

La integración nacional y los obstáculos de la dependencia: el caso de la Región Atlántica de Costa Rica¹.

ISRAEL DRORI

Universidad de Tel Aviv

GUILLERMO CARVAJAL

Universidad de Costa Rica

Introducción

Desde fines del siglo XIX, la Región Atlántica de Costa Rica se ha especializado en la producción de bananos para exportación. Fue la United Fruit Company (U.F.CO.) la que desarrolló este área y estableció un sector agrícola moderno para sus necesidades. Con el tiempo, la industria bananera confirió a la región una problemática característica que continúa hasta ahora: economía basada en un monocultivo de exportación, a pesar de que esto perjudique el interés nacional.

La política del gobierno de Costa Rica entre 1880 y 1940 ostenta un carácter absolutamente no intervencionista, tanto en los asuntos de la región como de la U.F.CO. Esto condujo a que el sector fuera efectivamente “arrancado” de las manos del gobierno, desarrollándose en la región una “economía de enclave”, ajena al gobierno central en San José, el que no se favoreció de sus ganancias y prácticamente no influyó sobre él², neutralizando así, en gran medida, el interés nacional.

De la misma manera, existió en el área hasta 1984 un sistema de reglas que causó la desconexión entre la población (principalmente la de raza negra) y el resto del país: leyes que restringían la libertad de desplazamiento de los negros, expropiaban tierras de los indios y negaban la ciudadanía a los inmigrantes centroamericanos que venían a trabajar en el banano³.

Desde la década de los '50, el gobierno trata de “devolver” este

sector al país, en medio de un proceso de reintegración nacional. El Estado nacionalizará la industria bananera y la infraestructura con ella relacionada, principalmente el ferrocarril y el puerto de Limón, la ciudad principal de la provincia. Son creadas la Junta Administrativa del Desarrollo Regional de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA) y sucursales de las diferentes oficinas de planeamiento y desarrollo del gobierno costarricense⁴. Así también son revocadas las leyes que discriminaron a los habitantes de la región del resto de los habitantes de Costa Rica.

El objetivo de este estudio es examinar este proceso de reintegración de la Región Atlántica al Estado desde el punto de vista socio-económico, y revisar los obstáculos para esta reintegración, relacionando la herencia de la U.F.CO., que dicta las características y el proceso de transformación del sector en la actualidad.

La Región Atlántica como región periférica

Con la expansión del mundo europeo y la implantación del sistema colonial, en Costa Rica se van a producir profundas transformaciones en las formas de organización de la vida social. El espacio va a ser valorado por los colonizadores españoles de manera diferente a los usos y actividades que realizaban los indígenas. Se eligen nuevos lugares para el asentamiento de la población y, sobre todo, se destruyen las bases organizativas de las culturas autóctonas. Las bases de asentamiento se reducen a algunos asentamientos temporarios en la costa y a núcleos de poblamiento permanentes en la ciudad de Cartago y el Valle Central. El sistema de comunicaciones entre los territorios de la Capitanía General de Guatemala era deficiente. Toda la fachada caribe del istmo centroamericano quedó al margen de la dominación real y, mal comunicado con las capitales provinciales, permitió la recomposición de las formas de vida indígenas, el establecimiento de piratas y corsarios, y el asentamiento de lugares bajo la soberanía de otros imperios coloniales.

Los asentamientos españoles en la costa caribe fueron efímeros y no se formaron asentamientos coloniales permanentes. Pese a los esfuerzos de los hacendados cartagineses de mantener poblada el área de Matina, incurriendo para ello en métodos represivos como el traslado forzoso de indígenas de Talamanca, las plantaciones cacaoteras de Matina decayeron como consecuencia de las incursiones de los piratas ingleses y de los zambos, mosquitos que hostigaron continuamente a los plantadores. Con el declive de las plantaciones cacaoteras de los primeros años del siglo XIX, los núcleos poblados de la región se reducen de nuevo a los asentamientos indígenas de Talamanca, y a algunos ranchos de negros e indios ladinizados que permanecieron en el área de Matina.

Durante el largo período colonial, las diferentes porciones del territorio costarricense funcionaron como unidades independientes, ligadas

a la capital provincial sólo por vínculos administrativos y eclesiásticos. Durante los siglos XVI y XVII, la corona española buscó implantar una actividad económica que rompiera el aislamiento en que había caído la provincia de Costa Rica. A mediados del siglo XVII, se le adjudicó a la provincia de Costa Rica el monopolio de la producción del tabaco. Con la implantación del cultivo del tabaco y la comercialización del mismo en el territorio de la Capitanía General de Guatemala, se darán los primeros hechos económicos diferenciadores del espacio en el interior de la sociedad costarricense.

Al establecerse la Factoría de Tabacos en la Villa de la Boca del Monte, actual San José, este centro poblado adquiere primacía en la economía colonial, en detrimento de Cartago, la capital colonial. Así, a finales del siglo XVIII y principios del XIX, hay una diferenciación territorial entre Cartago, base del dominio colonial, y San José, centro de la actividad productiva más importante de la provincia. Mas ni el tabaco en San José, ni el cacao en Matina, lograron convertirse en actividades que articularan el territorio costarricense.

Cartago fue una capital provincial incapaz de articular territorialmente el espacio costarricense; el *hinterland* de la capital colonial era sumamente reducido y se circunscribía a su entorno más inmediato. Sin una base productiva sólida, el excedente productivo colonial fue canalizado por una burocracia colonial hispanizante. Esto favoreció poco los procesos de diferenciación de espacio y produjo una sociedad donde los intercambios de bienes y servicios fueron relativamente escasos. De ahí que la transformación del paisaje natural en un paisaje social fuera incipiente, y, desde este punto de vista, la diferenciación de regiones fue más bien un hecho natural que social.

