



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA EN LOS TERRITORIOS
INSULARES DE MÉXICO.

ENSAYO

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA:

ALBERTO ROJAS RUEDA



MÉXICO D.F. OCTUBRE 2013



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Para *Sandra Paulina Delgado Robledo*, mi adorada esposa, quien con su amor, paciencia y soporte hizo realidad este sueño.

Para mis queridos padres *Gila* y *Alberto*, que siempre están para apoyarme.

Para mi admirado hermano *David*, que me acompaña en esta aventura por la vida.

Para el *Territorio Insular Mexicano*, inspiración de vida.

Índice de cuadros.....	3
Introducción.....	4
Justificación	7
Objetivo General.....	8
Objetivos Específicos	8
Capítulo 1. Marco teórico-conceptual.....	9
1. 1. Estado.....	9
1. 2. Gobierno	22
1. 3. Administración Pública.....	26
Capítulo 2. Contextualización y diagnóstico del problema	34
2. 1. Antecedentes históricos.....	34
2. 2. Biodiversidad	47
2. 3. Poder Naval.....	58
2. 4. Pesquerías.....	61
2. 5. Minería.....	72
2. 6. Turismo	78
Capítulo 3. Marco legal de los Territorios Insulares de México.....	86
3. 1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	86
3. 2. Legislación secundaria.....	101
Capítulo 4. Situación actual de los Territorios Insulares de México	117
4. 1. El Estado y los <i>TIM</i>	119
4. 2. El Gobierno y los <i>TIM</i>	124
4. 3. La Administración Pública y los <i>TIM</i>	126
Capítulo 5. Construcción de propuestas	128
5. 1. Formulación de alternativas	130
Conclusiones.....	138
Bibliografía.....	141

Índice de cuadros

Cuadro 1. Leyes relacionadas con los Territorios Insulares de México.....	112
Cuadro 2. Autoridades y competencias sobre Territorios Insulares de México.....	113

Introducción

El presente ensayo busca, desde la perspectiva de la ciencia política y con una visión fundada en el manejo integrado de la zona costera, reavivar la discusión sobre la importancia que para el *Estado* mexicano representan los *Territorios Insulares de México (TIM)*, en particular para la soberanía, la integridad territorial, el poder naval nacional, la economía y la protección de los recursos naturales.

El histórico desinterés que han demostrado las autoridades responsables de garantizar la protección y manejo sustentable de los *TIM*, como resultado de la ausencia de políticas específicas para estos territorios, la falta de coordinación de autoridades, así como la escasa atención institucional, pone en riesgo, no solo el control y la conservación de estos espacios, sino también a las actividades económicas que se sostienen de esta base natural y a miles de familias que dependen de ello. Esta desatención y la falta de una efectiva imposición del Estado de derecho en los *TIM*, genera una anarquía en el uso y aprovechamiento de sus recursos, lo que pone en riesgo además de la supervivencia de sus ecosistemas, la unidad territorial y la soberanía del *Estado* mexicano.

Es necesario hacer partícipes a los tomadores de decisión sobre la importancia que representan para el *Estado* mexicano, estos territorios. Para ello, es fundamental que conozcan las opciones de política que permitan garantizar el Estado de derecho en los *TIM*.

En 2012 se publicó la *Estrategia Nacional para la Conservación y el Desarrollo Sustentable del Territorio Insular Mexicano*, en adelante *La Estrategia*, considerado el mayor avance, en las últimas tres décadas, en cuanto a la administración del territorio insular en México. Sin embargo, hasta la fecha, no se han cumplido los objetivos y metas previstas en dicho documento, toda vez que desde su publicación, no se han atendido sus recomendaciones o dado continuidad institucional alguna al documento.

Para desarrollar este trabajo se realizó una investigación aplicada, analítica y documental, fundamentada en un estudio de caso (políticas relacionadas con los *TIM*), mediante el acopio de fuentes históricas, monográficas, información estadística y diversos documentos relacionados con el tema de estudio. Esta información fue organizada, sistematizada y posteriormente interpretada, mediante un análisis descriptivo y crítico del problema, el cual permitió generar inferencias descriptivas y elementos de juicio suficientes para estructurar una propuesta de política asociada con los *TIM*.

Para ello, el ensayo se divide en cinco capítulos. El Capítulo 1. Marco teórico-conceptual, en el que se establecen las bases conceptuales que servirán para la discusión posterior.

El Capítulo 2. Contextualización y diagnóstico del problema, se refiere a los antecedentes, en los que se describe desde la parte histórica, hasta el contexto de los *TIM* y, además, se exponen dos de sus cualidades: su biodiversidad y su relación con el Poder Naval mexicano. Así como las tres principales actividades económicas que se desarrollan en estos territorios.

El Capítulo 3. Marco legal de los *TIM*, en el que se aborda el complejo entramado legal que aplica a los *TIM*, así como las facultades que este marco normativo prevé para un sinnúmero de autoridades que, si bien convergen en estos territorios, no tienen mecanismos que permitan coordinar sus acciones.

El Capítulo 4. Situación actual de los *TIM*, abre la discusión sobre la situación del *Estado*, gobierno y administración pública de los *TIM*. Su objetivo es abonar al debate sobre el tema de los *TIM*, con la finalidad de establecer las bases para construir propuestas de solución a los problemas que se plantean.

Por último, el Capítulo 5. Construcción de propuestas, en el que se describen algunos planteamientos que servirán de referencia para la elaboración de una política de *Estado* relacionada con estos territorios.

Justificación

Ante una regulación desordenada y confusa, falta de interés de la autoridad y sociedad en general, así como frente a un insuficiente conocimiento acerca de la importancia que para garantizar el imperio del *Estado* mexicano en el mar, tienen los territorios insulares de México (en adelante *TIM*), surge la necesidad de establecer una política de *Estado* que facilite gobernar estos territorios.

La ciencia política permite abordar con una visión de *Estado*, la situación que guardan los *TIM*, analizando las causas y proponiendo mecanismos para establecer soluciones a los problemas de gobierno relacionados con los *TIM*.

El presente documento discute sobre los elementos necesarios requeridos para desarrollar políticas que garanticen el ejercicio de la soberanía mexicana en estos territorios y, a su vez, permitan garantizar su desarrollo y permanencia para las futuras generaciones.

Objetivo General

Evidenciar la importancia de los *TIM* para la unidad territorial y soberanía del *Estado* mexicano, particularmente en el mar y zonas costeras, mediante el establecimiento de una política que permita gobernar dichos territorios.

Objetivos Específicos

1. Ofrecer elementos suficientes para abrir la discusión, en la agenda política nacional, sobre la importancia de gobernar los *TIM*, al margen de los problemas coyunturales de índole económica y política nacional e internacional que prevalezcan, impulsando con ello, el debate público sobre el tema.
2. Impulsar la implementación de *La Estrategia* mediante su institucionalización dentro del marco jurídico existente. Para ello se propone analizar el marco jurídico que aplica sobre los *TIM*, con la finalidad de establecer propuestas para desarrollar una política que garantice el imperio del *Estado* sobre estos territorios, su gobierno y, una adecuada estructura de administración pública para su conservación y desarrollo sustentable.
3. Difundir la importancia de los *TIM* para la población en general, a fin de generar conciencia sobre la importancia de su conservación y desarrollo sustentable.

Capítulo 1. Marco teórico-conceptual

Para desarrollar el tema que nos concierne es menester establecer la diferencia y relación que existe entre *Estado*, gobierno y administración pública, ya que será a partir de esta categorización y correlación, como se propone abordar la situación actual de los *TIM*.

1. 1. Estado

El *Estado* es, como lo refiere Molina (2011), el “concepto central de la ciencia política” y designa “la forma de organización jurídico-política por antonomasia, nacida en Europa en el siglo XVI y que ha sido adoptada posteriormente de manera universal” (Molina, 2011, p. 48). Con la creación del *Estado* se buscó limitar la persistencia del conflicto social derivado de la dispersión del poder político (Bobbio, 2002, p. 565). En su origen el *Estado* moderno, requirió de tres premisas fundamentales para que se estableciera como forma de organización del poder: La unidad del mandato, la territorialidad del mismo y su ejercicio a través de un cuerpo calificado de ayudantes “técnicos” (Bobbio, 2002, p. 565).

Desde la perspectiva jurista, el *Estado* tiene tres elementos constitutivos: la soberanía, el pueblo y el territorio (Bobbio, 2001, p. 128). Georg Jellinek, sustituye la soberanía por el poder (Jellinek, 2002, p. 394), siendo este el elemento que, desde la perspectiva de la ciencia política, relaciona al *Estado* con la política (Bobbio, 2001, p. 102).

En la actualidad, este concepto puede tener dos sentidos, uno de *Estado-gobierno* que hace referencia a la organización gubernamental (el conjunto de gobernantes) y otro como *Estado-nación*, más amplio y que engloba al primero.

En el primer sentido, Cansino (2000) define al *Estado* desde una visión más restringida (*Estado-gobierno*) al referirse a éste como un “cuerpo político

caracterizado por ser una organización dotada de la capacidad para ejercer y controlar el uso de la fuerza sobre un pueblo determinado y en un territorio dado.” (Baca, 2000, p. 222) Para este autor el *Estado* se diferencia de la sociedad por ser “una organización montada sobre un núcleo de poder, unificada por una suprema unidad de decisión e informada por una idea del derecho que se realiza en un sistema jurídico.” (Baca, 2000, p. 222) Si bien existen otras formas de organización política, el *Estado* es el resultado de lo que para este autor se denomina “una progresiva centralización del poder por una instancia cada vez más amplia, que termina por comprender el ámbito entero de las relaciones políticas”.

Esta forma de organización del poder, se ha especializado al grado de establecer interacciones y relaciones con prácticamente todos los ámbitos del quehacer de la sociedad.

Por otra parte, M. Duverger (1970) define al *Estado*, de manera más amplia (*Estado-nación*) como “una agrupación humana, una comunidad que se distingue de las otras por diversos criterios: los lazos de solidaridad son particularmente intensos, la organización es particularmente potente. La diferencia entre el *Estado* y otras agrupaciones humanas es más de grado que de naturaleza.” (Duverger, 1970, p. 45) El *Estado*, a decir de este autor, es la comunidad humana mejor organizada políticamente y más solidaria (Duverger, 1970, p. 50), pues en ella existe una clara y acentuada división del trabajo, tiene un sistema de sanciones mejor organizado, más amplio y completo que otros sectores y dispone de “mayor fuerza material para hacer ejecutar sus decisiones.” (Duverger, 1970, p. 46) De aquí la importancia de que posea el monopolio del uso de la fuerza y la relevancia que, para el *Estado*, tienen los medios materiales para ejercerla en pos de su soberanía¹.

¹ Como la policía, la marina armada o los ejércitos.

Así, el *Estado* “se yergue como la instancia última de decisión... [con] dos características [fundamentales]: la independencia y la supremacía.” (Baca, 2000, p. 688)

Para ambos sentidos, el concepto de *Estado* está ligado con el poder (Bobbio, 2001, p. 102) y la función de ocuparse de los problemas e intereses públicos (Parsons, 2007, p. 42).

Para efectos del presente trabajo utilizaremos el concepto en el sentido más amplio de *Estado-nación*.²

Entonces, el *Estado* “es definido como el portador de la *summa potestas* (el poder supremo)” (Bobbio, 2001, p. 102) y se caracteriza por su función, que es la de ocuparse de lo público³, mediante la concentración de poder, el poder soberano, siendo esta cualidad superior a la de cualquier otro poder al interior o exterior de su territorio. Este poder inalienable, imprescriptible e indivisible, se conoce como poder soberano.

Así, la soberanía o el poder soberano, se asume como aquel poder inalienable, imprescriptible e indivisible⁴, sobre el que se finca la autoridad, el poderío y la dominación del *Estado*.

Autores como Guerrero (Baca, 2000, p. 687) se refieren a la soberanía como “el manto protector que cubre el destino del *Estado*”, haciendo hincapié en que es “el más alto poder dentro del *Estado*, reflejo de la voluntad de quienes habitan un determinado territorio, incluido su espacio aéreo y marítimo.”

² El acápite del artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se refiere al “*Estado*” como la *federación, estados, Distrito Federal y municipios*, de tal suerte que cuando se evoca al *Estado* mexicano, se hace referencia a dichos elementos.

³ Por público se entienden aquellos asuntos de interés general (Aguilar, 2000, p. 34), abiertos al debate, la opinión, la crítica y a la decisión compartida, que además están sujetos a revisión y sanción.

⁴ Al que nos referimos al inicio de este capítulo

Se trata de un concepto clave para comprender el *Estado* moderno, que encierra distintos valores, históricos, sociales, políticos, culturales y económicos, dentro de un ámbito espacial tan amplio como lo son las fronteras y límites de acción de su poder. Además, determina las relaciones entre este último, sus gobernados y los estados vecinos, teniendo como marco de referencia el bienestar de la sociedad y la integridad del *Estado*. Esta integridad es la base para el presente trabajo, ya que el *Estado* no puede entenderse por partes sino en su unidad territorial y en su capacidad para gobernar en todo su territorio.

La soberanía es entonces una fuerza que se dirige hacia el objetivo del *Estado*, que debe ser el bien común, el bien colectivo, el bien público, utilizando la ley como instrumento para ejecutar las acciones del *Estado*.

Así, la soberanía se asume como el poder supremo del *Estado*, frente a otros poderes, sin limitación tanto al interior como al exterior de sus fronteras, una potestad suprema (supremacía) hacia sus gobernados (al interior) dentro de su esfera territorial y una independencia frente a otros estados nacionales, condición que le permite tratar entre “iguales” en relación con estos.

Como todos los conceptos, el de soberanía es dinámico y se ajusta a las nuevas realidades, tanto al exterior como al interior de las naciones. Al modificarse las relaciones internacionales, ahora también definidas por nuevos mecanismos de interdependencia entre países derivados en parte de los nuevos problemas globales, en contextos donde los límites fronterizos tienden a desvanecerse como resultado, en cierta medida de los cambios climáticos y por otra, de los avances tecnológicos. Esta nueva realidad hace que la manera de conceptualizar la soberanía sea objeto de acaloradas discusiones y nuevos debates.

En este contexto, el concepto de soberanía es cuestionado por grupos de interés económico que lo consideran un obstáculo para lograr sus objetivos particulares.

Así, grupos de interés tales como los especuladores y desarrollistas inmobiliarios, desarrolladores turísticos, grandes compañías mineras y petroleras, desarrolladores de tecnología informática, empresas de telecomunicaciones, biotecnológicas y agroindustriales, buscan socavar el concepto de soberanía del *Estado*, con el objeto de imponer sus intereses particulares sobre los generales y el bien común⁵. Argumentos como el hecho de que la soberanía del *Estado* es un freno a procesos de innovación e inversión tecnológica, libre mercado, integración transfronteriza o a la aceptación de jurisdicciones contenciosas internacionales, como por ejemplo, de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos o la Corte Penal Internacional, son aprovechados por detractores del *Estado* para disminuir su imperio con el inminente riesgo del derribo de las barreras que aún contienen aquellos intereses particulares que buscan imponerse sobre el bien general.

Por lo anterior, ante la necesidad de reforzar las bases que permitan alcanzar el principal objetivo del *Estado* que es el bienestar común, surge la importancia de revalorar a la soberanía como un atributo del *Estado* que le permita mantener la dirección, recobrando con ello el sentido del poder soberano. Que en el caso de México, recae en el pueblo y de este en el gobierno.

Desde esta perspectiva, adquiere plena vigencia el concepto de soberanía como elemento para la discusión en torno al tema de los *TIM*, al ser éste un poder del que se debe auxiliar el *Estado*, tanto en la acción como en el discurso, con el fin de confrontar a grupos de poder económico que ponen en peligro al bien común.

Esta vigencia se limita a desarrollar un modelo de soberanía fundado en el consenso, que permita al *Estado* justificar con fundamento democrático su acción, mediante el desarrollo e implementación de políticas públicas que faciliten conciliar

⁵ Algunas empresas promueven su “certificación” como socialmente responsables y/o amigables con el ambiente, sin embargo por su naturaleza, el interés particular priva por encima del público.

los intereses de particulares con los generales e imponer, cuando sea necesario, su imperio.

De la presente argumentación se advierte que el concepto de soberanía tiene gran relevancia, ya que justifica el poder del *Estado* en un territorio dado que, al ser sostenido por la fuerza de las normas jurídicas, facilita su actuación a través del poder que le otorgan las leyes, emanadas de la voluntad general, para imponer limitantes a otros estados o poderes distintos al *Estado*, evitando con ello, que actúen en un territorio determinado, como lo es el insular, previniendo así la pérdida de soberanía sobre los *TIM* y con ello, los beneficios que éstos puedan proveer para la sociedad. De tal manera que al perder la capacidad de actuar sobre un territorio originalmente parte de un *Estado*, como lo son los *TIM*, se desaprovecha la posibilidad de dirigir el poder soberano del *Estado* hacia el bien común, perdiéndose con ello, parte del objeto mismo de su existencia.

En México, de acuerdo con lo previsto en el artículo 39 de la CPEUM, la soberanía nacional reside en el pueblo.⁶ Sin embargo, esta “fuerza” soberana se encuentra, mediante la elección de gobernantes, transferida al gobierno.

Un elemento constitutivo del *Estado* es el territorio, entendido éste como el ámbito espacial de validez del orden jurídico del *Estado* (Cabada, 2005).

El territorio se convierte entonces en el espacio físico sobre el cual se asienta el *Estado*, su gobierno, donde se ejerce su acción la administración pública, el lugar en el que se asienta la población. Al hablar de espacio, nos referimos a sus “tres dimensiones, terrestre, marítima y aérea.” (Examen, 2013, p. 42) De aquí su importancia.

⁶ *Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este.* Tomado del artículo 39 de la CPEUM.

Si bien el concepto de territorio empieza a desdibujarse, como resultado tanto de actividades humanas (avances tecnológicos, internet) como naturales (el cambio climático), es difícil pensar en un *Estado* sin territorio. Es más, hoy en día siguen surgiendo conflictos bélicos originados por deseos de expansión hacia nuevos territorios con recursos naturales o ubicaciones estratégicas para el desarrollo de proyectos. Por ello mantener la integridad del territorio sigue siendo una de las prioridades para los órganos del *Estado*⁷.

La pérdida de territorio, ya sea de manera física o por la incapacidad para que el *Estado* lleve a cabo sus funciones, conlleva a la reducción de la autoridad, a una merma en el mando y por tanto a un riesgo de fractura del poder soberano del *Estado*, en pocas palabras son causa para un *Estado* fallido⁸. Garantizar que la acción del *Estado* llegue hasta los lugares más alejados del poder central, como lo son los *TIM*, es condición estratégica para mantener el poder mismo del *Estado*.

De acuerdo con la CPEUM el territorio mexicano está conformado por⁹:

1. Las partes integrantes de la Federación (los estados y el Distrito Federal);
2. El de las islas incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
3. El de las islas Guadalupe y las Revillagigedo, situadas en el Océano Pacífico;
4. La Plataforma Continental y los Zócalos Submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
5. Las aguas de los mares territoriales en las extensiones y términos que fija el derecho internacional y las marítimas interiores; y,
6. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional.

⁷ De acuerdo con Heller (2002), se entiende por órganos del *Estado* aquellos elementos que siendo parte de la organización estatal, les corresponden las funciones de legislación (creación), ejecución y jurisdicción, del marco normativo del *Estado*.

⁸ El *Estado* fallido de acuerdo con Santos, G. (2009) es un término ambiguo e “impreciso” que se puede referir a aquel *Estado* en el que no hay un gobierno efectivo o también a un *Estado* débil en el cual el gobierno central tiene poco control práctico sobre su territorio.

⁹ Artículo 42 de la CPEUM.

Esto significa una superficie territorial de 1, 964,375 kilómetros cuadrados (INEGI, 2010) de los cuales 1, 959,248 kilómetros cuadrados corresponden a la superficie continental (INEGI, 2010) y 5,127 kilómetros cuadrados a la superficie insular (INEGI, 2010), que por su ubicación, brindan al territorio mexicano, 11,122 kilómetros de litorales o zonas costeras¹⁰. Por su parte, el territorio continental así como el insular, generan en su conjunto una superficie marítima adicional de territorio, sobre la cual México ejerce su soberanía de 3, 149, 920 kilómetros cuadrados (INEGI, 2010), lo que equivale a 1.6 veces la superficie continental e insular juntas. Esto ubica a México en el noveno lugar en el mundo por su Zona Económica Exclusiva (ZEE) (Examen, 2013, p. 42).

Sumados ambos territorios, terrestre (tanto continental como insular) y marítimo, que incluye el mar territorial y la ZEE¹¹, los Estados Unidos Mexicanos (en adelante México), cuentan con un territorio de 5, 114,295 kilómetros cuadrados (INEGI, 2013).

Cabe destacar que las longitudes extremas del territorio nacional hacia Oriente y Occidente son referidas a puntos específicos sobre *TIM* (Isla Guadalupe-Occidente/ Isla Cozumel-Oriente) (INEGI, 2010).

Un tema relacionado con el concepto del territorio es el de *territorialidad*.

Para efectos del presente ensayo, territorialidad se refiere a aquella estrategia por medio de la cual los individuos o grupos de individuos, detentan el control de un área geográfica determinada, en términos del acceso y uso de los recursos que se encuentran en dicho espacio. Espacio que crea derechos y obligaciones.” (Alvarez

¹⁰ 7,828 kilómetros en el Océano Pacífico y 3,294 en el Golfo de México y Mar Caribe. (Examen, 2013, p. 42)

¹¹ Cabe destacar que sobre el mar territorial (12 millas náuticas mar adentro, contadas a partir de la línea de costa) se ejerce soberanía total, esto es “aplican las mismas leyes que en el territorio continental” no solo derechos soberanos respecto de los recursos naturales que allí se encuentran y el libre tránsito de embarcaciones mexicanas (INEGI, 2013). Mientras que en la ZEE (200 millas a partir de la línea base, que es el límite exterior del mar territorial), solo se ejercen derechos soberanos sobre los recursos naturales y el libre tránsito de embarcaciones mexicanas.

& Sevilla, 2012, p. 84) Así, el arraigo, entendido como el sentido de pertenencia basado en el espacio que se ocupa, es parte fundamental del sentimiento de territorialidad.

Como bien describen Álvarez y Sevilla (2012), la relación entre individuos basada en la “apropiación” que por su naturaleza, requiere que quienes posean el territorio y sus recursos, deban excluir a los demás del uso y goce de dichos recursos, es “fuente constante de conflicto.” (Alvarez & Sevilla, 2012, p. 84).

La territorialidad es un concepto fundamental para el análisis del tema en cuestión, toda vez que una de las razones por las que el *TIM* no es parte de la discusión nacional, está relacionada con la falta de apropiación o sentido de pertenencia, que sobre estos tiene la sociedad en general. Al no sentir que los *TIM* son parte del territorio nacional, por las razones que sean, su “dominio tiene un carácter negativo”¹², por lo que a la sociedad y por ende, al gobierno, no le importa su gobierno y conservación.

Bajo este marco, es importante definir lo que se entiende por *TIM*, éste hace referencia a los arrecifes, cayos e islas que se encuentran en los mares adyacentes a las costas mexicanas, así como las islas Guadalupe y el Archipiélago Revillagigedo en el Océano Pacífico¹³.

Conviene puntualizar que el concepto de *TIM* se retoma del propuesto en *La Estrategia*, y se refiere al término genérico para reconocer una serie de elementos que forman parte del territorio nacional, específicamente a los previstos en las fracciones II y III del artículo 42 de la Constitución.

A continuación se delimita el significado de arrecife, cayo e isla.

¹² Este carácter se hace evidente entre los internos del penal y sus familias asentadas en el territorio de islas Marías, que como bien lo comentan Álvarez y Sevilla (2012), al no tener un sentido de pertenencia a esas islas, explotan de manera irracional sus recursos naturales.

¹³ Artículo 42 de la CPEUM.

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), define a los arrecifes de dos maneras, la primera como una estructura rocosa, frecuentemente coralina, ubicada en el fondo marino, que por su poca profundidad representa un riesgo para la navegación (INEGI, 2007, p. 5) y, la segunda, como “una estructura rocosa frecuentemente coralina que emerge de la superficie del mar o que se encuentra a muy poca profundidad y está situado alrededor de las costas o islas” (INEGI, 2011, p. 4). Por su parte, *La Estrategia* lo define como una subcategoría insular de dos maneras:

1. Como una estructura rocosa generalmente coralina que emerge sobre el nivel del mar, situado usualmente cerca de las costas (SEMARNAT, INE, CONANP, SEGOB, SEMAR y GECI A.C., 2012, p. 14); o,
2. Como una cresta calcárea submarina que sobresale del nivel del mar. Está formada por colonias de corales, de algas calcígenas y de algunos otros organismos. Se presentan en los mares cálidos tropicales (SEMARNAT, INE, CONANP, SEGOB, SEMAR y GECI A.C., 2012, p. 111).

Cayo es definido por el INEGI como “porción de tierra firme arenosa o coralina, baja y plana que aflora en el mar” (INEGI, 2011, p. 4). Este concepto es también definido por *La Estrategia* como una subcategoría insular, con dos significados muy parecidos entre sí:

1. Como una porción natural de tierra baja y plana formada por el embate de las olas sobre una plataforma coralina, constituida por arena y fragmentos de coral. Está por encima de la marea alta, cubierto en ocasiones con mangle (SEMARNAT, INE, CONANP, SEGOB, SEMAR y GECI A.C., 2012, p. 14); o,
2. Como una isla arenosa, rasa, frecuentemente anegadiza y cubierta en ocasiones de mangle (SEMARNAT, INE, CONANP, SEGOB, SEMAR y GECI A.C., 2012, p. 111).

Por su parte, de acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR), una isla “es una extensión natural de tierra, rodeada de agua, que se encuentra sobre el nivel de ésta en pleamar¹⁴”. Para efectos legales, esta es la definición oficial de isla en México, dado que los Tratados Internacionales suscritos por el Presidente de la República y ratificados por el Senado, como lo es esta Convención, se consideran Ley Suprema de toda la Unión¹⁵. Siendo éste, el único de los tres conceptos (arrecife, cayo e isla) que está claramente definido por el marco legal en México.

Sin embargo, *La Estrategia* se aventura más allá y amplía la definición de la CONVEMAR agregando a ese texto lo siguiente:

“Incluye pequeñas porciones de tierra rodeadas de agua de manera permanente, así como estructuras masivas escarpadas que se encuentran emergidas permanentemente. Dentro de este término se incluyen a los arrecifes y cayos.” (SEMARNAT, INE, CONANP, SEGOB, SEMAR y GECI A.C., 2012, p. 113)

Al referirse a estructuras masivas escarpadas, busca ampliar la definición de tal suerte que se incluyan los islotes como el de Roca Partida que se encuentra en el Archipiélago Revillagigedo o el Punta Elefante, separado por un brazo de mar de la Isla Guadalupe y que es el punto más occidental del territorio nacional¹⁶.

Por su parte, el INEGI define isla de dos maneras, la primera como extensión natural de tierra rodeada de agua que se encuentra permanentemente emergida y la segunda, bajo el término de “elemento insular”, con lo cual incluye en una definición todas las subcategorías de islas. Definiendo a este como aquella extensión de tierra situada en los espacios marítimos, fluviales y lacustres, o que desde el punto de vista legal emerge en bajamar (INEGI, 2011). Esta última definición evidencia la existencia de islas tanto en el mar como en los cuerpos de agua interiores y al referirse que “desde el punto de vista legal se incluyen a las

¹⁴ Pleamar se refiere al ascenso máximo de la marea.

¹⁵ Artículo 133 de la CPEUM.

¹⁶ La longitud extrema occidental de México es 118°22'00'', INEGI (INEGI, 2010)

que aparecen en bajamar”, se refiere también a los arrecifes y cayos, con lo que amplía el alcance del concepto.

Cabe destacar que cuando se hace referencia a un archipiélago se entiende por este un “grupo o conjunto de islas diseminadas en el mar, que se hallan cercanas entre sí. [Que] Son de un mismo origen y de una misma estructura geológica. [Y de los que] Se distinguen tres tipos: coralinos, volcánicos y continentales.” (SEMARNAT, INE, CONANP, SEGOB, SEMAR y GECI A.C., 2012, p. 111)¹⁷

Para efectos del presente trabajo nos interesan las islas situadas en espacios marítimos ya sean cerca de la costa o con características oceánicas, independientemente de su origen geológico, así como todas sus subcategorías.

El *TIM* tiene gran importancia desde el punto de vista territorial, en particular las islas. Si bien éstas ocupan una superficie de poco más de cinco mil kilómetros cuadrados, generan como resultado de lo establecido por la CONVEMAR y asimilado en la legislación nacional a través de la Ley Federal del Mar, más de la mitad de la ZEE mexicana. Si se sumara el territorio de las doce islas mayores de México, se triplica el territorio del Distrito Federal y se supera al del *Estado* de Tlaxcala (Reyes, 1998, p. 13).

Existe un catálogo de la Secretaría de Gobernación publicado en 1981, que describe la existencia de 239 cayos e islas. Sin embargo, *La Estrategia*, hace referencia a un nuevo Catálogo del Territorio Insular concluido en 2011 y que actualmente se encuentra en revisión, en el cual participaron entre otros el INEGI y la Secretaría de Marina-Armada de México (SEMAR), donde se reconoce oficialmente que México cuenta con más de 2,500 islas, cayos y arrecifes, lo que equivale 10 veces más lo previsto en el catálogo publicado en 1981, situación que

¹⁷ Definición que es compartida por el INEGI (INEGI, 2011, p. 4)

demuestra una falta de coherencia entre ambos documentos¹⁸. Esto evidencia, entre otras cosas, el desinterés hacia los *TIM* por parte de la Administración Pública Federal (APF) que ignoró la existencia de 2,261 islas, cayos y arrecifes durante al menos treinta años. De estas, al menos 300 podrían tener utilidad económica (Camacho, 2013, p. 2).

Sobre la población que habita las islas, se puede afirmar que de acuerdo con el INEGI son 82 las islas pobladas (INEGI, 2013). Sin embargo, al establecer cuánta población habita las islas, aparecen discrepancias entre dependencias y entidades de la administración pública federal, para el INEGI en los *TIM* existe una población permanente de 294,855 personas (INEGI, 2013), mientras que para el Secretario de Marina son 618,930 habitantes (Examen, 2013, p. 42). Esta discrepancia hace patente, la falta de comunicación o acuerdo¹⁹ que existe entre algunas dependencias y entidades gubernamentales relacionadas con la administración de estos territorios.

De no contar con los *TIM* del Pacífico, Golfo de México y Caribe, México perdería gran parte de su territorio, incluido el control de las principales zonas de exploración y explotación de crudo en el Golfo de México, zonas pesqueras de atún y otros pelágicos de interés comercial en el Pacífico, así como el control de algunas de las principales vías marítimas internacionales. De allí parte de la importancia que tienen para México los *TIM*.

Adicionalmente, la ubicación de estos territorios (principalmente los de carácter oceánico), ha sido estratégica para labores de patrullaje y vigilancia tanto oceánica como costera, al ser base para apostaderos de parte importante de la Flota Naval Mexicana en ambos litorales, convirtiéndose también en sitios clave para

¹⁸ El INEGI refiere más de tres mil islas en la ZEE, sin considerar las de ríos, lagos, lagunas y presas (INEGI, 2013) Por otra parte, Camacho (2013) refiere que si se suman las barras insulares y peñones emergidos, la cifra llega a 3,067 (Camacho, 2013, p. 2).

¹⁹ Por lo menos en el discurso.

garantizar el Estado de derecho en el mar y procurar la seguridad e integridad del territorio nacional.

1. 2. Gobierno

El gobierno se refiere al conjunto de personas u órganos que ejercen de manera institucionalizada el poder político y que con sus acciones determinan la orientación política de una sociedad en un territorio dado (Bobbio, 2002, p. 710).

El objeto del gobierno es el de imponer reglas de conducta y tomar decisiones para mantener la convivencia y la paz social. El gobierno funciona entonces, como medio de contención²⁰ de las rivalidades entre comunidades políticas disímiles tanto al interior del *Estado* como hacia el exterior del mismo.

Hacer que el gobierno actúe con eficiencia y eficacia sobre todo el territorio de un *Estado* es fundamental para mantener su imperio. De aquí su relación con los *TIM*. Es estos territorios aislados y alejados del centro del poder, los que demandan una atención especial. La población asentada en ellos, demanda formas de organización que les permitan mantener el orden público y garantizar el *Estado* de derecho en estos territorios y los mares adyacentes.

La necesidad de un gobierno eficaz, efectivo y adaptado a las particularidades que tienen los *TIM* es uno de los temas que se abordarán más adelante.

