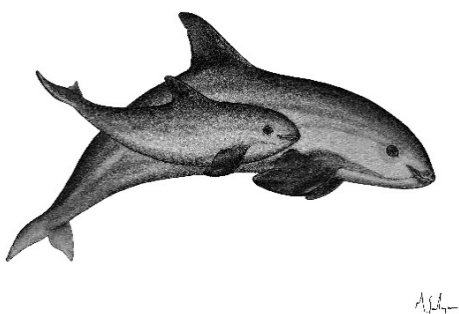


[Traducción con fines de referencia]

PETICIÓN RELATIVA A LA APLICACIÓN EFECTIVA DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL

**que se presenta ante la Comisión para la Cooperación
Ambiental con arreglo al artículo 24.27 del Tratado entre
México, Estados Unidos y Canadá**

OMISIONES POR PARTE DE MÉXICO EN LA APLICACIÓN EFECTIVA DE SUS LEYES Y REGLAMENTOS AMBIENTALES EN FAVOR DE LA VAQUITA, ESPECIE MARINA EN PELIGRO CRÍTICO DE EXTINCIÓN



**Centro para la Diversidad Biológica
Instituto para el Bienestar Animal
Consejo para la Defensa de los Recursos Naturales
Agencia de Investigación Ambiental**

11 de agosto de 2021

Resumen ejecutivo

Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 24.27 del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), 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*, NRDC) y la Agencia de Investigación Ambiental (*Environmental Investigation Agency*, EIA) (en conjunto, los “Peticionarios”) presentan ante el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) la siguiente petición sobre aplicación efectiva de la legislación ambiental.

Tal como se detalla en el presente documento, el gobierno mexicano está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de diversas leyes y reglamentos en ambientales, lo cual se ha traducido en la casi extinción de la vaquita marina, cetáceo del que quedan únicamente unos diez ejemplares con vida. En las últimas décadas, la población de la vaquita ha observado un descenso vertiginoso ocasionado por su captura incidental en redes de enmalle y “agalleras” destinadas a la pesca de camarones y peces, incluida la totoaba, especie de gran tamaño, también en peligro de extinción como resultado de la pesca ilegal para su venta en los mercados internacionales.

Con la intención de hacer frente al descenso registrado en la población de la vaquita marina, la legislación mexicana prohíbe en términos generales el uso de redes agalleras o de enmalle en el Alto Golfo de California —hábitat de la vaquita—, al igual que la captura y exportación comercial de totoaba. Es preciso señalar que la totoaba es una especie protegida al amparo del Apéndice I de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), instrumento que prohíbe su comercio internacional. Las Partes signatarias del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) han reconocido a la vaquita marina como “especie amenazada de preocupación común” y, en 2008, la CCA elaboró el *Plan de acción de América del Norte para la conservación* de esta especie, en el que se recomienda la eliminación total e inmediata de las redes de enmalle de su hábitat.¹

Sin embargo, a pesar de estas prohibiciones, planes y décadas de promesas por parte del gobierno mexicano de reducir la pesca incidental de la vaquita, México ha incurrido en omisiones para implementar a cabalidad y aplicar en forma efectiva sus leyes que prohíben el uso de las mortíferas redes de enmalle y regulan la pesca en favor de la protección del cetáceo. De hecho, la información más reciente con que se cuenta pone al descubierto considerables violaciones a tales instrumentos normativos: el Grupo de Especialistas en Cetáceos (GEC) de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) informó que en noviembre de 2020 se documentó la presencia de 1,185 embarcaciones en el hábitat de la vaquita, casi todas con redes de enmalle ilegales.² El GEC de la UICN observó, además, que “la pesca ilegal se mantiene en niveles altos y tiene lugar día y noche”.³ Si el gobierno de México no rectifica de inmediato las omisiones cometidas en la aplicación de la legislación correspondiente, la extinción de la vaquita se vislumbra inminente, dado el número peligrosamente bajo de su población.

Estas diversas razones motivan la petición presentada por este medio al Secretariado de la CCA para que, con base en el artículo 24.28 del T-MEC, elabore en forma expedita un

expediente de hechos al respecto. El expediente de hechos permitiría esclarecer los asuntos planteados, toda vez que el gobierno mexicano mantiene el argumento de que la aplicación de su legislación es satisfactoria, aun si los indicios demuestran lo contrario. Asimismo, facilitaría a las Partes y a la comunidad internacional general formular una estrategia más efectiva para salvar a la vaquita.

I. Requisitos procesales

La presente petición cumple con los requisitos de proceso establecidos en el artículo 24.27, en concreto:

- En su carácter de “personas de una Parte”, tal y como se define en el T-MEC, cada uno de los Peticionarios es una organización sin fines de lucro, exenta del impuesto federal sobre la renta en términos de la sección 501(c)(3) del título 26 del Código de Rentas Internas (*Internal Revenue Code*) de Estados Unidos, “establecida con arreglo a la legislación aplicable” del mismo país⁴ (véase el anexo A).
- Los Peticionarios aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de sus “leyes ambientales”, según la definición establecida en el T-MEC (“ley o reglamento de una Parte [...], incluyendo cualquiera que implemente las obligaciones de la Parte bajo un acuerdo multilateral de medio ambiente”).⁵ Más específicamente:
 - o México está omitiendo la aplicación efectiva de la normativa de carácter federal que regulan las actividades pesqueras en el hábitat de la vaquita, entre las que se cuentan numerosos acuerdos publicados en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) de México, mismos que prohíben el uso de redes de enmalle o agalleras y la captura de totoaba.⁶ Estas disposiciones tienen por objeto proteger y preservar la vida silvestre, incluidas la vaquita marina y la totoaba, ambas en peligro de extinción.
 - o Asimismo, México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la legislación nacional en cuyo marco se implementa la CITES, instrumento de carácter internacional orientado a proteger especies en peligro de extinción. En concreto, la Ley General de Vida Silvestre (LGVS) de México establece que la importación y exportación de especies listadas en la CITES “se llevarán a cabo de acuerdo con esa Convención”.⁷
- Las omisiones en la aplicación de la legislación en que el gobierno mexicano ha incurrido, desde hace tiempo, han sido objeto de comunicados por escrito, por parte de los Peticionarios, en numerosas ocasiones, tal y como se documenta en el anexo B.
- Los Peticionarios —todas las organizaciones sin fines de lucro cuya misión contempla la protección de flora y fauna silvestres— resultan perjudicados por las omisiones de México en la aplicación efectiva de sus leyes y reglamentos que tienen como consecuencia el descenso en la población de la vaquita (véase el anexo A).

- Con arreglo al marco legal de México, los Peticionarios han interpuesto recursos al alcance de los particulares. Por ejemplo, en 2017, el Centro para la Diversidad Biológica (*Center for Biological Diversity*) formalmente presentó una denuncia administrativa (“denuncia popular”), en la que documenta la omisión por parte de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) para aplicar en forma efectiva las disposiciones que prohíben la pesca en zonas donde habita la vaquita sin la autorización correspondiente derivada de una evaluación de impacto ambiental. El quejoso no recibió respuesta sustancial alguna al respecto (*véase el anexo C*).
- Un estudio ulterior de esta problemática contribuirá al cumplimiento de los objetivos del T-MEC. Como se observó ya en la presente petición, las Partes han reconocido a la vaquita como una “especie de preocupación común para la conservación”, motivo por el cual, en 2008, la CCA se dio a la tarea de preparar un plan de acción de América del Norte para la conservación (PAANC) para la vaquita. No obstante, México ha desatendido las recomendaciones planteadas en dicho plan, incluida la de garantizar la “eliminación inmediata de todas las redes agalleras (y otras redes de enmalle) en áreas donde se sabe que habita la vaquita”.⁸ Desde hace tiempo, las Partes y la CCA han manifestado su preocupación respecto de la especie y han demostrado su participación, experiencia y conocimientos sobre la problemática, por lo que la elaboración de un expediente de hechos contribuiría a esclarecer los puntos de interés y a formular recomendaciones para salvar a la especie.

II. Antecedentes e historia

A. Vaquita y totoaba: especies ambas en peligro de extinción

La vaquita marina (*Phocoena sinus*) es el cetáceo más pequeño y el que corre el mayor peligro de extinción del mundo.⁹ De cabeza redonda, con manchas negras alrededor de los ojos y labios, y una longitud de apenas un metro y medio, la marsopa es una especie endémica de un solo sitio en todo el planeta: una superficie de poco menos de 4,000 kilómetros cuadrados en el Alto Golfo de California, cerca del poblado de San Felipe, en México.¹⁰

Cabe la posibilidad de que la vaquita venga registrando un declive en su población desde que los científicos la identificaron por primera vez en la década de 1950, merma que obedece a una sola causa: su mortalidad incidental en redes agalleras o de enmalle para la captura de camarón, curvina, sierra y totoaba.¹¹ El descenso más reciente de la vaquita ha sido vertiginoso, al pasar de 570 ejemplares en 1999 a apenas una decena en la actualidad,¹² una reducción de 98 por ciento en tan sólo poco más de dos décadas. En términos de la clasificación de la UICN, la vaquita marina se encuentra en “peligro crítico de extinción”.¹³

La totoaba (*Totoaba macdonaldi*), por su parte, es una especie de gran tamaño de la familia de corvinas (*Sciaenidae*). También endémica, su área de distribución se limita al norte y el centro del golfo de California,¹⁴ coincidiendo en parte con el hábitat de la vaquita marina. Se trata de un pez que mide hasta dos metros de longitud, vive en cardúmenes, tiene una longevidad cercana a los 25 años y alcanza su madurez sexual tardíamente, características todas éstas que vuelven a la especie vulnerable por cuanto a objeto de explotación comercial.¹⁵ Entre enero y abril de cada año, la totoaba migra al hábitat de la vaquita, en el Alto Golfo de

California, para el desove.¹⁶ La UICN considera a la totoaba como otra especie “en peligro crítico de extinción”.¹⁷

A pesar de su categoría de conservación, la totoaba es objeto de pesca ilegal por el valor de su vejiga natatoria, la cual se deshidrata y se trafica ilegalmente, sobre todo a China, donde el producto tiene una gran demanda por sus supuestos beneficios en la salud y su alta especulación.¹⁸ La vejiga disecada, conocida como “buche”, alcanza precios extraordinarios en el mercado negro, que van desde los 46,000 dólares por kilogramo (kg)¹⁹ hasta incluso 100,000 dólares por kg, según algunos informes.²⁰ Para la captura de totoaba se utilizan redes de enmalle ilegales, en las que la vaquita queda atrapada y muere.

Con el objetivo de salvar a la vaquita de la extinción, numerosos científicos y organismos internacionales han exhortado a México a eliminar la *totalidad* de las redes agalleras o de enmalle del hábitat de la marsopa. El Comité Internacional para la Recuperación de la Vaquita (Cirva) ha hecho un llamado a México en reiteradas ocasiones para “eliminar todo uso de redes de enmalle” en el hábitat de la vaquita marina.²¹ El Comité del Patrimonio de la Humanidad de la UNESCO, por su parte, ha urgido al gobierno mexicano a garantizar que el hábitat de este mamífero “se mantenga completamente libre de redes de enmalle”.²² Las Partes de la CITES han hecho un llamado urgente a México para prohibir toda actividad pesquera y “mantener el área destinada al refugio de la vaquita como zona libre de redes”.²³ En junio del presente año, el Comité Científico de la Comisión Ballenera Internacional (CBI) recomendó “con apremio” a México proceder a “eliminar inmediatamente el uso de redes de enmalle en la zona de distribución de la especie”.²⁴ La CCA misma, en su PAANC para la vaquita de 2008, recomendó la “eliminación inmediata de todas las redes agalleras (y otras redes de enmalle)”.²⁵

B. Declive en las poblaciones de vaquita y totoaba e historial de omisiones por parte de México en la aplicación efectiva de su legislación

El gobierno mexicano tiene en su haber un largo y conflictivo historial de omisiones en la aplicación efectiva de las protecciones destinadas a la vaquita marina y la totoaba. Alguna vez abundante, la totoaba o corvina blanca se sobreexplotó década tras década a lo largo del siglo XX, hasta que, a raíz de su radical descenso poblacional, México prohibió su captura en 1975.²⁶ Un año después, en 1976, la especie se incorporó en el Apéndice I de la CITES, con lo que se su comercio en el mercado internacional quedó prohibido.²⁷

A pesar de que México prohibió la explotación de la totoaba —y la CITES su comercio— ambas actividades continuaron y perduran al día de hoy. Debido al “aislamiento geográfico” de la zona, “la captura ilegal de ejemplares adultos de totoaba en el Alto Golfo [sigue siendo] una práctica común”. Se calcula que en 1979, unas 70 toneladas de totoaba se extrajeron furtivamente en tan sólo un puerto pesquero.²⁸ En 1985 se registró la existencia en la zona de unos 30 pescadores dedicados a la captura ilegal de la totoaba, con una extracción promedio calculada en 161.7 toneladas al año.²⁹

En la década de 1990, los científicos comenzaron a plantear inquietudes crecientes respecto de la disminución de la población de vaquita debida al enmalle. En 1990, el Comité Científico de la CBI recomendó específicamente “la adopción de medidas adicionales para

detener la causa principal de mortalidad de la vaquita —por enmalle en redes de pesca— mediante la plena aplicación de la veda o cierre de la pesquería de totoaba”.³⁰

A manera de respuesta, México estableció en 1993 la Reserva de la Biosfera Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado, y aseguró que el gobierno estaba “aplicando una suspensión de toda actividad pesquera comercial en la reserva”.³¹ Sin embargo, científicos especializados en la vaquita concluyeron que estas acciones resultaban “infructuosas” y “en el mejor de los casos, tibias”³² y que “la pesca comercial con una diversidad de redes de enmalle o agalleras continuaba sin interrupción, lo mismo dentro que fuera de la Reserva de la Biosfera”.³³

En 2005, México estableció un área de refugio para la vaquita e intentó nuevamente prohibir ciertas redes de enmalle.³⁴ Pero, una vez más, la aplicación de la legislación resultó laxa, al mantenerse el área de refugio “básicamente carente de todo manejo hasta 2008”, año en que se instituyó oficialmente un nuevo programa que prohibía todas las redes agalleras, de enmalle o rastreras en la zona demarcada.³⁵ En un principio, las autoridades mexicanas responsables de la aplicación de la legislación hicieron un “gran esfuerzo” por hacer cumplir la nueva restricción, pero “tales acciones [...] fueron menguando” y la pesca ilegal continuó.³⁶

En 2013, en un nuevo intento por restringir la pesca con redes de enmalle, México prohibió formalmente el uso de la red tipo *chinchorro* para la extracción de camarón en el Alto Golfo.³⁷ Para 2014, el Cirva indicó que quedaban únicamente 97 ejemplares de vaquita, a pesar de dos décadas de numerosas reglamentaciones y restricciones implementadas y múltiples áreas de protección establecidas por el gobierno mexicano.³⁸ El Cirva afirmó que las iniciativas de México “en materia de aplicación de la legislación en el mar habían fracasado y que la pesca ilegal se había incrementado en toda el área de distribución de la vaquita”.³⁹

En 2015, México instituyó una prohibición temporal de dos años respecto de la mayoría de las redes de enmalle al interior de la zona de hábitat de la vaquita.⁴⁰ Casi de inmediato se vio con claridad la ineficacia tanto de la restricción como de su aplicación, ya que la población de la marsopa se desplomó a apenas unos 30 ejemplares para noviembre de 2016.⁴¹ El Cirva concluyó que la “pesca ilegal [seguía] siendo práctica común” y que las “acciones de aplicación de la legislación a la fecha han sido insuficientes”.⁴²

En julio de 2017, bajo una incommensurable presión internacional, México por fin hizo permanente la prohibición del uso de redes de enmalle en el Alto Golfo.⁴³ Sin embargo, en 2018 siguieron registrándose “altos índices de pesca ilegal”,⁴⁴ y a principios de 2019 el Cirva concluyó que “sólo quedaban alrededor de diez ejemplares de vaquita con vida”.⁴⁵

En marzo de 2020, después de años de colaborar con las autoridades de México y exhortarles a emprender medidas para reducir la pesca incidental de la vaquita marina, el gobierno de Estados Unidos prohibió la importación de mariscos provenientes de pesquerías mexicanas con operaciones en el hábitat de la especie en el Alto Golfo de California.⁴⁶ En concreto, la Ley para la Protección de los Mamíferos Marinos (*Marine Mammal Protection Act*) de Estados Unidos exige al gobierno estadounidense la prohibición de importaciones de todo pez extraído con artes de pesca que “ocasionen la muerte incidental” de mamíferos marinos “por encima de los estándares estadounidenses”.⁴⁷ Estados Unidos concluyó que, entre otras fallas, el

gobierno de México “incurrió en omisiones respecto de la plena instrumentación y aplicación de sus leyes y régimen normativo en vigor, incluidas las disposiciones reglamentarias que prohíben el uso de redes agalleras y la pesca en el refugio de la vaquita y establecen la inspección de los navíos pesqueros en sitios de embarque y desembarque”.⁴⁸

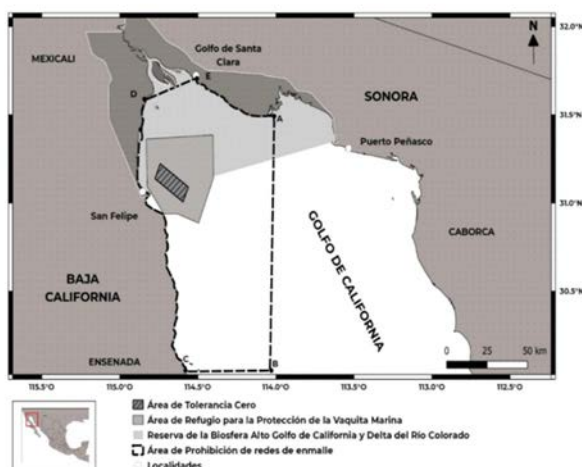
C. Disposiciones reglamentarias a favor de la protección de la vaquita marina y prohibiciones respecto de la extracción de totoaba establecidas por México en 2020

En respuesta a la prohibición impuesta por Estados Unidos, en septiembre de 2020, México emitió una nueva normativa orientada a regular las pesquerías en la zona del hábitat de la vaquita.⁴⁹ Estas disposiciones de 2020 [*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* o “Acuerdo para proteger a la vaquita, 2020”] tienen el potencial de ofrecer a la totoaba y a la vaquita importantes protecciones frente a actividades de pesca; sin embargo, como se detalla a continuación, desde hace tiempo el gobierno mexicano ha incurrido en omisiones en la implementación y aplicación cabal de las nuevas normas y la prohibición a la extracción y el comercio de totoaba.

