

La democracia y la democratización en Panamá durante la hegemonía liberal en Colombia (1853-1886)

Democracy and Democratization in Panama during the Liberal Hegemony in Colombia (1853-1886)

DOI <https://doi.org/10.61311/2805-1912.170>

■ **Alfredo Castillero Hoyos***

Resumen: Los procesos electorales en Colombia durante gran parte del siglo diecinueve, aun cuando no estuvieron exentos de defectos, son considerados como el mecanismo de legitimación política por excelencia. Su desempeño se destaca en las tres dimensiones de la democracia política, tanto por su carácter competitivo, la participación de la población, así como por el respeto de los derechos civiles y políticos. En el presente artículo se analizan las elecciones colombianas de ese período desde el punto de vista de la democracia y la democratización, con especial consideración al impacto sobre Panamá.

Palabras clave: Sufragio universal masculino, democracia liberal, elecciones, cultura electoral, violencia política.

Abstract: The electoral processes in Colombia during much of the nineteenth century, even though they were not free of defects, are considered the mechanism of political legitimation par excellence. Their performance stands out in the three dimensions of political democracy, both for its competitive nature, the participation of the population, as well as for the respect of the civil and political rights. This article analyzes the Colombian elections of that period from the point of view of democracy and democratization, with special consideration to the impact on Panama.

Keywords: Elections, electoral culture, liberal democracy, political violence, universal male suffrage.

* El autor es Doctor por la Universidad de Portsmouth, y Magister por la Universidad de Warwick. Ha sido miembro del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas y Defensor del Pueblo de la República de Panamá. Actualmente es vicepresidente del Centro de Iniciativas Democráticas.

El siguiente texto analiza sucesivamente el probable impacto que tuvieron sobre la democratización de Panamá durante el siglo diecinueve los siguientes hechos:

- La anexión de Panamá a Colombia durante un período en el que la solución de los conflictos políticos en Colombia dependía, en términos formales, de instituciones democráticas,
- La temprana introducción del sufragio universal masculino mediante el cual todos los hombres adquirieron el derecho al voto, en una sociedad signada por divisiones agudas de raza, casta y clase, durante un período de modernización socio-económica.

Para los propósitos del presente estudio, por democracia se entenderá la democracia liberal representativa, que no es sino uno de los posibles modelos democráticos, pero es la forma más democrática de gobierno a la que, según las fuentes disponibles, aspiraron los panameños en el siglo diecinueve. Como mínimo la democracia liberal representativa es “un sistema de gobierno que satisface tres condiciones esenciales:

- competencia significativa y extendida entre individuos y grupos organizados para alcanzar todas las posiciones de poder gubernamental efectivo, a intervalos regulares y excluyendo el uso de la fuerza;
- un nivel altamente incluyente de participación política en la selección de líderes y políticas, al menos a través de elecciones regulares y justas, de modo tal que ningún grupo social (adulto) sea excluido;
- un nivel de derechos civiles y políticos –libertad de expresión, libertad de prensa, libertad asociación– que sea suficiente para asegurar la integridad de la competencia y la participación (Diamond y otros, 1989, pág. xvi), basado en (Dahl, 1971, pág. 3).

Para entender si una situación dada es democrática debemos cerciorarnos de que se den las tres condiciones antedichas.

Complementariamente, por democratización se entenderán la serie de “cambios políticos en una dirección democrática” (Potter y otros, 1997, pág. 3). Estos cambios se han de medir según las tres dimensiones de la democracia arriba citadas, competencia, participación y derechos civiles y políticos.

I. La democracia en Colombia y su impacto en Panamá

[Colombia] es la más ilimitada democracia (...) Lo que las clases demagógicas europeas clasifican como más extremo, la demagogia colombiana lo realiza todos los días con los mismos medios, usando los mismos términos, adoptando las mismas fórmulas, y buscando los mismos resultados de destrucción y anarquía. *Annuaire des Deux Mondes*, I Paris, 1850 (Gilmore, 1956, pág. 198).

La vida política es menos imperfecta en Colombia que en otras democracias latinas.

Francisco García Calderón *Latin América: Its Rise and Progress* New York, Scribner's, 1917, 205 (Dix, 1987, pág. 218).

A pesar de todas sus limitaciones, la democracia colombiana se debe considerar como algo sorprendente. (Arrubla, 1978, pág. 218).

[Colombia] siempre ha vivido ‘en razón electoral.’ Ignacio Torres Giraldo *Los inconformes*, volumen 4, Bogotá, Editora Latina, 1978, p.881 (Posada Carbó, 1997, pág. 279).

[Colombia] ha sido el escenario de más elecciones, bajo más sistemas electorales, centrales y federales, directas e indirectas, hegemónicas [mayoritarias] y proporcionales, y con mayores consecuencias que cualquier otro país americano o europeo que dispute ese título.
(Deas, 1993, pág. 207)

Las interpretaciones tradicionales de la historia panameña —centradas como lo están en el proceso de creación de una identidad nacional y la construcción posterior de nuestro país (nation-building)— consideran el período de unión a Colombia (1821-1903) como una catástrofe sin paliativos. Sin embargo, desde el punto de vista de la democracia y la democratización, el periodo merece una valoración diferente.

Durante la mayor parte de los 82 años de dominio colombiano sobre Panamá, en Colombia las elecciones fueron consideradas como el mecanismo de legitimación por excelencia, y precisamente por ello se llevaban a cabo periódicamente. En términos del siglo diecinueve, esos procesos electorales pueden considerarse (1) relativamente abiertos ya que durante gran parte del período la mayoría de los hombres adultos estaban facultados para votar; (2) usualmente libres porque las candidaturas opositoras rara vez eran proscritas, y la coerción del electorado era infrecuente; (3) ocasionalmente justos a pesar de la frecuencia de la manipulación del padrón electoral, del fraude, del clientelismo y del soborno de los votantes.¹ Más aún, en ese período Colombia tuvo un desempeño destacado tanto en términos comparativos como absolutos en las tres dimensiones de la democracia política:

¹ Sobre las elecciones colombianas del siglo diecinueve vea (Bushnell, 1966), (Bushnell, 1971), (Bushnell, 1993), (Bushnell, 1994), (Bergquist, 1976), (Park, 1986), (Abel, 1987), Deas (1993b; 1995, 1996), y (Posada Carbo, 1994), (Posada Carbo, 1995), (Posada Carbo, 1997).

- la competencia era intensa (solamente dos veces, en 1878 y 1886, hubo elecciones con candidato único),²
- la participación fue relativamente alta en algunos periodos (40% de los hombres mayores de 21 años votaron en 1856, y por término medio el 5% de la población total lo haría desde 1885) (Bushnell, 1971) (Ochoa, 1987),³
- y tanto los derechos civiles como los políticos solían ser respetados. (Bushnell, 1950) (Deas, 1993, pág. 210)⁴

Otros factores complementarios que hicieron de Colombia un lugar único desde la perspectiva de la democratización durante el período de la anexión de Panamá, incluyen:

- la existencia de una fuerza militar pequeña y políticamente irrelevante, particularmente entre 186 y 1885;⁵
- la brevedad de los momentos de autoritarismo que sumaron apenas tres años antes de 1885 (los gobiernos de los generales Rafael Urdaneta de 1830-31, José María Melo en 1854 y Tomás Cipriano de Mosquera de 1861-63);

² Inclusive, una de las dos elecciones con candidato único, la de 1878, no necesariamente fue antidemocrática, ya que Julián Trujillo Largacha fue candidato de unidad tanto de los conservadores y los liberales independientes o moderados, de oposición, como de los liberales radicales en gobierno.

³ La participación electoral amerita especial atención en virtud de que, como atinadamente señala Lijphart, esta es un "excelente indicador de la calidad de la democracia pues demuestra hasta qué punto los ciudadanos están interesados en ser representados" (1994:4).

⁴ Sobre la política colombiana del siglo XIX vea especialmente (Gilmore, 1956), (Bushnell, 1966), (Bushnell, 1986), (Bushnell, 1993), (León Helguera, 1969), (Bergquist, 1985), (Delpar, 1981), (Deas, 1986), (Deas, 1987), (Deas, 1993a), (Deas, 1996), (Abel, 1987) y (Safford, 1987). Interpretaciones generales de la política colombiana incluye (Payne, 1968), Bergquist (1978), (Kline, 1983), (Peeler, 1985), (Peeler, 1992), (Dix, 1987), y (Hartlyn, 1988), (Hartlyn, 1989), (Posada Carbó, 2006). Interpretaciones generales sobre el Panamá bajo dominio colombiano incluyen (Figueroa Navarro, 1978), (Goytia, 1975), (Pérez Venero, 1978), y (Araúz & Pizzumo, 1993).

⁵ Si bien al finalizar las guerras de independencia se estimaba que había hasta 30,000 hombres en el ejército de la nueva nación, esto se fue desmontando por falta de necesidad y presupuesto. Con la Constitución de 1863 que distribuyó el monopolio de la fuerza entre el gobierno nacional y los 9 estados federados, el ejército nacional, ahora reconvertido en Guardia Colombiana, se desplomó a solo 600 hombres, menos que los contingentes de algunos estados como Santander, por lo que era impotente tanto ante las guerras entre estados como ante las guerras intestinas dentro de los estados.

- una experiencia exitosa de oposición a regímenes autoritarios (Urdaneta en 1830-31, 1833, Melo en 1854 y Mosquera en 1867); (Helguera, 1961)
- ciertas prácticas de rendición de cuentas (*accountability*) o juicios de responsabilidad (*impeachment*) a los más altos niveles (José María Obando en 1854, y de Mosquera en 1867, populares caudillos políticos y militares ambos, fueron los únicos gobernantes hispanoamericanos procesados en el siglo diecinueve por presuntos delitos cometidos en el desempeño de sus funciones); (MacDonald, 1972)⁶
- restricciones constitucionales efectivas a los poderes de los presidentes, cuyo período duraba entre dos y cuatro años hasta la Constitución de 1886, y ello sin que usualmente se permitiera la reelección inmediata; (Dix, 1987, pág. 23)⁷
- un Congreso independiente que funcionaba casi ininterrumpidamente, y en ocasiones llegó a ser poderoso como por ejemplo cuando la oposición tuvo el control del mismo en 1867 y en 1898; (Dix, 1987) (Posada Carbó, *Elections before Democracy* London, 1996, pág. 265)⁸

⁶ Ello también sucedió durante aquel período en Panamá, donde como en los tiempos coloniales, por lo menos uno de los gobernantes de Panamá, el general Peregrino Santacoloma, un Liberal de la corriente Moderada proveniente de Cauca, Colombia, fue sometido a juicio de responsabilidad luego de que perdiera el apoyo de la élite de la ciudad de Panamá cuyos miembros en términos políticos solían adherirse a los Liberales de la corriente Radical o a los Conservadores. Fue sometido a una investigación administrativa en Bogotá y como resultado tuvo que abandonar su cargo para siempre.

⁷ "Solo cuatro presidentes tuvieron el puesto en más de una ocasión y solamente Rafael Núñez fue reelegido en periodos sucesivos, y todos durante por lo menos uno de sus periodos [tuvieron el poder] de modo breve o relativamente limitado. Solo un presidente llegó a tener las riendas del poder por un total añadido de ocho años, y solo un presidente tuvo el poder por seis años consecutivos".

