

# Recategorización del Parque Nacional Nevado de Toluca

---

---

*Alejandra Toscana Aparicio\**

*Rebeca Granados Ramírez\*\**

## *Resumen*

Desde la década de 1930, las laderas del volcán Nevado de Toluca han estado sujetas a dos procesos de configuración territorial: la reforma agraria y la política ambiental, que decretó un Parque Nacional sobre dichas tierras. En 2013 este Parque fue recategorizado a Área de Conservación de Flora y Fauna. Si bien esta categoría es más permisiva, resulta ser restrictiva para el ejido Loma Alta, que se extiende sobre las laderas del volcán. La recategorización implica nuevas reglas para el uso de recursos naturales y para las actividades económicas. Este texto indaga sobre la percepción de las comunidades del ejido Loma Alta ante la recategorización del Parque Nacional Nevado de Toluca.

*Palabras clave:* ejido Loma Alta, Nevado de Toluca, política ambiental, área natural protegida, recategorización.

## *Abstract*

Since the Decade of the thirties, the slopes of the Nevado de Toluca volcano have been subject to two territorial configuration processes: the agrarian reform and environmental policy, which decreed a national park on such lands. In 2013 National Park was converted to the Area of Conservation of Flora and Fauna. While this category is more permissive, it turns out to be very restrictive to the ejido Loma Alta, which spreads over the slopes of the volcano. This change involves new rules for the use of natural resources and economic activities. This work aims to study the perceptions of the communities of the ejido Loma Alta, to the recategorization of the National Park Nevado de Toluca.

*Key words:* ejido Loma Alta, Nevado de Toluca, environmental policy, natural protected areas, recategorization.

Artículo recibido el 03-03-15

Artículo aceptado el 02-10-15

\* Profesora-investigadora, Departamento de Política y Cultura, UAM-Xochimilco, México [atoscana@correo.xoc.uam.mx].

\*\* Investigadora del Instituto de Geografía, UNAM, México [rebeca@igg.unam.mx].

**E**n México, a principios del siglo XX se dio la reforma agraria más extensa de América Latina: más de dos terceras partes de las tierras y de los bosques del país fueron repartidos en forma de ejido (propiedad social), dedicados a la agricultura, a la silvicultura o a la ganadería. Hasta la década de 1970 el campo fue un sector importante para la economía; pero a finales de la década de 1980 en México, con la implementación del modelo de desarrollo económico neoliberal, empezó el retiro progresivo del Estado de las políticas de fomento agropecuario, una apertura comercial abrupta, una reforma a la Ley Agraria<sup>1</sup> que suprimió el carácter inalienable, inembargable e imprescindible de la propiedad social, abriendo estas tierras a la posibilidad de privatización, además de una creciente política ambiental. La implementación de este modelo ha tenido una serie de consecuencias negativas para muchas comunidades presionadas para que abandonen sus actividades tradicionales y formas de vida en pro de la protección ambiental.

En este contexto, las laderas norte del volcán Nevado de Toluca se han visto sujetas a dos procesos de configuración territorial: la reforma agraria, que repercutió en el Nevado y sus alrededores al repartir la tierra en propiedad social; y por otro lado, la política ambiental, que decretó un área natural protegida (ANP) sobre dichas tierras.<sup>2</sup> Respecto a este segundo proceso inicialmente no repercutió mayormente en la población porque el decreto (de 1936 y modificado en 1937) fue permisivo con sus actividades económicas y productivas, pero no es así con la reciente recategorización de este Parque Nacional a Área de Conservación de Flora y Fauna (2013), ya que, si bien esta categoría es más permisiva –contraria a la tendencia de la política ambiental mexicana, pues permite más actividades económicas y productivas–, por su ubicación cercana al cráter del volcán, resulta ser restrictiva para el caso del ejido Loma Alta. De ahí que se deriven tensiones en el nuevo rol que las

<sup>1</sup> Ley Agraria [<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/13.pdf>], fecha de consulta: 10 de abril de 2015.

<sup>2</sup> Lázaro Cárdenas decretó el Parque Nacional Nevado de Toluca en 1936. En 1937 modificó el decreto para permitir que los habitantes locales explotaran una porción del bosque y se beneficiaran económicamente.

autoridades ambientales pretenden que los pobladores asuman: de campesinos a cuidadores del bosque, a pequeños empresarios o a promotores del turismo sustentable, o bien, que emigren. La recategorización implica nuevas reglas en torno al uso de recursos naturales y en torno a las actividades económicas permitidas, se espera que los campesinos modifiquen sus prácticas, valores y prioridades,<sup>3</sup> que ajusten el uso que hacen de los recursos a las actividades permitidas en la nueva categoría y que asuman el costo de ello.

El objetivo de este estudio es conocer la percepción de los pobladores de las comunidades Loma Alta y Raíces que integran el ejido también llamado Loma Alta, en el municipio de Zinacantepec, que se extiende en las laderas norte del Nevado de Toluca, Estado de México, ante la recategorización del Parque Nacional Nevado de Toluca (PNNT) a área de protección de flora y fauna (APFF),<sup>4</sup> (Figura 1). Para esto realizamos 15 entrevistas abiertas a los pobladores del ejido en dos momentos: mayo de 2013 y marzo de 2015 (antes y después del decreto de recategorización) que nos permitieron escuchar las voces de quienes en Loma Alta se sienten excluidos del proceso para la recategorización y que han resultado afectados directamente en su forma de vida. Previo al trabajo de campo, consultamos documentos originales y oficiales que narran la historia de la apropiación social del espacio del ejido Loma Alta. También revisamos elementos de la política ambiental aplicada al ANP Nevado de Toluca, y consultamos los resultados de investigaciones sobre la justificación gubernamental para la recategorización. Esta revisión documental nos permitió plantearnos la hipótesis de que la privatización de tierras y recursos naturales que caracteriza esta época neoliberal ha incidido en el proceso para el cambio de la categoría, lo cual implica beneficiar a los capitales privados en detrimento de las comunidades y sus formas de vida, así como de la protección de los recursos naturales.

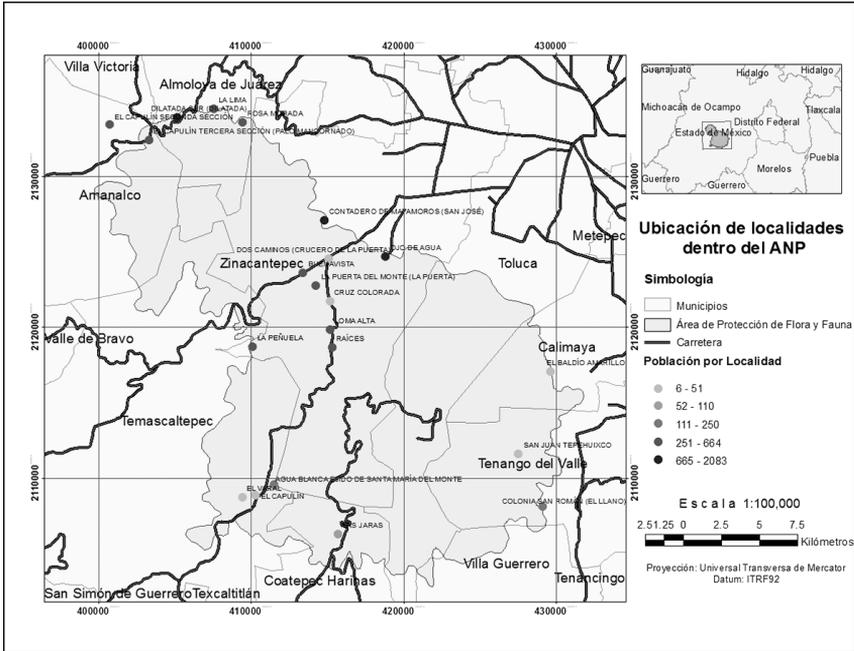
La interpretación de los datos se hizo con el sustento de la ecología política, disciplina que aporta un acercamiento político-ecológico<sup>5</sup> y se interesa por los conflictos ambientales en su dimensión política, de ahí que sea de

<sup>3</sup> Tim Trench, “¿Ganando terreno? La Conanp en la subregión Miramar de la reserva de la Biósfera Montes Azules, Chiapas”, en María del Carmen Legorreta, Conrado Márquez y Tim Trench (eds.), *Paradojas de las tierras protegidas. Democracia y política ambiental en reservas de Biósfera en Chiapas*. México, Universidad Nacional Autónoma de México/Universidad Autónoma Chapingo, 2014, pp. 61-105.

<sup>4</sup> Área de protección de flora y fauna, Nevado de Toluca [http://nevadodetoluca.conanp.gob.mx], fecha de consulta: 3 de abril de 2015.

<sup>5</sup> Víctor Toledo, “Repensar la conservación: ¿áreas naturales protegidas o estrategia biorregional?”, *Gaceta Ecológica*, núm. 77, 2005, pp. 67-83.

FIGURA 1  
Ubicación de localidades dentro del ANP



Nota: en su forma ideal, en un Parque Nacional no debe haber asentamientos humanos, pero en este caso, las tierras nunca fueron expropiadas para crear el parque a partir de propiedad federal.

