

## DEMOCRACIA DIRECTA EN COSTA RICA: EL REFERENDO SOBRE EL TLC<sup>1</sup>

Ciska RAVENTÓS VORST

### I. INTRODUCCIÓN

El 7 de octubre de 2007, se celebró un referendo vinculante a través del cual Costa Rica aprobó el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, los demás países centroamericanos y República Dominicana (TLCEEUUCARD o CAFTA-RD por sus siglas en inglés). El 51.6% de los electores y las electoras votaron SÍ, 48.4% votaron NO y hubo una abstención del 40%. Fue la primera vez y, hasta el momento la única, en la que se ha usado un mecanismo de democracia directa (MDD) a nivel nacional en Costa Rica.

¿Cuál es el balance de esta primera experiencia del uso de MDD en términos de la participación ciudadana? ¿En términos de la profundización de la democracia?

En este artículo analizo el uso del referendo como mecanismo para decidir la aprobación o rechazo del TLC. Exploro: a) la coyuntura política de polarización respecto del TLC en la que se decidió el uso del referendo, b) la participación ciudadana en el referendo, y c) cierro con una reflexión sobre los legados de este proceso en términos de la participación ciudadana y de la profundización (o no) de la democracia.

<sup>1</sup> Presenté una versión anterior en el Foro Global sobre Democracia Directa Moderna, en Montevideo, en noviembre de 2012. Agradezco los comentarios críticos de Alicia Lissidini, Yanina Welp y Theodore Schiller.

Como referente teórico utilizo la conceptualización de democracia y de democratización (y des-democratización) que planteó Charles Tilly (2007) en sus últimos trabajos. En estos, define la democracia como un tipo de relación entre el Estado y la sociedad que se caracteriza por la inclusión política de toda la ciudadanía,<sup>2</sup> por mecanismos de consulta mutuamente vinculantes entre gobernantes y gobernados y por la protección de los ciudadanos de acción arbitraria por parte del Estado (Tilly, 2007:13-14). Tilly busca analizar *procesos*<sup>3</sup> de democratización y su contrario, des-democratización, a lo largo del tiempo. Parte del supuesto de que ningún régimen cumple de forma plena estos requisitos, sino que todos los regímenes políticos se encuentran en permanente cambio, ya sea de avance o de retroceso. La relación se define entre a) el Estado y sus capacidades, y b) la ciudadanía caracterizada por el nivel de desarrollo de los derechos civiles y políticos, que expresa de forma específica la democratización. Históricamente, estos dos procesos, el desarrollo del Estado y de los derechos, no necesariamente marchan en sintonía. Tilly postula, por el contrario, que suele haber periodos en que el énfasis está en la democratización (de la demanda y desarrollo de derechos) y otros en el desarrollo de las capacidades del Estado (de forma no necesariamente democrática). Las rupturas y crisis suelen definir puntos de inflexión en uno y otro proceso y abrir procesos de democratización o su contrario. El desarrollo del Estado estaría definido no solamente por su relación con la ciudadanía, sino también en relación con otros Estados, en procesos de aumento o disminución de soberanía.

<sup>2</sup> Según Tilly, la plena inclusión ciudadana tiene dos dimensiones: *amplitud*, que supone los derechos civiles y políticos de todas las personas que habitan en un territorio, e *igualdad política*, o sea que la ciudadanía pueda ejercerse de forma independiente a las desigualdades categoriales como clase, género o etnia.

<sup>3</sup> La perspectiva de proceso se distancia de las teorías que conciben la democracia como un estadio, que califican a los regímenes de forma dicotómica en si son o no democráticos. En este abordaje se colocan, por el contrario, en un continuo de más a menos democráticos, a través de procesos que son además reversibles: no siempre se avanza hacia la mayor democratización, sino que hay también involuciones hacia menor democracia.

La historia política de la Costa Rica del siglo XX se podría leer a partir de estos dos procesos, que en algunos momentos actúan de forma conjunta y, en otros, por separado. Se podría postular que en las tres décadas posteriores a la Primera Guerra Mundial se dieron procesos de democratización sin un desarrollo paralelo de las capacidades del Estado; mientras que la ruptura institucional provocada por la Guerra Civil de 1948 supuso un momento de des-democratización acompañado por un importante desarrollo de las capacidades del Estado que se extendió en las tres décadas siguientes (1948-1978). El retroceso democrático caracterizado por la violación de los derechos civiles y políticos de los perdedores de la Guerra y su exposición a las arbitrariedades del Estado, se mantuvo durante una década (1948-1958) (Díaz 2009). A partir de 1958, se inició un periodo de apertura política y de democratización que, según la Auditoría Ciudadana de la Democracia, culminó con la legalización del Partido Comunista a mediados de la década de 1970. La crisis de la deuda de la década de los años ochenta y los programas de ajuste estructural que le siguieron, condujeron a reducciones sucesivas de las capacidades del Estado y a la des-democratización en términos de una reducción de los derechos adquiridos en los años anteriores. Las décadas de los ochenta y noventa podrían considerarse de des-democratización. En los primeros años del nuevo milenio, se registra un aumento de las demandas de la ciudadanía ante un Estado cuyas capacidades están muy restringidas, tanto frente a ésta, como frente a otros Estados. El referendo analizado en este artículo se inscribe en este periodo.

El evento del referendo de 2007 podría colocarse como un hito en la tendencia a la democratización, en tanto instituye por primera vez este mecanismo de consulta mutuamente vinculante entre ciudadanía y Estado.<sup>4</sup> Sin embargo, el hecho de que el tema de

<sup>4</sup> A pesar de que Costa Rica se destaca en América Latina por la estabilidad democrática en la segunda mitad del siglo XX, es un *latecomer* en la ola de reformas tendentes a la creación de mecanismos de democracia directa (Altman, 2005; Lissidini, 2008). La ley de Referendo (Ley 8492) es tardía dentro de la región. Fue aprobada en 2006. Establece que este MDD es de alcance nacional

la consulta haya sido un tratado internacional de amplios alcances, con la potencia económica de mayor importancia para el país, hace más complejo el análisis, dado que también estaba en juego la cesión de la soberanía, lo que afectaría la posición del Estado en relación con otros Estados.<sup>5</sup>

A pesar de que Tilly considera que el estado del conocimiento sobre los procesos de democratización no permite el desarrollo de teorías generales, postula tres procesos que se asocian a la democratización:

1. El desarrollo de la confianza política, entendida como la disolución de redes de confianzas aisladas, y el desarrollo de redes de confianzas políticamente conectadas.
2. El incremento en la igualdad política, lo cual supone que el Estado no contribuya a la perpetuación de las desigualdades categoriales por género, etnia o clase y sobre todo que estas no se reproduzcan en el terreno de la política.
3. La disminución de la autonomía y el impacto de los centros de poder independientes en la formulación de políticas públicas.

y puede ser usado para aprobar y revocar leyes y realizar enmiendas parciales a la Constitución (artículo 1). Tiene muchas restricciones en su aplicación: “No podrán someterse a referéndum proyectos de ley sobre materias presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos, ni actos de naturaleza administrativa” (artículo 2). Contempla tres vías de convocatoria a consulta: por iniciativa popular (requiere las firmas de 5% del padrón electoral), por iniciativa del Ejecutivo (requiere de un decreto ejecutivo ratificado por la Asamblea Legislativa por mayoría absoluta) y por iniciativa legislativa (requiere de mayoría legislativa calificada).