⁸ Esto tuvo lugar nada menos que en el gobierno de Mosquera, durante la hegemonía liberal (1863-85) en el primer caso, y durante la hegemonía conservadora (1885 en adelante) en el gobierno de su ideólogo Miguel Antonio Caro, en el segundo.

El control opositor del Congreso llegó a tener consecuencias de envergadura para Panamá. Fue precisamente el Congreso controlado por la oposición elegido en 1898 el que rechazó el Tratado Herrán-Hay porque cedía parcialmente a los Estados Unidos, por un tiempo fijo, la soberanía sobre varias porciones del Istmo para la construcción de un canal interoceánico. Como es bien sabido, esta decisión del Congreso colombiano puso en marcha las acciones que culminaron en la separación de Panamá de Colombia.

- varios trasposos pacíficos del poder a la oposición (1837, 1848, 1855); (Bushnell, 1993) (Payne, 1968)
- la temprana organización de los partidos políticos (Conservador y Liberal), la afiliación a los cuales se convirtió en la seña de identidad más importante en Colombia;⁹

⁹ (Bushnell, 1986). Según (Deas, 1993b, pág. 208), una conciencia partidaria rudimentaria ya estaba emergiendo en Colombia para el 1830. (Bushnell, 1993), precisa que es posible hablar con más certeza sobre Conservadores y Liberales comenzando con las elecciones de 1840. Y a juicio de (Delpar, 1981), ya para 1848, las identidades de los partidos Liberal y Conservador habían cristalizado. A lo largo del texto los términos Liberal y Conservador se utilizan de modo circunscrito, tanto en sentido histórico como geográfico, para designar a los partidos políticos panameños y colombianos que usaban esos nombres durante el período de anexión de Panamá a Colombia, así como a sus miembros, sus programas, las reformas que fueron lanzadas por esos partidos y los períodos en los que estos hegemonizaron la política en el gobierno central colombiano (Hegemonía Liberal de 1863-85, Hegemonía Conservadora de 1885 en adelante). Ello busca evitar el malentendido que se crea al asumir que lo que separó a los partidos Liberal y Conservador fue el vínculo del primero a la economía liberal clásica, cuando en realidad durante gran parte del siglo diecinueve los Conservadores al igual que los Liberales se adherían a esa doctrina. La aclaración de este malentendido ha llevado a muchos a asumir que no había verdaderas diferencias entre estos partidos: por un lado la historiografía tradicional panameña ha proclamado que estas divisiones fueron impuestas artificialmente a la política de Panamá por el sistema de partidos de Colombia, y, por el otro, los analistas marxistas frecuentemente han concluido que por ende las diferencias eran insignificantes entre Conservadores y Liberales, llegando a asumir que el liderazgo de unos y otros era de carácter exclusivamente oligárquico y que por lo tanto representaban idénticos intereses. Es necesario cuando menos señalar las principales diferencias programáticas para conceder a 'los líderes políticos del siglo diecinueve el simple respeto de reconocer que puede que hayan tenido principios políticos genuinos' (Anna 1993: 137). Habitualmente, y estas solo son generalizaciones, los conservadores defendían lo siguiente: (1) la necesidad de recrear en la medida de lo posible el *ancien regime* colonial o, si el regreso al *status quo ante* del orden colonial no se podía asegurar, preservar el nuevo *status quo*, destacando la necesidad de (2) una colaboración cercana entre la Iglesia y el Estado (porque la Iglesia era considerada el principal repositorio de sabiduría tradicional y el único mecanismo restante de control social efectivo después de la independencia), (3) la centralización política y administrativa como cimientos indispensables de un Estado poderoso, y (4) el proteccionismo. Ese programa se cimentaba sobre la creencia en (1) las jerarquías orgánicas, naturales, (2) la desigualdad innata entre los hombres, (3) la malvada o a lo sumo ambigua naturaleza humana, (4) el carácter cíclico de la historia, y (5) su rechazo a la opinión de los pensadores de la Ilustración quienes sostenían que por la vía del argumento racional se alcanzaría la verdad y el progreso. Por su parte, los Liberales que tenían por propósito emular lo que entendían que era el ejemplo de las grandes naciones industrializadas (las cuales eran a la sazón incipientes democracias liberales), normalmente apoyaban al (1) federalismo, (2) al sufragio universal masculino, (3) la separación de la Iglesia y el Estado, y (4) el comercio libre. Estas políticas Liberales se fundaban a su vez en la creencia en la posibilidad de progreso continuo basado en la razón, así como en la naturaleza benévola del ser humano y su perfectibilidad. No obstante, lo antedicho sobre ambos partidos, hubo importantes excepciones en estos amplios programas someramente descritos porque eran partidos flexibles, que cambiaban sus posiciones con respecto a esos y otros temas en diferentes coyunturas políticas. Por ejemplo, durante ciertos períodos los Liberales adoptaron un proteccionismo selectivo, mientras los Conservadores abogaron por el comercio libre; los conservadores llegaron a favorecer en ciertos períodos y regiones el federalismo y el sufragio masculino universal, mientras en contraposición muchos Liberales apoyaban un sufragio masculino restringido. Además, en toda coyuntura hubo quienes disientían del parecer mayoritario de su partido como lo fue el caso de aquellos Liberales que se distanciaron del Partido por el intenso anticlericalismo que primaba en este. Sobre los partidos políticos en la Colombia del siglo diecinueve vea (Abel, 1987), (Bushnell, 1993), (Delpar, 1981), (León Helguera, 1969), Safford (1972).

- la autonomía de ambos partidos, al punto que los presidentes de la República llegaron a ver como sus propios partidos rechazaban sus esfuerzos por reelegirse o por imponer sus sucesores, como lo demuestran los casos del presidente Liberal de la facción *Moderada* Mosquera en 1849 y del Conservador Miguel Antonio Caro en 1898; (Dix, 1987) (Posada Carbó, 1997)
- la presencia de caudillos que en vez de asumir el poder por la fuerza o crear sus propios movimientos políticos personalistas, alcanzaban el poder por medios electorales y se unían a los partidos establecidos, como sucedió en parte hasta en los casos de los citados generales de las guerras de independencia Obando y Mosquera;¹⁰
- la muy temprana expansión del sufragio, con la introducción ya mencionada del sufragio universal masculino en 1853;¹¹
- el calendario político más intenso en el hemisferio occidental, (Bushnell, 1993) (Bushnell, 1994) (Deas, 1993) que se podría comparar solamente con el de Chile donde, sin embargo, el derecho al sufragio permaneció mucho más restringido a lo largo del siglo diecinueve; (Posada Carbó, 1995, pág. 13)¹²

¹⁰ Obando asumió el poder como candidato draconiano para el periodo 1853-57 aunque solo lo fue hasta 1854 cuando Melo lo derrocó. Mosquera fue elegido para el periodo 1845-49, (Dix, 1987, pág. 23), se rebeló en 1860, lo que culminó en su proclamación de facto del poder el cual, sin embargo, traspasó pacíficamente. Fue nuevamente presidente constitucional de 1866 a 1867, cuando ante sus esfuerzos por clausurar el Congreso es depuesto y enjuiciado. Obando en guerra de los supremos 1839, TCM gobierno de facto entre 1861-63.

¹¹ Esto pone a Panamá a la vanguardia regional, colocándola a la par de Argentina (sufragio universal masculino introducido en 1853 y efectivo desde 1912), por delante de México (1857), Uruguay (1918), Guatemala (1945), Bolivia (1952), Ecuador (1978), y Perú (1978). Además, se compara favorablemente con la expansión del sufragio universal masculino en los Estados Unidos (1845, perfeccionado solamente en la década de 1960) y Europa. Antedata por varias décadas su introducción en España (1890), Italia (1912), Gran Bretaña (1918), e incluso Francia, donde a pesar de que se había introducido el sufragio universal masculino antes que en cualquier otro lugar, en 1792, y se había reinstituído en 1848, y nuevamente en 1870-77, no fue hasta la década de 1930 que se estableció definitivamente (Therborn 1975:75-79; Posada 1996c: 1-2; Thomson, 1983). En ese mismo año de 1853, los legisladores de la provincia de Vélez incluso trataron sin éxito de introducir el sufragio universal integro, concediéndole el voto a la mujer, una iniciativa que fue impedida por la Corte Suprema de Colombia (Bushnell, 1993, págs. 103-109).

¹² Ello llegó a su apogeo entre 1863-85, cuando se introdujeron las elecciones para los cuerpos regionales y el periodo de todos los oficiales elegidos se acortó a dos años. Colombia vivía en un estado perpetuo de campañas y elecciones porque no había un calendario electoral unificado.

- una experimentación sin paralelo en cuanto a su diversidad con diferentes sistemas electorales; (Deas, 1993)
- un temprano interés por introducir mecanismos que asegurarían un sufragio limpio;¹³
- votantes con una mentalidad independiente quienes cuando lo consideraban pertinente rechazaban las ofertas electorales de los más populares caudillos (Obando fue derrotado en las urnas en 1836, y Mosquera lo fue en 1856). De hecho, hasta las ejecuciones de ‘grandes reformas’ transformadoras del Estado¹⁴ llegaban más frecuentemente a través de las elecciones (dos veces, una en 1848 y otra en 1880-84), que mediante guerras civiles (una sola vez en 1861). (Bushnell, 1986)
- Debido a la ausencia de caudillos militares que desafiaran exitosamente la política partidaria, el gobierno colombiano lo conducían ‘polemistas civiles’ quienes ‘juntaban coaliciones de las diferentes provincias, hacían elecciones, manejaban el Congreso, pagaban los salarios de los veteranos [de la guerra de independencia] y mantenían a todos en un estado de expectativa moderadamente descontenta’. (Deas, Colombia, Ecuador y Venezuela, c. 1880-1930, 1986)

Esta lista de los rasgos que hacen de la Colombia del siglo diecinueve un país excepcional en lo que a la práctica y la experimentación democráticas se refieren, no es exhaustiva.

En virtud de lo anterior, la decisión de la élite de la ciudad Panamá de unirse a Colombia, proporcionó inesperadamente a Panamá muchas décadas de experiencia intensa con instituciones representativas que no hubiese

¹³ En un esfuerzo sorprendentemente temprano, en 1853 el gobierno Liberal Radical legisló la creación de una cédula para asegurar que nadie votara dos veces. Al no existir aún la tinta indeleble, las fotos carnet de identidad personal ni los forros plásticos impermeables, ello no impidió la votación múltiple (Registraduría 1988c).

¹⁴ Sobre las grandes reformas, vea (Okesenber & Dickinson, 1991).

tenido si la oligarquía hubiese decidido unirse a Perú o Ecuador como al momento de la independencia de España parecía probable que sucediera.

Sin embargo, en la medida en que Colombia podría considerarse proto-democrática (o incluso, entre 1853 y 1861, lo que la literatura ha denominado una democracia masculina), difícilmente era una democracia plena. Para los teóricos de la democracia, como mínimo a través de la participación de todos los que se interesan por la toma colectiva de decisiones, una democracia debe evitar la violencia.¹⁵ Sin embargo, en Colombia la política representativa estuvo entrelazada con niveles de violencia extraordinarios. (Bushnell, 1986) (Sowell, 1988) (Posada Carbó, 1996) Una situación a la que Panamá no escapó.

