

Gestión local del riesgo

ante Plan Puebla Panama.

Manuel Arguello

En la hora de la integración forzada –y apresurada- de la región centroamericana, la idea de lo regional y lo global llena la mente de los expertos en desarrollo, que plantean la urgencia y la inminencia de un istmo integrado por la magia de las empresas multinacionales, los mercados y la necesidad de la competitividad junto con su integración “inteligente” con el resto del mundo. Los grandes proyectos supranacionales articulan los territorios mediante redes eléctricas, aduanales, logísticas y comerciales, sin que quede demasiado tiempo, energía e interés para repensar la escala humana del desarrollo o su contrario, la escala humana de la miseria, que es más bien el complemento de la forma de “desarrollo” que se ha impulsado en el istmo en los últimos quinientos años.

Hacia el final del siglo veinte, la región ha estado sometida a una intensa transformación económica y social, como parte del proceso de globalización, construyendo una nueva infraestructura que permita la integración territorial de los mercados y nuevos corredores logísticos y de (libre) comercio, aparte de los megaproyectos turísticos de miles de hectáreas costeras y su contrapartida: la quiebra de la agricultura tradicional de pequeña escala. Todo ello implica nuevas formas de dependencia y vulnerabilidad, ya no para una ciudad o un poblado en particular, sino para la región como un todo, dada la intrincada y frágil red que se va tejiendo. Como sustrato y agravante, es ésta una región intensamente afectada por una variedad de amenazas y asolada a lo largo de los siglos por múltiples desastres, incluyendo aquéllos en que se ha destruido varias veces las ciudades capitales de la mayoría de los países (Antigua Guatemala, León Viejo y Cartago en la Colonia; Managua en 1931 y 1972; San Salvador en 1986, y Tegucigalpa en 1998), así como los que han impactado profundamente la producción, la estructura económica y el desarrollo social de enormes extensiones rurales, obstruyendo la estructura regional y la red de transportes del istmo entero.

Los grandes proyectos y los llamados a una Centroamérica unida han sido superados en los últimos años por una nueva dimensión territorial que poco se entiende: *de Puebla a Panamá*. Los propulsores de la globalización a ultranza descubren con ello una nueva versión de la integración de los años sesenta, que tiene las mismas imágenes de esplendor que se anunciaban hace cuarenta años por la tele, pero ahora las presentan en colores. El Plan Puebla Panamá ha surgido del sombrero de mago de ejecutivos y malabaristas del desarrollo globalizado como el genio que surge de la botella, y permitirá el cumplimiento de tres deseos: que haya desarrollo, que sea humano y que sea sostenible, pero, como con todos los magos, en algún lugar estará el truco oculto a los ojos curiosos de los pobladores. Frente a ello, la generalizada pobreza y las imágenes –también televisivas- de miles de centroamericanos padeciendo hambrunas nos estremecen a todos: los padecimientos ya muy vistos de la distante sequedad africana los tenemos aquí, en el exuberancia del bosque tropical ístmico.

Durante los últimos diez años, en la región se ha sufrido intensamente por la ocurrencia de enormes impactos simultáneos en varios países, y se ha impulsado grandes programas de reconstrucción y transformación, con nuevas experiencias de cooperación internacional entre países y organismos multilaterales y regionales con los países afectados, experiencias que no han sido siempre exitosas y, al contrario, han servido para que se den enormes desvíos de fondos hacia las arcas desbordadas de los funcionarios encargados de que la cooperación internacional no llegue nunca a *lo local*, es decir, a las poblaciones que son víctimas inmediatas. Es precisamente cuando ocurren los desastres cuando aparece en toda su magnitud la escala de lo local, que ahora está siendo transformada en su significación territorial en razón de los efectos sucesivos y extendidos que impactos locales, en sitios otrora insignificantes, pueden tener sobre amplísimas redes regionales.

