
ESTADO Y CRISIS REGIONAL: EL CASO DE URABA

William Ramírez Tobón*

ALGUNAS PREMISAS CONCEPTUALES

Cuando, en los años sesenta, América Latina empezó a preocuparse por las relaciones entre el Estado y la región, el entorno conceptual de la época acerca del desarrollo predeterminó la óptica sobre el asunto. Como bien lo señala Francisco Uribe Echevarría, “el concepto de desarrollo estaba dominado o era equivalente al de crecimiento económico y éste a su vez debía provenir de un desarrollo industrial, intensivo en capital y orientado a la sustitución de importaciones. Se requería en síntesis de la modernización de la economía y para ello los obstáculos principales eran escasez de capital y tecnología”¹.

Sobre ese telón de fondo emergió en América Latina la Planificación del Desarrollo Regional como disciplina académica y profesional al servicio de las políticas estatales. Los desequilibrios interregionales configuraron su campo de trabajo, la redistribución territorial del crecimiento económico le proporcionó su estrategia de cambio, y los planes de desarrollo le dieron el procedimiento central para canalizar e instrumentar la acción. Se trataba de explicar y modificar la persistencia de un fenómeno, el de la pobreza, que no dejaba de controvertir con su dramática presencia las

supuestas virtudes autorregeneradoras del modelo socioeconómico vigente.

En contrapeso a las visibles fallas del modelo de intervención oficial para erradicar o disminuir la pobreza, hubo en el campo de la teoría replanteamientos importantes que a pesar de su falta de sistematización le fueron dando una mayor claridad al problema. Se trataba, en lo principal, de explicaciones más políticas sobre las desigualdades del desarrollo y de búsquedas de estrategias con mayores énfasis en una concepción social de la pobreza. Así, sobre el valor concedido a las reglas de crecimiento económico como medios de minimización progresiva de la pobreza, se fue consolidando una visión en la cual “la pobreza, lejos de ser un problema puramente técnico o económico, es la expresión de una estructura de poder concreta”².

Varias fueron las corrientes teóricas agrupadas alrededor de tal reconocimiento y diversas las opciones acerca de los factores que definían los procesos de dominación y subordinación, de enriquecimiento y empobrecimiento, de selección y exclusión. Marxistas, teóricos de la dependencia, seguidores de la “marginalidad social”, dualistas y otros estructuralistas más, contribuyeron al desencanto sobre las proclamadas virtudes automáticas del crecimiento

* Sociólogo, profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

1 Francisco Uribe Echavarría: “Pobreza y Planificación del Desarrollo Regional: Elementos para una Crítica”, en: **Pobreza, Participación y Desarrollo Regional**, CIDER, B.C.H., Bogotá, 1986, pág. 287.

2 Idem., pág. 304.

económico, a la desconfianza sobre las dotes equilibradoras del mercado, a una mayor suspicacia respecto de los alcances de las políticas distributivas oficiales. Al final, se impuso la idea de que el desarrollo regional centrado en el objetivo de reducir la pobreza y las desigualdades, no se podía garantizar a través de un sistema de planificación formal dirigido por el Estado³.

El que la pobreza dejara de ser un problema abordable de modo exclusivo por el instrumento tecnocrático de los gobiernos y exigiera consideraciones políticas estructurales sobre la distribución social de la riqueza, le abría la puerta a reconsideraciones sobre la crisis social y sus vínculos con el Estado y con el fenómeno de la pobreza.

En realidad, la noción de crisis social no ha estado ausente de las elaboraciones teóricas y programáticas que sobre la pobreza y el desarrollo regional se han hecho en América Latina desde hace más de treinta años. Sin embargo, pese a no haber logrado un estatuto preciso y diferente, sí alimentaron desde las sociologías en curso algunas de las premisas que soportaban las ideas centrales acerca del desarrollo social. Las escuelas de la sociología funcionalista, por ejemplo, con su óptica de la crisis como disfunción asimilable siempre por la capacidad integracionista del sistema, nutrieron una excesiva expectativa en la capacidad de este para impulsar el crecimiento económico y distribuir sus beneficios a través de los canales planificadores del gobierno central. Después, en la medida que se fueron reduciendo tales expectativas, las sociologías estructuralistas le dieron a la noción de crisis social una dimensión de antagonismo de poderes que, según el cumplimiento de ciertos requisitos políticos, podía fracturar el sistema vigente y llevarlo a profundas reformas o a su desmantelamiento final a favor de un orden nuevo.

El sentido conferido a la crisis regional por cada una de estas dos concepciones resultaba, de hecho, estrechamente subordinado a los prin-

cipios globales que justificaban, en un caso, o cuestionaban, en otro, el destino general del sistema. Las posibilidades distributivas y a la postre equilibrantes que la visión liberal neoclásica le concede al orden capitalista, han minimizado la crisis regional al hacer de ella un episodio de inestabilidad fácilmente reducible por las fuerzas integracionistas del poder central. Por el contrario, la fragilidad estructural que las visiones críticas del capitalismo le atribuyen al ordenamiento social de éste, han magnificado la crisis regional hasta llegar a conferirle la virtualidad de un acto revolucionario. En un caso o en otro, las crisis de las regiones han sido vistas, por políticas e ideologías contrapuestas, como puntos de inflexión a la orden de las fuerzas que contraponen a los diversos actores y procesos nacionales.

Pero la crisis regional no puede ser la mera inflexión, la sencilla desviación de sentido de determinada curva macroeconómica en el plano general del crecimiento, ni, tampoco, el simple instrumento táctico de una estrategia revolucionaria de desestabilización del sistema. Ella es, más bien, una seria mutación, al nivel de las estructuras territoriales, de las relaciones de intercambio socioeconómico y político vigentes, un punto de ruptura crítica en la trama que articula la institucionalidad pública con los intereses privados de los actores sociales. En esa perspectiva el desarrollo tendría que ser visto como un problema esencialmente sociopolítico, la región como una comunidad que encarna a agentes políticos, la planificación estatal como un proceso de promoción y concertación de fuerzas sociales.