Con el advenimiento de la independencia política de España, el panorama económico y social heredado del mundo colonial poco a poco comienza a cambiar. La naciente República de Costa Rica mostraba aún un fuerte peso de cuatro siglos de vida colonial. Todavía reinaba el aislamiento económico de los ejes de circulación de las corrientes mundiales.

El Café como agente estructurador del proceso de regionalización

El proceso de regionalización no puede ser entendido únicamente desde una óptica local, sino que se hace imprescindible recurrir al contexto de la economía mundial. Fue tan sólo en la medida que Costa Rica encontró un producto que articulara su espacio y su economía al mercado mundial cuando los procesos diferenciadores del espacio cobran impulso.

Entre 1830 y 1840 la agricultura del café irrumpe como actividad alrededor de la cual se va a transformar el espacio y, con él, la vida económica y social del país. Con el cultivo del café van a establecerse los primeros patrones de diferenciación espacial y emerge la "Meseta

Central” como la región agrícola donde se va a cultivar el café en forma comercial⁵.

Después de la década de 1830, la necesidad de comercializar el café en el mercado internacional impone la tarea de construir vías de comunicación más expeditas hacia las costas, donde se van a localizar los puertos de exportación. Como la Meseta Central ocupa una posición bastante central con respecto a las costas en ambos océanos, desde el principio la principal preocupación del grupo cafetalero fue la de construir vías de comunicación entre la Meseta y los puertos de exportación.

La construcción de caminos en dirección a la costa caribe y a la costa en el Océano Pacífico permitirán la colonización de las tierras situadas a lo largo de las rutas que se abrieron para el transporte del café. Con ello se amplió la frontera agrícola allende la Meseta. Las primeras áreas que fueron incorporadas activamente al movimiento colonizador fueron las tierras aledañas al llamado “camino de carretas”, que conectaba la Meseta con el puerto de Puntarenas en el Océano Pacífico. Posteriormente, entre 1870 y 1890, el movimiento de colonización se dirigió hacia la costa caribe, esta vez inducido por la construcción del ferrocarril que conectaría la Meseta Central con el puerto de Limón en la costa caribe.

Entre 1870 y 1890 se dan dos hechos cuyos efectos van a profundizar el proceso de regionalización: la construcción del ferrocarril al Atlántico y la instalación de la plantación bananera. La creciente demanda en los mercados europeos y norteamericano de la producción cafetalera hizo viable el proyecto de construcción de un ferrocarril que vinculara el Valle Central con las tierras bajas de la costa caribe, hecho que modificará el curso de la historia regional. Aparejada al ferrocarril se instalará en la región la agricultura del banano, bajo la forma de plantación.

El ferrocarril y el enclave bananero produjeron una estructura agraria típica de las economías de plantación, donde los ciclos de producción van a estar determinados por las pulsaciones del mercado internacional más que por los requerimientos del mercado regional y nacional.

El desarrollo de la plantación bananera: 1871-1934

El *boom* del café a finales del siglo XIX trajo consigo la necesidad de abrir una ruta que comunicara la Meseta Central con la costa caribe. En 1871, el gobierno autorizó el establecimiento de una compañía ferrocarrilera financiada con capital foráneo. La construcción del ferrocarril enfrentó una serie de dificultades, tanto físicas como financieras, y fue eventualmente terminada bajo la dirección de Minor Keith, un empresario norteamericano, quien se convirtió en una figura clave en el financiamiento y construcción del ferrocarril y de la plantación bananera de Costa Rica.

La plantación bananera fue un instrumento de colonización agrícola y significó, a su vez, la oportunidad de introducir formas y estilos de trabajo desconocidos en el país. El gobierno se mantuvo completamente al margen, y la legislación laboral que regía en el país no se aplicó en la región. La plantación bananera dominó la base socioeconómica de la región y determinó su organización espacial. La plantación bananera siguió el trazado de la línea del ferrocarril. El cultivo del banano fue plantado en un principio con la finalidad de proveer una carga adicional para el ferrocarril, y para complementar el ingreso de los trabajadores. La situación cambió drásticamente con el contrato Soto-Keith de 1884 y la formación de la compañía multinacional U.F.CO. en 1899.

Una vez establecido el monopolio sobre la actividad bananera, la U.F.CO. fortaleció su poder sobre todas las esferas de acción en la Región Atlántica. Estableció su propio ferrocarril y arrendaba el ferrocarril de Costa Rica, a través de una subsidiaria, The Yorken Railway Company. El monopolio de la U.F.CO. fue tal que se convirtió en un Estado dentro de otro Estado. Se apropió de grandes extensiones de tierra, controló sectores claves de la economía regional, mercado y comercio, y determinó el consumo de importaciones y los patrones de producción.

El desarrollo de la industria bananera produjo un desequilibrio sectorial y regional. En parte, fueron estos desequilibrios la esencia de la economía costarricense y ellos fueron producidos durante las plantaciones de U.F.CO. y, como resultado de las características de estas plantaciones, se produjo el aislamiento del sector del resto de Costa Rica y la disminución de la influencia gubernamental sobre él. Este es el proceso del *Associated Depended Development*⁶, y la U.F.CO. es la fuerza movilizadora del desarrollo sectorial de la región, si bien este sentido del desarrollo no beneficia a Costa Rica, la república.