Las disposiciones establecidas [mediante acuerdo] en 2020 incluyen la prohibición del uso y posesión de redes de enmalle en la zona marina designada, demarcada por la línea punteada en la gráfica 1.⁵⁰ El acuerdo en cuestión también prohíbe el transporte de dicho tipo de redes dentro de los diez kilómetros de distancia de la zona marina, así como la fabricación, posesión y venta de estos artes de pesca en poblados aledaños a la zona demarcada, y exigen a los pescadores entregar a las autoridades dichos aparejos en un plazo no mayor de 60 días.⁵¹ Más aún, el acuerdo de 2020 exige la implementación de sistemas de monitoreo e inspección de embarcaciones a su llegada y salida.⁵²

En el marco normativo se designa también una pequeña “zona de tolerancia cero”, donde “las actividades pesqueras de cualquier tipo, realizadas desde embarcaciones de cualquier clase [...] están total y permanentemente prohibidas”, al igual que el tránsito de navíos no autorizados.⁵³ Esta normativa encomienda a las autoridades establecer en el área de interés “vigilancia las 24 horas del día, los 365 días del año [...], a fin de proveer capacidad de respuesta en tiempo real en caso de una contravención”. Por último, las disposiciones de 2020 prevén la adopción de un “plan de aplicación” orientado a abordar operaciones de inspección y vigilancia, con un “mecanismo de activación” para hacer frente a situaciones de incumplimiento.⁵⁴

Gráfica 1. Áreas de manejo en el Alto Golfo de California



Además de las disposiciones en materia de pesca descritas, las leyes mexicanas también prohíben tanto la captura como el comercio internacional de totoaba. La veda general a la pesca de esta especie, impuesta por el gobierno de México en 1975, se mantiene vigente.⁵⁵ Asimismo, la totoaba continúa enlistada en el Apéndice I de la CITES,⁵⁶ tratado que prevé estrictas prohibiciones al comercio internacional (incluidas las exportaciones) de especies que figuran en dicho apéndice,⁵⁷ y cuya observancia está prevista en la legislación mexicana. Por otro lado, el artículo 55 de la Ley General de Vida Silvestre (LGVS) establece que “la exportación [...] 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 [llevará] a cabo de acuerdo con esa Convención, lo dispuesto en la presente Ley y las disposiciones que de ellas se deriven [...]”. En su artículo 56, la LGVS establece que “la importación, exportación y reexportación de material biológico de especies incluidas en los apéndices de la CITES estarán sujetas a las disposiciones de dicha convención”.⁵⁸ Por consiguiente, el comercio y la exportación de totoaba están prohibidos tanto en términos de la CITES como de la legislación mexicana.

III. Argumento: *El gobierno mexicano ha incurrido en omisiones en la instrumentación y aplicación efectivas de la normativa en materia de pesquerías en el Alto Golfo de California*

El gobierno mexicano ha omitido la plena instrumentación del Acuerdo para proteger a la vaquita, 2020, además de que en los últimos años ha fracasado rotundamente en lo que concierne a aplicar la prohibición sobre el uso de redes de enmalle, al igual que las disposiciones en materia de pesquerías y las restricciones al comercio de totoaba. De lo anterior se desprende que México está “incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental” en términos del T-MEC y llevando a la vaquita marina a su extinción. Esta grave situación justifica la preparación de un expediente de hechos por parte de la CCA a fin de esclarecer los asuntos planteados, de tal forma que México y la comunidad internacional puedan formular una estrategia nueva y ambiciosa que finalmente salve a la vaquita.

A. Omisiones en la plena instrumentación de las disposiciones de 2020

El gobierno mexicano ha dejado de aplicar disposiciones fundamentales previstas en la nueva normativa de México en favor de la protección de la vaquita (publicada en 2020) y, por consiguiente, está incurriendo en omisiones en la aplicación de las disposiciones de su legislación ambiental que regulan la pesca en el hábitat de la vaquita.

1. Plan de aplicación insuficiente

Como se ha señalado en la presente petición, las disposiciones promulgadas por el gobierno mexicano en septiembre de 2020 establecieron como requisito la emisión de un “plan de aplicación” en un plazo no mayor de 30 días naturales a partir de la publicación del acuerdo, es decir, a más tardar el 24 de octubre de 2020.⁵⁹ El plan de aplicación en cuestión deberá especificar “acciones de inspección y vigilancia”, así como “acciones para la recuperación, eliminación y reciclaje o destrucción de artes de pesca ilegales, perdidos o abandonados”.

A la fecha, el gobierno mexicano no ha emitido un plan que busque cumplir con estos requisitos. Es cierto que en enero de 2021, con un retraso de casi tres meses, se emitió un plan, pero éste es vago y tan sólo delinea las instancias a cargo y sus funciones relacionadas con la vaquita.⁶⁰ Si bien era necesario esclarecer este punto, muchas de las obligaciones planteadas en el documento resultan imprecisas y carecen de marcos temporales (por ejemplo, se limitan a indicar que las dependencias responsables han de “sostener reuniones” y “participar en tareas de inspección y monitoreo”).

Más aún, el plan no aborda en absoluto “acciones para la recuperación, eliminación y reciclaje o destrucción de artes de pesca ilegales, perdidos o abandonados”, conforme al Acuerdo para proteger a la vaquita, 2020.⁶¹ Se trata, pues, de una omisión de importancia fundamental: de enero a agosto de 2021 no se efectuaron acciones de eliminación de redes en el hábitat de la vaquita porque el gobierno no había firmado los contratos requeridos para tal fin.⁶² Numerosas entidades han reconocido la importancia de mantener acciones ininterrumpidas para la recuperación y eliminación de redes: el Cirva ha solicitado a las autoridades “financiar completamente y expandir las acciones de remoción de redes con el fin de mantener el área libre de estos artefactos”;⁶³ el Comité del Patrimonio de la Humanidad de la UNESCO, por su parte, ha urgido al gobierno mexicano a “garantizar la continuidad de programas de recuperación de redes ilegales”,⁶⁴ y las Partes de la CITES han hecho un llamado urgente a México para “intensificar las acciones y asegurar recursos suficientes para expandir las tareas de remoción de redes de enmalle”.⁶⁵ México, por su parte, ha incurrido en omisiones en la instrumentación efectiva y, por ende, en la aplicación de este requerimiento reglamentario clave.

2. Nuevo “acuerdo sobre factores detonantes” demuestra la falta de aplicación efectiva y viola las disposiciones del Acuerdo para proteger a la vaquita, 2020

Con el objetivo de incentivar el cumplimiento de vedas pesqueras y prohibiciones al uso de redes de enmalle o agalleras, las disposiciones publicadas en septiembre de 2020 también exigen a las dependencias pertinentes definir, a más tardar el 24 de octubre de 2020, “factores detonantes” o “medidas cuantitativas [...] que, si se rebasan, tendrán como consecuencia actos de autoridad predeterminados, tales como [la] prohibición de pesca, [el] cierre de áreas o [respuestas] similares”.⁶⁶ Sin embargo, el “acuerdo sobre factores detonantes” de México —publicado en julio de 2021,

con un retraso de ocho meses— abiertamente incurre en omisiones por cuanto a la observancia del requisito establecido en el Acuerdo para proteger a la vaquita, 2020 respecto de que las autoridades deben garantizar aplicación plena y suficiente en la Zona de Tolerancia Cero (ZTC).⁶⁷

En términos del acuerdo en cuestión, en tanto que las autoridades observen menos de 20 embarcaciones no autorizadas en la ZTC en un día, el gobierno *aplicará únicamente 60 por ciento* de los recursos humanos y materiales destinados a aplicar la ley disponibles en el área.⁶⁸ Si se observan de 20 a 49 embarcaciones no autorizadas en un día, entonces las autoridades aplicarían 80 por ciento de los recursos; la totalidad de los recursos de aplicación a disposición se utilizarían únicamente a partir del momento en que se observasen más de 50 navíos ilegales. Cuando se observan más de 65 embarcaciones (o si se registran de 60 a 65 unidades en más de tres días en el mismo mes), se aplica el cierre a la navegación durante una semana en un perímetro de tres millas náuticas alrededor de la ZTC. En caso de observarse la presencia de más de 65 embarcaciones en dicha zona durante varios días en un mes, el cierre se amplía en términos tanto de superficie como de duración.⁶⁹ De igual manera, las disposiciones especifican las longitudes de redes de enmalle que, de descubrirse, constituirían un factor detonante de recursos de aplicación y cierres.⁷⁰

El acuerdo sobre factores detonantes contraviene las disposiciones establecidas en [el acuerdo para proteger a la vaquita] 2020. En su artículo 13, el acuerdo establece que la Zona de Tolerancia Cero será patrullada y vigilada “de tal manera que se proporcionen capacidades de respuesta en tiempo real para evitar *cualquier caso de violación* de este Acuerdo”.⁷¹ Por consiguiente, las disposiciones del acuerdo de 2020 claramente exigen al gobierno destinar recursos de aplicación suficientes con el propósito de garantizar *cero* violaciones, es decir, demostrar “cero” tolerancia a las actividades ilegales en la zona de interés. En contraste, en el acuerdo sobre indicadores y factores detonantes se reconoce abiertamente que las autoridades mexicanas no consagrarán todos los recursos de aplicación disponibles *hasta que 50 embarcaciones ilegales* se observen en la ZTC.

En reiteradas ocasiones, los científicos han aseverado que, para que la vaquita pueda sobrevivir, México debe “*eliminar por completo todo uso de redes de enmalle*” en el hábitat del cetáceo que aún se conserva, y particularmente en la ZTC.⁷² De acuerdo con lo señalado por el Cirva —grupo de científicos que originalmente recomendó la creación de la ZTC—, con esta área se busca que:

El gobierno de México [...] movilice plenamente sus activos en materia de aplicación para *eliminar* la pesca ilegal en el área donde se conservan los últimos ejemplares vivos de vaquita marina. En esta Zona de Tolerancia Cero [...], el objetivo es retirar cualquier red ilegal apenas unas horas después de haberse colocado.⁷³

Las autoridades mexicanas mismas han reconocido que en la Zona de Tolerancia Cero tanto la pesca como el tránsito marítimo “están permanente y *totalmente* prohibidos”.⁷⁴ Y sin embargo, el nuevo “acuerdo sobre factores detonantes” del gobierno federal contempla con toda claridad permitir la comisión de numerosas violaciones graves y de peso antes de instrumentar a plena capacidad la aplicación de la normativa en la ZTC, ello en vez de eliminar por completo

el uso de redes de enmalle (es decir, aplicar la “tolerancia cero”) en el área, lo cual destruye la última y mejor esperanza de la vaquita.

Una omisión más del gobierno mexicano estriba en no establecer cuál es la cantidad total de recursos disponibles para la aplicación, de manera que queda poco claro cuántos inspectores, personal responsable de la aplicación y del cumplimiento de la legislación, embarcaciones y drones se destinarían ya sea al 100 por ciento o al 60 por ciento. Como se detalla a continuación, el gobierno mexicano ha fracasado en el establecimiento de la ZTC, y por ende resulta imposible concluir que las autoridades aplicarán en forma efectiva un área de veda o cierre de pesquerías *expandida*, más allá del perímetro de la ZTC, de alcanzarse niveles críticos detonantes.

3. Entrega de redes de enmalle

Las disposiciones de 2020 establecen la obligación para los titulares de concesiones y permisos de pesca con embarcaciones, así como para capitanes y pescadores, de entregar, a más tardar en noviembre de 2020, todas las redes de enmalle o agalleras a la oficina de la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (Conapesca) más cercana al sitio de registro de su embarcación,⁷⁵ toda vez que la normativa en cuestión prohíbe la posesión de tales artefactos en las inmediaciones al hábitat de la vaquita marina. En respuesta a una solicitud de información pública respecto de la cantidad de redes recibidas, las autoridades de la Conapesca manifestaron que, al 3 de febrero de 2021,⁷⁶ no contaban con información que permitiera dar respuesta a tal solicitud, indicio de que ninguna red había sido entregada.

B. Omisiones por cuanto a hacer cumplir las vedas a la pesca y prohibiciones comerciales

Además de omitir la instrumentación de las disposiciones publicadas en 2020, y en congruencia con el patrón observado a lo largo de los últimos 30 años, el gobierno mexicano ha omitido hacer cumplir la prohibición al uso de redes de enmalle o agalleras, al igual que la veda total a la pesca de totoaba y su comercio. Estas graves omisiones anulan las acciones de protección de conservación y empujan a la vaquita hacia la extinción. A continuación, se analizan las omisiones en materia de aplicación efectiva de la legislación en las que se ha incurrido en los últimos cuatro años, a partir de 2017, en que México emitió la prohibición permanente al uso de redes de enmalle en el área de hábitat de la vaquita.

Aun cuando el anuncio en 2017 de que México prohibiría en forma permanente el uso de redes de enmalle en el hábitat de la vaquita se hizo en un contexto de gran algarabía, las autoridades mexicanas han incurrido en omisiones en la aplicación de dicha veda. En su informe de diciembre de 2017, el Cirva concluyó una vez más que “continuaba la elevada incidencia de pesca ilegal”.⁷⁷ En 2017, los equipos dedicados al retiro de redes en la zona restringida recuperaron 396 redes ilegales, la mayoría destinadas a extraer totoaba. El Cirva determinó que “en forma rutinaria se estaban colocando nuevas redes agalleras en el hábitat de la vaquita”; que las medidas de “aplicación a la fecha habían fracasado por cuanto a evitar la pesca ilegal”, y que “las actividades de pesca ilegal —sobre todo la colocación de redes de enmalle con amplia luz de malla para capturar totoaba— continuaban a ritmos alarmantes”.⁷⁸

A principios de 2019, el Cirva concluyó que “sólo quedaban alrededor de diez ejemplares de vaquita con vida”.⁷⁹ Asimismo, informó que en 2018 —en el hábitat de la especie— se recuperaron 659 artes de pesca, 67 por ciento de los cuales estaba siendo utilizado de forma regular para pescar totoaba. El Cirva determinó que “la totoaba seguía siendo objeto de intensa pesca ilegal” y que “esta actividad iba en aumento” en la zona de interés, como resultado de la “inacción prevaleciente en la aplicación efectiva de la legislación”. El grupo determinó que “las iniciativas orientadas a aplicar las disposiciones en la materia han sido *absolutamente ineficaces* para abatir la pesca ilegal de totoaba en el Alto Golfo”.⁸⁰

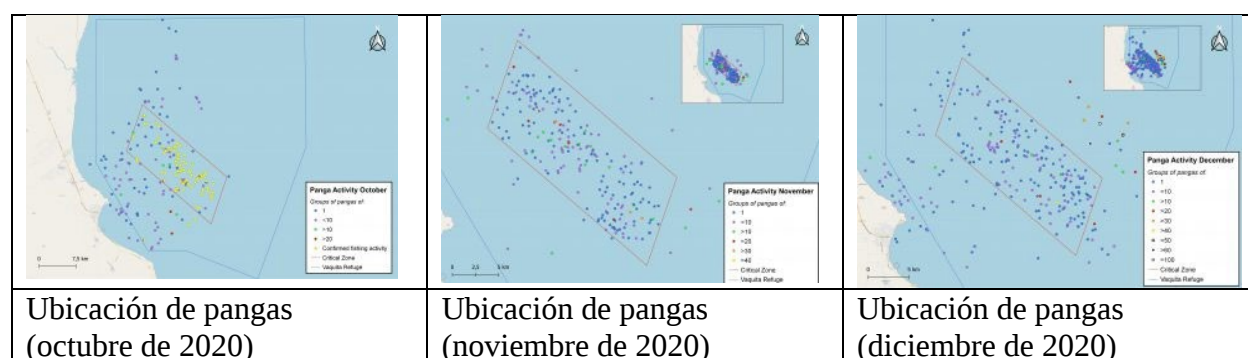
En abril de 2019, el periódico y canal noticioso mexicano *Excélsior* —respetada organización de medios de comunicación— produjo una investigación documental de tres partes sobre la vaquita y la pesca ilegal en el Alto Golfo de California. El documental fue transmitido a escala nacional en México y publicado en dicho diario, uno de los principales del país.⁸¹ El equipo de *Excélsior* entrevistó a pescadores y documentó —a plena luz del día— la extensión de redes de enmalle ilegales, tanto para el camarón como para la totoaba. El reportaje fue corroborado por un testigo ocular, cuya declaración fue presentada ante un tribunal federal de Estados Unidos en el que describe las actividades ilegales presenciadas.⁸²

En octubre de 2019, investigadores especializados en la vaquita marina informaron haber observado 87 embarcaciones en un solo día dentro de la Zona de Tolerancia Cero, al igual que el uso de redes de enmalle de un kilómetro de longitud.⁸³ En diciembre de 2019, la Sea Shepherd Conservation Society (SSCS) informó sobre avistamientos —en un solo día— de cerca de 80 embarcaciones menores colocando y recogiendo redes ilegales en pleno hábitat de la vaquita.⁸⁴ Con todo, a principios de 2020, se retiraron aún más redes de enmalle ilegales. Tan sólo entre enero y febrero de 2019, la UICN notificó la recuperación de 50 redes de totoaba activas, muchas de ellas al interior de la ZTC.⁸⁵ Cabe señalar que, en el curso de sus acciones de monitoreo y recuperación de redes, la SSCS denunció en tiempo real tales actividades ilegales ante autoridades de pesca y otros funcionarios de gobierno de México.⁸⁶

En septiembre de 2020, México emitió nuevas disposiciones a favor de la vaquita; no obstante, casi de inmediato incurrió en omisiones en la aplicación de las restricciones. El presidente de la Federación de Cooperativas de Pescadores Ribereños de San Felipe, Lorenzo García, manifestó que los camaroneros utilizaron redes agalleras ilegales al día siguiente de que se anunciaran la nueva normativa.⁸⁷

En diciembre de 2020, el Grupo de Especialistas en Cetáceos (GEC) de la UICN publicó datos en los que se demuestra que “la pesca ilegal se mantiene en niveles altos y *tiene lugar día y noche*”.⁸⁸ El grupo de expertos proporcionó tres mapas en los que documenta actividades ilegales de pesca registradas de octubre a diciembre de 2020 (*véase la gráfica 2, también adjunta en el anexo D*). Estos mapas muestran la ubicación de cientos de pangas —la mayoría pescando con redes de enmalle— al interior de la Zona de Tolerancia Cero, donde tanto el uso de este tipo de redes como la navegación en sí están estrictamente prohibidos. Tan sólo en noviembre de 2020, se contó un total de 1,185 pangas, que en su mayoría realizaban la pesca con redes de enmalle.⁸⁹ Con base en estos datos, el GEC de la UICN concluyó que “la pesca ilegal prevalece sin control”.⁹⁰ En julio de 2021, el Comité del Patrimonio de la Humanidad de la UNESCO estuvo de acuerdo con tal evaluación, y expresó su “máxima preocupación [...] en torno al hecho de que la pesca ilegal de totoaba ha continuado en el Alto Golfo”.⁹¹

Gráfica 2. Pangas observadas entre octubre y diciembre de 2020 al interior de la ZTC



Cada punto a color representa el número aproximado de pangas observadas. La línea roja corresponde a la Zona de Tolerancia Cero.

Desde principios de 2021 se ha generado poca información sobre actividades ilegales porque los principales organizaciones sin fines de lucro que recolectan redes y documentan tales actos ilegales en el hábitat de la vaquita no han podido operar, en virtud de que no se les han otorgado las autorizaciones correspondientes. Museo Ballena, organización no gubernamental mexicana dedicada a la recuperación de redes, obtuvo el permiso del gobierno mexicano apenas en agosto de 2021⁹² y, a la fecha de la presentación de esta petición, los autores desconocían si la SSCS había recibido licencia para operar. Estas entidades han contribuido significativamente tanto al retiro de estas redes mortíferas del hábitat de la vaquita como a la denuncia de operaciones de pesca ilegal y colocación de redes. Ciertamente, la falta de información reciente y disponible al público en el que se documenten actividades ilegales, sugiere que éstas no han disminuido.

