

La insularidad en México: perspectivas geográficas para contribuir a la legislación en materia de islas

Jesús Israel Baxin Martínez*

RESUMEN

México posee 4.111 islas, cayos y arrecifes frente a sus litorales en los océanos Pacífico y Atlántico. Aunque este territorio insular está considerado en las políticas federales, estatales y municipales, algunas ambigüedades jurídicas y ambientales, así como la falta de integración social de las poblaciones isleñas, han redundado en que la insularidad se acentúe y se viva de manera extrema.

Este artículo brinda un estado general del territorio insular de México y aborda casos emblemáticos (Cedros, islas del golfo de Ca-

lifornia, islas Marías, Cozumel, Isla Mujeres) para indicar hacia dónde podrían apuntar las propuestas para la integración de este territorio y sus poblaciones en cuanto a una legislación común que mejore las condiciones que se desprenden de la insularidad. Además, se señalan casos internacionales de éxito en archipiélagos como Galápagos (Ecuador) y Canarias (España), cuyas experiencias para el manejo de la insularidad en los marcos legales consideran perspectivas geográficas.

Palabras clave: insularidad; islas, México; océano Pacífico; legislación.

* Doctor en Estudios Mesoamericanos, UNAM (México). Profesor de asignatura, Universidad Nacional Autónoma de México (México). [jesusbaxin@filos.unam.mx]; [<https://orcid.org/0000-0002-7485-1639>].

Recibido: 13 de junio de 2022 / Modificado: 24 de agosto de 2022 / Aceptado: 8 de septiembre de 2022

Para citar este artículo:

Baxin Martínez, J. I. (2022). La insularidad en México: perspectivas geográficas para contribuir a la legislación en materia de islas. *Oasis*, 37, pp. 239-264.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n37.13>

Insularity in Mexico: Geographical Perspectives to Contribute to the Legislation on Islands

ABSTRACT

Mexico has 4,111 islands, keys and reefs off its coasts in the Pacific and Atlantic oceans. Even though this insular territory is covered in federal, state, and municipal policies, some legal and environmental ambiguities, and the lack of social integration of the island populations, have resulted in heavily accentuated insularity for its inhabitants.

This article carries out a general survey of the insular territory of Mexico and addresses representative cases (Cedros Island, islands in the Gulf of California, the Mary Islands, Cozumel and Isla Mujeres) to indicate possible goals of proposals for the integration of this territory and its populations in terms of common legislation to improve the conditions arising from insularity. Besides, this article will examine successful international cases in archipelagos such as the Galapagos Islands (Ecuador) and the Canary Islands (Spain), whose legal frameworks for the management of insularity take into account geographical perspectives.

Key words: Insularity; islands, Mexico; Pacific Ocean; legislation.

INTRODUCCIÓN

El territorio insular de México es complejo de abordar en su conjunto, no solo por su dispersión física en los océanos Pacífico y Atlántico (golfo de México y mar Caribe), sino también porque se le ha prestado poca atención en los instrumentos jurídicos, la academia y la investigación. La relevancia de las islas mexicanas se hace evidente por su ubicación estratégica para la ampliación del mar patrimonial¹ y la defensa de la soberanía. Poseen un carácter ambiental único donde se desarrollan endemismos propicios para la investigación científica. Algunas se caracterizan por albergar poblaciones isleñas permanentes y por un desarrollo económico en actividades como pesca, minería o turismo.

La insularidad es una condición que influye en las islas pequeñas, pues sus espacios acotados son limitados en extensión y en recursos, en potencial económico y de población, así como en poder político, por su escala (Royle, 2001), mientras que a nivel ambiental son frágiles sus formas de vida únicas y particulares. El objetivo de este artículo es realizar una revisión sobre la insularidad en México a partir de algunas perspectivas geográficas pertinentes, con la intención de que dicho análisis se pueda integrar en la legislación sobre el territorio insular en favor de su conservación ambiental y de los habitantes que lo han ocupado históricamente.

¹ Incluye al mar territorial, la zona contigua y la zona económica exclusiva (ZEE) a partir de la ejecución de la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (CONVEMAR) de 1982, que se adecuó en México en la Ley Federal del Mar de 1986 (Cámara de Diputados, 1986). La presencia en pleno océano de islas como Guadalupe y las del archipiélago Revillagigedo hace que el mar patrimonial de México supere los dos millones de km², por encima de la extensión del territorio continental.

La propuesta de geografía de islas e insularidad de Royle² se ajusta al caso mexicano, sistematizando algunas variables mediante la siguiente hipótesis: el territorio insular de México puede ser analizado desde perspectivas geográficas particulares, donde se consideran fundamentales la distancia (atenuada a través del transporte marítimo y aéreo) que influye en la accesibilidad, la definición política (estatus federal, estatal o municipal), la vulnerabilidad de sus especies (cuyo resguardo depende, en cierta medida, de las Áreas Naturales Protegidas), y en el caso de aquellas que poseen asentamientos, la autosuficiencia económica y el abasto por importaciones de las zonas continentales; asimismo, corresponde considerar la necesidad de regular los flujos turísticos.

La información presentada ha sido recabada mediante la revisión de materiales impresos, cartografía digital y trabajo de campo ejecutado entre 2009 y 2019 en cuatro islas adyacentes a la península de Baja California: Cedros, San Marcos, Carmen y San José, en las cuales se tuvo como eje rector la geografía histórica con el propósito de reconstruir los cambios en sus asentamientos, sin dejar a un lado el análisis del paisaje insular. Para otras islas que no ha sido posible visitar, la información se complementa con fuentes escritas de carácter histórico, materiales bibliográficos y hemerográficos contemporáneos, estadísticas oficiales e instrumentos jurídicos.

En el primer apartado se alude a los problemas cuantitativo (número de islas y su extensión) y jurídico (pertenencia a los distintos niveles de gobierno) como punto de partida para dimensionar aspectos que es necesario ordenar a fin de legislar de manera general sobre este territorio. El segundo apartado plantea la cuestión de la insularidad con dos temas primordiales: el establecimiento de Áreas Naturales Protegidas que incluyen a las islas mexicanas y una selección de cuatro casos emblemáticos en los que se evidencian aspectos clave de la insularidad: Cedros, islas del golfo de California, islas Marías y el binomio Cozumel-Isla Mujeres. El tercer apartado incorpora algunas experiencias internacionales exitosas de legislación en islas (Galápagos, Ecuador y Canarias, España), que pueden ser una pauta para tomar ejemplos de cómo se podría favorecer al territorio y la población isleña de México. Finalmente, se exponen las conclusiones generales, de manera que las experiencias desprendidas del análisis particular de estos espacios puedan ser retomadas por otros investigadores, planificadores del territorio y legisladores interesados en contribuir a esta materia.

DE LOS DATOS CUANTITATIVOS A LAS AMBIGÜIDADES JURÍDICAS DE LAS ISLAS MEXICANAS

En 2014 se saldó una deuda de inventario cuando fue publicado el *Catálogo del territorio*

² Además de Royle, el marco teórico de este artículo recurre a autores fundamentales como Taglioni (2006), MacArthur y Wilson (2001), Patton (1996), Rodríguez-Jácome y Blanco-Romero (2018), quienes dan un sustento al análisis de la insularidad.

insular mexicano, documento que ha esclarecido la cantidad de islas, cayos y arrecifes adyacentes al litoral o que se encuentran en la zona marítima de México. Aún a finales del siglo xx, debido a la información de los catálogos e inventarios parciales realizados por instituciones oficiales o secretarías de Estado, se señalaba que la extensión del territorio insular de México era de 5.127 km², superficie que actualmente se ha modificado por la cifra de 8.025 km² (Garmendia, 2010; Subgrupo del Catálogo de Islas Nacionales, 2014).

La información era inconsistente, por ejemplo, en 1981 la Secretaría de Gobernación (SEGOB) reportó 282 islas, cayos y arrecifes, mientras en el mismo año la Secretaría de Programación y Presupuesto indicaba que había 3.067 elementos insulares a nivel nacional (Vargas, 2011, p. 405). De igual manera, la

Comisión Nacional para el Conocimiento y uso de la Biodiversidad (Conabio) señalaba en 2007 la existencia de 1.365 islas, de las cuales solo 433 contaban con topónimo (Conabio *et al.*, 2007), a diferencia de la última cifra de 1.033 islas con nombre (tabla 1).

