

POLÍTICA, DEMOCRACIA Y GUERRA CIVIL
EN COSTA RICA (1882-1948)¹
Fabrice E. Lehoucq^{*}

De acuerdo con numerosos observadores, el desarrollo de una democracia estable en Costa Rica es producto de una sociedad homogénea y relativamente igualitaria. Sin embargo, es cuestionable que este trasfondo económico y social sea el responsable de la democratización del sistema político costarricense. El análisis comparativo, por ejemplo, revela que los regímenes democráticos pueden emerger en sociedades como la chilena-caracterizadas por una distribución de la tierra y de otros recursos económicos extremadamente desigual, y desgarradas por conflictos de clase a menudo violentos.

Aún cuando no sean confrontados con una problemática evidencia de lo contrario, los enfoques sociológicos más comunes son demasiado imprecisos para explicar el comportamiento de los políticos costarricenses. En contraste con las imágenes existentes de la democracia *tica*, la competencia política no siempre se verificó dentro de la arena electoral hasta fines del siglo XIX, el acceso al poder se logró por medio de las armas o de elecciones fraudulentas, con frecuencia apresuradamente organizadas. Fue hasta después de la dictadura de Tomás Guardia (1870-1882) que se eligió a los Presidentes en comicios intensamente competitivos, en los cuales era usual el fraude, si no la violencia. Entre 1882 y 1948, los Presidentes impusieron a sus sucesores en seis diferentes ocasiones. Durante este periodo, miembros de la oposición organizaron 23 rebeliones contra el Gobierno, tres de las cuales triunfaron. El uso de la violencia y el fraude para alcanzar el poder solo declinó luego de la guerra civil de 1948.

¹ Este artículo es parte de un libro sobre los orígenes de la democracia costarricense que será publicado en los Estados Unidos. Traducción de Iván Molina Jiménez.

^{*} Profesor del Departamento de Ciencias Políticas de la Christopher Newport University.

SISTEMA POLÍTICO Y JUEGO ELECTORAL

La estabilidad política de Costa Rica se construyó de manera gradual a partir de 1882, una vez que los Presidentes, bajo la amenaza de ser derrocados, desistieron de retener el poder o de imponer a sus sucesores. La competencia política también se volvió más pacífica, a medida que los partidos que fracasaban en ganar la Presidencia fueron compensados con cierta representación en el Congreso. Así, los políticos en el Gobierno y sus adversarios comenzaron a conformarse con los resultados de las urnas, a medida que unos y otros desarrollaron intereses en las instituciones políticas prevalecientes.

Con el fin de impedir a los Presidentes irrespetar sus compromisos de mantener elecciones competitivas, las instituciones políticas de Costa Rica fueron reformadas correspondientemente. Este proceso fue propiciado por el acceso al Congreso, y ocasionalmente al poder Ejecutivo, que alcanzaron los adversarios de una Presidencia fuerte. La posibilidad que tenía el Mandatario de imponer su voluntad al Congreso fue dificultada con la abolición, en 1910, de la Comisión Permanente, un cuerpo cuasi-legislativo que podía ser convocado durante los nueve meses del año cuando el Congreso no estaba en sesiones, para aprobar legislación patrocinada por el Ejecutivo. Las otras reformas importantes aprobadas durante ese año consistieron en restringir la capacidad del Presidente para suspender el orden constitucional y obligarlo a obtener el apoyo legislativo para a o una disposición de este tipo.

Los adversarios de un Ejecutivo poderoso también lograron promulgar tres leyes electorales entre 1913 y 1927. La reforma que creó el voto directo, para todos, los cargos electivos en 1913 eliminó la capacidad del Presidente para manipular las asambleas electorales provinciales, en las cuales los electores elegidos por la ciudadanía seleccionaban a presidentes y diputados. Las salvaguardias para los partidos de oposición se incrementaron con la aprobación del voto secreto en 1925. Estos cambios, junto con otras modificaciones que culminaron en la Ley electoral de 1927, redujeron la autoridad

discrecional del Gobierno para organizarlas elecciones y contar los sufragios. Durante esta época y según la Constitución de 1871, el derecho al voto se restringía a los varones mayores de 20 años que poseían propiedad o empleo, o a los hombres mayores de 18 años si estaban casados o eran profesores de alguna ciencia; pero saber leer y escribir no era un requisito para poder votar.

