inspección, así como de los procedimientos administrativos instrumentados, no se presentan resultados ni indicadores de desempeño que permitan determinar su efectividad. Tampoco se señala si los procedimientos administrativos han incidido de alguna forma en la recuperación de las especies totoaba o vaquita marina. La respuesta no arroja información sobre cómo se han instrumentado diversas restricciones establecidas en el Acuerdo de Redes de Enmalle 2020, como por ejemplo: los requisitos para mantener concesiones y permisos;¹⁴⁵ la verificación de sistemas de monitoreo para embarcaciones menores y mayores, así como —en su caso— la aplicación de la retención precautoria de éstas,¹⁴⁶ o las acciones para promover la entrega voluntaria de redes agalleras o de enmalle.¹⁴⁷ Si bien México informa que se está trabajando en un formulario de aviso sobre la interacción con mamíferos marinos, la respuesta no indica

¹³⁸ Respuesta, § 52 y anexo MX-011: Información reservada por la Parte.

¹³⁹ Respuesta, anexo MX-009: Comisión Nacional de Pesca y Acuicultura, Oficio núm. UAJ.-13228/290921 (4 de octubre de 2021).

¹⁴⁰ Respuesta, § 54 y anexo MX-012: Información reservada por la Parte.

¹⁴¹ Respuesta, § 53.

¹⁴² Respuesta, § 54 y anexo MX-013: oficio sin membrete firmado por: Lic. Francisco Conzuelo Gutiérrez, abogado general, Oficio núm. 110.01/2723/2021 (1 de octubre de 2021).

¹⁴³ Respuesta, § 55 y anexo MX-016.

¹⁴⁴ Respuesta, § 58 y anexo MX-017.

¹⁴⁵ Acuerdo Redes de Enmalle 2020, artículo tercero.

¹⁴⁶ *Id.*, artículos sexto y séptimo.

¹⁴⁷ *Id.*, artículo décimo.

si hay otras acciones instrumentadas a la fecha para hacer efectiva la obligación de informar establecida en dicho acuerdo.¹⁴⁸

77. México no alude en su respuesta al estado que guarda la preparación del Programa Especial de Marcaje de Artes y Equipo de Pesca para las Embarcaciones Menores, cuyo plazo de instrumentación debía ser el 25 de marzo de 2022;¹⁴⁹ no informa sobre el registro de redes de enmalle o agalleras utilizadas fuera de la zona delimitada en el Acuerdo;¹⁵⁰ no hace referencia al proceso de evaluación semestral del Plan de Aplicación y del Acuerdo de Área de Refugio Vaquita 2005;¹⁵¹ no expone el trabajo ni la coordinación y acciones que el Grupo Intragubernamental sobre la Sostenibilidad en el Alto Golfo de California ha puesto en marcha,¹⁵² ni tampoco se refiere a las acciones del Grupo de Colaboración sobre la Aplicación del Acuerdo, que debió establecerse a más tardar treinta días después de la entrada en vigor del Acuerdo de Redes de Enmalle 2020 para “facilitar el intercambio de información de aplicación de la ley”.¹⁵³

ii) Acciones de inspección y vigilancia de la Semar

78. De acuerdo con la respuesta de México, la Semar informó que en la región del Alto Golfo de California se realizan acciones de inspección y vigilancia para preservar a la vaquita marina y mitigar el tráfico ilícito de totoaba, “en coadyuvancia y coordinación con las autoridades responsables, bajo las leyes y acuerdos vigentes”.¹⁵⁴ Asimismo, la Semar alude a acciones implementadas en el marco de un convenio de colaboración con la Semarnat y la Profepa para implementar y fortalecer las acciones de inspección y vigilancia en el Alto Golfo de California (2014) y de la *Estrategia Integral para la Atención del Alto Golfo de California* (2015), así como del convenio de colaboración entre la Semarnat, la Sea Shepherd Conservation Society y el Museo Ballenero de Baja California Sur, A.C., con el objeto de ejecutar un programa para el retiro de redes fantasma en el Alto Golfo de California.¹⁵⁵
79. La Semar informa que participó en la elaboración del Acuerdo de Redes de Enmalle 2020; que ha realizado inspecciones a 321 buques, 3,420 embarcaciones menores, 1,393 vehículos, 8,280

¹⁴⁸ *Id.*, artículo quinto.