A partir del trabajo conjunto del Grupo Técnico para la Delimitación de las Zonas Marítimas Mexicanas que incluye varias secretarías de Estado coordinadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), el *Catálogo del territorio insular mexicano* puede considerarse como el documento oficial más reciente para determinar un inventario de los elementos insulares por tipología (islas, cayos y arrecifes) en seis regiones marinas. Pero excluye las islas interiores en cuerpos de agua continental como lagos y ríos, solo se consideran algunas de ellas ubicadas en lagunas costeras.

Tabla 1.
Elementos insulares de México por región marina

Región	Elementos insulares			Superficie (km ²)
	Con topónimo	Sin topónimo	Total	
Océano Pacífico Norte	78	420	498	1.336,6
Océano Pacífico Sur	111	301	412	216,7
Golfo de California	367	636	1.003	4.075,8
Golfo de Tehuantepec	54	83	137	61,3
Golfo de México	322	894	1.216	1.718,7
Mar Caribe	101	744	845	616,1
Nacional	1.033	3.078	4.111	8,025,2

Fuente: elaboración propia con base en Subgrupo del Catálogo de Islas Nacionales, 2014.

Un dato interesante de dicho *Catálogo* es el hecho de que únicamente una cuarta parte de los elementos insulares posee un topónimo, mientras que la gran mayoría aparece sin nombre, solo diferenciados por sus respectivas coordenadas geográficas. Cabe señalar que el *Catálogo* no especifica el número de islas habitadas de México, pues las cifras de este rubro también han variado en el tiempo: Inegi indicaba que eran 107 en 1994 (incluyendo las lacustres); Conabio reportó 40 en 2007, en tanto que la Asociación Nacional de Municipios Insulares indicaba que eran 82 islas habitadas en 2015 y la SEGOB señalaba que eran 144 en 2017 (Inegi, 1994; Conabio *et al.*, 2007; Cervantes, 2016; Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 2017b).³

A pesar de la cifra tan elevada de elementos insulares cabe destacar que las islas, los cayos y arrecifes más relevantes por extensión, población y economía son apenas medio centenar (ver mapa). El punto de partida cuantitativo sobre el territorio insular debe complementarse con información cualitativa: qué aspectos lo caracterizan, cuáles islas tienen habitantes permanentes u ocupantes estacionales y qué particularidades jurídicas presentan, con lo

cual se obtiene un panorama más completo del conjunto y sus partes.

Dos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente desde 1917 conciernen a la cuestión insular. El artículo 42 especifica que las islas, los arrecifes y cayos en los mares adyacentes de México forman parte del territorio nacional, incluyendo las islas de Guadalupe y Revillagigedo en el océano Pacífico, que son las más alejadas del territorio continental: Guadalupe (28°58'26"N, 118°18'08"W) se ubica a 265 km de San Quintín (Baja California), mientras que Clarión (18°21'17"N, 114°45'25"W), la más lejana del archipiélago Revillagigedo, se ubica a 970 km de bahía Banderas (Jalisco) y a 700 km de cabo San Lucas (Baja California Sur).⁴

Por su parte, el artículo 48 indica que las islas, los cayos y arrecifes del 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” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917). La ambigüedad en su práctica se desprende de que solo algunas constituciones estatales reconocen a determinadas islas como parte de su territorio.

³ Ante la falta de actualización en fuentes de carácter académico o científico sobre algunos hechos recientes de las islas de México, en algunos casos se acude a artículos periodísticos que rescatan datos puntuales, como en este caso, sobre el número de islas habitadas.

⁴ Existe la iniciativa con proyecto de decreto para reformar el artículo 42, la propuesta sugiere ampliar la fracción II para señalar la inclusión de los cuerpos insulares de todo el mar territorial y dentro del Golfo de California, y en la fracción III hacer una mención expresa a las islas Coronado, Cedros, San Benito, las Rocas Alijos en el Pacífico y a los cayos Arenas y Arcas, Arrecife Alacranes, islas Cozumel y Mujeres y Banco Chinchorro en el golfo de México y el mar Caribe, además de isla Guadalupe y el archipiélago de Revillagigedo (Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 2017b).

Mapa
Islas mexicanas relevantes por extensión, población o economía



Fuente: elaborado por Claudia López Sanabria con base en CONANP (2022b).

Sobresalen entre estas Baja California Sur y Quintana Roo, que no fueron reconocidas como integrantes de la federación sino hasta 1974, lo cual podría considerarse una contradicción a la acotación “hasta la fecha” en dicho artículo (Vargas, 2011). Si a esto se suma que hay islas relevantes por su población y actividad económica que han adquirido carácter municipal, como Cozumel e Isla Mujeres (ambas en Quintana Roo), se carece de una homologación de la atribución para las islas en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal o municipal.

Cabe mencionar que hay casos como Santa Margarita (Baja California Sur) y La Roqueta (Guerrero), cuya administración depende de la Secretaría de Marina (SEMAR) por razones de control militar y de carácter estratégico desde 1950 y 1981 respectivamente (Cabada, 2005). Asimismo, en las islas más alejadas del litoral, como Guadalupe, Socorro y Clarión, también se cuenta con destacamentos de la Armada de México para el resguardo de la soberanía. Es decir, indiscutiblemente son administradas por el nivel federal; sin embargo, en la

mayoría de las demás islas la jurisdicción recae en los municipios o las entidades federativas.

Debido a la necesidad de prestar atención a la importancia del territorio insular, desde 2017 existe una iniciativa de decreto para expedir la “Ley federal para el fomento, protección y desarrollo sustentable del territorio insular”, con el objeto de resaltar su relevancia para la soberanía. Pero además incluirlo como parte del patrimonio cultural e histórico, por la biodiversidad que alberga y sus aportes a la economía, con el fin de que se establezca una regulación más específica que la contenida en los artículos 42 y 48.

La intención de esta iniciativa fue promover mecanismos de coordinación interinstitucional mediante un convenio maestro. Ello implica la creación de un Programa de Desarrollo Insular dirigido por el gobierno federal que fomente el desarrollo socioeconómico en las islas, la mejora regulatoria y de simplificación administrativa entre los tres órdenes de gobierno, así como otras actualizaciones pertinentes (Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 2017a).

En cuanto a la pertenencia territorial y la posible ejecución del Programa proyectado, la preparación, aprobación y publicación de un instrumento jurídico regulatorio de las islas mexicanas no debe perder de vista, como punto de partida, la homologación administrativa para el correcto ordenamiento de estos territorios. Lo anterior debe complementarse con la caracterización ambiental para el correc-

to monitoreo de su conservación, así como las cuestiones socioeconómicas para aquellas islas con asentamientos.

INSULARIDAD, ÁREAS PROTEGIDAS Y CASOS EMBLEMÁTICOS ENTRE LAS ISLAS DE MÉXICO

La insularidad es una condición de las islas de mediana o pequeña extensión, resultado de una serie de variables que parten de la distancia que condiciona la accesibilidad a su territorio. Para las relaciones internacionales, este hecho puede ser atractivo en la comprensión de la dinámica política y socioeconómica de las naciones archipelágicas. También en el caso de los espacios insulares habitados de los países hegemónicamente continentales, puesto que las islas pueden ser centrales, adyacentes o periféricas (Taglioni, 2006) a partir de su estatus político y sus conectividades, lo cual redundante en las cuestiones económicas (comercio, importaciones, imagen turística, etcétera).

Además de lo anterior, en tanto la insularidad tiene implicaciones ambientales y sociales resulta un tema de interés geográfico. Los factores biológicos que deben considerarse para un análisis de estas son: la situación geográfica que restringe que algunas especies puedan alcanzar las islas (MacArthur y Wilson, 2001), a las cuales pueden acceder únicamente por medios como el vuelo, el nado o el transporte indirecto. De ahí que en muchas islas oceánicas⁵ estén ausentes los mamíferos (con excepción de los murciélagos, que habrían lle-

⁵ Este término hace referencia a las islas alejadas del litoral, en pleno océano.

gado por vuelo). En la regulación del sistema insular cualquier elemento biológico externo (seres humanos y especies exóticas) rompe el equilibrio de las especies establecidas en su entorno. Por consiguiente, una consecuencia que mide la insularidad es la fragilidad del ambiente sobre todo para las especies endémicas (Royle, 2001).

A lo largo de la historia, para los seres humanos, alcanzar una isla alejada del litoral solo había sido posible mediante la navegación accidental o deliberada (Patton, 1996) y, desde el último siglo, por la facilidad que implica el uso de los aviones. Por su parte, las sociedades establecidas en islas afrontan las consecuencias de vivir en condiciones de insularidad, por ejemplo, la dependencia del exterior (en poca o gran medida) para la obtención de alimentos y enseres. Las islas no necesariamente son autosuficientes en recursos alimenticios para su población, por ello se requiere importar agua potable y otros recursos indispensables para satisfacer a los habitantes, y, actualmente, también a los turistas que forman parte de las redes económicas insulares.