<sup>5</sup> Agradezco a Theodore Schiller la llamada de atención sobre el hecho de que todo tratado internacional supone cesión de soberanía para los Estados signatarios. En el TLCEEUUCARD la cesión es muy importante por la magnitud de sus alcances y es asimétrica: es mayor para los países centroamericanos y la República Dominicana, que para los Estados Unidos. Costa Rica, tuvo que modificar 13 leyes para adecuar su ordenamiento jurídico a las regulaciones del TLC.

En este artículo describo algunas características del proceso político de la disputa sobre el TLC para luego explorar cada uno de estos tres procesos en la experiencia del referendo.<sup>6</sup>

En un artículo anterior (Raventós, 2008), analicé el referendo desde una perspectiva teórica institucionalista. Partí del señalamiento de Sartori (1987 y 2003) de que, más que ningún otro factor, la competencia entre partidos con recursos equilibrados es lo que genera democracia. En esta definición la democracia es una forma de gobierno que pretende legitimidad. Mi indagación se centró en las regulaciones del referendo, su aplicación y un balance sobre la legitimidad de los resultados. Concluí que la desigualdad de las condiciones de la competencia había debilitado la legitimidad de las instituciones. Retomar el análisis desde la perspectiva de Tilly permite ir más allá de la legitimidad y el análisis institucional, enfocando la mirada en la dinámica sociopolítica subyacente.

## II. COYUNTURA DEL CONFLICTO SOBRE EL TLC: ¿CÓMO SE LLEGÓ AL REFERENDO?

La convocatoria a referendo se dio en una coyuntura de polarización política, en un punto muerto de los procesos institucionales de la aprobación del TLC.

A pesar de que distintos sectores habían propuesto desde el 2004 una consulta popular para aprobar o rechazar el Tratado; y que un grupo de opositores había hecho peticiones formales al Tribunal Supremo de Elecciones para convocarlo por iniciativa popular desde setiembre de 2006, no parecía probable que el Tribunal fuera a acceder a la petición.

<sup>6</sup> La perspectiva temporal es más amplia. Sin embargo, el evento del referendo condensó distintos procesos, cuya comprensión contribuye a la interpretación del evento de la consulta.

En el gobierno, el presidente Arias<sup>7</sup> se había opuesto reiteradamente al uso de una consulta popular sobre el TLC desde antes de ser electo. Cuando asumió la presidencia en mayo de 2006, definió como primera prioridad la aprobación legislativa rápida del TLC. Negoció una alianza legislativa de 38 diputados a favor del TLC que “procesó”<sup>8</sup> el Tratado a lo largo de 2006.<sup>9</sup> La premura llevó al bloque de gobierno a votarlo en diciembre sin que se hubiera concluido la discusión. En abril de 2007, la Sala Constitucional dictaminó que el proceso legislativo había violentado los derechos de las minorías parlamentarias, por lo que lo devolvió al Congreso para que continuara la discusión en la comisión legislativa. Paralelamente al *impasse* en el proceso de aprobación legislativa, la oposición al Tratado, a pesar de que era minoritaria en el Congreso, aumentaba de forma sostenida las movilizaciones callejeras.

El 12 de abril de 2007, el Tribunal Supremo de Elecciones autorizó la recolección de firmas para convocar al referendo por iniciativa ciudadana en respuesta a la solicitud hecha por un gru-

7 Arias fue electo por el Partido Liberación Nacional que ha sido el partido más influyente desde su fundación en 1951: hasta 1980 tuvo una orientación estatista y en esas tres décadas aumentó la capacidad del Estado como nunca antes. Después de la crisis de la deuda (1980-1982) viró hacia posiciones neoliberales. Arias fue el primer presidente liberacionista de tendencia abiertamente neoliberal entre 1986 y 1990. Pudo postularse para la reelección para el periodo 2006-2010 gracias a un polémico fallo de la Sala Constitucional (voto 2771-2003), que habilitó la reelección, que la Asamblea Legislativa había eliminado en 1970. La candidatura de Arias era apoyada por los grupos tecnocráticos y empresariales favorables a la profundización del modelo neoliberal.

8 “Procesó” porque el mecanismo vigente para la aprobación de acuerdos y tratados internacionales impide la función deliberativa del parlamento. El Poder Ejecutivo negocia y firma el acuerdo, que luego es remitido al Poder Legislativo para su aprobación o rechazo. En el caso de este TLC, todo el proceso de negociación estuvo en manos de un “equipo negociador” y fue secreto, incluso para los y las diputadas. Este procedimiento hace muy estéril el proceso legislativo cuya función se limita a aprobar o rechazar.

9 La bancada de gobierno sólo había obtenido 43% de los escaños, lejos de la mayoría calificada de dos terceras partes necesaria para aprobar un tratado internacional. Por ello integró una coalición de los partidos de derecha y centro-derecha para aprobarlo.

po de personas que participaban en la oposición al TLC desde el año anterior. De forma inmediata, el presidente Arias cambió su posición y lo solicitó por iniciativa presidencial. La solicitud presidencial fue ratificada por la Asamblea Legislativa con el apoyo de los votos de la mayor parte de los otros partidos, incluido el mayor partido de oposición al TLC, el Partido Acción Ciudadana.<sup>10</sup> El 12 de julio, el Tribunal Supremo de Elecciones hizo la convocatoria con base en la solicitud por iniciativa presidencial (TSE, decreto 13-2007). Entre la aceptación inicial en abril y la convocatoria definitiva, el Tribunal aprobó el reglamento de la Ley de Referendo (decreto 11-2007 del 11 de junio de 2007).

La convocatoria a este referendo es una especie de híbrido entre el mecanismo institucionalizado y la forma *ad hoc* (Schiller, 2012).<sup>11</sup> Esta situación llevó a mucha confusión sobre el procedimiento: no había antecedentes de referendo, la ley había sido

<sup>10</sup> El Partido Acción Ciudadana, de orientación socialdemócrata, con una fuerte agenda contra la corrupción, se fundó en 2000 a partir de un grupo de disidentes del Partido Liberación Nacional. En su primera elección, en 2002 obtuvo el tercer lugar y 14 diputados, producto del malestar ciudadano con los dos partidos tradicionales (PLN y PUSC). En 2006 canalizó el voto de los opositores al TLC así como un sector importante de disidentes del Partido Unidad Social Cristiana, quienes se alejaron de ese partido por los escándalos de corrupción que involucraron a sus dos ex presidentes.