La plantación bananera: un paisaje cultural heterogéneo

Las oportunidades de empleo en el ferrocarril y en las plantaciones bananeras atrajeron a una población de múltiples nacionalidades. Una vez terminado el canal de Panamá en 1913, la U.F.CO. trajo muchos trabajadores jamaquinos a sus operaciones bananeras. Ellos tenían experiencia trabajando en climas húmedos y cálidos y presentaban una gran resistencia a las llamadas enfermedades tropicales. Estos grupos de inmigrantes establecieron pequeñas comunidades a lo largo del ferrocarril, trabajaban sus propios terrenos con cultivos como banano y cacao, o trabajaban también en las plantaciones de la compañía. En muchas de sus comunidades prevaleció la cultura autóctona, sus costumbres y la lengua inglesa. La Región Atlántica llegó a considerarse como una reserva jamaquina y del Caribe insular.

En las regiones donde la U.F.CO. estableció el enclave bananero, el paisaje social y humano se caracterizó por la heterogeneidad étnica

y cultural y, como lo expresará un autor: "...Una jungla social en la cual nacionalidades ampliamente divergentes, razas, clases sociales e intereses económicos estaban entrelazados de manera confusa..."⁷.

En los años '20, la actividad bananera continuaba atrayendo nuevos inmigrantes. Muchos de estos recién llegados eran mestizos que se opondrían al grupo de los afrocaribeños. Después de 1920 se debilitó mucho el poblamiento proveniente del Caribe y cobra fuerza el grupo de trabajadores hispanolatinos. Este paisaje de heterogeneidad étnica y cultural generó algunos roces inter-grupales, que a la postre socavarían las bases de solidaridad regional y afectarían las formas de convivencia regional. Incluso se llegó al extremo de que los negros, aun aquéllos nacidos en Costa Rica, fueron definidos como extranjeros⁸. Otras medidas que afectaron a los inmigrantes del Caribe insular fueron inducidas por el Congreso de Costa Rica, que exigió que al menos el 60% de los empleados tenían que ser costarricenses, medida ésta que implicaba la discriminación en favor de los blancos. Los trabajadores negros comenzaron a verse afectados, sobre todo en cuanto a sus posibilidades de mejorar y ascender en la jerarquía y, especialmente, en los salarios percibidos⁹.

Con el traslado de los cultivos de banano y palma africana de un lado a otro, los trabajadores se veían obligados a movilizarse constantemente, estableciendo nuevas comunidades, a la vez que se desmantelaban los viejos poblados. De ese modo, la vida era transitoria y los arranques de violencia, frecuentes.

Cuadro sinóptico del patrón de ocupación espacial implantado por la U.F.CO. en la Región Atlántica

La combinación ferrocarril-producción bananera fue el pilar en el que descansó la estructura productiva regional en tiempos de la U.F.CO.

1- La red de ferrocarriles estaba trazada en función de la organización espacial de la industria bananera.

2- La mayoría de las tierras fértiles fueron utilizadas para las plantaciones bananeras, apropiadas por la U.F.CO. y algunos productores privados.

3- El desarrollo de la ciudad portuaria de Limón la llevó a ser el principal centro urbano y sede de las operaciones de la compañía, centralizando las funciones más importantes.

4- En la ciudad de Limón la compañía impuso un sistema jerarquizado de ocupación espacial que descansaba en la estratificación de clases según el grado de inserción dentro de la división técnica y social del trabajo que había impuesto la compañía.

5- La compañía también propició la existencia de una mano de obra que actuaba como ejército de reserva laboral. Se trataba de grupos de campesinos independientes que se dedicaban a la pro-

ducción de granos básicos y, en época de fuerte demanda de empleo, trabajaban en las plantaciones por un jornal.

6- Pluralidad cultural. La combinación ferrocarril - producción bananera atrajo una población de diferentes culturas y de diferentes grupos étnicos, principalmente negros provenientes del Caribe insular y también asiáticos.

7- La concentración del poder político y económico en manos de la compañía no sólo se expresó en el dominio absoluto que ésta ejerció en la región, sino también en el alto grado de influencia que tenía ante el gobierno central.

El declive de la plantación bananera en la Región Atlántica

Las explotaciones bananeras en la Región Atlántica comenzaron a declinar a mediados de la década del 20 de este siglo.

Las causas inmediatas de la merma en las exportaciones fueron la enfermedad de Panamá y el agotamiento del suelo. Ante la baja de productividad, la estrategia de la compañía fue mantener su monopolio mediante el incremento de las compras de la producción bananera a los cultivadores privados. De esta manera se les trasladaba a los empresarios nacionales el peso de las ganancias decrecientes y el alza de los costos de producción. En 1929 la compañía compró el 75% de sus exportaciones de banano a plantadores independientes de la región.

Durante la década 1917-1927, el promedio de las exportaciones fue de 8.000.000 de racimos; en 1932 fue de 4.313.379. Ante la reducción del número de racimos exportados, las medidas económicas fueron drásticas y de gran severidad para los habitantes de la región. La compañía limitó sus inversiones en la región y redujo sustancialmente el área bajo cultivo del banano (Cuadro No.1).

Cuadro No.1. Area de cultivo de banano en la región
1913-1934

AÑO	ACRES
1913	47.723
1915	30.000
1921	20.000
1925	15.000
1929	12.827
1933	4.609
1934	3.888

Fuente: Kepner, 1969: 64
Kepner y Joothill, 1935: 52

Las limitadas operaciones de la compañía sumieron a la región en una profunda crisis a partir de la década de los treinta, momento en el que se acentuó la reducción de las operaciones de la compañía. Indudablemente, la ciudad de Limón se vió fuertemente afectada; con el desempleo, el espectro de la miseria recorría las calles de la ciudad y se convertía en el huésped de muchas familias. No había dinero para comprar ni para cancelar deudas. A tal extremo se agudizó la escasez de circulante, que los comerciantes de Limón plantearon ante la Municipalidad la posibilidad de cancelar sus obligaciones por concepto de impuesto, en abonos. Existen testimonios esclarecedores sobre la miseria y la falta de circulante que afectaba a la población: "Conocí en Limón comerciantes con unas existencias de capital de entre los 50.000 y 100.000 colones, que no vendían el equivalente a 20 colones diarios". Esta situación de empobrecimiento afectó al capital comercial, artesanos y pequeños industriales¹⁰.