Cabe destacar que el gobierno no abarca todas las esferas del *Estado*, sino que describe fundamentalmente a los órganos que se encuentran en la cúspide del poder del *Estado*, en particular, hace referencia al poder ejecutivo (Pasquino, 2011, p. 226).

²⁰ Haciendo uso de manera equilibrada del consenso y la fuerza.

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la forma de gobierno en México se constituye en:

“Una República representativa, democrática, federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación...”²¹

El ejercicio de dicha soberanía no es un atributo que el pueblo pueda ejercer de manera directa, para ello se requiere de un cuerpo institucional que permita su atención, orden y efectiva aplicación. Para ello, la legislación mexicana prevé la transferencia de este poder soberano del pueblo al gobierno, mediante un mandato constitucional surgido de las urnas. De esta manera, el pueblo transfiere el poder soberano que le confiere la Constitución, a los órganos de gobierno.

La CPEUM propone la manera como se organiza dicha “institucionalidad” y establece que es “por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores...”, como se ejerce la soberanía²².

De tal suerte que en México, el depositario de la soberanía nacional para efectos prácticos es el gobierno. Tanto en el ámbito federal como en el estatal (y en su caso, el Distrito Federal).

Este poder supremo se divide para su ejercicio en ejecutivo, legislativo y judicial²³.

Dos conceptos asociados al gobierno son los de gobernabilidad y gobernanza, ambos ligados a las relaciones (complejas) existentes entre las instituciones públicas y su contexto o entorno socio-ambiental. Estos conceptos tienen una

²¹ Artículo 40 de la CPEUM.

²² Artículo 41 de la CPEUM.

²³ Artículos 49, 116 y 122 de la CPEUM.

relevancia más de carácter práctico que teórico e implican, un alto nivel de compromiso entre las partes relacionadas.

Por *governabilidad* entendemos “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidades del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz.” (Baca, 2000, p. 283)

En tanto que el concepto de *governanza* se relaciona con el ejercicio y la coordinación del control de las decisiones, que requiere necesariamente de un marco ampliamente aceptado, que permita institucionalizar la interacción entre diversos grupos o actores con intereses comunes (públicos o privados), con las mismas o distintas visiones de cómo alcanzar dichos intereses, de tal manera que puedan negociar la forma de tomar decisiones y ejercer el poder, minimizando al máximo el conflicto (Brenner, 2010, p. 285).

Así la *governanza* se desarrolla en un contexto en el cual el *Estado* sufre “un proceso de desplazamiento del núcleo de la esfera pública” (Caldera, 2012, p. 147), en que el control jerárquico del gobierno, ha dado paso a esquemas de mayor cooperación entre el propio *Estado* y los actores no estatales en una lógica de redes de decisión mixtas (Caldera, 2012, p. 147).

Desde la publicación de la CPEUM en 1917, no ha existido una política de *Estado*, que aborde el gobierno de los *TIM*. Esta situación, pone en evidencia la falta de interés que el *Estado* mexicano ha mantenido sobre estos territorios.

Si bien de manera orgánica (y por tanto sin integración a otras políticas) y sectorial se han desarrollado políticas que de forma parcial y errática actúan sobre los *TIM* (tal es el caso del Estatuto de las Islas Marías), pasaron casi cien años sin que se desarrollara un instrumento que permitiera al *Estado* mexicano ejercer su soberanía sobre estos territorios.

Si bien la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece facultades de tipo administrativa para la Secretaría de Gobernación, no se definen atribuciones relacionadas con el gobierno de los *TIM*. Como se verá más adelante, la legislación nacional no prevé una dependencia o entidad gubernamental que sea responsable del gobierno de los *TIM*.

En febrero de 2012 se publicó *La Estrategia*, siendo el primer esfuerzo del gobierno mexicano, a iniciativa de un grupo de interés relacionado con el manejo y conservación de las islas, que ha caído en el olvido y el desinterés del gobierno en turno, pese a que integra a los actores de gobierno más relevantes relacionados con la administración de los *TIM*.

Si bien *La Estrategia*, se enfoca más a la administración de los recursos naturales que se encuentran en los *TIM*, prevé en algunos apartados la importancia de la “gobernanza” como mecanismo que garantiza el manejo y conservación de estos territorios. Sin embargo, no logra establecer con claridad un órgano que de atención a las necesidades de gobierno de los *TIM*, ni a escala local o regional y mucho menos nacional. Esta es una de las principales debilidades que presenta *La Estrategia*.

Un origen probable de esta falta de atención sobre las instituciones de gobierno, puede derivarse de que este instrumento de política, fue resultado de una iniciativa proveniente de la sociedad civil, en particular de grupos asociados a la conservación de la naturaleza, más que de un genuino interés del *Estado*, a través de sus órganos de gobierno por atender el tema. Lo que también se asocia, con el olvido político al que se ha sujetado este instrumento.

En el Capítulo 4, se abordará con mayor detalle la relación del gobierno y los *TIM*.

1. 3. Administración Pública

El concepto de administración pública ha acompañado a la dirección de los asuntos públicos a través de la historia. De acuerdo con Omar Guerrero (2000), tiene su antecedente en el siglo XVIII, bajo el concepto de *policía* entendida como aquella virtud de la que dependía el *Estado*, por la cual son administradas con inteligencia todas las cosas de las que depende la felicidad de sus habitantes (Baca, 2000, p. 1).

La palabra administración remite “a la idea de dirigir, coordinar el conjunto de actividades para llevar a feliz término los objetivos de una empresa, o la colaboración entre diversos individuos para la consecución de un fin común.” (Cardozo, 2006, p. 20) Mientras que lo público, de acuerdo con Parsons (2007), hace referencia a “aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes.” (Parsons, 2007, p. 37) Así, la integración de ambos conceptos, bajo el término de administración pública nos remite a la función de dirección, que le permite al *Estado*, mantener el orden y alcanzar el bienestar de la sociedad, cuyo objetivo particular es “la satisfacción de necesidades de carácter público” (Caldera, 2012, p. 20).

Existe una diferencia entre la administración pública y la privada, que estriba en que la primera además de ser un atributo exclusivo del *Estado*, está dirigida a la satisfacción de las necesidades colectivas (vía servicios públicos, comunitarios o colectivos) (Cardozo, 2006, p. 24) y a la búsqueda del bienestar común, mientras que la segunda busca satisfacer necesidades o intereses particulares. Además, a diferencia de la administración privada, los objetivos de la administración pública son establecidos por “otros elementos del sistema político fuera del control de los administradores; sus operaciones no se rigen por las leyes del mercado, ni dependen de sus resultados [medidos] en pérdidas o ganancias” (Cardozo, 2006, p. 25).

Así, tenemos que la administración pública es un atributo exclusivo del *Estado*, cuyo ámbito de acción se circunscribe a la esfera de lo colectivo (público), mediante la intervención de las estructuras ejecutivas del gobierno. Su cualidad principal consiste en la capacidad para dirigir todas las acciones de gobierno, esto quiere decir que la administración pública se convierte en el instrumentador de la voluntad del gobierno con el objetivo de producir bien común. Como lo refiere Myriam I. Cardozo (2006), la administración pública es “la cara visible del gobierno” (Cardozo, 2006, p. 25).

La administración pública es en sí misma un mecanismo de protección para el cumplimiento de los objetivos propuestos por el gobierno, al considerar el “conjunto de decisiones y acciones complejas, orientadas a obtener resultados, que concreten la capacidad de gobernar para la persecución manifiesta del bienestar social” (Cardozo, 2006, p. 23). Esta condición de “función”, busca facilitar el desarrollo humano mediante la acción del *Estado*, que si bien está investida de autoridad, no la ejerce de manera ordenante (ya que no es voluntad activa), sino de forma ejecutora (al ser ejecutiva). Visto de esta forma, la administración pública se limita al “conjunto de actividades directamente preordenadas [por el gobierno] para la concreta persecución de las tareas y de los fines que se consideran de interés público o común en una colectividad o en un ordenamiento estatal” (Bobbio, 2002, p. 12).

Esta forma de conceptualizar la administración pública se ajusta a la definición moderna prevista en el Diccionario de la Política de Bobbio (2002), como aquel “aparato de funcionarios que tienen la tarea de... [poner] en... funcionamiento los servicios públicos, dando cumplimiento a las decisiones del gobierno” (Bobbio, 2002, p. 711). De aquí que Woodrow Wilson la denominara también como “el gobierno en acción” (Caldera, 2012, p. 22).

Por su parte, el reconocido teórico de la administración pública, Omar Guerrero (2000) propone que esta disciplina implica a “la autoridad común que ejecuta las leyes de interés general que se estatuyen sobre las relaciones necesarias de cada administrado con la sociedad y de la sociedad con cada uno de ellos; así como sobre las personas, los bienes y las acciones, como interesantes al orden público.” (Baca, 2000, p. 2)

El Capítulo III de la CPEUM que regula lo relativo al poder ejecutivo, hace referencia a la administración pública en México. En su artículo 90 establece que: “La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso...” (H. Congreso de la Unión, 2013) Esto se refiere a que las funciones administrativas que corresponden a la Federación se concentran en ramos centralizados y empresas de carácter paraestatal que para entrar en funciones, deben regirse por lo que establezca el Congreso a través de las leyes que para tal efecto determinen (siendo el ejecutivo el responsable de desarrollar sus respectivos reglamentos).

Como se expuso en el apartado anterior, para el caso de las políticas relacionadas con los *TIM*, la sociedad civil ha sido determinante para posicionar el tema en la arena política. Si bien su participación se ha enfocado a temas relacionados con la conservación de la biodiversidad de estos territorios, generando importantes avances en la materia, no ha logrado ampliar los alcances de la discusión, tanto en lo relativo a temas (actividades económicas distintas a la pesca y la conservación, gobierno insular, poder naval) como en lo que respecta al posicionando del tema en la opinión pública nacional. Sin embargo su intervención e involucramiento ha sido fundamental para lograr los avances que en política pública y atención a los *TIM* se tienen en México, como lo demuestra la integración de *La Estrategia*, primer instrumento de planeación y participación activa del gobierno sobre el tema en años recientes. *La Estrategia*, se considera entonces la primera política pública insular mexicana.

Entonces, el concepto de política pública es fundamental para construir un marco teórico robusto sobre la administración de los *TIM*.

En la actualidad el *Estado* se enfrenta a “gobernar en contextos políticos plurales y autónomos, de alta intensidad ciudadana y con graves problemas sociales irresueltos, [que le exigen] dos requisitos fundamentales: gobernar por políticas y gobernar con sentido público.” (Aguilar, 2000, p. 30) Estos dos elementos son la base de lo que se denominan políticas públicas.

Si bien la política puede tener distintos sentidos, retomando lo propuesto por Maurice Duverger, en su sentido amplio “se define por el poder, es decir, por un poder material legitimado por un sistema de creencias: [visto así] todo poder es entonces político.” (Duverger, 1970, p. 32) Mientras que en un sentido restringido “se le relaciona con los asuntos públicos.” (Duverger, 1970, p. 32) Para efectos de la definición de política en nuestro contexto, recurriremos a Norberto Bobbio, quien propone que la política es un término que “se emplea comúnmente para indicar la actividad o el conjunto de actividades que de alguna manera tienen como término de referencia el *Estado*.” (Bobbio, 2002, p. 1215).

Por público²⁴ se entienden aquellos asuntos de interés general (Aguilar, 2000, p. 34), abiertos al debate, la opinión, la crítica y a la decisión compartida, que además están sujetos a revisión y sanción. *Grosso modo*, las políticas públicas buscan resolver problemas públicos, tomando en cuenta aspectos políticos y técnicos (Cardozo, 2006, p. 25). Se refieren a un proceso de toma de decisiones en el que se interrelacionan las demandas de la sociedad y las acciones del gobierno, al “incorporar la opinión, participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes.” (Aguilar, 2000, p. 36).

²⁴ Además de lo propuesto por (Parsons, 2007).

La política pública se refiere entonces, a la nueva manera como el *Estado* a través del gobierno enfrenta “lo público y sus problemas” (Parsons, 2007, p. 31).

De esta manera las políticas públicas se convierten en las líneas de acción que definen las actividades de la administración pública. Esta forma de acción de gobierno, a través de la administración pública, tiene como característica particular contar con un mecanismo de retroalimentación que proviene de la respuesta que la sociedad tiene frente al ejercicio de gobierno. Así, para autores como Canto (2000), las políticas públicas tienen dos connotaciones, la primera resultado de la ejecución de la decisión política y la segunda, resultado de la confrontación de la sociedad frente a la decisión o indecisión política (Baca, 2000).

Es importante discutir sobre la hechura de las políticas públicas en México y su relación con los *TIM*. En ciencia política existe toda una teoría sobre políticas públicas, incluida su hechura, como lo demuestran autores tales como Luis F. Aguilar (2000) y W. Parsons (2007). Si bien el gobierno mexicano debería adoptar de manera sistemática alguna o algunas de las fórmulas teóricas para elaborar y desarrollar políticas públicas, la realidad dicta lo contrario. En México, la mayoría de las acciones de gobierno responden sustancialmente a la elaboración de políticas sectoriales desarticuladas entre sí y a la atención de necesidades de ciertos grupos de interés económico vinculados con el poder o en ocasiones a la desafortunada improvisación, en vez de a un verdadero proceso de planificación proactiva y desarrollo de políticas públicas como tal.

El caso de las políticas públicas asociadas con los *TIM* no es la excepción. Desde la publicación de la CPEUM en 1917, no ha existido una política de *Estado*, que aborde el gobierno de los *TIM*. Si bien de manera orgánica (y por tanto sin integración a otras políticas) y sectorial se han desarrollado políticas que de forma parcial y errática actúan sobre los *TIM* (tal es el caso del Estatuto de las Islas Marías), pasaron casi cien años sin que se desarrollara un instrumento que permitiera al *Estado* mexicano ejercer su soberanía sobre estos territorios. Fue

hasta febrero de 2012 que se publicó *La Estrategia*, que a iniciativa de un grupo de interés de la sociedad civil, que desafortunadamente ha caído en el olvido y el desinterés del gobierno en turno, pese a lo acertado de la iniciativa.

Como se ha descrito, un elemento fundamental para la hechura de las políticas públicas, pilar para el establecimiento de una política de *Estado* respecto de los *TIM*, es la sociedad civil.

Por sociedad civil se entiende lo contrario al *Estado* (Bobbio, 2001, p. 39). Jeffrey C. Alexander (2000), propone que la sociedad civil es un ámbito propio de individuos o instituciones distinto al del *Estado*, aunque actualmente también se le diferencia del mercado y de otras esferas sociales (Baca, 2000, p. 700).

Por otra parte, Herman Heller (2002), propone que la sociedad puede entenderse como el juego, “libre de poder”, donde todas las fuerzas son iguales por lo que no puede justificarse en el fondo a poder alguno (Heller, 2002, p. 154).

La concepción de sociedad civil que más se ajusta al presente trabajo no entra en franca dicotomía con el *Estado*, al contrario, está relacionada con un proceso de “reapropiación” del *Estado* por parte de la sociedad civil mediante su socialización “a través del desarrollo de las diversas formas de participación” (Bobbio, 2001, p. 67) en la hechura de políticas públicas”, que es la manera como la sociedad civil actual ejerce una influencia directa o indirectamente sobre el poder político.

En el caso de las políticas relacionadas con los *TIM*, la sociedad civil ha sido determinante para posicionar el tema. Si bien su participación se ha enfocado a temas relacionados con la conservación de la biodiversidad de estos territorios, generando importantes avances en la materia, no ha logrado ampliar los alcances de la discusión, en particular, en la opinión pública nacional. Sin embargo su intervención e involucramiento ha sido fundamental para lograr los avances que en política pública y atención a los *TIM* se tienen en México.

Por último, un instrumento de política que facilita a la administración pública la gestión efectiva de los territorios ubicados en los litorales, es el denominado Manejo Integrado de Zonas Costeras (MIZC), el cual permite establecer “sinergias” entre disciplinas y saberes distintos, para alcanzar un desarrollo humano incluyente, orientado a la restauración, conservación y protección de la base natural costera²⁵ y su patrimonio cultural, cuyo elemento distintivo es el enfoque integral. Todo esto bajo una perspectiva de cuenca, lo que facilita la comprensión y gestión de los problemas costeros asociados con el uso del suelo tierra adentro (Barragán, 2012, p. 15).

Este instrumento permite valorar y comparar a partir de diez “elementos estructurales” del subsistema jurídico-administrativo, de una determinada escala territorial de la administración pública, la situación de esos espacios costeros en relación con los objetivos del MIZC (Barragán, 2012, p. 29).

Los diez elementos estructurales a que se hace referencia son (Barragán, 2012, p. 29):

1. La política pública (voluntad);
2. La normativa (reglas);
3. Las competencias (responsabilidades);
4. El tipo y grado de convergencia de las instituciones públicas (la administración);
5. Los instrumentos o formas de intervención pública (las herramientas);
6. La oferta y tipo de formación de los gestores públicos vinculados al MIZC (los administradores);
7. El presupuesto y las inversiones públicas estatales implicadas (los recursos);
8. El conocimiento disponible para la toma de decisiones que afectan al litoral (la información);
9. La educación de los ciudadanos relacionada con la sustentabilidad (educación); y,

²⁵ Que a su vez es la base de todas las actividades productivas asociadas con la zona costera.

10. Los mecanismos de interacción para la toma de decisiones entre la administración pública y la ciudadanía (la participación).

Es importante considerar que el MIZC incorpora a su vez al manejo ecosistémico como criterio de base para la administración del territorio. El cuál se refiere al “manejo de los recursos naturales [que] integra la conservación de los ecosistemas insulares con la participación activa de los usuarios, reconociendo al ser humanos como parte constituyente de los sistemas ecológicos.” (SEMARNAT, INE, CONANP, SEGOB, SEMAR y GECI A.C., 2012, p. 40) Este criterio se empezó a utilizar recientemente en México y América Latina. *La Estrategia*, lo integra como uno de los “principios rectores” que deberán guiar el actuar de los tomadores de decisión y los actores sociales involucrados en el manejo de los *TIM*. Esta visión “integradora”, se considera la base para el desarrollo de propuestas políticas dirigidas a los *TIM*. En el Capítulo 4, se desarrolla de manera específica la relación de la administración pública y los *TIM*.

Capítulo 2. Contextualización y diagnóstico del problema

Para el año 2010, la población que habitaba los *TIM*, era de 618,930 habitantes (Aguirre, et al., 2010, p. 5), equivalente al 0.6% de la población nacional, la cual se distribuye en 144 islas habitadas (Aguirre, et al., 2010, p. 7), cuyas principales actividades económicas son la pesca, la minería y el turismo. Si bien existen otros sectores de la economía (transporte marítimo, comercio, construcción y otros servicios) que se relacionan con estos territorios, estos tres son los preponderantes (INEGI, 2013). En este apartado se describirán los antecedentes históricos con el objeto de poner en contexto al lector. Adicionalmente, se describirán dos cualidades que caracterizan a los *TIM*: su biodiversidad y su relación con el Poder Naval. Por último, se revisarán los tres principales sectores económicos asociados con los *TIM*: la pesquería, la minería y el turismo.

2. 1. Antecedentes históricos

En México la conciencia de territorialidad se ha limitado históricamente a los espacios continentales, sin embargo, como veremos a continuación la historia de la nación mexicana se relaciona estrechamente con los *TIM*.

Gracias al hallazgo de una flecha de la cultura Clovis con más de 11 mil años de antigüedad, en la isla de Cedros (SEMARNAT, INE, CONANP, SEGOB, SEMAR y GECI A.C., 2012, p. 16), ubicada frente a las actuales costas que se ubican entre Baja California y Baja California Sur, existen evidencias de presencia humana, uso y aprovechamiento de los recursos que ofrecen los *TIM* desde hace más de diez mil años. Esa isla fue habitada posteriormente por los indígenas Cochimíes, cultura actualmente extinta del territorio nacional.

Diversos grupos nativos de América del Norte, han dejado huella en las islas como los Cucapá (gente de agua o pueblo del río) frente a las costas de Baja California o los Seris en Sonora. Este último grupo, sigue teniendo presencia en los *TIM* del

Golfo de California, como lo evidencia su fuerte relación con isla Tiburón²⁶, ubicada frente a las costas del actual *Estado* de Sonora, la cual, hasta nuestros días, es propiedad comunal de dicha etnia (INEGI, 2013).

Cancún²⁷, Cozumel y Mujeres en el Caribe, Jaina y Carmen en el Golfo de México respectivamente, fueron *TIM* que también poseen evidencia de asentamientos o usos prehispánicos, particularmente relacionados con la cultura maya.

Cabe destacar que “la ruta de acercamiento entre Europa y América empezó por las islas del Caribe, las Antillas.” (Examen, 2013, p. 42). Por su parte, el primer contacto de los conquistadores europeos con el territorio que hoy ocupa México, se dio en dos puntos, Cabo Catoche e Isla Mujeres, seguida por la Isla de Cozumel. Islas como Carmen frente a laguna de Términos, Sacrificios, Verde y San Juan de Ulúa, éstas dos ubicadas frente al *Estado* de Veracruz (Reyes, 1998, p. 25) son importante referente para la conquista que los españoles emprendieran de la Mesoamérica.

También la imposición de la fe católica en territorio mexicano inició en una isla, con una misa celebrada en Isla Cozumel (Reyes, 1998, p. 13).

Si bien el principal imperio mesoamericano (los Mexicas o Aztecas) no tenía su sede en zonas costeras, sí ejercía su influencia en gran parte del Golfo de México desde una isla interior conocida con el nombre de Tenochtitlán (Reyes, 1998, p. 13). A partir de su arribo al islote de San Juan de Ulúa, Hernán Cortés, conoció la existencia de este imperio “insular” ubicado tierra adentro y supo de sus riquezas, después de recibir a los emisarios del cacique Gordo de Cempoala (Reyes, 1998, p. 13), por lo que decidió, inducido por la ambición de riqueza, adentrarse y conquistarlo.

²⁶ La isla más grande del territorio mexicano con una extensión de 1,200 kilómetros cuadrados, casi comparable al del Distrito Federal que es de 1,547 kilómetros cuadrados (INEGI, 2013).

²⁷ Originalmente Cancún, era una isla tipo barra de arena que por intereses ligados al desarrollo de la actividad turística en la región Caribe de México, se unió mediante “puentes” al territorio continental de la península de Yucatán, en el actual *Estado* mexicano de Quintana Roo.

La sed de conquista española no terminó con la caída del imperio Azteca, sino que continuó hacia el Occidente, lo que incluyó la exploración del mar del Sur y sus islas. Tal es el caso de las misiones de exploración que llevaron a cabo el propio Cortés y Nuño de Guzmán en el Pacífico Oriental (Alvarez & Sevilla, 2012, p. 19) que desembocarían, entre otras, en el descubrimiento del Golfo de California (o mar de Cortés), con sus innumerables islas, así como el de grandes archipiélagos como el de las Islas Marías, el Revillagigedo y las del Canal de California o también conocido como archipiélago del Norte, hoy territorio de Estados Unidos de América (EUA). Otros exploradores dieron cuenta de Islas oceánicas como Guadalupe y la Pasión, hoy conocida como Clipperton, esta última un territorio de ultramar francés. Cabe destacar que el último territorio conquistado por México a la corona española fue una isla frente a las costas de Veracruz: San Juan de Ulúa. Siglos después, el 23 de noviembre de 1825, incluso la consolidación de la independencia nacional, se lograría gracias a que el Capitán de Fragata Pedro Sáinz de Baranda y Borreyro, estableciera un bloqueo naval en un territorio insular, el castillo de San Juan de Ulúa (sobre el islote del mismo nombre), impidiendo con ello el reabastecimiento español, logrando su capitulación. (Examen, 2013, p. 53)

Con la independencia, México adquirió soberanía sobre las tierras y aguas que formaron parte de la Corona Española, incluidos los territorios insulares que fueran de la Nueva España, entre los que se encontraban la Pasión y el archipiélago del Norte.

Ya en la primera Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, se establecía de manera explícita que el territorio mexicano comprendía también las islas adyacentes al territorio continental, como se describe a continuación:

“Artículo 2. Su territorio comprende el que fue el virreinato llamado antes N.E, el que se decía capitanía general de Yucatán, el de las comandancias llamadas antes de provincias internas de Oriente y Occidente, y el de baja y alta California con los terrenos anexos e islas adyacentes en ambos mares. Por una ley constitucional se hará una demarcación de los límites [sic] de la federación, luego que las circunstancias lo permitan.” (IILSEN, Senado de la República, 2004, p. 105).

Al parecer la ley constitucional que haría la demarcación de los límites de la federación no se pudo concretar debido a la crisis política que se vivía en aquellos años que generó mucha inestabilidad en las instituciones de gobierno. Sin embargo, el hecho de que en una primera Constitución Federal se considerará ya a los *TIM* como parte fundamental del territorio es de suma relevancia, pues esto fue el inicio de diversas referencias explícitas a estos territorios en constituciones futuras²⁸.

Así, los territorios insulares, ya sean allende a las costas o en aguas interiores, han sido parte fundamental de la historia mexicana.

Años más adelante y con el fin de fomentar la productividad en el territorio nacional, la política de colonización facilitó el otorgamiento de títulos de propiedad en distintas porciones del territorio, que incluyó algunas islas.

Este deseo de ampliar los límites de los territorios nacionales más allá de su línea de costa, tuvo auge a mediados del siglo XIX, siendo particularmente promovido por EUA, que en 1856, con motivo de la creciente demanda de guano a nivel mundial, expidió la *Guano Act*, que establecía el derecho de cualquier ciudadano norteamericano que descubriera una isla guanera que no perteneciera o pareciera

²⁸ En las bases Orgánicas de la República Mexicana del 14 de junio de 1843, también se hace referencia a las islas adyacentes en ambos mares y, en la Constitución de 1917 además de la referencia general se incorpora una específica para la isla Guadalupe, las de Revillagigedo y la de la Pasión.

pertenecer a otro país, de registrarla en el *Departamento de Estado de EUA*, “quedando de esta manera bajo jurisdicción del gobierno norteamericano.” (González, 1997, p. 164) Esta ley le daría a los EUA mayor territorio ultramar al incorporar entre 1856 y 1898, 80 islas a su jurisdicción (González, 1997, p. 164). Sin embargo, muchas de estas islas eran para esas épocas *TIM*: Cayo Arenas (1869), Pájaros, Pérez y Chica del arrecife Alacranes y Cayo Arcas (1879) y Great Island mejor conocida como isla Holbox (1887) (González, 1997, p. 164). El gobierno mexicano tuvo que realizar gestiones ante el gobierno norteamericano para reivindicar estas islas, lo que se logró entre 1891 y 1899, con excepción de Holbox (Great Island), la cuál sería reivindicada para México hasta 1933 (González, 1997, p. 164).

Francia, en su afán expansionista, ejecutó una política similar a la de EUA y ocupó distintos territorios insulares en los mares del mundo, en las mismas épocas. Entre los territorios que ocupó Francia se encontraba la isla de La Pasión, hoy Clipperton (González, 1997, p. 164), que en aquel tiempo estaba bajo jurisdicción mexicana.

Por todo lo anterior, ante la amenaza de pérdida territorial por parte de potencias extranjeras, el gobierno mexicano incrementó los esfuerzos de exploración y colonización de las islas mexicanas, encargando a Antonio García Cubas, la elaboración de un “Islario nacional”, el cual se realizó entre 1899 y 1905. (Examen, 2013, p. 44).

Si bien, ya existían antecedentes del interés del *Estado* mexicano sobre los *TIM*, como lo demuestra la reivindicación de la posesión, en sus primeros años como nación independiente, de las Islas Marías, narrado por Álvarez y Sevilla (2012):

“Vicente Álvarez de la Rosa, se las rentó al gobernador de la nación en 1857, pero derivado de un incumplimiento de contrato le fueron retiradas en 1872, año en que le fueron dadas en propiedad

a José López Uranga, a quien se las confiscarían después por haber prestado servicio a Maximiliano de Habsburgo. Sin embargo, aprovechando una Ley de amnistía emitida por Juárez, le serían regresadas a López Uranga en 1878, vendiéndoselas en 1879 a Manuel Carpena por un monto de 45 mil pesos, iniciando así el aprovechamiento de las maderas preciosas y las salinas de las Marías. En enero de 1905, la viuda de Carpena, las revendió al gobierno federal por 150 mil pesos y el 12 de mayo del mismo año, Porfirio Díaz, las destinó al establecimiento de una colonia penal” (Alvarez & Sevilla, 2012, p. 22).

Si bien, en aquella época las islas eran vistas como territorios hostiles, alejados de la civilización y con una vocación para ser considerados cárceles, como lo evidencia también la designación de la isla interior de Mezcala, en el lago de Chapala como cárcel en la segunda mitad del siglo XIX (Documental: La isla de Mezcala, baluarte inexpugnable, 2007), esta percepción ha sido superada por la mayoría de los países, salvo México.

Esta apropiación de espacios naturales, relativamente vírgenes del territorio nacional, tuvo mayor ímpetu un año después de la expedición, en 1863, de la Ley de Terrenos Baldíos, que reconocía como baldío aquello que no ha sido destinado a un uso público por la autoridad, ni cedido a título oneroso o lucrativo a individuos o, corporaciones autorizadas para adquirirlos; esta Ley se modificó favoreciendo el acaparamiento de la tierra (ya que no se daba límite a la extensión de tierras) (Cabada, 2005, p. 28), empezando así, con la era de la especulación inmobiliaria en México, con particular relevancia en las zonas costeras del país.

Con la publicación de la CPEUM, en 1917, se da un reconocimiento institucional por parte del *Estado* mexicano a los *TIM*, al establecer en su artículo 42, su reconocimiento como parte integral del territorio nacional. El texto original de dicho artículo decía lo siguiente:

“Artículo 42. El territorio nacional comprende el de las partes integrantes de la federación, y además el de las islas adyacentes en ambos mares. Comprende asimismo, la isla Guadalupe, las de Revillagigedo y la de la Pasión, situadas en el Océano Pacífico.”
(IILSEN, Senado de la República, 2004, p. 379)

Este artículo se reformó el 18 de enero de 1934 (IILSEN, Senado de la República, 2004, p. 444), para suprimir a la isla de la Pasión, hoy Clipperton, como consecuencia de un laudo internacional que México acató por el que le cedió dicha isla a Francia.

Por su parte, el artículo 48 de dicho marco constitucional, que no ha sido reformado, determinó la jurisdicción de todos los *TIM*, aclarando que dependen directamente del Gobierno de la Federación, con excepción de “aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los estados” (H. Congreso de la Unión, 2013), situación que abre la pauta para que se desarrollen desde el gobierno central, políticas gubernamentales destinadas al manejo de la mayoría de los *TIM*, que se encuentran bajo su jurisdicción.

La colonización de los *TIM* fue resultado del interés por sus recursos naturales, dado que los principales recursos asociados con las islas son los pesqueros y minerales, salvo el caso de las islas Marías por la existencia de maderas preciosas; la pesca y la minería serían las principales actividades económicas que impulsaron la colonización de los *TIM* a finales del siglo XIX y principios del XX.

Esta colonización “tardía”, también asociada con el trago amargo que sufrió el *Estado* mexicano en los años treinta del siglo pasado, con la pérdida de la isla de Clipperton o la Pasión, en el Pacífico, se debió fundamentalmente a la falta de desarrollo tecnológico e industrial y de mercados que hicieran atractivo para las empresas invertir en la explotación de los recursos naturales de estos territorios.

Para acceder a los recursos naturales de los *TIM*, por encontrarse rodeados de agua, se requiere de una infraestructura portuaria y de comunicaciones mínimas, además de equipamientos y medios que demandan una capacidad de inversión mayor que aquellas actividades desarrolladas en la zona costera adyacente al continente. Esta situación facilitó, desde el punto de vista económico, el aprovechamiento de los recursos naturales de los *TIM*, al no poder competir con productos similares generados en la zona costera continental o al interior del país.

Con el desarrollo institucional, tecnológico, industrial y el fortalecimiento de la infraestructura promovida por el *Estado*, hasta bien entrada la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX, se logró que para ciertos productos pesqueros y minerales, se pudiera generar un balance favorable para los negocios, con lo que se detonaron algunas actividades económicas en los *TIM*, sin considerar criterio de sustentabilidad alguno. Esto derivó en colonización de estos territorios, empezando así con el franco deterioro de sus recursos naturales.

Esta visión desarrollista, prácticamente sin planeación a largo plazo, que buscó únicamente generar beneficios económicos sin conocer las características del territorio donde se desarrollaron las actividades llegó al punto de pensar en la colonización para el desarrollo de actividades económicas tradicionalmente asentadas, por sus características, en el continente tales como la agricultura y la ganadería.