La gestión del desarrollo regional pasa necesariamente por la concreción de sus propuestas en una escala que no puede ir más allá de lo local, una escala en la que sobre un territorio delimitado se articula con claridad una forma específica de producción y una población concentrada en una serie de actividades intensamente entrelazadas. Como punto de partida, el territorio está geográficamente establecido en razón de una cuenca, un valle intermontano o una llanura costera aluvial; pero adquiere una organización social en relación con las formas particulares que asumen sus estructuras productivas rurales o sus actividades concentradas en una zona industrial o un puerto marítimo, lo que implica a la vez la conformación de una red de poblados y ciudades intermedias de diversa jerarquía. En

Centroamérica lo local, dado el minúsculo tamaño de nuestros países, nuestras poblaciones y nuestros mercados, no va más allá de algunos pocos miles de kilómetros cuadrados y unos pocos cientos de miles de pobladores, o menos aun, en particular en las zonas boscosas o selváticas casi despobladas que aún quedan en Yucatán y en Darién. Lo local debe ser entendido en su escala adecuada no solo para trazar las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de desarrollo, sino también para plantearse procesos complejos como la descentralización, la desconcentración y su vínculo indisoluble con la gobernabilidad, que sería ahora no solo de cada país, sino también de la región, pero en cada caso con unas unidades locales como bases o células primigenias.

Una zona de tal escala presenta normalmente características típicas en todo el istmo, como grandes ríos de montaña que bajan hacia las llanuras del Pacífico y el Atlántico, cordilleras de mediana altura que cruzan la región paralelas a las costas, llanuras aluviales costeras planas e inestables, propensas a la ocurrencia de inundaciones –son verdaderos cauces de ríos amplísimos que terminan en forma de bahías, estuarios o deltas sinuosos y cambiantes. Además, la condición de istmo y la cercanía relativa de los grandes océanos implica la influencia de éstos en cada costa y la mezcla de condiciones atmosféricas formándose múltiples microclimas que en condiciones de trópico húmedo permiten el desarrollo de frondosas selvas y riquísima biodiversidad en áreas relativamente diminutas.

Luego de 500 años de Colonia, estas zonas presentan gran variedad cultural y étnica, pero también condiciones de precariedad social y económica, con grupos sometidos a largos procesos de exclusión o directa explotación y muy escaso desarrollo de las condiciones básicas de reproducción social de la población y de las infraestructuras institucionales y sociales elementales. Así, ha habido períodos de colonización y otros de migración dada la imposibilidad de encontrar actividades remunerativas para la población local; pero a la vez ha habido un recambio étnico y cultural a lo largo del último siglo y, en particular, durante las últimas décadas de impacto directo en toda la región centroamericana de los cambios planetarios en la economía y la geopolítica, en la que el istmo ha jugado siempre un rol esencial

Esta percepción de *lo local* se puede palpar con más claridad si se recorren mentalmente los parajes del istmo. Así, al caminar por las faldas de los volcanes al norte de Retalhuleu, en Guatemala, a lo lejos y encima del profundo verdor de las inmensas plantaciones cafetaleras, se observa el majestuoso Santa María de casi cuatro mil metros, el que en 1902 provocó un cataclismo al explotar y que, desde entonces, junto a uno de sus nuevos cráteres, el Santiaguito, lanza con frecuencia enormes nubes de ceniza, coladas de lava e inmensas rocas que se acumulan en sus faldas. Las coladas de lava líquida se pueden observar nítidamente en los cortes verticales de más de veinte metros del nuevo cauce que el río Nima abrió en su enorme crecida durante el huracán *Mitch*. Como en otros tantos *lo local* de toda Centroamérica, esas faldas volcánicas que han recibido cenizas por siglos conforman una rica y extensa zona cafetalera al norte de San Sebastián, densamente poblada por trabajadores de las haciendas, recolectores de café y cortadores de leña.