Fuente: elaboración propia.

utilidad para el estudio de las ANP, dado que en ellas convergen diversos actores con intereses particulares sobre el territorio y sus recursos, y con frecuencia se producen tensiones; asimismo, en las ANP convergen dos formas de ver el espacio que también producen tensiones: como contenedor de la biodiversidad y como espacio socializado, apropiado.<sup>6</sup>

El artículo está integrado por cuatro secciones: en la primera se exponen algunos datos sobre la historia de la apropiación social del espacio del ejido Loma Alta; en la segunda sección se reseñan los elementos más importantes de la política ambiental aplicada al ANP Nevado de Toluca, desde su decreto en 1936 hasta el de 2013 cuando se modificó su categoría; en la tercera se

<sup>6</sup> Ludger Brenner y Job Hubert, "Actor- Oriented Management of Protected Areas and Ecotourism in Mexico", *Journal of Latin American Geography*, vol. 5, núm. 2, 2006, pp. 7-27.

plantea la justificación gubernamental para la recategorización; y por último se presenta la perspectiva de pobladores del ejido de Loma Alta que no fueron consultados para la recategorización y que sienten que dicha modificación tiene la finalidad de excluirlos y despojarlos de su territorio.

#### APROPIACIÓN SOCIAL DE LAS LADERAS NORTE DEL NEVADO DE TOLUCA. EL CASO DEL EJIDO DE LOMA ALTA

El ejido de Loma alta se ubica dentro de la cota 3 000 msnm, donde las condiciones climáticas son difíciles para la vida, pues se caracterizan por un clima frío (las temperaturas máximas y mínimas registradas son de 15°C y 2°C respectivamente); de ahí que el poblamiento haya sido tardío respecto al resto del centro del país, pues la mayor parte de los asentamientos datan de finales del siglo XIX y principios del XX.<sup>7</sup> Los primeros pueblos aparecieron por la necesidad de mano de obra para la explotación forestal en la Hacienda la Gavia,<sup>8</sup> por parte de la empresa Forestal México, para la producción de papel. Posteriormente, en la Hacienda también se dio el trabajo acasillado o peonaje<sup>9</sup> para el cultivo de papa.<sup>10</sup> Con base en estos datos, se conoce que

<sup>7</sup> Aunque desde tiempos prehispánicos la zona ha estado habitada pues el volcán y sus lagos han sido sitios ceremoniales.

<sup>8</sup> La hacienda era la unidad productiva y de ordenamiento territorial de los espacios rurales más importante del México prerrevolucionario. Una de sus características fue la explotación de los campesinos por parte de los dueños, lo que llevó a que tras la revolución se destruyeran las haciendas para dar paso al ejido. Los ejidos son una de las formas de propiedad surgidas de la revolución (1910-1920) para hacer justicia social. Consiste en extensiones de tierras otorgadas a grupos de campesinos en propiedad colectiva para actividades agropecuarias con la peculiaridad que hasta antes de 1992 no podían rentarse ni venderse ni hipotecarse. El ejido tiene tres órganos: la Asamblea Ejidal, el Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia. La Asamblea Ejidal es el órgano supremo y en ella participan todos los ejidatarios y las decisiones se toman mediante el voto directo. El Comisariado Ejidal se integra por un presidente, un secretario y un tesorero, quienes se encargan de la administración del ejido. El Consejo de Vigilancia se integra por un presidente, un primer secretario y un segundo secretario que se encargan de escrutar al Comisariado Ejidal. Horacio Ciafardini, "La reforma agraria y la agricultura mexicana", en *Problemas del desarrollo*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, año 3, núm. 11, 1972, pp. 53-76.

<sup>9</sup> El trabajo acasillado se refiere a que los peones que trabajaban en las haciendas también vivían ahí. Friedrich Katz, *La servidumbre agraria en México en la época porfiriana*, México, Era, 1990, pp. 13-55.

<sup>10</sup> Registro Agrario Nacional, Expediente #23/2620, ejido Loma Alta, municipio Zinacantepec, Estado de México.

desde el siglo XIX, había un aprovechamiento forestal y agrícola, aunque limitado por las condiciones climáticas adversas, y ganadero, en su mayoría para autoconsumo.

La Gavia fue una de las mayores haciendas del país; en el Valle de Toluca, abarcaba desde las tierras frías de la parte alta del poniente del volcán hasta las tierras cálidas del sur del Estado de México. Sus 136 mil hectáreas se expandían sobre los municipios Suchitepec, Villa Victoria, Valle de Bravo, Temascaltepec, Texcatitlán, Sultepec, Tenancingo, Tenango, parte de Almoloya de Juárez y parte de Zinacantepec.<sup>11</sup> Al terminar la Revolución y comenzar el reparto agrario,<sup>12</sup> a partir de 1929, La Gavia perdió parte de su extensión para dar paso a los ejidos, uno de ellos fue Loma Alta, al cual pertenecen las comunidades Loma Alta y Raíces.<sup>13</sup> Los pobladores dotados, en su mayoría habían sido peones acasillados, y con el reparto agrario pasaron a ser ejidatarios, es decir, de una situación de explotación, pasaron a ser propietarios de la tierra, teniendo como sustento la explotación de los recursos forestales (extracción de madera, zacatón, recolección de frutos y caza), el cultivo de la papa y ganadería en pequeña escala.

El Quinto Censo de Población en 1930, ya registra el ejido Loma Alta, con un total de 230 personas que integró a la población de las dos comunidades: Loma Alta y Raíces.<sup>14</sup> Hasta 1980 aparecen por primera vez como localidades separadas.<sup>15</sup>

El ejido de Loma Alta se formó con 73 jefes de familia, varones mayores de 16 años y viudas que tenían hijos a su cargo; se dieron parcelas individuales de 6 a 10 hectáreas. Originalmente se dotó al ejido con 300 hectáreas, pero en 1933 se obtuvieron otras 200 y se benefició a 51 individuos más (actualmente son 214 ejidatarios, el resto de la población es avocindada, es decir, sin

<sup>11</sup> Víctor Enrique Abasolo, "Raíces, un pueblo con historia en la alta montaña del Estado de México", *Perspectivas Latinoamericanas*, núm. 3, 2006, pp. 67-81.

<sup>12</sup> El reparto agrario en México empezó después en 1916 pero tuvo su apogeo entre 1936 y 1940. Grandes extensiones de tierra se repartieron en forma de propiedad colectiva –ejidos– a grupos de campesinos para agricultura, ganadería y explotación forestal. Los ejidatarios tienen los derechos sobre la tierra y toman las decisiones respecto a ella en las asambleas, pero en los ejidos también viven los avocindados, que no cuentan con derechos agrarios, por lo que en las asambleas ejidales no pueden votar. Tzvi Medin, *Ideología y praxis política de Lázaro Cárdenas*, México, Siglo XXI Editores, 1982.

<sup>13</sup> Registro Agrario Nacional, Expediente #23/2620, op. cit.

<sup>14</sup> Víctor Enrique Abasolo, "Raíces, un pueblo con historia en la alta montaña del Estado de México", op. cit.

<sup>15</sup> *Idem*. En 1940 se registraron 299 personas, para 1950 aumentó la población 444, en 1960 se contaron 480 y en 1970, 603.

derechos agrarios). En 1935 se hizo una petición más porque hacían falta tierras de agostadero para pastoreo, pues los ejidatarios tenían que alquilar tierras a la hacienda La Gavia para esta actividad; el gobierno aceptó la petición y se benefició a 81 individuos más. Finalmente, en 1937 el ejido obtuvo otras 972 hectáreas<sup>16</sup> por la presión que ejercieron los ejidatarios argumentando las difíciles condiciones climáticas.

Desde finales del siglo XIX, en el territorio donde actualmente está el ejido, operaba la Compañía Forestal México, de modo que con la dotación del ejido, los vecinos quedaron obligados a conservar, restaurar y procurar los bosques y arbolados que contuviera la superficie dotada, sujetándose para ello, así como para su explotación forestal, a las disposiciones legales respectivas.<sup>17</sup> La dotación se hizo bajo la siguiente condición:

Habiéndose declarado de utilidad pública la conservación y propagación de los bosques arbolados en todo el territorio nacional, debe advertirse que la rancharía beneficiada con esta dotación, contrae la obligación de conservar, restaurar y propagar los bosques y arbolados que contengan los terrenos que se les conceden [aunque no hubo un control riguroso al respecto].<sup>18</sup>

Además, la madera siempre se usó: fue parte del sustento de las familias, pues hasta épocas recientes, fue el principal elemento de construcción y combustión en las viviendas (muy necesario bajo las condiciones climatológicas regidas por la altitud de las localidades de Loma Alta y Raíces de 3 498 y 3 447 msnm respectivamente), hasta la fecha se sigue usando la madera aunque en menor medida.