<sup>11</sup> Schiller clasifica la convocatoria a consulta en dos tipos: aquellos que están regulados por legislación existente y aquellos que son convocados en ausencia de ésta, de ahí el nombre de *ad hoc* para resolver un tema de gran importancia social. Planteo que el referendo sobre el TLC fue un híbrido, porque a pesar de que había una ley en el momento en que se convocó, ésta todavía no estaba reglamentada, y había discrepancias de la ley de referendo con el Código Electoral vigente. Sostengo que el agotamiento de las posibilidades de aprobación legislativa en los plazos que pretendía el gobierno, lo llevaron a impulsar el referendo a pesar de estas carencias para avanzar en la aprobación del TLC. Es probable que los opositores al Tratado que solicitaron el referendo por iniciativa ciudadana, calcularan que los nueve meses de recolección de las firmas requeridas para la convocatoria por esta modalidad les darían tiempo para divulgar sus argumentos de oposición al Tratado mientras se dedicaban a esa tarea. En la acera de enfrente, es probable que los defensores del Tratado recurrieran a la iniciativa presidencial con el cálculo de que su clara superioridad en los recursos económicos, así como la brevedad del plazo entre la convocatoria y la votación (3 meses), les aseguraría un triunfo holgado.

aprobada meses antes y todavía no había sido reglamentada en el momento de la convocatoria. Se dieron además discusiones sobre si continuaba o no la discusión legislativa, si el gobierno podía iniciar la discusión legislativa de las leyes complementarias al TLC, de si había que hacer la consulta de constitucionalidad del TLC antes o después del referendo. También la convocatoria por iniciativa presidencial desestabilizó a los opositores al Tratado, aún a aquellos que estaban a favor y que habían propuesto el referendo por iniciativa popular, dado que la modalidad adoptada aceleraba los plazos y obligaba a hacer un cambio brusco de la protesta callejera a la movilización electoral.

Desde el punto de vista del contenido, la polarización se debió a la trascendencia que le asignaron defensores y opositores al Tratado,<sup>12</sup> que era el principal tema de debate en la esfera pública desde 2003. Para los defensores, las regulaciones del Tratado permitían profundizar el modelo neo-exportador y neoliberal, incluidas reformas que habían sido rechazadas en la política nacional. Para los opositores se visualizó como el punto de no retorno de abandono del Estado social de derecho, fuertemente valorado por los procesos de inclusión y disminución de la desigualdad social que había generado en las décadas anteriores. Las reformas más combatidas por parte de los opositores eran: la obligatoriedad por abrir a la competencia privada los monopolios estatales de seguros y telecomunicaciones (que habían sido rechazadas en la política doméstica); la desprotección del sector agrícola frente a la producción fuertemente subsidiada de los Estados Unidos y la legislación de propiedad intelectual, que supera los plazos

<sup>12</sup> El Tratado define las condiciones de acceso de bienes y servicios a los mercados de los países signatarios. Sin embargo, sus mayores alcances tienen que ver con el marco regulatorio que define para las empresas transnacionales domiciliadas en los Estados Unidos: a) la condición de trato nacional y de nación más favorecida; b) la extensión de las normas de protección a la propiedad intelectual más allá de las regulaciones de la Organización Mundial de Comercio; c) la definición de un ámbito internacional para la resolución de las controversias de las empresas respecto de sus inversiones en Centro América, y d) la ruptura de los monopolios estatales de telecomunicaciones y seguros, y la consecuente posibilidad para empresas de invertir en estos campos.

de la Organización Mundial de Comercio, específicamente las regulaciones de patentes sobre medicamentos y agroquímicos, así como el ingreso del país a la Unión de Protección de Obtenciones Vegetales.

Para cuando fue aprobado el llamado a referendo en el primer semestre de 2007, el TLC ya había estado en el centro del debate público desde 2003. Fue negociado y firmado entre enero de 2003 y agosto de 2004. A lo largo del proceso de negociación los términos de ésta no fueron conocidos, ni siquiera por la Asamblea Legislativa, a pesar de que hubo reiteradas demandas de publicidad por parte de diputados opositores y organizaciones sociales.

Después de la firma, el presidente Abel Pacheco (2002-2006)<sup>13</sup> se distanció del equipo negociador<sup>14</sup> y se negó a enviar el Tratado a la Asamblea Legislativa para su ratificación. Planteó que no lo enviaría hasta tanto no se aprobara la reforma tributaria y quedara demostrado que el TLC no afectaría a los sectores sociales más vulnerables. Con ello, trató de lograr, sin éxito, que los sectores que serían los “ganadores” con el TLC pactaran a cambio su contribución al financiamiento del Estado. Sin embargo, no logró su cometido, y bajo fuerte presión de su partido y del Partido Liberación Nacional, envió el Tratado al Congreso hasta fines de 2005, cuando ya se había iniciado la campaña electoral y quedaba claro que el TLC quedaría para la próxima administración.

Los comicios en que fue electo Óscar Arias Sánchez (firme defensor del tratado y candidato impulsado por los sectores que promovían la profundización neoliberal), evidenciaron la polarización de la población en torno a este tema: Arias obtuvo 40.9% del

<sup>13</sup> Pacheco (2002-2006) fue electo por el Partido Unidad Social Cristiana (centro-derecha), pero era más bien un *outsider*. Siquiatra de profesión, figura política a partir de un programa televisivo, no tenía fuertes vínculos con la fracción legislativa de su partido.

<sup>14</sup> El distanciamiento de Pacheco llevó a la renuncia de todo el equipo económico del gobierno. Muchos de ellos luego pasaron a una organización privada, “Por Costa Rica”, desde la cual mantuvieron una campaña sostenida en los medios de comunicación a favor del TLC. El origen de los fondos con los que se financió fue secreto.

voto, en tanto que su principal contrincante, Ottón Solís,<sup>15</sup> quien se oponía al Tratado, obtuvo 39.8 por ciento.

De forma relativamente independiente de la dinámica política institucional, entre 2003 y 2007 se fue construyendo un amplio frente de organizaciones que se oponían al TLC y generó la movilización social más masiva y sostenida de la historia contemporánea de Costa Rica. La oposición al TLC se constituyó en un movimiento social multisectorial, constituido por todas las confederaciones sindicales, el movimiento ecologista, el movimiento estudiantil, el movimiento feminista, parte de las organizaciones campesinas, organizaciones cooperativas y todas las comunidades indígenas. Como se indicó anteriormente, la convocatoria a referendo generó desconcierto y divisiones en su interior, por la celeridad con que tenían que pasar de la protesta callejera a la movilización electoral. No todas las organizaciones estaban a favor de que se dirimiera la aprobación o no del TLC a través de un referendo, no era claro cómo se financiaría la campaña ni cómo se organizaría. No era un movimiento unificado, sino un conjunto de redes de organizaciones diversas.

### III. EL REFERENDO (MAYO-OCTUBRE DE 2007)<sup>16</sup>

Los actores más visibles a favor del TLC fueron el empresario grande, especialmente el sector exportador, la gran prensa (los principales periódicos y canales televisivos) y el gobierno de

<sup>15</sup> Solís fue candidato por el Partido Acción Ciudadana en 2002, 2006 y 2010. Dirigente liberacionista (fue ministro y diputado de ese partido), se separó en 2000 para fundar el PAC.

<sup>16</sup> Este apartado se basa en 13 entrevistas a dirigentes nacionales y 13 dirigentes locales del movimiento de oposición al TLC. Realizadas en el marco de la Beca CLACSO/ASDI (2008) Poder, Cultura y Contra-hegemonía. Para la selección de los y las dirigentes nacionales privó el criterio de recoger la experiencia de las distintas organizaciones sociales que participaron en el movimiento así como sus tendencias políticas. Entrevisté dirigentes sindicales, empresariales, ecologistas, altermundialistas, cooperativos, partidarios. Para la selección de los y las dirigentes de comités, privó el criterio territorial de tratar de captar la mayor diversidad de experiencias en regiones diferentes.

la República, encabezado por el presidente Arias, con la participación de ministros, diputados oficialistas y alcaldes. En general, se mantuvo el discurso de que el TLC crearía nuevos empleos y, sobre todo, que su rechazo llevaría a la pérdida de miles de puestos de trabajo.