Entonces como hasta los acuerdos de paz de 2016, Colombia estaba en un estado de ‘guerra [civil] endémica y permanente’, (Deas, 1993) donde el desangramiento ocurría ‘en entregas pequeñas pero incesantes’. (Bushnell, 1986) Estas guerras no eran ‘interrupciones abruptas de un período anterior de tranquilidad [sino] la continuación directa de una siempre tormentosa vida política’. (Payne, 1968)

De especial relevancia desde la perspectiva de la democratización es el hecho de que las luchas electorales llevaron a:

- enfrentamientos violentos (presuntamente en Bogotá) en 1849, 1867, 1870, 1879, 1882, y 1891, (Sowell, 1988) y al menos una vez, en 1856, en Panamá,
- guerras civiles locales en 1857 (Riohacha), 1864 (Panamá y Bolívar), 1871 (Magdalena y Boyacá), 1874 (Tolima), 1875 (Panamá, Bolívar y Magdalena), 1879 (Cauca), y 1884 (Santander);
- y a guerras civiles nacionales en 1859-63, 1885, y 1899-1902. (Deas, Colombia, Ecuador y Venezuela, c. 1880-1930, 1986)

¹⁵ Por ejemplo, vea (Bobbio, 1976), (Bobbio, 1985), (Bobbio, 1989a), (Bobbio, 1989b); (Bobbio y otros, 1985).

El camino que llevaba desde lo que los colombianos denominan “bochinche” (“reunión de personas improvisada, ruidosa y desordenada”) a los disturbios, de ahí a la confrontación violenta, hasta desembocar en una guerra civil, era muy corto. (Posada Carbó, 1995) Pareciera que los colombianos hubieran tomado literalmente el aforismo del padre de la estrategia moderna, Carl Von Clausewitz, de que la guerra no es más que la continuación de la política a través de otros medios.

En 1839-41, 1851, 1876-77 y 1895 hubo otras guerras civiles de alcance nacional colombiano que no resultaron de los procesos electorales. La proclividad a la insurgencia como vía de solución de las disputas políticas resulta particularmente sorprendente en virtud de que solo una de las guerras civiles nacionales, la de 1861, fue ganada por las fuerzas insurgentes. En otros países, patrones similares de confrontaciones fratricidas han facilitado la transición a la democracia a causa del elevado costo que conlleva para todas las partes la lucha por el poder mediante la violencia. Sin embargo, en Colombia la tradición de la violencia parece haber estado tan profundamente arraigada que esa lección no fue asimilada. De hecho, parecería que las identidades de los partidos se forjaban tanto en el campo de batalla como en las urnas, y probablemente dependían hasta cierto punto del acceso tanto a las elecciones como a la guerra.

II. El impacto de la democracia a la colombiana en Panamá

En la medida en que es posible rastrear el impacto que tuvo la ambigua e insuficiente democracia colombiana en Panamá, no sorprende descubrir que su legado fue también ambiguo e insuficiente. Según un argumento conocido, un prerrequisito indispensable para el establecimiento de un gobierno representativo es que los actores políticos se acostumbren a las elecciones y a las campañas electorales. En otras palabras, se necesitaría de una cultura política democrática (O’Gorman, 1989)—de ahí que, por

ejemplo, para el éxito de la democracia, luego de la independencia de toda colonia, se le suele conceder importancia a la existencia de prácticas electorales regulares durante el período colonial precedente.¹⁶ A pesar de que Panamá era marginal para Colombia cuando la ruta no estaba en su apogeo y de que fue políticamente marginada dentro de Colombia a partir de la regeneración y la hegemonía conservadora, no era para nada ajena a esas prácticas políticas. Cuando finalmente luego de 82 años de anexión, se logró la independencia de Colombia, los panameños, al igual que los colombianos en el resto de aquel país, habían votado y competido en docenas de elecciones para la presidencia, la vicepresidencia, el congreso colombiano y el congreso regional, la Corte Suprema, convenciones constitucionales colombianas y regionales, y los puestos de procurador general y de gobernador, entre otros. El efecto a largo plazo que tuvo en los panameños la frecuente participación en procesos electorales bajo el dominio de Colombia fue que las elecciones se convirtieron en el principal medio de legitimación en Panamá después de la independencia en 1903.

Sin embargo, esa porción del legado político-cultural de Colombia era de por sí ambiguo, porque una parte importante de la cultura electoral colombiana era el uso frecuente por todos los actores políticos del clientelismo, la manipulación del registro de votación, el soborno, el fraude, y ocasionalmente la coerción, las amenazas contra la prensa y la ocasional proscripción de los candidatos de oposición (Deas, 1993). Esas prácticas también fueron asimiladas, llegando o bien a ser una extensión de las prácticas fraudulentas que caracterizaban al cabildo colonial, que fue la principal institución representativa durante la colonización española, o a superponerse a estas. El modo más gráfico de entender el nivel de fraude y manipulación que era usual en Panamá bajo el dominio colombiano está contenido en el decreto que llamaba a las elecciones

¹⁶ Pinkney 1994:48-60.

para la Convención Constituyente de 1904, el cual, a pocos meses de la separación de Colombia, dedicaba 19 de sus 65 artículos a las sanciones contra los crímenes electorales.¹⁷

Además, a pesar de que los discursos sobre identidad nacional del panameño afirman que el panameño es de naturaleza particularmente pacífico como resultado de su necesidad de hacer comercio con todos (en sí mismo resultado de una economía basada en ofertar servicios), el hecho es que las décadas de violencia política bajo la dominación colombiana que se sumaron a los siglos de violencia durante el periodo colonial, hicieron que la violencia fuera el concomitante usual de las elecciones. Cuando el país logró su independencia, ‘cada panameño llevaba un revolver y (...) lo usaba con cualquier pretexto y oportunidad’ (Sands, 1944). Ni siquiera era sorprendente ver a mujeres armadas (Sands, 1944). La violencia que había permeado la vida colonial se canalizó al terreno político durante el siglo diecinueve. Cuando concluyó el período de anexión a Colombia, los panameños se caracterizaban, entre otras cosas, por una tendencia a usar la violencia para solucionar las diferencias políticas, y ello también era, en parte, un legado del período de anexión a Colombia.

III. El pueblo al poder: la expansión del sufragio y el acceso popular al poder 1853-1885

[En Panamá] casi todas las oficinas públicas están llenas de hombres de color o negros, quienes, como regla pertenecen al partido ‘Liberal’, mientras los que se merecerían tener estos puestos por su intelecto y educación duermen sobre sus laureles y en ocasiones pagan préstamos forzados. Charles Bidwell, British vice-consul en Panamá (1865:181).

¹⁷ Gaceta Oficial 1903.

[En la ciudad de Panamá] existe una guerra de los negros contra los blancos; una guerra de los que no tienen nada y quieren vivir sin trabajar contra los que sí tienen algo y viven honorablemente de su trabajo.

Carta con fecha de 1859 de los residentes franceses en Panamá a su cónsul (Figuroa Navarro, 1978, pág. 343).

El Estado de Panamá (...) es el teatro político donde el régimen federativo ha coincidido más con los infortunios públicos. Desde 1831 hasta 1856 no hubo en aquella sección del país otra anomalía que la transitoria e incruenta de 1841 (...). A partir de 1856, la calma no ha imperado allí sino fugazmente.

Rafael Núñez, *Panamá y sus tragedias* (Araúz y Pizzurno 1991:152).

Igual que otros colombianos, los panameños tuvieron su más temprana experiencia con el sufragio masculino igualitario y efectivo, bajo la Constitución de 1853.¹⁸ A diferencia de otros colombianos, cuando diez años más tarde, la Constitución de 1863 permitió que cada estado determinara el tipo de sufragio que emplearía en lo sucesivo, los panameños estuvieron en una de las pocas regiones colombianas que mantuvieron el sufragio universal masculino, una práctica que solo cesó en 1886 cuando se introdujo nuevamente el sufragio restringido que basaba el derecho a

¹⁸ Durante la década de 1850 Hispanoamérica se convirtió en una región de democracias masculinas, probablemente bajo la influencia de los ideales de las malogradas revoluciones europeas de 1848, y fugazmente fue la región más democrática del mundo —por ejemplo, el 23.4% de los peruanos votaron en 1858, un porcentaje que solo se sobrepasó en 1980 (Ochoa, 1987, págs. 894-895). Este es un tema que merece no solamente un estudio comparativo de estas experiencias olvidadas con la democracia masculina, sino también un escrutinio de las ideas que permitieron que las mismas tuvieran lugar. Esa fue también una década en la cual el federalismo prevaleció a través de toda la región (Ramos 1972).

votar en requisitos socio-económicos.¹⁹ Ello convirtió a Panamá en unos de los pocos países que gozó de una prolongada experiencia con el sufragio universal masculino en el siglo diecinueve. Por otra parte, Panamá bien puede haber sido (como parte de Colombia por supuesto), no solamente el primer país, aparte de Haití, en el que un número importante de ciudadanos afrodescendientes votaba regularmente, sino también el primer país donde, en virtud de la estructura demográfica panameña, su voto realmente podía ser determinante. El hecho de que ello iba de la mano de un elevado abstencionismo, elecciones amañadas, golpes de Estado, violencia generalizada, y guerras civiles tanto colombianas como locales, no resta importancia a lo que era una situación excepcional.²⁰

La fijación de la narrativa dominante sobre la política panameña decimonónica, con el rol que aquel período tuvo como antesala de la independencia, nos ha llevado a olvidar al menos en parte una prolongada e importante experiencia de participación popular.²¹ Ese olvido se hace aún más llamativo porque el período durante el cual Panamá era formalmente una democracia masculina, fue simultáneamente el período en que como Estado Federal gozó del más alto grado de autonomía dentro de Colombia; es decir, porque fue el momento durante el cual dos grandes y atractivas narrativas—la de la construcción de una nación y la de la democratización—se unieron.²² También fue un periodo durante el cual sectores de

¹⁹ Sobre el constitucionalismo panameño del siglo diecinueve, vea Arosemena (1888), (Goytia, 1954), (Fábrega Ponce, 1986), y (Quintero, 1989). Otros estados que tuvieron sufragio masculino después de 1863 fueron Cauca, Bolívar y Magdalena (Posada Carbó, 1994, pág. 625).

²⁰ Es probable que con la excepción de algunas provincias argentinas donde el sufragio universal masculino se introdujo con la independencia de España, Panamá tenga la más prolongada experiencia con el sufragio universal masculino efectivo en Hispanoamérica. Cabe señalar que solo un analista, (Therborn, 1979, pág. 74), ha mencionado lo prolongado de la experiencia formal de Panamá con el sufragio universal masculino, y él se refería únicamente a su reintroducción después de la independencia de Colombia.

²¹ Por ejemplo, en una extensa bibliografía de 120 páginas sobre la historia panameña, las 24 páginas dedicadas a los 82 años durante los cuales Panamá fue anexo a Colombia, se titulan "Antecedentes de 1903 y autonomismo: La unión con Gran Colombia"; o sea, que este período es visto como el que colocó las fundaciones para la independencia de Panamá de 1903 (Araúz y otros, 1980, págs. 386-410).