La crisis regional, como momento de máxima maduración de los conflictos sociales, objetiva las singularidades que hacen de la comunidad territorial un ente histórico particular en su génesis, evolución y formas de inserción dentro del sistema nacional. La crisis convierte a la región en una entidad política que por efecto de las circunstancias, tiende a hacer de la autoconciencia de los problemas y de sus posibles

soluciones, una práctica política concreta. Es por ello que dicha crisis expresa no sólo las cruciales representaciones que la región hace de sí misma como entidad parcial dentro de un conjunto, sino también sus críticas visiones sobre la totalidad nacional y sobre los nexos que la vinculan a ella.

Para que la crisis social pueda operar como categoría sociológica en un análisis de tipo regional, es necesario el cumplimiento de ciertos requisitos. Uno de ellos, importante porque asume el sentido de presupuesto lógico, es que el proceso de constitución socio-histórica de la realidad objeto de estudio haya alcanzado el grado de madurez suficiente para que se pueda hablar no solo de territorio, a la manera de una corporeidad geográfica más o menos precisa, sino de región, entendida ésta como un cuerpo político y social colectivamente auto-identificable. En este tránsito de lo territorial, como agregado simple de elementos en el que predominan los factores naturales sobre los sociales, a lo regional, como entidad compleja donde la preeminencia en los términos es inversa a la anterior, la conformación de la sociedad civil es el rasgo principal de todo el proceso. La sociedad civil, en su dinámica de acumulación y diferenciación de las relaciones sociales va creando el tejido comunitario a partir del cual, por el entrecruzamiento progresivo de actores e intereses, se afirma la necesidad de construir las instancias jurídico-políticas que regulen los intercambios individuales y legitimen los proyectos de realización colectiva. La sociedad regional logra así, a través de su desarrollo interno, emitir las señales que le indicarían al Estado las oportunidades históricas de intervención para implantar en su seno el instrumental administrativo, la normatividad jurídica y los fundamentos políticos orientados a legitimar las relaciones entre el poder central y la comunidad local.

La progresiva extensión y profundidad del tejido civil comunitario induce, pues, al establecimiento de estructuras locales de Estado. Es este un proceso en el cual, dentro del engranaje de lo privado y lo público como componentes básicos de la vida colectiva, van incorporadas

las crisis sociales tanto en su dimensión virtual como activa. La crisis social, agente revelador de las necesarias tensiones que atraviesan la vida de la comunidad, es un indicativo de la evolución alcanzada por la sociedad civil y el Estado: su emergencia, como cualificada medición de fuerzas entre actores sociales con proyectos económicos, sociales y políticos contrapuestos, va a la par con el crecimiento y diferenciación de las estructuras regionales de relación social.

URABA: UN PROCESO HISTORICO DE IDENTIDAD REGIONAL

Las condiciones que conducen a la crisis de Urabá en la actualidad son, en un amplio trazado histórico, las mismas que le van proporcionando su identidad desde el inicial cuerpo territorial hasta el posterior y ya maduro entramado regional. Como se verá a continuación, el paso de lo territorial a lo regional es el proceso que jalónado por los fenómenos colonizadores le dará a Urabá la urdimbre característica de su sociedad civil.

Urabá, entidad territorial

Para el caso del planteamiento aquí propuesto, el territorio es una entidad con más significado geográfico que social y en la cual parecen primar los factores naturales sobre los humanos. Esta primacía es, por supuesto relativa, y apunta sobre todo a las siguientes características:

- a) Contacto marginal del capitalismo con el espacio en mención, en contraste con proyectos de acumulación y valorización plenos de efectos sociales en otros lugares.
- b) Baja densidad de población respecto de un territorio muy vasto, lo cual le dá a la naturaleza un papel protagónico sobre los actores humanos.
- c) Ausencia, o baja presencia, de aparatos político-administrativos que le transmitan al territorio los ordenamientos que legitiman la personalidad jurídica nacional.

- d) Ausencia, o baja presencia, de actores sociales portadores de proyectos orgánicos para el control y desarrollo de la comunidad.
- e) Agudos y fluctuantes nexos de dominación-subordinación interindividual a causa del débil tejido de relaciones intercomunitarias y de la falta de adecuadas mediaciones institucionales que proporcionen un adecuado control social.

La fase vivida por Urabá como territorio en sentido estricto, cubre más de cuatro siglos: desde comienzos del siglo XVI hasta principios del siglo XX. Durante toda esa época, el capital llegó a las costas y se adentró por el territorio en sucesivas empresas animadas por la afección mercantil de los metales preciosos y por las ansias extractivas respecto de los recursos naturales no minerales. Llegaron, en primer lugar, piratas holandeses, franceses e ingleses que le arrebataban oro y plata a la flota española, y contrabandistas que a través de la puerta del río Atrato y sus afluentes penetraban hasta Antioquia para convertir en oro sus mercaderías entradas por Urabá. Luego el caucho, la tagua, la raicilla de ipecacuana y la madera marcaron, durante buena parte del siglo XIX, ciclos de explotación primaria que al vaivén de los mercados externos le imprimieron pasajeros y localizados bríos a la economía territorial.

Tales incursiones comerciales no alcanzaron a estructurar relaciones de producción estables, pese a que bajo su influencia se hayan abierto circunstanciales rutas de transporte y se hayan establecido algunos asentamientos humanos. La reducida población de Urabá se limitaba a una mínima explotación de sus vastas selvas de modo que hacia 1851, Turbo, el municipio de mayor importancia, apenas contaba en toda su jurisdicción con solo 916 habitantes⁴.

El tipo de economía predominante en esta fase no exigió, por su escaso poder generador de relaciones sociales estructurales, la aparición

de formas de Estado que sancionaran los todavía dispersos e inorgánicos intercambios civiles. El interés de las entidades político-administrativas mayores por Urabá se dio más en la vía de las simples anexiones geográficas, que de un propósito real para involucrar al territorio en los desarrollos políticos y económicos de sus sociedades. Urabá era un territorio vasto y extraño a protocolos institucionales de carácter nacional que regularan los difusos espacios de sus relaciones civiles. Tal vez por eso, los ciclos de explotación de sus recursos naturales traían consigo intensivos y localizados usos de violencia en el territorio.