¹⁴⁹ *Id.*, artículo segundo transitorio.

¹⁵⁰ *Id.*, artículo tercero transitorio.

¹⁵¹ *Id.*, artículo quinto transitorio.

¹⁵² *Id.*, artículo sexto transitorio. El Grupo Intergubernamental sobre la Sostenibilidad en el Alto Golfo de California incluye a representantes de las secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), Economía, Hacienda y Crédito Público (SHCP), Trabajo y Previsión Social, Seguridad y Protección Ciudadana, Relaciones Exteriores (SRE) y Bienestar, así como la Fiscalía General de la República (FGR) y el Servicio de Administración Tributaria (SAT), entre otras dependencias de orden federal. Véase también, *Lineamientos para la organización y funciones del Grupo Intragubernamental sobre la sustentabilidad en el Alto Golfo de California*, DOF 15 de enero de 2021.

¹⁵³ *Id.*, artículo séptimo transitorio.

¹⁵⁴ Respuesta, anexo MX-018: Secretaría de Marina-Armada de México, Oficio núm. SSPC-848/2021 (7 de octubre de 2021).

¹⁵⁵ *Id.*

personas y quince instalaciones, así como el aseguramiento de 14 embarcaciones, cinco personas y 151 artes de pesca recuperadas para un total de 38,582 metros de redes pesqueras.

80. Ahora bien, a pesar de presentar dichas cifras respecto de las actividades implementadas en materia de inspección y aseguramiento, el informe de la Semar no da cuenta de evaluaciones para determinar la efectividad de las medidas adoptadas. Tampoco informa sobre las acciones del referido Grupo Intragubernamental ni de tareas de evaluación como las que se realizan en el marco del Presupuesto Basado en Resultados de la Secretaría de Hacienda o bien, por parte del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, entre otras.

iii) Acciones de inspección y vigilancia de la Profepa

81. La respuesta de México hace referencia a “la realización de 359 acciones de inspección durante 2020 y 293 acciones de inspección en el Alto Golfo de California de enero a octubre de 2021, las cuales [consistieron] en recorridos marítimos y terrestres [y] revisiones de embarque y desembarque, en colaboración con otras dependencias del gobierno federal.”¹⁵⁶ La respuesta incluye, asimismo, un anexo con los informes de vigilancia —confidenciales— realizados por la Profepa.¹⁵⁷

82. La respuesta alude, además, a cuatro denuncias interpuestas ante la Fiscalía General de la República (FGR). El 75% de los casos referidos se encuentra en etapa inicial y se desconoce el estado que guarda el 25% restante. En lo que concierne a la coordinación internacional con la Interpol, México refiere a dos notificaciones *rojas*¹⁵⁸ y a un *ecomensaje*.¹⁵⁹ Al respecto, la Parte informa sobre la ejecución de diez órdenes de aprehensión y dos cateos entre septiembre de 2019 y noviembre de 2021.¹⁶⁰ En cuanto a casos de posesión y transporte ilícito de totoaba no asociados a la delincuencia organizada, la Profepa logró, entre septiembre de 2019 y noviembre de 2021, seis sentencias condenatorias en las que se sentenció a prisión a nueve personas de nacionalidad mexicana y al pago de compensación ambiental por \$59,784,257.66 de pesos. A la fecha existen 29 carpetas de investigación, de las cuales 20 (69%) se encuentran en trámite; en el caso de dos (7%) no se ejerció la acción penal; una (3.4%) fue enviada al archivo temporal, y seis (20.7%) ya cuentan con sentencia. La respuesta informa del aseguramiento de 2,363 buches de totoaba en territorio mexicano, así como de la imposición de multas por un total de \$276'924,447.66 por reparación de

¹⁵⁶ Respuesta, § 65.

¹⁵⁷ Respuesta, anexo MX-019:Profepa, Informes sobre acciones de inspección-reservados, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

¹⁵⁸ Interpol, “Ver las notificaciones rojas”, en: <www.interpol.int/es/Como-trabajamos/Notificaciones/Ver-las-notificaciones-rojas> (“Se emiten notificaciones rojas sobre fugitivos buscados para su enjuiciamiento o para cumplir condena. Una notificación roja es una solicitud a fuerzas del orden de todo el mundo para localizar y detener provisionalmente a una persona en espera de extradición, entrega o acción judicial similar.”)