A pesar de las reformas descritas, la legislación electoral vigente todavía permitía un uso extendido del fraude, y no sólo porque la mayoría de los presidentes estaban poco deseosos de renunciar a lo que quedaba de un útil expediente para alterar los resultados a lo de las urnas. Muchos diputados bloquearon cambios que habrían deteriorado la capacidad de las maquinarias políticas locales (oficiales u opositoras) para manipular los cargos electivos.

EL CAMINO HACIA EL 48

La incapacidad de la legislación existente para impedir a los Gobiernos distorsionar los resultados electorales permitió a Calderón Guardia (1940-1944), una vez que su popularidad comenzó a menguar, limitar las posibilidades que tenían sus oponentes de alcanzar el Ejecutivo e, incluso, el Congreso. La victoria presidencial de Picado Michalski en 1944 fue vista ampliamente como producto del apoyo de Calderón Guardia, aún si un análisis de los resultados electorales de ese año revela que el fraude patrocinado oficialmente pudo haber contribuido al triunfo de Picado, aunque no de manera decisiva. La marginalización de la oposición en el congreso fue otro factor desestabilizante: entre 1940 y 1944, los partidos pro-gobierno controlaron casi tres cuartos del total de asientos legislativos. Al alterar el delicado balance del cual dependía la estabilidad política en Costa Rica, Calderón Guardia provocó la formación de grupos que empezaron a considerar el uso de la fuerza como medio para alcanzar el poder estatal.

En un esfuerzo para estabilizar su Gobierno, picado Michalski permitió a sus

adversarios capturar aproximadamente la mitad de todos los asientos legislativos en los comicios de 1946 y 1948. Más importante aún, Picado apoyó un proyecto de ley, a principios de 1945, cuyo fin era eliminar la posibilidad que tenían todas las fuerzas políticas de fabricar votos fraudulentos. Las principales innovaciones del Código Electoral propuesto incluían crear un Tribunal Nacional Electoral para resolver los conflictos con respecto a los asuntos y los resultados electorales. Asimismo, la creación de un nuevo Registro Electoral buscaba impedir que los ciudadanos votaran más de una vez el día de las elecciones, al formar una lista exacta de los individuos con derecho a sufragar, y al suministrar a cada ciudadano una cédula de identificación fotográfica.

Picado Michalski logró vencer la oposición a la promulgación de leyes electorales imparciales al contar con el apoyo de un heterogéneo grupo de diputados, pro y anti-gobiernistas, quienes aprobaron el propuesto, Código Electoral. Las maquinarias políticas calderonistas o de base local fracasaron en organizar una coalición anti-reforma porque bastantes legisladores creían que podrían ganar aún en comicios honestos, o porque las consecuencias de la inacción legislativa eran peores que las de la reforma. De esta forma, la modificación de la legislación electoral en Costa Rica representó un ejercicio en la limitación del daño: importantes sectores del bloque gobernante reconocieron que ceder el poder a la oposición -el efecto más probable de la reforma electoral- era preferible a aumentar la incertidumbre política y favorecer el probable estallido de una guerra civil.

A pesar de la disposición de Picado Michalski para negociar acuerdos políticos mutuamente beneficiosos con la oposición, las relaciones entre el Gobierno y sus adversarios se volvieron crecientemente tensas. Después de que Calderón Guardia regresó a Costa Rica de su larga estadía en Nueva York y, según la creencia de muchos, empezó a organizar su campaña presidencial, las negociaciones entre los moderados pro y anti-gobiernistas se pusieron en peligro. La competencia política se polarizó cada vez más, a medida que la campaña de desprestigio lanzada por los opositores de línea dura persuadió a

líderes claves de la oposición de que el compromiso con Picado sólo serviría para que Calderón Guardia fuera impuesto en la Presidencia en 1948.

Los resultados de las elecciones de 1948 indicaron que el candidato opositor, Otilio Ulate Blanco, había derrotado a Calderón Guardia. Manchado por numerosas irregularidades, tal resultado fue cuestionado por muchos calderonistas, quienes lograron anular la victoria de Ulate en la sesión del Congreso convocada para el primero de marzo de 1948, con el fin de juzgar la validez de; dictamen de las urnas. En las semanas que siguieron, esfuerzos para negociar un pacto entre fuerzas pro y anti-gobiernistas perdió sentido, una vez que el ejército conducido por Figueres Ferrer (un opositor de línea dura) ganó la guerra civil, y posteriormente organizó una junta para gobernar a Costa Rica por lo que eventualmente fue un período de 18 meses.