Los pescadores locales reconocen las omisiones en la aplicación del marco legal, situación que los afecta gravemente. En una reunión celebrada en febrero de 2021 con funcionarios de gobierno, Ramón Franco, representante de los pescadores organizados de San Felipe, planteó que “todo mundo ve cómo a plena luz del día operan en total impunidad los ilegales”.⁹³ Carlos Alberto Tirado, dirigente de cooperativas pesqueras en Golfo de Santa Clara, preguntó: “¿Para cuándo habrá una real estrategia del gobierno federal y el sector [pesquero] para buscar una solución? Porque hasta hoy, 26 de febrero, [ésta] no existe”.⁹⁴ Tirado agregó que el gobierno tampoco había brindado alternativas a las comunidades.⁹⁵ El 9 de agosto de 2021, una importante cooperativa de pescadores giró una carta a funcionarios gubernamentales, en la que se asevera que “la capacidad de vigilancia y supervisión para poner orden en nuestras pesquerías es prácticamente nula”, situación que genera competencia desleal para los pescadores que operan dentro del marco de la ley, así como también “múltiples conflictos socioeconómicos y ambientales”.⁹⁶

La omisión en la aplicación de la normativa también ha generado violencia en la zona. En diciembre de 2020, varios pescadores atacaron dos embarcaciones de la Sea Shepherd Conservation Society que patrullaban al interior de la ZTC: lanzaron plomadas y bombas molotov a su tripulación y oficiales militares a bordo y embistieron uno de los navíos de la SSCS,⁹⁷ dando lugar a que la proa se incendiara. Trágicamente, un pescador murió a causa de

sus lesiones varios días después del incidente. En tierra firme, otro agresor prendió fuego a un camión de la organización conservacionista.⁹⁸

De acuerdo con una nota publicada por el periódico *Excélsior*, los informes de gobierno sobre la temporada camaronera en el Alto Golfo en 2020 ponen de manifiesto la falta de recursos, planificación, logística y conocimientos entre altos funcionarios responsables de la aplicación de la legislación, lo que se traduce en “nulos resultados” en la protección de la vaquita o el combate al contrabando de totoaba.⁹⁹ En concreto, el reducido presupuesto de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) se utiliza inadecuadamente y se aplica “en acciones improvisadas que no arrojan ningún resultado”. A manera de ejemplo, *Excélsior* informó que a finales de 2020, a pesar de haber incorporado a 19 inspectores federales en apoyo a las autoridades locales, el operativo no dispuso de embarcaciones para la encomienda “porque no había dinero suficiente para combustible”. *Excélsior* también notificó sobre la carencia de remolcadores o vehículos 4x4 (con tracción en las cuatro ruedas) para llevar a cabo patrullaje en las playas, al igual que la falta de casetas dormitorio para pernocta de los agentes, a lo que se suma el que no se dispone de espacio de oficina y condiciones adecuadas de trabajo.¹⁰⁰

En junio de 2021, *Excélsior* publicó sobre la existencia de videos en los que aparecían pangas no rotuladas de pesca ilegal saliendo de un muelle en San Felipe, mientras que autoridades pertenecientes a varias dependencias del gobierno mexicano —la Conapesca, la Profepa y la Secretaría de Marina, entre otras—, con conocimiento de que tales embarcaciones habían zarpado, no lograron detenerlas o inspeccionar su captura al regreso.¹⁰¹ A todo ello se suma el hecho de que el gobierno del presidente López Obrador ha recortado los presupuestos asignados a instancias encargadas de proteger vida silvestre y áreas naturales: el presupuesto global de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) se redujo 28 por ciento de 2018 a 2021.¹⁰²

Asimismo, aparte del uso documentado de redes de enmalle para la explotación furtiva de totoaba, tanto las autoridades en México como en China continúan desarticulando operaciones internacionales de tráfico ilegal de vejigas de totoaba. En 2018, por ejemplo, las autoridades chinas “confiscaron 444 kg de vejigas natatorias obtenidas de peces totoaba”.¹⁰³ La organización internacional Agencia de Investigación Ambiental (*Environmental Investigation Agency*, EIA) rastreó los decomisos registrados en México entre enero de 2018 y julio de 2019, y documentó la incautación de dos mil vejigas, aunadas a 100 kg de estos órganos sin que se especificara el número de vejigas.¹⁰⁴ A lo largo de un periodo de cinco meses, entre 2019 y 2020, 18 autoridades abrieron investigaciones relacionadas con el decomiso de 797 vejigas de totoaba.¹⁰⁵ En julio de 2021 —apenas el mes pasado—, las autoridades de Hong Kong incautaron 39 vejigas de totoaba, con un valor estimado en más de 423,000 dólares estadounidenses. Si bien el decomiso efectuado por las autoridades mexicanas demuestran ciertas acciones orientadas a aplicar la legislación y asegurar su cumplimiento, también ponen de manifiesto la persistencia del comercio ilegal en contravención de las disposiciones previstas lo mismo en el marco de la CITES que de las leyes y reglamentos mexicanos, sobre todo porque es sumamente probable que las redes recuperadas en las redadas representen apenas una reducida parte del comercio total.

IV. Conclusión

Según se ha descrito en el presente documento, el gobierno mexicano está incurriendo en omisiones en la plena instrumentación y aplicación de su normativa en materia de pesca y la prohibición a la exportación de totoaba. Como resultado, sólo queda con vida aproximadamente una decena de vaquitas, y la especie pronto podría extinguirse si las autoridades de México no terminan por detener las actividades ilegales y el uso de redes de enmalle o agalleras en su hábitat, tal y como la CCA misma recomendó en 2008.¹⁰⁶

En virtud de lo hasta aquí expuesto, y con base en lo definido en el artículo 24.27 del T-MEC, se afirma que México “está dejando de aplicar en forma efectiva sus leyes ambientales”, por lo que solicitamos al Secretariado de la CCA que, en conformidad con el artículo 24.28, recomiende la elaboración, en forma expedita, de un expediente de hechos al respecto. El expediente de hechos permitiría esclarecer los asuntos planteados, ya que el gobierno mexicano sigue argumentando en diversos foros internacionales y ante el gobierno de Estados Unidos que está llevando a cabo acciones adecuadas de aplicación efectiva de leyes y reglamentos, a pesar de la abrumadora cantidad de elementos de prueba que indican lo contrario. Asimismo, un expediente de hechos serviría a las Partes —y posiblemente también a la CCA— para formular una estrategia sólida de conservación para la vaquita que, a la vez, apoyaría a México en el mejoramiento de sus medidas de aplicación y cumplimiento de su propia normativa.

Exhortamos a la CCA a actuar con urgencia: la temporada de primavera de la totoaba ya finalizó, pero la temporada de otoño de camarón comenzará a finales de agosto o principios de septiembre. Si la CCA ocupa el plazo completo permitido al amparo del proceso de peticiones relativas a la aplicación de la legislación ambiental para determinar si se amerita una respuesta del gobierno de México y la elaboración de un expediente de hechos, la vaquita podría alcanzar su extinción antes de que tales decisiones se tomen.

Por último, agradecemos su tiempo, esfuerzo e interés en tan importante tema de conservación. Una vez presentada esta petición, haremos llegar un dispositivo de almacenamiento USB con copias electrónicas de todos los documentos aquí citados para su información. Quedamos a sus apreciables órdenes si tuvieran alguna pregunta.

Atentamente,

Sarah Uhlemann
Directora y abogada en jefe del programa
internacional
Centro para la Diversidad Biológica
(*Center for Biological Diversity*)
2400 NW 80th Street, #146
Seattle, WA 98117
+1 (206) 327-2344
suhlemann@biologicaldiversity.org

Alex Olivera
Científico en jefe
Centro para la Diversidad Biológica
Álvaro Obregón 460
Centro, La Paz, BCS 23000, México
+52 (612) 104-0604
aolivera@biologicaldiversity.org

Kate O’Connell

Consultora en vida silvestre marina
DJ Schubert
Biólogo especializado en vida silvestre
Animal Welfare Institute
900 Pennsylvania Avenue SE Washington,
DC 20003
+1 (202) 337-2332
dj@awionline.org
kate.oconnell@balaena.org

Zak Smith
Abogado en jefe y director del área de
conservación internacional de vida silvestre
Consejo para la Defensa de los Recursos
Naturales (*Natural Resources Defense Council*)
317 E Mendenhall Street, Suite D Bozeman,
MT 59715
+1 (406) 556-9305
zsmith@nrdc.org

Danielle Fest Grabiell
Asesora legal y coordinadora del equipo
de vida silvestre
Agencia de Investigación Ambiental
(*Environmental Investigation Agency*, EIA)
P.O. Box 53343
Washington, DC 20009
+1 (202) 441-8371
dgrabiell@eia-global.org

- ¹ CCA (2008), *Plan de acción de América del Norte para la conservación de la vaquita* (*Phocoena sinus*), Comisión para la Cooperación Ambiental, Montreal, Canadá, en: <www3.cec.org/islandora/es/item/1136-vaquita-north-american-conservation-action-plan>.
- ² UICN (2021), “Vaquita update October through December 2020” [Actualización sobre la vaquita marina: octubre a diciembre de 2020], Grupo de Especialistas en Cetáceos, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, 26 de enero de 2021, en: <<https://iucn-csg.org/vaquita-update-october-through-december-2020/>>.
- ³ *Idem*.
- ⁴ T-MEC, artículo 1.5.
- ⁵ *Ibid.*, artículo 24.1.
- ⁶ DOF (2015), “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”, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de abril de 2015, en: <www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5388486&fecha=10/04/2015> [“Acuerdo sobre redes de enmalle, 2015”]; DOF (2017), “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”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de junio de 2017, en: <www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5488674&fecha=30/06/2017> [“Prohibición de redes de enmalle, 2017”]; DOF (2020), “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”, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de septiembre de 2020, en: <www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5601153&fecha=24/09/2020> [“Normativa para proteger a la vaquita, 2020”]; DOF (1975), “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”, *Diario Oficial de la Federación*, 1 de agosto de 1975, en: <www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4786520&fecha=01/08/1975> [“Prohibición totoaba, 1975”].
- ⁷ Ley General de Vida Silvestre (LGVS), artículo 55; véanse también los artículos 65 y 66 (requerimientos de permisos con apego a la CITES).
- ⁸ CCA (2008), *op. cit.*, p. 31.
- ⁹ L. Rojas Bracho, R. R. Reeves y A. Jaramillo Legorreta (2006), “Conservation of the vaquita *Phocoena sinus*”, *Mammal Review*, vol. 36, núm. 3, pp. 179-216.
- ¹⁰ *Idem*.
- ¹¹ L. Rojas Bracho y R. R. Reeves (2013), “Vaquitas and gillnets: Mexico’s ultimate cetacean conservation challenge”, *Endangered Species Research*, vol. 21, núm. 1, pp. 77-87; L. Rojas Bracho, R. R. Reeves, A. Jaramillo Legorreta y B. L. Taylor (2008), “*Phocoena sinus*”, Lista Roja de Especies Amenazadas de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, versión 2014.2, en: <www.iucnredlist.org/es/>; UICN (2021), *Carta dirigida al almirante Ojeda Durán*, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, 21 de marzo de 2021, en: <<https://iucn-csg.org/wp-content/uploads/2021/03/2021-03-26-SSC-vaquita-English.pdf>>; C. D’agrosa, C. E. Lennert Cody y O. Vidal (2000), “Vaquita bycatch in Mexico’s artisanal gillnet fisheries: driving a small population to extinction”, *Conservation Biology*, vol. 14, núm. (4), pp. 1110-1119; Cirva (2019), *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, EU, 19-21 de febrero de 2019 [“Cirva-11 (2019)”].
- ¹² Cirva (2004), *Report of the Third Meeting of CIRVA* [Informe de la tercera reunión del Cirva], Comité Internacional para la Recuperación de la Vaquita Ensenada, Baja California, México, 18-24 de enero de 2004; L. Rojas Bracho *et al.* (2021), *Report on using expert elicitation to estimate total unique vaquitas and calves in the Zero Tolerance Area with recommendations for future research efforts*, en: <<https://iucn-csg.org/wp-content/uploads/2021/04/Vaquita-Report-on-Using-Expert-Elicitation-Final.pdf>>.
- ¹³ L. Rojas Bracho y B. L. Taylor (2017), “*Phocoena sinus*”, Lista Roja de Especies Amenazadas de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, 2017: e.T17028A50370296, en: <www.iucnredlist.org/es/species/17028/50370296>.
- ¹⁴ M. A. Cisneros Mata, G. Montemayor López y M. J. Román Rodríguez (1995), “Life history and conservation of *Totoaba macdonaldi*”, *Conserv. Biol.* vol. 9, núm. 4, pp. 806-814.
- ¹⁵ *Idem*.
- ¹⁶ *Idem*.

- ¹⁷ L. Findley (2010), “*Totoaba macdonaldi*”, Lista Roja de Especies Amenazadas de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, 2010: e.T22003A9346099, en: <www.iucnredlist.org/es/species/22003/9346099>.
- ¹⁸ Cirva-11 (2019); EIA (2017), “Facing Extinction: Survival of the vaquita depends on eliminating the illegal trade in totoaba”, Environmental Investigation Agency [Agencia de Investigación Ambiental], en: <<https://eia-international.org/report/facing-extinction-survival-of-the-vaquita-depends-on-eliminating-the-illegal-trade-in-totoaba/>>.
- ¹⁹ *Idem*.
- ²⁰ Y. de Mitcheson *et al.* (2019), “Emerging from the murk: threats, challenges and opportunities for the global swim bladder trade”, *Reviews in Fish Biology and Fisheries*, vol. 29, núm. 4, pp. 809-835.
- ²¹ Cirva-11 (2019); Cirva (2017), *Report of the Tenth Meeting of CIRVA* [Informe de la décima reunión del Cirva], Comité Internacional para la Recuperación de la Vaquita, La Jolla, California, EU, 11 y 12 de diciembre de 2017 [“Cirva-10 (2017)”] (en que se recomienda “eliminar todo uso de redes de enmalle” en la zona de distribución de la vaquita). Véase también: B. L. Taylor, R. S. Wells, P. A. Olson, R. L. Brownell Jr, F. M. Gulland, A. J. Read... y L. Rojas Bracho (2019), “Likely annual calving in the vaquita, *Phocoena sinus*: A new hope?”, *Marine Mammal Science*, vol. 35, núm. 4, pp. 1603-1612.
- ²² UNESCO (2019), *Dec. 43 COM 7B.26* [Decisiones adoptadas en el marco de la 43 reunión anual], Comité del Patrimonio de la Humanidad, Bakú, Azerbaiyán, 3 de junio al 10 de julio de 2019, en: <<https://whc.unesco.org/archive/2019/whc19-43com-18-en.pdf>>.
- ²³ CITES, “Dec. 18.294: *Totoaba (Totoaba macdonaldi)*”, Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, en: <<https://cites.org/esp/taxonomy/term/42103>>.
- ²⁴ CBI (2021), *Report of the Scientific Committee*, Comisión Ballenera Internacional, reuniones virtuales, 27 de abril al 14 de mayo de 2021, en: <<https://archive.iwc.int/pages/view.php?ref=19276&k=>>>.
- ²⁵ CCA (2008), *Plan de acción de América del Norte... op. cit.*
- ²⁶ Cisneros Mata *et al.* (1995), “Life history...” *op. cit.*; veda de 1975 para la totoaba.
- ²⁷ CITES, Apéndice I.
- ²⁸ Cisneros Mata *et al.* (1995), “Life history...” *op. cit.*
- ²⁹ *Idem*.
- ³⁰ CBI (1990), *Rep. Intl. Whal. Commn.* 42 [Informe número 42], Comité Científico de la Comisión Ballenera Internacional, 10 de junio de 1990.
- ³¹ Rojas Bracho *et al.* (2006), “Conservation of the vaquita...” *op. cit.*
- ³² Rojas Bracho y Reeves (2013), “Vaquitas and gillnets...” *op. cit.*
- ³³ Rojas Bracho *et al.* (2006), “Conservation of the vaquita...” *op. cit.*
- ³⁴ Rojas Bracho y Reeves (2013), “Vaquitas and gillnets...” *op. cit.*
- ³⁵ *Idem*.
- ³⁶ *Idem*.
- ³⁷ Carta de R. García Soto, abogado de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sagarpa), dirigida a John Hendershedt, del Servicio Nacional de Pesca Marina (*National Marine Fisheries Service*, NMFS) de Estados Unidos, fechada el 6 de diciembre de 2017. Con base en los términos de la Norma Oficial Mexicana NOM-002-SAG/PESC-2013 para ordenar el aprovechamiento de las especies de camarón, la veda debía establecerse gradualmente a lo largo de un periodo de tres años, con la prohibición del uso de las redes de enmalle conocidas como “chinchorros” para 2016.
- ³⁸ Cirva (2014), *Report of the Fifth Meeting of the International Committee for the Recovery of the Vaquita*, Comité Internacional para la Recuperación de la Vaquita, Ensenada, Baja California, 8 al 10 de julio de 2014.
- ³⁹ *Idem*.
- ⁴⁰ DOF, “Acuerdo sobre redes de enmalle, 2015”.
- ⁴¹ Cirva (2016), *Report of the Eighth Meeting of CIRVA*, Comité Internacional para la Recuperación de la Vaquita, La Jolla, California, EU, 29 y 30 de noviembre de 2016.
- ⁴² *Idem*.
- ⁴³ DOF, “Prohibición de redes de enmalle, 2017”.
- ⁴⁴ Cirva-10 (2017).
- ⁴⁵ Cirva-11 (2019) (*énfasis añadido*).
- ⁴⁶ *85 Federal Register*, 13,626 (9 de marzo de 2020).
- ⁴⁷ Código de Estados Unidos (U.S.C) 16, sección 1372(a).
- ⁴⁸ *85 Fed. Reg.*, *op. cit.*
- ⁴⁹ DOF, “Normativa para proteger a la vaquita, 2020”.
- ⁵⁰ *Ibid.*, artículo 2(I).
- ⁵¹ *Ibid.*, artículos 2(II), 2(III) y 10.