Se evidencia la falta de planeación, pues esta visión segmentada de la realidad y sectorial de la administración pública, no consideró que las poblaciones que probablemente se asentarían en las islas, tendrían un crecimiento poblacional y con ello una demanda creciente de recursos naturales, en particular de agua dulce, una de las mayores carencias en los *TIM*, siendo que la desalinización fue un proceso tecnológico que se desarrolló hasta bien entrado el siglo XX, de esa

manera, lo cierto es que no existían condiciones de colonización mínimas para estos territorios.

Pese a lo anterior, el *Estado* mexicano procuró acciones de desarrollo económico que impactaron severamente la naturaleza de los *TIM*, llevando a la extinción y al borde de la misma, a un sinnúmero de especies, acabando con importantes recursos naturales, principalmente en las zonas terrestres de los *TIM*, limitando con ello las posibilidades futuras de desarrollo humano en dichos territorios. Esta política terminó siendo un fracaso, como lo demuestra el Acuerdo de la Secretaría de Agricultura y Fomento publicado en el Diario Oficial el 24 de octubre de 1934 (Székely, 1977, p. 165):

“ACUERDO que declara no colonizables los terrenos de la isla Socorro del archipiélago de Revillagigedo.

Al margen un sello que dice: Poder Ejecutivo Federal.- Estados Unidos Mexicanos.-México.-Secretaría de Agricultura y Fomento.

**ACUERDO DE LA SECRETARÍA DE AGRICULTURA
Y FOMENTO**

A la Dirección de Población Rural, Terrenos Nacionales y Colonización.

Por haberse encontrado mediante los estudios técnicos ejecutados por la expedición enviada expresamente a la “Isla Socorro” del archipiélago de Revillagigedo, comprendida en litorales que se encuentran en jurisdicción del Estado de Colima, que su colonización no es costeable y por tanto no conviene, bajo el punto de vista económico, según declaraciones hechas por la Jefatura de dicha expedición y aceptadas por esta Secretaría como consecuencia del análisis hecho sobre el particular, he tenido a bien dictar el siguiente:

ACUERDO:

PRIMERO.- Se declara que los terrenos de la isla Socorro del archipiélago de Revillagigedo, ubicada en el Océano Pacífico dentro de los litorales del Estado de Colima, no tiene aptitud económica para ser colonizada desde el punto de vista de su aprovechamiento agrícola.

SEGUNDO.-Comuníquese este acuerdo a las partes interesadas; ordénese su publicación y archívese el expediente respectivo.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

México, D.F. a 28 de septiembre de 1934.- El Secretario, Francisco S. Elías.- Rúbrica.” (DOF, 24 de octubre de 1934, Segunda Sección)

Como se advierte, dado que estas actividades representaban ganancias marginales, la apropiación de los territorios quedó en el olvido hasta 1950, cuando el Presidente Adolfo Ruiz Cortines promovió nuevamente su colonización:

“En el año 1957, la Secretaría de Marina organizó una expedición de rescate del archipiélago, la cual culmina con el izamiento del Pabellón Nacional y el establecimiento de una estación naval permanente; para tal expedición se utilizaron las fragatas Papaloapan y California, con un contingente de 250 personas, 19 de ellas Infantes de Marina, bajo el mando del Capitán de Navío Donaciano Hernández Carvajal, con la misión de colonizar la Isla Socorro...

El desembarco en la isla se realizó el domingo 13 de enero de 1957, en la Isla Socorro, asistiendo los Contralmirantes Álvaro Sandoval Pauyada, Primer Comandante del nuevo Sector de Revillagigedo...

El 19 de enero de 1957 se realizó una ceremonia alusiva a la ratificación de la soberanía nacional sobre esas islas, olvidadas hasta entonces.” (Examen, 2013, pp. 45,46)

Entre los años 60 y 80, del siglo pasado, otro nuevo impulso al desarrollo económico a partir de la actividad turística en los *TIM*, convertiría a estos territorios en los principales detonadores del desarrollo económico nacional, después del petróleo. El turismo en los *TIM* fue fomentado desde el *Estado*, a través de agencias gubernamentales diseñadas específicamente para ello, como el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR). Así, Cancún, otrora isla de barrera solo habitada por pescadores ribereños, se convertiría en la imagen turística de México en el extranjero, como moderno destino de sol y playa, gracias a sus finas y blancas arenas, el azul turquesa del mar Caribe y los bellos paisajes naturales de su entorno.

Otro aspecto histórico a destacar, relativo a los *TIM*, es el referente a las pérdidas de territorio nacional, de las cuales ya se ha hecho una breve referencia.

Antes de abordar este tema, me referiré brevemente al territorio marino y la plataforma continental que gracias al *TIM* México pudo reclamar en el Golfo de México. En 1978, el Senado de la República aprobó el *Tratado de Límites Marítimos entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América*, por el cual se acordaba el límite marítimo en ambos litorales para los dos países. (Palacios, 2003, p. 23) Con este tratado se garantizó la soberanía mexicana sobre los principales yacimientos de minerales energéticos del Golfo de México. Este tratado no fue ratificado por el Senado de EUA, sino hasta 1997, bajo el argumento de que la ZEE de México se había medido a partir de los *TIM*, Cayo Arenas y Arrecife Alacrán, no a partir de la costa de Yucatán, como lo pretendían algunos senadores norteamericanos. Esta forma de medir a partir de los *TIM* le daba a México “25,000 millas náuticas cuadradas, ricas en petróleo y otros minerales.” (Palacios, 2003, p. 24). Al final, ante la necesidad apremiante de EUA

por delimitar la plataforma continental de las zonas de altamar en el Golfo de México, ricas en hidrocarburos, el Senado de EUA tuvo que ratificar dicho Tratado (Palacios, 2003, p. 26).

Con este antecedente ahora vayamos al primer caso importante de pérdida territorial relacionado con los *TIM*, el del denominado archipiélago del Norte formado por ocho islas: San Clemente, San Nicolás, Anacapa, Santa Cruz, San Juan, Santa Bárbara, Santa Rosa y San Miguel –cuya extensión aproximada, más su proporción de mar territorial es semejante a la de la península de Baja California- todas estas islas ocupadas por los EUA aproximadamente a partir de 1850, sin que a decir de algunos estudiosos del tema, se hayan hecho las reclamaciones oficiales que permitan extender a ellas la soberanía de aquel país²⁹.

Este caso es particular dado que en el *Tratado Guadalupe Hidalgo* de 1848, no figuran estas islas como parte de los territorios adquiridos por los EUA, por lo que en 1898, el gobierno Mexicano, inició su correspondiente reclamación. Esta reclamación se repitió en 1970, derivada de estudios que demostraron la soberanía nacional sobre esos territorios insulares.

En el *Tratado de Gadsen* (firmado en 1858), EUA fijó sus límites en el Pacífico sobre una línea de costa, nunca sobre algún territorio insular. A pesar de ello, EUA se comprometió a ceder la jurisdicción de dichas islas 100 años después de su firma, lo que evidentemente no se ha cumplido (Meráz, 1983). Al respecto, según reportes periodísticos de los años ochenta, el entonces jefe de asesores del *Departamento de Estado* norteamericano Mark Feldman aseguró que EUA se atenía a la posesión de las islas bajo el término legal internacional del “*Adverse posesión*”, esto es, “el traspaso automático de determinada posesión a favor de

²⁹ Pese a que en 1944, el Presidente Ávila Camacho creó una Comisión especial para estudiar el caso, misma que aparentemente concluyó que no existían elementos jurídicos suficientes para reclamar tales territorios.

quien ocupa tal propiedad sin reclamo expreso de la parte contraria.” (Meráz, 1983).

Con la firma del *Tratado de Límites Marítimos* de 1978, hecho con el objeto de delimitar la zona marítima mexicana con EUA, de manera tácita, el gobierno mexicano reconoció la soberanía de EUA sobre las islas del archipiélago del Norte (Vargas, 1993, p. 69). Si bien este Tratado entró en vigor hasta 1997, por la renuencia del Senado de EUA a ratificarlo. Durante esos veinte años, las islas del archipiélago del Norte se encontraron por última vez bajo la jurisdicción nacional.

El otro caso de pérdida territorial que ha sufrido nuestra nación también fue durante el siglo XX (1931-1934) y se refiere a la Isla de la Pasión hoy Clipperton, ubicada en el Pacífico Oriental. Esta pérdida de territorio, resultado de un fallo arbitral del rey Víctor Manuel III de Italia, en 1931 (González, 1997, p. 165), que favoreció a Francia, le otorgó a dicho *Estado*, plena jurisdicción no sólo sobre esta isla, sino también sobre su plataforma marina y recursos naturales, supuestamente debido a que nuestro país “*no ejerció acto de autoridad alguno en este territorio insular*” (Cabada, 2005, p. 6). Situación que obligó al gobierno mexicano a promover una reforma constitucional, para excluir del texto de la CPEUM a la isla de La Pasión, reforma que fue publicada en 1934 (IILSEN, Senado de la República, 2004, p. 444). Esta situación generó indignación nacional y “*agitó en su tiempo la conciencia de los mexicanos a propósito de conservar y proteger nuestras islas*” (González, 1997, p. 165), pero a pesar de ello, pronto sería olvidado de la memoria del pueblo mexicano.

La pérdida de La Pasión ha generado conflictos recientes, desfavorables a la flota atunera mexicana, ya que las principales zonas de pesca de atún del Pacífico Oriental se encuentran cercanas a dicha isla. Esto último derivado de que Francia ha solicitado el reconocimiento de una ZEE alrededor de Clipperton, la cual “*aparentemente*” se traslapa con la ZEE mexicana, dificultando a los pescadores

mexicanos realizar actividades de aprovechamiento en dicha región, viéndose obligados en algunos casos a solicitar permisos de pesca al gobierno francés.

Esta pérdida territorial evidenció la poca importancia que por las islas se tiene tanto del gobierno federal, como de la sociedad en general. Desafortunadamente, pese a esta histórica pérdida, el desinterés colectivo sobre los *TIM* se mantiene.

2. 2. Biodiversidad

La biodiversidad o también llamada diversidad biológica se refiere a la variabilidad de organismos vivos presentes en cualquier ecosistema y “comprende la diversidad dentro de cada especie [genes], entre las especies y de los ecosistemas” (ONU, 1992)³⁰.

Uno de los principales recursos naturales de los *TIM* es su biodiversidad, tanto terrestre como marina y que, en algunos casos, como son las islas del Pacífico Norte de México, ha sido considerada mayor, por el número de especies endémicas³¹, a la existente en las islas Galápagos en el Ecuador (SEMARNAT, INE, CONANP, SEGOB, SEMAR y GECI A.C., 2012). “Por ejemplo, las cerca de 600 islas del noreste de México tienen 331 grupos endémicos de vertebrados y plantas” (Aguirre, et al., 2010, p. 7).

Esta riqueza natural ha sido reconocida por el *Estado* mexicano el cual para julio de 2013, había declarado 33 áreas naturales protegidas (ANP) (CONANP, 2013) que abarcaban 2,489 *TIM* (Aguirre, et al., 2010, p. 8). Sin embargo, algunas de las islas con mayor importancia para la biodiversidad, como Isla San Benito, principal sitio de anidación de aves marinas de todo el Pacífico Oriental o las islas Coronado, con la colonia más grande del mundo (Samaniego, et al., 2007, p. V) de

³⁰ Convenio Sobre Diversidad Biológica, Artículo 2.

³¹ Que solo se localizan en estos sitios.

mérgulos de Xantus (*Synthliboramphus hypoleucus*), un ave marina, siguen sin ser decretadas como área natural protegida.

Un aspecto a destacar relacionado con las ANP, es la premisa bajo la cual se sustentan, la cual reconoce:

“que la ausencia total de intervención, o uso de cualquier tipo, representa en todos los casos el esquema ideal para proteger los sistemas naturales y desarrollar la capacidad de responder a las presiones sociales y ambientales. Se parte de una noción de “naturaleza ideal” no tocada, segregada de la producción y reproducción social, que el Estado debe subsidiar...” (Merino & Ortíz, 2013, p. 132)

Esta premisa, que fundamenta el establecimiento de ANP y los programas de pago por servicios ambientales, desconoce en gran medida la necesidad de apropiación del territorio para garantizar su gobernanza y por ende conservación efectiva. Además, olvida la existencia previa de una población que usa o habita estos territorios, con los que ha establecido relaciones productivas y de identidad cultural mucho antes del establecimiento de las ANP.

Si bien, para los *TIM* en los que no existe población residente (permanente o temporal), las ANP pueden ser un excelente mecanismo de conservación de los recursos naturales, para los casos en los que sí cuentan con población, se deben desarrollar instrumentos de política que fortalezcan la gobernanza, mediante el fomento de la organización social que, entre otras cosas, estimule su cohesión, así como la promoción de aquellas actividades productivas que garanticen la apropiación del *TIM* y el manejo sustentable de sus recursos naturales.

Los sistemas insulares en general son caracterizados por su ubicación geográfica (en particular su relación con la plataforma continental o su carácter

eminentemente oceánico), sus relaciones e interacciones hidroclimáticas, edafobiogénicas³² así como por el condicionamiento dado por la geología y geomorfología de su basamento que genera una singular variedad paisajística (Gonzalez-Herrera & Palafox, 2006, p. 152), a partir de la que se desarrolla una amplia diversidad de vida silvestre que ocupa cada uno de los nichos ecológicos disponibles.

Estas condiciones generan importantes endemismos además de que favorecen el establecimiento de zonas de refugio y crianza de diversas especies (Samaniego, et al., 2007, p. 131). Por ello, a pesar de representar una mínima parte de la superficie terrestre (3%), concentran entre el 15 y 20% de las especies de aves, reptiles, mamíferos y plantas del planeta (Samaniego, et al., 2007, p. 131). Pero al igual que los endemismos, estas características de aislamiento facilitan la extinción de estas especies. Por ello las islas son consideradas “laboratorios vivientes” (Aguirre, et al., 2010, p. 8).

Naturalistas y científicos connotados reconocen que uno de los retos más importantes de este siglo es la conservación de la diversidad biológica (Samaniego, et al., 2007, p. 1) para ello, es necesario además de conocer esta riqueza, garantizar su protección a largo plazo, lo que implica que la sociedad en su conjunto³³ debe invertir en mayor desarrollo del conocimiento sobre la biodiversidad y los ecosistemas, en infraestructura para su conservación, así como en nuevos procesos y técnicas de aprovechamiento y manejo sustentable de estos recursos naturales.

Todos los *TIM* presentan distintos grados de diversidad biológica, incluso de especies todavía desconocidas para la ciencia o de las cuales se cuenta con un limitado conjunto de conocimientos sobre su biología y participación dentro de los distintos ecosistemas. Como se ha descrito, la mayoría de estas especies son

³² Se refiere a la producción de suelo a partir de procesos biológicos.

³³ No solo el *Estado*.

endémicas, resultado de las condiciones particulares de los ecosistemas insulares (topografía, geografía, geología, clima, aislamiento); por ejemplo, los roedores representan el principal grupo con mayor endemismo en las islas del Pacífico Norte mexicano (Samaniego, et al., 2007, p. V). Tan solo la isla Margarita, alberga 9 especies de mamíferos de los cuales 6 son endémicos de la isla.

Las aguas circundantes de las islas son igualmente de gran importancia biológica y comercial dado que albergan un número importante de algas, peces e invertebrados marinos de gran valor económico (Samaniego, et al., 2007, p. VI).

Esta diversidad biológica de los *TIM*, favorece el desarrollo de importantes actividades productivas prioritarias para el sector primario, como la pesca y algunas del sector terciario como el turismo (pesca deportiva, avistamiento de vida silvestre, etc.) así como el desarrollo de servicios asociados (transportación, desarrollo urbano, comercio), tanto en sus costas, como en los mares adyacentes.

Las islas de barrera ubicadas a lo largo del litoral mexicano también sirven de refugio para un sinnúmero de aves migratorias, que encuentran en los *TIM* lugares de reproducción, abrigo, alimentación y descanso en sus largas travesías a lo largo de las rutas migratorias, muchas de estas transcontinentales. Tal es el caso de las islas de barrera, del complejo lagunar San Ignacio-Navachiste-Macapule, ubicadas al Norte del *Estado* de Sinaloa en el Golfo de California que sirven como zonas de anidación de especies migratorias así como distintas especies de aves residentes (Sánchez-Bon, et al., 2010, p. 355). Esta función de abrigo para distintas especies se hace más relevante por “el acelerado deterioro de las costas continentales” (Aguirre, et al., 2010, p. 7) que obligan a distintas especies a refugiarse en los *TIM*.

Como se mencionó en párrafos anteriores, es en estos territorios donde se agudiza la extinción de especies. *De hecho se considera que la extinción de aves es un fenómeno isleño, toda vez que 93% de las 93 especies y 83 subespecies de*

aves que se han extinguido desde el año 1600, corresponden a especies isleñas (Ortega, et al., 1995, p. 23). Tan solo en las islas del Pacífico Norte, frente a las costas de Baja California, han desaparecido 16 especies de vertebrados conocidos, entre mamíferos, aves y reptiles.

La introducción de especies exóticas es la principal causa de extinción de poblaciones enteras de plantas y animales (Aguirre, et al., 2010, p. 8). La introducción de ratones, ratas, gatos, perros, cerdos cabras, ha ocasionado la extinción a un sinnúmero de especies insulares, como el quebrantahuesos de Guadalupe (*Caracara lutosa*), la rata de campo de isla Todos Santos (*Neotoma anthony*) y el pinzón de isla San Benito (*Carpodacus mexicanus megregori*) (Aguirre, et al., 2010, p. 8). Además de estas especies, hay que mencionar a la Paloma de Socorro (*Zenaida graysoni*), cuya población natural ha desaparecido de la isla Socorro, que forma parte del Archipiélago de Revillagigedo, por acción de los gatos y otra fauna exótica introducida por el hombre, quedando solo una población *ex situ* en un zoológico de Europa, que espera regresar a colonizar su ambiente original en cuanto se libere la isla de fauna nociva. A lo anterior hay que agregar la pérdida de servicios ambientales asociados a la biodiversidad y el “empobrecimiento estético” de los *TIM*.

Mención particular requieren tres islas, Cedros, Guadalupe e Isabel.

Isla Cedros, la isla más grande del Pacífico mexicano, localizada frente a las costas del Baja California, en donde habitan varias especies y subespecies de vertebrados endémicos. Por ejemplo: tres especies de reptiles (dos lagartijas y una víbora de cascabel), dos de roedores, una subespecie de conejo, una de ratón y un venado, el venado bura de Cedros (*Odocoileus hemionus cerroensis*) (García-Aguilar, 2012, p. 38). Adicionalmente, las costas de esta isla son habitadas por tres pinnípedos: el lobo marino de california (*Zalophus californianus californianus*), el elefante marino del Norte (*Mirounga angustirostris*) y la foca común (*Phoca vitulina richardsii*) (García-Aguilar, 2012, p. 39).

Desafortunadamente, desde hace más de 16 años (García-Aguilar, 2012, p. 39), en esta isla habitan perros ferales (*Canis lupus familiaris*), al ser consumidores oportunistas (García-Aguilar, 2012, p. 45) tienen una dieta variada (a base de mamíferos, aves, reptiles, peces y vegetales), pasando de hábiles depredadores a carroñeros, lo que ocasiona severos impactos ecológicos complejos, particularmente sobre la mastofauna³⁴ nativa³⁵ de la isla (García-Aguilar, 2012, p. 38).

Guadalupe, a 260 kilómetros de la costa de Baja California, es “la última frontera de México en su extremo más occidental y septentrional” (Santos & Peters, 2005, p. 15), pero también es el primer gran esfuerzo exitoso por restaurar un *TIM*. “Debido a su aislamiento, gran parte de la flora y fauna son únicas” (León, et al., 2005, p. 55). La introducción de especies exóticas, en particular de cabras (*Capra hircus*) y gatos (*Felis catus*), liberadas por balleneros rusos en el siglo XIX, llevó a la desaparición de muchas especies de plantas (26) y animales (6 a10) de la isla. El ciprés endémico de Guadalupe (*Cupressus guadalupensis*), ha sido severamente afectado por las cabras al igual que el encino de la isla (*Quercus tomentella*), mientras que el enebro (*Juniperus californica*) parece extinto de la isla (León, et al., 2005, pp. 58,59). Por su parte, especies endémicas de aves como el caracara de Guadalupe (*Caracara lutosus*) descrito en 1876 y, el petrel de Guadalupe (*Oceanodroma madrodactyla*), descrito en 1887, son dos de las aves extintas por la acción de los gatos introducidos (Luna, et al., 2005, pp. 117,118). En 2004, con apoyo de la SEMAR, SEGOB y CONANP, entre otras dependencias y organizaciones, GECl A.C. inició la erradicación de las cabras. Para el año 2009 había completado su erradicación, la cual se acompañó de una importante recuperación de la flora insular. Actualmente GECl A.C. se encuentra trabajando en la erradicación de gatos en dicha isla. (GECl A.C., 2013)

³⁴ Se refiere a los mamíferos.

³⁵ Los mamíferos nativos de la isla.

Isla Isabel, ubicada frente a las costas de Nayarit en el Golfo de California, tiene una historia distinta y más afortunada, en esta isla existían poblaciones de gatos ferales (*Felis catus*) y de rata negra (*Rattus rattus*), ambas introducidas “accidentalmente”, las cuales generaban importantes daños a las poblaciones de aves marinas de la isla, además de consumir otros reptiles e invertebrados. Gracias a los trabajos conjuntos de GECI, SEMAR y CONANP, con apoyo de la Secretaría de Gobernación, el gato feral fue erradicado de la isla en 1998 y la rata negra en 2009 (Aguirre, et al., 2010, p. 10). Lo que ha provocado una importante recuperación de la flora y fauna nativa.

Con esfuerzos similares, de 1995 a 2010, han sido erradicadas 48 poblaciones de mamíferos invasores en 30 *TIM* (Aguirre, et al., 2010, p. 8).

Si bien, la depredación por parte de especies exóticas es la principal amenaza, la portación de enfermedades (Aguirre, et al., 2010, p. 8) puede ser una preocupación para la biodiversidad insular.

De no establecer medidas de prevención de ingreso, control y erradicación de estas especies exóticas invasoras, se ponen en riesgo los recursos naturales de los *TIM*.

La biodiversidad de los *TIM* también sufre de comercio ilegal. Por ser, en su mayoría, especies “únicas”, son muy apreciadas por coleccionistas de vida silvestre. Al existir una demanda y ante la falta de una capacidad real de vigilancia de estos territorios, la captura y comercialización ilegal de las especies de vida silvestre procedente de los *TIM* se ha convertido en otra potencial causa de extinción de especies insulares. La serpiente rey de la isla Todo Santos (*Lampropeltis herrerae*), se captura y vende como mascota, lo mismo ocurre con la víbora de cascabel endémica de Coronado (*Crotalus caliginis*) (Samaniego, et al., 2007, p. VI), condición que se ve agudizada por la falta de protección de ambas islas.

Las actividades de restauración de las islas, demandan capital económico, material y humano (Documental: La restauración de la Isla Isabel, México, 2009), generan fuentes de empleo y deben ser vistas como una inversión para el país, no como un gasto o una actividad marginal. Países insulares como Nueva Zelanda, han convertido a la conservación en parte de su fuerza económica, como lo demuestra la empresa paraestatal dedicada a la conservación *Landcare Research* (Landcare Research Co, 2013), que actualmente exporta tecnología y conocimiento al mundo entero. Pensar en conservación, bajo un paradigma novedoso como este, amplía las opciones de desarrollo económico para el país.

La conservación así vista, no solo permite proteger los recursos naturales, también permite generar futuras fuentes de empleo de calidad, para jóvenes y técnicos egresados de las distintas instituciones de educación superior que hoy, no encuentran oportunidades de trabajo acorde a su capacidad profesional. Esta puede ser una buena opción económica para desarrollar en los *TIM*, que aún no ha sido vislumbrada por los hacedores de política pública.

Además de los cayos e islas, también los arrecifes son ecosistemas únicos, muy valiosos tanto por su belleza esencial y función ecológica como por los servicios ambientales que prestan. Desafortunadamente tanto la contaminación del agua por nutrientes e hidrocarburos, el buceo recreativo, el anclaje de barcos (ambos asociados a la actividad turística) y la re-suspensión de sedimentos, así como el cambio de la morfología costera por actividades asociadas a la construcción de puertos e infraestructura turística, son reconocidos como las principales amenazas para estas comunidades (Muñoz, et al., 1999, p. 54).

Los efectos del cambio climático sobre la biodiversidad de los *TIM*, es otro tema de particular relevancia. Si bien, los estudios al respecto son preliminares, existen algunos casos documentados para los *TIM*. En particular relativos al incremento en la frecuencia e intensidad de ciertos fenómenos hidrometeorológicos como huracanes.

En 2005, los huracanes Emily y Wilma impactaron los arrecifes de la costa sur-occidental de la isla Cozumel. Gracias a estudios previos se pudo constatar inmediatamente después del paso de estos hidrometeoros, cuáles fueron sus efectos.

“Los resultados revelaron, que después de Emily, la cobertura de esponjas y de coral sufrieron una reducción considerable. En el caso del coral, el daño fue diferenciado, afectando sobre todo a los géneros Agaricia spp y Porites spp. Aunado a ello hubo un aumento en la cobertura de roca. Después del huracán Wilma se presentó el mismo patrón pero en éste caso el daño fue mayor, lo que se reflejó en la afectación de otros organismos, como algas. Además...removió completamente todos los organismos bénticos del arrecife, e.g. la cobertura de coral disminuyo más del 40% y la de esponjas cerca del 20%.” (Álvarez, 2008, p. 361)

Si bien estos procesos, de manera natural, permiten la sucesión de especies y modelan el paisaje de los arrecifes, su frecuencia e intensidad creciente, asociadas al cambio climático, pueden ser un factor que juegue en contra de estos ecosistemas. Solo el tiempo y la investigación científica lo podrán dilucidar.

Como se ha descrito, existe un gran potencial para el conocimiento en los *TIM*, además el desarrollo científico y tecnológico asociado a la biodiversidad que habita en los *TIM*, es otro de los pilares del futuro desarrollo socio-económico del país. Por ello, la conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, como la biodiversidad de los *TIM*, representa un importante recurso para la nación.

Desafortunadamente, los *TIM* han sido considerados históricamente como tierras ociosas, susceptibles de ser colonizadas y aprovechadas para actividades productivas tradicionales, visión que ha generado la extinción de muchas especies

y que de seguir en la mente de los tomadores de decisión, implica la sustitución y pérdida de ecosistemas únicos, con la consecuente extinción de otras tantas especies.

La concepción de tierras ociosas, que ha sido arrastrada desde la constitución del *Estado* moderno, ha generado que muchas tierras silvestres se reconviertan a actividades productivas de escaso o nulo rendimiento y rentabilidad, perdiéndose con ello gran parte de la biodiversidad del planeta y los servicios ambientales que ofrecían los ecosistemas originales. Algunos de los principales retos que enfrenta la humanidad, son resultado de esta visión segmentada de la realidad, basada en una lógica que separa al hombre de la naturaleza, dándole a esta un valor de uso, al auspicio de una lógica liberal y de mercado que no es capaz aún de internalizar los costos ecológicos y sociales de su desarrollo.

Así, la pérdida de biodiversidad, la desertificación y el cambio climático son, en gran medida, resultado de esta visión reduccionista de la naturaleza que promueve el uso productivo del espacio, sin criterios de manejo integrado de los ecosistemas, favoreciendo con ello, que los relictos de espacios silvestres sin colonizar (por el ser humano), sean considerados como ociosos o “baldíos” y por tanto susceptibles de ser convertidos en tierras destinadas a usos productivos tradicionales. Con las políticas, los arreglos y las capacidades institucionales actuales del gobierno mexicano, este es el destino que tienen los *TIM*.

Bajo una nueva visión integral de gestión del territorio, que reconoce la preexistencia de una compleja cadena de interacciones ecológicas y evolutivas en la naturaleza, surge el manejo ecosistémico, que sabedor de la función ecológica de la tierra, desestima la perspectiva reduccionista del territorio.

Esta nueva perspectiva que reconoce la función ecológica de los espacios silvestres o no utilizados para actividades productivas, permite que la sociedad deje de verlos como tierras o espacios ociosos para convertirse, en sitios cuya

vocación está destinada a la conservación de los sistemas naturales que, en su conjunto, soportan al planeta.

Vistos de esta manera, por sus características particulares, los *TIM* tienen “una clara vocación para la conservación de la vida silvestre y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, en especial los recursos pesqueros que ocurren en sus alrededores.” (Samaniego, et al., 2007, p. VI)

Lo anterior sin considerar los valores éticos, los usos, conocimientos y saberes tradicionales que de estos recursos pueden tener las comunidades que en ellos se asientan o que los han aprovechado por generaciones y que, hasta este momento, no son considerados al contabilizar los beneficios sociales que ofrecen estos territorios (Leff, 2010, pp. 180,181).

Bajo esta nueva perspectiva, la visión sobre la gestión de estos territorios y su biodiversidad, demanda un cambio de paradigma institucional. Por lo tanto, en esta lógica, la soberanía que el *Estado* mexicano debe ejercer sobre los *TIM*, no requiere que se asiente una población o actividad productiva (tradicional u ordinaria) directa sobre estos, sino que se justifica en la medida que la conservación de los sistemas naturales de los *TIM*, soporta y por lo tanto garantiza, el desarrollo de actividades económicas asociadas a los mares y las costas mexicanas (como la pesca y el turismo³⁶), lo que genera un beneficio directo al país. Con esta nueva visión la conservación de la biodiversidad en los *TIM* adquiere una consistente justificación política y económica para el *Estado* mexicano.

³⁶ Independientemente que la conservación, es en sí misma una actividad económica, como se ha propuesto con anterioridad.

2. 3. Poder Naval

El Poder Naval se refiere a las acciones políticas y militares encaminadas a la defensa de los intereses marítimos y a la seguridad de los límites de una nación ribereña, a través del poderío armado. El Poder Naval a su vez, se considera junto con los “intereses marítimos”³⁷, un elemento constitutivo del poder marítimo³⁸. (Octavio, 2013, p. 122)

El principal objetivo del Poder Naval es “*mantener las líneas de comunicaciones marítimas para tener una movilidad al interior que le permita [al Estado] establecer influencia y dominio hacia el exterior*” (Octavio, 2013, p. 122).

Hacer efectivo el dominio de las rutas marítimas, garantiza a su vez, el dominio del comercio que depende de éstas y con ello, promueve el desarrollo económico de un país ribereño, además de que fomenta las relaciones comerciales de éste, con otros estados ribereños.

De tal suerte que el Poder Naval también está relacionado y es, en gran medida, proporcional a los intereses marítimos por defender. (Peyrot, 1984, p. 27)

La importancia de estas acciones, han sido reconocidas históricamente por países ribereños que son potencias navales (EUA, Reino Unido, Rusia, Francia y Japón). Estos países conocedores de la importancia que representa no solo proteger sus rutas marítimas, sino también el desarrollo de su flota mercante y el poder “contar con puertos de apoyo en el exterior, conseguidos de grado o por la fuerza” (Octavio, 2013, p. 123), han promovido, haciendo uso de su Poder Naval, el surgimiento de colonias y bases navales de ultramar, con las que han facilitado, en gran medida, su poder marítimo.

³⁷ El conjunto de valores económicos y sociales, ya sean actuales o potenciales que un pueblo le da a sus recursos marinos en relación a su desarrollo.

³⁸ La facultad que tienen las naciones de usar el mar en su beneficio.

La situación geográfica de los territorios insulares, los hace de particular interés para las potencias navales. Basta verificar los casos de Hawái, Filipinas, decenas de islas en Oceanía, la Pasión (Clipperton), las Antillas y demás territorios de ultramar que, conquistados o dominados por la fuerza, ahora funcionan como puertos de apoyo para facilitar el despliegue del Poder Naval de muchas naciones.

Por su parte, el exsecretario de marina, Almirante Marco Antonio Peyrot González, propone que el Poder Naval corresponde a aquellas acciones que permiten al *Estado*, el control de las comunicaciones marítimas, de los recursos renovables y no renovables que se encuentran en el mar (territorial), teniendo como instrumentos a la marina de guerra y la mercante, así como a las pesquerías y “*toda la infraestructura para la explotación de los recursos del mar y de la que se refiere para que opere el sistema, entendiéndose por ello el puerto, las instalaciones, las comunicaciones del puerto a tierra adentro, la construcción naval, las industrias extractivas y conexas al quehacer marítimo, etc.*” (Peyrot, 1984, p. 27)

Bajo esta perspectiva, el Poder Naval se refiere al ejercicio del poder del *Estado* mexicano en el mar para lo cual, requiere del apoyo de los actores económicos, políticos y sociales de la nación (Peyrot, 1984, p. 28).