En el caso mexicano, la falta de conectividad ha sido atenuada en algunas islas por las aeropistas y aeródromos que facilitan el acceso a su territorio. Casos excepcionales son las islas del Carmen y Aguada (ambas en la laguna de Términos, Campeche), donde los puentes

construidos⁶ permitieron el libre acceso por encima del mar, al igual que en Cancún, originalmente una isla, hoy unida a la península de Yucatán. Sin embargo, para acceder a la mayoría de las islas mexicanas y acercar tanto pasajeros como recursos y enseres diversos, la navegación sigue siendo el medio más común.

A continuación, se dedica un apartado a la regulación que el gobierno mexicano ha brindado a las islas mediante los decretos de Áreas Naturales Protegidas, en tanto el territorio insular posee relevancia ambiental. Después se abordan casos emblemáticos con datos cuantitativos o cualitativos para señalar características ambientales o socioeconómicas de ciertas islas y con ello dimensionar algunas situaciones que requieren ser consideradas para las propuestas de mejoría particular o general de las insularidades en México.

LAS ISLAS MEXICANAS CON CATEGORÍA DE ÁREA NATURAL PROTEGIDA

En 1917, año que coincide con la promulgación de la Constitución mexicana aún vigente, se decretó la primera área natural protegida del país⁷. Desde entonces y hasta 2022, se han decretado 184 Áreas Naturales Protegidas (ANP) con diversas categorías: Reserva de la Biosfera (RB), Parque Nacional (PN), Área de Protección de Flora y Fauna (APFF) o Santuario. Al menos

⁶ El puente Zacatal une a la zona litoral de la Laguna de Términos con la isla del Carmen, en tanto el puente de la Unidad une a la isla del Carmen con isla Aguada, este se construyó en 1982 después de un accidente el 22 de agosto de 1980 que cobró más de 100 vidas.

⁷ Se trata del desierto de los Leones, una zona boscosa ubicada en la Ciudad de México (CONANP, 2017).

16 ANP incluyen al territorio insular del océano Pacífico (tabla 2) y 12 al que se ubica en el golfo de México y el mar Caribe (tabla 3).

Por sus particularidades ecosistémicas y, en algunos casos, en complemento con la riqueza cultural, hasta abril de 2022 más de

Tabla 2.
Islas del océano Pacífico en las Áreas Naturales Protegidas de México

Nombre del ANP	Fecha de decreto	Islas que incluye
RB Isla Guadalupe	25/04/2005	Guadalupe, islote Toro, islote Zapato
RB islas del Pacífico de la península de Baja California	07/12/2016	Coronado, Todos Santos, San Martín, San Jerónimo, San Benito, Cedros, Adelaida, Magdalena, Los Alijos
RB El Vizcaíno	30/11/1988	16 islas e islotes, destacan: Natividad, Asunción, San Roque
RB noroeste y alto golfo de California	10/06/1993	Montague, Gore, Pelicano
APFF islas del golfo de California	Zona de reserva y refugio de aves migratorias y de la fauna silvestre 02/08/1978 Recategorización: 07/06/2000	Alrededor de 900 islas e islotes, destacan: Cerralvo, San José, Santa Cruz, San Francisco, San Marcos, Tortuga, San Ildefonso, San Esteban, Tiburón, Mavirí, Talchichilte
RB ZM bahía de los Ángeles, canales de Ballenas y de Salsipuedes	05/06/2007	27 islas e islotes, destacan: Ángel de la Guarda, Mejía, Coronado (Smith) y La Ventana
PN ZM del archipiélago de San Lorenzo	25/04/2005	San Lorenzo, Las Ánimas, Salsipuedes, Rasa, Partida, Cardonosa
RB Isla San Pedro Mártir	13/06/2002	San Pedro Mártir, Craveri, Cormorán
PN bahía de Loreto	Parque Marino Nacional 19/07/1996 Recategorización: 07/06/2000	Coronados, Carmen, Danzante, Montserrat, Santa Catalina
PN ZM del archipiélago de Espíritu Santo	10/05/2007	La Partida, Espíritu Santo, La Ballena

(Continúa)

Nombre del ANP	Fecha de decreto	Islas que incluye
PN isla Isabel	08/12/1980	Isabel, Cerro Pelón, Las Golondrinas, Mona Mayor, Mona Menor
RB islas Marías	27/11/2000	María Madre, María Magdalena, María Cleofas, San Juanito
PN islas Marietas	25/04/2005	Larga, Redonda
PN Revillagigedo	Reserva de la biosfera 06/06/1994 Recategorización: 27/11/2017	Socorro, San Benedicto, Roca Partida, Clarión
Santuario Islas de la Bahía de Chamela	13/06/2002	La Pajarera, Cocinas, Mamut, Colorada, San Pedro, San Agustín, San Andrés y Negrita, y los islotes Los Anegados, Novillas, Mosca y Submarino
PN Huatulco	24/07/1998	Cacaluta, San Agustín y Blanca

Nota: RB = Reserva de la Biosfera, ZM = Zona Marina, PN = Parque Nacional, APFF = Área de Protección de Flora y Fauna. Fuente: elaboración propia con base en CONANP, 2022.

90.956.124 hectáreas del territorio nacional se habían protegido (CONANP, 2022b). Ello obedece al contexto de la conservación ambiental y la protección del patrimonio en dichos espacios, donde las islas destacan como entornos irrepetibles y frágiles por sus endemismos y por poseer, además del entorno terrestre, la transición litoral y los mares adyacentes como parte de sus propios sistemas complejos.

La mayoría de las islas mexicanas con carácter de ANP cuentan con protección legal avalada por la SEGOB mediante decretos pu-

blicados en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF), así como una ejecución de los planes de manejo a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) mediante la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP). Sin embargo, hay algunas ANP sin un plan de manejo oficial,⁸ como es el caso de la Reserva de la Biosfera islas del Pacífico de la península de Baja California, y también algunas islas no incluidas en alguna ANP como Santa Margarita⁹ (24°30'16"N, 111°50'47"W), administrada por la SEMAR (Cabada, 2005).

⁸ Los planes de manejo son los documentos rectores donde se describen las actividades permitidas y restringidas en polígonos específicos como son las zonas núcleo y de amortiguamiento tanto en tierra como en el océano.

⁹ Esta isla tiene dos asentamientos: Puerto Alcatraz, donde habitan familias de pescadores, y Puerto Cortés, base militar de la Armada de México.

Tabla 3.
Islas del Golfo de México y mar Caribe en las Áreas Naturales Protegidas de México

Nombre del ANP	Fecha de decreto	Islas que incluye
APFF Laguna Madre y Delta del Río Bravo	14/04/2005	Más de 500 islas, destacan: La Mano de León, Las Malvinas, Del Amor, Puntilla Norte, El Carrizal, La Yegua
APFF Sistema Arrecifal Lobos-Tuxpan	05/06/2009	Arrecifes Lobos, Tanjujio, Pantepec y Tuxpan
PN Sistema Arrecifal Veracruzano	Parque Marino Nacional 24/08/1992 Recategorización 07/06/2000	Verde, Cancuncito, Enmedio, Salmedina, Santiaguillo, Sacrificios, Polo
APFF Laguna de Términos	06/06/1994	Del Carmen, Aguada
PN Arrecife Alacranes	Parque Marino Nacional 06/06/1994 Recategorización 07/06/2000	Desterrada, Muertos, Pérez, Pájaros, Chica
APFF Yum Balam	06/06/1994	Holbox, Pasión, Pájaros
PN Isla Contoy	02/02/1998	Contoy
Santuario Playa de la Isla Contoy	Zona de reserva y sitio de refugio para la protección de tortuga marina 29/10/1986 Recategorización 16/07/2002	Contoy
PN Costa occidental de Isla Mujeres, Punta Cancún y Punta Nizuc	Parque Marino Nacional 19/07/1996 Recategorización 07/06/2000	Isla Mujeres
PN Arrecifes de Cozumel	07/06/2000	Cozumel
APFF Isla de Cozumel	25/09/2012	Cozumel
RB Banco Chinchorro	19/07/1996	Banco Chinchorro

Nota: RB = Reserva de la Biosfera, ZM = Zona Marina, PN = Parque Nacional, APFF = Área de Protección de Flora y Fauna. Fuente: elaboración propia con base en CONANP, 2022.