Desde inicios del ejido, el uso del suelo forestal y ganadero se mezclaron con el agrícola, aunque por el clima “excesivamente frío, sujeto a los rigores climatológicos del volcán” muy próximo al ejido, con frecuencia se perdían las cosechas de papa y avena; y cuando no se perdían, la producción era escasa.<sup>19</sup>

De acuerdo con el último censo disponible, Raíces tiene 664 habitantes y Loma Alta 530; menos del 4% de las casas tiene techos o paredes de lámina;<sup>20</sup>

<sup>16</sup> Registro Agrario Nacional, Expediente #23/2620, *op. cit.*

<sup>17</sup> *Idem.*

<sup>18</sup> *Idem.*

<sup>19</sup> *Idem.*

<sup>20</sup> INEGI, *XIII Censo general de población y vivienda 2010. Estado de México*, resultados por localidad, Aguascalientes, INEGI, 2010.

y a través del programa Piso Firme,<sup>21</sup> las viviendas tienen piso de cemento o de algún material diferente a la tierra. Prácticamente todas las viviendas cuentan con los servicios de agua, drenaje y electricidad. Sin embargo, de acuerdo con los datos sobre marginación del Consejo Nacional de Población (Conapo),<sup>22</sup> las dos localidades presentan un grado alto de marginación,<sup>23</sup> lo cual suele ser frecuente en las ANP del país.<sup>24</sup>

Sobre la población económicamente activa, la mayoría son hombres y se ocupan en el sector primario (91%) en actividades agropecuarias. Las opciones de diversificación económica se limitan a la participación en el Programa Pago por Servicios Ambientales,<sup>25</sup> a la piscicultura y al turismo, estas dos actividades de manera muy incipiente.

Al recorrer el ejido, se puede observar que las laderas de los cerros están todavía sembradas de papa y en menores extensiones de avena, también hay huertos familiares para autoconsumo. La ganadería es en pequeña escala. Pero los campesinos han tenido que emplearse en otras actividades debido a la mala situación que ha caracterizado al campo desde hace varias

<sup>21</sup> Este programa de la Secretaría de Desarrollo Social funciona en municipios donde suceden desastres asociados a fenómenos naturales que impactan las actividades productivas y que tienen grado de marginación medio, alto o muy alto.

<sup>22</sup> Conapo, *Índice de marginación*, 2010.

<sup>23</sup> Los grados de marginación con los que se clasifican a las localidades del país son 5 y van de muy baja a muy alta.

<sup>24</sup> Juan Bezaury y David Gutiérrez, “Áreas Naturales Protegidas y Desarrollo Social en México”, en José Sarukhán (coord.), *El capital natural de México. Estado de conservación y tendencias de cambio*, vol. II, México, Conabio, 2009, pp. 385-430.

<sup>25</sup> De acuerdo con la Comisión Nacional Forestal (Conafor), “Los Servicios Ambientales del Bosque (SAB) son los beneficios que la gente recibe de los diferentes ecosistemas forestales, ya sea de manera natural o por medio de su manejo sustentable, a nivel local, regional o global. Los servicios ambientales influyen en el mantenimiento de la vida, generando beneficios y bienestar para las personas y las comunidades” [<http://www.conafor.gob.mx/portal/index.php/temas-forestales/servicios-ambientales>], fecha de consulta: 20 de octubre de 2014. Este programa es una compensación económica a los pobladores por mantener el bosque, la compensación debería, al menos, ser equivalente o mejor que otras actividades que conduzcan a la deforestación y proveer un ingreso regular que elimine o reduzca la incertidumbre respecto a otras actividades como la agricultura de temporal y expuesta a fenómenos hidrometeorológicos, ya que en esta zona se presentan heladas y granizadas principalmente, y nevadas ocasionales. Juana Cruz, “Desafíos para construir la democracia ambiental en la Cuenca Alta del Río El Toblón, Reserva de la Biósfera de La Sepultura, Chiapas, México”, en María del Carmen Legorreta, Conrado Márquez y Tim Trench (eds.), *Paradojas de las tierras protegidas. Democracia y política ambiental en reservas de Biósfera en Chiapas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Universidad Autónoma Chapingo, 2014, pp. 21-60.

décadas. Aunque Loma Alta nunca ha sido un ejido altamente productivo, hasta la década de 1980 hubo apoyo del gobierno para el cultivo de la papa: el Estado de México es el quinto productor en el país, y el municipio de Zinacantepec está entre los que más producen en dicha entidad,<sup>26</sup> de modo que los campesinos tenían un papel definido y reconocido en el mercado, por la producción de la papa. Actualmente la agricultura es residual porque estos apoyos se suspendieron y con ello los campesinos perdieron ese papel, pues ahora viven en la incertidumbre respecto al rol que les toca desempeñar porque, de acuerdo con la Conanp,<sup>27</sup> la agricultura en Loma Alta ya no debe practicarse, los campesinos deben incorporarse a los servicios ambientales o al turismo sustentable.

Los servicios de turismo que desarrolla la población de Raíces son incipientes, con presencia de pequeños restaurantes, y puestos improvisados de alimentos en las orillas de la carretera que da acceso al cráter del Nevado de Toluca. La localidad de Loma Alta, al estar un poco más apartada de la carretera y sobre terreno con mayor pendiente, no ofrece estos servicios.

Algunas personas, hombres y mujeres, optan por la migración –como estrategia familiar para la diversificación del ingreso económico– a las ciudades de Toluca, México y varias de Estados Unidos. Gracias a las remesas, la mayoría de las viviendas está consolidada.

#### LA RECATEGORIZACIÓN DEL NEVADO DE TOLUCA DENTRO DE LA POLÍTICA AMBIENTAL MEXICANA

En esta sección se presentan los hechos más importantes que han incidido en la política ambiental implementada en el ANP Nevado de Toluca. En México, tanto en el ámbito académico como burocrático, se ha reconocido cada vez más la importancia de la conservación del ambiente y de los recursos naturales; y la existencia de una crisis ambiental manifiesta en el calentamiento global, la contaminación del aire, suelos y agua, en la desaparición de bosques y pérdida de biodiversidad, en la desertificación y en procesos erosivos que afectan extensas zonas del país. Si bien estos problemas no son recientes, en las últimas tres décadas empezaron a adquirir notoriedad en la agenda

<sup>26</sup> María Griselda Vázquez, Oswaldo Rubio, Yolanda Salinas y David Santiago, *Usos alternativos de la papa en el Estado de México*, Coatlinchan, México: Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias, Libro técnico, núm. 15, 2012.

<sup>27</sup> Conanp, *Estudio previo justificativo para la modificación de la declaratoria del Parque Nacional Nevado de Toluca, ubicado en el Estado de México*, México, Conanp, 2013.

pública, a partir de las evidencias presentadas por científicos y por las denuncias de ciudadanos afectados y de grupos ambientalistas, y también por su reconocimiento a nivel internacional.<sup>28</sup>

Una de las alternativas al reconocimiento del problema ambiental es la preservación y creación de las áreas naturales protegidas, reconocidas globalmente como los instrumentos más eficaces en la conservación ambiental.<sup>29</sup> En Estados Unidos, bajo la influencia del conservacionismo del siglo XIX, se logró aislar algunas zonas naturales y protegerlas de la expansión urbana y de la explotación de recursos naturales, es decir, de toda dinámica social y presencia humana, esto se conoce como modelo *Yellowstone* e implica una protección a la naturaleza muy estricta;<sup>30</sup> este modelo inspiró a muchos países para la creación de ANP, así como a diversas organizaciones dedicadas a la conservación. No obstante, en México, la mayor parte de las ANP se crearon sobre territorios preexistentes, es decir, sobre espacios socialmente apropiados, por tanto, la protección a la naturaleza no ha sido tan estricta como platea el modelo mencionado, porque, al menos en sus inicios, se traslapó con criterios de justicia social.<sup>31</sup>

El primer parque nacional se decretó en México en 1876,<sup>32</sup> pero la política de la conservación y protección ambiental comenzaron a gestionarse mediante

<sup>28</sup> Al respecto véanse Antonio Azuela, *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*, México, ISS/UNAM, Fontamara, 2006; Miriam Alfie *et al.*, “Eficacia intermitente: la política ambiental en México”, en Miriam Alfie (ed.), *Comprometidos para negociar: conflicto y gobernanza ambiental (Holanda, Canadá y México)*, México, UAM-Cuajimalpa/Juan Pablos, 2011, pp. 329-433; Javier Castañeda, “Las áreas naturales protegidas de México. De su origen a su consolidación tardía”, *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. X, núm. 218 (13), 2006 [www.ub.edu.geocrit/sn/sn-218-13html].

<sup>29</sup> Cecilia Leonor Jiménez *et al.*, “México, país megadiverso y la relevancia de las áreas naturales protegidas”, *Investigación y Ciencia. Revista de la Universidad Autónoma de Aguascalientes*, núm. 60, 2014, pp. 16-22; Alfredo Ortega *et al.*, “Regiones prioritarias de atención para las áreas naturales protegidas de México”, *Investigación y Ciencia. Revista de la Universidad Autónoma de Aguascalientes*, núm. 60, 2014, pp. 92-102.

<sup>30</sup> Stanley Steven, “The legacy of Yellowstone”, en Stanley Steven (ed.), *Conservation through cultural survival: indigenous people and protected areas*, Island Press, 1997.