En su visión 2025, la Secretaría de Marina Armada de México (SEMAR), propone:

“Un Poder Naval que garantice la defensa y seguridad del interés vital de la Nación, de la soberanía, la independencia y la integridad territorial, incluyendo el espacio aéreo, el subsuelo y los recursos naturales de las aguas marítimas jurisdiccionales, enfrentando los riesgos y amenazas, utilizando todas las capacidades disponibles y oportunidades que se presenten.” (SEMAR, 2004, p. 13)

Para lograr este objetivo se requiere una presencia física efectiva así como la ejecución de acciones disuasivas contra actividades ilícitas (sabotaje a instalaciones estratégicas, pesca ilegal y aprovechamiento ilegal de otros recursos naturales, narcotráfico, tráfico ilegal de armas y personas, piratería, así como la contaminación marina), que permitan garantizar en todo momento, el control del espacio marítimo (y su correspondiente espacio aéreo), la seguridad en los mares mexicanos, la defensa marítima del territorio y el estado de derecho en la mar. (Examen, 2013, p. 49)

En esto radica la importancia de los *TIM* como puntos estratégicos para garantizar el Poder Naval de la nación.

La ubicación estratégica de los *TIM*, hace de estos, pilares fundamentales para el mantenimiento de “la integridad del territorio nacional, la protección de instalaciones vitales, la protección de patrimonio marítimo, el control de tráfico marítimo, el mantenimiento del Estado de derecho en aguas nacionales.” (Camacho, 2013, pp. 2,3).

La preponderancia de los *TIM*, bajo esta doctrina naval, se refleja en la infraestructura que la SEMAR ha desplegado sobre éstos, la cual facilita imponer el Poder Naval mexicano en las aguas de jurisdicción nacional. Muestra de ello son las islas integradas al Poder Naval nacional, ya sea como Zona Naval³⁹, Subsector Naval⁴⁰ o Apostaderos Navales⁴¹.

Así, tenemos que Isla Mujeres en el Caribe es sede de la 7ma Zona Naval; Isla Socorro, en el Pacífico, Subsector Naval de la 4ta Región Naval; Isla Cozumel,

³⁹ Zona naval: Áreas geográfico-marítimas del territorio nacional que forman parte de una Región Naval. Son determinadas por el Mando Supremo Naval y agrupan a sectores navales, flotillas, escuadrillas, y otras unidades y establecimientos que determine el Alto Mando. Tienen a su cargo la concepción, preparación, conducción y apoyo logístico de las operaciones navales en su área de responsabilidad. Los comandantes de las zonas navales tienen la categoría de Almirante, y están subordinados al comandante de la Región Naval correspondiente. Art. 16 Ley Orgánica de la Armada de México (H. Congreso de la Unión, 2013).

⁴⁰ Subsector naval: Se refiere a las subdivisiones geográfico-marítimas determinadas por el Alto Mando, que tienen bajo su mando a las flotillas, escuadrillas, unidades, establecimientos y fuerzas adscritas, incorporadas o destacadas. Forma parte de un Sector Naval que a su vez es parte de una Zona Naval.

⁴¹ Apostadero naval: Son estaciones o bases navales donde atracan buques de la armada.

Subsector Naval de la 5ta Región Naval; la Isla Clarion del archipiélago de las Revillagigedo, las Islas Marías, la Isla Guadalupe, la Isla Cedros, todas en el Pacífico, Apostaderos Navales de la Fuerza Naval del Pacífico; y, las islas Lobos, el Cayo Arcas, la Isla Pérez, Isla Contoy, Isla Holbox y el Banco Chinchorro, Apostaderos Navales de la Fuerza Naval del Golfo y Mar Caribe respectivamente (SEMAR, 2004, p. 21). Adicionalmente se cuenta con una *Estación Naval de Búsqueda y Rescate* (ENSAR) en Isla Mujeres (SEMAR, 2012).

Con este enfoque, los *TIM* facilitan el cumplimiento de la misión de la SEMAR, por lo que se consideran “parte de nuestra fortaleza como país. [Toda vez que a partir de]... ellas se materializa la defensa de la soberanía” (Camacho, 2013, p. 2).

De aquí que para la SEMAR, la ubicación estratégica de los *TIM* determine en gran medida el logro de su función relacionada con brindar seguridad en los mares mexicanos, así como para el ejercicio pleno de la jurisdicción naval militar en nombre de la Federación en el Mar Territorial y la ZEE. Bajo esta lógica, la SEMAR debe ser una institución con particular interés en que se mantenga la soberanía federal sobre estos territorios.

2. 4. Pesquerías

El sector pesquero comprende dos actividades: la pesquería y la acuicultura.

Para efectos del presente apartado, se considera pesca a la pesca silvestre entendida como la captura y extracción de peces u otras especies acuáticas de su medio natural (INEGI, 2011, p. 8), que incluye la pesca comercial y excluye a la deportiva.

Cabe destacar que la pesca es una de las pocas actividades primarias que dependen de la capacidad del ecosistema para producir recursos (IMCO, COBI,

2013, p. 11), sin mayor manipulación del hombre, lo que se traduce en un servicio ambiental.

Por su parte, se considera acuicultura a aquellas actividades, técnicas y conocimientos de cultivo de especies acuáticas vegetales y animales en agua salada, en el mar o en instalaciones controladas (IMCO, COBI, 2013, p. 11).

México es el país con mayor litoral en América Latina, pero en comparación con otros países de la región, produce menos volumen por kilómetro de playa que otros países. Por ejemplo México produce la cuarta parte del volumen que produce Chile por kilómetro de playa y la décima parte de lo que produce Perú (IMCO, COBI, 2013, p. 2).

Existe cierta discrepancia en la información sobre el lugar que México ocupa a nivel mundial respecto de la producción pesquera. Así, mientras investigadores del Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste (CIBNOR), una institución de investigación pública, reconocen que México se encuentra entre los 20 principales países en cuanto a producción pesquera, con una producción aproximada de 1.4 millones de toneladas anuales, lo que equivale al 1.5% de la captura mundial (CIBNOR, 2013), un estudio realizado y publicado por el Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO) y Comunidad y Biodiversidad A. C. (COBI), ubica a México en el lugar 28 con el 1% de la producción mundial (IMCO, COBI, 2013, p. 2).

En cualquiera de los casos, la producción pesquera nacional representa una parte muy pequeña del PIB Nacional, el 0.7% (CIBNOR, 2013). Pero emplea al 1.3% de la población ocupada (INEGI, 2011, p. 8).

Según el Censo Económico, Pesca y Acuicultura 2009, que analizó información referida de 2008, para esa fecha en México se registraron 19,190 unidades económicas relacionadas con las pesca y acuicultura, de las cuales el 90% correspondieron a unidades pesqueras y 10% a unidades acuícolas. Con un valor de producción anual de 18,000 millones de pesos, del cual el 67.3% correspondió

a pesquerías y el 32.7% a la acuicultura. Cabe destacar que la pesca y acuicultura de camarón representó para 2008 el 50.5% del total, seguida de la pesca de túnidos que corresponde al 10.5% de la producción total.

La pesca comercial se desarrolla en dos sectores: el ribereño (artesanal) y el de altura (industrial) (IMCO, COBI, 2013, p. 14). Si bien el de altura representa el 20% de los pescadores, captura el 68% del volumen total de la producción pesquera nacional (IMCO, COBI, 2013, p. 14).

De acuerdo con este Censo, para 1960 el 50% de la pesca era de especies consideradas “de valor elevado” como túnidos⁴² y camarones y estaba destinada fundamentalmente a la exportación, situación que para 2008 se ha mantenido (IMCO, COBI, 2013, p. 11).

Los principales destinos de la exportación de productos pesqueros para 2008 fueron: América del Norte (78%), Asia (13.53%) y Europa (6.93%) (IMCO, COBI, 2013, p. 60).

La producción de pesca se desarrolla en un 66.2% en altamar (IMCO, COBI, 2013, p. 28), siendo la principal especie por volumen capturado, la sardina (40.9% del volumen nacional), seguida por el atún, el camarón de agua salada, las carpas de agua dulce, el calamar, el ostión y la tilapia (agua dulce) (IMCO, COBI, 2013, p. 28).

La Carta Nacional Pesquera es el instrumento que presenta la situación de las pesquerías en México. En su última actualización realizada en agosto de 2012, informa sobre 477 especies que se explotan, de las cuales 16% presentan potencial de desarrollo, 67% se encuentran en su “máxima capacidad” de producción y 17% se encuentran sobreexplotadas (DOF, 24 de agosto de 2012, Segunda Sección), por lo tanto al borde del colapso.

⁴² Los túnidos son una familia de peces predadores pelágicos muy apreciados por las pesquerías. En las aguas mexicanas los más comunes son el atún de aleta negra, atún de aleta amarilla, atún de aleta azul y el barrilete. Tomada de: (INEGI, 2011, p. 80)

A este respecto, el INEGI destaca que la pesca se concentra en el litoral del Pacífico, en particular el Noroeste del país, con el 99% de la pesca de sardina y anchoveta, 97.4% de la de túnidos, el 78.1% de camarón y el 53.7% de otras especies de peces, crustáceos, moluscos y otros (INEGI, 2011, p. 49).

Cabe destacar que la participación de unidades económicas respecto al lugar donde se realiza la actividad, para el caso de la pesca de altamar, fue 5.7% mayor que la reportada en 2003 (INEGI, 2011, p. 29), lo que demuestra que las clases de pesquería asociadas con esta pesca, como la de atún, camarón y sardina-anchoveta, van en aumento a pesar de que la Carta Nacional Pesquera considere que esas especies se encuentran al máximo de su aprovechamiento sustentable.

Por ejemplo, para el atún aleta amarilla, la Carta Nacional Pesquera reconoce que se encuentra al máximo de su aprovechamiento sustentable y recomienda no incrementar el esfuerzo pesquero, enfocando el mismo a ejemplares de más de un metro de longitud, más de dos años de edad, para garantizar su reclutamiento (DOF, 24 de agosto de 2012, Segunda Sección, p. 77).

Sin embargo, la acuicultura de 1998 a 2008 ha tenido un crecimiento del valor de su producción del orden del 102.55%, pese a que la pesca es más importante en la aplicación de capital humano que la acuicultura (INEGI, 2011, p. 14). Esto debido a que la mayoría de las unidades económicas pesqueras (92.5%) son micro y pequeñas empresas enfocadas a la pesca artesanal (INEGI, 2011, p. 15).

De acuerdo con un estudio elaborado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la Cámara de Diputados (CEDERSSA), la pesca generaba en 2006, 350 mil empleos directos y más de 2 millones de empleos indirectos (Guzmán & Fuentes, 2006, p. 227). El personal ocupado en este sector para el litoral del Pacífico correspondió a 114,306 personas, mientras que para el Golfo y Caribe, fue de 54,675 (INEGI, 2011, p. 18).

Para 2008, la mayor pérdida de empleos en el sector se observó en la actividad pesquera que sufrió una reducción de 22, 325 empleos respecto de 2003, mientras que en el mismo periodo la actividad acuícola presentó un incremento de 3,024 puestos de trabajo (INEGI, 2011, p. 16).

La flota total del sector se compone para 2008 de 79,529 embarcaciones de las cuales el 97.4% corresponde a la flota pesquera y el restante 2.6% a la flota acuícola (INEGI, 2011, p. 25), siendo mayormente (92%) embarcaciones pequeñas de hasta una tonelada de carga (INEGI, 2011, p. 25). Se tienen registradas 166 embarcaciones para captura de túnidos y 138 para sardina y anchoveta, todas para altamar, además de 20,024 camareros (INEGI, 2011, p. 25).

Al hacer una revisión en los últimos tres Censos Económicos, relativos a Pesca y Acuicultura publicados por el INEGI, se advierte que no existe referencia específica de la producción pesquera o acuícola en los *TIM*, es más, en estos documentos no se menciona a los *TIM*.

Si bien, históricamente la actividad pesquera como actividad económica preponderante, se limitó a las zonas costeras, no fue sino hasta 1912 que el Presidente Francisco I. Madero daría un impulso a la actividad pesquera al iniciar las reformas constitucionales que favorecerían su fomento. La Constitución de 1917, sentaría las bases para ordenar e industrializar la producción pesquera. En 1945, el Presidente de la República, Manuel Ávila Camacho reclamó para la Nación, la propiedad y aprovechamiento de las aguas y fondos marinos de la plataforma continental (Palacios, 2003, p. 17), con lo que se aseguró la soberanía y jurisdicción del *Estado Mexicano*, sobre los recursos pesqueros de nuestros mares.

Entre 1925 y 1992, México promulgó ocho leyes pesqueras: “las primeras tres se enfocaron a garantizar los permisos y concesiones a usuarios; las siguientes dos

incentivaron la inversión, las dos siguientes a la mejora tecnológica de la flota para aumentar la producción” (Juárez, et al., 2007, p. 4), por su parte la de 1992, estableció por primera vez la Carta Nacional Pesquera, a la que ya se ha hecho referencia, que es considerada un instrumento de toma de decisiones sobre disponibilidad, aprovechamiento y conservación de recursos pesqueros y acuícolas en aguas de jurisdicción federal. El 24 de octubre de 2007 entró en vigor la nueva Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, que ya incorpora el criterio de sustentabilidad en la actividad pesquera, así como la creación de un Consejo Nacional y los estatales de pesca como mecanismos de participación para el desarrollo de políticas para el sector (DOF, 24 de julio de 2007, Primera Sección). Sin embargo, no todos los consejos estatales operan de manera regular (IMCO, COBI, 2013, p. 23).

Con el fomento de la actividad, mediante el establecimiento de organizaciones de productores principalmente en la Noroeste del país, alrededor Golfo de California y el Pacífico Norte mexicano, se justifica, en parte, que hasta la fecha sea la zona donde más se concentra la actividad pesquera.

Fue gracias a la consolidación de distintos tipos de organización de productores como las Cooperativas de Producción Pesquera, las sociedades de Solidaridad Social, las Uniones de Producción Pesquera y Acuícola, las Uniones de Pescadores, entre otras, que se dio un verdadero impulso al sector pesquero en los *TIM*, si bien este impulso generó mayores beneficios económicos y permitió en un inicio, hacer valer de manera efectiva la jurisdicción del *Estado* mexicano sobre los *TIM* y su plataforma continental, también daría inicio al proceso de deterioro de los ecosistemas insulares que hasta entonces, habían sido poco afectados por actividades humanas.

Así, en 1931 se estableció la primera empacadora de productos pesqueros en un *TIM*, dedicada al envasado de abulón, ubicada en isla Cedros (Cabada, 2005, p. 57) frente a las costas pacíficas de la Baja California, en donde labora la Sociedad

Cooperativa de Producción Pesquera “Pescadores Nacionales de Abulón” de la Isla Cedros. Dicha pesquería actualmente también se desarrolla en otras islas como Natividad y Guadalupe.

El abulón se ha convertido en una de las principales especies sujetas a pesquería, con un valor de producción para 2008 de poco más de 229 millones de pesos, lo que representa el 2% del valor total de la producción total nacional, situándola en el lugar 12 entre las principales especies pesqueras en México para ese año, con una variación del 68.2% con respecto al valor de la producción en 1998 (INEGI, 2011, p. 50).

A esta actividad pesquera en *TIM* hay que agregarle la pesquería de langosta principalmente en isla Cedros, Natividad, Guadalupe y el complejo insular de Bahía Magdalena frente a las costas de Baja California Sur. Actualmente por su valor de producción se considera a la langosta, la quinta especie de importancia pesquera para México, con un valor de producción para 2008 de poco más de 458 millones de pesos, lo que representa el 3.9% del total del valor de producción pesquera a nivel nacional con una variación positiva de 85.8% respecto de la producción en 1998 (INEGI, 2011, p. 50). Siendo uno de los tres principales productos pesqueros exportados a EUA (INEGI, 2011, p. 60) quien recibe prácticamente el 97% de la exportación nacional de este producto (INEGI, 2011, p. 62), seguida por Francia (2.8%) (INEGI, 2011, p. 62).

Con el tiempo y las necesidades del mercado, estas formas de organización productiva han encontrado nuevos mecanismos de aprovechamiento de sus recursos pesqueros, que han compatibilizado la búsqueda de nuevos mercados con el manejo racional de los recursos pesqueros. Esta nueva forma de gestionar su actividad económica se basa en un manejo ecosistémico con una visión integradora de la administración de sus recursos.

Así, después de tres años de llevar a cabo un proceso de evaluación voluntaria con la participación de la sociedad civil encabezada por COBI y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF por sus siglas en inglés), la Federación Regional de Sociedades Cooperativas de la Industria Pesquera de Baja California (FEDECOOP), obtuvo en 2004 la etiqueta azul y blanca del Consejo para la Administración Marina (MSC, por sus siglas en inglés), para la pesquería de langosta roja de california (*Panulirus interruptus*), primera pesquería comunitaria en México y en un país en desarrollo en obtener esta certificación que reconoce el manejo sostenible de sus recursos pesqueros (WWF, 2005, p. 2). Esta actividad, beneficia directamente a 1,500 familias de pescadores en 10 comunidades costeras de Baja California (WWF, 2005, p. 14), Incluyendo a los pescadores de isla Cedros y Guadalupe. Esto evidencia que el MIZC es una alternativa viable y con mucho potencial para esta y otras pesquerías en los *TIM*.

Cabe destacar que en el año 2012, la pesquería de langosta espinosa del caribe (*Panulirus argus*), que se desarrolla en los arrecifes de la reserva de la biósfera de Sian Ka'an y en el Banco Chinchorro (ambos *TIM* ubicados frente a las costas de Quintana Roo), con una captura anual promedio de 280 toneladas (que equivalen al 38% de la producción nacional de esta especie), fue certificada como sustentable por el MSC (SAGARPA, 2012), siendo la primera pesquería de esta especie en obtener la certificación (MSC, 2012) y la cuarta pesquería a nivel nacional con este reconocimiento (SAGARPA, 2012). Destaca que es una actividad en la que participan, de manera solidaria, seis cooperativas pesqueras integradas en la Federación Regional de Sociedades Cooperativas de la Industria Pesquera de Quintana Roo S. C. de R. L.⁴³, las cuales crearon, con apoyo de la CONANP, CONABIO, el Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza A.C. y Razonatura A.C., una marca colectiva denominada "*Chakay: Langosta de las Reservas de la Biosfera de Banco Chinchorro y Sian Ka'an*", con la finalidad de

⁴³ Sociedad Cooperativa de Producción Pesquera (SCPP), Pescadores de Vigía Chico, SCPP Cozumel, SCPP José María Azcorra, SCPP Langosteros del Caribe, SCPP Pescadores de Banco Chinchorro y SCPP Andrés Quintana Roo.

promover la pesca y el comercio justo de la langosta espinosa del Caribe mexicano (RAZONATURA A.C., 2012)

Otra pesquería importante en los *TIM* es la del pepino de mar. Siendo a nivel nacional una de las principales especies de importancia comercial, por su precio y demanda del mercado asiático (Fajardo-León, et al., 2008, p. 166). De 1988 a 2000, su pesca comercial se realizaba exclusivamente en Baja California, pero por su demanda y falta de reglamentación se originó sobre-pesca en ese *Estado*, lo que orilló a restringir su captura a pesca de fomento. Desde mayo de 2004, se considera una especie para la pesca comercial en Baja California Sur, sin tener aún suficientes estudios sobre su biología reproductiva (Fajardo-León, et al., 2008, p. 166). La principal zona productiva de esta especie se encuentra en Isla Natividad (Fajardo-León, et al., 2008, p. 176), donde labora la Sociedad Cooperativa de Producción Pesquera Buzos y Pescadores de Baja California.

La aportación para la pesquería de escama y pelágica⁴⁴ que representan los *TIM*, en particular las islas del Archipiélago de Revillagigedo, en el Pacífico mexicano, es relevante, tanto para tiburón y atún, así como las islas del Golfo de California los son para sardina y anchoveta. Los túnidos son de particular interés para el mercado de exportación, siendo una de las principales exportaciones pesqueras nacionales. El atún capturado en México, es exportado principalmente a Japón (46.2%) y España (29.2%) (INEGI, 2011, pp. 61,62).

Existen otras pesquerías asociadas a los *TIM*, como la pesquería de almeja chocolata, callo de hacha, almeja catarina, pata de mula, mano de león y la generosa (DOF, 24 de agosto de 2012, Segunda Sección, p. 24). Cabe destacar que la almeja representaba para 2008 el 1.2% del total de la producción nacional, con 139 millones de pesos con una variación de 190.7% respecto de la producción de 1998 (INEGI, 2011, p. 50). Mención particular merece el caracol rosado

⁴⁴ Escama se refiere a todos los productos pesqueros cuya base son peces. Por otra parte, son considerados pelágicos aquellos organismos vivos cuya mayor parte de su vida la desarrollan en el océano.

(*Strombus gigas*), cuya pesquería desapareció por sobrepesca del Golfo de México a mediados de los años setentas (Alonzo, 2007, p. 1) y que actualmente es capturado exclusivamente en dos bancos de pesca, ambos *TIM*, Banco Chinchorro e Isla Cozumel (CEDERSSA, 2005, p. 4). Esta especie es “muy vulnerable a la pesca, lo cual la hace susceptible a una declinación de sus poblaciones al incremento del esfuerzo de la pesca” (CEDERSSA, 2005, p. 4). Esta condición de la especie, aunada al incremento en la pesca ilegal genera impactos negativos sobre las poblaciones naturales de la especie y económicos para los pescadores organizados que legalmente aprovechan el recurso, además del riesgo de que al reducirse los caracoles, la autoridad decrete una veda permanente para la explotación del caracol y con ello, no cuenten con el ingreso económico derivado de esta actividad. Desafortunadamente la escasa vigilancia sobre los recursos pesqueros es una constante (CEDERSSA, 2005, p. 4).

En efecto, la pesca ilegal⁴⁵ en general provoca fuertes impactos no solo a la economía de los pescadores sino también al ambiente además que reduce la competitividad del sector. Situación que es particularmente relevante para los *TIM*. Las diez principales causas de esta práctica ilegal, de acuerdo con el IMCO y COBI, en orden de prelación, son (IMCO, COBI, 2013, p. 27):

1. Escasa inspección y vigilancia;
2. Corrupción;
3. Necesidad económica;
4. Ordenamiento insuficiente e ineficiente;
5. Falta de alternativas productivas;
6. Cultura de ilegalidad;
7. Burocracia, lentitud y costo del trámite;
8. Falta de compromiso y organización social;
9. Presión de intermediarios;

⁴⁵ Aquella que se realiza en contravención de las disposiciones legales y administrativas vigentes para el sector.

10.No participan pescadores en diseño de regulaciones.

El IMCO y COBI también reconocen que pesquerías como las de camarón, pepino de mar y las reservadas a la pesca deportiva, sufren de una “ilegalidad cotidiana” sobre sus pesquerías, argumentando al menos tres razones principales asociadas con las políticas del sector:

1. Que los instrumentos para controlar la pesca, son poco relevantes;
2. Que los instrumentos para controlar la pesca, están mal diseñados; y,
3. Que la acumulación de instrumentos de manejo pesquero se aplica a pesquerías que se encuentran en un franco deterioro (IMCO, COBI, 2013, p. 45).

De acuerdo con el mismo instituto, la pesca irregular representa, en promedio, el 56% de la producción nacional pesquera (IMCO, COBI, 2013, p. 34), siendo para algunas pesquerías, mayor al 80% (IMCO, COBI, 2013, p. 34), lo que evidencia la gravedad del problema en México.

Las tres formas de pesca ilegal más comunes de acuerdo con el IMCO, son:

1. Pesca sin permiso o concesión;
2. Uso de artes de pesca prohibidos;
3. Pesca en época de veda (IMCO, COBI, 2013, p. 13).

En suma, la gran extensión de costas, que dificulta limitar el acceso a los recursos pesqueros (IMCO, COBI, 2013, p. 17), la dificultad de controlar las embarcaciones ribereñas (que representan la mayoría de la flota pesquera en México), en particular por su dispersión, la versatilidad de este tipo de embarcación que puede fácilmente embarcar y desembarcar productos en distintos puntos de la geografía costera, cambiar de sitios y artes de pesca con facilidad, deshacerse de cargas rápidamente, así como por “la erosión del Estado de derecho en el país” (IMCO, COBI, 2013, p. 15) y la falta de cumplimiento de la normatividad, aunado a la

escasa inspección y vigilancia permanente de las costas por parte de la autoridad (omisa en su función de hacer valer la ley)⁴⁶, la escasa posibilidad de ser capturado y sancionado (IMCO, COBI, 2013, p. 19), lo bajo de las sanciones y la corrupción (IMCO, COBI, 2013, p. 20), hace de los *TIM*, territorios particularmente vulnerables a la pesca ilegal.

Si a esto le sumamos la escasa participación de los pescadores en la vida pública (IMCO, COBI, 2013, p. 23) y la opacidad con la que se construyen las políticas del sector, se traduce en la falta de gobernanza en el sector. Cabe destacar que se ha demostrado a nivel internacional (y en México), que la baja gobernanza está relacionada con la presencia de la pesca ilegal (IMCO, COBI, 2013, p. 21).

Otro aspecto relativo a las pesquerías en los *TIM*, se refiere al impacto del cambio climático sobre estos territorios y en particular sobre algunos recursos pesqueros. Si bien no existe información suficiente, la disponible refiere posibles impactos negativos en las condiciones de desarrollo de muchas de las especies objeto de la pesquería, de no conocer a ciencia cierta estos posibles impactos, no se podrán establecer oportunamente medidas de adaptación a los efectos de este fenómeno climático, lo que puede generar mayores conflictos en el sector.

2. 5. Minería

La minería es una actividad económica basada en la extracción de minerales metálicos, no metálicos o energéticos de la superficie terrestre (Leyva, et al., 1985, p. 88). Por su naturaleza se considera una actividad no sustentable, por dos razones fundamentales, la primera porque los minerales, con excepción de la sal de mar (Sánchez, 2005, p. 148), se consideran recursos naturales no renovables;

⁴⁶ CONAPESCA, autoridad responsable de la vigilancia en materia pesquera, cuenta con 210 inspectores para los 17 estados con litoral, siendo que tan solo para el Golfo de California, existen hasta 400 puntos distintos de desembarco para embarcaciones ribereñas. Cabe destacar que estos inspectores, trabajan de lunes a viernes y no lo hacen por la noche, por lo que la actividad ilegal se concentra los fines de semana y entre semana, todas las noches. (IMCO, COBI, 2013, p. 17)

y la segunda, porque utiliza procedimientos, métodos y técnicas que generan la modificación de la morfología terrestre, como resultado de la destrucción de las capas superficiales del suelo y roca donde se encuentra el mineral. Además, esta actividad utiliza diversos insumos químicos, muchos de los cuales pueden ser tóxicos. La minería también libera gran cantidad de contaminantes al ambiente, muchos de los cuales son persistentes (como los metales pesados).

Por su ubicación la minería puede ser superficial (o a cielo abierto), subterránea o submarina.

Existen antecedentes del aprovechamiento extractivo de carácter minero en México desde la época prehispánica que continuaron durante la colonia, como lo demuestran las salinas explotadas en Cuyutlán, Colima (SGM, 2011, p. 3). En la actualidad, el Servicio Geológico Mexicano (SGM) reconoce que en el territorio mexicano existen 23 yacimientos clasificados como gigantes o *world class* y seis más etiquetados como súper-gigantes (CANAIMEX, 2012, p. 6), lo que demuestra la riqueza geológica y minera del territorio mexicano. Cabe destacar que los primeros tres años del siglo XXI, la minería era responsable de entre 1.17% y el 1.5% del Producto Interno Bruto (PIB) (Abdel, 2004) mientras que para el primer trimestre de 2013, ascendía al 1.65% del PIB (INEGI, 2013), lo que demuestra un escaso pero paulatino crecimiento de esta actividad con relación a este indicador de la economía.

La actividad minera en México, se desarrolla bajo una estructura productiva caracterizada por un alto grado de concentración (la denominada gran minería o mega minería) que en las últimas dos décadas, derivado de los cambios (estructurales) a la legislación minera hechos a principios de los 90, permitieron la participación de inversión extranjera en este sector, lo que ha impulsado la actividad minera, en particular la asociada con la exploración de yacimientos, que entre 1990 y 2000 contaba ya con más de quince mil concesiones para tal efecto (Abdel, 2004). Siendo las actividades destinadas a minerales metálicos el principal

objeto de dichas concesiones como lo deja en evidencia la pasada Asamblea de la Cámara Minera de México y la Asociación Mexicana de Minería A.C., en la que se reportaba que para el año 2011, del 100% de la participación porcentual en las exportaciones minero-metalúrgicas de México, el 95.3% correspondió a minerales metálicos y 4.7 a no metálicos (CANAIMEX, 2012, p. 6).

Los *TIM* no son la excepción para la actividad minera derivada de la riqueza geológica y minera del país; de acuerdo con información del SGM, sabemos que las islas cuentan con importantes yacimientos de minerales tanto metálicos como no metálicos. Sobre los primeros, destaca el depósito de cromo en la Isla Cedros (SGM, 2011, p. 3), en el Pacífico, frente a las costas del municipio de Ensenada, al Sur del *Estado* de Baja California. Este yacimiento, no se encuentra en explotación, pero la Secretaría de Economía a través del SGM reconoce su potencial minero, por lo que, para su fomento minero, divide su territorio en dos zonas mineralizadas: la de San Agustín-Cedros y la de Punta Norte (SGM, 2011, p. 17). También se destaca la zona mineralizada de isla San José (SGM, 2011, p. 14), frente al municipio de Comondú en la costa del Golfo de California de Baja California Sur, donde el SGM, reconoce la existencia de vetas de oro y cobre (SGM, 2011, p. 13).

Particular interés presentan los *TIM* respecto de los denominados nódulos polimetálicos, que se refieren a unas estructuras geológicas compuestas de metales, que resultado de una serie de procesos físico-químicos propios de las profundidades del océano, concentran metales disueltos en el mar, en nódulos. La principal área conocida de nódulos polimetálicos en el Pacífico Oriental, se encuentra en un área denominada de “primera clase”, por la cantidad y calidad de los metales allí encontrados, en particular níquel y manganeso, la cual se ubica en una faja delineada por las fracturas de Clarion y de Clipperton, ambas islas en el Pacífico y de las cuales Clarion forma parte del *TIM*. Cabe destacar que el 30% de esta faja, que recibe el nombre de *Clarion-Clipperton*, se encuentra dentro de los fondos marinos de la ZEE de tres países: México (por el archipiélago de

Revillagigedo), Francia (por Clipperton) y EUA (por Hawái) la cual está dividida entre estos tres países por partes iguales. (Székely, 1977, pp. 155, 171-174). Este es uno de los ejemplos de la importancia que representaba la isla de La Pasión (hoy Clipperton), para México.

Respecto de los yacimientos de minerales no metálicos en los *TIM* destacan los mantos de yeso ubicado en la isla de San Marcos (Abdel, 2004), situada en el Golfo de California, frente a las costas del municipio de Mulegé, en Baja California Sur, que se encuentra actualmente en explotación, mediante la remoción de toneladas de material bajo el sistema denominado tajo a cielo abierto. Este yacimiento tiene reservas estimadas en 70 años (Abdel, 2004) y cuya actividad bajo la Compañía Occidental Mexicana S.A., inició desde 1923 (Compañía Occidental Mexicana S.A. de C.V., 2005). Cabe destacar que el yacimiento de San Marcos es, en la actualidad, el principal productor de yeso del país.

Al respecto considero importante referir un estudio publicado en 2004 por el Centro de Estudios de Competitividad del ITAM, el cual ubica a la producción de yeso como uno de los negocios mineros tipo “signo de interrogación”, lo que implica que por sus características “requieren gran cantidad de fondos para operar y no generan los retornos de inversión esperados.” (Abdel, 2004) Lo anterior sin considerar los impactos ambientales que pueden derivarse de esta actividad, principalmente sobre las unidades de paisaje.

Si bien la principal actividad minera en los *TIM* es la relacionada con minerales no metálicos como el yeso y que esta actividad, representa un beneficio tanto para las empresas mineras que la desarrollan, como para las familias que dependen de ella, el impacto sobre el paisaje y los recursos naturales de los *TIM*, genera daños irreparables que no se justifican con el retorno económico que esta actividad puede representar.

En el caso de isla San Marcos, existe un límite físico y geológico del yacimiento de yeso, que es bien conocido (70 años), cuando se alcance el límite ¿Qué pasará con la población que depende de esta actividad? Considerando que no quedarán otros recursos minerales disponibles en su territorio derivado de la actividad minera actual. Atendiendo esta observación, la actividad minera no permite garantizar el desarrollo futuro de la población, sino únicamente un beneficio económico en el presente y un legado de pobreza y destrucción ambiental.

Sobre otros minerales no metálicos que son explotados actualmente a menor esencial o con “potencial” para su aprovechamiento extractivo en los *TIM* encontramos los de sal, como el ubicado en Isla del Carmen (SGM, 2011, p. 6) frente a las costas del municipio de Loreto e Isla San Francisco, frente a las del municipio de Comondú (SGM, 2011, p. 13), también en Baja California Sur.