²² Dentro de Colombia, en términos administrativos Panamá fue sucesivamente una provincia (1821-55), un Estado Federal (1855-86), y un departamento (1886-1903). Bajo el primer sistema y el último,

los grupos populares tuvieron acceso a la plena participación política, un hecho que en principio debería atraer a analistas de corte progresista.²³ Ese período del Estado Federal se recuerda hoy casi exclusivamente por el grado de inestabilidad que lo caracterizó—inestabilidad que en Panamá usualmente se atribuye a Colombia— y por ende se usa para justificar la independencia de Panamá.²⁴ El olvido de esta experiencia ha sido de

los únicos puestos gubernamentales que se abrían a elecciones eran los de los miembros de los cabildos; los demás eran asignados. Por el contrario, durante el período federal que comenzó el 27 de febrero de 1855, no solamente el gobierno panameño fue elegido localmente, sino que tenía poder sobre los principales asuntos relacionados con la defensa, las relaciones exteriores, el comercio, la deuda internacional, las naturalizaciones, el servicio postal, el sistema monetario, y la regulación de las rutas interoceánicas. Quizás se puede entender mejor el papel de Panamá en la implantación del federalismo colombiano del siglo 19 si se considera su papel en aquel proceso como equivalente al desempeñado por el País Vasco, Cataluña, y Galicia en la España contemporánea, donde la necesidad generalizada de descentralización administrativa y económica del Estado español en su conjunto fue acelerada y acentuada como resultado de la presión ejercida por estas regiones, las cuales tenían argumentos de peso y una necesidad más urgente de federalismo que el resto de las regiones españolas. Por causas análogas, Panamá se convirtió en un estado autónomo dentro de una república todavía centralizada, y dentro de la misma ley que lo permitió se estableció un mecanismo para que las demás provincias siguieran el ejemplo.

²³ Dos trabajos representativos respectivamente de la interpretación tradicional y la marxista del período son Castillero Reyes (1947), y Figueroa y Barahona (1965). Sobre el Estado Soberano y El Estado Federal vea también Kam (1976), (Murillo & De Gracia, 1977), y (Tocayo, 1958-59).

²⁴ Sin lugar a dudas, Panamá fue muy inestable políticamente durante su período de unión a Colombia, considerando el número de constituciones, de administraciones locales, de guerras civiles, motines, así como el de enfrentamientos armados entre panameños y americanos, y esa inestabilidad fue particularmente aguda durante el período del Estado Federal (y se podría agregar, el del sufragio universal masculino). Sin embargo, no es totalmente claro que tan inestable fue en comparación con otras regiones de Colombia (Cf. (Posada Carbo, 1995, pág. 225)) o con otros países hispanoamericanos, y tampoco es claro cuáles fueron las razones de esta inestabilidad. La mayoría de los conflictos armados, no importa cuán cortos y localizados fuesen, han sido calificados como 'guerras civiles'; la mayoría de los golpes de estado como 'revoluciones' y su legitimidad o la falta de ella nunca fueron consideradas; numerosos desembarques de tropas estadounidenses (realizados para cruzar el Istmo sin un propósito directamente relacionado con la política local) como 'intervenciones'; y la mayoría de los cambios del personal administrativo como cambios de gobierno. Por ejemplo, es probable que el número y la brevedad de los ejecutivos locales han sido exagerados porque, aunque es verdad que Panamá tuvo 105 cabezas de gobierno en 75 años, la mayoría de ellos eran personas nombradas por el gobierno central, la remoción de los cuales no dependía de las condiciones locales. También, aunque es cierto que de los 33 jefes del gobierno local del Estado Federal solo 5 completaron su mandato de 2 años (Goytia, 1954), muchos de ellos eran solo nombrados interinamente y no oficiales electos ni impuestos. En realidad, Justo Arosemena pudo haber dado una explicación parcial para la frecuencia de los cambios del Ejecutivo cuando afirmó que los colombianos del continente se mostraron 'detestados (...) aceptando hasta los mejores puestos en Panamá donde el clima, la escasez, y otras inconveniencias producen horror (...) Cuando los nombramientos a la administración de Panamá los hacía el poder ejecutivo [en Colombia continental], destacadas figuras desde afuera del Istmo eran frecuentemente nombradas pero raramente aceptaban. Cuando sí decidían hacerlo nunca permanecían por más de un año' (1982:72). Todas las categorías arriba señaladas deben ser aclaradas con precisión analítica y terminológica. Además, generalmente se asume que todos los conflictos civiles fueron importados de Colombia, y aunque en parte eso sea cierto, ello necesita comprobarse. Con demasiada facilidad se olvida que, como muestra por ejemplo el caso de la Segunda República Española, la expansión de la participación popular es frecuentemente acompañada por golpes de Estado y caos. Tal vez el tiempo mostrará que igual que en México (Stevens 1991; Fowler 1995), la inestabilidad del período se ha exagerado; que hubo mucha más estabilidad de la que se presume, o quizás que como en

tal envergadura que actualmente solo podemos desentrañar partes de la misma y llegar a un entendimiento inevitablemente parcial de ese periodo.

Lo que es sumamente importante para el estudio de la democratización es entender cómo llegó a ocurrir ese largo interludio de participación, y evaluar qué tan democrático fue en verdad el periodo. Mientras que la introducción del sufragio universal masculino que fue iniciada desde Colombia por Liberales radicales altamente ideologizados, es un proceso bien conocido,²⁵ su prolongación en Panamá, después de que los aliados locales de aquellos Radicales comprendieron que el sufragio universal masculino no coincidía con sus intereses (porque dificultaba su mantenimiento del poder), debe ser atribuida a otras razones más localizadas, propiamente panameñas.²⁶

Uruguay, el periodo de mayor inestabilidad política fue también el más dinámico en toda la historia económica del país (Díaz 1984: 34).

²⁵ Aunque no se conocen reacciones de la élite panameña a la expansión del sufragio, es poco probable que muchos de ellos lo hayan acogido con entusiasmo. En la única ocasión, durante el periodo en que la élite local hizo una constitución sin participación colombiana alguna, lo cual tuvo lugar durante la independencia de 1840-41, se mantuvieron unos requisitos socio-económicos restrictivos para el ejercicio del sufragio, además de una rígida gradación de requisitos económicos para poder aspirar a ocupar puestos de elección popular: 400 pesos en bienes raíces o un ingreso anual de \$100 o un salario anual de \$300 para ser un elector (art. 24); bienes raíces evaluados en \$1,000 (\$2,000 en el caso de extranjeros) o \$200 de ingreso anual proveniente de bienes raíces (\$400 en el caso de extranjeros), o un salario anual de \$300 para ser elegido al Congreso (\$600 en el caso de extranjeros—art.44); y \$2,000 en bienes raíces o un ingreso anual de \$300 proveniente de bienes raíces para poder aspirar a ser presidente (art.67). En Colombia (y por ende probablemente en el Panamá independiente de 1840-41) dichos pesos eran monedas metálicas provenientes del periodo colonial, a los cuales solo una minoría de la población adulta tenía acceso (Bushnell, 1970, pág. 219), y parece sensato suponer que sería todavía menor la población que tendría acceso a ellos en las cantidades requeridas por la norma descrita. Comprensiblemente, apenas dos años antes de la expansión del sufragio, en 1851, el primer político panameño de extracción popular reconocida, José Domingo Espinar, rechazaba los obstáculos que todavía encaraba la ‘ampliación de la ciudadanía’ con el propósito de incorporar a los negros y los mulatos (Espinar 1937: 266).

²⁶ Prácticamente desde su institucionalización, el Partido Liberal estuvo marcado por un arraigado fraccionalismo derivado de una combinación de conflictos programáticos, diferencias regionales, y personalismo. Ello llegó al punto de que por varias décadas del siglo diecinueve el sistema partidario de Colombia no fue un verdadero sistema bipartidista, sino que se podría definir mejor, según la tipología de (McDonald, 1971, pág. 33), como un sistema de dos y medio partidos, en el cual la facción Liberal que coyunturalmente era minoritaria solía ocupar una posición política equidistante entre la facción Liberal que coyunturalmente controlaba la mayoría del partido, y los Conservadores. Siguiendo a (Park, 1986, pág. 454) y (Delpar, 1971, págs. 255-264), para facilitar el entendimiento de esas facciones, las cuales no se sucedían la una a la otra en perfecto orden, los Liberales que se conocían como *Draconianos* en la década de mil ochocientos cincuenta, como *Mosqueristas* en la de mil ochocientos sesenta, *Nuñistas* en la de mil ochocientos setenta, e Independientes después de 1875, serán denominados como Moderados, mientras que aquellos que fueron conocidos como *Gólgotas* en la década de mil ochocientos cincuenta, *Parristas* a mediados de la de mil ochocientos setenta, y *Radicales* por el resto del periodo estudiado. Hay que destacar una excepción en esta clasificación en el caso de Panamá: como se verá en más detalle en el texto principal, los Liberales

Los estudiosos de otros países hispanoamericanos a menudo han sostenido que el sufragio universal masculino fue introducido y retenido por los sectores económicos más poderosos, porque ello servía a los intereses de estos.²⁷ Ese no fue el caso de Panamá. Todo parece indicar que Panamá fue el lugar en que ocurrió lo que los opositores al sufragio universal masculino alrededor del mundo temían que sucediera después de su introducción, a saber, que una vez que los sectores populares tuvieran acceso al poder, gracias a la expansión del sufragio, estos sectores no estarían dispuestos a abandonarlo, y muy por el contrario tratarían de garantizar su acceso continuado a este a través de una combinación de medios violentos y electorales.

La introducción del sufragio universal masculino le dio acceso al poder a una población urbana mestizada que hasta entonces había sido refractaria al control social y político de los grupos dominantes.²⁸ El electorado que

panameños que apoyaban el proyecto *Nuñista* eran Radicales y no Moderados. A diferencia del resto de Colombia, los *Moderados* panameños no siguieron a los *Moderados* camino al *Nuñismo* debido al balance de fuerzas local. Formalmente, las diferencias entre *Radicales* y *Moderados* eran considerables: los *Radicales* buscaron (1) recortar el tamaño, el presupuesto, las funciones y el poder de las fuerzas armadas, (2) abolir la pena de muerte, (3) expandir las libertades civiles, (4) establecer un sistema federal, y (5) establecer aranceles e impuestos de introducción sistemáticamente bajos; mientras que los *Moderados*—muchos de los cuales eran soldados—favorecían (1) el reforzamiento del ejército, (2) la pena de muerte, (3) una libertad de prensa limitada, (4) un Estado central fuerte, y (5) una política económica proteccionista de tarifas altas. A pesar de sus diferentes discursos, se ha afirmado que, hasta la década de 1870, en la práctica, la única verdadera diferencia entre ellos era que los *Radicales* buscaban separar la Iglesia y el Estado, mientras los *Moderados* buscaban someter la Iglesia al Estado (Colmenares, 1968). Si por una parte en la práctica los *Moderados* eran muy cercanos a los *Radicales*, por la otra era tanta la similitud entre el programa de los *Moderados* y el de los Conservadores hasta 1885 que frecuentemente coincidían en todo menos el anticlericalismo de los Moderados y el clericalismo de los Conservadores. Por si lo anterior fuera poco, se ha afirmado con cierta ironía que a juzgar por su plataforma los conservadores eran *Radicales*, pero de una convicción muy “moderada” [asi, en minúsculas, es decir en el sentido usual del término] (Bushnell, 1986). Finalmente, Delpar afirma que la brecha que verdaderamente yacía bajo la equívoca división entre *Moderados* y *Radicales* era la división regional entre el apoyo de Colombia del Este a los *Radicales* y el apoyo de la costa colombiana a los *Moderados* (Delpar, 1981, pág. 93).