<sup>31</sup> Por ejemplo, el decreto de Lázaro Cárdenas del Parque Nacional Nevado de Toluca especifica que “los bosques presten los beneficios de orden económico indispensable a los grupos de trabajadores de la comarca que habitualmente viven de la explotación de los bosques (DOF, 19 de febrero de 1937, p. 12)”, citado en Juan Humberto Urquiza y Luz Emilia Aguilar, “Nevado de Toluca: olvido, deterioro y cambios a la ligera”, *Nexos*, 12 de octubre de 2013 [www.nexos.com.mx/?p=18892].

<sup>32</sup> Héctor González, Patricia Cortés, Luis Íñiguez y Alfredo Ortega, “Las áreas naturales protegidas de México”, *Investigación y Ciencia. Revista de la Universidad Autónoma de Aguascalientes*, núm. 60, 2014, pp. 7-15.

la creación de instituciones, políticas públicas y leyes bajo el paradigma del desarrollo sustentable después de la publicación del Informe Brundtland (1987).<sup>33</sup> De ahí que la década de 1990 haya sido el periodo en el que se crearon y consolidaron la mayor parte de las leyes y organismos encargados de la gestión y administración ambiental,<sup>34</sup> cobrando el tema cada vez más importancia, lo cual se plasma, por ejemplo, en la modificación al artículo 4 de la Constitución<sup>35</sup> hasta el *Plan Nacional de Desarrollo* (PND) vigente (2012- 2018).<sup>36</sup> Además, entre 1990 y 2008 las ANP en el país aumentaron de 76 a 164.<sup>37</sup> En este contexto, la recategorización del Nevado de Toluca a una categoría más permisiva no sigue la tendencia de la política ambiental. En el Cuadro 1 se señala la categorización de las ANP mexicanas.

#### ASPECTOS GENERALES DEL ANP NEVADO DE TOLUCA

El ANP Nevado de Toluca tuvo la categoría de Parque Nacional desde 1936 hasta 2013, año en que se recategorizó a área de protección de flora y fauna. Sus 53 912 ha. se extienden sobre 10 municipios del Estado de México:

<sup>33</sup> *Informe Brundtland*, ONU, 20 de marzo de 1987.

<sup>34</sup> La Ley General de Equilibrio Ecológico (LEEGEPA) se publicó en 1989. En 1992 se crearon el Instituto Nacional de Ecología (INE), la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio) y la Procuraduría Federal del Medio Ambiente (Profepa), la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnat) en 1994, como una secretaría independiente pues antes el tema se trataba en otras secretarías. La Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) se creó en el 2000.

<sup>35</sup> “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley”. Secretaría de Gobernación, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* [[http://www.dof.gob.mx/constitucion/marzo\\_2014\\_constitucion.pdf](http://www.dof.gob.mx/constitucion/marzo_2014_constitucion.pdf)], fecha de consulta: 21 de abril de 2015.

<sup>36</sup> De manera puntual, el PND plantea “fortalecer la política nacional de cambio climático y cuidado al medio ambiente para transitar hacia una economía competitiva, sustentable, resiliente y de bajo carbono”, para lo cual, entre las estrategias para lograr dicho fortalecimiento se cuenta: “Recuperar los ecosistemas y zonas deterioradas para mejorar la calidad del ambiente y la provisión de servicios ambientales de los ecosistemas”. Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, 2013, p. 136 [<http://pnd.gob.mx/>], fecha de consulta: 22 de abril de 2015.

<sup>37</sup> Leticia Durand, “Naturaleza y conservación desde la teoría de la sociedad del riesgo”, en Mauricio Sánchez, Elena Lazos y Roberto Melville (coords.), *Riesgos socioambientales en México*, México, CIESAS, 2012, pp. 33-47.

CUADRO 1  
Categorías de las ANP en México

Categoría	Descripción	Cantidad de ANP	Superficie (ha)	Porcentaje de la superficie del territorio nacional
ANP en México	Principal instrumento de política ambiental. Son “zonas del territorio nacional en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas y están sujetas al régimen previsto”.	176	25 394 779	12.93
Reservas de la biósfera	Representativa de uno o más ecosistemas no alterados por la acción antrópica o que requiere ser preservada y restaurada. Habitan especies representativas de la biodiversidad nacional que incluyen especies endémicas, amenazadas y en peligro de extinción.	41	12 652 787	6.44
Parques nacionales	Permite proteger y conservar la riqueza de su flora y su fauna. Se caracteriza por ser representativo de una región fitoogeográfica.	66	1 398 517	0.71
Monumentos naturales	Es un elemento natural de singular valor paisajístico, geológico, histórico, simbólico o de otro tipo.	5	16 268	0.01
Áreas de protección de recursos naturales	Área destinada a la preservación y protección del suelo, las cuencas geográficas, y en general los recursos naturales localizados en terrenos de aptitud preferentemente forestal.	8	4 440 078	2.26
Áreas de protección de flora y fauna	Contiene hábitats de cuya preservación dependen la existencia, transformación y desarrollo de las especies de flora y fauna.	38	6 740 875	3.43
Santuarios	Zona que se caracteriza por una considerable riqueza de flora y fauna o por la presencia de especies, subespecies o hábitats de distribución restringida	18	146 254	0.07

Nota: se puede observar como la categoría de área de protección de flora y fauna es más permisiva que la de parque nacional, porque en ellas pueden explotarse los recursos naturales por las comunidades que habiten en el ANP al momento de ser decretadas, o bien, por parte de otros actores, si resulta posible según los estudios que realicen de acuerdo con las normas oficiales mexicanas. En los parques nacionales no se contempla la explotación de recursos naturales. Gerardo Ceballos, “Opinión: el Nevado de Toluca y los parques nacionales en México”, *Oikos*, México, Instituto de Ecología, UNAM, 24 de enero de 2014 [<http://web.ecologia.unam.mx/oikos3.0/index.php/oikos-historico/numeros-anteriores/104-el-nevado-de-toluca-y-los-parques-nacionales-de-mexico>].

Fuente: LEGEPA, 2013, artículo 46, elaboración propia. Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LEGEEPA) [<http://www.metro.df.gob.mx/transparencia/imagenes/fr1/normaplicable/2014/1/lgeepa14012014.pdf>], fecha de consulta: 18 de abril de 2015.

Zinacantepec, Toluca, Temascaltepec, Tenango del Valle, Almoloya de Juárez, Amanalco, Calimaya, Coatepec Harinas, Villa Guerrero y Villa Victoria. De ellos, Zinacantepec es el municipio que más territorio y población tiene dentro del área natural protegida (Figura 1).

El elemento más importante de esta ANP es el estratovolcán tipo estromboliano, ya extinto, Nevado de Toluca o *Xinantécatl*, que alcanza una altitud de 4 558 msnm. Geográficamente está localizado entre las coordenadas extremas 18°52' y 19°23' Latitud Norte y 99°33' y 99°52' Longitud Oeste, y forma parte del Eje Neovolcánico Transversal. El cráter tiene dos lagos denominados *El Sol* y *La Luna*, que constituyen una belleza única.

En 1936 el Nevado de Toluca fue decretado como Parque Nacional (PNNT) con el objetivo de proteger su belleza escénica y su importancia hidrológica: abastece de agua a la ciudad de Toluca y su zona metropolitana, y a una parte del área metropolitana de la Ciudad de México. Actualmente se reconoce como punto de contacto entre la zona neártica y neotropical: presenta 627 especies de flora, 52 de ellas son endémicas y 9 están en riesgo; 175 especies de vertebrados, de las cuales 36 son especies endémicas; y 209 especies de hongos macromicetos, de las cuales 87 son comestibles. La vegetación está dominada por formaciones de pino, oyamel y encino.

A partir de la década de 1960 se comenzaron a registrar afectaciones en las laderas del volcán, mismas que fueron atribuidas por el gobierno a las prácticas agropecuarias y forestales de las comunidades y a la explotación forestal clandestina; pero no se dio solución alguna.<sup>38</sup> Además, en esta época (1935- 1965) se amplió considerablemente la superficie cultivada del país y la zona del Nevado de Toluca no fue la excepción, mientras que la conservación ambiental no figuraba en la agenda pública.

A partir de mediados de la década de 1990, diversas instituciones comenzaron a hacer propuestas de manejo del ANP para mejorar la conservación de las especies, del agua y evitar la erosión; entre sus resultados se cuentan la conformación del Consejo Técnico Asesor del Parque Nacional Nevado de Toluca, integrado por 21 representantes de los dueños o poseedores de la tierra, de los Ayuntamientos, y de los sectores privado, social, académico y forestal, así como de organizaciones no gubernamentales. Este Consejo solicitó a la Conanp intervenir en esta ANP para frenar y revertir su deterioro. A partir de 2007 se empezaron a implementar programas para revertir el deterioro, entre ellos el Programa de Pago por Servicios Ambientales Hídricos, así como

<sup>38</sup> Gerardo Ceballos (comp.), *Propuesta de recategorización y decreto del Parque Nacional Nevado de Toluca*, Toluca, Secretaría del Medio Ambiente, Gobierno de Estado de México, 2011.

prácticas de conservación de suelo y agua. En 2011, retomando las diversas propuestas hechas en los años anteriores, Ceballos y sus colaboradores presentan su propuesta de recategorización del Parque Nacional Nevado de Toluca, documento que se retoma posteriormente en el estudio previo justificativo hecho por la Conanp en 2013. Cabe mencionar que aunque se dice en estos dos estudios que intervinieron los dueños de la tierra en la justificación de la recategorización, en las comunidades en estudio esto fue muy parcial, como se expondrá más adelante.