Por su parte los yacimientos de magnesita en Isla Margarita, frente a las costas del Pacífico de Baja California Sur, son también de relevancia para el SGM (SGM, 2011, p. 6) que los ubica en la zona mineralizada de isla Magdalena (SGM, 2011, p. 14), sin que hasta la fecha estén siendo explotados.

No solo la actividad extractiva relacionada con la minería se desarrolla en *TIM*, también la transportación y embarque de productos mineros es una actividad asociada a la industria minero-metalúrgica que ha utilizado los *TIM* como puente para enviar los productos de la minería a otras partes del país o del mundo. Tal es el caso de la empresa paraestatal Exportadora de Sal, S.A. de C. V.⁴⁷ cuyo producto, la sal, se embarca para su comercialización en la isla Cedros, siendo transportado por la también empresa de participación gubernamental Baja Bulk

⁴⁷ Empresa subsidiaria del Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI), el cuál ostenta 51% de las acciones, mientras que Mitsubishi Corporation el 49%. Esta empresa opera la salinera más grande del mundo ubicada en Guerrero Negro, BCS. (FIFOMI, Secretaría de Economía, 2012)

Carriers S.A.⁴⁸, que para 2011 alcanzó una cifra de 7.6 millones de toneladas movilizadas y embarcadas (CANAIMEX, 2012, p. 21) desde aquel *TIM*.

Hoy existe un serio debate sobre las implicaciones de la minería tanto para el ambiente como para la salud humana, además de sus implicaciones sociales. La actividad minera es considerada más agresiva en el tiempo y en espacio que cualquier otra actividad extractiva. De acuerdo con una serie de investigadores latinoamericanos coordinados por Delgado, la minería contemporánea es una actividad que promueve:

“la agudización de los procesos de apropiación y despojo de tierras, agua y otros recursos naturales; se observan impactos en muchos casos irreversibles al medio ambiente y a la salud de la población en el mediano y largo plazo, y no solamente durante el tiempo de la actividad minera; se agrava el descontento social y los escenarios de violencia y conflicto, entre otros aspectos.” (Delgado, 2010, p. 10)

Esta doble condición de ser una actividad de alto impacto económico por una parte y de alto impacto ambiental por otro, hace de la minería un potencial riesgo para los *TIM*, si bien, ofrece alternativas de desarrollo económico para el país y las comunidades asentadas en estos territorios, las perspectivas de desarrollo a mediano y largo plazo para estas comunidades no son tan atractivas cuando se incorporan las externalidades negativas⁴⁹ de la actividad, ello sin considerar el deterioro que, como consecuencia de la destrucción del hábitat representa la minería para los ecosistemas insulares y costeros.

⁴⁸ Constituida en 1976 en Islas Marshal y que en la actualidad tiene como sede la ciudad de San Diego, California, propiedad en partes iguales del gobierno mexicano a través del FIFOMI y Mitsubishi Corporation. (FIFOMI, Secretaría de Economía, 2012)

⁴⁹ Las externalidades negativas se refieren a los efectos nocivos, no cuantificados al momento de contabilizar los costos de una actividad; por ejemplo, en el caso de la minería en México, la pérdida de biodiversidad, la conflictividad social, la huella hídrica, huella de carbono y alto consumo de energía.

Por otro lado, para muchas de las áreas naturales protegidas (ANP), la minería importa un riesgo potencial, como lo evidencian las Fichas Descriptivas de ANP publicadas en el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación para la Conservación de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) en las que se advierte que es una actividad que afecta a *TIM* particularmente las que se encuentran en la Reserva de la Biósfera del Vizcaíno (CONANP, 2013), que incluye 16 islas e islotes, entre las que destacan Isla Natividad, Asunción y San Roque, en el Pacífico Norte (DOF, 1 de septiembre de 2000, Única Sección).

2. 6. Turismo

Es bien sabido que el turismo necesita de distintos recursos para su desarrollo, ya sean económicos, políticos, culturales o naturales. Y su desarrollo genera diversos impactos (tanto beneficios como afectaciones). En los *TIM*, el impacto sobre los recursos naturales y culturales “*es más evidente debido a la sensibilidad de sus componentes*” (Palafox, et al., 2008, p. 383).

El tipo de turismo en un sitio está condicionado fundamentalmente por el modelo o paradigma de desarrollo en que se inserta; por las características propias del sitio que a su vez determinan, en parte, su vulnerabilidad; por la motivación y orientación geoespacial de las demandas (sociales, económicas y ambientales) y sus relaciones; así como por los impactos por ocupación, uso y difusión del modelo de desarrollo implantado (Gonzalez-Herrera & Palafox, 2006, p. 152).

Para 2012, México ocupó el lugar número trece, con 23.4 millones de personas, en el ranking de llegadas de turistas internacionales de la Organización Mundial de Turismo (Consejo de Promoción Turística de México, 2013) y el número 24 en recepción de divisas con un incremento del 7.2% respecto del 2011 (Consejo de Promoción Turística de México, 2013).

De acuerdo con el INEGI, para 2011, el turismo representó el 8.4% del PIB total nacional (INEGI, 2013), lo que la hace una de las actividades más importantes de la economía mexicana.

La actividad turística en México se caracteriza o se ha enfocado en segmentos específicos tradicionales como el sol y playa, cultural y de negocios (convenciones), sin embargo, la actual política turística nacional, busca diversificar la oferta.

El turismo en islas tiene su origen en la existencia de recursos y atractivos naturales⁵⁰ asociados a los recursos costeros (Gonzalez-Herrera & Palafox, 2006, p. 151) que pueden ser aprovechables económicamente por la industria turística.

Este turismo se considera estrechamente vinculado al espacio donde se desarrolla (principal motivo de los viajes), demandando ciertos tipos de infraestructura turística específica (Gonzalez-Herrera & Palafox, 2006, p. 150). Por las características del espacio donde se desarrolla, es considerado además, como un turismo de ambientes sensibles (Gonzalez-Herrera & Palafox, 2006, p. 149), ya que derivado de su fragilidad (Gonzalez-Herrera & Palafox, 2006, p. 150), los territorios insulares sufren un rápido deterioro cuando se desarrollan actividades tradicionales de aprovechamiento del espacio, incluido el turismo tradicional, que no considera la capacidad de los sistemas insulares para asimilar sin afectar su “equilibrio” ecológico (resiliencia), situación que conlleva la pérdida su atractivo y por ende su vocación turística.

En general, los territorios insulares, requieren un manejo del espacio y manejos especiales fundados en la gestión integrada de zonas costeras, poco utilizada en el diseño de políticas en México.

En la actualidad, se reconoce que la calidad de los recursos naturales y sus servicios, determina en gran medida el éxito de las estrategias de desarrollo

⁵⁰ De alto valor contemplativo.

regional, pese a que no sean reconocidas como factor clave del mismo (Gonzalez-Herrera & Palafox, 2006, p. 154).

Existen diversos ejemplos de turismo en *TIM*, entre los que destacan:

- Isla Guadalupe, en el Pacífico mexicano, especializado en avistamiento de vida silvestre (tiburón blanco);
- Archipiélago de Revillagigedo, en el Pacífico mexicano, cuyo segmento es el de buceo deportivo;
- Islas Magdalena y Margarita, frente al municipio de Comondú, BCS, en el Pacífico mexicano, enfocado al turismo de naturaleza (avistamiento de ballenas);
- Isla Espíritu Santo, en el Golfo de California, frente al municipio de la Paz, Baja California Sur, enfocada al turismo de naturaleza y aventura (Esnórquel con lobos marinos);
- Isla Holbox, en la unión entre el Golfo de México y Caribe, frente a las costas del municipio de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo, asociado al turismo de naturaleza y playa (avistamiento de Tiburón ballena);
- Isla Mujeres, en el municipio del mismo nombre, frente a las costas del Caribe de Quintana Roo enfocado al turismo de aventura y playa (buceo);
- Cozumel, frente a las costas de Quintana Roo, en el Caribe mexicano, la isla más grande en extensión territorial de México, enfocado en el segmento de playa y cruceros, en 2006 recibió 2.5 millones de turistas de crucero (Palafox, et al., 2008, p. 384) y que actualmente recibe aproximadamente 1,500 buzos en el Parque Nacional Arrecifes de Cozumel (CONANP, 2013);
- Banco Chinchorro, frente a las costas del municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo, enfocado al turismo de naturaleza (Esnórquel y buceo en arrecifes).

Para ejemplificar los efectos de la actividad turística sobre el *TIM*, aprovecharemos el caso de Isla de Cozumel, municipio, ubicado frente a las costas del municipio

continental de Solidaridad, Quintana Roo, en la península de Yucatán, ya que es un caso paradigmático⁵¹, toda vez que tiene un desarrollo consolidado como destino turístico del segmento turístico de “sol y playa”.

Cozumel era una isla cuya principal actividad fue la agricultura. En Cozumel se producían hortalizas, frutas, miel, maderas, copra (coco) y chicle (Palafox, et al., 2008, pp. 384,385). Sería esta última actividad la que impulsaría a la isla hacia el desarrollo de actividades económicas secundarias como el comercio⁵², transporte y hospedaje. Al convertirse en el principal puerto exportador de chicle, se decidió establecer un hotel, en 1924, para atender a los “*empleados federales y agentes comerciales, propiciando así el surgimiento de las empresas de hospedaje*” (Palafox, et al., 2008, p. 385).

La pugna por el poder de la isla, entre el poder político del gobierno de Yucatán y los poderes económicos, representados por las casas comerciales asentadas en la isla, llevarían al gobierno estatal a establecer en 1930 el ejido de Cozumel⁵³, como contrapeso a “las actividades monopólicas ejercidas por Codwell y Bonastre (comerciantes)” (Palafox, et al., 2008, p. 385) y también porque, en aquel entonces, la única vocación económica que se le veía a la isla era la agrícola.

Años más tarde ante la reducción en la fertilidad de los suelos, los comerciantes voltearon hacia la actividad turística, atendiendo los recursos naturales y culturales presentes en la isla, que gracias a la Revolución Cubana de 1959, se convertiría en uno de los principales destinos turísticos para norteamericanos. (Palafox, et al., 2008, p. 385).

⁵¹ También por su situación como *TIM* que de acuerdo con la CPEUM, debiera ser un territorio federal, pero que por un uso consuetudinario, se ha reconocido como parte del territorio del *Estado* de Quintana Roo, contraviniendo la CPEUM, convirtiéndose además en un municipio libre. Un ejemplo de como la omisión del cumplimiento constitucional promovida por las propias autoridades locales y tolerada (o auspiciada) por las federales han hecho de este *TIM*, un ejemplo de aplicación del *adverse posesion* o sea el traspaso automático de determinada posesión a favor de quien ocupa tal propiedad sin reclamo expreso de la parte contraria, en contra de la soberanía hacia el interior del *Estado* mexicano.

⁵² Siendo las principales casas comerciales: Angulo, Coldwell y Joaquín (Palafox, et al., 2008, p. 385).

⁵³ Que se logró establecer de manera definitiva en 1945.

El desarrollo turístico de la isla detonó a mediados de los años 50, convirtiéndose en el primer destino del entonces Territorio Federal de Quintana Roo (Gonzalez-Herrera & Palafox, 2006, p. 155). Ésta actividad presentó un gran dinamismo en las décadas subsecuentes.

En la década de los 90 se consolida el proceso de homogeneización de la oferta turística, con la apertura de la infraestructura portuaria para el arribo de cruceros que hizo de este destino el principal receptor de cruceros en México (Gonzalez-Herrera & Palafox, 2006, p. 155).

En 2010, y con una población de 79,535 habitantes (INEGI, 2010), Cozumel recibió de acuerdo con la *Secretaría de Turismo del Estado* (SEDETUR) 526,151 turistas (SEDETUR, 2010), un promedio de 43, 846 turistas por mes (poco más del 55% del total de sus habitantes). En la actualidad, la oferta turística se dirige básicamente al turismo de cruceros, a pesar de tener un alto potencial de diversificación turística. Este producto homogéneo y estereotipado (cruceros) desestima la pluralidad de mercados y limita su desarrollo económico (Gonzalez-Herrera & Palafox, 2006, p. 155). Situación que empieza a quedar en evidencia. Basta destacar que para enero de 2013, Cozumel contaba con 45 hoteles, mientras que para enero de 2009, eran 51, lo que demuestra un retroceso en la oferta de infraestructura hotelera en el destino en los últimos cinco años (SEDETUR, Enero de 2009, 2010, 2013) .

De acuerdo con González-Herrera y Palafox, los principales rasgos de vulnerabilidad ambiental frente a la actividad turística que presenta la isla de Cozumel son: su estructura geográfica simple y espacialmente reducida (paisaje homogéneo); la complejidad dinámica de la morfología litoral y del perfil de playa; la fragilidad geológica e inestabilidad geomorfológica; la alta sensibilidad ante fenómenos meteorológicos severos; condiciones edafoclimáticas⁵⁴ extremas; deficiente control de la escorrentía pluvial; intrusión salina que afecta la

⁵⁴ Características del suelo que dependen del clima.

composición de las aguas; complejidad de las soluciones para saneamiento; y alta vulnerabilidad de la biota (Gonzalez-Herrera & Palafox, 2006, pp. 156,157).

A estos rasgos debemos agregarle un modelo de desarrollo turístico centrado en las demandas (pensando solo en el visitante y no en las necesidades que requiere el sistema insular para sostener dicha demanda) (Gonzalez-Herrera & Palafox, 2006, pp. 156,57) y no en la planificación ordenada del uso del territorio que sufre una compleja relación entre diversas actividades que se desarrollan, junto con la turística, a lo largo del espacio costero, como la pesca (tanto comercial como deportiva), la transportación marítima y su infraestructura (muelles, recintos portuarios), el desarrollo inmobiliario (infraestructura urbana), la agricultura y silvicultura costera (cocoteros, chicle, caucho); así como la infraestructura asociada a otras actividades como el comercio, la protección contra fenómenos naturales (escolleras, diques, rompeolas, muros) y la de saneamiento (plantas de tratamiento de agua).

Estas condiciones requieren de “altos rendimientos funcionales [de los ecosistemas insulares] para garantizar una producción turística sostenida.” (Gonzalez-Herrera & Palafox, 2006, p. 157) Para lograr que se den las condiciones propicias para ello, es necesario implementar medidas estrictas de protección de los ecosistemas insulares mediante la adopción de políticas restrictivas del ordenamiento y uso del territorio insular, que se deben acompañar de mecanismos de monitoreo y control del cumplimiento de dichas políticas.

En el caso de Cozumel, la falta de estas políticas y fundamentalmente de mecanismos que permitan cumplir con la normatividad ambiental (Gonzalez-Herrera & Palafox, 2006, p. 157) ha sido la causa de urbanización, con la consecuente pérdida del atractivo turístico de la isla (Gonzalez-Herrera & Palafox, 2006, p. 160), que tienen como efecto evidente la reducción en la oferta turística antes descrita.

Este caso ilustra *grosso modo*, la situación particular que vive un centro de desarrollo turístico consolidado en un *TIM*, lo que permite tener una visión general del reto que representa el desarrollo turístico en un territorio insular.

La colonización de los *TIM* promovida por la actividad turística genera una mayor presión sobre los recursos naturales, que por sus características, son limitados en estos territorios. Una demanda creciente de espacio, es el principal problema asociado con estas políticas de fomento, que terminan por desplazar o eliminar ecosistemas completos (dunas costeras, manglares, arrecifes, playas), para construir urbanizaciones asociadas con la actividad turística. La CONANP, a través del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación para la Conservación, reconoce que para las áreas naturales protegidas que forman parte de algún *TIM*, las actividades turísticas junto con el desarrollo de infraestructura turística y urbana representan una de las principales presiones y amenazas (CONANP, 2013).

La actividad turística está estrechamente relacionada con el desarrollo inmobiliario situación que incrementa la presión sobre los recursos naturales y, en particular, sobre el “espacio” en los destinos turísticos, además de que se demanda mayor infraestructura urbana. Este desarrollo urbano, viene de la mano de un proceso de especulación inmobiliaria que afecta particularmente a los derechos de propiedad, entre otros, de comunidades y ejidos asentados en las zonas costeras del país (Documental: Baja All-Exclusive. La otra cara de los desarrollos turísticos en sudcalifornia, 2010)⁵⁵, en gran medida como resultado de las reformas “estructurales” que en materia agraria se efectuaron en los años noventa que permitieron dividir y vender, los terrenos ejidales a particulares.

Hoy en día esta situación tiende a ser más evidente con la reciente propuesta de reforma constitucional para que extranjeros puedan adquirir terrenos en zonas costeras, con lo que seguramente se desencadenará una mayor presión

⁵⁵ Esta situación se puede ver en: <http://vimeo.com/25102507>

inmobiliaria sobre estos territorios. Los *TIM* no son ajenos a esta situación, un ejemplo de ello es la problemática que vive la isla de Holbox, frente a las costas de Quintana Roo, entre los desarrollistas inmobiliarios y el ejido de Holbox al que, según los ejidatarios, despojaron de importantes extensiones de terreno mediante “artilugios” legales, al parecer, favorecidos por “servidores públicos” al *servicio* de los especuladores inmobiliarios y no de la nación (Howard, 2012).

Otro aspecto que merece atención en este sector son los impactos del cambio climático. Derivado de los cambios en la geomorfología costera y los más frecuentes e intensos fenómenos hidrometeorológicos (como huracanes), se ha perdido parte de la playa en la otrora isla de Cancún, el gobierno federal para atender este problema, recurrió a rellenar las playas con arena proveniente de un *TIM*, isla Cozumel, sin considerar con suficiencia los impactos futuros que esta acción pudieran generar sobre los fondos marinos y la geomorfología costera de la isla. Este tan solo es un ejemplo de lo que puede representar el impacto del cambio climático, por ello será fundamental para la actividad turística establecer medidas de adaptación que permitan, sin generar mayores impactos a los ecosistemas insulares, establecer medidas que garanticen su desarrollo a mediano y largo plazo.

Capítulo 3. Marco legal de los Territorios Insulares de México

El marco legal define competencias, atribuciones y alcances de los órganos del *Estado* en relación a los *TIM*.

3. 1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El sistema jurídico mexicano sigue el principio normativo de jerarquía de leyes, en el cual la CPEUM y los Tratados Internacionales, se encuentran en su cúspide. Bajo esta lógica jurídica, la CPEUM, establece las bases fundacionales del *Estado* mexicano, entre las que destaca la integración de su territorio y su régimen de gobierno. A este respecto, los artículos 42 y 48 de la CPEUM reconocen y regulan el territorio, mientras que el artículo 27 se refiere al régimen a que se sujeta éste. En ambos casos se hace referencia a los *TIM*. Con la finalidad de analizar estos artículos, en primer término, se transcribirá el contenido del numeral 42 de la CPEUM, que es del tenor siguiente:

“Artículo 42. *El territorio nacional comprende:*

- I. El de las partes integrantes de la Federación;*
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;*
- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;*
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;*
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores;*

VI. *El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional.*” (H. Congreso de la Unión, 2013)

La fracción II de este artículo de la CPEUM, establece como **parte del territorio nacional las islas, cayos y arrecifes en los mares adyacentes**, la fracción III, de este artículo hace mención específica a las **islas Guadalupe y Revillagigedo** situadas en el Océano Pacífico, en conjunto, estos son los elementos integrantes del *TIM*.

La mención particular de la fracción II a las islas Guadalupe y Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico, se debe a su carácter eminentemente oceánico, al encontrarse más allá de los límites del mar territorial relacionado con las costas del territorio continental, situación que no las sitúa en el supuesto de ubicarse en los “mares adyacentes”, por lo que el *Congreso Constituyente* consideró necesario hacer mención “expresa” de estas islas en el cuerpo de la CPEUM y no limitarse, a lo previsto por la fracción anterior, evitando con ello posibles conflictos con potencias extranjeras derivados de una interpretación ajustada de la fracción II de este artículo.

Originalmente el artículo incluía la mención de la isla de **La Pasión**, pero como se indicó en los antecedentes históricos, esta fracción sufrió una reforma el 18 de enero de 1934, que implicó la eliminación de dicha mención, ya que esta isla dejó de ser parte integral del territorio mexicano y se convirtió en territorio francés, lo que demuestra que la previsión del constituyente tenía fundamento en supuestos realistas, por lo que esta mención particular, no se puede considerar una acción sobredimensionada por parte del constituyente, por el contrario, al parecer no fue suficiente la mención de esta isla en la Constitución para garantizar la soberanía nacional sobre este territorio.

En lo que respecta a la fracción IV, del mismo artículo, esta se refiere a que, la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes son también parte del territorio nacional⁵⁶. Al respecto, la CONVEMAR define la plataforma continental de la siguiente manera:

“Artículo 76. Definición de plataforma continental.

1. *La plataforma continental de un Estado ribereño comprende el lecho y subsuelo de las aguas submarinas que se extienden más allá de su mar territorial y a todo lo largo de la prolongación natural de su territorio hasta el borde exterior del margen continental, o bien hasta una distancia de 200 millas marinas⁵⁷ contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial, en los casos en que el borde exterior del margen continental no llegue a esa distancia.”* (ONU, 1982)

De acuerdo con el Diccionario de Términos Relacionados con la Pesca publicado por el CEDRSSA (2006), la plataforma continental es la:

“Continuación del continente o de una isla, cubierta por aguas de mar, que se extiende desde la línea de bajamar hasta la profundidad en la cual hay usualmente un incremento marcado en la pendiente hasta profundidades mayores. Por lo general se considera que tiene una profundidad aproximada de 200 metros” (Arredondo, et al., 2006, p. 363)

La plataforma continental está integrada por el lecho y el subsuelo del mar (Palacios, 2003, p. 19). El término zócalo submarino, es sinónimo de plataforma continental o submarina y se refiere al “pedestal que se encuentra por debajo del

⁵⁶ México cuenta con una plataforma continental de cerca de 500,000 kilómetros cuadrados (Examen, 2013, p. 42).

⁵⁷ 200 millas marinas equivalen a 3,740 metros.

mar, alrededor de los continentes y sobre el que éstos se asientan”. (Palacios, 2003, p. 19) De tal manera que, al referirse a la plataforma continental, esta fracción de la CPEUM establece una ampliación del territorio que otorgan los *TIM*, sobre el subsuelo del océano.

Por otra parte, el artículo 48 de la CPEUM establece:

“Artículo 48. Las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del Gobierno de la Federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados.” (H. Congreso de la Unión, 2013)

Respecto de los *TIM*, este artículo determina que dependen directamente del Gobierno de la Federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha de promulgación de la CPEUM (5 de febrero de 1917), hayan ejercido jurisdicción los estados. Esta previsión tiene particular relevancia para el gobierno y la administración pública de los *TIM*, porque fundamenta la competencia de gobierno y administración de estos territorios. De esta manera, el artículo 48 establece que todos los *TIM* sobre los que no hayan ejercido efectivamente su jurisdicción los estados existentes “a la fecha de publicación de la CPEUM”, lo que excluye de facto a los actuales estados de Nayarit, que se creó al mismo tiempo que la CPEUM, Baja California⁵⁸, Baja California Sur y Quintana Roo, que eran territorios al momento de publicarse la CPEUM, por lo que ninguno de éstos cumpliría el supuesto de haber ejercido jurisdicción a la fecha de la publicación o entrada en vigor de la CPEUM (Cabada, 2005, pp. 14, 15).

⁵⁸ Se erigió como *Estado* el 16 de enero de 1952.

Entonces los *TIM* frente a las costas de estos cuatro estados, de acuerdo con lo previsto por la CPEUM, dependen directamente de la Federación.

Atendiendo esta previsión de la CPEUM, el *Estado* de Baja California, creado en 1952, no incorporó dentro de su Constitución, los *TIM* como parte de su territorio, pero en 1959, mediante una reforma secundaria a la Ley Orgánica Municipal del *Estado*, la III Legislatura del *Estado*, incluyó los *TIM* frente a sus costas como parte del territorio de sus municipios. (Cabada, 2005, pp. 15, 16) Lo anterior sin que hasta la fecha la Federación haya iniciado reclamo alguno.

Por otra parte la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo* y la *Constitución Política del Estado de Baja California Sur*, incorporan a su territorio a los *TIM* frente a sus costas.

La *Constitución Política del Estado de Baja California Sur* (Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur, 2013), aprobada el 9 de enero de 1975, por el Congreso Constituyente del *Estado*, conformado por siete diputados y presidido por el entonces Diputado Prof. Armando Trasviña Taylor⁵⁹, consideró los *TIM* frente a sus costas como parte constitutiva de su territorio, como se advierte en su Artículo 34 que a la letra dice:

“34.- El territorio del Estado de Baja California Sur comprende:

I.- Por el norte, el paralelo 28; por el oriente, el Golfo de California; por el sur y el poniente, el Océano Pacífico.

II.- Quedan comprendidas bajo la jurisdicción del Estado las Islas que a continuación se mencionan:

Natividad, San Roque, Asunción, Magdalena, Margarita y Creciente, situadas en el Océano Pacífico; Cerralvo, Santa Catalina o Catalana, San Juan Nepomuceno, Espíritu Santo, San José de

⁵⁹ Por Baja California Sur fungió como Diputado Federal en la LI Legislatura de 1979 a 1982 y posteriormente fue Senador de la República en las LII y LIII Legislaturas entre 1982 a 1988.

Santa Cruz, del Carmen, Coronados, San Marcos y Tortugas, situadas en el Golfo de California y, además, las islas, islotes y cayos adyacentes, localizados entre los paralelos 28° y 22° 30' norte.” (Congreso del Estado de Baja California Sur, 2013)

Esta norma, en lo que respecta a los *TIM*, se encuentra en franca contravención a lo dispuesto por el artículo 48 de la CPEUM. Para fortuna de la Federación, por sus condiciones que limitan su habitabilidad, en particular por la escasa o nula disponibilidad de agua dulce en estos territorios, no han sido colonizadas estas islas.

Por el contrario las islas Cancún, Cozumel, Mujeres y Holbox, que son reconocidas explícitamente como parte del territorio del *Estado* de Quintana Roo, han sido colonizadas y en estas se desarrollan importantes actividades económicas y políticas. Otras islas como Contoy y Blanca, así como los cayos y arrecifes frente a sus costas si bien, no han sido colonizadas, también fueron incorporados a su territorio en la Constitución del *Estado* de Quintana Roo, como se advierte a continuación:

“ARTÍCULO 46.- *El territorio del Estado de Quintana Roo comprende:*

I. La porción oriental de la Península de Yucatán, limitada por una línea divisoria que partiendo de la costa norte del Canal de Yucatán, sigue el meridiano 87 grados, 32 minutos, longitud oeste de Greenwich, hasta cortar el paralelo 21 grados, y de allí continúa hasta encontrar el paralelo que pasa por la torre sur de Chemax, veinte kilómetros al oriente de este punto, llega después al vértice del ángulo formado por las líneas que dividen los Estados de Yucatán y Campeche -cerca de Put- que se localiza en el meridiano 19 grados, 39 minutos, 07 segundos de latitud norte y 89 grados, 24 minutos, 52 segundos de longitud oeste de Greenwich y

desciende al sur hasta el paralelo límite de las Repúblicas de México y Guatemala, y

II. Las islas de: Cozumel, Cancún, Mujeres, Blanca y Contoy, situadas en el Mar Caribe y la de Holbox en el Golfo de México, así como las islas, islotes, cayos y arrecifes adyacentes a su litoral.”

(Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, 2013)

Existe una contradicción entre la Constitución del *Estado* y la CPEUM, pero si tomamos en cuenta el principio de jerarquía, la Constitución del *Estado* incluye previsiones territoriales al margen de lo previsto por la CPEUM. Lo que dicho de otra manera, dejaría sin efecto lo establecido por la Constitución Estatal en esta materia. Cabe destacar que la Constitución del *Estado* Libre y Soberano de Quintana Roo se aprobó el 10 de enero de 1975, por el Congreso Constituyente del *Estado*, con el voto de siete diputados, siendo Presidente del mismo, el Diputado por Cozumel, Pedro Joaquín Codwell⁶⁰.

Pese a todo lo anterior, por alguna razón que hasta la fecha se desconoce, la Federación, no ha iniciado, por este caso, alguna acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia contra el *Estado* de Quintana Roo. Es más, la Federación ha promovido, la enajenación y prescripción de los derechos Federales sobre algunos *TIM* frente a las costas del *Estado* de Quintana Roo, en particular de Cancún, Cozumel e Isla Mujeres, a través de FONATUR⁶¹ y de la propia Secretaría de Turismo⁶².

Hoy en día Cancún, es el principal destino turístico del país y forma parte del territorio del municipio de Benito Juárez, el cual ejerce los actos de gobierno sobre

⁶⁰ Reconocido militante y ex Secretario General y ex Presidente del Partido Revolucionario Institucional. También ha sido Senador de la República, en donde Presidió la Comisión de Puntos Constitucionales, fue Secretario de la Comisión de la Reforma del *Estado* e integrante de las comisiones de Justicia y de Turismo, en el periodo de 2006 a 2012.

⁶¹ Del cual también Codwell fue Director General en 1988 a propuesta del Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari.

⁶² De la cual también fue Secretario en el periodo 1989-1993. Actualmente es Secretario de Energía del Gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto.

su territorio, mientras que Cozumel e Isla Mujeres, se han convertido en municipios reconocidos por la Constitución del *Estado*. Todos estos actos de autoridad, que dependieron del gobierno del *Estado*, relacionados a los *TIM*, se ejercieron presumiblemente, al margen de lo previsto por la CPEUM.

Esta situación evidencia que existe un conflicto entre lo que dispone la CPEUM y lo propuesto por las constituciones de algunas entidades costeras que tienen frente a sus litorales *TIM*.

El caso de Nayarit no era muy distinto, pero sufrió un revés judicial. La *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit*, aprobada por su constituyente el 5 de febrero de 1918⁶³, originalmente reconocía a los *TIM* frente a sus costas como parte integral de su territorio, pero tuvo que ser reformada el 13 de diciembre de 1989.

El origen de esa reforma puede situarse en el Acuerdo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con motivo del dictamen presentado por el señor Ministro Licenciado don Paulino Machorro y Narváez, sobre la jurisdicción que impera en las Islas Marías (Solicitud del Procurador General de la República), de 3 de septiembre de 1934, en el que, para lo que caso interesa, se estableció lo siguiente:

“... en las Islas Marías ha habido y sigue habiendo un régimen de derecho, estando vigente un sistema completo de legislación: dichas islas pertenecieron, primero, al Estado de Jalisco, después, al territorio de Tepic, cuando éste se formó con el séptimo cantón de aquel Estado, y cuando dicho territorio se erigió en el Estado de Nayarit, las Islas Marías quedaron separadas de dicho Estado y

⁶³ Siendo Presidente del Congreso J. Trinidad Solano.

dependiendo directamente del Gobierno de la Federación, en virtud de lo que dispone el artículo 48 constitucional...»⁶⁴

Como se aprecia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció la jurisdicción plena de la Federación sobre estos territorios, derivado de que Nayarit no era un *Estado* Federal, sino hasta la entrada en vigor de la CPEUM. Esta resolución judicial, obligó al *Estado* de Nayarit a modificar la versión original de su Constitución que preveía la inclusión de dichas islas y las demás, que se encontraban frente a su territorio, de tal manera que se ajustara a lo previsto por el Artículo 48 de la CPEUM para quedar como sigue:

“Artículo 3o.- El territorio del Estado es el que le corresponde conforme a la Constitución Federal y se divide en los siguientes municipios: Acaponeta, Ahuacatlán, Amatlán de Cañas, Bahía de Banderas, Compostela, Del Nayar, Huajicori, Ixtlán del Río, Jala, La Yesca, Rosamorada, Ruíz, San Blas, San Pedro Lagunillas, Santiago Ixcuintla, Santa María del Oro, Tecuala, Tepic, Tuxpan y Xalisco, igualmente forman parte del territorio del Estado, las Islas que le corresponden conforme al artículo 48 de la Constitución General de la República.” (Legislatura del Congreso del Estado de Nayarit, 2013)

Esta actuación oportuna de la Federación respondió más al interés de mantener el complejo penitenciario federal en dichas islas, que por hacer valer la CPEUM. No se entiende por qué, después de este revés para una Entidad Federativa, respecto de sus aspiraciones territoriales sobre los *TIM*, no generó que la Federación, evitara que otras entidades federativas se hicieran de los *TIM* frente a sus costas.

⁶⁴ Datos de localización en el Ius: Época: Quinta Época. Registro Ius: 335970. Instancia: PLENO, Tipo Tesis: Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Localización: Tomo XLII, Materia(s): Constitucional, Penal. Pág. 45

Respecto de la interpretación a este artículo constitucional, existe otra posible variante que aplica en aquellos casos en los que las islas que formaban parte del territorio de los estados creados antes de la publicación de la CPEUM, sobre los cuales no ejercieron jurisdicción, porque no contaban con los medios para hacerlo, se interpreta que entonces pasan a ser jurisdicción federal⁶⁵.