El presidente Arias estuvo personalmente a la cabeza de la campaña a favor del TLC. Entre abril y octubre recorrió el país, visitó las barriadas más pobres y populosas del área metropolitana de San José, donde prometió trabajo y mejoras sociales, acudió a empresas donde habló con los trabajadores. En distintos lugares hizo promesa de obra pública en caso de que se aprobara el TLC.

El SÍ organizó su campaña de forma centralizada a través de un comando y con trabajo remunerado y contratación de especialistas. La dirección estuvo en manos de un ministro de gobierno que renunció a su cargo para asumir la conducción de la campaña. Se caracterizó por una campaña masiva en los medios de comunicación colectiva, especialmente en la televisión.<sup>17</sup>

En los últimos meses de la campaña, el SÍ, ante el avance en las encuestas del NO, activó mecanismos de coacción del voto.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> En un análisis del referendo desde la perspectiva de la comunicación política, Alberto Cortés (2008) detalla que la pauta televisiva pagada del “SÍ” fue de 1.319 anuncios, frente a 125 del “NO”, mientras que la agenda mediática noticiosa del canal estatal (Canal 13) y de uno de los canales privados (canal 5) sumó dos noticias favorables al Tratado por cada noticia crítica. El otro canal privado de amplia cobertura (Canal 7) tuvo mayor equilibrio informativo, aunque la balanza también se inclinara a favor del SÍ (Cortés Ramos, 2008:40). Por último, analiza lo que se denominó “fraude mediático”, que fue la divulgación de propaganda favorable al Tratado disfrazada de “noticia” durante los tres días de tregua mediática anteriores a la votación. Esta violación de la tregua no fue censurada por el Tribunal Supremo de Elecciones.

<sup>18</sup> En septiembre, un mes antes del referendo, circuló un memorando que expuso a la opinión pública la campaña del SÍ. Había sido escrito el 29 de julio por el primer vicepresidente de la República y un diputado oficialista, presidente de la comisión de reforma electoral de la asamblea legislativa y primo del presidente Arias (Memorándum Casas-Sánchez) y estaba dirigido al presidente de la República y el Ministro de la Presidencia (en asunto detalla: “Algunas acciones urgentes para activar la campaña del SÍ al TLC”). Los autores expresaban preocupación por la fortaleza del movimiento del NO, y señalaban diversos caminos para hacer avanzar la campaña del SÍ, caminos cuyo rasgo definitorio

Alcaldes liberacionistas hicieron y prometieron obra pública en apoyo de la campaña a favor del TLC. Empresas interesadas en la aprobación divulgaron entre sus trabajadores y trabajadoras que tendrían que cerrar en caso de no ratificarse el Tratado. Algunas enviaron cartas de despido a sus empleados, las cuales se harían efectivas en caso de que el referendo fuera adverso a la aprobación del Tratado.<sup>19</sup> El embajador de los Estados Unidos para Costa

es la coacción y el miedo. Casas y Sánchez proponían activar la coacción dentro del gobierno entre miembros del partido oficialista. Respecto a los alcaldes (ejecutivos de los gobiernos locales) planteaban: “Hay que hacerles responsables de la campaña en cada cantón y transmitirles, con toda crudeza, una idea muy simple: el alcalde que no gana su cantón el 7 de octubre no va a recibir un cinco del gobierno en los próximos 3 años”, en tanto que a los regidores municipales del oficialismo “hay que recordarles sus aspiraciones personales: de ganar el referéndum depende que tengan posibilidades reales de seguir siendo regidores o de llegar a ser alcaldes o diputados... el que no se mete de lleno se “quema”. Sugerían una campaña de estímulo del miedo “Ese miedo es de cuatro tipos... i. Miedo a la pérdida del empleo... ii. Miedo al ataque a las instituciones democráticas... Es crucial convertir al SÍ en equivalente con la democracia y la institucionalidad... y al NO en equivalente de la violencia y la deslealtad con la democracia... Hay que entender un cosa: nadie está dispuesto a ‘morir’ por el libre comercio pero tal vez sí por la democracia... iii. Miedo a la injerencia extranjera en el NO: Hay que restregar por todas partes la conexión del NO con Fidel, Chávez y Ortega en términos bastante estridentes... iv. Miedo al efecto de un triunfo del NO sobre el gobierno... Mucha gente simplemente no ha hecho la conexión de que un triunfo del NO en el referéndum dejará al gobierno en una situación precaria... y al país en una situación de ingobernabilidad. Esa conexión hay que inducirla”. Proponían que altos funcionarios públicos visitaran empresas para hacer campaña a favor del SÍ, ocultándolas con otros motivos “Que la empresa envíe de inmediato una carta al Ministerio de Planificación pidiendo que el gobierno le envíe un representante para hablar del Plan Nacional de Desarrollo o de la visión futura del país o algo por el estilo (eso para cubrirnos las espaldas de cara al TSE)”. Finalmente, proponían incrementar la campaña televisiva “no hay que tener pudor alguno en saturar los medios de comunicación con publicidad”, y generar una campaña negativa respecto de los dirigentes de la campaña del NO, sobre sus motivos, métodos y vínculos internacionales.

<sup>19</sup> No conozco un análisis sistemático de los alcances de estas amenazas. Hay algunas cartas y algunos testimonios de personas que las recibieron.

Rica en aquel momento, participó activamente en la campaña visitando centros de trabajo.<sup>20</sup>

La campaña de oposición al TLC fue, por el contrario, un movimiento descentralizado, constituido por una gran diversidad de actores políticos y sociales que no tuvo más que una coordinadora muy laxa, sostenido con trabajo voluntario. Como se señaló arriba, la mayor parte de la sociedad civil organizada estaba en la oposición al TLC. Y, como también se dijo, el llamado a referendo generó desconcierto entre estos sectores que, al igual que el resto de la ciudadanía, no conocía las regulaciones, no tenía recursos económicos para una campaña por medios de comunicación.<sup>21</sup> Sin embargo, la red de organizaciones que tenía años de estar movilizándose contra el TLC, diseñó una estrategia de organización territorial para la campaña, tanto para efectos de las acciones de proselitismo como para la movilización electoral. Impulsaron a las comunidades a formar “comités patrióticos”. Si bien no hay una estimación exacta de cuántos comités llegaron a formarse, los cálculos oscilan entre 120 y 180. Sindicatos, partidos, organizaciones comunales, ecologistas, estudiantiles, divulgaron entre sus afiliados la idea de que tomaran la iniciativa de organizarse en las comunidades donde vivían. Estas personas en general no tenían

<sup>20</sup> Su participación fue denunciada al Tribunal Supremo de Elecciones por parte de la oposición al Tratado, que a su vez remitió la denuncia a la Cancillería. Después de la aprobación, el gobierno de George W. Bush lo llamó discretamente a retiro y le encomendó la dirección de la biblioteca fundada en honor a su padre. A través de *Wikileaks* se conoció un memo interno de la Embajada en la que informaba al Departamento de Estado que no habría consecuencias de su actuación, que las investigaciones *are going nowhere*.