En la Atlántida, el costero departamento del norte de Honduras, el río Cuero baja raudo desde las cumbres empinadas arrastrando los ranchos campesinos construidos prácticamente encima de su rivera casi vertical. Las lluvias torrenciales en el Caribe corren montaña abajo con poco que las detenga, pues luego de décadas de extracción sin límite han quedado pocos árboles. Los riachuelos se convierten en minutos en cataratas y torrentes dejando centenares de familias campesinas y decenas de comunidades aisladas (como San Marcos, Las Flores, El Manchón), mientras río abajo, en la planicie costera, el municipio La Masica sufre en forma consuetudinaria las inundaciones amplias y apacibles, y en dos ocasiones en treinta años la súbita crecida de las aguas traídas por los huracanes *Fifi* –1974- y *Mitch* –1998. Las extensas planicies agrícolas son cortadas por caminos lastrados que corren casi paralelos a los ríos y llegan hasta las costas caribeño-norteñas. Estos se entrecruzan con desagüeros de las fincas ganaderas que se amplían cientos de metros con las lluvias estacionales, conformando inmensas lagunas con poblados-isletas dispersos en la inmensidad de la planicie (como Pozo Zarco y Los Indios). En todos esos lugares del norte de Honduras se construyeron colonias y residencias sin previsión ninguna en el diseño (casitas de concreto sobre el nivel del suelo, quizás al mismo nivel del río que corre a decenas de metros).

El Volcán Casitas, en Posoltega, noroeste de Nicaragua, no explotó como tantos en el istmo, pero las intensas lluvias y la destrucción de su capa vegetal propiciaron el desprendimiento de su pared oeste llevándose a su paso o enterrando para siempre cinco comunidades rurales completas. Los sobrevivientes ahora desplazados tuvieron que convertirse en residentes “urbanos”, hacinados en casitas-cajón de concreto en las afueras de los municipios de Telica y Posoltega, sobre las estériles, hirvientes y contaminadas llanuras, antiguas fincas algodonerías, que fueron saturadas de insecticidas químicos por décadas, lo mismo que decenas de miles de hectáreas de la margen izquierda del río Lempa, en El Salvador, al sur del Bosque de Nancuchiname; donde hoy se tienen que asentar los miles de ex guerrilleros y ex soldados que recibieron esas tierras para que renacieran como campesinos y como parte de los acuerdos de paz.

la pequeña geografía salvadoreña e irrigar la extensa llanura aluvial y la zona costera del suroeste de El Salvador. Los pueblos costeros y de sus vertientes se enriquecen con sus crecidas, como aquéllos de las demás planicies costeras del Pacífico en todo el istmo, que se extienden desde las zonas agrícolas del suroeste de Guatemala, con su intrincada red de ríos, a las riveras del Golfo de San Miguel, en Darién, Panamá. En el bajo Lempa, las tierras fueron también destruidas por la infame explotación algodonera, antes de que la impericia en el manejo de las represas causara estragos durante las lluvias traídas por *Mitch*, pero al menos ahí la respuesta popular y de las diversas y experimentadas organizaciones comunitarias ha logrado coordinar esfuerzos con los gobiernos locales, el nacional y los organismos cooperantes internacionales, para definir, aunque en forma incipiente todavía, su propia estrategia local de desarrollo para impulsar los procesos de reconstrucción, poner en práctica su plan de gestión local de riesgos y tomar en sus manos su propia historia.

En Costa Rica, la agricultura parece en extinción, lo que conlleva una serie de secuelas (migración forzada, ubicación en barrios autoconstruidos, hacinamiento, trabajo precario) que terminan siempre en desastres. Pero esto no es nuevo: las multinacionales bananeras abandonaron la costa atlántica luego de la gran huelga bananera de 1934 y se trasladaron al Pacífico sur, que abandonaron progresivamente desde los años ochenta por razones similares. El resultado ha sido desolación, incapacidad de respuesta y debilidad para enfrentar, resistir y reponerse de los daños y pérdidas vinculadas con las normales estaciones de lluvias, los terremotos y los vendavales.

