

## Democracia bajo tutela americana: Panamá (1903-31)\*

### *Democracy under the american tutorship: Panama (1903-31)*

**Alfredo Castillero Hoyos\*\***

**Resumen:** Este artículo se concentra en: (1) la independencia panameña de Colombia y la renovada búsqueda de legitimidad democrática; (2) la remodelación de la política partidista: el fracaso de una experiencia consociativa, 1903-12; (3) el regreso del sufragio universal masculino (4) el papel de los Estados Unidos en la fundación de la nueva poliarquía. Se reconoce el rol que jugó Estados Unidos en la transformación de la cultura política en Panamá, y en especial, desde la Zona del Canal de Panamá.

**Palabras claves:** Democracia, democratización, independencia, consociativismo, Panamá, Estados Unidos, protectorado, Canal de Panamá, sufragio universal masculino.

**Abstract:** This article focuses on: (1) Panamanian independence from Colombia and the renewed quest for democratic legitimacy; (2) the reshaping of partisan politics: the failure of a consociative or based on pacts experience, 1903-12; (3) the return of universal male suffrage; (4) the role of the United States in the founding of the new polyarchy. It is acknowledged the role that the United States played in the transformation of the political culture in Panama, and especially from the Panama Canal Zone.

**Key words:** Democracy, democratization, independence, consociativism or based on pacts, Panama, United States of America, protectorate, Panama Canal, male universal suffrage.

---

\* El presente artículo es una versión traducida y revisada del capítulo del mismo título, de la tesis de doctorado *Problems of Democracy and Democratization in Panama* (1510-1989).

\*\* 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.

*Me sorprendería que los Estados Unidos perdieran la oportunidad de poner sus propias manos [en Panamá] ... Es absolutamente necesario que los Estados Unidos construyan el canal interoceánico y estoy seguro de que lo harán.*

(Johann Wolfgang von Goethe

21 de febrero de 1827)

## I. Introducción

El rechazo por parte del Senado colombiano del Tratado Herrán-Hay con EE.UU. para la construcción de un Canal a través de Panamá, en un momento en que la economía del istmo estaba paralizada como resultado tanto del fracaso del proyecto del Canal francés como de la destrucción desatada en el país por la Guerra Civil de los Mil Días<sup>1</sup>, fue la gota que colmó el vaso para la oligarquía panameña. Esta decidió separar a Panamá de Colombia para construir el Canal, lo que permitiría, por una parte, que fructificara su proyecto nacional transitista y, por la otra, que el país se recuperara.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>Sobre la guerra civil de los Mil Días en Panamá, ver, entre otros, Bergquist (1978), De La Rosa (1998:241-62), Pérez Venero (1979) y Ricord (1989).

<sup>2</sup>Un motivo inexplorado para la independencia que debe haber asegurado al movimiento un grado de apoyo popular entre la minoría de panameños políticamente activos, fue el hecho de que, aunque Panamá –particularmente el Panamá urbano– era un bastión liberal, su voto fue ignorado, obstaculizado incluso, en las elecciones de alcance nacional colombiano, en las que durante los dieciocho años transcurridos desde la instauración del régimen hiperconservador y autoritario conocido como la Regeneración en 1885, solo habían sido elegidos conservadores de las persuusiones nacionalista partidarios del gobierno o histórica contraria a él. En otras palabras, para 1903 Panamá no solo seguía siendo geográficamente periférica y estando pobremente comunicada con el resto de Colombia, sino que se le había privado de autonomía, sus recursos eran explotados sin priorizar sus intereses, estaba en bancarrota, estancada y había sido desolada por la reciente guerra civil. Encima, se había convertido en una región políticamente marginal dentro de Colombia. No importaba la frecuencia con la cual los liberales panameños fueran convocados a las urnas, solo obtendrían gobiernos conservadores, como continuaría siendo el caso de los liberales en Colombia hasta 1930. El dilema puede haber sido similar al de Gales y Escocia entre 1979 y 1997, donde