<sup>21</sup> Desde la promulgación del Código Electoral en 1952, el Estado contribuye de forma importante al financiamiento de las campañas políticas. La Ley y el Reglamento del Referendo son omisas en este tema, pero ambas normativas señalan que se aplicarán, de manera supletoria, las normas contenidas en el Código Electoral (artículo 5, Ley 8492; artículo 44 del Reglamento). El Tribunal Supremo de Elecciones no aplicó la normativa del Código Electoral ante esta omisión, a consecuencia de lo cual no destinó fondos estatales para el financiamiento de las partes en el referendo. Las campañas de las partes fueron financiadas enteramente con recursos privados, lo cual produjo una importante asimetría, dada la composición socio-económica de los contribuyentes a una y otra.

experiencia previa de trabajo conjunto y, en muchos casos, no se conocían desde antes. Los comités se organizaron en algunos casos a partir de organizaciones preexistentes, otros se formaron a partir de algunas personas de una localidad, por iniciativa propia o porque fueron contactados por alguna organización. Muchos otros eran dirigentes comunales. Otros eran personas que participaban en la lucha contra el TLC a nivel nacional y se vincularon a una organización local a partir de la convocatoria a referendo. En fin, una gran diversidad y pluralidad de organizaciones locales sirvieron de base para formar comités patrióticos.

En algunos casos eran organizaciones que habían surgido en los años anteriores directamente relacionadas con la lucha contra el TLC, como es el caso de Tlamanca por la Vida y por la Tierra, que se formó en 2004, o los comités cívicos regionales que habían sido organizados por la Coordinadora Nacional de Lucha entre 2004 y 2006, en la coyuntura de la lucha contra la revisión técnica vehicular (monopolio en manos de una empresa extranjera) en 2004 y en las Jornadas Nacionales de Lucha contra el TLC de octubre de 2005 y 2006. Había incluso comités cívicos que venían de la lucha contra la privatización de las telecomunicaciones en el 2000. En algunas ocasiones un comité patriótico no se constituyó a partir de estas organizaciones preexistentes, sino de forma paralela, de tal forma que llegaron a haber dos organizaciones en una localidad, un comité cívico y un comité patriótico contra el TLC. En algunos casos se desarrollaron relaciones de cooperación entre éstos, en otras de conflicto y competencia.

El llamado a formar comités patrióticos fue resultado directo de la convocatoria a referendo por parte del Tribunal Supremo de Elecciones y la promulgación del reglamento de referendo que no destinó fondos públicos para las campañas de las partes. La composición organizacional y social de la oposición al Tratado no podía recurrir a amplios recursos económicos, lo cual limitaba notablemente su acceso a los medios de comunicación colectiva, especialmente a la televisión, por no poder cubrir los costos.

El llamado a organizar comités estuvo vinculado con la idea de desarrollar la campaña del NO “casa por casa”, lo cual suponía usar la fuerza de la convicción de los opositores al TLC para hacer la campaña y organizar la logística electoral. Si los años anteriores de movilización había tenido como propósito concentrar a las personas en sitios centrales y públicos, como manifestaciones de fuerza, la campaña electoral para el referendo tenía que ser de base territorial y se hizo a través de la dispersión de organizaciones por todo el país.

Distintos comités hicieron actividades para llegar a sus vecinos. La mayor parte, si no todos los comités, desarrollaron la estrategia de visitas a viviendas, durante las noches y los fines de semana. Sin embargo, no todos se dedicaron a visitar familias con la misma intensidad: algunos visitaron todas las casas de su localidad, otros se concentraron en algunos sectores. En barrios urbanos de mayor nivel socioeconómico era más difícil el acceso a los vecinos que en barrios populares. En zonas urbanas el acceso era más fácil que en zonas rurales dispersas. En algunos casos los miembros de los comités entraron a hablar con cada familia, en otros se reunía un grupo de vecinos en una casa donde llegaban miembros del comité. Hubo casos en que los activistas conversaban con los vecinos, otros en los que regularmente dejaban volantes en las casas. Muchos comités también hicieron trabajo de volanteo o de conversación con las personas en sitios públicos, en la calle, en los puestos de salud, hospitales, paradas de autobuses. Un comité constató la dificultad de convocar a los vecinos a reuniones de discusión, por lo que trasladó el debate a la cantina del pueblo.

Diversos comités organizaron reuniones informativas sobre el TLC en sus comunidades. La mayor parte de estas reuniones trataban uno o dos temas sobre el tratado: los posibles efectos del Tratado sobre el empleo, los efectos de los cambios de regulaciones sobre propiedad intelectual, ya fuera sobre el precio de los fármacos, de los agroquímicos o de las semillas, los efectos de la apertura de seguros y telecomunicaciones y sobre los productores agrícolas. Contactaban a dirigentes y “especialistas” en distintos aspectos del TLC para charlas en sus comunidades. Con esto, se

estableció pluralidad de relaciones entre la dirigencia nacional y las personas interesadas en las comunidades, quienes se empaparon de las discusiones y argumentos contra el Tratado.

Las visitas a casas y los debates en sitios públicos son descritos por Rayner (2008:74) como una extendida práctica de pedagogía popular participativa que requirió a su vez de un enorme esfuerzo intelectual por parte de las y los miembros de los comités, que explicaban a sus vecinos la propiedad intelectual sobre semillas, agroquímicos y medicinas, la implicaciones de la condición de “nación más favorecida”, “trato nacional” o los posibles efectos de la importación de productos agrícolas subsidiados en los Estados Unidos sobre los productores agrícolas.

Algunos comités, los menos, prepararon en conjunto con organizaciones vinculadas con el SÍ (como municipalidades o asociaciones de desarrollo comunal controladas por el Partido Liberación Nacional), discusiones en las que invitaron a representantes del SÍ y del NO. Más allá de los esfuerzos de apropiación cognitiva, hubo también una abundante producción artística en la forma de imágenes y música que operaba, como productores de síntesis y de símbolos, lo cual también contribuía a la traducción de contenidos y la asociación a valores e identificaciones. Estas producciones artísticas surgieron tanto de artistas profesionales vinculados al sector de cultura contra el TLC como personas que desarrollaron sus capacidades creativas o una combinación de ambos. Algunos comités, como el de Curridabat o el de Valle de la Estrella, hicieron festivales culturales a los que invitaron artistas profesionales y aficionados. En otros lugares, como Ciudad Neilly, artistas plásticas profesionales coordinaron la elaboración de murales en sitios públicos con niños y adultos de la comunidad. Nuevamente, esta apropiación colectiva de la creatividad artística, suponía una redefinición de lo existente. El día en que se lanzó la campaña del NO en la Conferencia Episcopal, las mujeres del NO iniciaron una gran manta, formada de retazos (*quilt*), en la que cada cual podía agregar su propia contribución en la forma de una frase o una imagen. La “manta de los sueños” fue creciendo en su recorrido por comunidades en todo el país. Quedaron en

ella huellas de cada localidad donde estuvo y favoreció la integración de mujeres por la asociación de género de la destreza de la costura.

Algunos comités produjeron sus propios volantes, otros distribuyeron los que elaboraban las organizaciones nacionales, o una combinación de ambas. Dada la ausencia de recursos financieros para pagar vallas publicitarias, elaboraron mantas para pegar en las casas de los simpatizantes del NO. Muchos comités produjeron signos externos propios del comité: banderas, camisetas, pines, mantas, a la vez que distribuían los que produjeron las organizaciones sindicales, ambientalistas, feministas, estudiantiles, etcétera.