Aun cuando los núcleos humanos residentes en Urabá durante esta fase no tuvieron, por su dispersión y baja densidad, la capacidad de modificar en profundidad el espacio y generar estructuras socioeconómicas estables, ellos son importantes por constituir el embrión de lo que serían las formas colonizadoras del futuro, las mismas que marcarían el paso de lo territorial a lo regional. Es el caso, por ejemplo, de la población negra que empezó a hacerse presente en las márgenes del río Atrato gracias a los desplazamientos estimulados por el cimarronismo en la época de la esclavitud y por la libertad de los esclavos en la coyuntura republicana de mediados del siglo XIX. O el caso del poblamiento sinuano originario de las tierras bajas situadas entre los ríos Sinú y San Jorge que iniciado en 1883, empezó en 1909 a hacer de la carretera Montería-Turbo, abierta por la empresa maderera Emery de Boston, la ruta de colonización futura de los campesinos sinuanos hacia Urabá⁵. O, aún más, el caso de los Cunas y de los Emberás, etnias ancestrales del territorio de Urabá que, mucho más adelante, le sirvieron de soporte receptor a las migraciones Zenúes, originarias del departamento de Córdoba.

Todas esas experiencias de poblamiento, desarrolladas a lo largo de cuatro siglos, conformaron la materia prima del tejido social que en un proceso de acumulación y diferenciación de

4 James Parsons, *Urabá: Una salida de Antioquia al Mar*, sin datos de edición, pág. 46.

5 Idem., pág. 93.

relaciones sociales le darían a Urabá su carta regional de ciudadanía.

Urabá, entidad regional

Si Urabá fue durante un poco más de cuatro siglos un territorio en los términos antes dichos, ello no quiere decir que su carácter regional se le hubiese dado de un momento a otro por efecto de puntuales eventos económicos, sociales o políticos. Hay en esta metamorfosis de territorio a región, una gruesa y compleja confluencia de procesos largos en el tiempo, decisivos en sus cualidades, que generan antecedentes y esbozan tendencias de comportamiento social.

Uno de los rasgos, el principal por cierto, que le da carácter específico a la región es el de los procesos colonizadores ya que éstos son los cimientos sobre los cuales se levanta la sociedad civil y se construyen los factores que van a determinar los modelos de producción de la riqueza. La colonización de Urabá es una historia de ritmo dislocado cuyo conjunto de fracasos y resultados expresa la irregular evolución de un espacio desde la cerrilidad de sus vastos escenarios naturales hasta su amaestramiento, aún hoy inacabado, por parte de las sucesivas migraciones humanas.

En realidad la colonización, como proceso estructurador de relaciones económicas y sociales, se inició en la frontera geográfica del Sinú detrás de los proyectos madereros adelantados hasta 1929 por la Emery de Boston. Ya en 1930, un visitador fiscal de la gobernación de Antioquia reconocía en los pobladores de las Sabanas de Bolívar, hoy departamentos de Córdoba y Sucre, los responsables de la transformación económica del sector, constataba la precaria administración civil en manos de dos inspectores de policía nombrados desde Turbo y recomendaba "la necesidad imperiosa de antioqueñizar aquel conglomerado social formado, en su mayoría, por elementos extraños,

desligados del concierto departamental por la mala administración de Turbo"⁶.

Posteriormente, en la coyuntura de las reformas agrarias inducidas por los gobiernos liberales en los años treinta, la descomposición de tierras en las sabanas de Bolívar aumentó el desplazamiento de campesinos que ya se venía produciendo desde mediados del siglo XIX por el proceso de fortalecimiento de la hacienda terrateniente. A estas corrientes campesinas, junto a las ya nombradas respecto de la explotación maderera de la Emery hay que destacar la de Antioquia, muy irregular en el flujo poblacional y poco receptiva, en un principio, a los estímulos institucionales ofrecidos, pero de influencia decisiva en la configuración socio-económica de la región.

La otra colonización de importancia es la de los negros chocoanos y caribeños profundizada, en esta etapa, a partir del cimarronismo y de la libertad de esclavos señalada en la etapa territorial anterior. A mediados del siglo XIX, la abolición de la esclavitud desató un proceso migratorio negro desde Antioquia, Cauca y el Caribe que hizo de Urabá, la tierra elegida. Los migrantes se fueron vinculando a las economías cíclicas de extracción agraria y minera que transitaban por el territorio a lo largo de casi ochenta años. Después, en la década del 30, la actividad económica empieza a perder el rasgo de tráfuga que la había caracterizado antes: de sus afanes extractivos inmediatos comienza a pasar a asentamientos más sedentarios de operarios negros que constituyen con sus familias núcleos estables de poblamiento y polos de atracción para nuevos flujos migratorios.

Finalmente hay que mencionar también la colonización de los indígenas Zenúes, expulsados desde el departamento de Córdoba por el mismo proceso de expansión de la hacienda ganadera del cual se habló a propósito de las migraciones sinuanas. Esta etnia, que logró conservar su autonomía cultural frente a las otras comunidades sociales incluidas las indí-

genas nativas de los Cuna y los Emberá, mantiene con éstas relaciones destinadas a preservar su identidad histórica dentro de la compleja textura antropológica propia de la sociedad de Urabá.

El paso de lo territorial a lo regional que va a la par y se deriva de los poblamientos en Urabá es, pues, un proceso histórico mediante el cual la entidad sociológica en vía de conformación se va llenando de nuevos contenidos y cualidades. Tal metamorfosis expresa el tránsito de una suma más o menos fortuita de acciones humanas dispersas en un espacio geográfico, a un conjunto de actividades articuladas entre sí por el poder reestructurador de las relaciones sociales. Estas, como lazos que superan los nexos esporádicos entre personas para convertirse en vínculos entre actores sociales determinados por una serie de estructuras económicas, sociales, políticas y culturales, son la materia prima del tejido que va conformando a la sociedad civil.