Con la puesta en funcionamiento de algunos decretos, como el APFF “Islas del Golfo de California”, algunas categorías previas en espacios concretos como Isla Tiburón (decretada como APFF en 1963) o Isla Rasa (Área de Protección de aves marinas en 1964) fueron incluidas en el conjunto regional, primero en 1978 y después en la recategorización del año 2000. Por su parte, en el mar Caribe se cuenta con islas en dos ANP, específicamente Cozumel y Contoy, sin embargo, algunos decretos priorizan las tierras emergidas y los ecosistemas insulares y otros la porción litoral o submarina (arrecifes).

En el caso de la isla Holbox (21°31'23"N, 87°22'43"W), dentro del APFF Yum Balam, la falta de un plan de manejo previo a 2018 (fecha en que se publicó) arriesgó la posibilidad de que se ejecutara un mega proyecto turístico que pretendía despojar a los ejidatarios locales en 2014 (Varillas, 2014). Este ejemplo deja entrever lo indispensable que resulta documentar la evolución y seguimiento que han tenido los cambios en los objetivos de conservación en las islas mexicanas, ante su protección legal o la carencia jurídica.

RADIOGRAFÍA GENERAL DE CASOS EMBLEMÁTICOS

Isla de Cedros

Cedros (28°05'44"N, 115°11'34"W) es la isla más relevante del Pacífico mexicano por exten-

sión (348 km², la cuarta más grande del país), por sus poblamientos históricos y por las actividades económicas de sus habitantes actuales. Se tiene la certeza de que estuvo habitada desde la etapa prehispánica puesto que, a la llegada de la primera expedición novohispana proveniente de Acapulco, comandada por Francisco de Ulloa en 1539-1540,¹⁰ ya había asentamientos en la isla (Montané, 1995).

Los isleños originarios denominaban a su territorio como Huamalgua, “La casa de la niebla” en lengua cochimí (Lazcano y Pericic, 2001). Aunque, de acuerdo con investigaciones arqueológicas, la mayor antigüedad de la huella humana podría datarse en 12.000 años antes del presente (Des Lauriers *et al.*, 2020). En 1733, los habitantes indígenas de Cedros fueron desalojados de la isla para ser evangelizados por misioneros jesuitas en el Desierto Central de Baja California, donde perecerían debido a las epidemias de la época (Mathes, 1979).

A partir de actividades como la minería y la pesca, la isla se repobló, temporalmente de 1890 a 1914, y de manera permanente a partir de 1922 (Núñez y Méndez, 2016; Velázquez, 2007). El recurso clave que ha permitido los asentamientos desde hace milenios es la presencia de agua dulce proveniente de la condensación de neblinas. Entre las actividades productivas del último siglo destaca la extracción de productos marinos, que durante varias décadas fueron procesados en una enlatadora emplazada en la propia isla. Desde 1943 hasta

¹⁰ El objetivo de esta expedición, enviada por Hernán Cortés, era describir la California, que había sido previamente visitada en 1533 y 1535. Isla de Cedros fue el último punto registrado de la travesía de Ulloa por el Pacífico.

el presente, las pesquerías son aprovechadas por la cooperativa Pescadores Nacionales de Abulón, y en la punta sureste también se ubica, desde 1967, una parte de la empresa paraestatal Exportadora de Sal, S. A., cuya sede se encuentra en Guerrero Negro, Baja California Sur (Baxin, 2022).

La insularidad en Cedros se manifiesta en distintos niveles. La fragilidad de sus ecosistemas se ha visto afectada por la cacería de mamíferos marinos (ballenas, focas, nutrias) en el siglo XIX, la disminución severa del venado bura (*Odocoileus hemionus cerrosensis*) desde el siglo XX por cacería y presencia de perros ferales, así como en años recientes el saqueo de una planta nativa, la siempreviva de Cedros (*Dudleya pachyphytum*) (Osorio, 1948; Semarnat, 2018; Profepa, 2020; Baxin, 2022).

En el aspecto social, debido a que la cabecera municipal de Ensenada se ubica a más de 440 km de distancia, la población actual de Cedros (1.853 habitantes en 2020) enfrenta los altos costos del transporte aéreo y, desde la década de los noventa, con la desaparición de la Pesquera Isla de Cedros (que empleaba a varios centenares de isleños), aumentó la emigración y se encarecieron los productos de primera necesidad, como los combustibles, importados del continente. Por otra parte, en las últimas dos décadas se ha desarrollado un turismo incipiente de pesca deportiva, el cual deja una derrama económica únicamente para empresarios, pero no en la comunidad isleña (Baxin, 2022), lo cual evidencia que la falta de regulación gubernamental (política y ambiental) es aprovechada por el sector privado.

Las características enumeradas pueden dar una idea de los problemas ambientales y so-

ciales que se viven en una de las islas habitadas de México. Cedros resguarda un patrimonio natural y cultural significativo, pero su protección aún no se ha regulado a falta de un plan de manejo para el ANP de la que forma parte.

Islas del golfo de California

Entre las 1.003 islas que se ubican en este golfo, se encuentran las dos más extensas de México: Tiburón (1.198 km²) y Ángel de la Guarda (930 km²), así como otras de superficie considerable como San José (180 km²), Carmen (142 km²) y Jacques Cousteau o Cerralvo (135 km²) (Subgrupo del Catálogo de Islas Nacionales, 2014).

Debido a su riqueza subacuática, Cousteau llamó a este golfo (también conocido como mar de Cortés) el “acuario del mundo”, ya que pese a la influencia humana se mantenía casi intacta la vida submarina aún avanzado el siglo XX. En esta fragilidad ambiental radica la prioridad de conservación en tanto los habitantes isleños son pocos, si bien sus condiciones de insularidad son menos acentuadas debido a la distancia relativamente corta hacia los litorales.

Del conjunto de islas en el golfo de California, en la actualidad muy pocas están permanentemente habitadas. Los estudios arqueológicos en Espíritu Santo (24°31'55"N, 110°23'01" W) datan los vestigios en cuevas, concheros y pinturas rupestres con una antigüedad de hasta 11.000 años antes del presente (Fujita, 2002). Hoy esta isla es promovida por operadores que llevan turistas en lanchas desde La Paz, Baja California Sur.

En Espíritu Santo, Cerralvo y San José habitaban indígenas conocidos como pericú

isleños, de los cuales solo quedan registros escritos en algunas fuentes virreinales de la etapa misional jesuita (Clavijero, 1990; Rodríguez-Tomp, 2002). La isla de San José ha albergado pobladores en diferentes momentos: por actividad minera en el siglo XIX, así como por explotación de salinas y pesquerías a lo largo del siglo XX (Jordán, 1995).

La particularidad de San José (25°03'04" N, 110°40'02" W), al igual que en Carmen (25°59'57" N, 111°06'19" W), otra isla poblada a partir de la explotación salinera, resulta de su estatus privado, con títulos de propiedad previos a la promulgación y ejecución de la Constitución mexicana de 1917. Aunque ambas formen parte del plan de manejo del ANP Islas del Golfo de California, este se ejecuta parcialmente y no tienen un carácter definido como federal, estatal o municipal. En Carmen la introducción de borrego cimarrón (*Ovis canadensis weemsi*)¹¹ de manera simultánea a la promoción del turismo cinegético, y en San José la presencia de cabras como especie exótica vulneran en cierta medida los programas de conservación de islas (Baxin, 2015).

Otra isla habitada es San Marcos (27°11' 21" N, 112°04'52" W), concedida desde 1923 a la Compañía Occidental Mexicana, S. A., donde la extracción de yeso ha justificado la presencia de pobladores del sector minero. Si bien las proyecciones indican que para la tercera década del siglo XXI no habrá mineral

redituable tras un siglo de explotación, aún no queda claro si parte del asentamiento se conservará al finalizar la concesión o si los últimos habitantes serán desalojados para respetar el estatus del ANP (Baxin, 2015).

Hasta inicios del siglo XX Tiburón y San Esteban estuvieron habitadas por los indígenas comcaac. Aunque estos se reubicaron en las localidades El Desemboque y Punta Chueca (en la costa de Sonora), no han dejado de visitar las islas como parte de su cosmovisión, ya que conservan campamentos temporales y poseen títulos de propiedad por bienes comunales y, eventualmente, acercan a cazadores de venado bura y borrego cimarrón hasta la Isla Tiburón (Hernández, 2015).