- ⁵² *Ibid.*, artículos 6-9.
- ⁵³ *Ibid.*, artículo 13.
- ⁵⁴ *Ibid.*, artículos quinto y séptimo transitorios.
- ⁵⁵ DOF, “Prohibición totoaba, 1975”.
- ⁵⁶ CITES (1973), 27 U.S.T. 1087, 993 U.N.T.S. 243 (en vigor a partir del 1 de julio de 1975), Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres; véase también: CITES, “Apéndices” (en que se incluye a la totoaba en el Apéndice I, 3 de marzo de 1973), en: <<https://cites.org/esp/app/appendices.php>>.
- ⁵⁷ CITES, artículos III(1), (2)(d) y (3)(c); véase también el artículo I(c) (definición de “comercio” para incluir “exportaciones”).
- ⁵⁸ Ley General de Vida Silvestre, artículos 55 y 56; véanse también los artículos 65 y 66 (requerimientos de permisos conforme a las disposiciones de la CITES).
- ⁵⁹ DOF (2020), “Normativa para proteger a la vaquita, 2020”, artículo quinto transitorio.
- ⁶⁰ DOF (2021), “Plan de aplicación en la Zona de Tolerancia Cero y el área de refugio para la protección de la vaquita marina”, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de enero de 2021, en: <www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5610105&fecha=20/01/2021>.
- ⁶¹ *Idem.*
- ⁶² Véase: Gobierno de México (2021), “Gobierno de México fortalece acuerdos con la sociedad civil para la conservación de la vaquita marina en el Alto Golfo de California”, comunicado de prensa, 7 de agosto de 2021 (se anuncia autorización conferida a una organización para retirar redes en agosto de 2021), en: <www.gob.mx/semarnat/prensa/gobierno-de-mexico-fortalece-acuerdos-con-la-sociedad-civil-para-la-conservacion-de-la-vaquita-marina-en-el-alto-golfo-de-california>; carta de la UICN a A. Durán, V. Arámbula y M. González, 26 de marzo de 2021, en: <<https://iucn-csg.org/wp-content/uploads/2021/03/2021-03-26-SSC-vaquita-English.pdf>>.
- ⁶³ Cirva-11 (2019).
- ⁶⁴ Comité del Patrimonio de la Humanidad (2019).
- ⁶⁵ CITES, “Dec. 18.294: Totoaba (*Totoaba macdonaldi*)...”, *op. cit.*
- ⁶⁶ DOF (2020), “Normativa para proteger a la vaquita, 2020”, artículo 17.
- ⁶⁷ DOF (2021), “Acuerdo por el que se establecen los indicadores, factores detonantes y acciones predeterminadas, de conformidad con el artículo décimo séptimo 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”, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de julio de 2021, en: <www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5623442&fecha=09/07/2021> [“Acuerdo sobre factores detonantes”].
- ⁶⁸ *Ibid.*, artículo 6.
- ⁶⁹ *Idem.*
- ⁷⁰ *Idem.*
- ⁷¹ DOF (2020), “Normativa para proteger a la vaquita, 2020”, artículo 13.
- ⁷² CIRVA-11 (2019) (*énfasis añadido*).
- ⁷³ *Idem.*
- ⁷⁴ DOF (2020), “Normativa para proteger a la vaquita, 2020”, artículo 13 (*énfasis añadido*).
- ⁷⁵ *Ibid.*, artículo 10.
- ⁷⁶ Folio de solicitud 0819700216820 con apego a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- ⁷⁷ Cirva-10 (2017).
- ⁷⁸ *Idem.*
- ⁷⁹ Cirva-11 (2019).
- ⁸⁰ *Idem* (*énfasis añadido*).
- ⁸¹ Véase el reportaje televisivo de *Excelsior*, en: parte 1: <www.youtube.com/watch?v=75lyFoMCDyI>; parte 2: <www.youtube.com/watch?v=stxX9CYi0Mw>; parte 3: <www.youtube.com/watch?v=nUzY9-asO78>. Los artículos periodísticos pueden consultarse en: parte 1: <www.excelsior.com.mx/nacional/vaquita-marina-cronica-de-una-extincion-anunciada-1-de-3/1307832>; parte 2: <www.excelsior.com.mx/nacional/vaquita-marina-cronica-de-una-extincion-anunciada-2-de-3/1307907>; parte 3: <www.excelsior.com.mx/nacional/vaquita-marina-cronica-de-una-extincion-anunciada-3-de-3/1308023>.
- ⁸² *Idem.* Véase también: *Nat. Res. Def. Council v. Ross*, 1:18-cv-00055-GSK, segunda declaración de Alejandro Olivera Bonilla, 19 de abril de 2019 (en la que se describen actividades de pesca ilegal de forma abierta).
- ⁸³ L. Rojas Bracho, B. L. Taylor, A. Jaramillo Legorreta, P. Olson, D. Ruiz, E. Hidalgo... y A. Henry (s.f.), *Survey report for Vaquita Photographic Identification Research 2019*, apéndice 3. Véanse también: SSCS (2019), “Expedition Sights Endangered Vaquita Porpoise and Rampant Fishing Inside Biosphere Reserve (reporting mass

- violations the same day, including ‘dozens of skiffs... retrieving prohibited gillnets mainly for shrimp, chano and corvina’ within the vaquita Zero Tolerance Zone, including within sight of a vaquita)” [Expedición avista vaquita marina en peligro de extinción y pesca desenfrenada al interior de la Reserva de la Biosfera (informa sobre numerosas violaciones cometidas el mismo día, entre otras ‘la presencia de docenas de esquifes [...] recogiendo redes de enmalle ilegales, principalmente para camarón, chano y corvina’ dentro de la Zona de Tolerancia Cero de la vaquita, incluso con una vaquita a la vista)], Sea Shepherd Conservation Society, 23 de octubre de 2019; A. Garibay (2019), “Detectan embarcaciones sospechosas en zona de vaquita marina en Baja California”, *Heraldo de México*, 25 de octubre de 2019 (en que se reporta que las autoridades detectaron alrededor de 35 embarcaciones menores extrayendo camarón usando redes prohibidas al interior del refugio de la vaquita marina), en: <https://heraldodemexico.com.mx/nacional/2019/10/25/detectan-embarcaciones-sospechosas-en-zona-de-vaquita-marina-en-baja-california-127846.html>>.
- ⁸⁴ SSCS (2019), “Sea Shepherd Reveals Unbridled Poaching as 80 Skiffs Raid Habitat of Critically Endangered Vaquita Porpoise”, Sea Shepherd Conservation Society, 9 de diciembre de 2019, en: <https://seashepherd.org/2019/12/10/sea-shepherd-reveals-unbridled-poaching-as-80-skiffs-raid-habitat-of-critically-endangered-vaquita-porpoise/>>.
- ⁸⁵ UICN (2020), “December 2019 – February 2020 Vaquita Update” [Actualización sobre la vaquita marina: diciembre de 2019 a febrero de 2020], Grupo de Especialistas en Cetáceos, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, 3 de marzo de 2020, en: <https://iucn-csg.org/december-2019-february-2020-vaquita-update/>>.
- ⁸⁶ Véase: SSCS (s.f.), “Operation Milagro: The solution” (en que se describe la creación de una alianza con el gobierno mexicano), Sea Shepherd Conservation Society, en: <https://seashepherd.org/milagro/solution/>>.
- ⁸⁷ *Mexico News Daily* (2020), “Baja shrimp fishermen defy rules designed to save vaquita”, 28 de septiembre de 2020, en: <https://mexiconewsdaily.com/news/baja-shrimp-fishermen-defy-rules-designed-to-save-vaquita/>>.
- ⁸⁸ UICN (2021), “Vaquita update October through December 2020” [Actualización sobre la vaquita marina: octubre a diciembre de 2020], Grupo de Especialistas en Cetáceos, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, 26 de enero de 2021, en: <https://iucn-csg.org/vaquita-update-october-through-december-2020/>> (énfasis añadido).
- ⁸⁹ *Idem*.
- ⁹⁰ *Idem*. Véase también: Carta emitida por la UICN (2021).
- ⁹¹ UNESCO (2021), *44th Session, Decisions adopted, Fuzhou, China/Online meeting (July 16–31)* [Decisiones adoptadas en el marco de la 44 reunión anual, Fuzhou, China, y en línea, 16 al 31 de julio], Comité del Patrimonio de la Humanidad, 31 de julio de 2021, en: <http://whc.unesco.org/archive/2021/whc-21-44com-18-en.pdf>>.
- ⁹² Véase: Gobierno de México (2021).
- ⁹³ Véase: E. Méndez (2021), “Gobierno llegó a reunión sin estrategia para hábitat de vaquita marina: pescadores”, *Excélsior*, 26 de febrero de 2021, en: www.excelsior.com.mx/nacional/gobierno-llego-a-reunion-sin-estrategia-para-habitat-de-vaquita-marina-pescadores/1435014>.
- ⁹⁴ *Idem*.
- ⁹⁵ *Idem*.
- ⁹⁶ Carta emitida por la Confederación Nacional Cooperativa Pesquera dirigida al presidente López Obrador, 9 de agosto de 2021.
- ⁹⁷ Véase: SSCS (2021), “Collision at Sea as Sea Shepherd Vessels Attacked in Mexico’s Vaquita Refuge”, Sea Shepherd Conservation Society, 1 de enero de 2021, en: <https://seashepherd.org/2021/01/01/collision-at-sea-as-sea-shepherd-vessels-attacked-in-mexicos-vaquita-refuge/>>.
- ⁹⁸ *Idem*.
- ⁹⁹ Véase: E. Méndez (2021), “Sin recursos ni estrategia, Profepa enfrenta extinción de vaquita marina”, *Excélsior*, 25 de febrero de 2021, en: www.excelsior.com.mx/nacional/sin-recursos-ni-estrategia-profepa-enfrenta-extincion-de-vaquita-marina/1434816>.
- ¹⁰⁰ *Idem*.
- ¹⁰¹ E. Méndez (2021), “Embarcaciones ilegales operan a pesar de vigilancia en hábitat de vaquita marina”, *Excélsior*, 10 de junio de 2021, en: www.excelsior.com.mx/nacional/embarcaciones-ilegales-operan-a-pegar-de-vigilancia-en-habitat-de-vaquita-marina/1453994>.
- ¹⁰² Y. de la Rosa (2021), “El medio ambiente no es prioridad para AMLO; organismos tienen recortes de 37%”, *Forbes México*, 27 de abril de 2021, en: www.forbes.com.mx/el-medio-ambiente-no-es-prioridad-para-amlo-organismos-tienen-recortes-de-37/>.
- ¹⁰³ De Mitcheson *et al.* (2019), “Emerging from the murk...”, *op. cit.*
- ¹⁰⁴ EIA *et al.* (2019), *CITES’s Last Chance Stop the illegal totoaba trade to save the vaquita*, en: <https://eia-international.org/wp-content/uploads/EIA-report-citess-last-chance-spreads.pdf>>.

¹⁰⁵ “Daños ambientales en zona de la vaquita marina ascienden a 163 millones de pesos: Semar”, 21 de febrero de 2021, en: <www.infobae.com/america/mexico/2021/02/21/danos-ambientales-en-zona-de-la-vaquita-marina-ascienden-a-163-millones-de-pesos-semar/>.

¹⁰⁶ CCA (2008), *Plan de acción de América del Norte... op. cit.*

Anexo A

Declaraciones de las organizaciones peticionarias

Centro para la Diversidad Biológica

Organización sin fines de lucro en términos de la sección 501(c)(3) del título 26 del Código de Rentas Internas (*Internal Revenue Code*) de Estados Unidos, el Centro para la Diversidad Biológica (*Center for Biological Diversity*, CBD) (“el Centro”) se incorporó en el estado de California el 3 de noviembre de 2010 (número de entidad 3331202). Con más de 1.7 millones de miembros y activistas en línea, el Centro está dedicado a la protección de especies en peligro de extinción y sitios naturales. Puede consultar más información sobre el Centro en el sitio web: <www.biologicaldiversity.org/>.

El incumplimiento de México en la aplicación de sus leyes y reglamentos sobre pesca y comercio y el consiguiente descenso en la población de la vaquita marina afectan al Centro y sus miembros. El CBD cuenta con integrantes y personal que visitan con regularidad el hábitat de la vaquita en el Alto Golfo de California en busca de individuos de la especie, pero por el declive de su población las probabilidades de avistarlos son cada vez menos. Lamentan ser testigos del continuo enmalle de la marsopa y su inminente extinción si México continúa sin actuar.

Animal Welfare Institute

El Instituto para el Bienestar Animal (*Animal Welfare Institute*, AWI) es una organización sin fines de lucro en términos de la sección 501(c)(3) del Código de Rentas Internas de Estados Unidos, con número de identificación fiscal federal (*Federal Employer Identification Number*, FEIN) 13-5655952. Fundado en 1951, el AWI se dedica a la protección de los animales y tiene por misión mitigar el sufrimiento que los seres humanos causan a la fauna. Para ello, cuenta con la participación de responsables de la formulación de políticas, científicos, profesionales industriales, organizaciones no gubernamentales, productores agropecuarios, veterinarios, maestros y público en general. El AWI se conforma por más de 240 mil integrantes y redes de apoyo en todo el mundo, entre los que se cuentan miembros de México y el suroeste de Estados Unidos que viven cerca de la Reserva de la Biosfera Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado, principal hábitat de la vaquita marina. Si desea más detalles acerca del AWI, visite el sitio web: <<https://awionline.org/>>.

El AWI y sus miembros y redes de apoyo se han visto afectados por las omisiones por parte de México para proteger a la vaquita y su hábitat —inacción que acaba con toda posibilidad de recuperación de la especie— porque quienes viajan con regularidad al norte de la Reserva de la Biosfera Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado no logran observar a la vaquita en su hábitat natural. Sin una intervención radical y urgente por parte del gobierno mexicano para aplicar en forma efectiva sus disposiciones reglamentarias, la afectación experimentada por los miembros del AWI que visitan el área continuará en el futuro.

Natural Resources Defense Council

Organización sin fines de lucro en términos de la sección 501(c)(3) del Código de Rentas Internas de Estados Unidos, el Consejo para la Defensa de los Recursos Naturales (*Natural Resources Defense Council*, NRDC) se incorporó en el estado de Nueva York en 1970 (número de identificación fiscal federal 13-2654926). Con el apoyo de sus más de tres millones de miembros y activistas en línea, los abogados, científicos y otros especialistas ambientales que

colaboran con el NRDC trabajan con el propósito de salvaguardar el planeta: sus habitantes, flora, fauna y los sistemas naturales de los que toda vida depende. Le invitamos a consultar más información sobre el NRDC en su sitio web: <www.nrdc.org>.

Las omisiones en que incurren las autoridades mexicanas para aplicar en forma efectiva el marco legal que regula tanto la pesca como el comercio, y el consecuente descenso resultante en la población de la vaquita marina, afectan al NRDC y sus miembros. La organización cuenta con integrantes que invierten recursos para visitar el Alto Golfo de California en busca de la vaquita; a medida que la población del cetáceo va disminuyendo, las posibilidades de ver ejemplares de la especie son cada vez menores. Profundas tristeza e indignación causan a los miembros y personal del NRDC los frecuentes casos en que las vaquitas se enredan y mueren ahogadas, así como la continua inacción al respecto por parte de México y el conocimiento de que el gobierno mexicano esté optando por permitir que la vaquita se extinga.

Agencia de Investigación Ambiental

Organización sin fines de lucro, con exenciones tributarias con arreglo a la sección 501(c)(3) del Código de Rentas Internas de Estados Unidos, constituida en 1989 al amparo de las leyes de Washington, DC, y con número de identificación fiscal federal (o FEIN, por sus siglas en inglés) 52-1654284, la Agencia de Investigación Ambiental (*Environmental Investigation Agency*, EIA) ha sido galardonada y reconocida en la arena internacional lo mismo por usar innovadoras técnicas de investigación y análisis para exponer y detener la comisión de delitos ambientales que por lograr cambios tangibles duraderos en la economía mundial que posibilitan la gestión local y sustentable de los recursos naturales del planeta. A lo largo de más de tres décadas, en nombre de sus donadores, personal y la ciudadanía en general, la EIA ha trabajado con el propósito de brindar una mayor protección a ballenas, delfines y marsopas en todo el mundo. Asimismo, ha coordinado investigaciones sobre las redes delictivas y los mercados ilegales que han impulsado el contrabando de vejigas natatorias de totoaba y la consiguiente desaparición de la vaquita. La EIA ha erogado cuantiosos recursos en sus investigaciones sobre el comercio ilegal de totoaba; por ello, las omisiones del gobierno mexicano por cuanto a tomar medidas enérgicas contra las mafias y actores criminales detrás de este comercio y, por ende, del continuo declive de la población de la vaquita han afectado profundamente a la agencia.

Anexo B

Comunicación del asunto a las autoridades mexicanas

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24.27(2)(e) del T-MEC, los Peticionarios han comunicado el asunto objeto de la petición a las autoridades mexicanas competentes en reiteradas ocasiones, a saber:

- En abril de 2021, los Peticionarios enviaron una carta a la Secretaría de la CITES en la que detallan las omisiones incurridas por el gobierno mexicano para instrumentar y hacer cumplir prohibiciones de su legislación en materia de pesca y comercio, entre las que se incluyen las disposiciones emitidas en septiembre de 2020 para proteger a la vaquita. En mayo de 2021, los Peticionarios presentaron dicha carta a las autoridades mexicanas, incluidos los titulares de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), la Secretaría de Marina (Semar) y la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (Conapesca), así como la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) y autoridades responsables de aplicar la CITES. Los Peticionarios no recibieron respuesta alguna. La carta, en formatos electrónico y físico, se adjunta en el presente anexo.
- En mayo de 2019, los Peticionarios del Centro para la Diversidad Biológica, el Animal Welfare Institute y el Consejo para la Defensa de los Recursos Naturales participaron en una “misión” oficial de verificación [indagación y determinación de hechos] sobre la vaquita marina y la totoaba, conducida por la Secretaría de la CITES en La Paz, Baja California Sur, México. Los Peticionarios advirtieron en forma oral acerca de las omisiones en la aplicación de la legislación y se reunieron con representantes de la Semar, la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader), la Conapesca, el Instituto Nacional de Pesca (Inapesca), la Semarnat y la Profepa.
- En noviembre de 2018, después de la elección del presidente López Obrador, los Peticionarios y otras organizaciones sin fines de lucro enviaron una carta a la nueva titular de la Semarnat, en la que planteaban inquietudes en torno a la vaquita y la necesidad de emprender acciones de conservación y aplicación efectiva de la legislación. Los Peticionarios no recibieron respuesta alguna. Si es necesario, se puede facilitar dicho documento al Secretariado de la CCA.
- En abril de 2018, la EIA envió un mensaje por correo electrónico al entonces subprocurador jurídico y de asuntos internacionales de la Procuraduría General de la República (PGR) con información confidencial respecto de los resultados de su investigación sobre el comercio de totoaba en territorio mexicano. En dicho documento se describen detalles de una investigación encubierta, razón por la cual no puede hacerse público.
- En mayo de 2017, el Centro para la Diversidad Biológica formalmente presentó una denuncia administrativa, en la que documenta el incumplimiento por parte de la Profepa para ejecutar las leyes y reglamentos que prohíben la pesca no autorizada (sin la correspondiente autorización en materia de impacto ambiental) en la zona que sirve de hábitat a la vaquita. El Centro no recibió una respuesta sustancial. El acuse de recibo de la denuncia presentada por parte del CBD se adjunta en el anexo C.

- En agosto de 2017, los Peticionarios y otros signatarios de organizaciones sin ánimo de lucro enviaron una carta al entonces titular de la Semarnat en relación con inexactitudes dadas a conocer públicamente y en la que expresan sus inquietudes respecto de la aplicación de la legislación en torno a la vaquita marina. Los Peticionarios no recibieron respuesta alguna. Si se requiere, se puede facilitar dicha carta al Secretariado de la CCA.
- En febrero, el AWI y el CBD se reunieron con Pablo Arenas, director general del Inapesca, en las oficinas de la dependencia en la Ciudad de México, donde manifestaron su preocupación ante las omisiones en la aplicación de la legislación y la falta de artes de pesca autorizados como alternativa.
- En julio de 2016, los Peticionarios solicitaron una reunión con el embajador de México y su personal, misma que tuvo lugar el 7 de julio, y el 12 de julio se sostuvo una reunión de seguimiento con personal de la embajada. En ambas ocasiones expresamos nuestra preocupación respecto de las omisiones de carácter reglamentario y de aplicación de la legislación, y compartimos nuestras recomendaciones, por escrito, vía correos electrónicos posteriores. De requerirse, podemos documentar estos comunicados ante el Secretariado de la CCA.