LA CRISIS DE CRECIMIENTO

Las leyes de 1936, más las posteriores de 1944 y 1961, le dieron piso legal a un modelo nacional de reforma del agro orientado a estimular su modernización mediante el ordenamiento normativo de los derechos de propiedad, unas exigencias mínimas de productividad y un nivel más racional de relaciones entre el capital y el trabajo. Las nuevas funciones interventoras del Estado que acompañaron tales medidas, buscaban aliviar los costos sociales de un modelo cuya consecuencia necesaria era el éxodo de importantes contingentes de campesinos pobres. En efecto, la lógica modernizante de las reformas se apoyaba en el desarrollo de un mercado interno según dos ejes complementarios: uno, intensivo, basado en las expectativas de productividad dentro de la gran propiedad terrateniente; otro, extensivo, centrado en la ampliación de la frontera agrícola por parte de los campesinos desplazados.

La evolución de las tendencias implícitas en el proyecto agrario del Estado, confirmó el carácter de la modernización buscada. La Ley 200 de tierras de 1936 que buscaba presionar la conversión de los latifundios en empresas capitalistas bajo la exigencia de explotar los suelos baldíos o revertirlos al Estado, trajo consigo el desalojo de muchos de los colonos que trataban de formalizar el tránsito de poseedores a propietarios de los mismos predios baldíos disputados por los terratenientes. De esta manera la legislación logró, de un lado, fortalecer la hacienda e iniciar un lento pero a la larga significativo cambio de mentalidad de la posesión extensiva hacia la producción intensiva por parte del gran propietario, y del otro, crear una forzosa dinámica de colonización que movió la frontera agrícola y amplió el mercado interno de tierras. Más tarde, la Ley 100 de 1944 concretó otro de los elementos básicos de las reformas al darle al Estado el papel de equilibrador frente a los excesos de la dinámica modernizante. Se buscaba con ello morigerar las expulsiones de campesinos al declarar de

utilidad pública los contratos de aparcería con lo cual, al tiempo que se buscaba reanimar la producción de alimentos dentro del ámbito de formas atrasadas de trabajo dentro de las haciendas, se protegía a estas últimas al ampliar a quince años los plazos anteriores de extinción del dominio siempre y cuando se cubriera, al menos, una tercera parte del predio inculto con explotaciones de aparcería⁷.

Después, en 1961, la Ley 135 afianzó el proceso al proponer el establecimiento de unidades de producción familiar al lado de las grandes unidades empresariales. Así, mientras estas últimas respondían a la amenaza de expropiación de la legislación vigente exhibiendo procedimientos más progresistas de explotación, intensificaban la expulsión de campesinos y consolidaban sus títulos de propiedad. A lo anterior habría que agregar, como otro elemento coactivo de los desplazamientos colonizadores en el país, el clima de violencia que durante esos mismos años cambió de manera drástica

los entornos usuales de supervivencia de gran cantidad de campesinos.

Es dentro de este contexto nacional de modificaciones agrarias que podemos comprender mejor la recia etapa de crecimiento iniciada por Urabá a partir de la segunda mitad del presente siglo.

Los frutos regionales del tránsito hacia la modernización presentes desde la década del cuarenta en el agro colombiano se concretaron en Urabá, a principios del sesenta, en una compañía extranjera (la United Fruit Company) y en un producto (el banano). Tal empresa abandona la zona bananera de Santa Marta en la que había actuado como enclave extranjero con formas monopólicas de producción, transporte y comercio, y se establece en Urabá donde instaura novedosos medios de gestión económica. El más importante de ellos es el desligarse del proceso productivo, que deja en manos de sujetos nacionales, para centrarse en las actividades transnacionales de comercialización de la fruta, campo en el cual ya ocupaba un importante rango a nivel mundial.

La Compañía Frutera de Sevilla (United Fruit Co.) centró sus acciones en promover el cultivo del banano dentro de potenciales prestatarios que se acogieran a una serie de requisitos jurídicos, económicos y administrativos. Entre los jurídicos habría que enunciar el título de propiedad de la tierra, el levantamiento de planos topográficos, la constitución de garantías sobre la finca y las plantaciones de banano, y la celebración de un contrato de compraventa con la Compañía. Entre los económicos se destacaban la adecuación de la tierra con drenajes y caminos, la existencia de un mínimo y un máximo de superficie de cultivo, y la ubicación de la finca dentro de las zonas calificadas aptas por la Compañía. Entre los administrativos sobresalían asegurar una gestión adecuada de la finca y permitirle a la Compañía el examen de inversiones y gastos⁸.

La presencia de la Frutera de Sevilla y sus efectos de tipo económico y social en Urabá, son una expresión concentrada de las líneas generales de desarrollo que se afianzaban en el país desde fines de la década del treinta. La Compañía viabiliza, en efecto, la promoción de las unidades empresariales concebida de modo implícito o taxativo en el pensamiento agrario estatal de los años precedentes, con un éxito individual y un impacto regional superior a cualquier diseño oficial de transformación de las condiciones locales. Un impacto que, por lo demás, afectó con intensidad los eslabones más débiles de las relaciones sociales de producción gracias a un patrón de inversión capitalista que dejado a su libre lógica autoexpansiva, concentraba la propiedad y movía la frontera agrícola a costa de los campesinos forzados al desplazamiento.

Crecimiento económico, concentración territorial y descomposición de formas precedentes de colonización campesina son, en síntesis, las tres características fundamentales de la nueva entidad regional que ya se afianza a principios de los años setenta en Urabá.

La especial índole de la producción regional cualificó desde el principio el proceso económico al someterlo a la probada experiencia de la United Fruit en el cultivo, comercialización y gestión empresarial del banano. Las orientaciones de la transnacional forzaron a los inversionistas criollos a acatar unos modelos productivos acordes con un tratamiento moderno del capital. En ese sentido, el impulso de la Compañía a la formación de una nueva mentalidad empresarial en la región es de positiva importancia, como no deja de atestiguarlo la existencia de las casas comercializadoras nacionales creadas sobre una experiencia y un espacio legados por la United Fruit. La integración vertical del proceso productivo y el control directo e indirecto del mismo por las comercializadoras, característicos de la agroindustria bananera en la actualidad, es, en

8 Fernando Botero Herrera, *Urabá, Colonización, Violencia y Crisis del Estado*, U. de Antioquia, Medellín, 1990, págs. 73-74.

gran medida, un resultado histórico de las especiales condiciones jurídicas, económicas, técnicas y administrativas fijadas por la United Fruit en la década del sesenta para promover un tipo de producción del banano ajustado a sus planes transnacionales de conservación del mercado. El papel rector de la Compañía en el establecimiento del mapa bananero ayudó a crear, en suma, un desarrollo capitalista de gran impacto cuantitativo en términos del crecimiento, y de notables consecuencias sociales al modificar los patrones tradicionales de migración, propiedad territorial, colonización campesina y empleo.