#### JUSTIFICACIÓN GUBERNAMENTAL PARA LA RECATEGORIZACIÓN DEL PARQUE NACIONAL NEVADO DE TOLUCA

Según el estudio previo justificativo para la modificación de la declaratoria del Parque Nacional Nevado de Toluca realizado por la Conanp,<sup>39</sup> el ANP Nevado de Toluca presenta un notorio deterioro ambiental causado por los cambios de usos de suelo de forestal a ganadero, agrícola, minero y urbano. El estudio argumenta que han desaparecido extensiones de bosque para dar paso a cultivos, han disminuido especies de fauna y flora, han desaparecido y mermado manantiales, han aumentado las cárcavas y la erosión por la pérdida de toneladas de suelo por el cultivo de papa, desarrollo de minas y extracción de tepojal. En resumen, en el estudio justificativo el deterioro es atribuido a las actividades de la población, que han conllevado a la pérdida del 25% del área boscosa del ANP (14 000 ha de bosque).<sup>40</sup>

La Conanp señala como objetivo principal de la recategorización “ordenar las actividades productivas y extractivas que generan un deterioro creciente de los ecosistemas y de sus elementos, así como propiciar la conservación y/o restauración que aún se encuentran poco impactadas y que requieren de un cuidado especial para asegurar su integridad a largo plazo”. También argumenta que el ANP debe tener una categoría acorde con su realidad y por eso no puede ser Parque Nacional, ya que ésta es de las más restrictivas: sólo permite actividades relacionadas con la conservación de recursos naturales

<sup>39</sup> Conanp, *Estudio previo justificativo para la modificación de la declaratoria del Parque Nacional Nevado de Toluca*, op. cit.

<sup>40</sup> Otro estudio en este mismo sentido es el de Fernando Vargas, quien agrega a las causas del deterioro, las múltiples instancias gubernamentales para la gestión del PNNT y la falta de coordinación entre las mismas. *Parques nacionales de México. Zonas Centro, Oriente y Occidente*, vol. I, México, Instituto Nacional de Ecología, 1997.

y de los ecosistemas, incremento de flora y fauna, investigación, recreación, turismo y educación ecológicos.<sup>41</sup> Se justifica que se derogue como Parque Nacional porque no cumple con su función. Es decir, la recategorización busca una actualización jurídica acorde con la realidad y con las circunstancias, pero que se cumpla. Las autoridades federales dieron por fracasado el esquema de Parque Nacional para esta ANP y la recategorización implica permitir más actividades económicas, además de las que se realizaban cuando aún era Parque Nacional, lo que resulta conveniente para los capitales privados.

La justificación de la Conanp (2013) es que la ahora Área de Conservación de Flora y Fauna ofrece a los habitantes opciones productivas extractivas como cultivar el bosque, reproducir fauna silvestre nativa bajo Unidades de Manejo bajo la Conservación de la Vida Silvestre, para repoblar el ANP con especies nativas y brindando alternativas productivas a los pobladores, lo que se reflejará en ingresos. Otras condiciones de carácter técnico con las que se ha justificado la recategorización son las siguientes: el PNNT no tenía límites claros; los decretos de 1936 y 1937 no definen la superficie que se declara como ANP (sólo se indica que el límite es la curva de nivel de 3 000 m de altitud snm). En la recategorización se señala el límite claramente, que es fundamental porque el ANP actualmente es un instrumento jurídico de ordenamiento territorial.

El PNNT no establece zonas núcleo y de amortiguamiento: los decretos de 1936 y 1937 no indican zonas ni subzonas, que hoy en día son necesarios en las ANP para poder cumplir con sus funciones. Estas zonas a su vez se subdividen con el fin de lograr un ordenamiento más detallado y adecuado a las diferentes condiciones físicas, ambientales, económicas y sociales del ANP. El ejido Loma Alta queda en la zona de amortiguamiento con tres subzonas: con una subzona de asentamientos humanos, que se caracteriza por una fuerte transformación al entorno, sin embargo ya no se permiten las actividades agrícola y forestal; otra subzona de aprovechamiento sustentable de los ecosistemas, en la que se permite actividad agrícola de baja intensidad y compatible con las acciones de conservación; y una subzona de recuperación en donde se aplicarán políticas de recuperación y rehabilitación (LEEGEPA, 1988, artículo 46). Desde este esquema, la siembra de papa y avena como se ha hecho a lo largo del siglo XX y principios del XXI, ya no puede practicarse. Sin embargo, en las zonas

<sup>41</sup> Conanp, *Estudio previo justificativo para la modificación de la declaratoria del Parque Nacional Nevado de Toluca*, op. cit.

de amortiguamiento se podrá construir infraestructura pública y/o privada, y otras actividades “sustentables”, sea cual sea la definición de éstas.<sup>42</sup>

Dentro de un Parque Nacional no debe haber asentamientos humanos. Los dueños en propiedad social o privada de las tierras que quedaron dentro del ANP, debieron haber sido expropiados, así lo señala el decreto de 1936, sin embargo esto no sucedió, ni fueron indemnizados ni abandonaron los terrenos recientemente adquiridos a partir de la reforma agraria. De acuerdo con el estudio previo justificativo de la Conanp, dentro del ANP hay 61 núcleos agrarios y habitan al menos 10 255 personas; casi todos de la época posrevolucionaria.

Actividades económicas realizadas dentro del PNNT: de acuerdo con la Conanp, la categoría de Parque Nacional es incompatible con el contexto ecológico, social y económico actual de la región, ya que sólo permite actividades de educación ambiental, turismo, investigación e incremento de las poblaciones de plantas y animales, pero no permite el aprovechamiento sustentable extractivo de los recursos naturales para las comunidades que habitan desde hace años dentro del Parque.

El manejo forestal: con base en el estudio justificativo de la Conanp, los propietarios, poseedores o titulares de otros derechos sobre tierras y aguas, emplean formas de extracción incompatibles con la categoría de Parque Nacional, lo que, de acuerdo con esta institución, propició la reducción y el deterioro de la cobertura forestal.

Nuevo modelo de conservación: según la Conanp, el nuevo estatus permitirá impulsar un moderno modelo de conservación participativa para mantener superficies bien conservadas, recuperar áreas deterioradas y promover acciones comunitarias de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, con el objeto de fortalecer la protección de flora y fauna nativas.

La recategorización ha generado críticas en diferentes sectores, entre ellos el ambientalista y el académico, porque en una tendencia de fortalecimiento a la política ambiental, la recategorización del Nevado de Toluca desentona. Si a ello se agrega la política de privatización de tierras y recursos naturales, que ha caracterizado al país desde finales del siglo XX, pareciera que la finalidad de la recategorización es permitir la entrada de las empresas privadas a la explotación de los recursos del área en estudio.<sup>43</sup> Una investigación

<sup>42</sup> Juan Humberto Urquiza y Luz Emilia Aguilar, “Nevado de Toluca: olvido, deterioro y cambios a la ligera”, *op. cit.*

<sup>43</sup> En junio de 2014 el gobierno del Estado de México inició una campaña de promoción para las distintas actividades económicas que se autorizan con la reactivación: agricultura,

recientemente publicada por Mastretta *et al.*<sup>44</sup> cuestiona los estudios técnicos en los que se basó la recategorización,<sup>45</sup> y determina que en éstos se llegó a conclusiones erróneas al haber malinterpretado la información disponible. Con la nueva categoría se autorizan actividades económicas antes prohibidas: tala, ganadería y agricultura, con el argumento de que hay un deterioro tan grave que resulta más fácil cambiar la categoría del ANP a una más permisiva antes que buscar otro tipo de soluciones. Sin embargo, la investigación de Mastretta *et al.*<sup>46</sup> arroja entre sus resultados que actualmente la tasa de tala es muy baja: de 1972 a 2000, ha sido de 8.2 ha al año, y no 156 ha anuales como señalan Ceballos<sup>47</sup> y la Conanp,<sup>48</sup> es decir que la tasa de deforestación es menor 95% a la que se señala en los textos citados. Los bosques de oyamel y encino se mantienen estables, el de pino no, pero la política se aplica en forma homogénea sin considerar el tipo de bosque. Además, si en los bosques se permite el aprovechamiento con fines comerciales, puede perderse la biodiversidad, la composición de las especies, las interacciones biológicas que mantienen a los ecosistemas y sus servicios ambientales. Desde 1972 a la fecha el área agrícola sólo ha disminuido 3.9%; los cambios de uso de suelo ocurrieron antes de 1972, por lo que no es necesaria la recategorización.<sup>49</sup>

---

ganadería y piscifactoría de gran formato, aun cuando supuestamente por estas razones se cambió la categoría, ya que son actividades que contribuyeron a la degradación ambiental. Paris Martínez, “Edomex lanza campaña para explotación del Nevado de Toluca”, *Animal Político*, 5 de agosto de 2014 [<http://www.animalpolitico.com/2014/08/edomex-lanza-campana-para-promover-agricultura-piscifactoria-y-ganaderia-en-nevado-de-toluca/>], fecha de consulta: 10 de febrero de 2015.