Por último, muchos miembros de comités se integraron a la campaña de capacitación de fiscales para vigilar los comicios, articulada por la Red de Control Ciudadano, impulsada desde la organización no gubernamental de educación popular Alforja. Había gran desconfianza de la imparcialidad del Tribunal Supremo de Elecciones, por lo que desarrollaron una campaña de capacitación de fiscales, llamada popularmente “Pele el ojo”, en la que los comités capacitaron a miles de ciudadanos para que pudieran vigilar efectivamente los comicios y los inscribieron a través de los partidos, dado que esto formaba parte de las exigencias del reglamento de referendo promulgado por el TSE. La participación en la fiscalización también se engarzaba de forma profunda con prácticas asentadas, en el medida en que apelaba a la importancia de los rituales cívicos electorales en la cultura política nacional, a la vez que aparecía como novedosa por el encuadre en un proceso que tenía un sentido diferente a las elecciones nacionales de cada cuatrienio de presidente, diputados y municipales.

La experiencia de participar en los comités fue una experiencia política inédita para la mayor parte de sus participantes y activistas. Tiende a ser calificada de “maravillosa” por parte de los activistas entrevistados, como el descubrimiento de nuevas formas de hacer política. Para algunos supuso una ruptura con la política institucionalizada de los partidos tradicionales, para otros

un quiebre con lo que había sido para ellos la experiencia de los partidos de izquierda.

La ausencia de una dirección unificada del movimiento de oposición al TLC permitió que se generaran estas formas de participación ciudadana en todo el territorio nacional. Los rasgos que fueron más valorados por los participantes tienen que ver con la horizontalidad de la organización, donde los liderazgos, las acciones y los comunicados, fueron surgiendo, negociados y aceptados por parte de las personas participantes. La flexibilidad de la organización permitió la iniciativa, la espontaneidad y la creatividad. Por otra parte, la experiencia del encuentro con otros, la vivencia de comunidad, tuvo una apelación fuerte. En una sociedad fuertemente individualizada orientada a la búsqueda de logros privados e individuales, el haber formado parte de este proyecto colectivo dejó huella de una experiencia de asociatividad diferente. Generó una revitalización y una redefinición de la política, fuera de los estrechos márgenes de la política electoral habitualmente organizada a través de los partidos políticos.

#### IV. CONOCIMIENTO E IGUALDAD POLÍTICA<sup>22</sup>

La complejidad de la política pública que se sometió a consulta no la hacía un tema ideal para la primera vez que se usaba el referendo. El texto del Tratado tiene más de 1,000 páginas en una compleja arquitectura de capítulos, anexos, cartas paralelas. Su contenido está lleno de términos técnicos de derecho comercial internacional, de difícil acceso para personas no especialistas. A esto se agrega que su eventual aprobación tenía amplias ramificaciones legales que obligaba al Congreso a aprobar o reformar 13

<sup>22</sup> La aproximación empírica a un concepto como igualdad política no es sencilla. En los párrafos que siguen uso la abstención como indicador de desigualdad política, en la medida en que hay una fuerte asociación entre la percepción de sentirse poco informado o informada y la abstención. Ambas se asocian a bajos niveles de escolaridad, lo cual apunta a la incidencia de las desigualdades socio-económicas en la política, indicador de desigualdad política.

leyes para adecuar el marco normativo a los compromisos que se contraían en su texto.

En el apartado anterior, se describieron las actividades que hicieron activistas del movimiento de oposición al Tratado para llevar la discusión a sus conciudadanos a través de debates, material escrito, y producción artística que operaba como mediadora de contenidos complejos. Todos estos esfuerzos estuvieron orientados al rechazo del Tratado. También se señaló que la campaña de apoyo al tratado fue una campaña mediática comercial que se centró en la idea de que crearía empleo. Hacia el final de la campaña acudió al miedo de lo que sucedería con el empleo y con las relaciones con los Estados Unidos en caso de que no se aprobara.

En general, se trató de discursos paralelos con poca discusión entre ambas posiciones, aunque hubo algunas excepciones. En las semanas anteriores al referendo, el Tribunal Supremo de Elecciones organizó debates en el canal estatal. Trató de publicar un folleto informativo, sin embargo, en el clima de polarización política no fue capaz de generar un documento que fuera aceptable para ambas partes. En los últimos días antes de la votación, canales de televisión comercial también organizaron discusiones con defensores y opositores. Estos debates se dieron en general entre especialistas y se caracterizaban por poco abordaje de temas comunes.

Como consecuencia de los factores anteriores, la dificultad de la materia del Tratado y las debilidades en la organización del debate público, una parte importante de la ciudadanía no llegó a tener un conocimiento suficiente. En un sondeo realizado la semana después del referendo sólo 16.6% de las personas dijeron que estaban muy informadas sobre el TLC, 30.4% tenía información media, 35.8% poca y 17.1% nada informadas. Esta carencia está fuertemente asociada a la abstención en los comicios del 7 de octubre. La abstención de las personas que se sentía poco o nada informadas llegó a cerca de 60%, mientras que sólo 24.5% de las personas informadas se abstuvo.

Tabla 1. Abstención según nivel de información

<i>Votó o se abstuvo</i>	<i>Nivel de información</i>	
	<i>Alto o medio</i>	<i>Bajo o nada</i>
Votó	75.5	40.8
Se abstuvo	24.5	59.2
Total	100.0	100.0

FUENTE: Instituto de Investigaciones Sociales, Escuela de Estadística. Sondeo telefónico pospreferendo realizado entre el 8 y 12 de octubre de 2007.

El nivel de información está asociado a diferencias socio-económicas, de forma muy directa con la escolaridad.<sup>23</sup> Las proporciones se invierten entre las personas con baja y alta escolaridad. Mientras que tres cuartas partes de las personas con escolaridad primaria tuvieron bajo nivel de información, tres cuartas partes de las personas con escolaridad universitaria tuvieron información alta o media. Esta asociación permite aproximarse a una forma, particularmente directa, de traducción de las diferencias categoriales (en este caso socioeconómicas) a la esfera política y muestra la desigualdad política.

Tabla 2. Nivel de información según niveles de escolaridad

<i>Nivel de información</i>	<i>Escolaridad</i>		
	<i>Primaria</i>	<i>Secundaria</i>	<i>Universitaria</i>
Alto o medio	25.1	54.8	78.5
Bajo o nada	74.9	45.2	21.5
Total	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Instituto de Investigaciones Sociales, Escuela de Estadística. Sondeo telefónico pospreferendo realizado entre el 8 y 12 de octubre de 2007.

Para concluir, los bajos niveles de información de la ciudadanía con baja escolaridad incidieron en su participación en el referendo, aunque no de forma lineal.

<sup>23</sup> Uso la escolaridad como una aproximación a las desigualdades socio-económicas. Los resultados son consistentes para las categorías ocupacionales, pero dan lugar a tablas más complejas que no interesa desarrollar aquí.

Tabla 3. Abstención según nivel de escolaridad

<i>Votó o se abstuvo</i>	<i>Escolaridad</i>		
	<i>Primaria</i>	<i>Secundaria</i>	<i>Universitaria</i>
Votó	47,1	57,2	78,0
Se abstuvo	52,9	42,8	22,0
Total	100,0	100,0	100,0

FUENTE: Instituto de Investigaciones Sociales, Escuela de Estadística. Sondeo telefónico pospreferendo realizado entre el 8 y 12 de octubre de 2007.