Este es el caso de Colima y el archipiélago de Revillagigedo (que junto con Guadalupe y la Pasión, merecieron mención particular por el Congreso Constituyente).

El 25 de julio de 1861, mediante decreto, el gobierno de la República, concedió al *Estado* de Colima el archipiélago de Revillagigedo, para que estableciera colonias presidiales. En dicho decreto se estableció que el gobierno de la República, no se desprendería del dominio sobre el archipiélago, pues éste volvería a su poder si el *Estado* de Colima no procedía a establecer las referidas colonias dentro de los tres años posteriores a la publicación del decreto o, si después de establecidas se “arruinaran o destruyeran” (Evia & Evia, 2013, p. 57).

El *Estado* de Colima previendo que no contaba con los medios materiales para hacer efectiva su jurisdicción, adecuó su constitución para no contravenir lo previsto en la CPEUM, como se evidencia en la *Constitución Política del Estado de Colima*, aprobada el 31 de agosto de 1917 que respecto del territorio dice:

“Art. 7o.-El Territorio del Estado es el que le corresponde de acuerdo con la Constitución Federal.” (LVII Legislatura del Congreso del Estado de Colima, 2013)

Por el contrario, al momento de la elaboración y publicación de las constituciones de Baja California Sur y Quintana Roo, estados cuya creación fue resultado,

⁶⁵ El único *Estado* que consideraba en su Constitución, previa a la CPEUM de 1917 los territorios insulares, era la de Yucatán. (Cabada, 2005, p. 37)

principalmente del interés económico relacionado con su potencial turístico, no se respetó el marco constitucional federal y se incluyó como parte de su territorio los adyacentes a sus costas, cuyo ámbito debiera ser de jurisdicción es Federal.

Otra isla cuya jurisdicción a favor de un *Estado* (Veracruz), motivara la discusión en el Congreso Constituyente⁶⁶, fue la de San Juan de Ulúa (Evia & Evia, 2013, p. 57). Al respecto, su jurisdicción federal queda clara gracias a un decreto que emitió, el 2 de julio de 1915, el Presidente Venustiano Carranza, relativo a dicho territorio, en el cual, daba por terminada su función como presidio y la dejaba una parte a disposición de la Secretaría de Guerra y Marina (para que se utilizara como arsenal) y la otra para el ejecutivo federal. (Evia & Evia, 2013, pp. 57,58)

De lo anterior se advierte que este precepto constitucional, no establece con certeza a qué islas se refiere la excepción “sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los estados”. Si bien para los estados que no existían antes de la publicación de la CPEUM, quedaría claro, para los demás, con excepción de Colima (Revillagigedo) y Veracruz (San Juan de Ulúa), no los es.

Con relación a estos dos artículos constitucionales (42 y 48), el artículo 43, que se refiere a las partes integrantes de la Federación, no considera a los *TIM* como un elemento “independiente a las partes integrantes de la federación” (Evia & Evia, 2013, p. 59), pese a que, como se ha expuesto, la mayoría no forman parte del territorio de los estados listados en dicho artículo.

En lo que respecta al artículo 27 de la CPEUM, éste establece el régimen al que se sujeta el territorio. Tal artículo es muy amplio y no todos sus párrafos son de relevancia para la presente discusión, por ello solo se reproduce la parte que se considera de interés:

⁶⁶ Puesta en la mesa por el diputado constituyente Rubén Martí, electo por el distrito 16 de Lerma, *Estado de México* (El Pueblo, Diario de la Mañana, 1917).

“Artículo 27. ...

...

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas;...

...

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones...

...” (H. Congreso de la Unión, 2013)

Si bien el dominio sobre la plataforma continental de las islas se considera inalienable, esto es, sin posibilidades ser sujeta a comercio (Cortina, et al., 2007, p. 33) e imprescriptible, lo que se traduce en que los derechos que sobre ellos tiene el *Estado* no están sujetos a la prescripción (Cortina, et al., 2007, p. 33), se permite que la plataforma continental sea sujeta a “concesión” para la explotación de sus recursos naturales. Sin embargo, las leyes secundarias, como la Ley Minera, permiten el aprovechamiento de estos recursos naturales, a través de la concesión

Tal es el caso previsto en el artículo 20 de la Ley Minera, que establece las condiciones para realizar trabajos de exploración y explotación de minerales, en los *TIM*:

“Artículo 20. Las obras y trabajos de exploración y explotación de carbón en todas sus variedades, en terrenos amparados por

asignaciones petroleras sólo podrán ejecutarse con autorización de la Secretaría, la que solicitará opinión a la Secretaría de Energía para fijar las condiciones técnicas a que deben sujetarse los mismos.

Las obras y trabajos de exploración y de explotación que se realicen dentro de poblaciones, presas, canales, vías generales de comunicación y otras obras públicas, en los zócalos submarinos de islas, cayos y arrecifes, el lecho marino y el subsuelo de la zona económica exclusiva, en las áreas naturales protegidas, así como las que se efectúen dentro de la zona federal marítimo terrestre, únicamente podrán realizarse con autorización, permiso, o concesión según el caso, de las autoridades que tengan a su cargo los referidos bienes, zócalos, lecho marino, subsuelo, las áreas o las zonas citadas, en los términos que señalen las disposiciones aplicables.” (H. Congreso de la Unión, 2013)

Otro artículo de la CPEUM que se encuentra relacionado con los *TIM* es el 73, el cual establece las facultades del Congreso de la Unión, aun cuando no prevé la facultad expresa para legislar sobre *TIM*, regula facultades importantes para este análisis:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

...

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los

municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

...

XXIX-L. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuacultura, así como la participación de los sectores social y privado, y

...

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

...” (H. Congreso de la Unión, 2013)

Si bien, diversas fracciones de este artículo prevén, la posibilidad de establecer la concurrencia entre la federación, estados y municipios en materias que podrían generar intervenciones en temas de relevancia para los *TIM* (asentamientos humanos, protección y preservación del equilibrio ecológico y pesca), para el caso de los *TIM*, dichas materias siguen siendo de jurisdicción exclusivamente federal y no se advierte la necesidad de desarrollar competencias concurrentes entre distintos órdenes de gobierno, toda vez que, como ya se precisó, en estos territorios, únicamente impera el orden federal, derivado del propio texto de la Constitución.

Para el caso de los territorios insulares de jurisdicción estatal, como podría ser Isla del Carmen, en Campeche⁶⁷, habría que determinar cuál sería la mejor opción de manejo del territorio. Dado que es un caso particular (único), se podría establecer una política específica para operar la concurrencia en dicho territorio.

⁶⁷ La que a mi parecer sería la única isla a la que le aplicara a excepción prevista en el artículo 48 de la CPEUM.

Si bien, el artículo 73 no establece la facultad específica para legislar sobre *TIM*, su fracción XXX, permitiría al Congreso justificar una acción en ese sentido.

Por su parte, el artículo 124 de la CPEUM, que no ha sufrido modificaciones desde su publicación el 5 de febrero de 1917, establece que:

“Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.” (H. Congreso de la Unión, 2013)

Este artículo es relevante para el *TIM*, dado que se refiere a la “jurisdicción” entre Federación y estados. Al ser analizado desde la perspectiva del territorio, tomando en consideración los artículos que precedieron la presente discusión, permite determinar que la jurisdicción territorial de los estados (sub-nacionales), está limitada a aquellos territorios en los que la jurisdicción no esté expresamente concedida en la CPEUM a la Federación o los municipios. Esto se traduce, para el caso de los *TIM* ubicados frente a los actuales estados de Baja California, Baja California Sur, Quintana Roo y Nayarit, así como para Colima respecto de Revillagigedo y Veracruz, respecto de San Juan de Ulúa, en el reconocimiento pleno de la jurisdicción Federal sobre estos *TIM*. De igual manera, esta interpretación aplica para aquellos estados con *TIM* frente a sus costas, pero que no hayan ejercido su jurisdicción previa a la publicación de la CPEUM⁶⁸. Desafortunadamente:

“hasta la fecha, no se ha determinado cuantas y cuáles son las islas sobre las que hasta el 1 de mayo de 1917, en que entró en vigor nuestra actual Constitución, habrían ejercido jurisdicción los

⁶⁸Como es el caso del archipiélago de Revillagigedo para el *Estado* de Colima,

estados, y que por ende están en la excepción y no en la regla general...”. (Evia & Evia, 2013, p. 58)

Si bien, la Suprema Corte de Justicia reconoce que:

“donde no hay Estado, sino otra entidad o ninguna entidad política, sino simplemente una dependencia directa del Gobierno Federal, no es aplicable la división de competencias...allí todo es federal y la jurisdicción sobre todos los ramos radica en los Poderes Federales según sus naturales atribuciones” (Cabada, 2005, p. 17).

Habría que determinar con inventario en mano, para cada uno de los *TIM* (con excepción de aquellos para los que no existe duda alguna), cuál es la situación particular (histórica) de cada territorio insular, con la consecuente movilización de recursos por parte del *Estado* mexicano.

A continuación abordaremos la discusión sobre legislación específica y secundaria.

3. 2. Legislación secundaria

Con excepción de las Islas Marías, los *TIM* competencia de la Federación, no cuentan con legislación específica alguna⁶⁹ (Cabada, 2005, p. 19).

El Estatuto de las Islas Marías, publicado en el DOF el 30 de diciembre de 1939, se enfoca a destinar el archipiélago para un complejo penitenciario, siendo la Secretaría de Seguridad Pública la responsable de su administración. Al ser un ordenamiento sectorial, circunscrito a fortalecer el Sistema Penitenciario Federal (H. Congreso de la Unión, 2013), no considera una visión integral para el manejo

⁶⁹ Si bien, la legislación secundaria, como la minera, hace referencia a los *TIM*, esta se presenta de manera genérica y para temas muy particulares.

del territorio insular, por lo que desatiende o pasa a segundo plano las demás funciones que el *Estado* debe desarrollar en un *TIM*.

De la revisión al marco legal federal, puedo afirmar que no existe una ley específica que reglamente para los *TIM*, lo previsto por la CPEUM para estos territorios y menos aún que considere el MIZC como criterio de manejo.

Desde su primera publicación en 1976 (DOF, 29 de diciembre de 1976, Única Sección), la Ley Orgánica de la APF (LOAPF) otorgó a la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la facultad para establecer las políticas relacionadas con los *TIM*. Tomando como antecedente lo previsto para este efecto en la Ley de Secretarías y Departamentos de *Estado* de 1939, que establecía claramente la competencia de SEGOB para administrar las islas de ambos mares de jurisdicción federal. (Cabada, 2005, p. 20).

Actualmente, de la fracción **XXXV** del artículo 27 de dicho ordenamiento, reformado en enero de 2013, establece dicha atribución, que a la letra dice:

“Artículo 27.- A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...

XXXV. Administrar las islas de jurisdicción federal, salvo aquellas cuya administración corresponda, por disposición de la ley, a otra dependencia o entidad de la Administración Pública Federal. En las islas a que se refiere esta fracción, regirán las leyes federales y los tratados; serán competentes para conocer de las controversias que en ellas se susciten los tribunales federales con mayor cercanía geográfica;

...” (DOF, 2 de enero de 2013, Primera Sección)

Si bien de este artículo se desprende que a la SEGOB le corresponde la administración de los *TIM*, de jurisdicción federal, no se especifica que la SEGOB deba formular y conducir la política de dichos territorios. Esta falta de claridad y especificidad en la ley⁷⁰, genera, de facto, que el gobierno de los *TIM* quede en el limbo jurídico.

Por otra parte, al limitar a la SEGOB para ejercer la administración de los *TIM* de jurisdicción federal, en aquellos casos “*cuya administración corresponda, por disposición de la ley, a otra dependencia o entidad de la Administración Pública Federal*”, sin establecer puntualmente cuáles son dichos casos y para qué actos en específico, se genera un entramado de competencias dispersas y ambiguas en el marco legal federal, para distintas dependencias y entidades de la APF, sobre los *TIM* que, de hecho, no favorecen el gobierno y administración pública de estos territorios.

Basta con exponer un ejemplo: la fracción XXXVI de este artículo, establece que la formulación y conducción de la política de población relacionada con la colonización, asentamientos humanos y turismo, le corresponde a otras dependencias de la APF, de lo que se desprende que, en estas materias, la SEGOB no es competente en los *TIM*. Esta, precisamente, es una muestra del origen del desarreglo institucional y la falta de mecanismos claros de coordinación para ejercer la administración y el gobierno de los *TIM*.

Es importante destacar que pese a que desde 1939, los actos de administración en los *TIM* le correspondían a la SEGOB, desde entonces y hasta 1980, la SEGOB, no emitió regulación específica alguna sobre estos territorios. (Cabada, 2005, p. 20). No fue sino hasta abril de 1980, que la SEGOB creó el Departamento de Administración de las Islas de Jurisdicción Federal. (Cabada, 2005, p. 20).

⁷⁰ Recordemos que la administración pública sólo puede hacer lo que la ley le permite.

En ese mismo año se realizaron distintos estudios sobre las islas, que incluyeron inventarios, estudios de campo, así como un análisis sobre el régimen jurídico de los *TIM*. Estos trabajos dieron como resultado el primer inventario de *TIM*, el Plan de Desarrollo de la isla Guadalupe, además, se expidió su Reglamento de Gobierno y se inició con la construcción de una casa de gobierno para esa isla, se elaboró un ante proyecto de Ley Orgánica del Territorio Insular Mexicano, además de tramitar “solicitudes de concesión y uso de suelo de las islas Todos Santos, Coronado Sur, Ixtapa y Lobos IV.” (Cabada, 2005, p. 20) La SEGOB publicó en 1981, un catálogo donde se refiere que México tiene 239 cayos e islas.

Este Departamento de Administración de las Islas de Jurisdicción Federal desapareció en el periodo de 1983 a 1984. (Cabada, 2005, p. 20).

De 1984 a 1986, reaparece “como una subdirección dentro de la Dirección General de Gobierno de la [SEGOB], para convertirse nuevamente en departamento” en 1986 el cual publica la obra titulada *Islas del Golfo de California* (Cabada, 2005, p. 21).

En 1989 la SEGOB dio nuevamente un impulso al tema y reconoció que la administración de los *TIM* requería un tratamiento “interdisciplinario”, por lo que para 1990 promovió la creación y coordinó el Comité Interinstitucional en materia de Territorio Insular, en el que participaron además de la SEGOB, la SEMAR, Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Secretaría de Pesca, Secretaría de Turismo, el INEGI, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, la Universidad Nacional Autónoma de México a través de los Institutos de Biología, Ecología, Geología y Geofísica, Ciencias del Mar y Limnología, así como la Universidad Autónoma Chapingo. (Cabada, 2005, p. 21).

Los trabajos de esta Comisión facilitaron la investigación y realización de estudios sobre las islas y con ellas importantes publicaciones (Cabada, 2005, p. 22), como

la *Cartografía Histórica de las Islas Mexicanas*, en 1991, que fue reeditada en 1998 con motivo del quinto centenario del viaje de Vasco da Gama para la Expo Lisboa 1998 (Reyes, 1998), el libro *Islas*, así como segunda edición del libro *Islas del Golfo de California*. Pero su acción más significativa fue en el ámbito jurídico, con la realización de:

“un primer ejercicio de determinación de los criterios para el otorgamiento de permisos de visita y las concesiones en las islas federales mexicanas, ...algunos estudios sobre los conflictos jurisdiccionales entre las entidades federativas y el Gobierno Federal, integrando un anteproyecto de ley reglamentaria del artículo 48 constitucional, así como su reglamento.” (Cabada, 2005, p. 22)

Y se realizaron diversas actividades para promover el desarrollo de los *TIM*, entre los que destacan el Taller de Conservación de la Región de las Grandes Islas del Golfo de California, una propuesta de programa de manejo para estas islas, así como la reactivación del Programa Piloto Isla Guadalupe. (Cabada, 2005)

En 1993, con los cambios de titular de la SEGOB⁷¹, desaparece el Comité Interinstitucional, si bien se terminaría de editar un libro que fue el colofón del trabajo previamente realizado por esta Comisión⁷², titulado *Islas, Silentes Centinelas de los Mares Mexicanos* (Alfonso & Franco, 1993), que sería presentado a principios de 1994, pero como consecuencia del conflicto zapatista en enero de ese año no pudo ser publicado⁷³.

⁷¹ La salida de Fernando Gutiérrez Barrios en enero y llegada de Patrocinio González Garrido, su sustitución en enero de 1994 por Jorge Carpizo McGregor. (SEGOB, 2013)

⁷² Teniendo que cambiar la edición en distintas ocasiones como resultado de los cambios de titulares durante ese año. Al final pudo ser editado por la SEGOB en 1993 pero con un cambio de páginas donde el Dr. Jorge Carpizo figuraba ya como Secretario.

⁷³ Algunos ejemplares que fueron encontrados en bodegas del gobierno federal, pudieron ser comercializados en librerías especializadas.

A partir de 1993, el cambio de la estructura orgánica de la SEGOB ha llevado a la unidad encargada de la administración del *TIM* por diversas áreas de dicha Secretaría, hasta llegar a la actual *Subdirección de Administración del Territorio Insular*, que depende de la Dirección de Coordinación Política con los Poderes de la Unión, que a su vez depende de la Dirección General Adjunta de Asuntos Jurídicos, Control y Seguimiento, que depende del Jefe de la Unidad de Gobierno de la Subsecretaría de Gobierno de la SEGOB (IFAI, SEGOB, 2013).

De acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación dicha “subdirección” que depende de la Unidad de Gobierno, tiene las siguientes atribuciones:

Artículo 11.- *La Unidad de Gobierno tendrá las siguientes atribuciones:*

...

XI. *Administrar las islas de jurisdicción federal de conformidad con las leyes federales y tratados internacionales, salvo aquéllas cuya administración corresponda por disposición de la ley a otra dependencia o entidad de la Administración Pública Federal;*

...” (DOF, 2 de abril de 2013, Segunda Sección)

De igual manera como lo plantea Marineyla Cabada (2005), surge la pregunta y ¿Dónde quedan los cayos y arrecifes? (Cabada, 2005, p. 23) La CPEUM, se refiere no solo a las islas, sino también a los cayos y arrecifes, lo que juntos integran al *TIM*, pero tanto la LOAPF, como el Reglamento Interior de la SEGOB, solo mencionan la administración de las islas.

Con esto queda en evidencia que, al menos para los cayos y arrecifes, no existe una previsión expresa en la LOAPF que otorgue facultades a una dependencia o entidad de la APF, en estas materias.

Regresando a esta “subdirección”, de la revisión que se hizo del organigrama dentro de la SEGOB, no existe ningún otro nivel jerárquico por debajo de la misma, lo que demuestra que es el orden jerárquico de decisión más bajo dentro de su área en la Secretaría (IFAI, SEGOB, 2013).

Si a esto le añadimos que de la revisión hecha al día 11 de agosto del 2013⁷⁴, en el Portal de Obligaciones de Transparencia del IFAI-SEGOB, por el cual se puede conocer la estructura orgánica y operativa de la dependencia, dicha “subdirección” con clave de puesto NC2, está vacante, sin servicio de conmutador, extensión telefónica y correo electrónico, si bien tiene domicilio fijo⁷⁵ (IFAI, SEGOB, 2013), al no contar con una persona designada y con los medios de comunicación necesarios para llevar a cabo sus funciones, se estima difícil que pueda ejercer las atribuciones de administración de los *TIM* a que hace referencia la LOAPF y mucho menos, lo previsto por la CPEUM en la materia.

Ahora, la propia LOAPF prevé facultades expresas de la SEMAR en materia de islas:

“Artículo 30.- A la Secretaría de Marina corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XI.- Ejecutar los trabajos hidrográficos de las costas, islas, puertos y vías navegables, así como organizar el archivo de cartas marítimas y las estadísticas relativas;” (SEGOB, 2013)

Esto quiere decir que ciertos trabajos técnicos en las islas corresponden a SEMAR. Pero si bien, en esta misma ley se le faculta para ejercer la soberanía sobre el mar territorial, su espacio aéreo y las costas, así como la vigilancia en zonas marinas, que indirectamente comprende a los cayos y arrecifes, no se le faculta para hacerlo sobre el territorio de las islas. Esta interpretación podría

⁷⁴ Nueve meses después de que tomara protesta el gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto.

⁷⁵ En la calle Amazona 62, Col. Cuauhtémoc, Delegación Cuauhtémoc, Distrito Federal, México, CP.6500

convenir, si recordamos que a SEGOB, no se le facultó a ejercer atribución alguna sobre estos cayos y arrecifes insulares.

Cabe destacar que ninguna otra dependencia de la APF tiene facultad expresa alguna sobre los *TIM* en la LOAPF.

Otro tema de particular interés es la fracción XXV del artículo 30, de esta Ley, que a la letra dice que le corresponde a la SEMAR:

“...
XXV.- Inspeccionar, patrullar y llevar a cabo labores de reconocimiento y vigilancia para preservar, las Áreas Naturales Protegidas, en coordinación con las autoridades competentes y de conformidad con las disposiciones aplicables, y
...” (SEGOB, 2013)

De este artículo se desprende que la SEMAR tiene facultades de inspección, patrullaje y vigilancia en las ANP, en coordinación con otras autoridades (CONANP, Procuraduría General de la República, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente). Toda vez que casi, la totalidad del *TIM*, son ANP, se podría interpretar, a partir de esta fracción, que a la SEMAR le corresponde estas acciones en los *TIM*. El problema serían aquellas islas que no cuentan con un decreto de protección como ANP, como son las Islas del Pacífico Norte, que estarían fuera del ámbito de competencia de esta dependencia.

Por otra parte, de acuerdo con la fracción VIII, del artículo 32 Bis, a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), le corresponde:

“...
VIII. Ejercer la posesión y propiedad de la nación en las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar;
...” (SEGOB, 2013)

Esta atribución, es importante también porque todas las costas, lo que incluye cayos y arrecifes, así como la zona federal marítimo terrestre de las islas, será ejercida por a SEMARNAT. Desafortunadamente, esta dependencia no tiene en su organigrama un área dedicada a ejercer esas facultades específicas para los *TIM*. Ahora, distintos marcos legales sectoriales prevén acciones específicas que pueden incidir sobre los *TIM*.

Por ejemplo, el *TIM* tiene gran importancia desde el punto de vista territorial, en particular las islas. La Ley Federal del Mar establece que el Mar Territorial tiene una anchura de 12 millas marinas (22,224 metros), medidas a partir de la línea base adyacente a las costas, ya sean continentales o “insulares”; una Zona Contigua que mide 24 millas marinas (44,448 metros), medidas a partir del límite exterior del Mar Territorial. Además, México tiene una ZEE de 200 millas marinas (370,400 metros), cuyo límite interior es el límite exterior del Mar Territorial. Lo que otorga a la República Mexicana más de 3 millones de kilómetros cuadrados de ZEE y 11,122 kilómetros de litorales.

Como lo reconoce *La Estrategia*, los *TIM* “ocupan una superficie de poco más de cinco mil kilómetros cuadrados”, sin embargo estos territorios generan a nuestro país más de tres millones de kilómetros cuadrados de ZEE, lo que representa una superficie superior a la continental del territorio mexicano.

De tal manera que la determinación de zonas federales, es un instrumento que utiliza el *Estado* mexicano a través de la Federación para ejercer jurisdicción sobre áreas del territorio que se consideran estratégicas para la política nacional.

En este sentido, la Ley General de Bienes Nacionales establece en su artículo 119, la manera como se determina la zona federal marítimo terrestre, en el litoral nacional, incluyendo los *TIM*, como a continuación se presenta:

“ARTÍCULO 119.- Tanto en el macizo continental como en las islas que integran el territorio nacional, la zona federal marítimo terrestre se determinará:

...” (H. Congreso de la Unión, 2013)

De la revisión del acápite del artículo en mención, surge la pregunta ¿Para qué se crea una institución jurídica con el objeto de que la Federación ejerza jurisdicción sobre un territorio (al que denomina marítimo terrestre), en zonas sobre las que por disposición constitucional ya existe la jurisdicción federal?

En efecto, como se desprende de la lectura a lo transcrito, se designa una zona de jurisdicción federal denominada “marítimo terrestre”, que se determina tanto para el macizo continental como para “las islas”; sin embargo, tomando en cuenta que la mayor parte de los *TIM*, son de jurisdicción federal, “en donde no cabe la división de competencias; [o] el otorgamiento de concesiones sin conocimiento de la Secretaría de Gobernación” (Evia & Evia, 2013, p. 58), la redacción vigente genera confusión y contradice lo previsto en el artículo 48 de la propia CPEUM.

¿Cómo una ley secundaria puede establecer un territorio federal donde ya subyace un territorio federal previsto por la CPEUM?

Si bien para aquellas partes del territorio nacional que se encuentran en la línea de costa, adyacentes al territorio de los estados o municipios, se puede considerar de interés nacional y, por tanto, necesario establecer la jurisdicción federal para garantizar el Poder Naval del *Estado* mexicano en sus litorales, es ilógico que esto se haga, sobre aquellos territorios en los que ya subyace dicha jurisdicción.

Por lo anterior, se considera incompatible que el artículo 119 de la Ley General de Bienes Nacionales prevea una zona federal en los *TIM*, cuyo territorio (la parte terrestre, costera y la plataforma continental) ya es zona federal.

Esta previsión de la Ley General de Bienes Nacionales, siendo incongruente con lo previsto por la CPEUM, en lo que respecta a los *TIM*, debería precisar, al menos, que solo se puede aplicar para aquellas islas cuya jurisdicción sea estatal de conformidad con lo previsto por la propia Constitución Federal.

Como se ha expuesto, la ubicación de estos territorios (principalmente los de carácter oceánico), ha sido estratégica para labores de patrullaje y vigilancia oceánica y costera, además de ser apostaderos de parte importante de la Flota Naval Mexicana en ambos litorales, convirtiéndose en sitios clave para garantizar el Estado de derecho en el mar y procurar la seguridad e integridad del territorio nacional. Además su biodiversidad, favorece el desarrollo de importantes actividades productivas.

Por ello, la definición de una política nacional clara sobre los *TIM*, tiene plena vigencia, convirtiéndose en una de las asignaturas pendientes para el desarrollo integral y sustentable del país, de gran trascendencia para la soberanía nacional.

El marco legal vigente, dificulta el gobierno de los *TIM*, y con ello se entorpece definir una política nacional para estos territorios, lo que aunado a la compleja trama legal relacionada con su administración, propicia la coordinación entre autoridades y, genera confusión al gobernado sobre los responsables del ejercicio público en estos territorios, situación que imposibilita su administración eficiente.

Basta con enumerar las leyes que facultan a la APF a ejecutar acciones sectoriales en los *TIM*, para advertir su complejidad tanto por el número de autoridades competentes, como para la interpretación armónica de dicha legislación.

A continuación se presenta el marco legal federal aplicable a los *TIM*.

Leyes relacionadas con los Territorios Insulares de México.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Estatuto de las Islas Marías.
Ley Agraria.
Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.
Ley Federal de Derechos.
Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.
Ley Federal de Sanidad Animal.
Ley Federal de Sanidad Vegetal.
Ley Federal del Mar.
Ley General de Acuacultura y Pesca Sustentables.
Ley General de Asentamientos Humanos.
Ley General de Bienes Nacionales.
Ley General de Cambio Climático.
Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.
Ley General de Educación.
Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.
Ley General de Turismo.
Ley General de Vida Silvestre.
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Ley Orgánica de la Armada de México.
Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
Ley de Aeropuertos,
Ley de Aguas Nacionales.
Ley de Desarrollo Rural Sustentable.
Ley de Expropiación.
Ley de Inversión Extranjera.
Ley de Navegación y Comercio Marítimos.
Ley de Planeación.
Ley de Puertos.
Ley de Expropiación.
Ley Minera.
Ley para el aprovechamiento de energías renovables y el financiamiento de la transición energética.
Ley Sobre Celebración de Tratados.
Código Penal Federal.

Cuadro 1. Leyes relacionadas con los Territorios Insulares de México. No se consideraron en la elaboración de este cuadro los Tratados Internacionales. Elaboración propia.

Como hemos visto para algunos casos, el marco legal relacionado con los *TIM* genera una multiplicidad de actores gubernamentales, que confluyen en la materia, los cuales actúan con escasa coordinación y efectividad sobre los *TIM*.

Existen más de veinticinco dependencias y entidades de la APF relacionadas con la administración de actividades relacionadas con los *TIM*, sin considerar las que por jurisdicción corresponden a entidades federativas y municipios.

A continuación se presenta un listado de dependencias y entidades de la administración pública federal, relacionadas con los *TIM*.

Autoridades	Competencia
Secretaría de Gobernación.	Administración de islas, Centro Nacional de Prevención de Desastres, FONDEN, Islas Mariás.
Secretaría de Marina	Protección y vigilancia.
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.	ZFMT-Vida Silvestre-Impacto Ambiental-Cambio Uso de Suelo-Manejo de residuos.
Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.	Administración y autorizaciones dentro de Áreas Naturales Protegidas.
Comisión Nacional Forestal.	Protección de germoplasma forestal, reforestación y prevención de incendios.
Comisión Nacional del Agua.	Cuerpos de agua y zona federal. Meteorología.
Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático.	Establecer políticas de adaptación y mitigación al cambio climático.
Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.	Protección y vigilancia.
Secretaría de Comunicaciones y Transportes.	Puertos y aeropuertos, vías generales de comunicación.
Secretaría de la Función Pública.	Bienes Nacionales.
Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	Presupuesto.
Secretaría de Desarrollo Social.	Desarrollo y ordenamiento urbano.
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.	Sanidad animal y vegetal, pesca y acuacultura.
Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca	Inspección y vigilancia pesquera.
Instituto Nacional de la Pesca.	Fomento pesquero.
Secretaría de Economía.	Fomento minero, industria.
Servicio Geológico Mexicano	Promueve la investigación e inventaría los depósitos minerales.
Secretaría de Educación.	Educación.
Secretaría de Relaciones Exteriores.	Límites y Tratados Internacionales.
Secretaría de Salud.	Salud poblacional.
Secretaría de Turismo.	Zonas de Desarrollo Turístico, fomento turístico.
Fondo Nacional de Fomento al Turismo	Fomento y promoción turística.
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.	Ejidos, colonización y ordenamiento territorial.
Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.	Desarrollo de pueblos indígenas.
Instituto Nacional de Antropología e Historia.	Protección del patrimonio cultural e histórico.
Instituto Nacional de Estadística y Geografía	Información estadística y geográfica insular.
Procuraduría General de la República.	Ministerio Público Federal.
Poder Judicial Federal.	Impartición de justicia.

Cuadro 2. Autoridades y competencias sobre Territorios Insulares de México.
Elaboración Propia.

El gobierno mexicano, en respuesta a la presión ejercida por organizaciones de la sociedad civil encabezadas por el Grupo de Ecología y Conservación de Islas A.C. (GECI) y el Centro Mexicano para la Defensa del Medio Ambiente A. C. mejor conocido como Defensa Ambiental del Noroeste (DAN), aceptó, en el marco del

Encuentro Nacional para la Conservación y el Desarrollo sustentable de las Islas de México, llevado a cabo en Ensenada Baja California en el 2009, sentar las bases para desarrollar *La Estrategia*. Dicha documento incorpora tres líneas estratégicas: 1) Soberanía; 2) Conservación y, 3) Desarrollo sustentable; cuya implementación se piensa de manera gradual (corto, mediano y largo plazo) a partir de la articulación de cuatro criterios transversales: Financiamiento, Coordinación interinstitucional e intersectorial; Políticas públicas y, Conocimiento. *La Estrategia* se impone metas temporales, siendo las relacionadas a la línea estratégica 1) Soberanía, a corto plazo (2 años, 2014) y mediano plazo (4 años, 2016), las que son de particular relevancia para el presente trabajo ya que se enfocan, a la revisión del marco legal. Estas buscan entre otras cosas a:

“1) Elaborar un diagnóstico del marco jurídico que incide sobre el TIM.

1.1) Identificar vacíos, ambigüedades o inconsistencias en el marco jurídico vigente que incide sobre los TIM; y

1.2) Propiciar que las disposiciones locales de las entidades federativas que reclaman islas como parte de su jurisdicción, se sujeten a los conceptos de nuestra Carta Magna para consolidar el régimen federal en el TIM;

2) Que ya fortalecida la normatividad existente que permite el ejercicio de acciones de conservación y desarrollo sustentable de los TIM:

(...)