Los factores que influyeron para que la floreciente economía regional entrara en crisis fueron varios. En primer término, factores ecológicos que, debido al mal tratamiento y al poco conocimiento del medio tropical húmedo, dieron lugar al desarrollo de una enfermedad en la planta del banano llamada "mal de Panamá". Por otra parte, la oposición frontal de los trabajadores, organizados en sindicatos, ante las formas autoritarias y discriminatorias de gestión bajo las que operaba la U.F.CO.

En el año 1930, como resultado de la gran depresión mundial y la consecuente caída de los precios internacionales del banano, la U.F.CO. cambió su política con respecto a las compañías privadas. Se redujeron los precios de compra; así, por ejemplo, de 0,60 centavos de dólar en 1930, el precio de compra de la fruta se redujo a 0,16 centavos en 1932. Además, la proporción de la fruta rechazada, que era de un 9% en 1920, aumentó a un 50% y aún más a principios de 1930. Todas estas medidas terminaron por arruinar a los productores privados y generalizaron la crisis económica en toda la región. El despido de miles de trabajadores, el descenso en los salarios y la contracción de las actividades productivas condujeron a la huelga de trabajadores, organizada por la Unión de Trabajadores. Esta huelga desembocó en negociaciones entre la U.F.CO. y los empresarios privados.

En 1934 estalló una huelga de trabajadores de la U.F.CO. que paralizó toda actividad en la región. Esta huelga, que se prolongó por varias semanas, dió paso a que la U.F.CO. negociara con el gobierno un nuevo convenio bananero. El resultado fueron nuevos contratos con la compañía, lo que llevó a un incremento en los precios del banano. Pero aquellos contratos eran válidos solamente para aquellos productores con títulos de propiedad sobre la tierra que cultivaban. La mayoría de los negros eran arrendatarios o precaristas de sus fincas, y fueron excluidos de los términos de los nuevos contratos. Junto a este nuevo contrato se firmó una ley que posibilitó el traslado de la U.F.CO. a la costa del Pacífico.

Al partir hacia el litoral Pacífico, Quepos y Parrita, la herencia que

dejó la U.F.CO. en la Región Atlántica, constituyeron un panorama sombrío, donde el desempleo y la miseria se convirtieron en vivencias cotidianas para los miles de trabajadores que permanecieron en la región. Los inmigrantes procedentes del Caribe insular fueron particularmente afectados por algunas medidas discriminatorias que prohibían su libertad de movimiento y los confinaban a permanecer en el litoral caribe. Otros muchos habitantes de la región siguen las huellas de la U.F.CO., mientras que los trabajadores que por disposiciones de los contratos bananeros no pudieron movilizarse - los afrocaribeños - optaron por invadir las tierras que la U.F.CO. abandonaba y van a reciclarse en la producción cacaotera y algunos otros productos para su subsistencia.

La Región Atlántica se convirtió luego en una región expulsora de población. El abandono de la población trajo como consecuencia el estrangulamiento del único mercado de empleo para la población regional. La respuesta de la población ante esta situación de crisis en el empleo fue el abandono de la región. Las corrientes emigratorias afectaron con particular vigor al grupo de inmigrantes de origen afrocaribeño, de forma que, entre 1934 y 1955, gran parte de la población negra de la región va a emprender la migración de retorno al Caribe insular. Algunos grupos de migrantes se dirigen a los EE.UU.

Después de 1940, el movimiento de colonización agrícola de los pobladores del Valle Central y del Guanacaste fortalece su presencia y su número en la región. Muchos de estos movimientos de colonización agrícola se instalarían en las tierras abandonadas por la U.F.CO. y en las áreas de frontera agrícola.

La búsqueda de un cultivo alternativo al banano: 1934-1950

Entre 1934 y 1950, la economía de la región se vió reducida prácticamente a una de subsistencia. A lo largo de todos estos años, la misma U.F.CO. y grupos de productores nacionales realizaron intentos para encontrar un cultivo sustitutivo de la plantación bananera. Entre 1940-1945, como consecuencia del desarrollo de la Segunda Guerra Mundial en el Viejo Mundo, la U.F.CO. decide poner nuevamente en producción algunas tierras que posee en la costa Atlántica. A través de lo que se llamó los "proyectos asociados de guerra", se inició el cultivo del caucho y abacá. Durante la Guerra Mundial se interrumpe el abastecimiento de abacá desde las Filipinas en el mercado de EE.UU. y el gobierno de ese país negocia con la U.F.CO. para que la fibra se produzca en la costa caribe de Costa Rica. Ya para 1943 el área cultivada alcanzó 4.700 has. Estas plantaciones estuvieron localizadas en Bataan y Monteverde, y se complementaron con maíz y otros pequeños cultivos desarrollados en pequeñas fincas. Con la finalización de la guerra, la actividad decayó y las plantaciones de abacá fueron abandonadas completamente durante la década de 1950¹¹.

La producción de cacao fue otro de los productos a través de los cuales la U.F.CO. intentó explotar sus tierras en la costa Atlántica. Debe recordarse que en la región existía una larga tradición de agricultura del cacao, que constituía un cultivo ancestral de la población indígena. La U.F.CO., durante los años de esplendor de la plantación bananera, siempre mantuvo fincas cultivadas con cacao, pero por supuesto éste era un cultivo secundario. El cacao, que en 1930 ni siquiera había recompensado los costos de producción, se convirtió en el producto agrícola de exportación más importante de la región. Sin embargo, no toda la población pudo reciclarse en esta actividad.