²⁷ Para una crítica de estos puntos de vista tradicionales inspirados por el Marxismo desde la perspectiva de la nueva historia electoral de Hispanoamérica vea (Maiaguaschca, 1996, págs. 87-88) y (Valenzuela, 1996, págs. 223-225). (Bergquist, 1985) ofrece una muy lúcida interpretación histórico-estructural de la política colombiana del diecinueve.

²⁸ Históricamente, la pequeña élite y los sectores populares de la ciudad de Panamá no estaban solo divididos por raza, casta y clase, sino también (desde la reconstrucción de la Ciudad en 1673) segregados el uno del otro, físicamente separados por la muralla que protegía a la élite de ataques de fuerzas extranjeras o de los sectores populares, y colocaba a los últimos en un arrabal (literalmente un barrio miserable) situado afuera y debajo de la ciudad amurallada. Allí, los sectores populares estaban no solamente en una posición excluida y subordinada que los convertía en verdaderos *outsiders* (literalmente conocidos como *los de afuera* en relación con la élite de *los de adentro*),

recién adquiriría el derecho al sufragio resultó en lo fundamental inmune al control político y a la manipulación oligárquica; las preferencias políticas de las élites no fueron aceptadas sin cuestionamientos. Incluso, parecería que en algunos sectores estas fueron rechazadas completamente.²⁹ Cuando la investigación avanza, puede que nos encontremos con que el caso de Panamá es uno de apenas un puñado de casos existentes que demostrarán que esos tempranos electorados populares eran más que simples clientelas políticas esperando ser rentadas, compradas o sometidas, que es lo que viene sosteniendo buena parte de la historiografía política decimonónica.

Un estudio preliminar de las pruebas disponibles sugiere que el impacto inmediato de la introducción del sufragio masculino fue tal que (1) cambió la composición de la élite política, (2) llevó a la movilización de las masas urbanas, (3) permitió la formación de una facción partidaria

sino que además los dejaba sin protección, sujetos como en 1718 a los estragos de los ataques de los piratas (Castillero Calvo, 1961, pág. 11). Esta singular 'apropiación de la ciudad entera' por su élite (Castillero Calvo, 1961, pág. 11) produjo 'una sociedad dual profundamente desbalanceada' (Jaén, 1978, pág. 365) en la cual ambos grupos llegaron a verse en términos de pares opuestos (ciudad de arriba y ciudad de abajo, intramuros y extrarradio, los de adentro y los de afuera, la Ciudad y el arrabal). Inevitablemente, esta situación creó antagonismos amargos y duraderos. Antes de que asumiera una forma político-partidaria, esta animosidad mutua había surgido varias veces: en 1671 cuando la élite blanca no permitió a los oficiales de raza mixta dirigir a las tropas en defensa de la ciudad de Panamá ante los ataques de los piratas; en 1716 cuando el Marqués de Villarocha, presidente de la Audiencia, se hizo popular en el arrabal por su adhesión a un muro nuevo que encerraría toda la ciudad; en 1724 cuando los soldados de color se rehusaron a disparar contra el gentío que liberó a un prisionero también de color; en 1737 cuando los de afuera celebraron con cantos el incendio que consumió el 95% de la ciudad tras de la muralla; en 1737-64 cuando los mulatos libres se organizaron exitosamente para dedicarse al comercio; en 1754 cuando los mulatos dirigidos por Casimiro Mena orquestaron un levantamiento fallido en paralelo a una rebelión de esclavos que trabajaban en las fortificaciones de Portobelo; en 1801 cuando un proceso de 'blanqueamiento administrativo' denominado gracias al sacar, fue introducido y acogido por José Ponciano y Pedro Antonio de Ayarza (King 1951; Jaén 1978: 449); en 1821 cuando la élite se separó de España comprando a la guarnición, en parte para no verse en la necesidad de acudir a los sectores populares de raza mixta; después de la independencia cuando se distribuyeron volantes insurreccionales en el arrabal firmados por "plebeyos" (Arosemena, 1949, pág. 206); (Figueroa Navarro, 1978, pág. 97), o cuando un esclavo liberado demandó a su dueño anterior (Obarrio 1961: 37; Figueroa Navarro, 1978, pág. 97); en el temprano apoyo popular por Bolívar luego de la adhesión de este a la legislación de manumisión o libertad de vientre de 1821, la cual permitía la emancipación de todos los recién nacidos de progenitores esclavos (Castillero Calvo, 1961); en 1830 cuando un seguidor de Bolívar, el general, médico y político mulato José Domingo Espinar, con el apoyo del arrabal interrumpió temporalmente los nexos de Panamá con Colombia continental (Castillero Calvo, 1961); (Solís, 1968); y otra vez en 1856 durante 'El incidente de la tajada de sandía' contra los estadounidenses que fue interpretado en parte como una explosión del resentimiento popular contra la élite xenofóbica de Panamá (Chen Daley, 1990).

²⁹ Para interpretaciones de la política panameña que implican una percepción del electorado como fácilmente manipulable, vea entre otros (Ropp, 1982), y (Zimbalist & Weeks, John , 1991).

ampliamente organizada basada en los electores recién incorporados, y (4) llevó a un reordenamiento de las fuerzas políticas panameñas.

Las elecciones para gobernador de 1856, la primera después de la ampliación del sufragio en la que los ciudadanos votaron directamente por los candidatos,³⁰ enfrentaron por primera vez a una alianza de minifundistas interioranos y miembros de los sectores populares urbanos, contra una coalición de Liberales Radicales de la élite comercial urbana y Conservadores de la élite latifundista de Veraguas, siendo la última una coalición que, según uno de sus defensores, Pablo Arosemena, tenía el apoyo tanto de empresarios como de extranjeros.³¹ La coalición sin precedentes de Radicales y Conservadores bien podría haber sido una reacción contra el triunfo en Panamá del caudillo Moderado Mosquera en las elecciones presidenciales a escala colombiana de ese año, en las

³⁰ Había habido una elección gubernamental previa bajo el sufragio universal masculino un año antes, pero esta fue indirecta: el voto había sido para una convención constituyente la cual introdujo en la Constitución de 1855 la elección secreta directa de todas las autoridades locales. La convención introdujo, además, el intenso calendario electoral que prevalecería a través de ese periodo y que incluía la elección cada dos años de la asamblea del Estado y del gobernador quien nombraba los alcaldes, los cuales por su parte nombraban a los miembros del consejo; y también la elección popular de los jueces de la Corte Suprema cada cuatro años.

³¹ 1930:71. Para usar el esquema de Stone para el análisis de los hechos históricos (1972), los “disparadores” de las alianzas entre los sectores populares urbanos y los pequeños propietarios rurales se pueden encontrar en dos incidentes, las llamadas ‘guerras campesinas’ de 1854 y 1856 y el ‘incidente de la tajada de sandía’ de 1856, los cuales los acercaron en su oposición a las élites urbana y rural. Las ‘Guerras Campesinas’ fueron la culminación de una disputa que lentamente se preparaba entre los pequeños propietarios de las provincias de Azuero quienes administraban ranchos familiares y eran guiados por la familia Goytia, y los terratenientes de Veraguas dirigidos por los De La Guardia, los Fábrega, y los Chiari, todas familias poderosas (Muñoz Pinzón, 1980); (Aparicio, 1983). El conflicto era sobre el acceso hacia los nuevos mercados para la carne y los productos agrícolas en la Ciudad de Panamá, los cuales se habían abierto con la construcción del ferrocarril transistmico (Muñoz Pinzón, 1980). Lo que estaba en juego era el tipo de incorporación a la economía de mercado. El ‘Motin de La Sandía’ de 1856 en el cual la población de la Ciudad de Panamá se enfrentó a miles de turistas estadounidenses en tránsito, ha sido interpretada no solamente como un rechazo a la creciente presencia americana en el istmo, pero también como un rechazo a su aceptación incondicional por la élite urbana, la cual buscó incorporar a los recién llegados a sus rangos (Chen 1981). Juntos estos incidentes (los cuales originaron en última instancia por la construcción del ferrocarril, que se puede ver como su causal) probablemente hayan forjado esta coalición de masas urbanas y pequeños propietarios rurales. Aunque las causas de su oposición hacia su adversario interno local (los terratenientes en el caso de los propietarios pequeños, y la élite mercantil en el caso de los sectores populares urbanos) son comparativamente claras, solo una investigación avanzada puede aclarar por qué los sectores populares urbanos no tomaron, por ejemplo, el lado de los latifundistas y los propietarios campesinos con la élite mercante. Una posible explicación es que en el momento en que de una prolongada decadencia de la ruta (1824-49) había obligado a la élite mercantil a diversificar más sus propiedades (las cuales incluían para entonces latifundios), algunos de ellos puede que se hayan opuesto al conflicto con los propietarios pequeños.

que Mosquera obtuvo el apoyo de los electores recién incorporados pertenecientes a sectores populares urbanos y rurales, alcanzando el 56% de los votos contra 44% que obtuvieron las nóminas separadas de Radicales y Conservadores.³² Sin menoscabar la importancia del orden de los eventos, el hecho es que una vez que se les otorgó el derecho al sufragio los sectores populares, o por lo menos los sectores populares urbanos,³³ provocaron una alianza política entre los grupos dominantes a la que los propios sectores populares se enfrentaron repetidamente durante los siguientes 30 años. La coalición de los burgueses y los terratenientes contra los campesinos y los trabajadores que, según Barrington Moore, debe evitarse para que la democracia sea posible pues de lo contrario se desemboca casi inevitablemente en un régimen de fuerza apoyado por las élites agrarias y urbanas, llegó a ser un elemento integral de la política panameña durante el primer período de nuestra historia en que hubo sufragio universal masculino.³⁴ Sin embargo, era tal la falta de control político y social que esos sectores propietarios tenían sobre los campesinos y trabajadores panameños, que el autoritarismo no fue el resultado de aquel proceso, y cuando este finalmente llegó, ello no fue el resultado de las acciones de esa primera coalición entre burgueses y latifundistas. Siguió 30 años de inestabilidad e incertidumbre, durante los cuales un movimiento popular organizado se enfrentó a unas oligarquías urbanas y rurales que eran incapaces de imponer su control político y social. Si la

³² En el año anterior Justo Arosemena, el jurista Liberal Radical quien prohió el Estado Federal, fue elegido gobernador provisional por una convención controlada por los Conservadores. Aunque se puede considerar que creó el precedente para las alianzas entre Radicales y Conservadores, la situación era diferente dado que la elección de Arosemena no era controversial—existió un consenso en el sentido de que era el mejor de los candidatos para el cargo—y parece que la contienda electoral era una clara competencia entre Conservadores y Liberales (presumiblemente Moderados y Radicales) sin alianzas que atravesaran a los propios partidos.