No deben dejarse de lado las actividades pesqueras artesanales, como en el islote El Pardito, donde hay una localidad permanente desde 1923, al sur de la Isla San José (Jordán, 1995). De igual manera en muchas islas a lo largo del golfo, en las bahías de los Ángeles, Concepción, de Loreto y de La Paz, las plataformas insulares son muy relevantes para que los pescadores encuentren especies para su sustento y comercialización.

Islas Marías

El archipiélago de las islas Marías está conformado por María Cleofas, María Madre, María Magdalena y San Juanito, ubicadas a 130 km

¹¹ El borrego cimarrón se introdujo como parte de un programa de repoblamiento de la especie para las sierras de Baja California Sur en 1995 (Jiménez y Hernández, 2010). Al ser exitoso, los dueños de la isla decidieron complementar el programa con la oferta de paquetes turísticos destinados a cazadores de Estados Unidos y Canadá, quienes pueden pagar altas sumas para conseguir la piel y cuernos de ejemplares machos (Baxin, 2015).

de San Blas, Nayarit. De los años 1905 a 1939 María Madre albergó primero una prisión y en las siguientes décadas se convirtió en una Colonia Penal, mientras las otras tres han permanecido deshabitadas.

De acuerdo con los registros demográficos oficiales, en 1925 María Madre (21°38'00"N, 106°32'20"W) albergaba 281 prisioneros y alcanzó su pico poblacional del siglo xx en 1986 con 5.000. Solo eran enviados hasta allí reos con características específicas: tener entre 20 y 50 años de edad; ser de baja peligrosidad y no contar con sentencia de crimen organizado, delitos sexuales o secuestro; con perfil socioeconómico bajo; con salud física y sin discapacidad. Se ingresaba al penal por solicitud expresa, con la posibilidad de ser trasladados con sus familias (Santos *et al.*, 2006); esta última posibilidad se dio a partir de 1939, cuando los reos se convirtieron en "colonos" que podían dedicarse a actividades productivas como la apicultura, la explotación de salinas o la elaboración de artesanías.

La Reserva de la Biosfera fue decretada en el año 2000. Entonces fue necesario compaginar una agenda ambiental simultánea a los programas del Penal Federal, de ahí que se definieran las unidades ambientales y se estableciera un límite demográfico de 3.000 habitantes, incluyendo a los empleados y funcionarios de la Secretaría de Seguridad Pública y la Armada de México (Santos *et al.*, 2006).

En ese contexto destacan dos momentos del uso de las islas Marías por parte del Gobierno federal. El primero corresponde al sexenio 2006-2012 dirigido por Felipe Calderón, en cuya gestión se cambió el estatus de Penal Federal por Complejo Penitenciario y se proyectó el aumento de la población de reos y trabajadores hasta 10.000 personas, justificando esto por el sobrecupo en las cárceles de la zona continental. Así, mediante distintos operativos se reubicaron cientos de reos de los penales de distintas entidades federativas hacia las islas Marías, por ejemplo, en diciembre de 2009 y agosto de 2010 se trasladaron 1.200 reos en cada operativo (Méndez, 2009; Notimex, 2010). Estas decisiones resultaban incompatibles con el plan de manejo del ANP decretado a inicios del siglo xxi.

Un segundo momento comenzó a ejecutarse en el sexenio 2018-2024 por parte de Andrés Manuel López Obrador. En marzo de 2019 se publicó el Decreto para desincorporar el Penal Islas Marías del Sistema Federal Penitenciario de los Centros Federales de Readaptación Social (DOF, 2019). A partir de entonces, además del desalojo de la antigua prisión y la reubicación de los presos con condena, en 2021 se inició su conversión a un centro de educación ambiental y cultural, bajo el nombre Muros de Agua José Revueltas¹² en el antiguo campamento Balleto. A partir de decretos y acuerdos se tiene contemplado un proyecto

¹² Escritor y activista político mexicano, quien estuvo preso en las islas Marías en 1932 y en 1934-1935. La metáfora "Los muros de agua", que da título a una de sus obras, proviene de esas etapas de encerramiento en la prisión de María Madre.

ecoturístico de bajo impacto ambiental y se han creado la Coordinación Interinstitucional y la Unidad de la Gubernatura del Archipiélago Islas Marías, esta última a cargo de la SEMAR (DOF, 2021; DOF, 2022).

Los cambios más recientes y aquellos que se proyectan dan un giro al único caso de una isla-prisión en el México contemporáneo, el cual ha estado en el imaginario de la población debido a la influencia de la crónica (*Las islas Marías* de Luis Spota, original de 1941), la literatura (*Islas Marías* de Martín Luis Guzmán, publicado en 1959) y el cine (*Las islas Marías* dirigida por Emilio “el Indio” Fernández y protagonizada por Pedro Infante en 1951), soportes que retrataron historias reales y ficticias de la condición carcelaria en medio del mar.

Cozumel e Isla Mujeres

La noción idílica de las islas como paraísos anclados en el tiempo inició con el Romanticismo de principios del siglo XIX. Hasta el presente, no ha dejado de explotarse y transmitirse (Marín, 2003). Tal imagen, centrada en la oferta de sol y playas con aguas cristalinas, ha sido un recurso turístico en dos islas del Caribe mexicano: Cozumel (20°30'13"N, 86°57'27"W) e Isla Mujeres (21°15'23"N, 86°44'45"W) que, debido a su desarrollo económico, tienen en común el hecho de poseer la categoría de municipios del estado de Quintana Roo.

A estas islas anualmente llegan, por vía marítima o aérea, turistas que superan por mucho a la población local: Cozumel contaba con 84.000 habitantes e Isla Mujeres con 13.000 pobladores, según el Censo de Población y Vivienda 2020 (Inegi, 2022). Particularmente a Cozumel arriban cruceros de visitantes que no pernoctan en la isla, pero también transbordadores con pasajeros locales y visitantes que se interconectan desde Playa del Carmen, mientras que el aeropuerto local cuenta con conexiones nacionales (Ciudad de México, Monterrey, Mérida y Cancún) e internacionales (Estados Unidos y Canadá) (tabla 4).

Para el caso de Isla Mujeres, el flujo de pasajeros por transbordador proviene de Cancún, cuya explosión turística y, en particular, la creación y activación de su aeropuerto internacional¹³ ha influido en que esta isla sea más visitada cada año (tabla 5).

Las estadísticas ascendentes de 2000 a 2019 se completan con una reversión en el flujo de pasajeros en ambas islas debido a los efectos de la pandemia por covid-19. Para los cruceros que arriban a Cozumel, en 2020 solo hubo actividad en el primer trimestre y en 2021 se reactivó a partir de junio, en tanto que los arribos aeroportuarios de dicho año han alcanzado los niveles prepandemia. Por tanto, resulta imperativo que los gobiernos municipal, estatal y federal planifiquen otras opciones productivas para diversificar la economía

¹³ El tráfico de pasajeros de este aeropuerto en los años 2018 y 2019 superó los 25 millones de personas (Aeropuertos del Sureste, 2022).

Tabla 4.
Movimiento de pasajeros en Cozumel, 2000-2021

Año	Cruceros		Transbordadores		Vía aeroportuaria	
	Arribos	Pasajeros	Movimientos de entrada	Pasajeros	Origen nacional	Origen internacional
2000	882	1.504.603	1.120	35.985	143.427	456.910
2001	796	1.595.417	1.146	33.893	116.477	448.689
2002	1.171	2.343.135	1.071	32.044	95.681	350.205
2003	1.305	2.708.913	2.199	46.520	91.514	364.317
2004	1.304	2.864.137	2.865	85.660	94.783	489.661
2005	1.124	2.519.179	1.485	84.819	73.469	413.147
2006	989	2.350.834	1.767	100.027	62.014	308.698
2007	1.052	2.488.190	1.914	101.140	73.020	438.023
2008	1.008	2.569.433	1.626	113.535	86.435	439.034
2009	846	2.221.728	1.385	126.131	53.396	382.283
2010	1.035	2.911.146	1.334	125.478	38.888	399.944
2011	1.001	2.871.097	1.433	131.399	63.471	378.221
2012	909	2.744.952	1.397	134.837	91.736	365.533
2013	894	2.751.178	1.406	120.482	82.780	367.091
2014	1.108	3.404.408	1.413	124.852	85.129	429.399
2015	1.079	3.396.072	1.493	132.251	110.097	443.679
2016	1.116	3.637.321	1.779	151.557	140.966	397.126
2017	1.245	4.103.787	1.836	147.294	136.851	404.747
2018	1.296	4.265.525	2.857	193.512	171.328	408.391
2019	1.369	4.569.499	3.191	253.903	189.640	356.783
2020	374	1.131.600	2.197	164.888	69.727	198.563
2021	353	650.117	1.579	177.019	174.348	357.327

Fuente: elaboración propia con base en Administración Portuaria Integral (API) Quintana Roo (2022) y Aeropuertos del Sureste (2022).

de los pobladores en Cozumel e Isla Mujeres, severamente afectados por la crisis del turismo.