El tipo de finca predominante era la pequeña propiedad, muchas de ellas en manos de afrocaribeños y con medios técnicos de producción muy limitados. La mayoría de los productores no poseía títulos de propiedad, lo cual les impedía acceder al sistema de créditos. Después de 1940 se intensificó la siembra de cacao en la región, de forma tal que durante el período 1940-1960 el cacao fue el primer producto de exportación. Sin embargo, ninguno de los cultivos desarrollados entre 1934 y 1955 va a lograr mantener la mano de obra *in situ*. Estos cultivos alternativos no alcanzaron la magnitud de producción y organización que conoció la actividad bananera.

En síntesis, se puede afirmar que la región experimentó una aguda recesión, de la que no se recuperó sino hasta hace dos décadas, cuando se reinstaló la plantación bananera¹². Quizás uno de los efectos más tangibles de la crisis regional 1934-1955 fue el acelerado deterioro de la infraestructura urbana de la ciudad de Limón: partes importantes de la ciudad se convirtieron en ruinas. La escasez de fondos municipales, unida al deterioro de la economía familiar, produjeron un paisaje urbano donde el abandono y la pobreza eran el *modus vivendi* de la población.

Este período representa, quizás, el punto máximo del proceso de desintegración. El quiebre de la industria del banano, que es el motor principal del desarrollo regional atlántico, trajo los fenómenos dolorosos de la cesantía y del desmoronamiento de los marcos sociales. Con el paso a la agricultura de subsistencia, el sector llegó al fin de la crisis, desde el punto de vista económico y social.

Las políticas de integración económica y política hacia la Región Atlántica: 1950-1987

Desde 1950, la economía regional ha tendido a ser integrada a la economía nacional. A pesar de los esfuerzos hacia la diversificación, la economía regional aún se encuentra marcada por la modernización e intensificación del sector exportador bananero y sus servicios complementarios. La política gubernamental, para reactivar la actividad bananera, consistió en dar incentivos a las compañías bananeras bajo la forma de concesiones de impuesto, asumiendo a la vez, las cargas

sociales generales (infraestructura, caminos, educación, utilidades públicas, etc.). Entonces, ya que el dinero suficiente para los gastos sociales generales no vendría solamente de los ingresos del gobierno, se tomaron medidas para incrementar el impuesto, mejorando los términos de la exportación bananera y asegurando subvenciones y préstamos desde el extranjero.

Con esta estrategia se esperaba que, en un período corto de tiempo, la típica economía bananera de la región se convirtiera en el motor de un rápido y sustancial mejoramiento del standard de vida regional. A largo plazo, se esperaba que los empresarios de origen local, o por lo menos instalados en la región, reemplazarían al gobierno. Por otra parte, la estrategia gubernamental consistía en incrementar el ahorro local y la instalación de tecnologías agrícolas apropiadas, a fin de lograr la diversificación agrícola y una mayor capacidad productiva de los agricultores locales.

El desarrollo de la producción bananera se vería acompañado por una participación activa de los productores en la comercialización del producto y el ahorro regional sería canalizado para diversificar la economía, estimulando la industrialización. Las políticas públicas favorecerían la canalización de los recursos económicos hacia los sectores más avanzados (infraestructura y banano) a expensas de los pequeños agricultores y comerciantes. Al mismo tiempo, el Estado buscó transferir el centro de decisiones desde el extranjero hacia Costa Rica. Estas medidas se complementaron con la nacionalización del ferrocarril y del puerto de Limón, la construcción de una nueva carretera, la compra de las plantaciones bananeras de la U.F.CO. y la United Brand Company, e incrementando el impuesto de exportación del banano.

La estrategia que se proponían las políticas públicas en el contexto regional después de 1950 consistía en quebrar el monopolio del capital transnacional en la actividad bananera, fomentando una mayor diversificación agrícola de la región.

El Estado, aspirando a librarse de las consecuencias del dominio de los intereses extranjeros en esta región e imponer el criterio del interés nacional postulando una nueva visión del desarrollo regional, ha buscado articular durante las últimas cuatro décadas tres componentes: 1) la continuación del viejo modelo de desarrollo basado en el sector primario - exportador, cuya expresión regional fue la plantación bananera; 2) una alta proporción de empleo en el sector público; 3) un patrón para la organización territorial de la economía de la región (concentración de las actividades económicas sobre el eje Limón-Siquirres-Guapiles).

Sin embargo, esta propuesta de desarrollo regional para lo que podríamos llamar la reintegración nacional que se ha venido implementando en las últimas décadas no se planteó el problema principal, a saber, el legado de la U.F.CO. Esto significaba imponer un modelo de desarrollo regional que requiere una gran capacidad empresarial en una región donde precisamente no existía esta capacidad. Por

esta razón, este esquema de desarrollo encontró pocos interlocutores locales que hayan procurado irradiar los beneficios productivos al contexto regional. En este sentido, el proyecto de nacionalización bananero y de la infraestructura regional ha favorecido y fortalecido el poder económico y político de la burguesía capitalina, en detrimento de los grupos sociales de expresión regional. Además, ha posibilitado una ingerencia muy alta del Estado en la vida regional.