De: [Sarah Uhlemann](#)
Para: secretaria@semarnat.gob.mx; octavio.almada@conapesca.gob.mx; blanca.mendez@profepa.gob.mx; srio@semar.gob.mx; maria.palma@semarnat.gob.mx
Cc: [Alex Olivera](#); [Kate O'Connell \(kate.oconnell@balaena.org\)](mailto:kate.oconnell@balaena.org); [DJ Schubert](#); ["ClarePerry@eia-international.org"](mailto:ClarePerry@eia-international.org); [Smith. Zak](#); [Tanya Sanerib](#); [Dianne DuBois](#)
Asunto: Vaquita y CITES
Fecha: Martes 18 de mayo de 2021 12:53:00 PM
Archivos adjuntos: [Letter to CITES re Vaquita Update for Jan 2021 Regs FINAL 4 1 21.pdf](#)

Estimadas Sra. María Luisa Albores González, Sr. Octavio Almada Palafox, Sra. Blanca Mendoza Vera, Sr. José Rafael Ojeda Durán, y Sra. María de los Ángeles Palma Irizarry:

En nombre del Centro para la Diversidad Biológica, el Instituto para el Bienestar Animal, el Consejo para la Defensa de los Recursos Naturales y la Agencia de Investigación Ambiental, escribimos para expresar una vez más nuestra preocupación constante con respecto al destino de la vaquita. Como saben, es probable que sólo queden alrededor de 10 vaquitas debido a que el gobierno mexicano no ha hecho cumplir sus propias leyes, incluida la prohibición de la pesca con redes de enmalle en el hábitat de la vaquita, y los requisitos de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies en Peligro de Extinción (CITES).

Les escribimos para informarles que enviamos la carta adjunta a la Secretaría de la CITES el mes pasado, documentando la inacción del gobierno mexicano. Agradecemos su respuesta a esta carta. Creemos que la comunidad internacional debe hacer todo lo posible para alentar a su gobierno a que finalmente tome medidas y salve esta marsopa, antes de que sea demasiado tarde.

Sarah Uhlemann
Directora y abogada en jefe del
programa internacional
Centro para la Diversidad Biológica
(*Center for Biological Diversity*)
2400 NW 80th Street, #146
Seattle, WA 98117
Tel.: +1 (206) 327-2344
Correo electrónico: suhlemann@biologicaldiversity.org

Vía correo electrónico

1 de abril de 2021

Asunto: Nuevas reglamentaciones de México en materia de pesca aplicables a las Decisiones 18.292-18.295 de la CITES respecto de la vaquita y la totoaba

Estimada secretaria general Ivonne Higuero:

En representación del Instituto para el Bienestar Animal (*Animal Welfare Institute*), el Centro para la Diversidad Biológica (*Center for Biological Diversity*), el Consejo para la Defensa de los Recursos Naturales (*Natural Resources Defense Council*, NRDC) y la Agencia de Investigación Ambiental (*Environmental Investigation Agency*, EIA), nos dirigimos a usted con el fin de proporcionar información relativa a las nuevas reglamentaciones en materia de pesca publicadas por el gobierno de México para proteger tanto a la vaquita marina como a la totoaba en la zona norte del golfo de California, así como a las continuas omisiones por parte de las autoridades mexicanas en la aplicación de la legislación correspondiente.

Como se detalla en el presente documento, las nuevas disposiciones de México, publicadas el 24 de septiembre de 2020¹ y cuyo complemento [“plan de aplicación”] se publicó en enero de 2021, podrían ofrecer a la vaquita y la totoaba importantes protecciones nuevas, y representan una considerable mejora respecto de disposiciones publicadas con anterioridad. Sin embargo, algunos componentes clave de tal normativa de septiembre de 2020 siguen sin ejecutarse, y la pesca ilegal continúa, en lo que constituye un patrón común, al tener el gobierno mexicano un largo historial de emisión de disposiciones reglamentarias pero sin hacerlas cumplir. La UICN describió recientemente las actividades de pesca ilegal como “fuera de control”. Más aún, las autoridades mexicanas están considerando reducir el área en que actualmente se prohíbe el uso de redes de enmalle.

El gobierno mexicano todavía no ha demostrado que ambas especies gocen de protección efectiva. Las omisiones continuas de México para hacer frente a las actividades prevalecientes de pesca y comercio de totoaba, y el peligro crítico permanente de que la vaquita se extinga, violan las disposiciones establecidas en la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES).

Por todos estos motivos, exhortamos a la Secretaría y al Comité Permanente a emprender formalmente procedimientos para el cumplimiento con apego a lo dispuesto en la Resolución Conf. 14.3 y recomendar la imposición de sanciones a México por las violaciones continuas cometidas a la CITES, a discutirse en el marco de la septuagesimotercera reunión virtual del Comité Permanente en la primavera de este año, o bien a más tardar en la reunión de dicho órgano, programada para llevarse a cabo en septiembre de 2021.

¹ DOF (2020), “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”, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de septiembre de 2020, en: <www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5601153&fecha=24/09/2020>; véase también: Anexo A: *Guía de pesca legal para el Alto Golfo de California*.

En el marco de su decimoctava reunión, la Conferencia de las Partes de la CITES adoptó las Decisiones 18.292 a 18.295 sobre la totoaba (*Totoaba macdonaldi*). Entre otros elementos, tales decisiones [18.293] instan a México a:

- a) tomar medidas inmediatas y efectivas a más tardar el 1 de noviembre de 2019, en respuesta a las amenazas que el comercio ilegal supone para la totoaba y la vaquita;
- b) intensificar los esfuerzos y garantizar recursos para ampliar las actividades de retiro de redes de enmalle a fin de que el área de refugio de la vaquita sea una zona libre de redes, y emprender todas las medidas necesarias para proteger a los equipos dedicados a retirar tales artefactos de pesca y destruir las redes confiscadas;
- c) apoyar la aplicación de la Decisión 43 COM 7B.26, adoptada en el marco de la 43 sesión del Comité del Patrimonio Mundial [de la UNESCO] (Bakú, 2019),² y
- d) presentar un informe exhaustivo.

En la Decisión 18.294 se giran instrucciones adicionales a la Secretaría [de la CITES] para notificar sobre la información presentada tanto por las Partes como por México [de conformidad con las decisiones 18.292 y 18.293], con cualesquiera recomendaciones que pudiera plantear dicho órgano. La Decisión 18.295 ordena al Comité Permanente, en el marco de su septuagesimotercera reunión, examinar y evaluar información pertinente, así como “formular recomendaciones apropiadas con arreglo al mandato del Comité Permanente, de conformidad con la Res. Conf. 14.3 (Rev. CoP18) sobre procedimientos para el cumplimiento de la CITES”.

Hemos de subrayar que prácticamente todas las acciones recomendadas en términos de la Resolución Conf. 14.3, en el sentido de impulsar el cumplimiento, se han llevado a cabo: México ha sido notificado respecto de su cuestión de cumplimiento; las autoridades mexicanas competentes han proporcionado numerosas respuestas, y la Secretaría ha emprendido una misión de verificación indagatoria *in situ*. El gobierno mexicano ha sido notificado extensivamente y ha contado con tiempo para remediar las violaciones a la CITES en que ha incurrido respecto de la totoaba y la vaquita.

Sin embargo, la vaquita ya no tiene tiempo: quedan únicamente unos nueve individuos con vida.³ Urgimos a la Secretaría y al Comité Permanente a recomendar “la suspensión [...] de todo el comercio de especímenes de [...] especies incluidas en la CITES”, tal y como se contempla en la Resolución Conf. 14.3. La vaquita no sobrevivirá más demoras, y el gobierno mexicano no ha atendido las advertencias ni las recomendaciones de la CITES. De hecho, éste publicó sus disposiciones de septiembre de 2020 tan sólo en respuesta a la prohibición impuesta por Estados Unidos a los mariscos provenientes de la zona de hábitat de la vaquita.⁴ El gobierno mexicano ha demostrado que sólo hay una vía para llevarlo a actuar: la imposición de sanciones económicas. Si las Partes de la CITES no ejercen mayor presión, la vaquita se extinguirá ante nuestra mirada vigilante.

² Véase: <<https://whc.unesco.org/en/news/2010>>.

³ L. Rojas Bracho, B. L. Taylor, A. Jaramillo Legorreta, P. Olson, D. Ruiz, E. Hidalgo, T. Gerrodette y A. Henry (2020), *Survey report for Vaquita Photographic Identification Research 2019*, en: <<https://iucn-csg.org/wp-content/uploads/2020/03/2020-Vaquita-Field-Report.pdf>>. El esfuerzo de monitoreo acústico de pequeña escala para detectar vaquitas en el Alto Golfo de California permitió confirmar su presencia.

⁴ NOAA (2020), *Implementation of Fish and Fish Product Import Provisions of the Marine Mammal Protection Act—Notification of Revocation of Comparability Findings and Implementation of Import Restrictions; Certification of Admissibility for Certain Fish Products from Mexico*, 85 Fed. Reg. 13,626, U.S. National Oceanic and Atmospheric Administration [Administración Nacional Oceánica y Atmosférica de Estados Unidos], 9 de marzo de 2020.

A. Disposiciones de septiembre de 2020 de México

Al igual que otras iniciativas en materia reglamentaria y de política emprendidas con anterioridad por México, el acuerdo publicado en septiembre de 2020 tiene la capacidad de ofrecer a la totoaba y la vaquita importante protección frente a actividades de pesca ilegal. Las disposiciones de 2020 prohíben el uso y posesión de redes de enmalle, incluidas aquéllas fabricadas de hilo de nailon mono o multifilamentos, con independencia de si se utilizan activa o pasivamente en el zona marina designada (art. 2(I)); asimismo, prohíben el transporte de redes de enmalle al interior de dicha zona o a menos de diez kilómetros (art. 2(II)) y la manufactura, posesión y venta de este tipo de redes en poblados aledaños a la zona marina designada (art. 2(III)). Establecen, además, que los pescadores deberán entregar sus redes de enmalle a las autoridades en un plazo de 60 días [a partir de la fecha de publicación del Acuerdo] (art. 10).

Más aún, estas disposiciones reglamentarias especifican los tipos de artes que embarcaciones menores [que cuenten con una concesión o permiso para realizar actividades de pesca en el área] tienen permitido utilizar al interior de la zona marina delimitada (art. 2). La pesca nocturna está prohibida (art. 4) y se establece el requisito de instalar y operar sistemas de monitoreo de embarcaciones (artículos 6 y 7). Se prevé, además, que todas las embarcaciones menores se someterán a inspecciones al momento de zarpar y desembarcar en cualquiera de los ocho sitios autorizados para tal fin (artículos 8 y 9). Se prohíbe todo el transbordo de productos pesqueros entre embarcaciones dentro de la zona marina delimitada (art. 11).

El hecho de que México haya adoptado tales disposiciones reglamentarias nos alienta. No obstante, ello será insuficiente si no se instrumentan y aplican plena y eficazmente. En ese sentido, a continuación ponemos de relieve numerosas inquietudes de considerable relevancia.

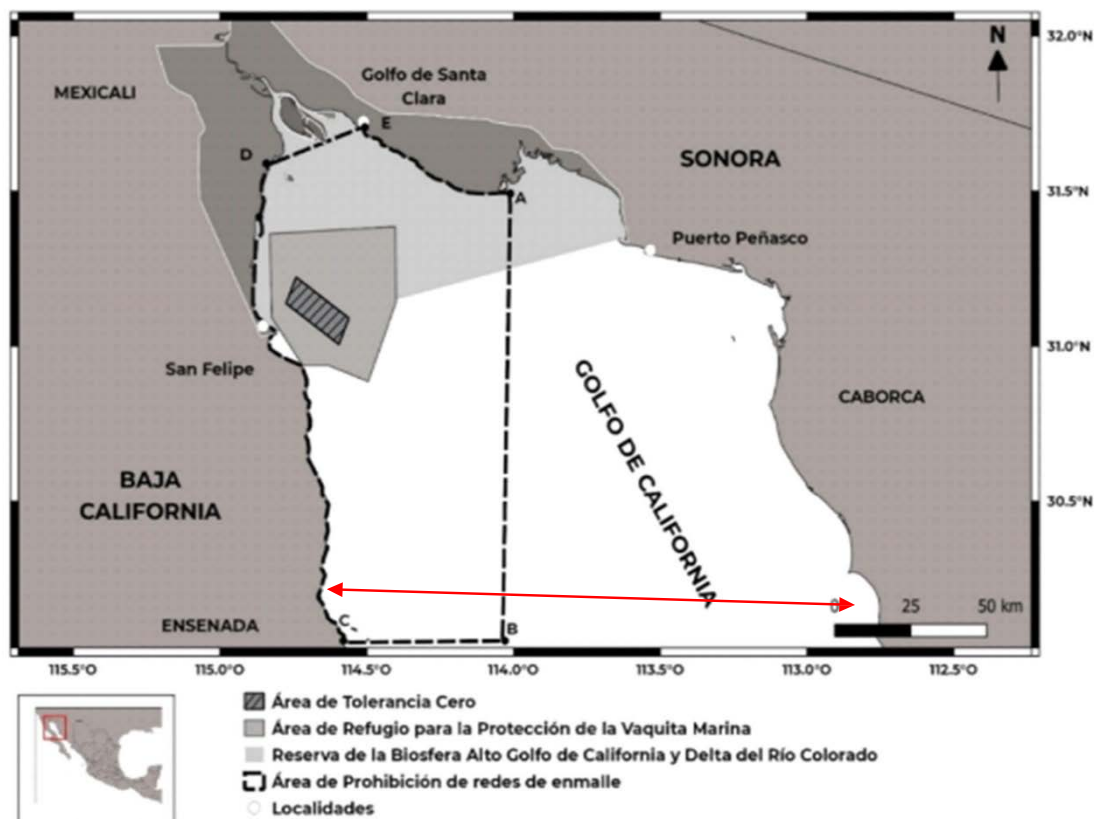
1. La “zona marina delimitada” no cubre la totalidad del hábitat de la vaquita

La mayoría de las disposiciones previstas en la nueva normativa de México se aplican al interior o en las inmediaciones de la zona marina designada (art. 1). Sin embargo, esta área no cubre en su totalidad el rango de distribución de la vaquita marina, mismo que abarca aguas en el norte del Alto Golfo de una línea que corre desde Puertecitos (90 km al sur de San Felipe) hacia puerto Lobos (94 km al suroeste de Caborca), es decir, de la costa de Baja California hacia la costa sonorensa (véase la gráfica 1).⁵ Más aún —y éste es un tema de profunda preocupación—, el gobierno mexicano está discutiendo una propuesta para reducir la superficie del área en que el uso de redes de enmalle está prohibido.⁶

⁵ T. Gerrodette, L. A. Fleischer, H. Pérez Cortés y B. Villa Ramírez (1995), “Numerous studies document vaquita sightings south to Puertecitos and on the Sonoran coast south of Puerto Peñasco” [Numerous studies document avistamientos de vaquita marina al sur de Puertecitos y en la costa sur de Puerto Peñasco, Sonora]; T. Gerrodette, B. L. Taylor, R. Swift, S. Rankin, A. M. Jaramillo Legorreta y L. Rojas Bracho (2011), “Distribution of the vaquita, *Phocoena sinus*, based on sightings from systematic surveys”, *R Int Whal Com (Spec Issue)* [informe a la Comisión Ballenera Internacional, número especial] 16, pp. 273-281; R. L. Brownell Jr. (1986), “A combined visual and acoustic estimate of 2008 abundance, and change in abundance since 1997, for the vaquita, *Phocoena sinus*”, *Marine Mammal Science*, vol. 27, núm. 2, pp. E79-E100; G. K. Silber (1990), “Distribution of the vaquita, *Phocoena sinus*, in Mexican waters”, *Marine Mammal Science*, vol. 2, núm. 4, pp. 299-305; G. K. Silber, M. W. Newcomer, P. C. Silber, M. H. Pérez Cortés y G. M. Ellis (1994), “Occurrence and distribution of the vaquita *Phocoena sinus* in the northern Gulf of California”, *Fishery Bulletin*, vol. 88, núm. 2, pp. 339-346; G. K. Silber, M. W. Newcomer, P. C. Silber, M. H. Pérez Cortés y G. M. Ellis (1994), “Cetaceans of the northern Gulf of California: distribution, occurrence, and relative abundance”, *Marine Mammal Science*, vol. 10, núm. 3, pp. 283-298.

⁶ Grupo Intragubernamental sobre la Sustentabilidad en el Alto Golfo de California, instalación de la mesa técnica de medio ambiente (12 de marzo de 2021) (con el tema “Reducción del área de prohibición del uso de redes de enmalle”, incluidas las “redes de enmalle” como primer punto de discusión del orden del día).

Gráfica 1. Zona marina comprendida en el sitio Islas y Áreas Protegidas del Golfo de California, inscrito en la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO



La línea discontinua indica el área de prohibición de redes de enmalle.

2. México ha incurrido en omisiones en la plena instrumentación de sus disposiciones de 2020

México tiene un historial de prometer pero no adoptar o implementar programas reglamentarios para proteger a la vaquita y su hábitat.⁷ Con las disposiciones publicadas en septiembre de 2020, el gobierno mexicano se comprometió a emprender una serie de medidas adicionales para conservar a la marsopa. No obstante, a la fecha de elaboración de la presente petición, para todas y cada una de estas promesas, se había incurrido en incumplimiento de las fechas límite de aplicación establecidas en la normativa o simplemente no se habían llevado a buen término los compromisos adquiridos.

a. Plan de aplicación insuficiente

La normativa de 2020 emitida por el gobierno mexicano establece que, con la coordinación de distintas dependencias, se elaborará e implementará un “plan de aplicación” en un tiempo no mayor de 30 días naturales a partir de la publicación de dichas disposiciones,

⁷ Véase: J. C. Cantú Guzmán, A. Olivera Bonilla y M. E. Sánchez Saldaña (2015), “A history (1990-2015) of mismanaging the vaquita into extinction – a Mexican NGO’s perspective”, *Journal of Marine Animals and Their Ecology*, vol. 8, núm. 1, pp. 15-25.

es decir, para el 24 de octubre de 2020 (artículo quinto transitorio). Este Plan incluirá acciones de inspección y vigilancia para garantizar su cumplimiento; acciones para la recuperación, eliminación y reciclaje o destrucción de artes de pesca ilegales, perdidos y abandonados, y factores que permitan identificar medidas adicionales de conservación y aplicación. El gobierno mexicano no ha emitido un plan que cumpla con estos requisitos. Si bien se publicó un plan el 20 de enero de 2021, casi tres meses después [del plazo establecido], la propuesta es poco precisa y básicamente delinea qué dependencias son responsables de qué funciones específicas relacionadas con la vaquita.⁸ Si bien desde hace tiempo prevalece la necesidad de esclarecer las funciones de las diferentes instancias mexicanas, lo cierto es que las responsabilidades institucionales identificadas en el plan propuesto se traslapan y muchas de ellas resultan imprecisas y carecen de marcos temporales (por ejemplo, se limitan a plantear que las dependencias han de “sostener [...] reuniones” y “participar [...] en tareas de] inspección y vigilancia”). Asimismo, el plan no cubre en su totalidad “las acciones para la recuperación, eliminación y destrucción o reciclaje de artes de pesca ilegales, perdidos y abandonados”, tal como establecen las disposiciones publicadas en 2020.⁹

b. Falta de factores detonantes

A efectos de asegurar el cumplimiento de la veda o cierre de pesquerías y la prohibición del uso de redes de enmalle, las disposiciones de septiembre de 2020 establecen también que las dependencias competentes deberán establecer “factores detonantes”, mismos que “se entenderán como aquellas situaciones que serán identificadas mediante medidas cuantitativas [...], las cuales, si se rebasan, tendrán como consecuencia actos de autoridad predeterminados, tales como prohibición de pesca, cierre de áreas o [respuestas] similares” (art. 17). Prevén, asimismo, que las instancias correspondientes publicarán, a más tardar el 24 de octubre de 2020, los factores detonantes, junto con “su duración [y] alcance, y los mecanismos para instrumentar [las] prohibiciones [pertinentes]”. A la fecha, no se han dado a conocer tales factores detonantes, por lo que el gobierno mexicano ha incumplido esta directiva.¹⁰

c. Falta de claridad respecto de la creación de los grupos de trabajo para el cumplimiento

Las disposiciones emitidas en septiembre de 2020 prometen la creación de dos grupos de trabajo para vigilar su cumplimiento: 1) el Grupo Intragubernamental sobre la Sustentabilidad en el Alto Golfo de California (GIS) —a establecerse simultáneamente con la publicación del Acuerdo en septiembre—, el cual “analizará, definirá, coordinará, supervisará y evaluará las acciones y estrategias relacionadas con el cumplimiento” de la normativa (artículo sexto transitorio), y 2) el Grupo de Colaboración sobre Aplicación (GCAL), a integrarse en un plazo de 30 días naturales a partir de dicha publicación, y cuyo mandato será facilitar el intercambio de información sobre pesca ilegal, comercio ilegal de totoaba y acciones persecutorias de delitos (artículo séptimo transitorio). No se sabe con certeza cuándo se estableció el GIS, pero de lo que sí se tiene registro es que el 15 de enero de 2021, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* los “Lineamientos para la organización y funciones del Grupo Intragubernamental

⁸ DOF (2021), “Plan de aplicación en la Zona de Tolerancia Cero y el Área de Refugio para la Protección de la Vaquita Marina”, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de enero de 2021, en: www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5610105&fecha=20/01/2021.