<sup>44</sup> Alicia Mastretta, Renata Cao, Sergio Arzata, Paulo Quadri, Tania Espinosa, Libertad Arredondo y Daniel Piñero, “¿Será exitosa la estrategia de cambio de categoría para mantener la biodiversidad del Nevado de Toluca?”, *Oikos*, Instituto de Ecología, UNAM, núm. 12, 2014, pp. 7-17.

<sup>45</sup> Gerardo Ceballos (comp.), *Propuesta de recategorización y decreto del Parque Nacional Nevado de Toluca*, *op. cit.*; Conanp, *Estudio previo justificativo para la modificación de la declaratoria del Parque Nacional Nevado de Toluca*, *op. cit.*

<sup>46</sup> Marcela Mastretta *et al.*, “¿Será exitosa la estrategia de cambio de categoría para mantener la biodiversidad del Nevado de Toluca?”, *op. cit.*

<sup>47</sup> Gerardo Ceballos (comp.), *Propuesta de recategorización y decreto del Parque Nacional Nevado de Toluca*, *op. cit.*

<sup>48</sup> Conanp, *Estudio previo justificativo para la modificación de la declaratoria del Parque Nacional Nevado de Toluca*, *op. cit.*

<sup>49</sup> Marcela Mastretta *et al.*, “¿Será exitosa la estrategia de cambio de categoría para mantener la biodiversidad del Nevado de Toluca?”, *op. cit.*

Otras de las críticas a la recategorización se ha dado en torno a la escasa participación de la población. Llama la atención que en el estudio justificativo de la Conanp,<sup>50</sup> la información sobre las comunidades es superficial, se limita a la inserción de algunos datos sociodemográficos tomados de las fuentes oficiales (INEGI y Conapo) y algunos aspectos sobre la tenencia de la tierra, a pesar los vínculos estrechos que existen entre las comunidades y su entorno.

Además de las críticas mencionadas anteriormente, es difícil pensar en un modelo de conservación participativa cuando ni siquiera para los estudios técnicos se consultó a los habitantes de las comunidades que forman parte del ANP. Este dato lo conocemos porque en las entrevistas realizadas en trabajo de campo refieren que los campesinos no han sido consultados. En este sentido, como señala Brenner,<sup>51</sup> no es raro que en las ANP haya relaciones de poder asimétricas y desiguales y que los actores más influyentes logren imponer sus intereses sobre el uso de los recursos.

#### PERCEPCIÓN DE LA RECATEGORIZACIÓN EN EL EJIDO LOMA ALTA

Paralelas a las críticas a la recategorización hechas desde la academia, es importante escuchar a los pobladores inmersos en el ANP, toda vez que la recategorización no es un asunto menor, pues implica un nuevo orden jurídico sobre el territorio, que transforma sus formas de vida. Es decir, la recategorización implica un nuevo orden de apropiación de recursos naturales, nuevos actores entran en escena con capacidad para realizar nuevas actividades económicas, al mismo tiempo, actividades tradicionales como la agricultura, quedan prohibidas en el ejido Loma Alta; todo esto se traduce en nuevas formas de construcción del territorio.<sup>52</sup>

La política ambiental ha sido definida desde centros urbanos, pensando en las necesidades urbanas, considerando poco a las comunidades que viven dentro de las ANP y dejando al espacio rural supeditado al urbano. Desde la implementación de las políticas neoliberales, las zonas rurales agrícolas poco productivas parecen no tener cabida en el nuevo orden económico.

<sup>50</sup> Conanp, *Estudio previo justificativo para la modificación de la declaratoria del Parque Nacional Nevado de Toluca*, op. cit.

<sup>51</sup> Ludger Brenner, "Gobernanza ambiental, actores sociales y conflictos en las áreas naturales protegidas Mexicanas", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 72, núm. 2, 2010, pp. 283-310.

<sup>52</sup> Juana Cruz, "Desafíos para construir la democracia ambiental en la Cuenca Alta del Río El Toblón, Reserva de la Biósfera de La Sepultura, Chiapas, México", op. cit.

Las comunidades del ejido Loma Alta ya no reciben ningún tipo de apoyo como lo habían recibido tiempo atrás, la idea es que dejen la agricultura y la ganadería y se dediquen al pago por servicios ambientales y al turismo. A los habitantes se les imponen prohibiciones que afectan su forma de vida, y se les responsabiliza de los servicios ambientales, que desde la lógica de la política ambiental se considera que todas las personas necesitamos (agua, oxígeno, biodiversidad, espacios de recreación con belleza paisajística). Así, sobre un mismo espacio, diversos actores tratan de imponer sus intereses respecto al uso de los recursos.<sup>53</sup> Las ANP suelen ser creadas a partir de propuestas que elaboran actores externos, normalmente universidades, organizaciones no gubernamentales e instancias de gobierno. Estas entidades, a partir de la percepción indirecta del espacio, es decir, del análisis de imágenes aéreas y de satélite, de listados taxonómicos y de datos ecológicos, entre otros, determinan la aptitud de un espacio para funcionar como un ANP. De modo que el diseño de estos espacios se basa en buena medida en la apreciación de sujetos que son distantes al sitio, que carecen de la percepción inmediata que otorga la vivencia del espacio y que, por tanto, sólo pueden interpretarlo como un área de límites definidos que contiene ecosistemas y recursos naturales.<sup>54</sup>

Pareciera que la política ambiental considera el espacio en su acepción más simple: como contenedor de relieve, biodiversidad y condiciones ambientales, y la política se enfoca en los elementos biológicos y ecológicos de la conservación. Esta concepción oculta las dinámicas sociales del espacio, que es más que un receptáculo o contenedor, en el espacio donde las comunidades construyen territorios, a partir de procesos históricos, económicos, sociales y culturales, cuyas fronteras reales no son cotas de nivel ni características biofísicas, sino procesos a partir de los cuales los actores lo transforman e intervienen en él. Las delimitaciones basadas en criterios biofísicos o altitudinales desarticulan los territorios.<sup>55</sup> En este sentido, la creación o

<sup>53</sup> Tanto habitantes como funcionarios y organizaciones no gubernamentales, pero también empresarios, ya que en este periodo neoliberal el mercado ha sido protagonista de las decisiones políticas y económicas del país. María Fernanda Paz, “De áreas naturales protegidas y participación: convergencias y divergencias en la conservación del interés público”, *Nueva Antropología*, vol. XXI, núm. 68, 2008, pp. 51-74. En el caso del ANP en estudio, se sabe que hay actores del capital privado interesados en invertir. Véase Paris Martínez, “Edomex lanza campaña para explotación del Nevado de Toluca”, *op. cit.*

<sup>54</sup> Carlos Walter Porto Gonçalves, *Geo-grafías. Movimientos sociales, nuevas territorialidades y sustentabilidad*, México, Siglo XXI Editores, 2000.

<sup>55</sup> Mario Sosa, *¿Cómo entender el territorio?*, Guatemala, Cara Parents, Universidad Rafael Landívar, 2012.

recategorización de ANP implica convertir zonas habitadas, apropiadas, en zonas definidas a partir de las características de los ecosistemas.<sup>56</sup>

En Loma Alta se instalaron nuevas reglas no consensuadas sobre el uso de los recursos naturales y las actividades económicas, reglas que modifican la forma de vida de las personas y las formas en que se construye el territorio, al darse una sobreposición de la nueva ANP y un territorio preexistente.<sup>57</sup> De aquí que, a partir de su definición y concepción legal, las ANP desarticulan territorios, pues al espacio socializado se le da menor importancia que el espacio contenedor del ANP. Esto significa que se sobrepone el polígono del Área de Protección de Flora y Fauna –con sus zonas núcleo y de amortiguamiento, como un espacio contenedor de biodiversidad y recursos–, al espacio apropiado, socialmente construido, en donde se han desarrollado vínculos de dominio, poder, pertenencia, es decir al territorio de las comunidades que han vivido ahí desde finales del siglo XIX y principios del XX, aprovechando los recursos forestales y practicando actividades agropecuarias.

Es por eso que autores como Durand y Jiménez afirman que “el establecimiento de áreas naturales continúa siendo, por lo general, un proceso autoritario en el que las comunidades escasamente participan y en el que pierden acceso a recursos naturales”.<sup>58</sup> Las prácticas de subsistencia, en este caso agrícolas y forestales, se convierten en actividades reguladas o ilícitas, como se verá más adelante (Figura 2).