Esta política amenaza las posibilidades de organización regional y fortalece la dependencia en los centros de decisión instalados en la capital. Desde el punto de vista regional, ha favorecido una actitud muy paternalista por parte de la población, la cual espera que el Estado resuelva todos los problemas de la región. Esto ha traído una actitud de enfrentamiento latente entre las oficinas públicas y la población, principalmente en la ciudad de Limón. Por otra parte, el modelo de desarrollo regional ha favorecido la concentración de actividades en la ciudad de Limón y esto ha generado una cierta tensión en la vida política intra-regional.

El nuevo modelo de desarrollo regional ha fomentado la dependencia en el centro de decisiones de la ciudad de San José. En cuanto al espacio regional, esta relación de dominación se expresa en una débil integración territorial de los diferentes lugares que conforman la región, quedando importantes sectores de la población al margen de las actividades económicas claves de la misma. De igual manera, las decisiones en materias políticas que se aplican en la región son producto de la imposición de los llamados intereses nacionales por encima de los regionales.

El funcionamiento de la estructura productiva regional: 1980-1987

A) *El sector agrícola.* Dentro de un territorio de 9.754,96 Km²., la Región Atlántica tenía una fuerza laboral de 46.000 trabajadores, de los cuales, aproximadamente el 45% se encontraba ligado a la agricultura, el 28% en servicios, el 19% en comercio y un 11% en industria y construcción (Dirección General Estadística y Censos: 1984). La región posee un total de 978.000 has., de las cuales escasamente el 33,4% fue utilizado como tierra agrícola en 1984. La distribución de la tierra es desigual. El 60% de las fincas está en manos de un 3,4% de todos los propietarios, en tanto el 87% de los propietarios ocupa el 23% de la superficie restante.

La estructura productiva regional presenta dos matices bien diferenciados en cuanto a los sistemas agrícolas. Así, mientras buena parte de las tierras están ligadas al sistema de plantación, una proporción alta de otros cultivos se encuentra en fincas pequeñas y medianas.

El rasgo más sobresaliente del sector agrícola de la región es la subutilización de la superficie agrícola disponible. Mientras el 28% del

total de tierras es clasificado como fincas, sólo el 18% de ellas está dedicado al cultivo de productos; un 25% está dedicado al pasto, un 37,5% al bosque y el 18,7% a barbecho¹³. Se ha estimado que entre un 70 y un 80% de las familias campesinas de la región no posee títulos legales de la tierra que trabaja.

Los cultivos más importantes de la región son banano, plátano, cacao, maíz, arroz y coco (Cuadro No.2).

Cuadro No.2. Valor de la producción
de los cultivos principales (1984)

	Hectáreas	Ha.	(%)Valor	(%)
Banano	20.958	2,1	81,0	
Plátano	11.850	0,9	7,9	
Cacao	10.000	1,2	5,9	
Maíz	12.500	1,3	2,8	

Fuente: Mideplan, 1984

Otros géneros de producción en el sector agrícola, además de los principales productos de exportación, también experimentaron dificultades. Los pequeños productores de cultivos alimenticios para el consumo local han atestiguado la reducción del mercado interno y la restricción del ingreso. Esto es atribuido a la reducción del poder adquisitivo de los consumidores debido a la extensión del desempleo local y a la dependencia en alimentos importados. La región está lejos de ser autosuficiente en la producción de alimentos para satisfacer las necesidades locales.

La agricultura de la región ha manifestado un estancamiento en lo que va de la década del 80, y la evolución reciente de producción de los cultivos más importantes - banano y cacao - pone en evidencia el deterioro de la estructura productiva regional. El banano, y en particular el cacao, mostraron una tendencia al descenso. Este proceso ha sido acelerado por la reciente baja internacional en el precio de ambos productos. A escala regional, hay que agregar que el alza continua en los costos dificulta la producción. En el caso particular del cacao, se ha dado un serio deterioro de las capacidades físicas de producción de los arbustos de la región debido a la enfermedad de la monilia. Las dificultades relacionadas con la tenencia de la tierra, el fenómeno del precarismo y la concentración de tierra en pocas manos, además de su subutilización, han contribuido a la aguda crisis que experimenta la región.

Las actuales políticas agrarias pretenden sentar las bases para nuevas actividades en el desarrollo rural, mas las medidas en procura

de una reforma agraria de corte regional sólo se han tomado muy parcialmente. Si bien es cierto que se han dado títulos de tierra a miles de agricultores, no se ha atacado el problema de la comercialización, almacenamiento y asistencia técnica y acrediticia a los productores y otros servicios de apoyo. Todos estos factores son vitales para el desarrollo de un sector agrícola viable que pueda contribuir con el abastecimiento de alimentos al mercado regional y nacional, y asimismo diversificar la estructura de las exportaciones en la región, generando, así, más empleo productivo.

B) *El sector industrial.* La industrialización siempre ha sido complementaria de la producción bananera. Las industrias más importantes de la región son cartoneras (para empacar banano), la refinería de petróleo, industrias intermediarias, materiales de construcción y bienes de consumo, además de pequeños talleres artesanales dedicados a la producción de muebles, ropas y otros productos de consumo local.

El énfasis en las empresas de capital intensivo por un lado, y la gran dependencia en las importaciones, por otro, colocó a los pequeños productores en una posición económica inferior y redujo la capacidad de absorción de trabajo en las industrias manufactureras y extractivas. Aparte de la refinería, las plantas de cartón y la embotelladora Coca-Cola, la regla es la industria a pequeña escala, con una tecnología relativamente simple y un pobre funcionamiento (Cuadro No.3).