³³ Si bien las masas urbanas ganaron el voto solo con la introducción del sufragio universal masculino en 1853, es posible que los pequeños propietarios que apoyaron a los hermanos Goytía en su confrontación con los Conservadores Fábrega y De La Guardia tuvieran el derecho al voto con antelación. Dieciséis años antes, en 1840, José María Goytía había sido candidato a la presidencia de Colombia recabando algún apoyo electoral de Los Santos, lo que claramente sugiere que tanto los Goytía como algunos de sus seguidores ya tenían y ejercían el derecho al sufragio.

³⁴ 1966

oligarquía panameña se parecía en algo a las élites que contemporáneamente se oponían a la introducción del sufragio universal masculino, es probablemente un escenario como el descrito arriba lo que deben haber temido que pasara con la introducción del sufragio universal masculino.

En ese entonces emergió un movimiento popular radical dentro del Liberalismo, que se basaba en la identidad étnica y que llegó a ser conocido como 'Partido Liberal Negro' (en lo sucesivo 'PLN'), el cual era una facción dentro del Liberalismo panameño y estaba constituido no solo por negros, sino también por mulatos y mestizos: por no-blancos de la ciudad (Figuroa Navarro, 1978). Puede argumentarse que era un movimiento único en su tipo en Hispanoamérica porque representaba una política electoral de masas que se basaba en la clase y la raza (de hecho según Figuroa sería más apropiado hablar de casta).³⁵ A pesar de que las multitudes de color, negras, mulatas, mestizas del Panamá urbano habían actuado de manera asertiva desde la segunda mitad del siglo dieciocho (Figuroa Navarro, 1978),³⁶ y a pesar de que el final de la era colonial había causado la disolución de un control social y político ya laxo, esas masas urbanas ni se habían organizado para obtener el poder ni lo habían mantenido hasta la introducción del sufragio universal masculino.³⁷ Incluso es posible que si no fuera por la introducción del

³⁵ Quizás la evidencia más convincente de la composición racial de este movimiento no sean los numerosos testimonios contemporáneos, sino el hecho de que cuando en 1855 hubo un levantamiento del 'PLN' la reacción de las tropas del gobierno fue masacrar los trabajadores jamaquinos del cuartel de la Compañía del Canal Francés, quienes no se habían involucrado en los disturbios (McCullough, 1977). Inevitablemente, varios motines surgieron entre los trabajadores jamaquinos que cobraron muchas más vidas.

³⁶ Castillero Calvo 1999.

³⁷ Se puede sustentar que, en 1830, cuando el general José Domingo Espinar, era gobernador de Panamá, los sectores marginados de la sociedad alcanzaron el poder. Sin embargo, Espinar fue designado por el gobierno central colombiano y no elegido por los panameños. Entonces, el acceso corto al poder de alguien proveniente de los sectores populares era un asunto de suerte y mérito, pero no de elecciones—Espinar era uno de los más experimentados oficiales panameños en los ejércitos libertadores y como secretario privado de Bolívar y Sucre gozaba de su confianza, hechos que juntos probablemente lo habrían convertido en un candidato natural para ocupar la gobernación de Panamá—y ello no parece atribuible a ningún nivel de organización o presión por parte de los sectores populares. En otras palabras, si se toma en consideración que la élite panameña desde un principio había tenido reservas con respecto a la unión de Panamá a Colombia, lo probable es que, en medio de la coyuntura de la ruptura de la Unión en 1830, la élite panameña proclamase la independencia sin

mismo no lo habrían hecho. En todo caso, después de su cese, jamás lo volvieron a hacer.

Siguiendo la terminología sobre la causalidad en la historia empleada por Lawrence Stone, si la *condición* (o causa de largo plazo) para el surgimiento del 'PLN' era la abrupta separación social, racial, demográfica y física de la sociedad urbana de Panamá, los *precipitantes* (o causas de medio plazo) se deben buscar en segunda instancia en la abolición de la esclavitud (21 de mayo de 1851) por entonces una institución en declive sin demasiada importancia demográfica, y en primera instancia en la construcción por los Americanos del ferrocarril de Panamá (1849-1855) motivada por la fiebre del oro de California de 1849-1869.³⁸ Lo primero trajo trabajo asalariado (Navas, 1979), mientras que lo segundo colocó la ruta de tránsito en manos de un monopolio extranjero, y no en las de la élite mercantil (Zimbalist & Weeks, John, 1991). Combinados, estos factores negaron a la oligarquía el control directo sobre los sectores populares, los cuales como resultado gozaban de la posibilidad de realizar una actividad política autónoma y sin impedimentos. Pese a ello, esos conflictos no podrían haber asumido la forma de confrontaciones partidarias de no haber sido por la introducción del sufragio universal masculino tres años antes, hecho que debe considerarse como el *gatillo* (o causa de corto plazo) de la formación del 'PLN' y su control sobre el poder. La mejor evidencia de lo último es el testimonio de José Domingo Espinar de que ya en 1830, de los dos partidos que existían en la ciudad de Panamá, uno (de afiliación bolivariana) era 'muy numeroso y era constituido por algunas personas notables y muchos pobres' (Araúz & Pizzumo, 1993). Claramente, cualquiera que fuera la conexión entre esa temprana

darle excesiva importancia a quien estaba en el poder localmente; que fuera una mera coincidencia que el que haya sido en este periodo y no en otro que Espinar fuera nombrado gobernador.

³⁸ 1972.

facción bolivariana y el ‘PLN’—un tema que merece ser explorado a través de una cuidadosa investigación de los escritos de Espinar durante el tiempo del surgimiento del ‘PLN’—el hecho es que los sectores populares urbanos, que eran representados por ambos grupos en diferentes momentos históricos, solamente buscaron y mantuvieron el poder después de la introducción del sufragio masculino.

Aunque existe la posibilidad de otras interpretaciones dentro de un campo de estudio en el cual aún hay muchas áreas grises, el peso de la evidencia sugiere que, pese a que ello, era infrecuente en la Hispanoamérica de este período, la división, fisura o clivaje mayor y originario (*generative cleavage*) de la política partidaria panameña llegó a ser el conflicto entre clases. La política panameña no carecía completamente de principios con alineamientos partidarios fácilmente cambiables según el capricho de los involucrados, como suele creerse, sino que estos solían ser el resultado de intensas luchas de clases—luchas que fueron encendidas por la introducción del sufragio masculino en un período de modernización socio-económica. El hecho de que el Estado colombiano permitió que eso ocurriera, puede haber sido en parte un reflejo de su aguda debilidad durante la mayor parte del período.

En verdad la experiencia panameña parece desmentir la opinión ampliamente aceptada de que se necesitan niveles de educación y bienestar material relativamente elevados para que la participación sea significativa (Karl, 1990). No solamente los sectores populares rurales votaron contra los candidatos preferidos por la élite agraria, sino que además los sectores populares urbanos crearon un movimiento político que hegemonizó la política panameña por un cuarto de siglo.

La evidencia disponible indica que las poblaciones de negros y mulatos de la ciudad de Panamá no eran fácilmente manipuladas por las clases altas. Al igual que los artesanos de Bogotá, el movimiento social colombiano por antonomasia de aquel momento histórico, que ha

sido objeto de muchos más estudios, ellos entendían claramente donde estaban sus intereses y sabían cómo explotar las coyunturas políticas a su favor, poniéndose del lado de un partido o facción, o de otro, logrando siempre, eso sí, desarrollar su propia agenda (Sowell, 1988). De ese modo, fueron primero, Bolivarianos en la década de 1830, cuando eran un movimiento; luego Mosqueristas Moderados en el período que va de 1859-1870, cuando se convirtieron en facción partidaria local; y, finalmente, Radicales después de 1885 cuando en retirada fueron gradualmente asimilados/cooptados hasta perder toda autonomía identitaria, por el Partido Liberal hasta que su facción se evanesció gradualmente. A diferencia de los artesanos de Bogotá, los sectores populares panameños lograron ocupar el poder y mantenerlo.

La inestabilidad particularmente aguda que reinó durante el Estado Federal no era solo, como siempre se ha mantenido, el resultado de la politización de los asuntos panameños por los partidos Liberal y Conservador de Colombia, sino más bien, y quizás primordialmente, el resultado del ingreso de los sectores populares en la política: un ingreso que no se dio sin oposición. Después de la introducción del sufragio universal masculino, la estabilidad política solo podría haber sido posible si el electorado que emergió durante la segunda mitad del siglo diecinueve hubiera sido controlado, o si su voto hubiera sido impedido, o si el tamaño del electorado, de por sí limitado en la práctica, se hubiera reducido aún más. La oligarquía panameña había fallado en su intento de obtener el apoyo político de los sectores recién incorporados al sufragio, sin perder control ni autoridad. En realidad, es debatible si verdaderamente trataron de obtener ese apoyo. En todo caso, fueron incapaces de imponer su control político y social, y el control político y social solo pudo imponerse desde fuera de Panamá, con la instauración en Colombia de la Hegemonía Conservadora, período durante el cual el sufragio se restringió, el voto se hizo indirecto hasta el tercer grado, el electorado fue sometido, y

la esfera política autónoma panameña fue eliminada. En Panamá, la regeneración (de 1885/86 en adelante) fue un período de restauración parcial de la oligarquía.

La continua inestabilidad asociada con el Estado Federal eventualmente trajo agotamiento y desconfianza a los actores políticos locales y contribuyó a poner fin al ‘PLN’ como una fuerza política autónoma.³⁹ Varios elementos contribuyeron a ese objetivo:

- El socavamiento del apoyo al ‘PLN’ después de que Colón, la ciudad terminal del Atlántico, se quemara completamente en el conflicto de 1885 dejando 8,000 damnificados; (McCullough, 1977)
- La alianza de las Fuerzas Armadas de EE.UU. con el gobierno contra el ‘PLN’ en el conflicto de 1885, durante lo que sería el último esfuerzo del ‘PLN’ por mantenerse como una alternativa de poder en Panamá;
- la represión de la Regeneración colombiana, la cual fue particularmente fuerte en el Istmo que estuvo bajo administración militar por un período prolongado;
- y la gradual asimilación o cooptación de muchos de sus dirigentes y seguidores a la burocracia local.

Aquello fue el final de una tradición popular de organización autónoma partidaria. El retorno al poder de los sectores populares a través del voto fue obstruido por el gobierno colombiano, y su retorno a través de la violencia fue obstruido por los Estados Unidos. La clase y

³⁹ Es concebible que, si no fuera por el resultado de la Guerra civil colombiana de 1885, la inestabilidad hubiese continuado hasta que se alcanzara un pacto inter-élites (políticas) de los que pueden preparar el camino para una democracia efectiva después de un largo tiempo de lucha (Rustow, 1970). Sin embargo, no hay que olvidar que los sectores populares obtuvieron el voto porque Panamá era parte de Colombia. Como el ejemplo de la Constitución panameña de 1840 citado anteriormente muestra, es poco probable que si Panamá fuese independiente las élites urbana y rural independientes hubiesen tenido ansias por conceder el sufragio universal masculino que fue lo que permitió la organización del Liberalismo popular en primera instancia. Si este período de inclusión hubiese sido cargado de lucha (en parte porque la política colombiana era violenta), y si no fuera por el hecho de que Panamá era parte de Colombia, es poco probable que un período semejante hubiese tenido lugar.

la casta fueron eliminados como los principales conflictos en la política partidaria panameña. A pesar de que los afiliados a esos grupos reprodujeron alianzas semejantes (Conservadores y ex-Radicales contra Liberales populares urbanos y rurales), por poco tiempo después de que Panamá se independizó, no hay indicios de que la clase o la casta jugaran el rol que desempeñaron en la configuración de las fuerzas políticas del Panamá de la segunda mitad del diecinueve. Para entonces, los nuevos actores políticos solamente estaban luchando con las sombras del pasado.