Las consecuencias sociales empezaron a verse muy temprano cuando, desde principios de los años sesenta, Urabá empezó a mostrar su gran fuerza de atracción sobre los pobladores externos. En efecto, su incremento poblacional se multiplicó por cinco entre 1950 y 1964 y se triplicó entre 1964 y 1985 gracias, sobre todo, a la migración desde otras zonas del país⁹. Un testimonio importante al respecto, es el informe oficial de un ingeniero que en 1964 decía lo siguiente:

Desde que la Frutera de Sevilla empezó a dar créditos para cultivos de banano, las tasas de crecimiento demográfico han aumentado en forma vertiginosa, para lo cual no está preparada la zona. Si no se toman medidas dentro de un plan de desarrollo (...) la situación podría llegar a tornarse socialmente explosiva y en todo caso no se aprovecharía para Antioquia y para la nación entera las grandes posibilidades de la zona¹⁰.

La situación social explosiva prevista por el ingeniero no era una exageración. La presión sobre los predios de los colonos situados dentro del mapa bananero de la United Fruit no sólo ocasionó una diáspora hacia nuevas zonas de frontera agrícola sino que provocó, a su vez, presiones secuenciales sobre los indígenas y sobre los incipientes centros urbanos desde

donde se aglomeraba la demanda de trabajo a las plantaciones.

A la par con las presiones campesinas sobre nuevas áreas de poblamiento, el proceso de concentración territorial iniciaba el ritmo acelerado que caracterizaría a la propiedad bananera en la región. En efecto, ya en el período 1977-1986, tal proceso podía inferirse de la desaparición de las fincas menores de 10 hectáreas y de la reducción, en un 50%, de aquellas situadas entre 10 y 30 hectáreas¹¹.

ACTORES Y EXPRESIONES SOCIALES

El tipo de acumulación establecida por el capital en Urabá, las relaciones con el trabajo puesto a su servicio y los efectos sociales provocados en el entorno de sus actividades, han abierto la pregunta acerca del papel del Estado en el desarrollo de la región. Ya se anotó como el crecimiento económico de Urabá de los años sesenta a los ochenta, no podía desligarse de políticas agrarias nacionales que al modernizar el agro debían recomponer las relaciones de producción precedentes. Ahora bien, más allá del papel jugado en la región por los esquemas de crecimiento emitidos desde el poder central, es necesario tener en cuenta otros vínculos del Estado con los actores regionales y con sus expresiones sociales. Actores sociales que vinculados a la tierra, al capital y al trabajo, se identifican entre sí y se proyectan de un modo colectivo y estable sobre la actividad pública con el fin de conquistar o preservar sus beneficios particulares. Expresiones sociales que varían según las demandas, los procedimientos táctico-estratégicos, la relación de fuerzas con los otros protagonistas y la coyuntura por la cual pasa la sociedad.

En Urabá, la aparición de actores sociales ya maduros corresponde a una etapa de diferenciación en el seno de la comunidad que condu-

9 Idem., pág. 81.

10 Idem., pág. 75.

11 Idem., pág. 88.

ce, por un lado, al establecimiento de lo público y lo privado como esferas de actividad con dinámicas propias y distinguibles y, por el otro, a la emergencia y agrupamiento de intereses con visiones claras acerca del poder como medio de control sobre la riqueza colectiva. Esa etapa empieza a hacerse visible en los comienzos de los años sesenta cuando la región es conmovida por simultáneos e intensos procesos de inmigración desde los departamentos vecinos, de migración interna hacia las fronteras agrícolas cercanas, y de cultivos capitalistas de banano y palma africana, procesos todos ellos asociados a presiones generadoras de conflictos alrededor de la tierra, el trabajo y los servicios públicos.

Pero la maduración de los actores sociales en Urabá no es separable de las importantes modificaciones sociales y políticas sobrellevadas por el país durante el mismo tiempo. Colombia había vivido, entre tanto, un intenso período de violencia que al desembocar en la dictadura militar de 1953 a 1957 dio paso, una vez depuesto el General Gustavo Rojas Pinilla, a un nuevo régimen político de transacción entre los partidos Liberal y Conservador antes enfrentados bélicamente. Las grandes perturbaciones de la violencia nacional, incidieron de modo crucial en el desenvolvimiento regional. Piénsese si no en los desplazados por el conflicto bélico que al aumentar las migraciones hacia Urabá, introdujeron factores de inseguridad con la presencia de delincuentes dedicados al contrabando, el abigeato, la extorsión, el robo y el tráfico de marihuana¹². O en el antecedente de las guerrillas regionales, encarnado por "Pedro Brincos", un guerrillero liberal del Tolima que no se acogió a la amnistía de principios del Frente Nacional y quien trató de organizar un movimiento político insurgente en las vecindades de Turbo. O, también, en la gran presión sobre la vivienda ejercida por los inmigrantes pobres y las consecuentes invasiones de tierras.

Es, pues, en los goznes que articulan determinados fenómenos nacionales y regionales don-

de parecen concentrarse las condiciones propicias para la configuración de los actores sociales. Ahora bien, en una perspectiva de desarrollo de las regiones, estos últimos estarían soportados por categorías que como la tierra, el capital y el trabajo, definen los intereses motrices alrededor de los cuales antagonizan o se identifican los individuos dentro de la sociedad. Así, el capital generaría como actores sociales a los empresarios identificados en los intereses comunes de la valorización; la tierra, a los grandes, medianos y pequeños propietarios, por un lado, y a los colonos, arrendatarios e indígenas por el otro, cada cual identificado en sus sectoriales intereses alrededor de la propiedad territorial como fuente de riqueza o de supervivencia; el trabajo, a los dependientes del salario identificados en la preservación y ampliación de su fuente de ingresos.