## V. PARA CONCLUIR

¿Qué podemos concluir respecto de la participación ciudadana en el referendo? ¿Respecto de la contribución del uso de este mecanismo de democracia directa a la democratización (o su inverso, la des-democratización)? En términos más específicos ¿cómo se dieron los tres procesos identificados por Tilly?

Costa Rica desarrolló tempranamente procesos relativamente amplios de incorporación de la población a la política a través de las elecciones. Desde 1913 se instituyó el voto masculino directo y desde 1949 el voto femenino. En 1970 se redujo la edad de voto de los 21 a los 18 años. En un argumento semejante al planteamiento de Tilly, Molina y Lehoucq (1999), identifican la competencia electoral como el mecanismo a través del cual se dio la inclusión política de la ciudadanía. Las élites políticas en competencia recurrieron a los ciudadanos, y luego también a las ciudadanas para obtener sus votos, y esto les obligó a incorporar sus demandas de derechos en los programas de gobierno. El referendo como mecanismo de consulta cuyos resultados son mutuamente vinculantes para ciudadanía y Estado fue una aspiración de la mayoría de la ciudadanía<sup>24</sup> mucho antes de la aprobación de la ley que regula el referendo en 2006.

<sup>24</sup> En un sondeo realizado en marzo de 2000, 89,3% de las personas entrevistadas pensaba que otra decisión polémica, el conflicto con respecto a la

Las actividades en la organización del referendo de 2007 parten de este piso básico y amplio de inclusión política, a la vez que registran un cambio importante, especialmente entre las personas que fueron activistas de la campaña del “NO”. La organización de la campaña y la actividad política que desplegaron marca una ruptura con respecto de las formas socialmente establecidas de participar en política en elecciones regulares a través de los partidos políticos. Les dio a los y las activistas la oportunidad de trabajar en conjunto con personas que provenían de distintas organizaciones sociales: sindicales, partidarias, ecologistas, comunales, feministas, indígenas; así como ciudadanos y ciudadanas que no participaban en organizaciones, en un solo frente. Las redes de confianza internas a esas organizaciones cedieron y abrieron paso a confianzas más amplias y a una conciencia ciudadana novedosa.

Por otra parte, también cambiaron las formas de trabajo conjunto. No es casual que los y las entrevistadas señalen, de forma reiterada, la novedad de la horizontalidad y la flexibilidad de las organizaciones que surgieron, la posibilidad de tomar la iniciativa, el desarrollo de la creatividad. Esta innovación se entiende en contraste con la incorporación de electoral tradicional, en la cual las y los ciudadanos son llamados a ejecutar tareas predefinidas, de forma vertical, por un comando de campaña nacional de los partidos políticos, gran parte de la cual ha pasado a realizarse de forma remunerada, dada la falta de entusiasmo de las personas de incorporarse de forma voluntaria.

Esta experiencia no fue sin embargo igualitaria, ni se extendió a través de todo el espectro social. Los y las activistas provenían en su mayoría de capas medias, la mayor parte de alta escolaridad.<sup>25</sup> A pesar de sus esfuerzos, no lograron los y las activistas,

privatización de las telecomunicaciones, debía someterse a consulta ciudadana (Campos, Raventós, 2006: 43).

<sup>25</sup> En otro trabajo (Raventós, 2009) comparo la composición social de los y las activistas de 16 comités patrióticos (a partir de un sondeo realizado en septiembre de 2007) con la población general, caracterizada a partir de la Encuesta de Hogares del 2007. Mientras que la Encuesta de hogares registra en 9.3% de profesionales, el los comités patrióticos encuestados, estos constituyeron el

revertir la presencia de las desigualdades de origen categorial en el proceso político. Las categorías ocupacionales y el nivel de escolaridad marcaron de forma importante la participación. Es mayor la proporción de personas que se sintió insuficientemente informada entre las personas que se abstuvieron y la abstención se concentra, en mayor medida, en personas de ocupaciones bajas en la estructura social y de menor escolaridad.

Más allá de la participación y su impacto en la construcción de ciudadanía, es necesario analizar la otra dimensión de los procesos de democratización, la del Estado. A través de la forma en que se relacionó con la sociedad, con las organizaciones subnacionales, con los agentes económicos, y con las fuerzas supranacionales (Oslak, 2007), podemos acercarnos a su capacidad como Estado y a determinar si sobre él actuaron centros de poder independientes.

En relación con la sociedad, los resultados expuestos muestran que el Estado, a través del Tribunal Supremo de Elecciones, no generó información suficiente sobre el Tratado para promover la inclusión informada ciudadanía en la decisión.<sup>26</sup> Tampoco otorgó

46.6%. Mientras que a nivel nacional, la población con escolaridad universitaria constituye el 12.8%, en los comités era del 70%. También es importante el vínculo con el Estado: mientras que la Encuesta de Hogares registra 13.5% de trabajadores y trabajadoras en el sector público, en el sondeo de comités patrióticos estos sumaban 56.7% (Raventós, 2009).

<sup>26</sup> El Tribunal Supremo de Elecciones le encomendó al Programa del Estado de la Nación (el PEN es un programa de investigación vinculado con la coordinadora de las universidades públicas) la elaboración de un folleto informativo sobre el Tratado. Sin embargo, la oposición al TLC apeló esta decisión, dado que consideraba que el PEN tenía una posición de apoyo al Tratado. Las partes acordaron, en conjunto con el Tribunal, que cada campaña daría sus principales argumentos y que la otra señalaría si ese era o no un argumento plausible. Sin embargo, el proceso fracasó porque en el clima de polarización, no hubo acuerdo. También organizó una serie de debates en el canal de televisión estatal con el apoyo de la FLACSO y la participación de ambas posiciones. Estos debates tuvieron una importante audiencia. En el sondeo posreferendo 70% de las personas entrevistadas dijo haberlos visto. Sin embargo, el impacto sobre la toma de la decisión de voto varía fuertemente según escolaridad: mientras que el 60.8% de las personas con escolaridad universitaria dijo que influyeron mucho en su decisión de voto, esta proporción baja al 31.4% entre la gente con escolaridad primaria o menos.

recursos económicos para que las partes hicieran sus campañas, a pesar de que las elecciones regulares cuentan con financiamiento estatal desde 1952. Finalmente, el Tribunal no generó una imagen de imparcialidad en el proceso. A pesar de la legitimidad de la que goza el Tribunal en la población,<sup>27</sup> en el caso del referendo de 2007, menos de la mitad de la población consideró que el Tribunal actuó de forma independiente, y sólo un tercio de las personas que votaron NO, lo consideró así. Entre las personas que consideraron que las decisiones del Tribunal estuvieron afectadas por alguna de las partes, más del 75% consideró que estuvieron influidas por agentes del SÍ (48.3% el presidente Arias y 28.1% “los del SÍ”) (Escuela de Estadística, Instituto de Investigaciones Sociales, 2007).

En la relación del Estado nacional con las unidades subnacionales, la única evidencia de un vínculo es la amenaza de coacción a los alcaldes (Memo Casas, Sánchez, 2007), en su enorme mayoría afines al partido de gobierno, de que si no ganaban su cantón no tendrían acceso a dinero para hacer obra pública en los años restantes de su periodo.

El lugar de los agentes económicos se expresa sobre todo en el apoyo de las cámaras empresariales al proceso de negociación y firma del Tratado a través de su participación en el Ministerio de Comercio Exterior y la Promotora de Comercio Exterior (Molina, 2009) y a través de las acciones de propaganda y coacción de los y las trabajadoras en algunas empresas.