⁹ *Idem*.

¹⁰ Petición que apela a la libertad de información número 0819800027220. Carta RJL/INAPESCA/DG/DJ/UT/046/2021, fechada el 20 de enero de 2021 en la Ciudad de México.

sobre la Sustentabilidad en el Alto Golfo de California”.¹¹ Tampoco se tiene claridad acerca de la creación del Grupo de Colaboración sobre Aplicación o respecto a si se tiene intención de reunirlo con el GIS o, incluso, integrarlo al mismo.

La primera reunión del GIS —inicialmente planeada para llevarse a cabo en enero— se acabó posponiendo para el 26 de febrero de 2021,¹² cinco meses después de la publicación del Acuerdo. En el comunicado de prensa relativo a la primera reunión del GIS, la Semar reconoció que aún no se había aprobado —y se encontraba todavía en evaluación por parte del Senado— la tan esperada reforma al Código Penal Federal con la que los delitos ambientales habrán de constituir violaciones graves, dando lugar a que se permita la detención preventiva y aumenten tanto las sanciones como las sentencias en prisión.¹³

d. Deber de informar sobre la interacción con mamíferos marinos

Las disposiciones de septiembre de 2020 estipulan también que la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (Conapesca) deberá definir la forma y el mecanismo que permitan a los pescadores informar [requisito obligatorio] sobre cualquier interacción con mamíferos marinos (artículo 5). Al respecto, la Conapesca no ha publicado ningún formulario o establecido mecanismo alguno. Sin instrucciones sobre cómo o dónde informar de incidentes de enmalle y captura incidental, es poco probable que los pescadores registren y den a conocer tales eventos, información de crucial importancia para conocer y determinar en qué medida continúa la pesca incidental de vaquita.

e. Entrega de redes de enmalle

El Acuerdo establece que todos los titulares de concesiones y permisos de pesca, así como capitanes y pescadores, deberán entregar todas las redes agalleras o de enmalle en la oficina de pesca de la Conapesca más cercana al domicilio asentado en el registro oficial de las embarcaciones a más tardar el 23 de noviembre de 2020 (artículo 10), toda vez que las disposiciones prohíben la posesión de tales artefactos cerca del hábitat de la vaquita. En respuesta a una solicitud de información pública respecto a la cantidad de redes recibidas, la Conapesca señaló que, al 3 de febrero de 2021, no contaba con información para dar una respuesta, lo cual sugiere que no se había entregado ninguna red.

f. Marcaje de artes y equipo de pesca

El Acuerdo establece, además, que la Conapesca deberá definir e implementar un esquema para el marcaje de artes y equipo de pesca en un plazo no mayor de 18 meses a partir de su publicación (artículo segundo transitorio). En vista de la demora registrada en las demás acciones previstas en dicha normativa, nos preocupa que el gobierno mexicano, de igual manera, incumpla con este compromiso.

En resumen, si bien acogemos con beneplácito la publicación por parte de México de las disposiciones reglamentarias de septiembre de 2020 y valoramos el hecho de que el gobierno mexicano haya tomado ya algunas medidas para cumplir con los requisitos establecidos en el

¹¹ DOF (2021), “Lineamientos para la organización y funciones del Grupo Intragubernamental sobre la Sustentabilidad en el Alto Golfo de California”, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de enero de 2021, en: <www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609927&fecha=15/01/2021>.

¹² Semar, “Acciones del Gobierno de México en el Alto Golfo de California”, Secretaría de Marina de México, comunicado de prensa, 20 de febrero de 2021, en: <www.gob.mx/semar/prensa/acciones-del-gobierno-de-mexico-en-el-alto-golfo-de-california-264317>.

¹³ *Idem*.

Acuerdo, estas acciones llegan bastante retrasadas, además de que las autoridades han dejado de dar cumplimiento a compromisos esenciales. Manifestamos una grave preocupación respecto a que los planes actuales y las acciones futuras prometidas carezcan de los detalles necesarios para garantizar que se ponga un alto definitivo tanto a la captura incidental de vaquita como al comercio ilegal de totoaba, pues ello impediría salvar de su extinción a ambas especies.

3. Sistema de monitoreo de embarcaciones de México actualmente fuera de operación

El Acuerdo prevé que todas las embarcaciones deberán tener instalado y en funcionamiento un sistema de monitoreo [a prueba de alteraciones o manipulaciones] (artículos 6 y 7); sin embargo, en la actualidad, el sistema federal para localización y monitoreo satelital de los datos generados por embarcaciones pesqueras está fuera de operación. Según información publicada en un artículo de *Excélsior*, México incurrió en falta de pagos durante varios años a Pelagic Data Systems (PDS), compañía dedicada al monitoreo de embarcaciones y, por consiguiente, las autoridades mexicanas no tienen acceso a los datos de monitoreo.¹⁴ De hecho, las minutas de una reunión reciente entre pescadores y autoridades mexicanas confirman que el “sistema de monitoreo satelital con que cuentan las embarcaciones menores registradas [...] actualmente no está en servicio [...]”.¹⁵ La falta de monitoreo de embarcaciones socava la eficacia de las nuevas disposiciones reglamentarias porque México no tiene capacidad para dar seguimiento al cumplimiento.

E incluso en caso de que México tuviese acceso a los datos de monitoreo de embarcaciones, dicha información es poco confiable. En 2019, PDS contaba con 937 dispositivos de monitoreo instalados en embarcaciones en el Alto Golfo.¹⁶ No obstante, para noviembre de 2019, 189 de estos dispositivos de PDS registrados —cerca de 20 por ciento— aportaban datos que indicaban que habían sido retirados de la embarcación.¹⁷ Más aún, entre noviembre de 2019 y junio de 2020, otros 22 dispositivos mostraron señales similares de haber sido retirados.¹⁸ Se desconoce cuántos dispositivos se encuentran en pleno funcionamiento en este momento.

A pesar de ello, el gobierno mexicano no ha emprendido acciones orientadas para aplicar en forma efectiva su legislación; en cambio, sólo “estableció comunicación con las cooperativas o los titulares de concesiones y permisos, para notificarles primeramente —de buena fe— las anomalías registradas en el sistema de Pelagic Data Systems respecto de sus embarcaciones, [...] para que tomaran las medidas correctivas necesarias, con el fin de que los pescadores operarios

¹⁴ Ernesto Méndez (2020), “Gobierno prohíbe uso de redes de pesca tradicionales en hábitat de vaquita marina”, *Excélsior*, 23 de septiembre de 2020, en: <www.excelsior.com.mx/nacional/gobierno-prohibe-uso-de-redes-de-pesca-tradicionales-en-habitat-de-vaquita-marina/1407345.According%20to%20a%20March%2017>; Ernesto Méndez (2021), “Sin condiciones para reducir polígono de protección de vaquita marina”, *Excélsior*, 17 de marzo de 2021 (entrevista realizada por *Excélsior* en 2021 a Alejandro Castillo de ProNatura sobre la necesidad aún prevaleciente de reactivar el monitoreo de embarcaciones menores), en: <www.excelsior.com.mx/nacional/sin-condiciones-para-reducir-poligono-de-proteccion-de-vaquita-marina/1438204>.

¹⁵ Reunión entre representantes de pescadores y funcionarios de gobierno, minuta de trabajo, 30 de septiembre de 2020, en: <shorturl.at/uAM28>.

¹⁶ Se tenían registrados 454 dispositivos instalados en embarcaciones en Golfo de Santa Clara, en Sonora; así como 342 en San Felipe, 47 en Bajo Río y 94 en el ejido Cucapáh Indígena, en Baja California.

¹⁷ El sistema detecta cuando los dispositivos están dañados o se retiran porque dejan de transmitir. *Informe de acciones para la protección y conservación de la vaquita marina y la totoaba*, gobierno de México, noviembre de 2019, preparado para la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), en: *State of Conservation Report – Islands and Protected Areas of the Gulf of California* [Informe sobre el estado de conservación que guarda el sitio Islas y Áreas Protegidas del Golfo de California] (2005, Ref. 1182ter, 44 COM, Centro de Patrimonio Mundial de la UNESCO), en: <<https://whc.unesco.org/document/180672>>.

¹⁸ Véase: Respuesta de la Conapesca a la solicitud de información núm. 0819700022020, 20 de junio de 2020, en: <shorturl.at/mxGQX>.

de [esos navíos] evitaran cualquier irregularidad”.¹⁹ Las nuevas disposiciones reglamentarias de México de ninguna manera resultarán satisfactorias si el gobierno no vigila su cumplimiento y se asegura de que los dispositivos de monitoreo estén instalados y funcionando. México debe pagar por obtener y utilizar datos de monitoreo a fin de garantizar que las embarcaciones cumplan con los requisitos en términos de tiempos y manejo del área.

B. Omisiones por parte de México en la aplicación efectiva de su legislación

Si bien acogemos con beneplácito las nuevas disposiciones de México, el gobierno no ha demostrado que éstas hayan reducido o vayan a reducir efectivamente la captura incidental de vaquita o el tráfico ilegal de totoaba. De hecho, los indicios de que se dispone demuestran que México ha incurrido en omisiones absolutas en la aplicación efectiva del nuevo Acuerdo, desde su publicación en septiembre de 2020. Enfáticamente exhortamos a las Partes a ir más allá del texto de las nuevas disposiciones reglamentarias de México y continuar presionando al país para que éste adopte más medidas en favor de la preservación de la vaquita. No hay nada que permita suponer que la aplicación de la legislación haya mejorado desde que las Partes comenzaron a evaluar el cumplimiento de México de la CITES.

1. Historial de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación por parte de México

El gobierno mexicano tiene en su haber un largo y conflictivo historial de omisiones en la aplicación efectiva de las disposiciones reglamentarias destinadas a proteger a la vaquita marina. En 1993, en respuesta al descenso registrado en la población de esta marsopa, México declaró el Alto Golfo de California como reserva de la biosfera y manifestó “estar aplicando el cierre de todas las pesquerías comerciales en el área protegida”.²⁰ Sin embargo, la conclusión de los científicos dedicados al estudio de la especie es que estas primeras iniciativas resultaron “infructuosas” y “tibias, en el mejor de los casos”,²¹ y que la “pesca comercial con una diversidad de redes de enmalle [...] continuaba sin interrupción, lo mismo al interior que fuera de la Reserva de la Biosfera”.²²

En 2005, México estableció un área de refugio para la vaquita e intentó nuevamente prohibir ciertas redes de enmalle.²³ Pero, una vez más, las acciones de aplicación fueron laxas, ya que la nueva “área de refugio se mantuvo básicamente carente de todo manejo hasta 2008”, año en que se instituyó oficialmente un nuevo programa que prohibía el uso de toda red de enmalle en la zona demarcada.²⁴ En un principio, las autoridades mexicanas responsables de la aplicación de la legislación hicieron un “gran esfuerzo” por hacer cumplir la nueva restricción, aunque “tales acciones [...] fueron menguando”, y la pesca furtiva continuó.²⁵

En 2013, en un nuevo intento por restringir la pesca con redes de enmalle o agalleras, México prohibió formalmente el uso de la red tipo *chinchorro*, utilizada para atrapar camarón en

¹⁹ *Idem.*

²⁰ L. Rojas Bracho, R. R. Reeves y A. Jaramillo Legorreta (2006), “Conservation of the vaquita *Phocoena sinus*”, *Mammal Rev.*, núm. 36, pp. 179-216.

²¹ L. Rojas Bracho y R. R. Reeves (2013), “Vaquitas and Gillnets: Mexico’s ultimate cetacean conservation challenge”, *Endang. Species Res.*, núm. 21, pp 77-87.

²² Rojas Bracho (2006), “Conservation of the vaquita...” *op. cit.*

²³ Rojas Bracho (2013), “Vaquitas and Gillnets...” *op. cit.*

²⁴ *Idem.*

²⁵ *Idem.*

el Alto Golfo.²⁶ Para 2014, el Comité Internacional para la Recuperación de la Vaquita (Cirva) informó que únicamente quedaban con vida 97 vaquitas, a pesar de las dos décadas de reglamentaciones y numerosas prohibiciones implementadas y el establecimiento de múltiples áreas de protección.²⁷ El Cirva afirmó que las iniciativas de México “en materia de aplicación de la legislación en el mar habían fracasado y que la pesca ilegal se había incrementado en toda el área de distribución de la vaquita”.²⁸

En 2015, México instituyó una prohibición temporal de dos años respecto de la mayor parte de las redes de enmalle al interior de la zona de hábitat de la vaquita, aunque la pesca de curvina con tales redes quedaba exenta. Casi de inmediato se vio con claridad la ineficacia tanto de la restricción como de su aplicación, ya que la población de la marsopa se desplomó a apenas unos 30 ejemplares para noviembre de 2016.²⁹ El Cirva concluyó que la “pesca ilegal [seguía] siendo práctica común” y que las “acciones de aplicación de la legislación a la fecha han sido insuficientes”.³⁰

En julio de 2017, bajo una incommensurable presión internacional, México por fin hizo permanente la prohibición del uso de redes de enmalle en el Alto Golfo, pero nuevamente dejó fuera de la restricción las pesquerías de curvina y sierra. En enero de 2018, el Cirva concluyó *una vez más* que los “altos índices de pesca ilegal continuaban”, con base en una mayor cantidad de redadas en las que se encontraron redes activas para totoaba, camarón y curvina en el refugio de la vaquita.³¹

A principios de 2019, el Cirva concluyó que “sólo quedaban alrededor de diez ejemplares de vaquita con vida” como consecuencia de la pesca ilegal prevaleciente.³² En abril de 2019, el periódico y canal noticioso mexicano *Excélsior* realizó una investigación documental de tres partes sobre la vaquita y la pesca ilegal en el Alto Golfo de California, transmitida a escala nacional en México y publicada en el diario mismo, uno de los principales del país.³³ El equipo de *Excélsior* entrevistó a pescadores y documentó actos en que se extendían redes de

²⁶ Carta de R. García Soto, abogado de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sagarpa), dirigida a John Hendershedt, del Servicio Nacional de Pesca Marina (*National Marine Fisheries Service*, NMFS) de Estados Unidos, fechada el 6 de diciembre de 2017. Con base en los términos de la Norma Oficial Mexicana NOM-002-SAG/PESC-2013 para ordenar el aprovechamiento de las especies de camarón, la veda debía establecerse gradualmente a lo largo de un periodo de tres años, con la prohibición del uso de las redes de enmalle conocidas como “chinchorros” para 2016. Sin embargo, se informó que la Conapesca continuó emitiendo permisos para el uso de chinchorros en 2013, con validez hasta 2017. Véase: Center for Biological Diversity, COMARINO, Defenders of Wildlife, Greenpeace y Teyeliz (2017), *Vaquita Marina: The decline of species due to government neglect*, informe presentado en agosto de 2017, en: <www.greenpeace.org/static/planet4-mexico-stateless/2018/11/135a68b1-135a68b1-reporte-vaquita-version_ingles.pdf>.

²⁷ Cirva (2014), *Report of the Fifth Meeting of the International Committee for the Recovery of the Vaquita*, Comité Internacional para la Recuperación de la Vaquita, Ensenada, Baja California, 8-10 de julio de 2014.

²⁸ *Idem*.

²⁹ Cirva (2016), *Report of the Eighth Meeting of CIRVA*, Comité Internacional para la Recuperación de la Vaquita, La Jolla, California, EU, 29 y 30 de noviembre de 2016.

³⁰ *Idem*.

³¹ Cirva (2017), *Report of the Tenth Meeting of CIRVA*, Comité Internacional para la Recuperación de la Vaquita, La Jolla, California, EU, 11 y 12 de diciembre de 2017.

³² Cirva (2019), *Report of the Eleventh Meeting*, Comité Internacional para la Recuperación de la Vaquita, La Jolla, California, EU, 19-21 de febrero de 2019.