Los datos del movimiento de pasajeros en estas dos islas evidencian la necesidad de legislar en favor de los habitantes isleños a partir de una perspectiva geográfica: es posible que, al diferenciar al tipo de usuario que ingresa (extranjero, connacional o lugareño), se pueda aplicar una tarifa diferenciada que beneficie al habitante local, de la misma manera que se ejerce en otras naciones con poblaciones isleñas, como se mostrará en el siguiente apartado.

Tabla 5.
Movimiento de pasajeros por transbordador en Isla Mujeres, 2000-2021

Año	Movimientos de entrada	Pasajeros
2000	1.894	82.373
2001	1.895	81.888
2002	1.822	93.299
2003	1.845	116.629
2004	1.880	117.880
2005	1.876	98.522
2006	2.267	114.089
2007	2.267	109.266
2008	2.191	115.021
2009	1.936	105.960
2010	1.833	107.985

(Continúa)

Año	Movimientos de entrada	Pasajeros
2011	1.922	109.874
2012	2.008	108.952
2013	2.152	88.785
2014	2.098	107.545
2015	2.290	122.190
2016	2.374	143.873
2017	2.430	172.522
2018	3.545	141.598
2019	4.043	228.136
2020	1.057	85.181
2021	1.230	147.950

Fuente: elaboración propia con base en Administración Portuaria Integral (API) Quintana Roo (2022).

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE LEGISLACIÓN EN MATERIA INSULAR EN BENEFICIO DEL TERRITORIO Y SU POBLACIÓN

A partir de una caracterización general del territorio insular de México y de casos emblemáticos, es pertinente destacar algunos aspectos jurídicos y territoriales que han sido exitosos en otras islas del mundo. Estos parten de perspectivas geográficas, por lo que podrían orientar y dar pautas para la regulación oficial para el caso mexicano.

En octubre de 2021 se realizó el Foro consultivo “Rumbo a una legislación para las islas de México” en el Senado de la República,

espacio donde representantes de diversas secretarías de Estado, algunos ministros o representantes de embajadas de países que han legislado sobre islas (España, Francia, Ecuador, Italia), alcaldes de los gobiernos municipales con islas y directivos de distintos consejos consultivos empresariales se reunieron para señalar el estado actual y potencialidades para regular el tema insular en México. El Foro abordó los casos de Cozumel e Isla Mujeres (Quintana Roo), Carmen (Campeche), Cedros (Baja California), Mariás (Nayarit) y las islas del Lago de Pátzcuaro (Michoacán) con datos recientes sobre sus problemáticas particulares (Senado de México, 2021).

Debido a que son múltiples los temas de regulación en materia insular, como la necesidad de fuentes alternas de acceso al agua potable o el abasto a través de las importaciones, únicamente se señalarán dos aspectos ejemplares: el tema de la protección ambiental asociado con el turismo y la cuestión del transporte de pasajeros en favor de las poblaciones isleñas, como se han incorporado en Galápagos (Ecuador) y Canarias (España).

Cabe mencionar que 97% del territorio del archipiélago de Galápagos¹⁴ está protegido para la conservación estricta: tiene las categorías de Parque Nacional (desde 1959) por el Gobierno ecuatoriano y de Patrimonio Natural de la Humanidad por la Unesco (desde 1976); asimismo, una amplia área oceánica de 138.000 km² en sus alrededores integra

una reserva marina. Políticamente Galápagos es una provincia ecuatoriana que alberga más de 25.000 habitantes, los cuales son rebasados más de diez veces por los visitantes anuales, ya que en 2019 los turistas fueron 271.000, de los cuales 33% son de origen nacional y 67% extranjero (Rodríguez y Blanco, 2018; Varea, 2004; Gobierno de la República de Ecuador, 2022b).

Las investigaciones que Charles Darwin realizó en el siglo XIX dieron a Galápagos fama como laboratorio biológico y ese factor, así como la presencia de especies características como las tortugas gigantes, ha contribuido a su demanda turística. Para no alterar estos ecosistemas insulares se cuenta con una serie de filtros de entrada y salida aérea o portuaria con el fin de evitar la introducción o extracción de semillas o especies.

Entre los distintos planes de manejo y programas de conservación de este archipiélago, se plantea la necesidad de devolver al continente los residuos de materias, bienes y servicios previamente importados por turistas y población local. Autores como Rodríguez Jácome y Blanco-Romero (2018) proponen el análisis de un “metabolismo insular” donde se cuantifiquen y controlen de manera más detallada los ingresos de personas, el consumo interno y la salida de residuos en favor de la calidad de vida y el desarrollo territorial.

La Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos, en vigor desde

¹⁴ Este conjunto insular, también denominado archipiélago de Colón, lo conforman 13 islas superiores a 10 km² y 216 islotes o promontorios rocosos.

1998, señala la planificación, el manejo de los recursos y la coordinación interinstitucional para la distribución y utilización de los ingresos generados por los visitantes (Varea, 2004). La tarifa vigente para un extranjero adulto es de 100 dólares, con excepción de los visitantes provenientes de países del Mercosur, quienes aportan 50 dólares, mientras que el turismo residente en Ecuador cubre una cuota de seis dólares (Gobierno de la República de Ecuador, 2022a).

Por otra parte, esa misma Ley especifica el “derecho al acceso preferente” que implica tarifas diferenciadas de transporte aéreo de al menos 50% para los residentes isleños. Este subsidio es absorbido (al igual que el referente al tema de combustibles) por la recaudación de las actividades turísticas (Rodríguez y Blanco, 2018, p. 129; LOREG, 2015).

La recaudación de divisas por turismo se destina a la conservación de las propias islas. Tal aspecto podría retomarse para islas mexicanas que forman parte de alguna ANP y en las que en menor o mayor grado se practica el turismo, tales como Cozumel, Isla Mujeres, Cedros o Espíritu Santo (así como en el incipiente proyecto de las islas Marías). En la actualidad, para visitar algunas islas mexicanas, ya sea por investigación o por turismo, la CONANP promueve la venta y el uso de brazaletes que avalan la autorización de acceso al territorio insular; sin embargo, no en todos los casos hay una estricta vigilancia sobre la pre-

sencia de los visitantes y también faltan filtros de seguridad de entrada y salida, ya sea por vía aérea o marítima.

El tema del transporte de pasajeros es muy relevante a nivel social, puesto que en las islas una variedad de embarcaciones y aeronaves conectan tanto a la población local como a los visitantes; por ello resulta imperativo buscar antecedentes en casos internacionales que sirvan de modelo para el territorio insular de México.

En otras islas del mundo, como las Canarias (España),¹⁵ existe una subvención para el transporte marítimo y aéreo de pasajeros que permite a los residentes tener tarifas preferenciales para facilitar su movilidad. El incremento en la oferta de frecuencias y de plazas, así como el descenso en las tarifas aéreas para los isleños, ha significado un aumento en la demanda (Ramos, 2015).

Así, los ciudadanos canarios residentes han tenido una subvención de las tarifas de servicios regulares del transporte aéreo de 10% antes de 1998, de 33% a partir de 1998, de 50% de 2007 a 2013 y de 75% desde el 1 de abril de 2013 (Hernández, 2010; *Boletín Oficial del Estado*, 2018; Ministerio de Transportes, Movilidad y Agencia Urbana, 2021). En los transportes marítimos también hay subvenciones en determinadas líneas de *ferries* entre las diferentes islas del archipiélago.

Un beneficio en el transporte de pasajeros como el que se menciona no ha sido aplicado

¹⁵ Estas islas son consideradas Territorio Especial de la Unión Europea en el Atlántico y territorio extrapeninsular de España, junto a las islas Baleares, Ceuta y Melilla. En 2015 Canarias, con 2,1 millones de habitantes, recibió más de 15 millones de turistas (Hernández *et al.*, 2017).

a ninguna población isleña en México, pese a que los aeropuertos y aeródromos en distintas islas llevan décadas en funcionamiento. De ahí la necesidad de considerarlo un tema prioritario en la legislación del tema insular ya que, fuera de las iniciativas de ley antes expuestas, no existe algún instrumento similar.