Por último, en relación con las fuerzas supranacionales, el TLC supone importantes cesiones de soberanía ante a la potencia económica de mayor importancia regional: los Estados Unidos. Como se señaló arriba, más que un tratado comercial, el TLC redefina de forma importante el ámbito y las formas de acción del Estado. Reduce el campo de acción estatal al romper la condición de monopolio en el campo de los seguros y las telecomunicacio-

<sup>27</sup> En encuestas nacionales el Tribunal Supremo de Elecciones generalmente ocupa el primero o segundo lugar en cuanto a la confianza que genera en la ciudadanía.

nes, lo cual conduce nuevas tareas de regulación de estas actividades. Acepta la ampliación de los derechos de propiedad intelectual en condiciones en que es en mayor medida consumidor que productor de propiedad. Por último, renuncia a que los tribunales nacionales sean los decisores de última instancia en diferendos con las empresas domiciliadas en los Estados Unidos y acepta arbitrajes internacionales.

A partir de esta descripción de los cambios en las capacidades del Estado, cabe preguntarse sobre la última característica de la definición de Tilly, sobre la autonomía de los centros de poder independiente y su impacto sobre las decisiones. Desde mi punto de vista hubo un grupo de actores nacionales defensores del Tratado que tuvieron primacía sobre los poderes estatales electos por la ciudadanía. Constituyen un centro de poder independiente que establece el puente entre el gobierno de Costa Rica y los Estados Unidos. Su cara más visible, aquella que actúa dentro del aparato estatal, es la de los negociadores del Tratado. En alianza con los negociadores de la contraparte estadounidense incorporaron en el Tratado políticas que el presidente de la República explícitamente había rechazado (la ruptura de los monopolios estatales de telecomunicaciones y seguros). Negociaron sin dar información al Poder Legislativo, presuntamente el primer poder de la república. Es sintomático de la independencia de su poder la resolución a su favor de conflictos con el Presidente y el que una vez que se hubiera firmada el Tratado con los Estados Unidos renunciaran al gobierno e instalaran una institución privada desde la cual siguieron defendiendo el Tratado, con amplios fondos y una campaña publicitaria permanente, sin que fuera conocido el origen de los fondos con los que operaban. Tampoco se conoció el origen de la mayor parte de los fondos de campaña del SÍ en el referendo. El perfil de los actores económicos del equipo negociador es más difuso en la información pública, más allá de la participación de las cámaras en las instancias directivas de las políticas de comercio exterior enunciadas arriba. En la campaña del SÍ en el referendo, los actores visibles se extienden a la participación del Embajador de los Estados Unidos, en el acuerdo entre gobierno y empresa-

rios para que el presidente Arias y otros altos funcionarios hablaran a los y las trabajadoras sobre las ventajas del TLC y en el uso de la coacción en las empresas que amenazaron a sus trabajadores y trabajadoras con el despido en caso de que fuera aprobado el Tratado.

Este balance plantea la pregunta sobre los alcances de la democratización en países pequeños, en Estados con soberanía limitada y posiblemente decreciente. Así, y a pesar del potencial democratizador de los procesos de construcción ciudadana, la reducción de las capacidades del Estado-nación, su colonización por parte de agentes favorables a la globalización neoliberal, vierten un escenario complejo y poco esperanzador para los procesos de democratización.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- ALTMAN, D., 2005. “Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?”, *Política y Gobierno*, XII (2).
- CAMPOS RAMÍREZ, D. y RAVENTÓS VORST, C., 2004. “Combo del ICE en el momento culminante de las protestas: sondeo telefónico 24-25 de marzo del 2000”, *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad de Costa Rica.
- CASAS, K. y SÁNCHEZ, F., 2007. “Memorandum dirigido al presidente Óscar Arias Sánchez y al ministro de la Presidencia, Rodrigo Arias Sánchez”, *Semanario Universidad*, 6 de septiembre.
- CORTÉS RAMOS, A., 2008. “Los límites del referendo sobre el TLC como instrumento de participación política en Costa Rica”, *Revista de Ciencias Sociales*, núm. 121, Universidad de Costa Rica, 2008 (III).
- DÍAZ, D., 2009. *Social Crises and Struggling Memories: Populism, Popular Mobilization, Violence and Memories of Civil War in Costa Rica 1940-1948*, History, Bloomington, University of Indiana.

- Estado de la Nación, 2001. *Auditoría de la calidad de la democracia en Costa Rica*, Programa de Estado de la Nación, San José, Costa Rica.
- HERNÁNDEZ, G., 2007. “Óscar Arias: liderazgo, poder y contextos políticos”, Ponencia presentada en el Coloquio Internacional sobre Liderazgo Político en Sociedades Modernas, Colegio de Veracruz, 12-15 de noviembre.
- LISSIDINI, A., 2008. “Democracia directa latinoamericana: riesgos y oportunidades”, en Lissidini, A. et al. (eds.), *Democracia directa en América Latina*, Buenos Aires, Prometeo.
- MOLINA ALFARO, E., 2009. *Estrategias de socialización profesional y política pública: el caso del equipo negociador del TLC con Estados Unidos*, Tesis para optar al grado de doctor, Posgrado Centroamericano, San José, FLACSO Guatemala.
- MOLINA, I. F. L., 1999. *Urnas de lo inesperado: fraude electoral y lucha política en Costa Rica (1901-1948)*, San José, Costa Rica, Universidad de Costa Rica.
- OSZLAK, O., 2007. “El Estado democrático en América Latina”, *Nueva Sociedad*, núm. 210.
- RAVENTÓS, C., 2008. “Balance del referendo sobre el TLC en Costa Rica a la luz de la teoría de la democracia”, *Revista de Ciencias Sociales. Universidad de Costa Rica*, núm. 121, 2008 (III).
- , 2009. “Subjetividades, acción colectiva y ciudadanía desigual”, Ponencia presentada en la XXVIII Conference Latin American Studies Association, Río de Janeiro, Brasil.
- RAYNER, J., 2008. “Vecinos, ciudadanos y patriotas: los comités patrióticos y el espacio-temporalidad de oposición al neoliberalismo en Costa Rica”, *Revista de Ciencias Sociales. Universidad de Costa Rica*, núm. 121, 2008 (III).
- SARTORI, G., 1987. *¿Qué es la democracia?*, Buenos Aires, Taurus.
- SCHILLER, T., 2012. *Direct Democracy: Global Patterns and Trends*, Presentación en el Foro Global de Democracia Directa Moderna, Montevideo, 15 de noviembre, 2012.
- TILLY, C., 2007. *Democracy*, Nueva York, Cambridge University Press.

## VII. ENCUESTAS

Instituto de Investigaciones Sociales, 2006. *Sondeo telefónico postelectoral: febrero 2006.*

Instituto de Investigaciones Sociales, Escuela de Estadística, 2007. *Sondeo telefónico posreferendo: octubre 2007.*

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2007). *Encuesta nacional de hogares y propósitos múltiples.*

Raventós, C., 2007. *Censo a los y las participantes en 16 comités patrióticos en septiembre de 2007.*

Universidad de Costa Rica, Tribunal Supremo de Elecciones, Asamblea Legislativa, 2007. *Encuesta nacional de participación.*