2. 2) Desarrollar un instrumento jurídico idóneo para la restauración y conservación del TIM de jurisdicción federal, que establezca las especificaciones, procedimientos, criterios y mejores prácticas a los que se debe sujetar la operación de los programas de manejo de ANP y los programas de restauración ecológica;

3. Que ya establecida y definida la situación jurídica en el marco normativo del TIM:

3.1 Con base en un sólido análisis jurídico, integrar una propuesta y decretar una reforma constitucional al artículo 48 de la CPEUM que establezca la manera clara y concisa el régimen jurídico del territorio insular, y al artículo 27 (a través de una ley reglamentaria) que resuelva los aspectos relativos a la propiedad privada en el territorio insular, explicitando que al igual que la plataforma continental y los zócalos submarinos, la superficie territorial de los elementos insulares es inalienable; y por último,

4. Referente a una Ley General del Territorio Insular como instrumento jurídico en torno al TIM.” (SEMARNAT, INE, CONANP, SEGOB, SEMAR y GECI A.C., 2012, pp. 47-48)

De esta manera se establece un mandato, a través de *La Estrategia*, que busca alcanzar metas específicas, de las cuales el presente trabajo, analizará y propondrá soluciones a los puntos antes señalados. Al respecto, el autor considera que la revisión del marco legal, debe ir acompañada por una revisión del marco constitucional y una propuesta de reforma Constitucional. Reforma constitucional que daría certeza y claridad en los procesos de revisión y regulación secundaria en la materia.

En particular este trabajo propone atender las metas que plantea *La Estrategia* a corto plazo (dos años, de 2012 a 2014), en los apartados de soberanía. Así como proponer mecanismos que permitan sentar las bases legales e institucionales para dar atención a las metas a corto y mediano plazo en materia de conservación y desarrollo sustentable previstas en dicho documento.

En las últimas dos décadas se han manifestado reclamos entre distintos órdenes de gobierno por la jurisdicción de los TIM. En parte, estos conflictos territoriales son resultado del interés de los gobiernos locales tanto estatales como municipales por ejercer el gobierno y la administración de los TIM. A este respecto, algunos estados han logrado con éxito imponer su soberanía sobre los

TIM de jurisdicción federal, como es el caso de Quintana Roo, con las islas de Cozumel, Mujeres, Cancún y ahora con Holbox. Islas de las que depende gran parte de su desarrollo económico. De igual manera los estados de Baja California y Baja California Sur, han manifestado su interés por apropiarse de los *TIM*, como se puede verificar en su marco legal relativo al territorio del Estado o los municipios. Todo esto a pesar de que la CPEUM reconozca la jurisdicción federal sobre estos territorios. Esta situación aunada a la “posible existencia de títulos de propiedad insular” por parte de particulares (Cabada, 2005, pp. 30, 31), complica aún más el tema.

Casos como estos, se repiten en otros estados como Sinaloa o Sonora, donde diversas autoridades locales, han intentado de diversas maneras hacerse de los *TIM* frente a sus costas, llegando, en algunos casos, los municipios a otorgar licencias de construcción sobre estos territorios, las cuales afortunadamente han sido impugnadas por la federación por resultar inconstitucionales⁷⁶.

Estos embates contra la jurisdicción federal de los *TIM* han sido apoyados por distintos partidos políticos, sus fracciones o legisladores en ambas Cámaras Federales. Por ejemplo, en la legislatura LX se promovieron iniciativas para modificar la CPEUM a fin de otorgarles plena potestad a los estados o hasta a los municipios sobre los *TIM* que se encuentran frente a sus costas, promovidas bajo el pretexto de un “federalismo territorial”.

Más de una vez, la Secretaría de Gobernación ha tenido que frenar en el último minuto la aprobación de reformas constitucionales o iniciativas que afectan el interés de la Federación sobre los *TIM*.

⁷⁶ Datos de localización en el Ius: Época: Séptima Época. Registro Ius: 232098. Instancia: PLENO, Tipo Tesis: Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Localización: Volumen 205-216, Primera Parte. Materia(s): Constitucional. Tesis: Pág. 61

Capítulo 4. Situación actual de los Territorios Insulares de México

Los *TIM* continúan sin ser considerado un tema prioritario en la agenda política nacional, a pesar de ser fundamentales para establecer las fronteras oceánicas gracias a las cuales se tienen importantes yacimientos mineros, de hidrocarburos, zonas pesqueras y atractivos naturales para la actividad turística, además, se soslaya que, como resultado de su ubicación, son sitios estratégicos para la seguridad y soberanía nacional e importantes referentes para las rutas marítimas.

Esta situación se hace evidente al verificar la información existente sobre los *TIM*.

Para este trabajo fue necesario hacer una revisión exhaustiva de información procedente de distintas dependencias y entidades de la APF, de lo que derivó que dichas dependencia y entidades publican la información relativa a los *TIM* de manera desagregada. La mayoría de las veces incorporada a la información estadística de un sector en general como pesca, minería o turismo, dispersa en documentos o informes referentes a una entidad federativa frente a la cual se encuentran los *TIM*, pero nunca referida en particular a un *TIM* de jurisdicción federal.

Salvo las escasas publicaciones que la Secretaría de Gobernación edita con fines de divulgación general y alguna que otra publicación del sector ambiental, además de *La Estrategia*, es difícil encontrar información estadística o en general, relacionada con la administración y gobierno de los *TIM* agregada y actualizada en un solo documento.

La situación que enfrentan los *TIM*, se ajusta a la expuesta por la Red IBERMARCYTED para el litoral de México, en particular los siguientes fenómenos (Barragán, 2012, p. 42):

- Demanda creciente de recursos naturales (en particular de agua dulce);
- Deforestación;
- Erosión;
- Degradación de los ecosistemas;
- Fragmentación del hábitat;
- Desecación de humedales;
- Salinización;
- Pérdida del capital natural;
- Urbanización promovida por el desarrollo del sector turístico asociado a desregulación urbana;
- Inequidad en la distribución de la propiedad de la tierra en el litoral;
- Contaminación aguas costero-marinas;
- Contaminación atmosférica;
- Disminución de pesquerías y pobreza de pescadores artesanales; y,
- Degradación del paisaje costero.

Esta misma red⁷⁷, encontró diez problemas asociados con el espacio costero-marino en Iberoamérica, los cuales dividió en dos categorías de acuerdo al ente afectado: los que afectan al entorno litoral y aquellos que generan cambios en el bienestar de las personas que viven y dependen del litoral (Barragán, 2012, p. 43).

Los cambios sobre el entorno litoral descritos son:

1. Degradación de ecosistemas;
2. Pérdida de biodiversidad;
3. Efectos del cambio y la variabilidad climática sobre el sistemas ecológico;
4. Erosión costera y desbalance sedimentario;

⁷⁷ España, Portugal, Cuba, República Dominicana, México, Guatemala, Panamá, Costa Rica, Venezuela, Colombia, Brasil, Uruguay, Chile y Argentina. Además de un grupo de trabajo de Puerto Rico. Tomado de la página: <http://hum117.uca.es/ibermar/inicio/presentacion/presentacion1/view>

5. Incremento en la producción de residuos sólidos, contaminación y polución sobre aire, agua, sustrato y recursos vivos (incluye pérdidas en cantidad de agua de consumo);

Por su parte los cambios en el bienestar de las personas que viven y dependen del litoral son:

6. Disminución progresiva y crítica de los recursos pesqueros;
7. Incremento de presión de espacio para los asentamientos humanos. Densificación urbana del litoral. Impactos nocivos de la urbanización desregulada y turismo masivo;
8. Homogeneización del paisaje litoral. Expansión generalizada del modelo urbano-turístico;
9. Homogeneización y pérdida del patrimonio cultural;
10. Persistente desigualdad en la distribución de los ingresos. Desaceleración en el proceso de reducción de la pobreza. Indigencia e inequidad social creciente.

Los *TIM*, presentan la misma problemática en general que el litoral o la zona costera, con la particularidad de que las afectaciones sobre los ecosistemas insulares son de mayor impacto, por las características propias de su ecología, lo reducido de su superficie y la escasa disponibilidad de agua dulce que hace de pequeños cambios en su estructura o composición, grandes problemas para el territorio insular.

4. 1. El Estado y los *TIM*

Desde la perspectiva del *Estado*, analizaremos las cuestiones relativas al poder y la soberanía.

¿Cómo se organiza, distribuye y gestiona el poder en los *TIM*?

La CPEUM, prevé en qué casos corresponde al Poder Federal o estatal la jurisdicción de los *TIM*; sin embargo de facto, se advierte desorden en dicha actuación. Si bien algunas dependencias y entidades de la APF, como la SEMAR, han planificado y ordenado sistemáticamente su actuación sobre los *TIM*⁷⁸, estos instrumentos no están diseñados *exprofeso* para gestionar el poder en los *TIM*.

Por el contrario, tienen otros objetivos determinados en cada una de las políticas sectoriales de las que emanan. Tanto la Federación como los estados (y municipios), han demostrado intervenciones erráticas y anárquicas tanto para la organización como para la gestión del poder sobre estos territorios. Se puede afirmar que en los *TIM*, el *Estado* no se encuentra representado de manera organizada, al no contar con mecanismos reales (directos, efectivos y eficaces) para hacer valer sus decisiones.

Así, a pesar de que el *Estado* posea el monopolio del uso de la fuerza y de que cuente con Poder Naval para aplicarla, no ejerce de manera efectiva su dominación sobre los *TIM*, salvo en aquellos sitios donde cuenta con presencia naval permanente (aunque muchas veces limitada).

Si bien el *Estado* es considerado la instancia última de decisión, en los *TIM*, su supremacía también se ve limitada por la tardanza en su actuar. La distancia que existe entre las decisiones que toman los órganos centralizados del *Estado*, respecto de estos territorios, y el retraso en su acción sobre los *TIM*, reduce la capacidad de gestión real del poder en los *TIM*.

Esta situación se ve potenciada por la presencia y la acción que sobre estos *TIM* ejercen poderes distintos al *Estado* que, en principio, al encontrarse más cercanos a estos territorios, acceden como mayor facilidad y frecuencia a sus beneficios (entendidos estos, como recursos naturales o servicios ambientales susceptibles

⁷⁸ Además de que existen a nivel sectorial instrumentos que buscan ordenar el poder político para algunos actores locales (en particular en lo que se refiere a los actores económicos, llámense asociaciones o cooperativas pesqueras, prestadores de servicios turísticos, industrias mineras, etc.).

de ser aprovechados). Basta citar como ejemplo el caso de la pesquería ilegal, que encuentra en los *TIM*, espacios ideales para su acción.

Pero no solo algunos grupos de poder se enfrentan al *Estado*, como hemos visto, también existe una acción discrecional entre los órdenes de gobierno que buscan imponer su poder en los *TIM*, en franca contravención con la distribución de jurisdicción que prevé el marco constitucional vigente. Esto pasa de distintas maneras, si bien la más clara, que no requiere de verificarse en campo, es la legal, existen otras que se advierten sobre el terreno de los *TIM*.

Por ejemplo, existen islas donde el gobierno local, impone su poder, mediante la promoción de la colonización y desarrollo de actividades económicas bajo el cobijo de políticas promovidas por los estados y municipios costeros. Un caso que ilustra esto es el de las islas Magdalena y Margarita, en el Pacífico Norte, frente a las costas del municipio de Comondú, Baja California Sur, donde el gobierno de Baja California Sur, ha construido infraestructura de abastecimiento de agua potable y entregado sistemas de generación eléctrica a los colonizadores de la isla ante la omisión de la autoridad federal por prestar estos servicios.

De esta manera la construcción de infraestructura, para una población residente, auspicia la colonización de los *TIM*, con el aliciente adicional de que no existen dueños ni restricciones efectivas a la construcción de viviendas o el desarrollo de actividades en estos territorios. Así, auspiciados por las autoridades de las entidades federativas, muchas veces con el apoyo de los gobiernos municipales, el “asistencialismo político” se convierte en un mecanismo de “facto” para que un orden de gobierno distinto al federal, imponga su poder sobre un *TIM* de manera velada y “pacífica”.

De esta forma, muchos *TIM*, son “colonizados” para después ser absorbidos efectivamente por el territorio de estados y municipios, aunque constitucionalmente no tengan jurisdicción sobre estos.

En contraste, existen casos en los que la Federación, haciendo gala de su Poder Naval, impone su jurisdicción sobre *TIM*, que constitucionalmente pueden ser considerados jurisdicción de los gobiernos locales. Ejemplo de ello es el caso de Colima, cuyo gobierno no pudo ejercer una efectiva soberanía sobre el Archipiélago de Revillagigedo, toda vez que no cuenta con la capacidad naval para ello, lo que ha auspiciado que el Gobierno Federal, a través de la SEMAR, sea el único capaz de garantizar la soberanía de aquellas islas.

Así, la falta de la presencia física y también de voluntad, por parte del *Estado* (independientemente del orden de gobierno al que constitucionalmente le corresponda la jurisdicción), hace de los *TIM* tierra de nadie, susceptible de apropiación, ya sea por individuos que buscan su beneficio particular a costa del general, distintos por órdenes de gobierno y porque no, por otros estados nacionales.

Esta problemática, ha promovido cambios socio-ambientales graves en los *TIM*, tales como su deforestación, erosión, contaminación, pérdida de su biodiversidad, así como la pérdida de la cultura insular, falta de gobernanza, esta última los hace sitios propicios para la comisión de delitos como el narcotráfico, el tráfico de personas, vida silvestre y mercancías, así como, zonas de abrigo para la pesca ilegal.

Lo anterior perpetúa la percepción que prevalece, de que los *TIM* son territorios inhóspitos y hostiles, devaluando su verdadero valor para la nación y haciendo mella en la soberanía del *Estado* sobre estas partes integrantes del territorio nacional.

Es más, el desdén sobre estos territorios ha llegado a tal grado, que el propio *Estado* ha promovido y mantenido hasta la fecha su uso como penales, a pesar de que ello conlleve la pérdida de sus riquezas naturales.

Por ello, se deben sentar las bases que permitan establecer un orden político a la acción del poder en los *TIM*. Si ya la CPEUM determina qué le corresponde a cada quien (haciendo referencia a los distintos órdenes de gobierno), entonces, es menester que el Poder Legislativo o el Ejecutivo (en su facultad de iniciativa de ley), desarrolle y proponga un marco legal que dé racionalidad a la gestión del poder en dichos territorios.

¿Qué relación tienen los *TIM* respecto de la soberanía nacional?

Para efectos de este ensayo, la relación de los *TIM* respecto de la soberanía nacional será analizada desde dos perspectivas: la del territorio y la del Poder Naval.

Desde la primera, los *TIM* son considerados parte integral del territorio sobre el que el *Estado* mexicano ejerce su soberanía. Más aún, además de ser parte del territorio, los *TIM* tienen una condición particular respecto de este elemento y es que son o se encuentran en el límite o la frontera del mismo. Esta condición de “frontera”, les da un carácter de particular relevancia, al constituirse como el primer punto a partir del cual se mide el territorio del *Estado* mexicano, además de representar el límite del territorio sobre el cual el *Estado* ejerce su imperio de ley.

De este límite hacia fuera, poderes ajenos al *Estado* mexicano pueden actuar de manera libre, hasta lo que su capacidad y poder lo permita, pero a partir del límite territorial que imponen los *TIM* y las aguas que le otorgan al territorio marino del *Estado*, solo impera la soberanía nacional.

Así, la CPEUM y la CONVEMAR, reconocen a los *TIM* como puntos estratégicos para ampliar el territorio en las zonas marinas de México y, con ello, de facto los constituyen en la base territorial de la soberanía nacional en la mar.

Desde la segunda perspectiva, la del Poder Naval, como bien lo ha descrito la SEMAR, los *TIM* se consideran espacios fundamentales para desarrollar

plenamente las funciones del *Estado* en la mar y, por tanto, esenciales para el ejercicio de la soberanía del *Estado* mexicano sobre los mares y los recursos naturales que albergan.

De esta manera, los *TIM* deben ser considerados puntales para desplegar el Poder Naval de la nación con el objeto de garantizar la defensa del exterior y coadyuvar en la seguridad del interior del país⁷⁹.

4. 2. El Gobierno y los *TIM*

El gobierno, considerado un órgano del *Estado*, se refiere al conjunto de personas u órganos que ejercen de manera institucionalizada el poder político y que con sus acciones determinan la orientación política de una sociedad.

El poder ejecutivo federal, los estatales y municipales, de conformidad con lo previsto en la CPEUM, son a quienes les corresponde ejercer la función de gobierno dentro de la esfera del *Estado*, esto mediante la imposición de las reglas de conducta dictadas por el Poder Legislativo, para mantener la paz social. En general, los *TIM*, no cuentan con un mecanismo instrumental que garantice el desarrollo de las funciones de gobierno hacia estos territorios. Si bien algunas islas como Carmen en Campeche, cuentan con un gobierno (municipal), este se ha limitado a cumplir con su mandato constitucional en las competencias que le corresponden, sin considerar criterios de MIZC, necesarios para la correcta planeación y efectiva acción de gobierno en este territorio, por lo que a pesar de ejercer actos de gobierno, no ha podido incidir en temas costeros o que le corresponden a otros órdenes de gobierno, limitándose a ofrecer servicios urbanos a la población⁸⁰ que habita en la isla. Sin políticas de ordenamiento del desarrollo en su territorio considerando criterios de MIZC, el gobierno de este *TIM* ha

⁷⁹ Para lo que ha establecido mejoras en su capacidad de respuesta en caso de un conflicto para defender la soberanía nacional, seguridad interior e integridad del territorio y así asegurar el ejercicio de las funciones del *Estado* en la mar.

⁸⁰ Como consecuencia de la actividad petrolera aguas adentro de la Sonde de Campeche.

provocado, impulsado por decisiones mal fundamentadas, serias amenazas a la supervivencia de la población y de su infraestructura, como consecuencia de la mala planeación urbana y gestión territorial a que ha sido sujeta la isla.

Otros casos similares encontramos en Isla Mujeres y Cozumel en Quintana Roo, islas que si bien cuentan con un gobierno municipal,⁸¹ tampoco han desarrollado una planeación basada en MIZC. Si bien en ambas, se ha logrado limitar en parte, el desarrollo inmobiliario, gracias a decretos federales de ANP, la manera como se han urbanizado estas islas, aunado al creciente flujo de población flotante procedente de la actividad turística del sector “cruceiros”, ha impactado severamente los recursos naturales, base de su economía, poniendo en riesgo su futuro desarrollo, en particular en el sector turístico.

Además, en las Islas del archipiélago de las Marías, de jurisdicción federal, el gobierno se ha limitado a “administrar” de manera sectorial los penales sin ningún criterio basado en MIZC, lo que ha imposibilitado generar dinámicas que beneficien a sus residentes y que permitan limitar los impactos ambientales asociados a la actividad penitenciaria. Situación que ha generado severos impactos sobre los recursos naturales del archipiélago, sin que se evidencie una verdadera gobernanza local.

Los demás *TIM* en su mayoría carecen de un gobierno efectivo, sin alguna autoridad que físicamente haga valer el Estado de derecho en estos territorios o que empodere a la población residente permanente o temporal, para participar de la construcción de políticas públicas y menos aún, que se haga responsable de la distribución equitativa de los beneficios que de estos se pueda generar. Por el contrario, el gobierno se encuentra ajeno a estos territorios.

⁸¹ Lo que contraviene lo previsto por el artículo 48 de la CPEUM, relativo a que solo las islas que hayan sido sujetas a jurisdicción de los estados antes de la entrada en vigor de la CPEUM, pueden mantener dicha jurisdicción y que siendo Quintana Roo, un *Estado*, de reciente creación, no podía ejercer ni directa o a través del orden municipal, jurisdicción constitucional alguna sobre los *TIM* frente a sus costas, de “facto” lo ha hecho para estos dos territorios y están en proceso de adjudicarse Isa Holbox, ante la omisión de la autoridad federal.

4. 3. La Administración Pública y los TIM

Como se ha visto, la administración pública sufre una dispersión de facultades relacionadas con estos territorios. Distintas dependencias y entidades gubernamentales que no cuentan con mecanismos institucionales que les permitan coordinarse entre sí, tienen responsabilidades de gobierno sobre dichos territorios.

Esta condición es determinada por un marco legal y normativo que no integra las políticas relativas a estos territorios en un cuerpo legal claro y específico. Así, la falta de una autoridad específica y lo alejado de los territorios de los centros donde se llevan a cabo los principales actos de autoridad relacionados con los mismos (autorizaciones, permisos, concesiones, etc.) hace que la administración pública se manifieste con poca eficacia y, la mayor parte de las veces, alejada de las necesidades de los pobladores o usuarios de dichos territorios.

Por ejemplo, en Isla Guadalupe, reserva de la biósfera, existe un apostadero naval de la II Zona Naval de la SEMAR, cuenta además con un campamento que depende de la CONANP y otro de investigadores de GECI A.C. (con permiso emitido por la SEGOB).

Ocasionalmente se llevan a cabo operativos en los que participa CONAPESCA, PROFEPA y la Procuraduría General de la República para verificar el cumplimiento de distintos ordenamientos legales que aplican en la reserva. Una de las actividades que se asocia con esta isla, es el avistamiento de tiburón blanco (*Carcharodon carcharias*)⁸². Dicha actividad se realiza a través de prestadores de servicios turísticos, que para ello requieren una autorización que puede emitir tanto la CONANP como la SEMARNAT, a través de la Dirección General de Vida

⁸² En esta isla donde se encuentra la principal población en aguas mexicanas

Silvestre, dependiendo de la interpretación que se haga de la legislación ambiental.

Para la SEMARNAT, que no tiene oficinas administrativas en la isla, es difícil gestionar permisos y verificar su cumplimiento. Por su parte, el apostadero naval de la isla, es difícil que pueda verificar a los prestadores de servicios. Mientras que la CONANP no cuenta con equipo de transporte marítimo y depende de que la SEMAR, le facilite equipamiento y personal para moverse en altamar.

Todo esto, hace muy complicado que estas dependencias puedan ejercer sus funciones administrativas en la isla. Este es un ejemplo de lo complicado que es, bajo la plataforma legal preexistente, ejercer el Estado de derecho en los *TIM*. Si bien algunos *TIM* cuentan con cierta infraestructura promovida por la administración pública, muchas de las veces, ésta última no cuenta con los medios necesarios para ejercer a cabalidad sus funciones.

Capítulo 5. Construcción de propuestas

Del análisis de los temas antes descritos surgen una serie de consideraciones que son la base para la argumentación y desarrollo de propuestas relacionadas con la necesidad de gobernar los *TIM*.

A continuación se presentan las principales premisas a considerar en este análisis:

- Los *TIM* son espacios prioritarios para mantener la hegemonía territorial del *Estado Mexicano* sobre los mares adyacentes al territorio continental.
- Los *TIM* son territorios que afirman la soberanía del *Estado Mexicano* sobre su ZEE.
- Los *TIM* tienen un valor estratégico para la nación.
- Los *TIM* generan actualmente beneficios económicos concretos, como los derivados de la actividad pesquera.
- Los *TIM* son espacios vulnerables a la intervención extranjera.
- Los *TIM* cuentan con una gran diversidad de especies, la mayoría, vulnerables a las acciones del hombre sobre su hábitat.
- Los *TIM* enfrentan grave deterioro ambiental.
- Los *TIM* tienen una vocación de conservación y aprovechamiento sustentable de sus recursos (mediante actividades primarias asociadas con la pesca y la acuacultura sustentables).
- La información sobre los *TIM*, se encuentra dispersa y es de difícil acceso;
- Los *TIM*, en su mayoría, son territorios Federales.
- Existe un incumplimiento del mandato constitucional sobre los *TIM*, ya que algunos de estos han pasado a la jurisdicción estatal o municipal en contravención a lo establecido por la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (1917).

- Existe un ambiente de conflicto y tensión entre la Federación, las Entidades Federativas costeras y los Municipios costeros por la soberanía para ejercer funciones de administración y jurisdiccionales sobre los *TIM*.
- Existe jurisprudencia que demuestra la plena Soberanía de la Federación sobre los estados respecto de los *TIM*, como en el caso de la federación contra el *Estado* de Nayarit por la jurisdicción de las islas Marías.
- Existe conflicto entre particulares y el *Estado* Mexicano por el derecho de propiedad de algunos *TIM*.

De continuar la situación actual, la pérdida de biodiversidad en los *TIM* se agravará; los problemas relacionados con la jurisdicción entre la Federación, las entidades federativas costeras y, recientemente, con los municipios costeros, se agudizarán; el riesgo de que particulares realicen actividades que afecten los ecosistemas insulares o que vulneren la soberanía de la nación sobre estos territorios, se incrementará; la posibilidad de que las islas sigan siendo utilizadas como zonas de refugio para las actividades delictivas, será mayor; y, la posibilidad de que alguna potencia extranjera reconozca para sí algún *TIM*, seguirá siendo un riesgo latente.

Así, ante la falta de regulación constitucional y legislación secundaria clara en materia de *TIM*, multiplicidad de actores involucrados en la gestión de los *TIM*, la creciente degradación de estos espacios naturales y la propuesta de atender estos vacíos legislativos, se formula una alternativa de política que, adoptando algunas de las propuestas hechas por *La Estrategia* y enriqueciéndolas, permita ejercer la soberanía de la nación sobre estos territorios, así como su gobierno y el establecimiento de una administración pública que garantice, bajo una visión de MIZC, el desarrollo sustentable de los *TIM*.

5. 1. Formulación de alternativas

Reconociendo que las políticas públicas son hipótesis,⁸³ es necesario establecer una política pública clara y específica para el manejo de los *TIM*.

Para atender estos escenarios, se proponen las siguientes alternativas.

De *La Estrategia*, se retoman dos propuestas que son complementarias y que permitirían, de manera gradual, establecer un arreglo institucional favorable para el gobierno y administración de los *TIM*.

A continuación se presentan, por su orden de prioridad:

1. Crear el Territorio Federal denominado *Territorio Insular Mexicano*, mediante una *Ley Orgánica del Territorio Insular Mexicano*, promulgada por el Congreso de la Unión.

Esta propuesta busca dotar al *Estado* de una figura jurídica que permita dar cumplimiento al mandato constitucional previsto en los artículos 42 y 48, mediante la integración en “*una sola entidad, [de] todos los elementos insulares*” (Evia & Evia, 2013, p. 63).

Habiendo sido prevista, también por otros autores como M. Cabada (2005), Máximo y Ricardo Evia (2013), la propuesta de un Territorio Federal para los *TIM* coincide con *La Estrategia*, en la necesidad de un instrumento que “ordene el estatuto jurídico de las islas, regule al territorio insular en sus diversos aspectos” (Evia & Evia, 2013, p. 61), atienda las necesidades de la población asentada en las islas y permita incorporar al *TIM* al desarrollo nacional.

⁸³ Landau, M. El ámbito propio del análisis de políticas. En: (Aguilar, 2000, p. 277)

La razón por la que se propone un Territorio Federal, deriva de que este arreglo jurídico-político permitiría otorgarle al *TIM* una clara naturaleza jurídica, identidad geográfica política y de gobierno, así como una perspectiva social a su desarrollo. M. Cabada (2005) describe las ventajas que representa la figura de un Territorio Federal:

“los Territorios Federales han aparecido [en nuestra historia] como [una] forma eficaz de organización de aquellas superficies que demandan un gobierno y que ya sea por cuestiones de escasa población, insuficiencia de elementos necesarios para proveer a su existencia política o, de seguridad nacional, no les es posible configurarse en entidades autónomas en todo aquello que concierna a su régimen interior.” (Cabada, 2005, p. 43)

En este supuesto, el establecimiento de un Territorio Federal, requerirá además de una revisión y reforma a otros marcos legales relacionados (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley General de Bienes Nacionales, entre otras) con la finalidad de armonizarlos.

Al frente del nuevo Territorio Federal, deberá establecerse un titular, ya sea un gobernador, regente, jefe de gobierno u otra figura jurídico-política que se encuentre prevista en el marco legal mexicano y que sea la más adecuada para tal efecto. En este caso, dado su carácter federal, el titular del nuevo Territorio Federal, deberá ser propuesto por el Presidente de la República y contar con plenas facultades constitucionales para establecer un gobierno.

Al no tener legislatura local, por depender directamente de la Federación, la Ley Orgánica del *TIM*, deberá reconocer la competencia del Congreso de la Unión para legislar sobre estos territorios. A este respecto, para garantizar los derechos políticos de sus habitantes, la población residente en el *TIM*, debería elegir representantes ante el Congreso de la Unión.

En materia judicial, atendiendo las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia, será el Poder Judicial de la Federación el competente en la materia.

Reconociendo que *La Estrategia* propone una regionalización del *TIM*, se plantea que el nuevo Territorio Federal se divida en cinco regiones o circunscripciones, todas bajo el gobierno de un mismo número de delegaciones (tal como sucede en Islas Marías⁸⁴), con titulares, que en su carácter de delegados políticos faciliten su administración. Estas delegaciones, se recomienda que estén ubicadas en zonas continentales o insulares del territorio nacional, según sea más conveniente bajo dos criterios: el primero, relativo al acceso y proximidad de los *TIM* que le corresponda gobernar a cada una de las regiones; y el segundo, procurar en todo momento la acción efectiva del *Estado* en los *TIM*, mediante la cercanía del gobierno hacia los pobladores y usuarios de estos territorios.

En esta lógica, se deberá procurar que en aquellos *TIM* en los que existan una población previa, ya sea permanente o temporal, se cuente con una presencia institucional directa mediante el establecimiento de infraestructura que permita ofrecer una atención permanente a la población y, en los casos donde no haya población, se ejerza una presencia y vigilancia efectiva de los *TIM* mediante el uso de tecnologías remotas.

Las delegaciones propuestas deberán contar con personal de base y apoyo, así como con todos los medios necesarios para ejercer sus facultades. Se propone además, que en la sede de estas delegaciones se encuentre de manera permanente, personal de las distintas dependencias de la APF. En particular de aquellas áreas responsables de ejercer actos de autoridad en los *TIM* y para las que no se haya considerado necesario transferir facultades hacia el titular del Territorio Federal. De esta manera, las delegaciones funcionarían como ventanilla única de trámites relacionados con los *TIM*, una de las principales demandas

⁸⁴ (Evia & Evia, 2013, p. 61)

actuales de los pobladores y usuarios de estos territorios. Así, en caso de requerir un trámite ante la APF para una actividad a desarrollar en un *TIM*, solo se deberá acudir a la delegación regional para realizar el trámite y no a diversas delegaciones federales o a la capital del país para tramitar su solicitud.

En este sentido, para aquellos casos en los que las distancias entre los *TIM* y la delegación sean demasiado largas, se deberán establecer subdelegaciones, pues la máxima de la política insular será acercar el *Estado* a la población y no al revés como actualmente ocurre y no funciona.

Así prevista, la Ley Orgánica del *TIM*, permitirá regular y atender la prestación de servicios públicos, básicos para la población, los cuales hoy en día se ofrecen de manera limitada y que en algunos casos son inexistentes. Si bien algunos estados y municipios, en franca contravención al marco constitucional, han otorgado estos servicios atendiendo su obligación por garantizar los derechos humanos de los pobladores del *TIM* (que requieren saneamiento, agua potable, salud, educación y demás elementos mínimos para su desarrollo y bienestar), se hace de manera ocasional, desordenada y muchas de las veces, con fines político-electorales. Por otra parte, existen materias en las que la Federación no está facultada para actuar por ser de competencia local (como la gestión de residuos sólidos urbanos o de manejo especial). Situaciones como ésta se deberán tomar en consideración al momento de desarrollar este marco legal.

Una previsión que hacen Máximo y Ricardo Evia (2013), es la necesidad de establecer las bases de una hacienda pública insular (Evia & Evia, 2013, p. 63), que actualmente no existe. Este será sin duda un elemento fundamental del nuevo arreglo institucional, ya que permitirá reconocer no solo como sujetos de derecho a los habitantes de las islas, sino también como sujetos de obligaciones hacia el *Estado*.

De esta manera una Ley Orgánica del *TIM*, buscaría garantizar el reconocimiento de la soberanía territorial de la Federación sobre las islas, cayos y arrecifes, además de que facilitaría el gobierno de los *TIM*, dando certeza jurídica a los actos de administración sobre estos.

2. Realizar una reforma Constitucional que:

- Fortalezca la soberanía del régimen federal sobre los *TIM*, clarificando cuáles *TIM* son de jurisdicción federal y cuáles pueden ser consideradas de jurisdicción estatal, evitando que los estados o los municipios costeros busquen ejercer soberanía estatal o municipal sobre los *TIM* que, siendo actualmente de jurisdicción federal, se encuentren frente a sus costas, evitando con ello la judicialización del problema derivado de las posibles controversias que pudieran suscitarse como resultado de la apropiación a todas luces “inconstitucional” que de facto han ejecutado estados como Quintana Roo, Baja California o Baja California Sur sobre algunos *TIM* que son de jurisdicción federal.
- Que se establezca claramente en la CPEUM, que la superficie del territorio insular es inalienable para que no se pueda perder la propiedad de la Nación sobre estos territorios;

A estas propuestas, se propone incluir una tercera, que es complementaria a las dos anteriores:

3. La creación de una Comisión Intersecretarial del *TIM*, en la Ley Orgánica del *TIM*, que facilite la operación de las delegaciones propuestas y que tenga el carácter de autoridad con capacidad de decisión y que sea presidida por el gobernador del *TIM*. Esta deberá reunirse periódicamente, teniendo en su seno a un comité técnico asesor que represente al sector académico que aportará sus

recomendaciones a la Comisión. Además, la Comisión deberá contar con un Consejo Ciudadano en donde se represente a la sociedad civil, con énfasis en los pobladores y usuarios de los *TIM*.