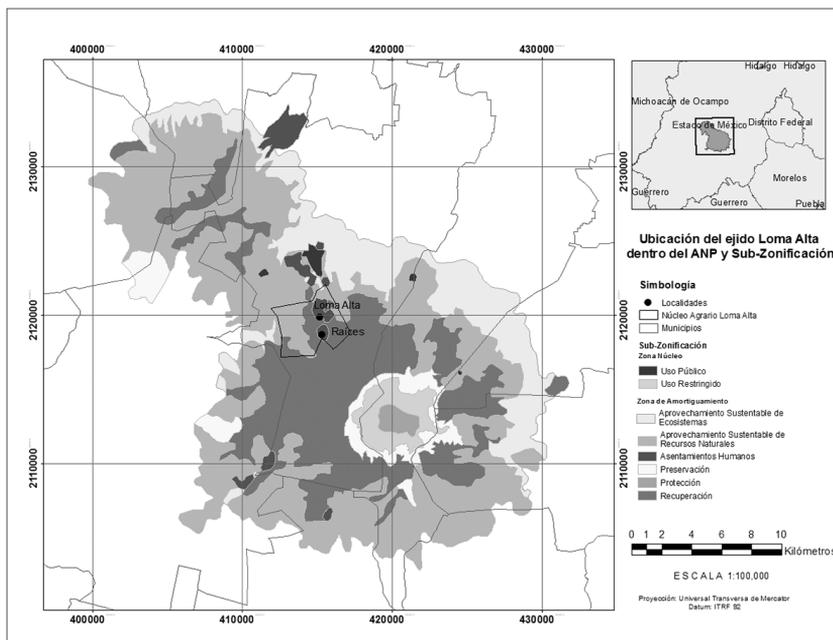
Con la finalidad de conocer la percepción de la nueva zonificación del ANP que tienen los habitantes de Loma Alta, para quienes ésta resulta más restrictiva, a pesar de que en general es una categoría más permisiva, se realizó una serie de entrevistas en dos momentos: mayo de 2013 y marzo de 2015. Cabe mencionar que del conjunto de entrevistados, 15 personas, sólo tres fueron mujeres, pues éstas se mostraron reacias a hablar, los hombres fueron más abiertos, pero sólo aquellos que están en contra de la recategorización, motivo por el cual fueron cautelosos con la información que aportaron, ya que además, dos de ellos han tenido cargos públicos locales. Las entrevistas fueron abiertas y en ellas se permitió que los entrevistados hablaran de lo que quisieran referente a problemas de la comunidad. En el primer momento, los temas fueron respecto a los problemas de la agricultura en el ejido, del

<sup>56</sup> Karl S. Zimmerer, “The reworking of conservation geographies: nonequilibrium landscapes and nature- society hybrids”, *Annals of the Association of American Geographers*, 90(2), 2000, pp. 609-616.

<sup>57</sup> Leticia Durand y Jorge Jiménez, “Sobre áreas naturales protegidas y la construcción de no-lugares. Notas para México”, *Revista Líder*, vol. 16, año 12, 2010, pp. 59-72.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 63.

FIGURA 2  
Ubicación del ejido Loma Alta dentro del ANP y subzonificación



Nota: el ejido Loma Alta, en la recategorización, queda en la zona de amortiguamiento, en las subzonas de asentamientos humanos y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, sin que se especifique qué sería un aprovechamiento sustentable.

Fuente: Conanp, *Estudio previo justificativo para la modificación de la declaratoria del Parque Nacional Nevado de Toluca*, op. cit., y Marcela Mastretta et al., “¿Será exitosa la estrategia de cambio de categoría para mantener la biodiversidad del Nevado de Toluca?”, op. cit. Elaboración propia.

turismo, de las nevadas y las granizadas y del temor de que aún no eran consultados por el asunto de la recategorización. En el segundo momento, invariablemente el tema principal fue la recategorización, de sus causas, sus consecuencias y de la ausencia de la consulta. Las entrevistas permiten conocer el punto de vista de las personas sobre sus creencias, opiniones y valores respecto a la recategorización.<sup>59</sup> A continuación se presentan algunos

<sup>59</sup> Sobre la función de las entrevistas véase Luis Enrique Alonso, “Sujeto y discurso. El lugar de la entrevista abierta en las prácticas de sociología cualitativa”, en José Manuel Delgado y Juan Gutiérrez (coords.), *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*, Madrid, Síntesis, 1995, pp. 225-240.

fragmentos de las entrevistas que permiten tener un panorama sobre la forma en que los ejidatarios de Loma Alta están viviendo la recategorización en cuanto a tres temas: la afectación a las formas tradicionales de la vida en el ejido; a la privatización y despojo del territorio y sus recursos; y al sentimiento de los entrevistados de quedar subsumidos y condenados a la pobreza ante la recategorización.

### *Afectación de las formas tradicionales de vida en el ejido*

¿De qué vamos a vivir si ya no vamos a sembrar? ¿Qué vamos a hacer si ya no podemos sembrar? Quieren que nos muéramos. No todos podemos irnos para las ciudades si nomás sabemos sembrar.

En cuanto al uso de la leña por parte de los habitantes locales, la política ambiental se ha endurecido: la recolección de leña que era una práctica difundida entre la población, sobre todo porque durante muchos años se ha usado la leña para calentar las casas; de acuerdo con un informante de la localidad de Loma Alta, ahora se tiene que pedir un permiso incluso para cortar un árbol caído, si no piden el permiso y son sorprendidos por las autoridades, la multa es muy alta, los detienen y pueden ir a dar a la cárcel. Esto causa conflicto porque se sabe que hay mafias que talan grandes extensiones de bosque sin ninguna consecuencia.

Está prohibido cortar leña, hace poco se llevaron a unos muchachos de Raíces que agarraron cortando leña, a Almoloya de Juárez,<sup>60</sup> los encerraron tres días, pagaron una buena cantidad de dinero... No nos han tenido compasión por el clima que es muy pesado.

Al respecto, otro entrevistado comenta:

La tala de árboles está prohibida. Para cortar leña de un árbol aunque esté caído se debe de sacar un permiso. Está bien porque si llegan a sorprender a alguien aunque sea haciendo leña, lo detienen y puede ir hasta la cárcel. Este conocimiento ya lo tienen desde los niños pequeños, entonces saben que cortar árboles está prohibido.

<sup>60</sup> Penal de máxima seguridad cercano al ejido.

Por otra parte, un testigo originario de Raíces refirió que mientras a ellos les prohíben cortar árboles, grupos de la delincuencia organizada con la complicidad de las autoridades “saquean” los recursos:

Antes que volviera a gobernar el PRI, cuando perdieron (la presidencia en el año 2000), lo hicieron por puro coraje. Yo me voy a vender papas el día viernes muy temprano y por eso vi. Según el gobernador que cuida la tala clandestina, pero ese día bajaban los carros llenos de madera, los camiones, los trailers, con coches guías adelante. Las autoridades de Temascaltepec los venían escoltando. Y fue La Familia<sup>61</sup> la que se vino a meter aquí. Y se acabaron muchos pedazos del bosque, y todos los comandantes son los que hacen eso. Ya bajó eso, pero me imagino que fueron los que perdieron, por el coraje.

Los testimonios presentados dan muestra de las sanciones contra los habitantes que talan o usan árboles caídos para leña, pero las autoridades no han podido controlar a las mafias que talan grandes extensiones de bosque.

Por otro lado, las autoridades ambientales deben contemplar el hecho de que los bosques además de ser objeto de conservación por los servicios ambientales que brindan, también son fuente de recursos para la población. De los bosques se extraen diversos productos tanto como para autoconsumo (hongos y frutas silvestres, leña y plantas medicinales), como para comercio (plantas ornamentales como el heno, leña, zacatón, extracción de suelo y árboles jóvenes).

### *Privatización y despojo del territorio y los recursos naturales*

Sobre las causas de la recategorización y qué cambios esperan, la tendencia en las respuestas fue que ésta se hizo para abrir las puertas a las empresas privadas, en particular a las vinculadas con el Grupo Atlacomulco.<sup>62</sup>

Van a hacer su pista internacional de esquí, van a hacer sus hoteles, sus restaurantes.

<sup>61</sup> *La Familia* es un grupo de delincuencia organizada que opera en esa región del país.

<sup>62</sup> Grupo Atlacomulco es una supuesta red política que data de la década de 1940, integrada por políticos mexicanos pertenecientes al Partido de la Revolución Mexicana que tiene campo de acción en el Estado de México principalmente, entidad donde se localiza el ANP en estudio, pero con influencia a nivel nacional [<http://www.laizquierdasocialista.org/node/2660>], fecha de consulta: 20 de mayo de 2015.

La pista para esquiar tiene su historia. Según información publicada en medios de comunicación,<sup>63</sup> existe un plan empresarial para hacer un centro de esquiar en el Nevado de Toluca. Desde la década de 1980 se hicieron pruebas para generar nieve de manera artificial, disparándole sustancias a las nubes. Uno de los entrevistados comenta:

La nieve no caía de inmediato ni en el lugar esperado, sino que se generaban heladas en varios municipios de la región, entre ellos Zinacantepec.

Años más tarde, el presidente municipal de Toluca, Armando Enríquez Flores (2003- 2006), también intentó impulsar el proyecto pero por las protestas de los habitantes locales, el megaproyecto se canceló,<sup>64</sup> además la categoría de Parque Nacional no permitía este desarrollo. Si bien el ejido Loma Alta, no sería afectado directamente, sí lo sería de manera indirecta, ya que por fines escénicos los campesinos tendrían que reforestar las zonas de cultivo de papa y avena; y probablemente los turistas dejarían de parar en Raíces a comer quesadillas, elotes, entre otros; de modo que el turismo, que ayuda a obtener ingresos a varias familias de Raíces, probablemente perdería clientela.