En el extremo sur del istmo, la provincia de Darién, en Panamá, aparece casi despoblada con sus más de 40.000 kilómetros y sus menos de 50.000 habitantes, pero a la vez aparece como un tesoro de inmensas riquezas naturales solo protegidas por su inaccesibilidad. No obstante, muchas, como la madera, ya fueron dilapidadas en miles de hectáreas y así seguirá sucediendo en la medida en que las carreteras perforan la selva otrora impenetrable. Más allá de la cuenca del Tuira y su majestuosa desembocadura en el Golfo de San Miguel, en la costa del Pacífico, las áreas selváticas son por ley “zonas protegidas”, pero la población indígena que las ha cuidado por siglos sufre también desde siglos la más profunda miseria, aislamiento e insatisfacción de las necesidades más elementales. Los viejos pueblos costeros, como La Palma, la capital provincial, semejan fantasmas flotando o colgando de las abruptas colinas cuando se les mira desde lejos, desde una panga rumbo al puerto de Quimba; y ciertamente en muy buena medida son pueblos fantasmas y derruidos que quizás algún día vivieron tiempos mejores. Con la inmensa exuberancia natural, los pocos miles de pobladores sufren un año sí y otro también crecidas, deslizamientos e inundaciones que difícilmente podrán resistirse sin un repunte del proceso de crecimiento económico de la zona como un todo y, en particular, del ansiado desarrollo social, que integre la población a las corrientes internacionales mediante inversiones sociales y en actividades económicas ambientalmente sostenibles, necesarias para que la frontera sur del istmo sea verdaderamente parte de la región.

En el extremo norte, en la Península de Yucatán, muy recientemente el huracán *Isidoro* mostró cómo los estados mejicanos de Quintana Roo, Campeche y el propio Yucatán son consustancialmente centroamericanos, lo mismo que Chiapas, que con el surgimiento guerrillero de hace pocos años mostró esas bases estructurales y esas reacciones sociales tan centroamericanas. Esto es así particularmente en lo que se refiere a las tendencias del “desarrollo” y su carácter depredador: constructor de formidables riesgos y miseria centenaria. *Isidoro* ha demostrado, en toda su crudeza, la inmensa e injusta desigualdad social y la insultante pobreza en que vive la mayoría de los habitantes de esos poblados yucatecos.

En cada una de las zonas locales nombradas no faltan los sismos, los incendios forestales y las sequías que se vinculan en la última década a *El Niño*; pero que como tantos otros eventos son en primer lugar un hecho colectivo de los grupos sociales que impulsan desde siglos atrás una intervención humana destructiva y temeraria.

No por casualidad es precisamente en los sureños estados de México que se ha localizado el punto de partida del Plan Puebla Panamá, que impulsa una forma particular de integración del istmo en el proceso de globalización, en el que se privilegian la construcción de corredores de comercio, financieros y logísticos, lo mismo que la integración energética y la apertura a ultranza.

El istmo centroamericano constituye un puente entre culturas y entre grandes masas continentales desde tiempos inmemoriales. De Yucatán a Darién, el istmo es a la vez la única área geográfica donde los fenómenos de la plataforma continental y los de los dos grandes océanos impactan tanto el Atlántico como el Pacífico en forma simultánea o, paradójicamente, donde fenómenos hidrometeorológicos del Caribe impactan fundamentalmente la costa pacífica.

De Yucatán a Darién, en cada una de esas áreas donde se concreta en tres dimensiones *lo local* es donde habrá que

creadas con los nuevos territorios que se impulsan –económicos, políticos, sociales, culturales, étnicos, militares- y se imponen como parte del Plan Puebla Panamá. En cada caso habrá que descifrar su rol en el proceso, pero también su capacidad de resistir los impactos de eventos destructivos, lo mismo que los efectos sucesivos del surgimiento de inmensas inversiones de altísima concentración territorial, lo que crea nodos logísticos estratégicos a lo largo de corredores y flujos de tránsito de mercancías, capitales y población –que llega a trabajar o huye desplazada de zonas devastadas.

La gestión local del riesgo implica una valoración de las inmensas inversiones públicas y de la cooperación internacional, para rastrear su intencionalidad y su valor relativo para la población local, de manera que la estrategia que la colectividad defina pueda contrarrestar los procesos depredadores y determine un conjunto de acciones puntuales entrelazadas en esas zonas que constituyen lo local, pero que se articulen a escala de nación y prevean los cambios necesarios y los ajustes requeridos también a escala de todo el istmo.

Frente al Plan Puebla Panamá y los riesgos que ya está creando, los pobladores locales deben asumir la responsabilidad de reconstruir lo local como una unidad de planificación estratégica para evitar los futuros desastres y construir una nueva región que vaya al menos desde Yucatán a Darién, y ojalá más al norte y más al sur.

Manuel Arguello Rodríguez, sociólogo especialista en planificación urbana, es profesor e investigador en la Universidad Nacional.

[Página principal.](#)