Panamá entró en el siglo XX el 3 de noviembre de 1903 cuando se independizó de Colombia y se introdujo un nuevo orden político, económico, social y de hecho geográfico -el istmo iba a ser cortado por la mitad para construir el Canal-.<sup>3</sup> Durante los siguientes 28 años, a medida que se desarrollaba el proceso de construcción de la nación emergente, Panamá experimentó una vez más con el sufragio universal masculino; pasó de ser una dependencia bajo la tutela política conjunta de Colombia y Estados Unidos, a ser una dependencia económico-política de los EE.UU.; vio su composición y clivajes o fisuras étnicas significativamente alteradas por la oleada de inmigrantes que llegaron una vez más para trabajar en la ruta, pero que, a diferencia de lo sucedido durante el siglo XIX, en su mayoría se quedaron; atestiguó la creación de una sociedad extranjera más allá de su control pero en su seno, a medida que el área que rodea la vía fluvial conocida como la Zona del Canal quedó bajo dominio estadounidense.

Eligiendo entre los muchos cambios del período aquellos que, según la literatura sobre la democratización, más podrían haber afectado a la democracia en Panamá, el texto se concentra en el probable efecto sobre la democratización panameña de:

1. Las circunstancias en las que Panamá se independizó de Colombia.

---

cuando la elección de considerables mayorías laboristas a nivel local no les dio gobiernos laboristas en Londres, lo que acabaría aumentando considerablemente el voto autonomista y/o secesionista en ambas regiones. En Colombia había otros bastiones liberales como Santander, pero esa región no solo no fue arrasada durante la Guerra de los Mil Días en la misma medida que Panamá, sino que, a diferencia de Panamá, está tanto geográficamente como políticamente en el corazón mismo de Colombia, donde podría decirse que no hay de dónde separarse, por lo que un regionalismo acentuado no podría ser la respuesta de Santander, mucho menos la secesión.

<sup>3</sup>Con respecto a la independencia de Panamá de Colombia, ver, entre otros, Aguilera (1904), Andreve (1979: 39-50), Arango (1980), Castillero Reyes (1930), De La Rosa (1998: 41-80, 91-100), Huertas (1959), Miró (1953), Porras (en Conte Porras 1996:223-38) y Terán (1976).

2. El intento de establecer un orden político consociativo.<sup>4</sup>
3. La reintroducción del sufragio universal masculino en un momento de modernización socioeconómica,
4. y La presencia estadounidense en Panamá.

## **II. La independencia de Panamá de Colombia y la renovada búsqueda de legitimidad democrática**

En el momento de la independencia, como después de su separación de España, Panamá cumplía parcialmente todas las condiciones que la literatura especializada sostiene que conducen a la democracia:<sup>5</sup>

1. Aunque no hubo una preparación formal para la independencia, muchos de los principales políticos (por ejemplo, Pablo Arosemena, Manuel Amador Guerrero, Rafael Aizpuru y Buenaventura Correoso) habían participado y aprendido de la larga experiencia de autogobierno bajo el Estado Federal (1855-1886). Posteriormente, a pesar del relativo abandono y sometimiento en el que, al menos desde 1886, Panamá había permanecido dentro de Colombia, es excesivo afirmar que era una colonia o que fue

---

<sup>4</sup>El consociativismo se refiere al sistema de gobierno en el que con el fin de garantizar la estabilidad en sociedades con divisiones complejas y extensas (generalmente de raza, etnia, clase y/o religión), la élite política se distribuye el poder, en ocasiones asemejando un cártel (Lijphart 1999; Lijphart y Waisman 1996). La afiliación partidaria en sí misma ha sido considerada la principal división política en sociedades como Colombia, donde en ausencia de grandes divisiones religiosas, étnicas o de clase expresadas a través del sistema de partidos, las identidades partidarias en sí mismas se volvieron profundamente divisivas con el tiempo (v.gr. Bergquist 1978, Dix 1987, Guillén 1979, Hartlyn 1988, Kline 1983, Payne 1968, Peeler 1985).