¹⁵⁹ Un eco-mensaje es una comunicación de información para la comunidad de la Interpol que se instrumenta con el fin de mejorar el intercambio de información en casos sobre delitos ambientales. Véase: Interpol, Resolución AGN/63/RES/12 (1994), 63ª Asamblea General de la Organización Internacional de Policía Criminal (ICPO-Interpol), en: <www.interpol.int/es/content/download/6311/file/GA-1994-RES-12.pdf?inLanguage=eng-GB> (disponible sólo en inglés).

¹⁶⁰ Respuesta, § 67.

daño al ambiente. La respuesta destaca que entre septiembre de 2019 y septiembre de 2021, se han recuperado un total de 384 redes, con una longitud total de 73,101 metros.¹⁶¹

83. El Secretariado nota que la respuesta no hace referencia al índice de efectividad en las acciones de inspección y vigilancia, ni tampoco expone elementos para valorar la efectividad de las acciones de aplicación instrumentadas por México en relación con la protección de la totoaba y la vaquita marina. Al respecto, observa que de 29 carpetas de investigación, sólo en seis (20.7%) se ha logrado la sentencia condenatoria.
84. Por último, el Secretariado estima que en materia institucional, un expediente de hechos arrojaría información sobre el papel, las facultades y las acciones de coordinación entre la Semarnat, Profepa, Sader y Semar, así como otras instancias públicas y privadas participantes en la aplicación efectiva de la legislación ambiental en cuestión, particularmente, al amparo del Acuerdo de Redes de Enmalle 2020. Ello serviría también para apreciar el papel que desempeñan la Conabio, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) y el Instituto Nacional de Pesca como órganos administrativos para coadyuvar en la instrumentación de medidas orientadas a la protección y conservación de la vaquita marina y la totoaba. Lo anterior podría, a su vez, arrojar información sobre políticas transversales dirigidas a promover un desarrollo sustentable en la región del Alto Golfo de California, y contribuiría a un mejor conocimiento de la coordinación y la participación de México en el CIRVA y en la CITES, en tanto foros internacionales.

iv) La supuesta violación de la Zona de Tolerancia Cero (ZTC)

85. Sobre el establecimiento, vigilancia y aplicación de restricciones en la ZTC, el Acuerdo de Redes de Enmalle 2020 señala:

Las actividades de pesca de cualquier tipo, con cualquier tipo de embarcación, incluida la pesca deportiva, están permanente y totalmente prohibidas dentro de la “Zona de Tolerancia Cero”. No se permitirá el tránsito a ninguna embarcación o la navegación en esta área, a menos que la embarcación esté autorizada [para ello] por escrito [...], por la autoridad competente.¹⁶²

86. México sostiene que los Peticionarios hacen una “interpretación equívoca” respecto de los factores detonantes y las acciones descritas en la ZTC, puesto que lo que se busca establecer son “rangos de los niveles críticos que detonan acciones específicas predeterminadas”.¹⁶³
87. La respuesta de México no detalla si existen autorizaciones para el tránsito de embarcaciones dentro de la ZTC;¹⁶⁴ no presenta información sobre el “patrullaje y la vigilancia marítima, aérea y satelital” que deben realizarse en dicha zona “de manera coordinada las 24 horas del día durante todo el año”,¹⁶⁵ y tampoco aporta elementos sobre la información presentada por el Grupo de Especialistas de Cetáceos (GEC) de la UICN con

¹⁶¹ *Id.*

¹⁶² Acuerdo Redes de Enmalle 2020, artículo decimotercero (*énfasis añadido*).

¹⁶³ Respuesta, § 86.

¹⁶⁴ Acuerdo Redes de Enmalle 2020, artículo decimotercero.