La decisión del líder del 'PLN', Rafael Aizpuru, en 1899 de no dirigir un levantamiento Liberal (para entonces Liberal Radical) contra la Regeneración/ Hegemonía Conservadora, por temor a que Estados Unidos lo usaría como excusa para anexionar a Panamá, solo sirvió para subrayar lo que ya era un hecho: el 'PLN' como un grupo político diferenciado había desaparecido como fuerza política. De hecho, pareciera que hubo poco aporte de calma en el arrabal durante la Guerra de los Mil Días (1899-1903) que marcó el fin del período de anexión de Panamá a Colombia.

Durante aquel periodo, por primera vez, debido a la expansión del sufragio, grupos no elitistas obtuvieron el poder: por primera vez el poder político y económico en Panamá cesó de estar concentrado en las mismas manos. El sistema político restrictivo, diseñado para mantener el monopolio del poder en manos de la oligarquía se había derrumbado, aunque solo fuera temporalmente. En ese sentido por lo menos, el período había sido profundamente democrático. Sin embargo, a pesar de que las elecciones se celebraban con regularidad y eran abiertas y libres, no eran para nada justas, y difícilmente se puede decir con certeza cuando y si Panamá tuvo gobiernos representativos durante el período.⁴⁰ Dados

⁴⁰ A pesar de la prácticamente unánime opinión de los comentaristas extranjeros (la mayoría británicos, colombianos, estadounidenses y franceses), quienes observaban horrorizados la abrumadora atracción y poder del 'PLN' en las ciudades de Panamá y Colón (y generalmente desconocían la situación en el interior), hay indicios del relativo apoyo popular a la alianza entre las élites urbana y rural, por una parte, y a la alianza entre los ciudadanos del arrabal y los minifundistas del campo. Aunque los pocos resultados electorales existentes del período son generalmente de poca fiar,

los niveles de fraude, manipulación del registro electoral, clientelismo, soborno, violencia, la frecuencia de los golpes de Estado, la intervención constante en la política local por parte de los militares del Estado panameño y la Guardia Nacional de Colombia, y sobre todo dados los extraordinariamente bajos niveles de votación, no se puede afirmar que el período fuera democrático.⁴¹ Sin embargo, sí se puede afirmar que

en las únicas elecciones del periodo para las cuales hay datos confiables, las de 1856, Mosquera, el candidato apoyado por los sectores populares urbanos y rurales, obtuvo (como se mencionó previamente) la decisiva mayoría del 56% de los votos. Catorce años más tarde, su popularidad en Panamá se mantuvo tan alta que el periódico local más conservador, el proestadounidense *Star and Herald* aceptaba que ‘es obvio que [Mosquera] tiene tantos seguidores en Panamá (...) que si él llegase aquí llevaría el estado contra [el candidato presidencial Radical Eustorgio] Salgar (5 de enero, 1869 en (Delpar, 1981, pág. 97). El gobierno Radical de aquel entonces tomó tan seriamente la posibilidad de que si Mosquera regresaba del exilio a través de Panamá llegaría a unir suficiente apoyo como para ser una amenaza, que 150 soldados fueron despachados desde Cartagena (Delpar, 1981, pág. 97). Además, en 1875, cuando la alianza de los Radicales y Conservadores panameños apoyó a Rafael Núñez para la presidencia de Colombia mientras que los Moderados (ex) *Mosqueristas* panameños apoyaron el Radical Aquileo Parra, Gregorio Miró, un Conservador *Nuñista* cuyo gobierno era ‘sumamente impopular’ (Cónsul Británico para el Secretario del Estado para Asuntos Extranjeros, 21 de junio de 1875, PRO, FO 55/237 en (Posada Carbó, 1994, pág. 632), para asegurar el triunfo del *Nuñismo* tuvo que celebrar elecciones que fueron ‘completamente falsas; nadie más votó excepto los soldados y los empleados del gobierno’ (Informe del Consulado Panamá, 5 de Julio 1875, PRO, FO 55/237 en (Posada Carbó, 1994, pág. 633) —dificilmente un indicio de fuerza electoral. Aunque no hay otros resultados electorales confiables para esta época, hay ciertas insinuaciones sobre los niveles de apoyo popular para cada alianza, ofrecidos por el nivel de movilización política. Para citar uno de los muchos ejemplos, en 1885 Rafael Aizpuru dirigió un levantamiento del ‘PLN’ de 250 hombres armados (McCullough, 1977, pág. 176) en la ciudad de Panamá que seis años antes tenía una población de 14,000 habitantes. En otras palabras, el ‘PLN’ en su etapa final como la mayor facción política logró juntar una fuerza equivalente al 1.8% de la población de la ciudad, un porcentaje considerable en términos militares, pero particularmente impresionante considerando la baja participación en las contiendas electorales del periodo. Aun así, la participación de votantes era probablemente más alta en la ciudad de Panamá en cualquiera otra parte de Panamá, en un tiempo durante el cual la tasa más alta de votación era un probablemente inflado 10.5% de la población total que votó en 1875, si los hombres armados del ‘PLN’ hubiesen votado de por sí habrían sido una fuerza electoral para tomar en cuenta en la ciudad. Sin embargo, parece ser más que probable que como con cualquiera fuerza política, su atractivo no se limitaba a los que podían movilizar militarmente, así que sus números debían haber sido más grandes, aunque no se sabe cuánto más grandes. Finalmente, después de la independencia de Colombia en 1903 cuando los liderazgos de estos grupos reprodujeron alianzas políticamente similares (Conservador-ex Radical versus Liberales Populares urbanos y rurales) —‘equivalentes funcionales’ de los del periodo Colombiano— para las contiendas legislativas y municipales de 1904, 1908, y 1912, elecciones por las cuales hay datos válidos que no fueron cuestionados, las derrotas sufridas por la alianza Conservadora-ex Radical a manos de los líderes Liberales de extracción popular rural y urbana eran tan sistemáticas y aplastantes que el partido Conservador desapareció y el sistema partidario cambió dramáticamente. El peso de las pruebas va en contra de las afirmaciones de los historiadores conservadores quienes, sin evaluar en la medida de lo posible el apoyo específico de cada grupo, tienden a asumir que dada la violencia que frecuentemente acompañaba a la política del ‘PLN’, estos no podrían ser elegibles. Es fácil olvidar que los miembros de la alianza Conservador-Radical no estaban dispuestos a recurrir a la violencia para asegurar el poder (por ejemplo, en el golpe del grupo de Colunje contra Calancha en 1865, en el levantamiento de 1861 contra Corrooso, en el golpe de 1873 contra Neira, y en el golpe de 1879 contra Cazoría en el cual los soldados del batallón Colombiano Tercero de línea fueron sobornados).

⁴¹ Los resultados durante el periodo permanecieron extraordinariamente pobres, tomando en cuenta el carácter inclusivo del sufragio, oscilando entre un bajo 4.2% de la población total en 1856 y un

aquel fue un período de inclusión política sin precedentes, donde los sectores populares masculinos, hasta entonces en la periferia del sistema político, después de haber recibido el derecho al voto y obtenido el poder, lucharon sin parar para mantener ambos. Aun así, en vista de la evidencia disponible con respecto a los niveles de participación, no se puede decir que la mayoría de los panameños estuviera profundamente involucrada en los procesos electorales de ese tiempo; no fue en aquel momento histórico en que la democratización, la construcción de la democracia se convirtió en un asunto político importante, al menos no para la mayoría de la gente.

numero probablemente inflado de 10.5% en 1875 (vea Apéndice VI), un hecho desconcertante que requiere de una explicación válida. Puede que como pasó en Argentina entre la Constitución de 1856 y la ley Sáenz-Pena de la reforma electoral de 1912 (la cual estableció un registro electoral confiable, introdujo el voto secreto, e hizo el voto obligatorio) el nivel de participación era limitado debido al alto nivel de manipulación. Sin embargo, si así fuera el caso sería algo extraordinario. Después de todo, no evitó lo que precisamente habían logrado las prácticas electorales Argentina antes de Sáenz-Pena, o sea prácticamente excluir los sectores populares del proceso electoral. En Argentina, en ningún momento entre la introducción formal de la franqueza masculina en 1853 y la reforma electoral de 1912, votaron más del 2.8% de los argentinos (Ochoa, 1987, pág. 869). Otro factor que pueda haber afectado el nivel de participación a través de Colombia era la frecuencia de contiendas electorales durante el período. Investigación avanzada de la votación indica que hay una clara relación entre la cantidad de votación y el nivel de participación; en otras palabras, más elecciones hay, mayor el nivel de abstención, y menos elecciones menores el nivel de abstención (Crewe, 1981); (Dalton & Wattenberg, 1993). De hecho, algunos han sugerido que la única manera de comparar adecuadamente la participación en democracias donde la votación no es frecuente con las democracias donde si es frecuente es concentrarse no en el número de votantes sino en el número de oportunidades para votar (Dalton & Wattenberg, 1993, pág. 211); (Crewe, 1981). Sin embargo, no importa, sin importar todas las salvaguardas que uno contemple, según los estándares fijados por (Lijphart, 1994, pág. 4) la calidad de la democracia debe haber sido muy baja. Esto refuerza la impresión de que el Liberalismo popular era un movimiento de los de la periferia del sistema político y no de los que caían completamente fuera del sistema, porque si los últimos hubiesen votado los niveles de participación serían probablemente más altos. A pesar de todo eso, hasta el nivel de participación más bajo en Panamá era alto en comparación con varios regímenes demoliberales de Europa. Por ejemplo, en Italia en 1861, solo el 1.9% de toda la población tenía derecho a votar, y de eso solamente el 57.2% decidió hacerlo (Bellamy 1987: 4).