³³ Véase el reportaje televisivo de *Excélsior*, en: parte 1: <www.youtube.com/watch?v=75lyFoMCDyI>; parte 2: <www.youtube.com/watch?v=stxX>, y parte 3: <www.youtube.com/watch?v=nUzY9-asO78>. Los artículos periodísticos pueden consultarse en: parte 1: <www.excelsior.com.mx/nacional/vaquita-marina-cronica-de-una-extincion-anunciada-1-de-3/1307832>; parte 2: <www.excelsior.com.mx/nacional/vaquita-marina-cronica-de-una-extincion-anunciada-2-de-3/1307907>, y parte 3: <www.excelsior.com.mx/nacional/vaquita-marina-cronica-de-una-extincion-anunciada-3-de-3/1308023>.

enmalle ilegales, lo mismo para camarón que para totoaba, a plena luz del día. En octubre de 2019, científicos informaron sobre el avistamiento de 87 embarcaciones en un solo día en la Zona de Tolerancia Cero, así como del uso de redes de enmalle de un kilómetro de longitud.³⁴ En diciembre de 2019, la Sea Shepherd Conservation Society (SSCS) informó sobre la presencia, en un solo día, de unas 80 embarcaciones menores que colocaban y recogían redes de enmalle ilegales en el hábitat de la vaquita.³⁵

2. Omisiones por parte de México en la aplicación efectiva de las disposiciones reglamentarias publicadas en septiembre de 2020

Aunque el Acuerdo del 24 de septiembre de 2020 marca una mejora en la reglamentación de la pesca de camarón y otras actividades pesqueras de carácter lícito en México, las autoridades mexicanas han incurrido en omisiones en la aplicación efectiva de esta nueva normativa. Tras la publicación del Acuerdo, el presidente de la Federación de Cooperativas de Pescadores Ribereños de San Felipe, Lorenzo García, manifestó que los camaroneros utilizaron redes agalleras prohibidas desde el día siguiente mismo de que las nuevas normativas se anunciaron.³⁶ Si bien García observó que las autoridades mexicanas trataron de convencer a los pescadores de no salir al mar, éstas no amenazaron con interponer acciones de aplicación. De hecho, de acuerdo con lo manifestado por pescadores locales, no se les había notificado sobre la publicación de estas disposiciones ni se les dio a conocer información sobre su contenido, a pesar de haber sostenido reuniones con las autoridades en torno al tema.³⁷

Desde septiembre de 2020, las violaciones a la prohibición de pesca con redes de enmalle han continuado en niveles alarmantes. Tres meses después, en diciembre, el Grupo de Especialistas en Cetáceos (GEC) de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) publicó datos que demuestran que la incidencia de “la pesca ilegal se mantiene en niveles

³⁴ L. Rojas Bracho, B. L. Taylor, A. Jaramillo Legorreta, P. Olson, D. Ruiz, E. Hidalgo, T. Gerrodette y A. Henry, “Survey report for Vaquita Photographic Identification Research 2019”. Véanse también: SSCS (2019), *Expedition Sights Endangered Vaquita Porpoise and Rampant Fishing Inside Biosphere Reserve* (reporting mass violations the same day, including “dozens of skiffs ... retrieving prohibited gillnets mainly for shrimp, chano and corvina” within the vaquita Zero Tolerance Zone, including within sight of a vaquita) [Expedición avista vaquita marina en peligro de extinción y pesca desenfrenada al interior de la Reserva de la Biosfera (informa sobre numerosas violaciones cometidas el mismo día, entre otras ‘la presencia de docenas de esquifes [...] recogiendo redes de enmalle ilícitas, principalmente para camarón, chano y corvina’ dentro de la Zona de Tolerancia Cero de la vaquita, incluso con una vaquita a la vista)], Sea Shepherd Conservation Society, 23 de octubre de 2019; Atahualpa Garibay (2019), “Detectan embarcaciones sospechosas en zona de vaquita marina en Baja California”, *El Heraldo de México*, 25 de octubre de 2019 (se informa que las autoridades detectaron cerca de 35 embarcaciones menores pescando camarón con redes prohibidas en el área protegida de la vaquita marina), en: <<https://heraldodemexico.com.mx/nacional/2019/10/25/detectan-embarcaciones-sospechosas-en-zona-de-vaquita-marina-en-baja-california-127846.html>>.

³⁵ SSCS (2019), *Sea Shepherd Reveals Unbridled Poaching as 80 Skiffs Raid Habitat of Critically Endangered Vaquita Porpoise*, Sea Shepherd Conservation Society, 9 de diciembre de 2019.

³⁶ Mexico News Daily (2020), “Baja shrimp fishermen defy rules designed to save vaquita”, 28 de septiembre de 2020, en: <<https://mexiconewsdaily.com/news/baja-shrimp-fishermen-defy-rules-designed-to-save-vaquita/>>.

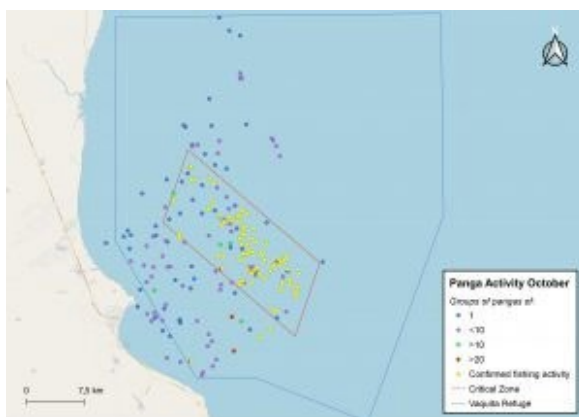
³⁷ Minuta de trabajo, 30 de septiembre de 2020. Diversas cooperativas de pescadores han impugnado en juicio los nuevos acuerdos publicados. En uno de los casos (expediente 790/2020-2 Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Baja California), los demandantes solicitaron al juzgado invalidar múltiples disposiciones previstas en el Acuerdo; en lo que constituyó una resolución preliminar, el juzgado suspendió únicamente una sola disposición: el requerimiento de entregar a las autoridades las redes de enmalle, pero dejó bien claro que tal resolución sólo se aplicaba para los demandantes y que ello no les permitía usar tales redes para pescar. Este y otros casos siguen pendientes de resolución y, en función del resultado emanado de cada uno, las normativas podrían debilitarse o invalidarse en su totalidad.

altos y *tiene lugar día y noche*”.³⁸ El grupo de expertos incluyó tres mapas en que se documentan actividades ilegales de pesca registradas en octubre de 2020 —inicio de la temporada de camarón— (gráfica 2), en noviembre de 2020 (gráfica 3) y en diciembre de 2020 (gráfica 4). Los mapas muestran la ubicación de cientos de pangas —la mayoría pescando con redes de enmalle— al interior de la Zona de Tolerancia Cero, donde tanto el uso de estas redes como la navegación de todo tipo de embarcaciones están estrictamente prohibidos con la intención de proteger a la vaquita.

De acuerdo con información proporcionada por el GEC de la UICN, durante noviembre de 2020, se contabilizaron 1,185 pangas, casi todas pescando camarón con redes de enmalle.³⁹ Con base en estos datos, el grupo de expertos concluyó que “los pescadores no cuentan con incentivos para cambiar sus prácticas tradicionales de pesca, como tampoco tienen opciones de artes de pesca ni medios de vida alternativos para sustentar a sus familias” y que **“la pesca ilegal sigue teniendo lugar sin control alguno”**.⁴⁰

Estos datos demuestran que, a pesar de las promesas del gobierno mexicano, las mejoras en el ámbito normativo y páginas de peticiones presentadas ante la Secretaría de la UICN, la cuestión sigue siendo la misma: México ha incurrido en omisiones para detener la pesca con redes de enmalle en el hábitat de la vaquita.

Gráfica 2. Ubicación de pangas al interior de la ZTC en octubre de 2020



Nota: Cada color⁴¹ representa el número aproximado de unidades observadas desde la embarcación de vigilancia e investigación en un momento y lugar determinados. Los puntos amarillos indican las pangas individuales que se confirmó se encontraban pescando. Las acciones de observación por parte de la SSCS se concentraron en la ZTC (demarcada en rojo, pero etiquetada como “zona crítica” en la leyenda del mapa).

³⁸ GEC de la UICN (2020), “Vaquita update October through December 2020”, Grupo de Especialistas en Cetáceos de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, en: <<https://iucn-csg.org/vaquita-update-october-through-december-2020/>>.

³⁹ Aunque es evidente que las redes de enmalle siguen utilizándose para extraer camarón en forma ilícita, la misma práctica prevalece en el caso de la totoaba. En enero de 2021, las autoridades detectaron una red agallera de 350 metros de longitud, extendida en forma ilícita, con 13 ejemplares de totoaba, siete de los cuales se encontraban muertos. Véase:

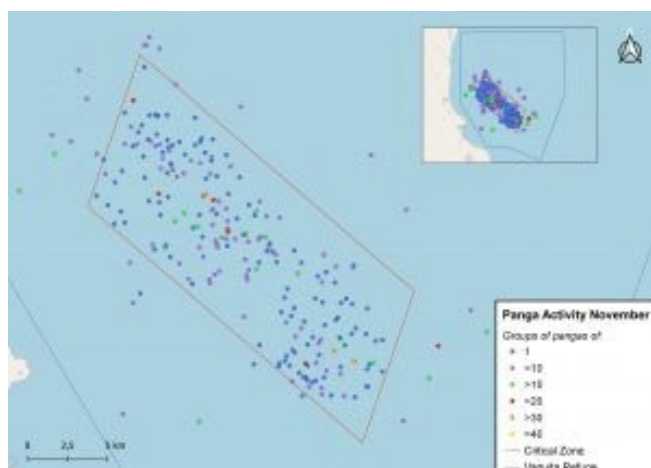
<www.dossierpolitico.com/vernoticiasanteriores.php?artid=245273&relacion=&tipo=Noticias&categoria=1>. Estas acciones aisladas de aplicación de la legislación no abordan, en toda su magnitud, el problema de la pesca furtiva.

⁴⁰ Actualización de la UICN sobre el estado de la vaquita; véase también: Anexo B: carta de la Comisión de Supervivencia de Especies (CSE) de la UICN sobre las amenazas a la vaquita (26 de marzo de 2021).

⁴¹ En las gráficas 2, 3 y 4, los puntos de color azul, morado, verde y rojo corresponden —en los tres casos— a una, menos de diez, más de diez y más de 20 pangas, respectivamente.

Fuente: Informes internos de la Sea Shepherd Conservation Society, octubre de 2020.

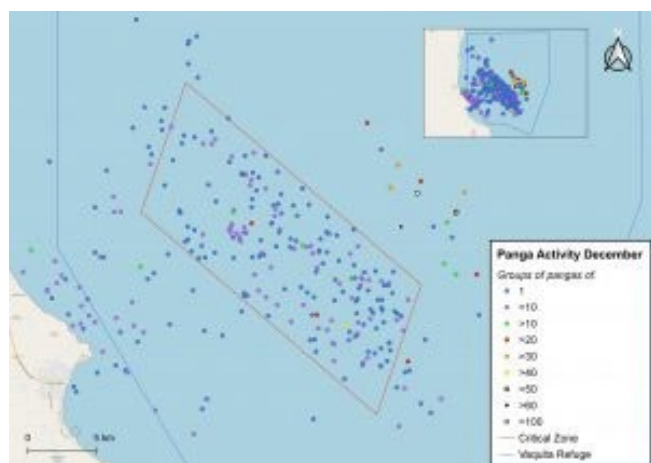
Gráfica 3. Ubicación de pangas al interior de la ZTC en noviembre de 2020



Nota: Cada color representa el número aproximado de unidades observadas en un momento determinado. Las acciones de las embarcaciones en misión de retiro de redes que informaron sobre las posiciones de las pangas se concentraron en la ZTC (enmarcada en rojo, pero etiquetada como “zona crítica” en la leyenda del mapa).

Fuente: Informes internos de la Sea Shepherd Conservation Society, noviembre de 2020.

Gráfica 4. Ubicación de pangas al interior de la ZTC en diciembre de 2020



Nota: Cada color representa el número aproximado de unidades observadas en un momento determinado. Si bien las acciones emprendidas para el retiro de redes se concentraron en la ZTC (enmarcada en rojo, pero etiquetada como “zona crítica” en la leyenda del mapa), en realidad se observaron actividades de pesca en la mayor parte del Refugio de la Vaquita (recuadro).

Fuente: Informes internos de la Sea Shepherd Conservation Society, diciembre de 2020.

En todo caso, los pescadores actúan cada vez con mayor descaro en su intento por continuar con sus prácticas ilegal, no sólo pescando a plena luz del día, sino también atacando a quienes se encuentren patrullando el área y retirando redes de pesca ilegales. El 31 de diciembre

de 2020, los tripulantes de cinco a siete pangas atacaron violentamente dos embarcaciones de la Sea Shepherd Conservation Society —la *Farley Mowat* y la *Sharpie*— en la Zona de Tolerancia Cero, lanzando plomadas y bombas molotov a la tripulación y oficiales militares a bordo.⁴² Una de las pangas viró bruscamente y se interpuso a la *Farley Mowat*, que intentaba salir del área, y colisionó con el navío de mayor tamaño, lo que ocasionó que la panga quedara destruida y los pescadores cayeran al mar. La tripulación de la *Sharpie* rescató de inmediato a los pescadores, y su personal médico, junto con los médicos militares de la Marina mexicana, prestaron atención médica antes de transportarlos a centros hospitalarios. Durante el rescate, dos pescadores abordaron ilegalmente la *Sharpie* y amenazaron a su tripulación y a los oficiales mexicanos a bordo, mientras que los pescadores de las otras pangas siguieron lanzando proyectiles y combustible a la embarcación, lo que finalmente ocasionó que se incendiaran tanto la proa como los artes de pesca ilegales recuperados.⁴³ En la costa, otros agresores prendieron fuego a un camión de la Sea Shepherd.⁴⁴ Trágicamente, uno de los pescadores rescatados murió por las lesiones varios días después del incidente.

Nótese que, en noviembre de 2020, Sunshine Antonio Rodríguez Peña, conocido líder pesquero de San Felipe, Baja California, y otros siete individuos fueron detenidos por los cargos de asociación delictuosa y crimen organizado en relación con el tráfico de totoaba.⁴⁵

Durante años, Rodríguez Peña había publicado con regularidad en Facebook documentando el uso ilegal que él mismo y otros pescadores hacían de redes de enmalle para extraer camarón, sierra y curvina cerca de San Felipe, artefactos prohibidos por las nuevas disposiciones. En diciembre de 2020 se informó que el presidente López Obrador había encomendado al titular de la Secretaría de Marina, almirante José Rafael Ojeda Durán, revisar el caso de Rodríguez Peña.⁴⁶ Si bien aplaudimos esta acción de aplicación de la legislación —tan esperada desde hace tiempo—, lo cierto es que la pesca ilegal se mantiene intensa, por lo que es preciso llevar a cabo más acciones orientadas a aplicar en forma efectiva las leyes y reglamentos pertinentes.

Las omisiones en la aplicación de la prohibición del uso de redes de enmalle en el Alto Golfo es indicio de un problema sistemático en México por cuanto a administrar y aplicar en forma responsable las disposiciones reglamentarias en materia de pesca, tal y como Vanda Felbab Brown, del Instituto Brookings, puso de relieve en su evaluación de septiembre de 2020:

En México, el manejo de los recursos pesqueros y la aplicación de la normativa en la materia implican una maraña compleja —y, en su mayor parte, ineficaz— de instituciones que tienden a contar con recursos insuficientes; son susceptibles a la corrupción, y se pasan la pelota de una a otra [...] Los oficiales bien intencionados y dedicados se sienten rápidamente descorazonados por los presupuestos recortados hasta el suelo que la administración de López Obrador ha impuesto, lo que socava las

⁴² Véase: <<https://seashepherd.org/2021/01/01/collision-at-sea-as-sea-shepherd-vessels-attacked-in-mexicos-vaquita-refuge/>>.

⁴³ *Idem.*

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵ Véase: “Van a proceso seis pescadores detenidos en hábitat de vaquita marina”, *Excelsior*, 17 de noviembre de 2020, en: <www.excelsior.com.mx/nacional/van-a-proceso-6-pescadores-detenidos-en-habitat-de-vaquita-marina/1417384>. Dos sospechosos fueron liberados posteriormente por falta de pruebas; Rodríguez Peña continúa en calidad de detenido.

⁴⁶ “AMLO instruye al titular de Marina revisar caso de Sunshine Rodríguez, presunto líder del Cártel del Mar”, *El Universal*, 2 de diciembre de 2020, en: <www.eluniversal.com.mx/nacion/amlo-instruye-al-titular-de-marina-revisar-caso-de-sunshine-rodriguez-presunto-lider-del>.

capacidades de manejo, inspección y aplicación de la legislación ya críticamente debilitadas [...] Todo un atolladero institucional.⁴⁷

Esta situación de carácter institucional ha contribuido a que la pesca ilegal represente entre 45 y 90 por ciento de la producción pesquera oficial en México.⁴⁸ Más aún, el problema no se limita a la pesca ilegal en sí, sino que las omisiones en términos de aplicación de la legislación son lugar común en toda la cadena de suministro de mariscos en México.

Yozell (2020), en un informe del Centro Stimson en que se analiza la instrumentación del Programa de Monitoreo a las Importaciones de Mariscos (*Seafood Import Monitoring Program*, SIMP) de Estados Unidos, concluye lo siguiente:

De acuerdo con entrevistas de Stimson con el gobierno, organizaciones no gubernamentales y actores de la industria en México, existen numerosos pasos en la cadena de suministro de mariscos en que la información requerida en el marco del SIMP y verificada por el gobierno mexicano puede falsificarse, duplicarse o quedarse sin verificar. La capacidad gubernamental, junto con sus actividades y procesos de registro y documentación, han demostrado ser el principal desafío para la instrumentación del SIMP en México, y tales retos resultan más evidentes en el sector de pesca a pequeña escala. Estos hallazgos se contraponen a las primeras declaraciones de la NOAA a Stimson en el sentido de que no ha habido problemas de relevancia en México, sobre todo en la medida en que las entrevistas sostenidas con actores directos en el sitio mismo revelaron la existencia de numerosas deficiencias clave para instrumentar el SIMP en el país.⁴⁹

Entre las soluciones primordiales para mitigar el alcance de la pesca ilegal — planteamientos que han sido sugeridos en reiteradas ocasiones (junto con recomendaciones idénticas propuestas por las Partes de la CITES), pero que nunca se instrumentaron sustancialmente por parte de México—, se incluyen las siguientes:⁵⁰

- Instrumentar de manera rigurosa las tareas para detener y procesar a todos los individuos y entidades participantes en actividades de pesca ilegal, con la imposición de multas graduales que correspondan al múltiplo del valor de los productos de la captura ilegal.
- Adquirir e implementar tecnologías más adecuadas, entre las que se incluyen drones y otros sensores aéreos, terrestres y marinos para monitorear tanto actividades de pesca como a pescadores.
- Lograr una mejor coordinación interinstitucional en México (lo que incluye la participación de la Conapesca, la Conanp, la Profepa, la Semar; fuerzas policiacas de los órdenes federal, estatal y municipal; la Guardia Nacional, y aduanas, entre otras instancias) con el propósito de intercambiar recursos de inteligencia y datos, y fortalecer las investigaciones en materia de aplicación de la legislación y las acciones de procuración de justicia.
- Fortalecer la colaboración con homólogos en Estados Unidos, incluidos el Servicio de Pesca y Vida Silvestre (*Fish and Wildlife Service*, FWS), el Servicio Estadounidense de Aduanas (*US Customs Service*) y fiscales federales.

⁴⁷ Véase: <www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/09/14/illegal-fishing-in-mexico-and-policy-responses/>.

⁴⁸ *Idem*.

⁴⁹ Yozell (2020), *A Qualitative Assessment of SIMP Implementation in Four Countries*, informe del Centro Stimson, en: <www.stimson.org/wp-content/uploads/2020/02/Stimson-Final-Traceability-Report.pdf>.

⁵⁰ Véase: <www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/09/14/illegal-fishing-in-mexico-and-policy-responses/>.

- Atender las necesidades del sector pesquero ayudándole a adoptar prácticas de pesca sustentables, utilizar artes de pesca de bajo impacto ambiental y establecer medios de vida alternativos, nada de lo que, a la fecha, se ha logrado en la zona del Alto Golfo.

Con todo, Felbab Brown advierte que las mejoras mencionadas no tendrán éxito a menos que “las dependencias responsables del manejo y la protección del medio ambiente cuenten con recursos suficientes”.⁵¹ En opinión de la experta, “en la medida en que la administración de López Obrador las prive de presupuestos, no se obtendrán mejores resultados en términos ambientales, de sustentabilidad en las pesquerías y estado de derecho”.⁵²

La falta de recursos está impidiendo que acciones coordinadas, significativas y continuas prevengan la pesca ilegal y protejan a la vaquita y la totoaba. *Excélsior*, respetada organización de prensa en la Ciudad de México, informó recientemente, después de examinar informes del gobierno sobre la temporada de camarón recién concluida en el Alto Golfo, que la insuficiencia de recursos, planificación, logística y conocimientos entre funcionarios de alto rango de la Profepa ha generado “nulos resultados” en la protección de la vaquita y las iniciativas para combatir el tráfico ilegal de totoaba.⁵³ En concreto, el reducido presupuesto asignado a la Profepa se utiliza inadecuadamente y se destina a acciones improvisadas que no generan resultados. En noviembre y diciembre de 2020, los 19 inspectores federales enviados en apoyo de las autoridades locales en el Alto Golfo fracasaron en la prevención de conductas ilegales por no disponer de embarcaciones menores para su uso “porque no había dinero suficiente para combustible”.⁵⁴ Esta situación impidió la realización de acciones para detener la pesca ilegal, por ejemplo, el 11 de noviembre de 2020, fecha en que se registraron 60 pangas participando simultáneamente en pesca ilegal al interior de la Zona de Tolerancia Cero de la vaquita.