<sup>63</sup> [<http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/53331.html>; [http://www.milenio.com/firmas/monica\\_ramirez/Pista-esqui\\_18\\_172362765.html](http://www.milenio.com/firmas/monica_ramirez/Pista-esqui_18_172362765.html)] [<http://www.animalpolitico.com/2013/10/epn-cancela-proteccion-al-nevado-de-toluca-otorgada-por-lazaro-cardenas/>] [<http://www.proceso.com.mx/?p=357180>].

<sup>64</sup> Se comenzó a hablar del Centro Internacional Esquí Nevado de Toluca durante la gestión del gobierno del panista Armando Enríquez Flores del municipio de Toluca en 2003. La empresa que lo estaba respaldando era la canadiense Arfra. El proyecto consistía, a grandes rasgos, en 150 ha para las pistas de hielo, 40 ha para villas alpinas, 40 ha para un club de golf en la parte baja del volcán, 50 o 60 ha para un centro corporativo; todo esto en los ejidos de Zaragoza, San Juan de las Huertas, Tlacotepec, en los municipios de Calimaya, Toluca y Zinacantepec. Los habitantes de las comunidades que serían afectadas y las alledañas se organizaron en el Comité para la Defensa de los Recursos Naturales del Xinentécatl y del Río Temascaltepec, su oposición al proyecto hizo que se cancelara en ese entonces, pero no está totalmente abandonado, al menos así lo piensan ejidatarios de Loma Alta. Emilio Fernández, "Nevado de Toluca: entre los dioses y el esquí", *El Universal*, 16 de septiembre de 2003 [<http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/53331.html>], fecha de consulta: 1 de abril de 2015; y Rodrigo Vera, "Ejidatarios del Nevado de Toluca: no permitiremos el despojo", *Proceso. Semanario de información y análisis*, 25 de noviembre de 2013 [<http://www.proceso.com.mx/?p=358863>], fecha de consulta: 10 de diciembre de 2014.

### *Sentimiento de abandono ante la recategorización*

Hablando también del centro de esquí, un ejidatario refiere:

Eso sería un proyecto privado de los políticos de la gente de Atlacomulco, y yo estoy en contra de eso. La gente que vendría ya no vendría a las quesadillas, irían directamente desde Toluca. Una vez fuimos a bajar un camión de esos de hélice que revuelven cemento, según, ése iba a aventar la nieve. Que iban a hacer un área donde era la pista pero artificial. La gente que se opuso fue de aquí. Cuando se hace movimiento es de aquí, vamos con toda la gente de por aquí y nos apoyan, de Coatepec, Calimaya, Zaragoza, Temascaltepec, Tianguistenco. Todos ellos se opusieron porque viven del campo.

En este testimonio se percibe el temor a la exclusión, además de la mala condición económica del campo, las familias ya no podrían completar el gasto con la venta de alimentos, ya que la gente accedería por otros caminos, pues el plan del centro de esquiar no sólo implica una pista sino todo un complejo turístico que deja fuera a los campesinos. Actualmente los visitantes del volcán que generalmente acuden los fines de semana se abastecen de víveres o algunos alimentos en la comunidad de Raíces, donde algunas familias improvisan puestos para la venta de café, elotes y quesadillas, en la orilla de la carretera que accede al Nevado.

Algunos de los habitantes de Loma Alta tienen la sensación estar siendo despojados del territorio, al perder poder de decisión sobre lo que puede hacerse o no en el ejido, en sus propias tierras. Los dos siguientes testimonios de ejidatarios son una muestra:

Pues si ya nosotros no vamos a ser dueños de nuestro ejido, si ya no podemos sembrar, ya mejor que nos maten. ¿Ya para qué nos van a necesitar a nosotros los campesinos?

Nosotros no nos oponemos (a la recategorización) pero que nos den también una fuente de trabajo buena. Nosotros lo que queremos es trabajo. Porque si también nos quitan de la siembra de la papa ¿de qué nos vamos a mantener? O que nos maten de una vez y ya, nos quiten de sufrir.

Los ejidatarios se quejan de no haber sido consultados, sólo fueron avisados sobre la recategorización:

La recategorización se hizo [...] ni nos mandaron llamar al ejido ni nada, dijo en decreto, dijo Peña Nieto, o sea fue decisión de él [...] No nos consultaron

[...] no más a los comisariados ejidales, les dijeron “les vamos a dar esto”. Los comisariados están pobres. Les dieron entre 700 y un millón de pesos cada año, cada año (equivale a entre 43 000 y 63 000 dólares). Les estuvieron dando su lanita. Hasta a sus esposas les estuvieron dando sus despensas y su quincena [...] La gente pobre [...] acepta. Pero para los demás es impuesto, es violento.

Sobre la consulta a los pobladores, otra persona relató:

Al haber ese cambio de nombre se abría la permisión de crear comercios, de hacer hoteles mientras se conserve lo que es la flora y la fauna de aquí. Aquí sí hubo juntas con los señores, por parte del gobierno federal pero para decirles que este año ya no sembraran, que porque si sembraban no iban a obtener su cosecha. Entonces tuvieron reuniones junto con los de la comunidad que está acá atrás que se llama Loma Alta, en donde les dijeron que les iban a ofrecer pues dinero para comprarles lo que es el huerto porque sí tenían (las autoridades) la intención de que se convirtiera en un lugar turístico. Pero el punto más alarmante que tuvieron ellos es que alguien les dijo que ya no sembraran que porque iban a perder lo que habían invertido en la siembra, fue como una amenaza, prácticamente les dijeron que los iban a quitar de aquí.

En resumen, la pérdida de derechos sobre el territorio que perciben los entrevistados, resulta en la imposición de reglas y prácticas en torno al uso de un sitio y sus recursos. Para ellos, la existencia de estas nuevas reglas pone en riesgo su capacidad de subsistir, los subsume y condena aún más a la pobreza y consideran la recategorización como una iniciativa que los excluye y los despoja.

#### CONCLUSIONES

Si bien en México se ha logrado una política ambiental fuerte, ésta se ha desarrollado mayormente sin considerar a la población local. Esta política ha sido autoritaria, sobre todo en la restricción de actividades económicas y aprovechamiento de los recursos naturales, a pesar de que desde círculos académicos se ha señalado la importancia del consenso y participación de la población local para obtener buenos resultados en la conservación ambiental. Es necesario estrechar el vínculo entre las autoridades de la Conanp que se encargan del establecimiento de las ANP y las poblaciones que viven en ellas para que sus necesidades y conocimientos sean considerados en los decretos y en los planes de manejo.

La recategorización del Área Natural Nevado de Toluca está basada en aspectos biofísicos del territorio y no se consideró el territorio desde su dimensión social; como si los habitantes fueran un elemento más en el espacio, susceptibles de ser ordenados desde la política ambiental. En el establecimiento de las ANP debe también considerarse a los habitantes locales, reconocer que ahí dentro hay espacios socializados que no se subordinan a los aspectos biofísicos.

A pesar de que el decreto de recategorización se hizo sin que hubiera un plan de manejo consensuado para el ANP, éste implica un cambio en las actividades económicas y en las formas de vida. En el ejido hay resistencia y disgusto debido a que no fueron consultados; los campesinos se sienten excluidos frente a la privatización y despojo del territorio. Sienten también que las multas por hacer uso del bosque son excesivas. Que la única actividad que puede ser más viable es el turismo, sin embargo, dado que el atractivo principal es la nieve y ésta se limita a los meses invernales y ha tendido a disminuir en las últimas décadas, no parece que sea una opción realmente viable.

Los habitantes del ejido Loma Alta están conscientes de la dificultad de la actividad agrícola, sin embargo quieren seguir siendo campesinos. Es una actividad arraigada, que se lleva practicando desde que existía la Hacienda La Gavia, desde antes de la fundación ejido y que representa también el triunfo de la lucha por la tierra, desde tiempos de la revolución (1910-1920); no consideran viable la opción de abandonarla y participar en el Programa de Pago por Servicios Ambientales porque los ingresos son menores a los que obtienen del cultivo de la papa y la avena. De este modo se observa una tensión entre la política agraria que caracterizó varias décadas del siglo XX y la política ambiental impulsada desde finales del mismo siglo.

El hecho de que los ejidatarios de Loma Alta no hayan sido consultados para la recategorización los ha dejado llenos de suspicacias, los hace pensar que ésta tiene otros fines diferentes a los que el gobierno ha anunciado, entre éstos el establecimiento del centro de esquiar u otras formas de turismo y de privatizar, excluyentes de la población local. No es de extrañar que la recategorización genere suspicacias, sospechas, rechazo y hasta se perciba como una acción violenta o de despojo territorial debido a las restricciones que implica la recategorización en torno a las actividades productivas; y lo permisiva que se vuelve para la privatización de los recursos que abrirá las puertas a inversionistas privados, dando como resultado el desplazamiento de la población local. En este artículo hemos examinado cómo un área rural agrícola periférica se ha convertido en un espacio para la conservación de la biodiversidad, cuando paradójicamente la recategorización es más permisiva para las actividades que impactan en los bosques y su biodiversidad.