En su condición de sujetos históricos del desarrollo de la sociedad civil regional, los actores sociales vinculados a la producción pueden agrupar alrededor de sus conflictos, de sus liderazgos, a otros actores de la comunidad ubicados en campos distintos al de la economía propiamente dicha. Es entonces cuando se genera, dentro de la colectividad, un intercambio múltiple de intereses sectoriales que por comprometer al conjunto de la comunidad deben expresarse en la gramática del poder, es decir, de la política. Ya aquí la sociedad civil, como conjunto de actores sociales, se enfrenta al Estado, actor político por excelencia, gracias al usufructo del poder y de la legitimidad públicos, en un terreno donde la política es la forma obligada de traducir los intereses privados al interés público global.

ESTADO Y ACTORES SOCIALES, UNA CRISIS DE RELACION POLÍTICA

Lo político es, en sus aspectos normativos e institucionales, la objetivación del Estado en cuanto principio de poder público. De la natu-

12 Idem., pág. 139.

raleza colectiva de dicha potestad se derivan ciertas funciones llamadas a respaldar la definición que el Estado hace de sí mismo como delegado de la sociedad civil. Esas funciones, aquí llamadas de representación social, son prácticas políticas dirigidas a darle al Estado un arco policlasista gracias a la cabida que dentro de él alcanzan los intereses particulares de las diferentes clases, fuerzas y grupos sociales que integran la sociedad¹³. Las funciones de representación social, en un tránsito necesario de lo estructural a lo procedimental, sólo realizan su virtualidad política al concretarse históricamente en un régimen político que defina el tipo y alcance de las mediaciones institucionales entre el poder público y la comunidad. Ya acá, la capacidad exclusiva o inclusiva del régimen político respecto del campo global de las representaciones demandadas por los diversos actores sociales, configuran el espectro comprobable de su eventual índole democrática y, por consiguiente, la capacidad del establecimiento para procesar las crisis de la sociedad dentro de parámetros institucionales¹⁴.

Lo político es, pues, el lenguaje, la facultad indispensable del habla que le permite al Estado y a los actores sociales la comunicación en el terreno del poder como factor distributivo de las diferentes y encontradas potestades particulares. Lo cual quiere decir que el desarrollo de ese lenguaje, su transparencia o ambigüedad, en últimas su credibilidad, está vinculado de modo esencial a los tipos, niveles y soluciones de crisis sociales característicos de las colectividades humanas en un momento determinado de su historia.

Urabá es, frente a las consideraciones anteriores, un ejemplo de las tendencias excluyentes del campo de representación social a cargo del Estado, del escaso y desigual desenvolvimiento del espacio político y, por consiguiente, de la desarticulación del lenguaje del poder escindido por lo general en hablas particulares que crean antagonismos irreductibles entre los ac-

tores sociales. La insuficiencia del basamento político institucional en el rápido desarrollo de la región, empezó a hacerse notable durante la recia etapa de crecimiento iniciada a partir de la segunda mitad del presente siglo. La incapacidad del Estado para proporcionar un campo tangible y equilibrado de interlocución política entre los actores sociales y de estos con el poder público, condujo a que las expresiones colectivas de aquellos buscara atajos extra-institucionales para viabilizar sus demandas.

Así ocurrió entre el capital y el trabajo, protagonistas centrales de la vigorosa coyuntura económica de los años sesenta, cuando la colisión de sus intereses se dio en un vacío político institucional que no dejaba de favorecer, sin embargo, a quienes desde ya se les había garantizado la libertad empresarial y de ganancia como resorte básico del desarrollo de la región. La organización sindical tuvo, así, el duro comienzo de quienes deben ver como la inercia del Estado se convierte en activa fuerza en manos de sus antagonistas. En efecto, desde 1959 cuando aparecieron los primeros sindicatos, sus organizadores debieron clandestinizarse a causa de las persecuciones patronales, muchas de las cuales continuaron después del reconocimiento sindical por parte del gobierno, en 1964. Mientras tanto, lo que podría haber sido un conflicto entre actores sociales unidos por el interés común de preservar los nexos connaturales entre el capital y el trabajo, empezó a ser interpuesto por una actoría social alternativa, la guerrilla, interesada en reventar los límites estratégicos de interdependencia entre los dos factores de la producción.

Fueron dos los grandes sindicatos iniciales de Urabá sometidos a la inspiración de las dos vertientes del comunismo en ese entonces contrapuestas a nivel internacional: la línea Soviética y la línea China. Como tal, las dos tendencias buscaron copar el espacio de las demandas redistributivas entre el capital y el

13 William Ramírez Tobón, *Estado, Violencia y Democracia*, Tercer Mundo Editores e Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Bogotá, 1990, págs. 33- 38.

14 Idem., pág. 38.

trabajo con una filosofía abstracta sobre el poder y con exigencias y acciones ultrarradicales que pronto agravaron la crisis regional. La actividad sindical, presa de la política antiestatal de la guerrilla, liquidó el campo posible de las transacciones institucionales y puso al desnudo una crisis que no solo revelaba el duro enfrentamiento de los antagonistas sino también la incapacidad del arbitrio oficial para tramitar y reducir el conflicto. Ello contribuyó sin duda a que las insuficiencias del Estado en la conservación del orden público, fueran compensadas por acciones bélicas paraestatales patrocinadas por sectores de un empresariado gravemente amenazado por las beligerancias sindical y guerrillera.