Para dimensionar los altos costos del transporte aéreo para una población isleña se brinda el ejemplo de Cedros. Considerando los precios de aerolínea y el tipo de cambio del dólar con fecha del 5 de junio de 2022, un boleto de avioneta en viaje sencillo de Cedros a Ensenada tendría un valor de \$2.680 en viaje sencillo (137 dólares estadounidenses) y de Cedros a Guerrero Negro de \$1.250 (64 dólares) en una de las dos líneas aéreas que tienen permisos vigentes (Aéreo Servicios Guerrero, 2022). Así, el viaje redondo de una familia de cuatro integrantes de Cedros a Ensenada requiere una inversión de 82 días de salario mínimo.¹⁶

La intención al exponer tales datos es destacar la necesidad de brindar opciones diferenciadas a los isleños frente a los turistas, ya que estos últimos utilizan el transporte aéreo o marítimo ocasionalmente y no como parte de su cotidianidad para entrar y salir de la isla, a diferencia de los lugareños, quienes requieren cubrir necesidades que no se encuentran en su lugar de residencia, por ejemplo, los servicios de salud especializados. Esta perspectiva geográfica que conjuga distancia, accesibili-

dad y lugar de origen, es solo un ejemplo de los aspectos que es posible regular en México siguiendo pautas internacionales de éxito en favor de las poblaciones isleñas para cubrir un vacío legal que está pendiente para los territorios insulares a inicios de la tercera década del siglo XXI.

CONCLUSIONES

Este artículo tuvo, entre otros objetivos, identificar el estado general de la insularidad en México y analizarlo a partir de algunas perspectivas geográficas para proponer parte de dicho análisis en la legislación y con ello coadyuvar en la mejoría de la conservación ambiental del territorio insular y las condiciones de sus habitantes. Entre las perspectivas geográficas que se consideraron se encuentran la distancia y accesibilidad, la definición política de las islas, la vulnerabilidad de sus ecosistemas, el reconocimiento de los asentamientos y la necesidad de regular los flujos turísticos, en los casos donde aplica.

En la planificación para el territorio insular de México es primordial que no se detengan los esfuerzos gubernamentales para que las propuestas ya existentes (por ejemplo, la iniciativa de “Ley federal para el fomento, protección y desarrollo sustentable del territorio insular”, o los Foros consultivos para la legislación insular) no queden en letra muerta, sino que se fortalezcan mediante un seguimiento y ampliación

¹⁶ El salario mínimo para la Zona Libre de la Frontera de México está valuado en \$260,34 diarios a diferencia del salario mínimo para el resto del país valuado en \$172,81 diarios.

con aportes de la academia, y no solo se limiten a las consideraciones terminológicas de corte legislativo-jurídico.

Si bien el esclarecimiento en la cuantificación de islas en el *Catálogo del territorio insular de México* ha sido un avance relevante, su actualización podría considerar dos aspectos clave: la identificación del carácter federal, estatal o municipal que se ha ejecutado en las islas (o la consideración del carácter privado de algunas), así como su pertenencia o ausencia en los planes de manejo de las Áreas Naturales Protegidas. De esta manera se podrían homologar disposiciones legales que involucren las prioridades de conservación sin excluir de las decisiones a las poblaciones isleñas.

De los casos emblemáticos descritos, la Isla de Cedros destaca por sus asentamientos históricos, en tanto las islas del golfo de California se han priorizado en los instrumentos y las investigaciones de orden ambiental, si bien se exponen casos excepcionales con asentamientos y uso turístico. También en el Pacífico, las islas Marías son relevantes por el cambio de uso territorial: María Madre albergó un establecimiento penal durante más de cien años y, actualmente, se encuentra en transición hacia la conservación ambiental y la implementación del turismo. Por su parte, en el litoral Atlántico destacan dos casos: Cozumel e Isla Mujeres, cuyas economías se han volcado a la recepción de turistas, por lo que es imperativo analizar los flujos de visitantes en estas islas con carácter municipal.

Se expusieron aspectos cuantitativos y de importancia histórica y socioeconómica en relación con el patrimonio natural y cultural de algunas islas clave. De estas experiencias se

pueden rescatar los problemas de la insularidad que más apremian, ya sea por fragilidad ambiental (islas del Golfo de California, islas Marías) o por vulnerabilidad de sus pobladores (Cedros, Cozumel, Isla Mujeres), así como las consideraciones para tomar en cuenta en nuevos instrumentos legales o disposiciones a partir del ordenamiento general de las islas o de casos concretos.

Resulta fundamental, considerando las perspectivas geográficas que parten del análisis de la distancia, las conectividades, la vulnerabilidad de los territorios insulares y sus asentamientos, acudir a los modelos que han sido exitosos en archipiélagos como Galápagos o Canarias, específicamente en aspectos como la regulación del turismo en las islas, el fomento de la conservación ambiental y el transporte de pasajeros.

En el caso de México, tanto para las islas del golfo de California como para las Marías, cuyo turismo no resulta o resultaría masivo, es importante priorizar los programas de conservación, pero estos deben estar apoyados en los ingresos que se recaudan de los visitantes, de manera que se logre un ciclo de inversión y reinversión, como se nota en el caso de Galápagos.

En la Isla de Cedros, a pesar de los aportes económicos de la pesca de alto valor comercial, como la langosta (*Panulirus interruptus*) y el abulón (*Haliotis fulgens*, *H. corrugata*), que le han dado un estatus regional significativo, la población carece de opciones de transporte accesibles. Por lo que, además de la imperiosa necesidad de otorgar subsidios a los isleños (como sucede en Canarias), otra opción para facilitar la movilidad recae en ofrecer alguna

línea de *ferry* o transbordador que pudiera ser constante y segura.

En cuanto a Cozumel e Isla Mujeres falta clarificar cuántos de los pasajeros que ingresan por tierra son residentes, de manera que pueda calcularse el flujo efectivo de turistas tanto para el otorgamiento de subsidios del transporte a isleños (como en el ejemplo canario), como para realizar cálculos más eficientes de un límite de visitantes anuales (que se alojan o solo pasan en crucero) en favor de la conservación de estas islas (modelo de Galápagos).

Resulta importante ofrecer opciones de abasto de mercancías importadas, incluyendo artículos de primera necesidad como alimentos y combustibles, para todas las islas. Ese es uno de los temas pendientes que no se pueden ignorar en la legislación común, ya que históricamente los isleños no han pagado los mismos costos que en la zona continental a pesar de tener el mismo salario, por lo cual también es posible que a las poblaciones isleñas se les considere en el tabulador del salario mínimo de la zona fronteriza.

Finalmente, retomando la propuesta del “metabolismo insular” de Rodríguez Jácome y Blanco-Romero (2018), no debe perderse de vista en los flujos de personas y de productos que ingresan a las islas o salen de ellas, toda una cadena que vulnera al territorio más allá del consumo de sus recursos y la generación de residuos. Aquí radica la importancia de las perspectivas geográficas que los planificadores deben considerar para el territorio insular y la sociedad que reside en las islas mexicanas.

REFERENCIAS

Aéreo Servicios Guerrero (2022). ASG. t.ly/KzON

Aeropuertos del Sureste (2022). *Tráfico de pasajeros*. <https://t.ly/g31a>

API Quintana Roo (2021). *Portal de estadísticas*. <https://t.ly/BUUW>

Baxin, J. (2015). *Geografía histórica de las islas habitadas en el Mar de Cortés*. (Tesis de maestría en Geografía). UNAM, Facultad de Filosofía y Letras.

Baxin, J. (2022). *Geografía histórica de Isla de Cedros, Baja California. El paisaje insular como palimpsesto, 2020-1540*. (Tesis de doctorado en Estudios Mesoamericanos). UNAM, Facultad de Filosofía y Letras.

Boletín Oficial del Estado (2018). Ministerio de Fomento. Real Decreto 949/2018, núm. 182, Sec. I, p. 75672. <https://bit.ly/3CpMik1>

Cabada, M. (2005). *El territorio insular de México*. Cámara de Diputados LIX Legislatura. <https://t.ly/yD0i>

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (08/01/1986). *Ley Federal del Mar*. <https://bit.ly/3K708cP>

Cervantes, E. (2016, 24 de abril). Piden atender rezago en islas. *Reforma*. <https://bit.ly/3whlxdm>

Clavijero, F. (1990). *Historia de la Antigua o Baja California*. Porrúa.

Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) (2022a). *Áreas Naturales Protegidas*. <https://bit.ly/3Kapvuf>

Conabio-CONANP-TNC-Pronatura (2007). *Análisis de vacíos y omisiones en conservación de la biodiversidad marina de México: océanos, costas e islas*. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, The Nature Conservancy, Programa México, Pronatura, A. C.

CONANP (2017, 27 de noviembre). *México conmemora 100 años de conservación y de la primer Área Natural Protegida*. <https://bit.ly/3AxyzGm>

- CONANP (2022). *Mapa de Áreas Naturales Protegidas de carácter federal*. <https://bit.ly/3pB8YpL>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). Última reforma publicada DOF 28/05/2021. [PDF] <https://bit.ly/3CkV4zv>
- Des Lauriers, M., Davis, L. y Porcayo, A. (2020). Isla de Cedros, Baja California. Poblamiento costero de América a finales de la edad de hielo. *Arqueología mexicana*, xxvii (164), 72-77.
- Diario Oficial de la Federación (2019, 8 de marzo). Decreto por el que se desincorporan del Sistema Federal Penitenciario los Centros Federales de Readaptación Social que se indican, ubicados en el Complejo Penitenciario Islas Marías. <https://bit.ly/3PDH5Yw>
- Diario Oficial de la Federación (2021, 4 de nov.). Decreto por el que se crea la Comisión Presidencial encargada de la Coordinación Interinstitucional del Archipiélago Islas Marías. <https://bit.ly/3PH5KLQ>
- Diario Oficial de la Federación (2022, 26 de mayo). Acuerdo Secretarial núm. 239/2022, por medio del cual se crea la Unidad de la Gubernatura del Archipiélago Islas Marías, con sede en Isla María Madre, Nayarit. <https://bit.ly/3dKYCRu>
- Fujita, H. (2002). Arqueología de Isla Espíritu Santo. En E. Ezcurra, H. Fujita, E. Hambleton y R. Ogarrio. *Isla Espíritu Santo. Evolución, rescate y conservación* (pp. 35-55). Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, A. C.
- Garmendía, X. (2010). Patrimonio nacional. Islas, patrimonio insular mexicano. *Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa*. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. <https://bit.ly/3Kgk1yc>
- Gobierno de la República de Ecuador (2022a). *Parque Nacional Galápagos. Tributo de ingreso*. <https://bit.ly/3A3e2be>
- Gobierno de la República de Ecuador (2022b). *Parque Nacional Galápagos. Estadística de visitantes*. <https://bit.ly/3dDi9Db>
- Hernández, G. (2015). *El sistema de lunaciones de los COMCAAC* (Tesis de maestría en Estudios Mesoamericanos). UNAM, Facultad de Filosofía y Letras.
- Hernández, J. (2010). El transporte aéreo interinsular como factor de cohesión territorial en las Islas Canarias. *Revista Transporte y Territorio*, (2), 38-67. Universidad de Buenos Aires.
- Hernández, J., González, A., Hernández, S. y Ramón, A. (2017). El impacto del turismo de masas en las Islas Canarias en el contexto de las Reservas Mundiales de la Biosfera. *Cuadernos de Turismo*, (40), 363-387. Universidad de Murcia.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1994). *Atlas del territorio insular habitado de los Estados Unidos Mexicanos 1990*. Inegi.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2022). *Archivo histórico de localidades geoestadísticas*. <https://bit.ly/2ULkXjw>
- Jiménez, S. y Hernández, C. (2010). Programa de conservación del borrego cimarrón (*Ovis canadensis weemsi*) en Baja California Sur, México. *Galemys*, (22), 447-468.
- Jordán, F. (1995). *Mar Roxo de Cortés: biografía de un golfo*. SEP-UABC.
- Lazcano, C. y Pericic, D. (2001). *Fernando Consag. Textos y Testimonios*. Fundación Barca-Museo de Historia de Ensenada.
- Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos (LOREG) (11/06/2015) [PDF]. <https://bit.ly/2LIMQx3>
- MacArthur R. y Wilson, E. (2001). *The theory of island biogeography*. Princeton University Press.
- Martín, B. (2003). La imagen turística de las regiones insulares: las islas como paraísos. *Cuadernos de Turismo*, (11), 127-137. Universidad de Murcia.
- Mathes, M. (Ed.) (1979). *Obras californianas del Padre Miguel Venegas, S. J.* (vol. 4). Universidad Autónoma de Baja California Sur.

- Méndez, A. (2009, 15 de dic.). *Trasladan a las Islas Marías a unos mil 200 reos de varias entidades. La Jornada*. <https://bit.ly/3dE2Lux>
- Ministerio de Transportes, Movilidad y Agencia Urbana (2021). *Subvenciones al transporte aéreo*. <https://bit.ly/3AAk7NG>
- Montané, J. (1995). *Francisco de Ulloa: explorador de ilusiones*. Universidad de Sonora.
- Notimex (2010, 17 de agosto). *Trasladan a mil 208 reos a las Islas Marías en 48 horas. WRadio*. <https://bit.ly/3wkQ8qx>
- Núñez, F. y Méndez, J. (2016). Minería en Baja California: The Cedros Island Mining & Milling Company. En A. Rodríguez (Ed.), *Sociedades mineras en América Latina. Homenaje a Juan Luis Sariago Rodríguez* (t. II, pp. 143-160). INAH.
- Osorio, B. (1948). La isla de Cedros, Baja California: ensayo monográfico. *Boletín de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística*, LXVI (3), 319-402.
- Patton, M. (1996). *Islands in time. Island sociogeography and Mediterranean prehistory*. Routledge.
- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (2020). *Siempre viva de la Isla de Cedros: Acciones contra su tráfico ilegal*. <https://bit.ly/3QZzyog>
- Ramos, D. (2015). Evaluación del impacto de la competencia en un mercado parcialmente protegido: el transporte aéreo interinsular en Canarias. *Revista de Geografía Norte Grande*, (61), 135-159. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Rodríguez Jácome, G. y Blanco-Romero, A. (2018). Metabolismo insular: flujos y retos del desarrollo territorial en las Islas Galápagos (Ecuador). *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 38 (1), 113-135.
- Rodríguez Tomp, R. (2002). *Cautivos de Dios. Los cazadores recolectores de Baja California durante el periodo colonial*. CIESAS, Instituto Nacional Indigenista.
- Royle, S. (2001). *A geography of islands. Small island insularity*. Routledge.
- Santos, K., Negrete, G. y Gabriel, J. (2006). Diagnóstico ambiental participativo en la Colonia Penal Federal Islas Marías. Hacia la conservación y el manejo sustentable de su territorio. *Gaceta ecológica*, (81), 5-18. Semarnat.
- Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (2018). *Programa de Acción para la Conservación de la Especie Venado Bura de Isla Cedros (Odocoileus hemionus cerrosensis)*. Semarnat, CONANP, PNUD. <https://bit.ly/3T2bCSX>
- Senado de México (2021). Foro consultivo “Rumbo a una nueva legislación para las islas de México”, del 13 de octubre de 2021 [Archivo de video]. <https://bit.ly/3KcDuQm> (Primera parte). <https://bit.ly/3A3WGe8> (Segunda parte)
- Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (2017a). Iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley Federal para el fomento, protección y desarrollo sustentable del territorio insular mexicano, suscrita por las diputadas Sara Latife Ruiz Chávez y Nancy Guadalupe Sánchez Arredondo del grupo parlamentario del PRI [PDF]. <https://bit.ly/3pwz25d>
- Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (2017b). Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 42 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Sara Latife Ruiz Chávez, del grupo parlamentario del PRI [PDF]. <https://bit.ly/3wf7MMf>
- Subgrupo del Catálogo de Islas Nacionales del Grupo Técnico para la Delimitación de las Zonas Marítimas Mexicanas (2014). *Catálogo del Territorio Insular Mexicano*. Inegi, SEGOB, SEMAR, Semarnat, SRE, SCT, INECC, CONANP, UNAM.

- Taglioni, F. (2006). "Les petits espaces insulaires face à la variabilité de leur insularité et de leur statut politique". *Les Annales de géographie*, 115 (652), 664-687. <https://bit.ly/3T7OBhs>
- Vargas, J. (2011). *Mexico and the Law of the Sea. Contributions and compromises*. Martinus Nijhoff Publishers.
- Varillas, A. (2014, 1 de junio). Ejidatarios toman alcaldía de Holbox por despojo de tierras. *El Universal*. <https://bit.ly/3c9QNEs>
- Velázquez, C. (2007). Japoneses y pesca en la península californiana, 1912-1941. *México y la cuenca del Pacífico*, 10 (29), 73-90.