Cuadro No.3. Distribución de las compañías, valor y empleo en organizaciones manufactureras

Industrias	Compañías	Valor (%)	Empleo (No.)	%
Procesamiento de alimentos y bebidas	30	21	320	34
Textiles y ropa	2		4	1
Muebles y productos de madera	24	10	193	15
Pulpa, papel, imprenta y publicaciones	4	63	367	40
Maquinaria y maqu. eléctrica	15	3	52	6
Productos minerales no metálicos	6	2	37	4
Misceláneos	2	4	5	2
Total	83	100	928	100

Fuente: Mideplan, 1984

C) *El sector público.* Entre 1970-1987, el esquema de desarrollo regional seguido por el Estado costarricense ha consistido en lo que se podría denominar la estatización de la economía regional. Efectivamente, la expansión del sector público cobró fuerza a principios de los años '60 y se consolidó durante los '70, con la nacionalización del ferrocarril y de las instalaciones portuarias. Muchos de los gastos del gobierno se utilizaron en la construcción de infraestructura.

A pesar de la expansión del sector público y de la diversificación económica, existe todavía una fuerte tendencia hacia las industrias de capital intensivo, concentrándose en el sector exportador y en el desarrollo de la infraestructura que beneficia principalmente a la industria bananera y a los centros de poder situados en la Región Metropolitana del país. El patrón de distribución de los recursos y la industrialización no han sido suficientes para suministrar una amplia base de oportunidades de empleo. Dada la inflexible estructura de la economía regional, existe un crecimiento visible del desempleo y el subempleo: 7,5 y 30% respectivamente en 1987. En la ciudad de Limón, aproximadamente el 80% de la fuerza de trabajo está empleada en el sector público (principalmente en el puerto, ferrocarril y refinería de petróleo). Las políticas de centralización llevadas a cabo por el gobierno desde 1960 han fortalecido enormemente el empleo público, y en la actualidad se puede afirmar que el Estado es el principal empleador en la ciudad de Limón.

Los ingresos de JAPDEVA, que provienen esencialmente del puerto, se han invertido en obras de la región, aunque el alcance de estos proyectos ha sido muy limitado. Se puede considerar que muchos proyectos han quedado en su fase experimental y no han tenido los efectos esperados en el desarrollo socio-económico de la región. Por otra parte, si bien es cierto que en los últimos años la región ha sido favorecida con la modernización de la infraestructura portuaria, muchos de los beneficios obtenidos y generados en la región se fugan de ella vía impuestos. Así, por ejemplo, en 1983 el gobierno decretó un impuesto a los servicios de puerto, cortando de esta forma el 80% del presupuesto de JAPDEVA. La succión de los recursos regionales se puede demostrar fácilmente: en 1984, de un total de exportaciones de 180.663.350 colones, los ingresos del gobierno por impuestos a la región llegaban a 30.145.000 millones de colones.

La intervención del sistema centralizado ha estimulado poco la iniciativa local y en muchas ocasiones el gobierno no estaba suficientemente informado acerca de las necesidades locales. Los esfuerzos por mejorar la infraestructura pública, aunque vigorosos y de gran utilidad en cuanto a la modernización de buena parte de la región, no alcanzan a satisfacer las aspiraciones locales, y las huelgas y la paralización de las actividades portuarias y de los circuitos económicos más enlazados con la economía nacional han sido usados en múltiples ocasiones como instrumentos disuasivos para enfrentarse al poder central.

Conclusión

El desarrollo socio-económico de la Región Atlántica se centró en la industria bananera. Esta exportación base influyó significativamente sobre el carácter de las comunidades rurales, el patrón de urbanización, la distribución de la población, las industrias subsidiarias y la naturaleza política y social de la región.

La compañía bananera presentó un sistema integrado y la U.F.CO. se convirtió en una "institución total" a nivel regional. Estableció sus plantaciones bajo una situación de recursos abiertos donde existían muchas tierras y sobre ellas se desarrollaron nuevos métodos de producción y organización. La región desplegó las características distintivas de los sistemas de plantación: en esencia, las relaciones sociales y económicas de explotación, dependencia, segregación social y sub-empleo. El marcado dominio ejercido por la U.F.CO. creó una economía promovida externamente, un sistema político subordinado y un poder personal, arbitrario y omnipotente, el cual siempre se vió acompañado de la insurgencia cultural, con secuela de protestas por la discriminación étnica, ejercida principalmente contra los trabajadores inmigrantes.

La región era una unidad contenida en sí misma; sus primeros enlaces externos fueron casi exclusivos con la firma madre. La capacidad de la actividad bananera para provocar la industrialización posterior fue limitada, tal como lo fue el enlace entre la actividad bananera y sus posibles derivados. Las únicas industrias establecidas en la región fueron aquéllas que eran indispensables para preparar el banano hacia el mercado mundial. Otras actividades económicas independientes de la producción bananera permanecieron al margen. Esta relación parecía ser dominante aun después de la nacionalización del puerto y del ferrocarril en los años '70.

En síntesis, la economía regional ha quedado marcada profundamente por el peso que ejerció la economía de plantación y esto se ha convertido en un obstáculo estructural al desarrollo regional. Mencionaremos algunos de los aspectos sobre los que este pasado se marca crudamente, sin el ánimo de agotarlos todos:

1. La capacidad empresarial y las posibilidades de formación de una burguesía de expresión regional se vieron imposibilitadas por la temprana especialización de la fuerza de trabajo y el sistema de organización vertical que se instauró en tiempos de la U.F.CO.

2. La desviación en el uso de la tierra y el trabajo hacia un monocultivo de tipo plantación limitan la expansión de otras actividades agrícolas y obstaculizan la producción de bienes intermedios, en la medida que esto significaría una reducción en las ganancias que podría generar el sector bananero. De esta forma, el trabajo y la tierra se convierten en factores económicos altamente especializados.