Ausencia social del Estado, acumulación salvaje del capital a expensas del trabajo inerte y desorganizado, revancha de este por la vía de la pugnacidad sindical, emergencia de la guerrilla como autonominada vocera de intereses populares, creación de alternativas de justicia privada, auge concentrador de la propiedad agraria por el terrateniente tradicional y el narcotraficante emergente, son, todos estos, factores que cuestionan, en primer lugar, la solvencia de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil de cara a la crisis de Urabá. Factores que sin tener en conjunto o individualmente la misma presencia a lo largo de un proceso de crecimiento de más de cuarenta años parecen constituir, no obstante, un pesado lastre de irresolución en una crisis regional muy lejos de ser resuelta. Ha habido, sin duda, actitudes y hechos importantes que desde hace algunos años han tratado de crear condiciones para desactivar y conducir por vías razonables las exasperadas oposiciones que agitan a la sociedad regional: la morigeración del capital bananero en la explotación de las fuentes humanas de ganancia y el menor peso relativo del radicalismo de izquierda sobre las reivindicaciones sindicales; la mayor presencia del Estado en funciones redistributivas de tipo social, lo cual ha permitido reducir el desbalance que favorecía las acciones punitivas del aparato

estatal; las acciones coordinadas entre instituciones y actores sociales para diseñar y adelantar planes de desarrollo en la región; la desmovilización y reintegro civil del Ejército Popular de Liberación, EPL, uno de los grupos guerrilleros más activos de la zona, hecho que alentó, en 1991, la más concreta esperanza de iniciar en firme el restablecimiento de la convivencia ciudadana.

Sin embargo, ninguna de las iniciativas anteriores, por separado o en conjunto, ha permitido desbloquear el camino hacia un consenso efectivo de los actores en pugna para equilibrar la dinámica del desarrollo regional. La paz con el EPL es, sin duda, un ejemplo notable de los inciertos alcances de los esfuerzos realizados en tal sentido. En efecto, una vez que el EPL entregó las armas y se convirtió en partido político, el sector empresarial de Urabá y la gobernación de Antioquia conformaron un Fondo de Paz para la región. Con este proyecto se pretendía facilitar la reinserción económica de los exguerrilleros del EPL y, además, apoyar a los damnificados de la violencia. El fondo contó para su inicio con 23 millones de pesos donados por Augura, la organización gremial de los propietarios bananeros. Luego, a partir de esta iniciativa, los empresarios, el grupo exguerrillero del EPL y la Iglesia regional, plantearon la necesidad de lograr un pacto social en Urabá cuyos propósitos iniciales eran los de "contribuir con soluciones reales al afianzamiento de la paz, para posibilitar el desarrollo integral de la zona y la ampliación de la frontera bananera"¹⁵. En contravía a tales propósitos, la situación social y política de la zona ha empeorado. La organización legal sustitutiva de la guerrilla desmovilizada, el movimiento Esperanza, Paz y Libertad, es agredida mortalmente por la disidencia de uno de los jefes históricos del EPL, Francisco Caraballo, quien no entregó las armas y se sumó a la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, CGSB. Esta, por su parte, se ha dedicado a llenar los espacios sociogeográficos dejados por el EPL, restableciendo así el

15 La República, abril 19 de 1991.

antiguo mapa guerrillero y su fuerza desestabilizadora de la zona. Dentro de Sintrainagro, sindicato único salido de la convergencia orgánica de las dos fuerzas iniciales, las luchas por la hegemonía entre Esperanza, Paz y Libertad y el Partido Comunista ha llegado a su clímax con los asesinatos de líderes gremiales de uno y otro bando, y amenazan la organización con presiones internas que comprometen su unidad. En el frente gremial patronal, Augura confiesa su desaliento ante la espesa crisis regional, denuncia la desestabilización social causada por una guerrilla que promueve la invasión de predios, el secuestro y el asesinato de quienes no están de acuerdo con ella, y advierte sobre los efectos de tales acciones en la producción y empleo de la industria bananera. En el campo de las responsabilidades estatales frente a los acuerdos de paz con el EPL, la reinserción continúa a media marcha dentro de un proceso lleno de indefiniciones, inercias administrativas y ausencias de voluntad e imaginación políticas que le sirven de contra-argumento al grueso de la guerrilla activa para descalificar las ofertas gubernamentales de paz. En la misma línea de responsabilidades del Estado, pero ya frente al control del orden público, un nuevo grupo de justicia privada, el Ejército Pacificador de Urabá, EPA, demuestra con sus amenazas e iniciales acciones punitivas que el gran vacío institucional de la región dista aún de ser llenado. Finalmente, la crisis del banano causada por las restricciones del Mercado Común Europeo al libre comercio de la fruta, golpea las ganancias del empresario y el empleo del trabajador, crispando todavía más las difíciles relaciones actuales.

El ejemplo anterior ilustra de modo dramático la grave crisis que compromete, a fondo, la trama estructural de la sociedad regional en Urabá. En principio, la pérdida de lo político como el cimiento sobre el cual se levantan los canales de distribución del poder social, disloca las responsabilidades cívicas y deslegitima al Estado provocando así un vacío dentro del cual tienden a flotar, libres de coerciones normativas, tanto las potestades particulares como las oficiales. Tal vez este sea, por desgracia, el caso de Urabá, comunidad en la cual el Estado y la sociedad civil han extraviado el punto de con-

vergencia desde el cual proponer y realizar un proyecto confiable de salida a la crisis regional. Mientras estos dos protagonistas no vean en buena parte de la crisis el colapso de lo político como lenguaje de comunicación social, será muy difícil lograr un acuerdo democrático estratégico. Porque si bien el Estado debe ampliar el campo de representación y participación social para incluir dentro de su legitimidad la mayor cantidad posible de particularidades civiles, éstas, por su parte, deben legitimarse mediante la búsqueda de un proyecto global de democracia que integre y trascienda los conflictos sin caer en la tentación de liquidarlos por las vías expeditas de lo extralegal. Esa es, al final de cuentas, la reconstrucción de lo político como la instancia sustantiva sobre la cual se resuelven las conflictivas tareas que dirimen la jerarquización y la redistribución del poder dentro de la sociedad.