Por otro lado, no se dispone de remolcadores o vehículos 4x4 para llevar a cabo patrullaje en las playas. Tampoco se cuenta con casetas dormitorio para que los agentes de la Profepa puedan pernoctar en el área. A ello se suma la falta de espacio de oficina, ya que las instalaciones de la Profepa en San Felipe y Golfo Santa Clara fueron atacadas por pescadores e incendiadas en 2018 y 2019, respectivamente, y no se han reconstruido.⁵⁵ Asimismo, el excoordinador de la Profepa en San Felipe envió personal para apoyar en la inspección de vehículos desplazándose por carretera hacia Mexicali, a pesar de que la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) cuenta con personal suficiente para llevar a cabo dichas inspecciones.⁵⁶

La falta de una estrategia coherente que aborde el monitoreo de actividades pesqueras legales, disminuya el alcance de la pesca furtiva y permita la aplicación efectiva de las vedas impuestas a la pesca en el Alto Golfo se puso de relieve en la reunión del GIS, celebrada el 26 de febrero de 2021, con la participación de funcionarios de gobierno, pescadores, representantes industriales, políticos y otros actores. Ramón Franco, representante de los pescadores organizados de San Felipe, planteó que “todo mundo ve cómo a plena luz del día operan en total impunidad los ilegales”.⁵⁷ Carlos Alberto Tirado, dirigente de cooperativas de pescadores en Golfo Santa Clara, Sonora, preguntó: “¿Para cuándo habrá una real estrategia del gobierno

⁵¹ *Idem.*

⁵² *Idem.*

⁵³ Véase: <www.excelsior.com.mx/nacional/sin-recursos-ni-estrategia-profepa-enfrenta-extincion-de-vaquita-marina/1434816>.

⁵⁴ *Idem.*

⁵⁵ *Idem.*

⁵⁶ *Idem.*

⁵⁷ Véase: <www.excelsior.com.mx/nacional/gobierno-llego-a-reunion-sin-estrategia-para-habitat-de-vaquita-marina-pescadores/1435014>.

federal y el sector para buscar una solución? Porque hasta hoy, 26 de febrero, [ésta] no existe”.⁵⁸ Tirado observó también que, a pesar de la prohibición al uso de artes de pesca promulgada en septiembre de 2020, el gobierno no había logrado ofrecer alternativas a las comunidades.⁵⁹ De la reunión sostenida no surgieron estrategias nuevas significativas o sustanciales que no estuvieran ya en pie o que no fueran de sentido común (el intercambio de información, por ejemplo).

De hecho, en vez de prometer medidas estrictas de aplicación de sus leyes y reglamentos en materia de pesca, la titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), María Luisa Albores González, indicó que el gobierno estaba considerando modificar el área de prohibición de redes de enmalle para reducir el tamaño del refugio de la vaquita dada su reducida distribución.⁶⁰ De implementarse, esta decisión significaría efectivamente un premio a los pescadores furtivos por sus acciones ilegales, al aumentar las oportunidades para pescar (particularmente para quienes practican la pesca ilegal), y se haría caso omiso a la evidente incompetencia de las instituciones gubernamentales que han incurrido en omisiones en la aplicación efectiva de la legislación.

Aunque el historial de las autoridades mexicanas para detener la pesca ilegal ha sido pésimo, las tareas de recuperación de redes ilegales continúan y se ha logrado confiscar algunas vejigas natatorias de totoaba. En un periodo de cinco meses entre 2019 y 2020 se recuperaron 163 y 104 artes de pesca ilegales en el agua y en tierra, respectivamente, y 18 autoridades abrieron investigaciones sobre el decomiso de 797 buches de totoaba.⁶¹ Tales acciones —si bien se acogen con beneplácito, por supuesto— aportan pruebas adicionales del fracaso por cuanto a impedir las actividades de pesca ilegal y difícilmente generarán un cambio conductual en un plazo que permita salvar a la vaquita. El daño económico correspondiente al medio ambiente se estima en aproximadamente 164 millones de pesos (cerca de 8 millones de dólares estadounidenses).⁶²

CONCLUSIÓN

Reconocemos la importancia de las actualizaciones de México a sus reglamentos, a fin de ponerlos a la altura del estado crítico que guarda la vaquita marina. Las nuevas disposiciones de 2020, de aplicarse con eficacia, podrían contribuir a reducir el tráfico ilegal de totoaba y la pesca incidental de vaquita. Sin embargo, en virtud de que el gobierno mexicano ha sido omiso en la plena instrumentación, además de haber fracasado rotundamente en lo que concierne a aplicar en forma efectiva la normativa en vigor, México no ha logrado “avances oportunos en la implementación de las Decisiones 18.292 y 18.293”.

La Decisión 18.295 ordena al Comité Permanente “formular las recomendaciones apropiadas [...] de conformidad con la Res. Conf. 14.3 (Rev. CoP18) sobre procedimientos de cumplimiento de la CITES”. Solicitamos que la Secretaría y el Comité Permanente tengan en consideración esta información en sus acciones permanentes para implementar las Decisiones 18.292-18.295 y, ante el riesgoso estado que guarda la vaquita, recomendamos que las Partes suspendan el intercambio comercial de especímenes de especies listadas en la CITES, tal y como se contempla en la Resolución Conf. 14.3.

⁵⁸ *Idem.*

⁵⁹ *Idem.*

⁶⁰ Véase: <www.gob.mx/conapesca/articulos/gobierno-de-mexico-acuerda-fortalecer-las-acciones-y-el-dialogo-para-lograr-el-desarrollo-del-alto-golfo-de-california-265142?idiom=es>.

⁶¹ Véase: <www.infobae.com/america/mexico/2021/02/21/danos-ambientales-en-zona-de-la-vaquita-marina-ascienden-a-163-millones-de-pesos-semar/>.

⁶² *Idem.*

Agradecemos la oportunidad de discutir el tema con ustedes y quedamos atentos para resolver cualquier duda que pudieran tener.

Atentamente,

Zak Smith
Abogado en jefe y director
Conservación Internacional de Vida Silvestre
Consejo para la Defensa de los Recursos
Naturales (*Natural Resources Defense Council*)
317 E Mendenhall Street, Suite D Bozeman,
MT 59715
Correo-e: zsmith@nrdc.org

Sarah Uhlemann
Directora y abogada en jefe del programa
internacional
Alex Olivera
Científico en jefe
Centro para la Diversidad Biológica (*Center
for Biological Diversity*)
2400 NW 80th Street, #146
Seattle, WA 98117
Correo-e: suhlemann@biologicaldiversity.org

D. J. Schubert
Biólogo especializado en vida silvestre
Kate O'Connell
Consultora en vida silvestre marina
Animal Welfare Institute
900 Pennsylvania Avenue SE
Washington, DC 20003
Correo-e: dj@awionline.org
Correo-e: kate.oconnell@balaena.org

Clare Perry
Coordinadora de la Campaña por el Océano
y el Medio Ambiente
Agencia de Investigación Ambiental
(*Environmental Investigation Agency, EIA*)
62-63 Upper Street, Londres N1 0NY
Correo-e: clareperry@eia-international.org

C.c.p. vía correo electrónico:

Carolina Caceres, presidenta, Comité Permanente de la CITES
Tom De Meulenaer, jefe de servicios científicos, Secretaría de la CITES
Ben Janse van Rensburg, jefe de apoyo al cumplimiento, Secretaría de la CITES

Anexo C

**Recursos al alcance de los particulares
intentados por los Peticionarios**

Con arreglo al artículo 24.27(3)(c) del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), los Peticionarios han buscado recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación mexicana.

En mayo de 2017, el Centro para la Diversidad Biológica, uno de los Peticionarios, formalmente presentó una denuncia administrativa denominada “denuncia popular”, en la que documenta las omisiones por parte de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) en la aplicación efectiva de las disposiciones en materia de conservación de la vaquita. En concreto, la denuncia documenta las fallas de la dependencia para hacer cumplir la ley a titulares de concesiones o permisos que realizan actividades de pesca en el hábitat de la vaquita, dentro de la Reserva de la Biosfera Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado, sin contar con la autorización correspondiente derivada de una evaluación de impacto ambiental. Estos actos obran en contrario a los programas de manejo y conservación establecidos en la zona, lo que supone riesgos de daños o deterioro grave para la vaquita y su hábitat. El Centro no recibió respuesta sustancial alguna a su denuncia. El acuse de recibo de la denuncia se adjunta en este anexo.



Asunto: Se presenta denuncia popular.

Referencia: Pesca ilegal en alto golfo.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
(SEMARNAT)
Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
(PROFEPA)

Guillermo Haro Belchez
Titular de la PROFEPA

Gabriel Calvillo Díaz
Subprocurador Jurídico



Maria Guadalupe Arminda Garcia Coronel

Titular de la Dirección General de Denuncias Ambientales Quejas y Participación Social

Presentes:

Sara Uhlemann mayor de edad, en plena capacidad de goce y ejercicio de mis derechos, señalando con fundamento en los artículos 190 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), 15 y 19 de la LFPA, como domicilio convencional para oír y recibir notificaciones derivadas del presente en las oficinas del Centro para la Diversidad Biológica, ubicadas en la finca marcada con el número 460-D de la calle Álvaro Obregón, colonia Centro, en la Ciudad de La Paz, Baja California Sur, teléfono 6121040604; y autorizando por parte de mi Representante a dichos efectos, y los más amplios previstos en la LFPA, para efectos de la gestión y tramitación de ésta Denuncia Popular, así como autorizando para efectos de notificaciones y consulta del expediente relativo al C. Alejandro Olivera Bonilla, ante Usted con el debido respeto comparezco y

EXPONGO

Que actuando en representación del Centro para la Diversidad Biológica (CDB), mi Representada, personalidad y carácter acreditado en líneas previas, por medio del presente y con fundamento en los artículos 1, 4, derecho a un medio ambiente sano, 8 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); Principios 3, 8, 10 y 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; 1, 3, 6, 7 incisos b) y c), 8 incisos c), d), f), i), k), y l) de la Convenio sobre la Diversidad Biológica; 1, 2, 16, 23, 24, 25 y 26 de la

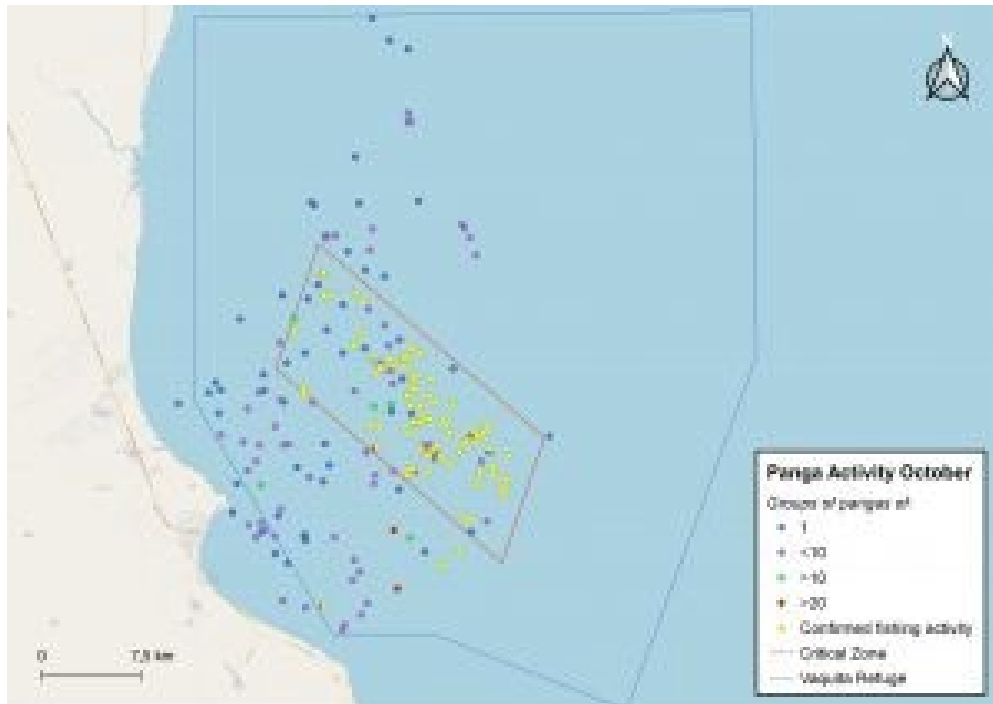
Escaneado por CamScanner

Anexo D

**Mapas de actividades ilegales en el hábitat de la vaquita
marina y la Zona de Tolerancia Cero,
octubre a diciembre de 2020 (UICN y SSCS)**

Los mapas siguientes documentan la actividad de pangas en el hábitat de la vaquita y la Zona de Tolerancia Cero durante octubre, noviembre y diciembre de 2020, y representan versiones ampliadas de los mapas incluidos en la gráfica 2 de la petición. Elaborados con base en datos de la Sea Shepherd Conservation Society (SSCS), estos mapas fueron facilitados por el Grupo de Especialistas en Cetáceos (GEC) de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y están disponibles en línea, en: <<https://iucn-csg.org/vaquita-update-october-through-december-2020/>>.

Ubicación de pangas en octubre de 2020

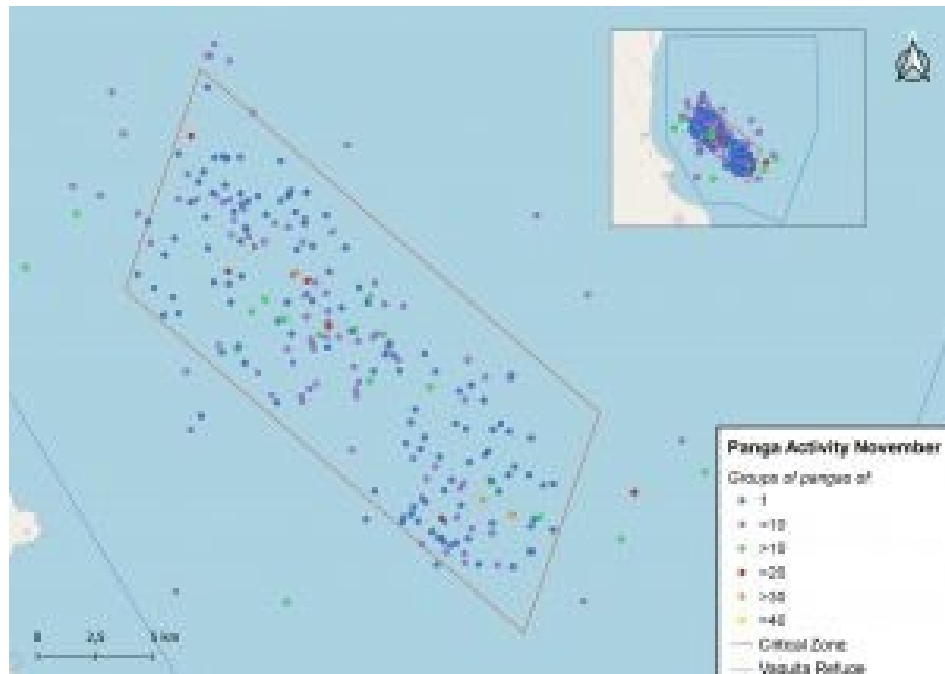


Nota: Cada color¹ representa el número aproximado de unidades observadas desde la embarcación de vigilancia e investigación en un momento y lugar determinados. Los puntos amarillos indican las pangas individuales que se confirmó se encontraban pescando. Las acciones de observación por parte de la SSCS se concentraron en la ZTC (demarcada en rojo, pero etiquetada como “zona crítica” en la leyenda del mapa).

Fuente: Informes internos de la Sea Shepherd Conservation Society, octubre de 2020.

¹ En todas las gráficas, los puntos de color azul, morado, verde y rojo corresponden a una, menos de diez, más de diez y más de 20 pangas, respectivamente.

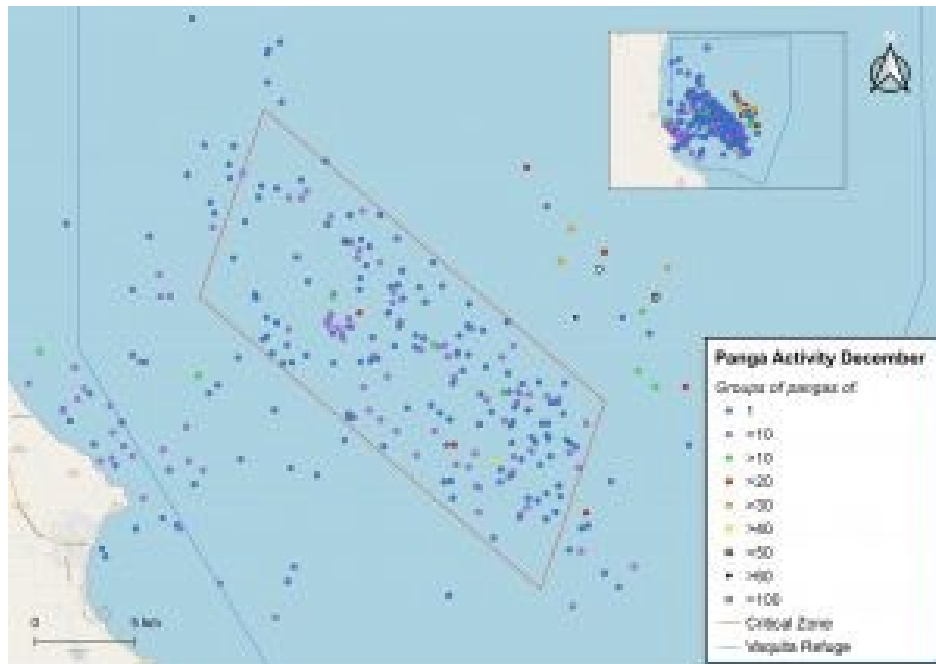
Ubicación de pangas en noviembre de 2020



Nota: Cada color representa el número aproximado de unidades observadas en un momento determinado. Las acciones de las embarcaciones en misión de retiro de redes que informaron sobre las posiciones de las pangas se concentraron en la ZTC (enmarcada en rojo, pero etiquetada como “zona crítica” en la leyenda del mapa).

Fuente: Informes internos de la Sea Shepherd Conservation Society, noviembre de 2020.

Ubicación de pangas en diciembre de 2020



Nota: Cada color representa el número aproximado de unidades observadas en un momento determinado. Si bien las acciones emprendidas para el retiro de redes se concentraron en la ZTC (enmarcada en rojo, pero etiquetada como “zona crítica” en la leyenda del mapa), en realidad se observaron actividades de pesca en la mayor parte del Refugio de la Vaquita.

Fuente: Informes internos de la Sea Shepherd Conservation Society, diciembre de 2020.