Bibliografía

- Abel, C. (1987). *Política, iglesia y partidos en Colombia Bogotá*. FAES-Universidad Nacional de Colombia.
- Aparicio, J. (1983). *Liberales y Conservadores en Azuero 1850-1876*. Tesina de grado en historia, Centro Regional Universitario Chitré, Universidad de Panamá.
- Araúz, C. A., Gasteazoro, C. M., & Muñoz Pinzón, A. (1980). *La historia de Panamá en sus textos* (Vol. 2). EUPAN, Panamá.
- Araúz, C., & Pizzumo, P. (1993). *El Panamá Colombiano (1827-1903)*. Primer Banco de Ahorros y Diario La Prensa de Panamá.
- Arosemena, M. (1949). *Apuntamientos históricos (1801-1840)*. Publicaciones del Ministerio de Educación.
- Arrubla, M. (1978). *Colombia hoy*. Siglo Veintiuno Editores.
- Bergquist, C. W. (1976). The Political Economy of the Colombian Presidential Election of 1897. *Hispanic American Historical Review*, 56(1), 1-30.
- Bergquist, C. W. (1985). *Coffee and Conflict in Colombia, 1886-1910*. Duke University Press.
- Bobbio, N. (1976). *¿Qué socialismo?*. Plaza y Janés.
- Bobbio, N. (1985). *El futuro de la democracia*. Plaza y Janés.
- Bobbio, N. (1989a). *Liberalismo y democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, N. (1989b). *Democracy and Dictatorship: The nature and limits of state power*. Polity Press, Oxford.
- Bobbio, N., Pontara, G., & Veca, S. (1985). *Crisis de la democracia*. Editorial Ariel, S.A.
- Bushnell, D. (1950). The Development of the Press in Great Colombia. (D. U. Press, Ed.) *La Revista Histórica Hispanoamericana*, 30(4), 432-452. <https://doi.org/https://doi.org/10.2307/2509284>

- Bushnell, D. (1966). *El régimen de Santander en la Gran Colombia*. Universidad Nacional, Bogotá Colombia.
- Bushnell, D. (1970). *The Santander Regime in Gran Colombia*. Greenwood Press Publishers, Westport Connecticut.
- Bushnell, D. (1971). Voter Participation in the Colombian Election of 1856. *La Revista Histórica Hispanoamericana*, 51(2). <https://doi.org/https://doi.org/10.2307/2512474>
- Bushnell, D. (1986). *Política y partidos en el siglo XIX. Algunos antecedentes históricos*. CEREC.
- Bushnell, D. (1993). *The Making of Modern Colombia: A Nation in Spite of Itself*. University of California Press Berkeley and Los Angeles, California.
- Bushnell, D. (1994). *Aspectos de la historia electoral colombiana del siglo XIX*. Credencial Histórica 50.
- Castillero Calvo, A. (1961). El movimiento Anseatista de 1826. La primera tentativa autonomista de los istmeños después de la anexión a Colombia. 4, 3-25.
- Chen Daley, M. (1990). *The Watermelon Riot: Cultural Encounters in Panama City, April 15, 1856*. Hispanic American Historical Review.
- Colmenares, G. (1968). *Partidos políticos y clases sociales*. Ediciones Universidad de los Andes.
- Crewe, I. (1981). Electoral Participation. En B. David, *Democracy at the Polls: A Comparative Study of Competitive National Elections*. Washington, DC: American Enterprise Institute.
- Dahl, R. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven and London, Yale University Press.
- Dalton, R. J., & Wattenberg, M. (1993). The Not So Simple Act of Voting. En A. W. Finifter, *Political Science: The State of the Discipline* (págs. 193-218). American Political Science Association.

- Deas, M. (1986). Colombia, Ecuador y Venezuela, c. 1880-1930. *Cambridge University Press*, 641-682. <https://doi.org/https://doi.org/10.1017/CHOL9780521245173.019>
- Deas, M. (1987). Venezuela, Colombia and Ecuador: The First Half-Century of Independence. En L. Bethell, *The Cambridge History of Latin America* (Vol. 3, págs. 507-538). Cambridge University Press.
- Deas, M. (1993a). *El poder y la gramática*. Bogotá, Colombia.
- Deas, M. (1993b). Algunas notas sobre caciquismo en Colombia. *Tercer Mundo Editores*, 207-228.
- Deas, M. (1996). The role of the church, the army and the Police in Colombian elections. En E. Posada carbó, *Elections Before Democracy* (págs. 163-180). MacMillan, London.
- Delpar, H. (1971). Aspects of Liberal Factionalism in Colombia 1875-1885. *51(2)*, 255-264.
- Delpar, H. (1981). *Red Against Blue: The liberal Party in Colombian Politics 1863-1899*. University of Alabama Press.
- Diamond, L., Linz, J., & Lipset, S. (1989). *Democracia en los países en desarrollo: América Latina*. Adamantine Press.
- Dix, R. H. (1987). *The Politics of Colombia*. New York Praeger.
- Fábrega Ponce, J. (1986). *Ensayos sobre historia constitucional de Panamá*. Editora Jurídica Panameña.
- Figuroa Navarro, A. (1978). *Dominio y Sociedad en el Panamá Colombiano (1821-1903)*. Impresora Panamá, S. A. .
- Gilmore, R. L. (1956). *New Granada's Socialist Mirage*. *Hispanic American Historical Review* 36 (2).
- Goytia, V. F. (1954). *Las Constituciones de Panamá*. Cultura Hispánica, Madrid.
- Goytia, V. F. (1975). *El siglo XIX en Panamá: escenarios abruptos*. Editorial Linosa, España.

- Hartlyn, J. (1988). *The politics of Coalition Rule in Colombia*. Cambridge University Press.
- Hartlyn, J. (1989). Colombia: The politics of violence and accommodation. En L. Diamond, J. Linz, & S. M. Lipset, *Democracy in Developing Countries: Latin America* (págs. 291-334). Lynne Rienner Publishers, Boulder, USA.
- Jaén, O. (1978). *La población del Istmo de Panamá del siglo XVI al XX: Estudio sobre la población y los modos de organización de las economías, las sociedades y los espacios geográficos*. Impresora de la Nación, Panamá.
- José, A. (1983). *Liberales y Conservadores en Azuero 1850-1876*. Tesina de grado en historia, Centro Regional Universitario Chitré, Universidad de Panamá.
- Karl, T.-L. (1990). Dilemmas of Democratization in Latin America. *Comparative Politics*, 23(1).
- Kline, H. F. (1983). *Colombia: Portrait of Unity and Diversity*. Westview Press, Colorado Boulder.
- León Helguera, J. (1961). The Changing Role of the Military in Colombia. *Journal of InterAmerican Studies* 3(3), 351-358.
- León Helguera, J. (1969). The problem of Liberalism versus Conservatism. En F. B. Pike, *Latin American History: Select Problems of N.Y.* (págs. 223-258).
- Lijphart, A. (1994). *Electoral Systems and Party Systems*. Oxford University Press.
- MacDonald, R. H. (1972). Electoral Fraud and regime Controls in Latin America. *Western Political Quarterly*, 25(1), 81-93. <https://doi.org/10.2307/446736>
- Maiaguaschca, J. (1996). The Electoral Reforms of 1861 in Ecuador and the Rise of a New Political Order. En E. Posada Carbó, *Elections Before Democracy* (págs. 87-115). MacMillan, London.

- McCullough, D. (1977). *The Path Between the Seas: The Creation of the Panama Canal 1870-1974*. Simon & Schuster, New York.
- McDonald, R. H. (1971). *Party Systems and Elections in Latin America*. Markham Publishing Company.
- Muñoz Pinzón, A. (1980). *Un estudio de historia social panameña*. Editorial Universitaria Panamá.
- Murillo, M., & De Gracia, R. (1977). *Tres años de vida federal*. Tesina de grado en historia, Universidad de Panamá.
- Navas, L. (1979). *El movimiento obrero en Panamá (1880-1914)*. Educa, San José, Costa Rica.
- Ochoa, E. (1987). The Rapid Expanse of Voter participation en Latin America: Presidential Elections, 1845-1986. *Statistical Abstract of Latin America*, 25.
- O’Gorman, F. (1989). *Voters, Patros, and Parties*. Clarendon Press.
- Okesenber, M., & Dickinson, B. (1991). The origin, Processes and Outcomes of Grand Reforms. En D. Rustow, & K. Erickson, *Comparative Political Dynamics: Global Research Perspectives* (págs. 235-261). Harper Collins, New York.
- Park, J. (1986). Regionalism as a factor in Colombia’s 1875 Election. *The Americas*, 42(4), 453-472.
- Payne, J. L. (1968). *Patterns of conflict in Colombia*. Yale University Press, New Haven, Connecticut.
- Peeler, J. A. (1985). *Latin American Democracies: Colombia, Costa Rica and Venezuela*. Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- Peeler, J. A. (1992). Elite Settlements and Democratic Consolidation: Colombia, Costa Rica and Venezuela. En J. Highley, & R. Gunther, *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe* (págs. 81-112). Cambridge University Press.
- Pérez Venero, A. (1978). *Before the five frontiers: Panamá from 1821 to 1903*. AMS Press, New York.

- Posada Carbó, E. (1994). Elections and Civil Wars in Nineteenth-century Colombia: The 1875 Presidential Campaign. *Journal of Latin American Studies*, 26(3), 621-649. <https://doi.org/https://doi.org/10.1017/S0022216X00008543>
- Posada Carbó, E. (1995). Civilizar las umas: Conflicto y Control en las elecciones colombianas, 1830-1930. *Boletín Cultural y Bibliográfico*, 32(39), 3-25.
- Posada Carbó, E. (1996). Elections before Democracy London. *Revista Estudios Latinoamericanos*, 495-548.
- Posada Carbó, E. (1997). Limits of Power: Elections Under the Conservative Hegemony in Colombia, 1886–1930. *Hispanic American Historical Review*, 77, 245-279.
- Posada Carbó, E. (2006). *La nación soñada: violencia, liberalismo y democracia en Colombia*. Editorial Norma, Bogotá.
- Potter, D., Goldblatt, D., Kiloh, M., & Lewis, P. (1997). *Defining Democratization*. Polity Press.
- Quintero, C. (1989). *Evolución constitucional de Panamá*. s.e.
- Ropp, S. (1982). *Panamanian Politics: From Guarded Nation to National Guard* Stanford. Praeger Publisher, New York.
- Rustow, D. (1970). Transitions to Democracy: Towards a Dynamic Model. *Comparative Politics*, 2(3), 337-363.
- Safford, F. (1987). Bases of Political Alignment in Early Republican Spanish America. En R. Graham, & P. Smith, *New Approaches to Latin American History* (págs. 64-70). Austin, University of Texas Press.
- Sands, W. F. (1944). Our jungle Diplomacy. 65-66.
- Solís, R. J. (1968). *El movimiento separatista de 1830 y el General José Domingo Espinar*. Tesina de grado en historia, Universidad de Panamá, Sosa Juan B.
- Sowell, D. (1988). The 1893 Bogotazo: Artisans and Public Violence in Late Nineteenth-Century Colombia. *Journal of Latin American*

Studies, 21, 267-282. <https://doi.org/https://doi.org/10.1017/S0022216X00014796>

Therborn, G. (1979). The Travail of Latin American Democracy. *New Left Review*, 113, 77-109.

Thomson, D. (1983). *Democracy in France Since 1870*. Cassell, London.

Tocayo, T. (1958-59). *El Estado Federal de Panamá*. Tesina de grado en historia, Universidad de Panamá.

Valenzuela, J. S. (1996). Building Aspects of Democracy Before Democracy: Electoral Practices in Nineteenth Century Chile. En E. Posada Carbó, *Elections Before Democracy* (págs. 223-257). MacMillan, London.

Zimbalist, A., & Weeks, John . (1991). *Panama at the Crossroad: Economic Development an Political change in the twentieth Century*. University of California Press.

Registraduría del Estado Civil

1988 *La cedula como documento electoral*