Unicamente después de la guerra civil de 1948, los opositores de una Presidencia fuerte lograron convocar a una Asamblea Nacional, Constituyente para reestructurar las disposiciones constitucionales y las instituciones políticas. En 1949, dicha Asamblea otorgó el voto a todos los costarricenses mayores de 20 años y amplió el papel de; Congreso en la formulación de las políticas públicas. Además (y de más importancia), transfirió la responsabilidad de organizar las elecciones del Ejecutivo al Tribunal Supremo de Elecciones. Desde la promulgación de la Constitución de 1949, Gobierno y oposición han evitado en gran medida el uso de la violencia, y los políticos se han enfrentado por el control estatal en elecciones imparciales, competitivas y periódicas.

UNA POLITICA NO IDEOLOGICA

El estudio de las tendencias políticas entre 1882 y 1948 revela que a medida que a los grupos opositores les fue permitido ocupar asientos en el Congreso, los mismos se volvieron moderados, es decir, que prefirieron competir en la arena electoral por el acceso

al poder del Estado. Y una vez que los políticos en el gobierno comprendieron que renunciar al control Ejecutivo en favor de sus adversarios no los excluía necesariamente de la arena política, comenzaron a confiar en las unas para seleccionar a los que iban a ocupar cargos electivos.

Es importante destacar que las épocas más turbulentas de la historia política costarricense -los ocho años de la dictadura de Rafael Iglesias Castro (1894-1902) y la de Federico Tinoco Granados (1917-1919)- fueron provocadas por presidentes que rehusaron compartir el control del Estado con sus adversarios. Por lo tanto, durante los años cuarenta no fue la única vez -aunque quizás fue la más importante- en que un presidente, en sus intentos por marginalizar a sus contrincantes en el sistema político, tomó decisiones que contribuyeron a polarizar la dinámica política.

Después de que comenzó a enfrentarse con su predecesor, León Cortés Castro, el Presidente Calderón Guardia temió que un virtual triunfo de Cortés en las elecciones presidenciales de 1944 significaría la persecución suya y de su movimiento. En efecto, entre fines de 1940 y principios de 1941, varios parientes de Cortés Castro perdieron sus puestos en el Gobierno y, en mayo de este último año Calderón Guardia y sus diputados apoyaron a Teodoro Picado para Presidente del Congreso, en vez de a un hijo de Cortés Castro. De esta forma y de acuerdo con el embajador norteamericano de la época, Calderón Guardia incumplió el acuerdo que tenía de mantener en el Gobierno a los familiares de León Cortés y de apoyar la candidatura presidencial de este último en 1944.

Para evitar las eventuales represalias cortesistas (presagiadas por la intensa campaña de desprestigio lanzada en contra del Gobierno por Cortés y su familia), Calderón Guardia empleó las prerrogativas del Ejecutivo para excluir a sus adversarios del sistema político. Los resultados de la elección de 1944, junto con la posibilidad de que Calderón Guardia regresara a la Presidencia en 1948, desencadenaron la polarización que, a pesar de los esfuerzos de Picado y de sectores clave de la oposición para buscar una salida pacífica a sus

conflictos en torno al control del Estado, culminó en la guerra civil más importante en la historia de Costa Rica. La alianza del Gobierno con el Partido Comunista contribuyó a polarizar la lucha política, pero no fue el factor decisivo en tal proceso.

A la luz de lo expuesto, se puede afirmar que la principal división de la política costarricense ha consistido (y consiste) en la confrontación entre los que controlan el Ejecutivo y los que no. El empleo de los poderes de la Presidencia para proteger los intereses de los políticos y de las maquinarias políticas estableció los límites que distinguían a amigos de enemigos. A diferencia de otros países, en Costa Rica la lucha política no se ha caracterizado por una confrontación entre una izquierda y una derecha bien definidas, cada una con apoyo de clases sociales divergentes.

Dicha interpretación calza muy bien con la observación de que la lucha por el poder en Costa Rica se ha caracterizado por pleitos personalistas y la ausencia, durante largos periodos, de debate programático e ideológico. Más bien la dinámica política y el discurso político han girado como lo han demostrado varios historiadores" en torno de la protección de los intereses y valores de las clases media rurales (y después de 1948, cada vez más urbanas), la promoción de las instituciones democráticas y la defensa de la identidad nacional costarricense. Así pues, la política en Costa Rica ha sido esencialmente no ideológica.