Esa reconstrucción de lo político no es, con todo, una tarea singular para Urabá ya que debería cubrir, como propósito integral, la difícil realidad de muchas de las regiones del país. Urabá es, por cierto, un espacio con conflictos y crisis sociales particulares en el contexto del desarrollo territorial colombiano. Hay allí una contradictoria realidad que descompuesta en sus elementos más antagónicos muestra una compleja historia de poblamiento, una crítica relación entre el capital y el trabajo en la moderna industria del banano, agudas carencias en la distribución de la tierra que estrechan cada vez más la economía campesina, un fuerte y ampliado recurso a la violencia para dirimir conflictos políticos, socioeconómicos, y aún personales, un Estado sin la suficiente fuerza autolegitimante y de una desigual y a veces nula presencia regional. pero, ¿no son estas mismas características las que sobre la idiosincracia propia de cada unidad espacio temporal, gravan el desarrollo de muchas de nuestras regiones colombianas?

Así parece reconocerlo, en el momento actual colombiano, la existencia misma del renovado escenario constitucional dentro del cual se van perfilando nuevos cauces a los vínculos entre lo público y lo privado. En efecto, el reformismo

institucional presente en los esfuerzos por descentralizar y modernizar el Estado, por darle un protagonismo real dentro de la democracia a los sujetos colectivos e individuales de la sociedad, por hacer de la seguridad y de la justicia una eficaz técnica de salvaguardia institucional, apuntan hacia una doble consecuencia: el reconocimiento de que las crisis regionales han llegado a comprometer la estabilidad de la nación misma, y la existencia de una voluntad política necesaria para concebir algunas fórmulas e instrumentos remediales a la situación de emergencia.

Voluntad política necesaria pero, por desgracia, no suficiente. Es cierto que las reformas del Estado pueden revertir las crónicas insuficiencias de éste a favor de un proceso de racionalización del aparato público que haga de su presencia en las localidades un factor de estímulo positivo para el desarrollo regional. De igual modo es cierto que las reformas a los derechos cívicos encarnadas en los mandatos constitucionales para crear formas de democracia participativa, pueden revertir los estrangulamientos de las redes de comunicación de la sociedad civil a favor de un fortalecimiento autosostenido de sus facultades de control democráticos sobre las instancias nacionales y territoriales del poder oficial. Pero, en uno u otro caso, es preciso tener en cuenta que lo que tenemos, hoy por hoy, es más un grande y promisorio horizonte de posibilidades formales que un campo concreto de prácticas sobre las cuales empezar a crear una experiencia de reconversión de la democracia real y existente, y que la profundidad y la amplitud de las crisis regionales parecen desbordar la capacidad y la oportunidad de los instrumentos legales e institucionales, concebidos para hacerles frente.

Por lo pronto, urge precaverse de las ilusiones, animadas desde algunos sectores del poder público y de la academia, sobre los efectos que a mediano plano tendría el tipo de modernización que en la actualidad se hace desde y para el Estado. Como ocurre con ciertos supuestos neoliberales sobre las adecuaciones automáticas entre el mercado y el desarrollo hay, res-

pecto de las reformas al aparato del Estado, la creencia de que la eficacia de lo público se desprende de modo directo de una simple operación de resta sobre las funciones estatales. Nada más engañoso, sin embargo, no solo desde el punto de vista de los enunciados generales sobre el tema sino desde las realidades particulares. Para el caso colombiano, la temática del Estado no puede ser abordada con una excluyente óptica instrumental, como una aritmética simple de medios, sino con la convicción de que el problema merece una perspectiva estructural donde la naturaleza de las funciones y las propiedades de los instrumentos, deciden el sentido y alcance de las políticas estatales. Ya hay algo de ello en la reciente Constitución de 1991 cuando se dice que "Colombia es un Estado Social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general" (Artículo primero).

Ese artículo primero de la Carta Fundamental es una guía que evidencia tanto los posibles alcances del Estado Colombiano dentro de la formalidad jurídica, como sus limitaciones en el campo de las políticas concretas. En el ámbito de lo normativo se proponen dos órdenes notables: primero, un equilibrio entre el sentido unitario de la república y el carácter descentralizado de las adscripciones locales que le aseguran autonomía a sus entidades territoriales; segundo, la naturaleza social y de derecho del Estado que debe asegurar la prevalencia del interés general sobre la base de una filosofía política democrática, participativa y pluralista. La acción recíproca de esos dos órdenes configuraría una entidad nacional articulada sobre un Estado con claros poderes reguladores en lo social, y una sociedad civil con un protagonismo cierto en el diseño y ejercicio de sus formas de democracia.

Ahora bien, ¿hay, a partir del anterior mandato constitucional, un desarrollo sociopolítico consecuente que permita resolver, en un plazo

no muy lejano, la crisis de desencuentro entre el Estado y las regiones? Las desaveniencias entre lo formal y lo real, entre la filosofía de la política y la política de la acción, no permiten ser muy optimistas al respecto. Mientras los gobiernos enmarcados por la reforma constitucional no asuman los principios de la Carta como mandatos para reformular sus políticas públicas en gracia al carácter social de derecho del Estado colombiano, muy poco podrá abonársele al esperado corte de cuentas histórico que representaría la nueva Constitución. Pero también y en el mismo sentido, poco se logrará si las regiones no se comprometen a evitar que las reformas para la descentralización y la autonomía se conviertan en nutrientes de los vicios antidemocráticos representados por la corrupción local y el clientelismo.

Desarrollo económico y democracia social y política es el compromiso de las sociedades actuales. Esta meta, desideologizada a partir de la postguerra fría, empieza a reconstituir nuevas escolásticas que si bien dan por desconta-

da la vigencia del mercado capitalista, se enfrentan sobre la manera de atender sus indicaciones. Para nuestro país, más allá de las polémicas que dividen los campos de neoliberales y neoestructuralistas, es importante reconocer la necesidad de un Estado capaz de orientar los procesos modernizadores e internacionalizantes sin que ello implique dejar a cargo de un solo sector de la población, que siempre es de la clase media hacia abajo, los costos sociales de las reformas. La responsabilidad del Estado en la prevalencia del interés general es pues, en suma, la orientación principal en la conducción de un modelo de desarrollo que no puede ser dejado a la retórica interesada de los agentes transnacionales o a las autodefensas sectoriales del empresariado nacional. Tal vez así se pueda consolidar en el país una democracia que le dé a la crisis regional un sentido no de antagonismo terminal con el orden establecido, sino de contradicción con los delineamientos puntuales del esquema de desarrollo vigente.