¹⁶⁵ *Id.*

respecto a la presencia de embarcaciones menores dentro de la ZTA en los meses de octubre a diciembre de 2020.¹⁶⁶

88. Si bien la respuesta expone cuál es la mecánica de operación del Acuerdo de Redes de Enmalle 2020, no aborda su instrumentación como herramienta de aplicación de la legislación ambiental en cuestión. México omite presentar información sobre situaciones o hechos identificados mediante acciones de inspección y vigilancia en la ZTC que pudieran considerarse factores detonantes y, por tanto, ameritar “actos de autoridad predeterminados”.¹⁶⁷ En suma, falta información que permita considerar la efectividad de las medidas tomadas, el avance de las medidas pendientes y las evaluaciones¹⁶⁸ que exige el Acuerdo de Redes de Enmalle 2020.
89. Un expediente de hechos puede presentar información sobre el número y tipo de embarcaciones detenidas; la presencia de embarcaciones registrada por día; la instrumentación para contrarrestar factores de reincidencia; la recuperación de redes; las acciones de monitoreo y vigilancia continua realizadas, y la efectividad de las medidas instrumentadas, así como opciones, políticas y programas que permitan un aprovechamiento sustentable de los recursos naturales del Alto Golfo de California en beneficio de todas las personas.

III. NOTIFICACIÓN

90. Habiendo examinado la petición SEM-21-002 (*Vaquita marina*) a la luz de la respuesta de los Estados Unidos Mexicanos, el Secretariado encuentra que existen cuestiones centrales abiertas en relación con la efectiva protección y conservación de la vaquita marina (*Phocoena sinus*) y la totoaba (*Cynoscion macdonaldi*) en el Alto Golfo de California y recomienda la preparación de un expediente de hechos respecto de la aplicación efectiva de los artículos 55 de la LGVS y 56 del Reglamento de la LGVS; el Acuerdo de Veda Totoaba 1975; el Acuerdo de Redes de Enmalle 2015; el Acuerdo de Redes de Enmalle 2017, y el Acuerdo de Redes de Enmalle 2020.
91. En conformidad con el artículo 24.28(1) del T-MEC, el Secretariado notifica al Consejo de la CCA y al Comité de Medio Ambiente del capítulo 24 del T-MEC su determinación en cuanto a que, en aras de la consecución de los objetivos del capítulo 24 del Tratado,¹⁶⁹ se elabore un expediente de hechos relativo a la petición SEM-21-002 (*Vaquita marina*). En consonancia con lo previsto en el apartado 19.4 de las Directrices, [e]l “Consejo votará si se ordena al Secretariado elaborar un expediente de hechos, normalmente dentro del término de 60 días hábiles contados a partir de que reciba la recomendación del Secretariado”, es decir, a más tardar el **día 5 de julio de 2022**.
92. El Secretariado solicita respetuosamente al Consejo que autorice la preparación de un expediente de hechos que comprenda información fáctica pertinente, incluso si se trata de actos y hechos ocurridos con anterioridad a la entrada en vigor del T-MEC, el 1 de julio de

¹⁶⁶ UICN-GEC, “Vaquita update...”, *op. cit.*

¹⁶⁷ Acuerdo Redes de Enmalle 2020, artículo decimoséptimo.

¹⁶⁸ Acuerdo Redes de Enmalle 2020, artículos quinto y sexto transitorios.

¹⁶⁹ T-MEC, artículo 24.2(2): “Los objetivos de este capítulo son [...] promover altos niveles de protección ambiental y una aplicación efectiva de las leyes ambientales [...]”.

Vaquita marina
Notificación conforme al artículo 24.28(1)

A24.28/SEM/21-002/59/ADV
DISTRIBUCIÓN: General
ORIGINAL: Español

2020. En conformidad con lo previsto en el artículo 24.28(2) del T-MEC, el Secretariado “elaborará el expediente de hechos si al menos dos miembros del Consejo le ordenan hacerlo”.

Sometida respetuosamente a su consideración,

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

(firma en el original)

Por: Richard Morgan
Director ejecutivo

ccp: Miguel Ángel Zerón, representante alerno de México
Catherine Stewart, representante alterna de Canadá
Jane Nishida, representante alterna de Estados Unidos
Puntos de contacto del Comité de Medio Ambiente
Paolo Solano, director de asuntos jurídicos y titular de la Unidad SEM
Peticionarios

Anexo: Legislación Ambiental en Cuestión.