3. *Los problemas de tenencia de la tierra, principalmente el precarismo ilegal y cuasi legal a gran escala.*

4. *La expansión del sector público y en particular la burocracia del gobierno. Este sector es responsable de la implementación de los bienes de desarrollo que se iniciaron en la Meseta Central, los cuales no concuerdan necesariamente con las necesidades regionales.*

5. *La dependencia en el salario más que en los ingresos de las propiedades locales, limitadas y de tamaño excedente, lo que reduce las oportunidades de inversiones locales.*

6. *El énfasis en la infraestructura (puerto, carreteras, ferrocarril moderno) que representa capital intensivo y beneficia principalmente a la industria bananera y a la Meseta Central, más que a la promoción de la transformación económica regional.*

7. *La estructura inherente de la demanda favorece la importación más que la producción local.*

A partir de 1950, la economía regional ha recibido beneficios importantes, entre los que se puede mencionar la nacionalización del puerto y el ferrocarril. No obstante, la distribución de los recursos continúa inclinada hacia los requerimientos de la industria bananera, aunque la economía nacional carece del capital, "espíritu empresarial" y la experiencia en el mercado internacional para reorganizar a ésta. Por consiguiente, el efecto es la renovación de los enlaces con el centro de decisiones, donde se generan las políticas regionales en los campos de inversiones y de desarrollo industrial. La dependencia en los centros de poder localizados en la Región Metropolitana debe ser vista como una consecuencia de las tendencias estructurales, las que se eternizan a través del funcionamiento del marco institucional y de las políticas públicas.

Las formas dentro de las cuales las relaciones de dependencia se expresan, han sido modificadas. En la práctica, el gobierno reemplazó a la compañía al controlar el componente transporte y la dotación de infraestructura y servicios. Pero los ingresos acumulados por el gobierno central, a través de los impuestos y la apropiación parcial, benefician muy poco a la región. Este esquema de funcionamiento de la economía regional está circunscrito en el modelo de desarrollo, cuyo *modus operandi* consiste en guiar los beneficios del desarrollo económico a un área, profundizando el proceso de diferenciación regional y haciendo cada vez más tangibles los desbalances regionales. Este modelo de acumulación revierte muchas veces las buenas intenciones de las políticas públicas. En el caso concreto de la Región Atlántica, el proceso de diversificación iniciado por el gobierno no pudo desarticular la inercia operante en la lógica interna predominante en la política regional.

El precio social y económico que pagó Costa Rica está enlazado a los problemas de desarrollo del sector atlántico y la reintegración de

él al país. La herencia de la U.F.CO. trajo la polarización de este sector con respecto a las demás regiones. En estos momentos el gobierno trata de luchar contra esta situación, pero se encuentra en un dilema en absoluto fácil: la acción exigida de él no sólo contradice los intereses políticos, económicos y sociales inmediatos en el manejo de la política interna, sino que también enfrenta problemas reales en la realización de la integración - cierto rechazo por parte de los habitantes del sector a los procesos de modernización y la necesidad de asignación de recursos para conseguir paralelamente objetivos económicos y sociales. En la situación económica de Costa Rica no se vierten al sector atlántico recursos especiales y el proceso de reintegración es lento e insuficiente.

NOTAS

¹ Proyecto de Investigación de la Región Atlántica de Costa Rica realizado durante 1985 y 1987 por The Truman Institute for the Study of Peace, Universidad Hebrea de Jerusalén, en cooperación con la Universidad de Costa Rica. Los autores agradecen al Dr. Eddy Kaufman, director del Instituto, y al Profesor Eric Cohen, director de investigaciones sobre Costa Rica, toda su ayuda y aliento.

² Sobre la dinámica de cambio del sector hacia una "economía de enclave", ver G. Carvajal e I. Drori, "La diversidad étnico-cultural en la región atlántica y los problemas de integración socio-espacial al contexto regional costarricense", *Revista Geográfica*, No. 106, 1987: 19-67, y también, M. A. Seligson, "Dual Society, Thesis in Latin America: A Reexamination of the Costa Rican Case", *Social Forces*, 51 (1), 1972: 91-98.

³ A. L. Pujol, *Monografía Histórica de la Provincia de Limón*, Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, San José, 1984. Sobre la posición de la población de color en el sector, ver C. Melendes y Q. Duncan, *El negro en Costa Rica*, San José, Editorial Costa Rica, 1985.

⁴ *Estudio Integral de Desarrollo de la Región Atlántica*, OFIPLAN, San José, 1970.

⁵ A. Monge Alfaro, *Historia de Costa Rica*, San José, Imprenta Trejos Hermanos, 1966.

⁶ F. Cardoso, "Associated-Dependent Development: Theoretical and Practical Implications", in Stephan, A. (Editor), *Authoritarian Brazil*, Yale University Press, 1973.

⁷ C. D. Kepner, *Social Aspects of the Banana Industry*, NY, Aus Press, 1967: 157.

⁸ W. C. Kuch, "Jamaican Blacks and their Descendents in Costa Rica", *Social and Economic Studies*, 25 (3), 1977: 342.

⁹ *Ibid.*, p. 346.

¹⁰ Esta información aparece en el periódico *La Tribuna* del 28 de octubre de 1930.

¹¹ L. R. Alfaro, "Política del Estado y el Desarrollo de la Región Atlántica de Costa Rica", Tesis de Maestría, Universidad de Costa Rica, 1985.

¹² J. Valverde y J. Vargas, *Movimientos sociales regionales: Teorización y Conceptualización a través de un análisis de caso: la huelga de 1979 en la Región Atlántica de Costa Rica*, San José, Confederación Centroamericana de Universidades (CSUCA), 1985: 55.

¹³ MIDEPLAN. Información Básica de la Región Atlántica. Secretaría Técnica de Población. MIDEPLAN, San José, 1986.