Con esta aportación a *La Estrategia*, se cuenta con una mejor perspectiva para garantizar el gobierno y la administración en los *TIM*.

Existen otras opciones que pudieran ser propuestas por diversos actores. Por ejemplo la expedición de una Ley General del *TIM* o la creación de una Agencia del Territorio Insular Mexicano, que se encargue de coordinar las acciones del gobierno federal respecto de los *TIM*. Estos arreglos institucionales, presentan ciertos inconvenientes.

El primero, la Ley General, se enmarca en una lógica de distribución de competencias clara entre distintos órdenes de gobierno, sin embargo, dado que la mayoría de los *TIM* son federales y que existe cierta controversia sobre a quién le corresponde la jurisdicción de algunos de estos territorios, sería sumamente difícil poder distribuir competencias con facilidad sin que alguno de los órdenes de gobierno no se viera afectado, en particular el orden federal.

Esta opción solo sería eficiente si existiera previamente una claridad sobre la jurisdicción de todos los *TIM*, por lo que en estado que guardan las cosas, no se considera una opción factible.

Por su parte la propuesta de una Agencia del *TIM*, requiere primero que la competencia sea clara (al igual que la ley general) y segundo, al ser una agencia federal, solo podría actuar en lo que corresponde a la jurisdicción de la federación, lo que ya es un problema en los *TIM*. Pero además, esta propuesta se circunscribe a una lógica de coordinación previa entre dependencias y entidades de la APF, siendo que hasta la fecha, si bien han habido algunos avances en la integración de esquemas de coordinación para este efecto, existen pocas experiencias

exitosas de coordinación interinstitucional a nivel federal (que se circunscriben a comisiones intersecretariales), que abarquen todas las materias que corresponden o afectan a los *TIM*. Por ello, pensar en una Agencia, requiere primero establecer la jurisdicción clara y limitar su actuación en el marco de competencia de la federación y después, conformar un marco legal para los *TIM* que integre en un solo cuerpo las facultades de las distintas dependencias y entidades de la APF, a fin de dar certeza y viabilidad a esta propuesta (esta propuesta requeriría una ley general). Por lo anterior, en este momento no se considera viable la propuesta de una Agencia.

Es en este punto donde se inserta con mayores posibilidades de éxito, la propuesta crear una Comisión Intersecretarial, la cual de hecho reconoce que las facultades en esta materia se encuentran dispersas en la APF. Además, su integración, no requiere en este momento que se establezca una definición sobre la jurisdicción de todos los *TIM*, ya que puede iniciar sus actividades bajo el amparo de *La Estrategia*, ejecutando acciones puntuales en los *TIM* considerados como prioritarios. De esta manera, una Comisión Intersecretarial, permitirá integrar de manera gradual, las políticas sectoriales que se encuentran dispersas en el marco legal vigente y con ello, se podría avanzar en el cumplimiento de las metas previstas en *La Estrategia*, en tanto se consolidan las reformas o adiciones al marco legal que requiere el gobierno y administración de los *TIM*.

Para dar factibilidad económica y reducir la carga fiscal que conllevan los esquemas propuestos, se deberán acompañar de una reforma fiscal y hacendaria que procure, además de redistribuir parte del gasto hacia el nuevo Territorio Federal, recuperar los recursos obtenidos por cobro de derechos, permisos, concesiones y licencias por actividades que se desarrollen en los *TIM*, para orientarlos hacia su administración y gobierno.

Cualquiera que sea la opción que se elija, lo urgente es que se manifieste la voluntad política del gobierno para actuar en esta materia, procurando una amplia

discusión y análisis que permita identificar aquel modelo institucional que permita al *Estado*, ejercer el gobierno y la administración efectiva de estos territorios.

Conclusiones

Del presente análisis y discusión se advierte que los *TIM* son parte fundamental del territorio mexicano y, por tanto, del *Estado* mexicano, ya sea por su carácter de frontera, la extensión territorial que en la mar otorgan al país, las actividades económicas que dependen de estos territorios, su biodiversidad y la población que soportan o por las implicaciones que para el Poder Naval representan.

Si bien la mayor actuación que el *Estado* desarrolla en estos territorios se debate entre el fomento al turismo, el fomento pesquero, las acciones de conservación, su potencial minero y su destino como centros penitenciarios, se ha evidenciado que ninguna de estas actividades cubren integralmente las necesidades y demandas de la población que depende de estos territorios y menos aún, garantiza su integración al desarrollo sustentable del país. Es más, algunos de estos usos como el penitenciario, en el Archipiélago de las Marías, mantiene vigente el pensamiento decimonónico porfirista que considera a las islas como tierras hostiles y ociosas, ajenas al desarrollo nacional.

Derivado de lo anterior, podemos afirmar que para un sector del gobierno mexicano los *TIM* se siguen considerando lugares de castigo. Situación que evidencia, el desconocimiento y desprecio que todavía se tiene por estos territorios de la geografía mexicana.

Hasta la fecha, la actuación del *Estado* mexicano sobre estos territorios, se basa en una visión sectorial y, por tanto, segmentada de la realidad que afecta a los *TIM*. Esta percepción, por su naturaleza, no facilita la integración de políticas en un mismo territorio y, además de hacer ineficiente la acción del *Estado* en los *TIM*, abona el terreno para el conflicto propiciando con ello un futuro desalentador para los *TIM*.

Mantener el curso de las cosas, dejará en el desamparo no solo a la población que habita o depende de estos territorios, sino que nos acerca hacia la pérdida prematura de estos espacios y su patrimonio natural.

Hace un siglo ya se temía por la pérdida de los *TIM*, por lo que los constituyentes, conocedores de su importancia para el *Estado* mexicano, consideraron necesario hacer referencia explícita a éstos territorios en la Carta Magna. Pese a lo anterior, ya entrado el siglo XX, La Pasión fue excluida del texto constitucional, por la pérdida de ese territorio ante Francia. Años más tarde, se reconocería la jurisdicción de los EUA sobre las islas del Archipiélago del Norte, siendo este el último territorio mexicano perdido frente a potencias extranjeras. Lo anterior resulta irónico si consideramos que un *TIM*, San Juan de Ulúa, es la última posición que conquistó México a España y con ello, se consolidó la independencia nacional.

En la actualidad, la falta de atención seria y efectiva del *Estado* mexicano sobre los *TIM*, refleja el “olvido” o tal vez desconocimiento sobre el pasado que ocasionó la pérdida de esos territorios. El abandono y desconocimiento sobre la importancia y vulnerabilidad de estos territorios frente a los voraces intereses económicos de potencias extranjeras, multinacionales, especuladores inmobiliarios, mineras nacionales o hasta la delincuencia organizada, que ven un botín o un pie de playa para desarrollar sus actividades lícitas o ilícitas, lejos de los ojos de la sociedad, representa la amenaza moderna, a la que tiene que hacer frente el *Estado*.

Para conservar los *TIM*, es fundamental desarrollar el Poder Naval mexicano, integrado a otras políticas que permitan garantizar el gobierno de éstos territorios, así como la efectiva acción de la administración pública en los *TIM*, tomando en cuenta perspectivas de planeación de políticas tales como el MIZC.

Una acción oportuna para salvar del desastre a los *TIM*, todavía es posible, pero requiere de voluntad política, que dé pie a decisiones expeditas, soportadas por el

conocimiento y la evidencia científica. Decisiones que permitan acciones efectivas enfocadas a consolidar el gobierno y la administración pública en estos territorios.

Dar seguimiento y actualizar *La Estrategia* debe ser el primer paso, a la par de incentivar la participación ciudadana, en particular de pobladores y usuarios de los *TIM*, que permita ampliar la base social de esta iniciativa y que, a su vez, legitime y transparente al máximo las acciones que se emprendan para alcanzar los objetivos propuestos en *La Estrategia*.

Las acciones aquí propuestas, aunadas al MIZC como instrumento rector, dan al *Estado* mexicano herramientas suficientes para el diseño de su política insular.

Bajo esa óptica no debería existir pretexto para que la soberanía, conservación, aprovechamiento sustentable y desarrollo pleno de la población que habita estos espacios “olvidados” del territorio nacional, confluyan y se integren en una política de *Estado*.

Es tiempo que la voluntad política que en el discurso busca sacar adelante cada rincón del país, se exprese para el caso de los *TIM*, mediante el diseño y ejecución de una política pública específica para estos territorios que cuente además, con presupuesto suficiente y la participación activa del gobierno, solo así, una historia de décadas de olvido se podrá convertir en otra, que relate la manera como se fortaleció el *Estado*, gobierno y administración pública de los *TIM*, para convertirse así, en uno de los pilares del desarrollo nacional.

Bibliografía

Abdel, G., 2004. *El sector minero en México: Diagnóstico, prospectiva y estrategia*, México: Centro de Estudios de Competitividad, ITAM.

Aguilar, L., 2000. *El estudio de las políticas públicas. Tomo I*. Tercera edición. ed. México: Porrúa.

Aguirre, A. y otros, 2010. *Islas de México, un recurso estratégico*. Primera ed. México: Instituto Nacional de Ecología, The Nature Conservancy, GECI A.C., Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada.

Alfonso, V. & Franco, E., 1993. *Islas, silentes centinelas de los mares mexicanos*. Primera ed. México: BN Editores, SEGOB.

Alonzo, D., 2007. *Análisis de las capturas del caracol rosado Strombus gigas durante las temporadas de pesca (2004-2005) y (2005-2006) en la Reserva de la Biósfera Banco Chichorro*, Cancun, México: Foro Regional del Caracol del Golfo de México y el Mar Caribe.

Álvarez, L., 2008. Efecto de los huracanes Emily y Wilma en el Parque Nacional Arrecifes de Cozumel. En: U. d. Q. R. Luis M. Mejía Ortíz, ed. *Biodiversidad acuática de la Isla de Cozumel*. México: Plaza y Valdés, S. A. de C. V., p. 418.

Alvarez, N. & Sevilla, M. L., 2012. *Estrategia de adaptación en las islas Marías*. Primera ed. México: Instituto Politécnico Nacional.

Arredondo, A., Igartúa, L. E. & Ángel, J. L., 2006. *Glosario de términos relacionados con la Pesca*. Primera ed. México: CEDRSSA, Cámara de Diputados LIX Legislatura, Comisión de Pesca.

Baca, L., 2000. *Léxico de la Política*. México: Fondo de Cultura Económica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México.

Bardach, E., 1998. *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*. Primera ed. México: CIDE, Miguel Ángel Porrúa.

Barragán, J. (., 2012. *Manejo costero integrado en Iberoamérica: Diagnóstico y propuestas para una nueva política pública*. Cádiz, España: CYTED, Red IBERMAR.

Bobbio, N., 2001. *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. Primera ed. México: Fondo de Cultura Económica, Brevarios.

Bobbio, N., 2002. *Diccionario de la Política*. México: Siglo XXI Editores.

Brenner, L., 2010. Gobernanza ambiental, actores y conflictos en las Áreas Naturales Protegidas mexicanas. *Revista Mexicana de Sociología*, abril-junio, 72(2), pp. 283-310.

Cabada, M., 2005. *El territorio insular de México*. Primera ed. México: Cámara de Diputados. LIX Legislatura.

Caldera, A., 2012. *De la administración pública a las políticas públicas. Ensayos desde la ciencia política*. México: Universidad de Guanajuato, Gobierno del Estado de Aguascalientes, Miguel Ángel Porrúa.

Camacho, C., 2013. Presentación. *Examen*, junio-julio, XXII(219-220), p. 124.

CANAIMEX, 2012. *Situación de la minería mexicana*, México: LXXV Asamblea General Ordinaria CANAIMEX.

Cardozo, M., 2006. *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. México: Porrúa.

CEDERSSA, 2005. *Reporte. La Pesca ilegal de langosta y caracol rosado en el Estado de Quintana Roo, México*, México: CEDERSSA, H. Cámara de Diputados LIX Legislatura.

CIBNOR, 2013. *Página del CIBNOR*. [En línea]

Available at: <http://www.cibnor.gob.mx/investigacion/ecologia-pesquera>

[Último acceso: 26 julio 2013].

Compañía Occidental Mexicana S.A. de C.V., 2005. *Página de la Compañía Occidental Mexicana S.A. de C.V.* [En línea]

Available at: <http://www.comsamexico.com.mx/quisom.htm>

[Último acceso: 16 junio 2013].

CONABIO, 2000. *Estrategia Nacional Sobre Biodiversidad de México*. 2000 ed. México: Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad.

CONABIO, 2006. *Capital natural y bienestar social*. Primera ed. México: Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad.

CONANP, 2013. *Ficha descriptiva del área natural protegida Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado*, México: Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación para la Conservación.

CONANP.

CONANP, 2013. *Ficha descriptiva del área natural protegida Archipiélago de Revillagigedo*, México: Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación para la Conservación.

CONANP, 2013. *Ficha descriptiva del área natural protegida El Vizcaíno*, México: Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación para la Conservación. CONANP.

CONANP, 2013. *Ficha descriptiva del área natural protegida Isla Isabel*, México: Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación para la Conservación.

CONANP, 2013. *Ficha descriptiva del área natural protegida Isla San Pedro Mártir*, México: Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación para la Conservación.

CONANP, 2013. *Página de la CONANP*. [En línea]
Available at: http://www.conanp.gob.mx/que_hacemos/
[Último acceso: 31 julio 2013].

CONANP, 2013. *Sitio Oficial del Parque Nacional Arrecifes de Cozumel*. [En línea]
Available at: <http://pyucatan.conanp.gob.mx/cozumel.htm>
[Último acceso: 31 julio 2013].

Congreso del Estado de Baja California Sur, 2013. *Constitución Política del Estado de Baja California Sur. Texto vigente*. La Paz, BCS. México: Congreso del Estado de Baja California Sur.

Congreso del Estado de Colima, 2013. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima. Texto original (1917)*. Colima, Col. México: Congreso del Estado de Colima.

Congreso del Estado de Colima, 2013. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima. Texto vigente*. Colima, Col. México: Congreso del Estado de Colima.

Congreso del Estado de Nayarit, 2013. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit. Texto vigente*. Tepic, Nay. México: Congreso del Estado de Nayarit.

Congreso del Estado de Quintana Roo, 2013. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. Texto vigente*. Chetumal, QRoo. México: Congreso del Estado de Quintana Roo.

Consejo de Promoción Turística de México, 2013. *Sistema Integral de Información de Mercados Turísticos, Situación del Sector Turístico 2012*. [En línea]
Available at:
http://www.siiimt.com/work/sites/siiimt/resources/LocalContent/2014/40/Situacion_Sector_Jul13.pdf
[Último acceso: 30 julio 2013].

Cortina, S., Brachet, G., Ibañez, M. & Quiñones, L., 2007. *Océanos y costas. Análisis del marco jurídico e instrumentos de política ambiental en México*. Primera ed. México: SEMARNAT, INE.

Delgado, G., 2010. *Ecología política de la minería en América Latina. Aspectos socioeconómicos, legales y ambientales de la mega minería*. Primera ed. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM.

Documental: Baja All-Exclusive. La otra cara de los desarrollos turísticos en sudcalifornia. 2010. [Película] Dirigido por Carmina Valiente. México: 7 fillos Producciones.

Documental: La isla de Mezcala, baluarte inexpugnable. 2007. [Película] México: TV UNAM, Secretaría de Cultura de Jalisco y Explora México.

Documental: La restauración de la Isla Isabel, México. 2009. [Película] Dirigido por Joaquín Berruecos. México: Grupo de Ecología y Conservación de Islas A.C.

DOF, 1 de septiembre de 2000, Única Sección. *Aviso por el que se informa al público en general, que la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca ha concluido la elaboración del Programa de Manejo del Área Natural Protegida con el carácter de Reserva de la Biosfera El Vizcaíno, ubicada, México: DOF, SEGOB, SEMARNAT.*

DOF, 2 de abril de 2013, Segunda Sección. *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. México: DOF, SEGOB.*

DOF, 2 de enero de 2013, Primera Sección. *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México: DOF, SEGOB.*

DOF, 24 de agosto de 2012, Segunda Sección. *ACUERDO por el que se da a conocer la Actualización de la Carta Nacional Pesquera. México: DOF, SEGOB, SEMARNAT.*

DOF, 24 de julio de 2007, Primera Sección. *Decreto por el que se explide la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables. México: DOF, SEGOB, SAGARPA.*

DOF, 24 de octubre de 1934, Segunda Sección. *ACUERDO que declara no colonizables los terrenos de la isla Socorro del archipiélago de Revillagigedo. México: DOF.*

DOF, 29 de diciembre de 1976, Única Sección. *Decreto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México: DOF, SEGOB.*

Duverger, M., 1970. *Instituciones políticas y derecho constitucional.* España: Ariel.

El Pueblo, Diario de la Mañana, 1917. *Lista de Diputados al Congreso Constituyente 1916-1917. Biblioteca del IJ-UNAM.* [En línea]

Available at: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/594/21.pdf>

[Último acceso: 1 agosto 2013].

Evia, M. & Evia, R., 2013. Régimen jurídico de las islas marítimas de México. *Examen*, XXII(219-220), p. 124.

Examen, 2013. Entrevista con el Almirante-Secretario de Marina, Vidal Francisco Soberón Sanz. *Examen*, Junio-julio, XXII(219-220), p. 124.

Fajardo-León, M., Suárez-Higuera, M., del Valle, A. & Hernández, A., 2008. Biología reproductiva del pepino de mar *Parastichopus parvimensis* (Echinodermata: Holothuroidea) de Isla Natividad y Bahía Tortugas, Baja California Sur, México. *Ciencias Marinas*, junio, 34(2), pp. 166-177.

FIFOMI, Secretaría de Economía, 2012. *Página de Fideicomiso de Fomento Minero.* [En línea]

Available at: <http://www.fifomi.gob.mx/web/>

[Último acceso: 1 agosto 2013].

- García-Aguilar, M., 2012. Monitoreo de la población de perros ferales en la isla Cedros, Baja California y las amenazas a la mastofauna nativa. *Acta Zoológica Mexicana (Nueva Serie)*, 28(1), pp. 37-48.
- Garza, A., 1988. *Manual de técnicas de investigación para estudiantes de ciencias sociales*. Cuarta ed. México: El Colegio de México.
- GECI A.C., 2013. *Página de GECI A.C.* [En línea]
Available at: <http://www.islas.org.mx/index.php?mod=qh&op=conseco>
[Último acceso: 10 agosto 2013].
- Gonzalez-Herrera, M. & Palafox, A., 2006. Producción del espacio turístico en ambientes sensibles. Isla de Cozumel, México y Cayo Las Brujas, Cuba. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, abril, 15(2), pp. 149-174.
- González, M., 1997. El territorio insular como frontera. Nota Crítica. *Frontera Norte*, 9(17), pp. 161-169.
- Guzmán, P. & Fuentes, D., 2006. *Pesca, acuacultura e investigación en México*. México: CEDRSSA, Comisión de Pesca, Cámara de Diputados, LIX Legislatura.
- H. Congreso de la Unión, 2013. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto vigente*. México: H. Congreso de la Unión.
- H. Congreso de la Unión, 2013. *Estatuto de las Islas Marías. Texto vigente*. México: H. Congreso de la Unión.
- H. Congreso de la Unión, 2013. *Ley Federal del Mar. Texto Vigente*. México: H. Congreso de la Unión.
- H. Congreso de la Unión, 2013. *Ley General de Bienes Nacionales. Texto vigente*. México: H. Congreso de la Unión.
- H. Congreso de la Unión, 2013. *Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables. Texto vigente*. México: H. Congreso de la Unión.
- H. Congreso de la Unión, 2013. *Ley Minera. Texto vigente*. México: H. Congreso de la Unión.
- H. Congreso de la Unión, 2013. *Ley Orgánica de la Armada de México. Texto vigente*. México: H. Congreso de la Unión.
- Heller, H., 2002. *Teoría del Estado*. Segunda en español ed. México: Fondo de Cultura Económica.
- Howard, G., 2012. *#Holbox. El gran despojo. Reporte Ínigo*. [En línea]
Available at: <http://www.reporteindigo.com/reportes/mexico/el-gran-despojo>
[Último acceso: 31 julio 2013].

IFAI, SEGOB, 2013. *Portal de obligaciones de transparencia*. [En línea]

Available at:

<http://portaltransparencia.gob.mx/pot/estructura/showOrganigrama.do?method=showOrganigrama& idDependencia=4>

[Último acceso: 11 agosto 2013].

IILSEN, Senado de la República, 2004. *Las constituciones mexicanas 1814-2003, Tomo I*. Primera ed. México: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, LIX Legislatura.

IILSEN, Senado de la República, 2004. *Las constituciones mexicanas 1814-2003, Tomo II*. Primera ed. México: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, LIX Legislatura.

IMCO, COBI, 2013. *Pesca ilegal e irregular en México. Una barrera a la competitividad*, México: Instituto Mexicano para la Competitividad A. C.

INEGI, 1994. *Atlas del territorio insular habitado de los Estados Unidos Mexicanos 1990. Acervo cartográfico*. Primera ed. Aguascalientes, México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

INEGI, 2007. *Diccionario de Base de Datos Topográficos (Vectorial) 1: 1 000 000*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

INEGI, 2010. *Agenda estadística de los Estados Unidos Mexicanos*, México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

INEGI, 2010. *Censo de Población y Vivienda 2010*, México: INEGI.

INEGI, 2011. *Diccionario de Datos Batimétricos escala 1: 1 000 000*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

INEGI, 2011. *Monografía de la Pesca y Acuicultura, Censos Económicos 2009*, México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

INEGI, 2011. *Pesca y Acuicultura, Censos Económicos 2009*, México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

INEGI, 2013. *Cuentame INEGI. Mar territorial*. [En línea]

Available at: http://cuentame.inegi.org.mx/hipertexto/mar_territorial.htm

[Último acceso: 20 julio 2013].

INEGI, 2013. *Cuentame. Extensión territorial*. [En línea]

Available at: <http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/extension/>

[Último acceso: 20 julio 2013].

INEGI, 2013. *Cuéntame. Islas de México*. [En línea]

Available at: <http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/islas/default.aspx?tema=T>

[Último acceso: 20 julio 2013].

INEGI, 2013. *Página del INEGI*. [En línea]

Available at:

<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/cuadrosestadisticos/GeneraCuadro.aspx?s=est&nc=739&c=25404>

[Último acceso: 20 julio 2013].

INEGI, 2013. *Sistema de Cuentas Nacionales. Banco de Información Económica. Cifras preliminares 2013-01*. [En línea]

Available at: www.inegi.org.mx/Sistemas/BIE

[Último acceso: 15 junio 2013].

INEGI, 2013. *Sitio oficial del Instituto Nacional de Estadística y Geografía*. [En línea]

Available at: <http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/reclat/territorioinsular/default.aspx>

[Último acceso: 25 junio 2013].

Jellinek, G., 2002. *Teoría general del Estado*. Primera Edición en Español ed. México: Fondo de Cultura Económica.

Juárez, M., Flores, M. L. & Luna, J., 2007. *El sector pesquero en México*, México: Documento Interno de Trabajo de Financiera Rural.

King, G., Keohane, R. & Verba, S., 2009. *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Primera ed. España: Alianza Editorial.

Landcare Research Co, 2013. *Página de Landcare Research*. [En línea]

Available at: <http://www.landcareresearch.co.nz/home>

[Último acceso: 10 julio 2013].

Leff, E., 2010. *Saber ambiental. Sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*. Segunda edición, corregida y aumentada. Tercera reimpresión ed. México: Siglo XXI Editores S.A. de C.V, CEIICH-UNAM, PNUMA.

Legislatura del Congreso del Estado de Nayarit, 2013. *Página de la Trigésima Legislatura del Congreso del Estado de Nayarit*. [En línea]

Available at:

<http://www.congresonayarit.mx/Qu%C3%A9hacemos/Compilaci%C3%B3nLegislativa/Constituci%C3%B3n.aspx>

[Último acceso: 31 julio 2013].

León, J. L., Rebman, J. & Oberbauer, T., 2005. El estado actual de la flora y la vegetación de Isla Guadalupe. En: INE, ed. *Isla Guadalupe. Restauración y conservación*. México: INE, pp. 55-65.

Leyva, H., Paniagua, J. F., Ramírez, J. J. & Vega, J. J., 1985. *Apuntes de la ingeniería y el medio ambiente*. Segunda ed. México: Facultad de Ingeniería, Universidad Nacional Autónoma de México.

Luna, L., Barton, D., Lindquist, K. & Henry III, R., 2005. Historia de la avifauna anidante de la Isla Guadalupe y las oportunidades actuales de conservación. En: INE, ed. *Isla Guadalupe. Restauración y conservación*. México: INE, pp. 115-133.

LVII Legislatura del Congreso del Estado de Colima, 2013. *Página de la LVII Legislatura del Congreso del Estado de Colima*. [En línea]

Available at: <http://www.congresocol.gob.mx/legislacion.html>

[Último acceso: 31 julio 2013].

Meráz, F., 1983. *Página de ISLA, Conservación del Territorio Insular Mexicano A.C.* [En línea]

Available at: <http://www.isla.org.mx/despojo.htm>

[Último acceso: 15 junio 2013].

Merino, L. & Ortíz, G., 2013. *Encuentros y desencuentros: las comunidades forestales y las políticas públicas en tiempos de transición*. Primera ed. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, Miguel Ángel Porrúa.

Molina, I., 2011. *Conceptos fundamentales de ciencia política*. Segunda ed. España: Alianza Editorial.

MSC, 2012. *Marine Stewardship Council, Pesca Sostenible Certificada*. [En línea]

Available at: <http://www.msc.org/sala-de-prensa/noticias/La-pesqueria-de-langosta-de-Sian-Kaan-y-Banco-Chinchorro-gana-la-certificacion-MSC>

[Último acceso: 18 09 2013].

Muñoz, F., Álvarez, A. & Aguilar, D., 1999. Mitigación de impactos ambientales durante la construcción de un muelle para cruceros turísticos en el arrecife paraíso, Isla Cozumel, Quintana Roo. *Gaceta Ecológica. Nueva Época*, Issue 50, pp. 33-41.

Octavio, B., 2013. Alfred Tayer Mahan, La influencia del poder naval en la historia. *Examen*, XXII(219-220), p. 124.

ONU, 1982. *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*. Primera ed. Montego Bay, Jamaica: ONU.

ONU, 1992. *Convenio sobre la Diversidad Biológica*. Río de Janeiro, Brasil: ONU.

Ortega, A., Castellanos, A. & Arnaud, G., 1995. *Estrategia para el manejo de la reserva de la biósfera Archipiélago de Revillagigedo México*. Primera ed. La Paz, BCS, México: CIBNOR.

Palacios, J., 2003. *La defensa del petróleo mexicano al trazarse la frontera submarina con Estados Unidos*. Primera ed. México: Universidad Iberoamericana. Biblioteca Francisco Xavier Clavijero.

Palafox, A., Anaya, J., Ken, H. A. & Aguilar, S. N., 2008. Turismo y biodiversidad: Una mirada crítica. En: U. d. Q. R. Luis M. Mejía Ortiz, ed. *Biodiversidad acuática de la Isla de Cozumel*. México: Plaza y Valrés, S.A. de C. V., p. 418.

Parsons, W., 2007. *Políticas Públicas*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México.

Pasquino, G., 2011. *Nuevo curso de ciencia política*. México: Fondo de Cultura Económica.

Peyrot, M. A., 1984. *Conceptos Generales sobre el Poder Nacional*. México: Colegio de Defensa Nacional.

Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur, 2013. *Página del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur*. [En línea]

Available at:

http://www.cbcs.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=209:cont-de-leyes

[Último acceso: 31 julio 2013].

Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, 2013. *Página del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo*. [En línea]

Available at: http://www.congresoqroo.gob.mx/marco_juridico/constitucion.pdf

[Último acceso: 31 julio 2013].

Porrúa, F., 2003. *Teoría del Estado. Teoría Política*. Trigésima Séptima ed. México: Editorial Porrúa.

RAZONATURA A.C., 2012. *Página de Colectividad RAZONATURA A.C.* [En línea]

Available at: <http://razonatura.org/es/proyectos/54-langosta-chinchorro>

[Último acceso: 18 09 2013].

Reyes, M., 1998. *Cartografía histórica de las islas mexicanas*. Segunda Edición ed. México: Secretaría de Gobernación.

Rojas, R., 2000. *Guía para realizar investigaciones sociales*. 34 ed. México: Plaza y Valdés Editores.

SAGARPA, 2012. *Comunicado de Prensa 394/12*. México D.F: Coordinación General de Comunicación Social, SAGARPA.

Samaniego, A., Peralta, A. & Aguirre, A., 2007. *Vertebrados de las Islas del Pacífico de Baja California. Guía de Campo*. Primera ed. Ensenada, México: Grupo de Ecología y Conservación de Islas, A.C.

Sánchez-Bon, G. y otros, 2010. Composición espacial y temporal de la avifauna de las islas de barrera del complejo laguar San Ignacio-Navachiste-Macapule, Sinaloa, México. *Ciencias Marinas*, Diciembre, 36(2), pp. 355-370.

Sánchez, M., 2005. *Población y ambiente*. Primera ed. México: Escuela Nacional de Trabajo Social, UNAM.

Santos, G., 2009. *Estados fallidos: Definiciones conceptuales*, México: Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, LX Legislatura.

Santos, K. & Peters, E., 2005. *Isla Guadalupe. Restauración y conservación*. Primera ed. México: Instituto Nacional de Ecología.

SEDETUR, 2010. *Indicadores Turísticos del Estado de Quintana Roo. Diciembre de 2010*. [En línea] Available at: <http://sedetur.qroo.gob.mx/estadisticas/indicadores/Indicadores%20Turisticos%20%202010.pdf> [Último acceso: 31 julio 2013].

SEDETUR, Enero de 2009, 2010, 2013. *Indicadores Turísticos del Estado de Quintana Roo*. [En línea] Available at: <http://sedetur.qroo.gob.mx/> [Último acceso: 31 julio 2013].

SEGOB, 2013. *Orden Jurídico Nacional*. [En línea] Available at: <http://201.159.134.38/fichaOrdenamiento2.php?idArchivo=177&ambito=FEDERAL> [Último acceso: 11 agosto 2013].

SEGOB, 2013. *Página de la SEGOB*. [En línea] Available at: http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/Antecedentes_historicos [Último acceso: 11 08 2013].

SEMAR, 2004. *La Armada de México. Nueva realidad 2004*, México: Secretaría de Marina-Armada de México.

SEMAR, 2004. *Libro de Políticas de la Armada de México*. Primera ed. México: Jefatura del Estado Mayor General, Comisión de Estudios Especiales y la Unidad de Comunicación Social de la SEMAR.

SEMAR, 2012. *Página de la Secretaría de Marina*. [En línea] Available at: <http://www.semar.gob.mx/s/armada-mexico/ensar.html> [Último acceso: 15 08 2013].

SEMARNAT, INE, CONANP, SEGOB, SEMAR y GECI A.C., 2012. *Estrategia Nacional para la Conservación y el Desarrollo sustentable del Territorio Insular Mexicano*. México: SEMARNAT, INE, CONANP, SEGOB, SEMAR y GECI A.C.

SGM, 2011. *Panorama minero del Estado de Baja California*, México: Coordinación General de Minería, SGM. Secretaría de Economía.

SGM, 2011. *Panorama minero del Estado de Baja California Sur*, México: Coordinación General de Minería, SGM. Secretaría de Economía.

SGM, 2011. *Panorama Minero del Estado de Colima*, México: Coordinación General de Minería, SGM. Secretaría de Economía.

Székely, A., 1977. Los recursos minerales de los fondos marinos dentro de los límites de la jurisdicción nacional mexicana. *Foro Internacional*, julio-septiembre, 18(1(69)), pp. 155-176.

Van Evera, S., 2002. *Guía para estudiantes de ciencia política. Métodos y recursos*. Primera ed. Barcelona: Gedisa.

Vargas, J., 1993. *El archipiélago del Norte ¿Territorio de México o de Estados Unidos?*. Primera ed. México: Fondo de Cultura Económica.

WWF, 2005. *La langosta certificada de Baja California*, México: World Wide Fund for Nature, México.