<sup>5</sup>De la amplia obra sobre los prerrequisitos de la democracia y, en particular, sobre las condiciones de un proceso de independencia que podrían facilitar la democratización posterior, resulta de particular utilidad la síntesis sucinta de Pinkney (1994:48-60).

tratada inequívocamente como tal (Castillero Hoyos 1999:93-127). Por lo tanto, varios panameños que participaron en el movimiento independentista habían participado en la gestión no solo de los asuntos regionales panameños, sino inclusive de los asuntos nacionales colombianos, a veces de modo destacado.

2. Los panameños no solo habían disfrutado de cierta experiencia de autogobierno, sino también --con la excepción parcial de los 17 años del régimen de Regeneración que precedieron inmediatamente a la independencia-- de una experiencia aún más larga con instituciones representativas que se remontaba a los últimos años del período colonial, así como una experiencia excepcional de 33 años (1853-1886) con el sufragio universal masculino o derecho al voto de la totalidad de los hombres mayores de edad (Castillero Hoyos 1999: 93-127, 377-414).

3. Aunque no hubo, como en 1821, acuerdo sobre la entrega del poder, la independencia se produjo pacíficamente, tomando prestado el mismo método de aquella: las tropas fueron compradas y reconvertidas en un ejército nacional, y los EE.UU. se convirtieron en el garante de la independencia, como lo había sido Colombia en 1821, asegurando así la estabilidad necesaria para facilitar una transición tanto a la independencia como a la democracia.

4. Como se discutirá más adelante, la independencia fue el fruto de un acuerdo consensuado entre la élite política de Panamá, una medida que no solo contribuyó a la estabilidad antes mencionada, sino que también otorgó a los líderes conservadores del movimiento una base sólida de apoyo a la independencia y la capacidad de restringir las demandas de las masas durante el período inmediatamente posterior al movimiento.

5. Además, la independencia estaba garantizado por EE.UU., una poliarquía,<sup>6</sup> país que serviría como custodio tanto de la independencia como del orden social y político establecido por las élites, así como de intermediario político; de árbitro en la arena política.<sup>7</sup> De acuerdo con la tesis sobre la democratización a través del contacto entre culturas, el hecho de que EE.UU. fuera una poliarquía también debería haber ayudado a dar paso a la democratización de Panamá.

6. Finalmente, la democratización fue prominente entre las preocupaciones de los líderes de la independencia. En este sentido, se puede mencionar que la independencia fue proclamada por un cabildo “abierto al público en general, así como a los funcionarios civiles, militares y eclesiásticos de la ciudad [de Panamá]” (proclamación en McCain:30) --y fue este cabildo el que solicitó la ‘protección directa de los EE.UU.’ y eligió el nombre del nuevo país (McCain:32). Cabe destacar que, siguiendo una tradición extendida en muchas ciudades y países de Hispanoamérica durante las independencias del XIX, el cabildo abierto del 4 de noviembre

---

<sup>6</sup>La poliarquía o “gobierno de los muchos” es un concepto acuñado por Robert Dahl para definir a las democracias contemporáneas realmente existentes, por contraste tanto con otras configuraciones históricas como con la democracia como ideal virtualmente inalcanzable. Se trata de un régimen en que “la ciudadanía se extiende a una proporción relativamente alta de adultos, y los derechos de ciudadanía incluyen la oportunidad de oponerse a los más altos funcionarios del gobierno y votar en su contra” (Dahl 1989:220). Sus características son que (1) el control sobre las decisiones gubernamentales en materia de políticas públicas recae de acuerdo a la constitución en funcionarios electos; (2) los funcionarios electos son elegidos y removidos pacíficamente en elecciones relativamente frecuentes, justas y libres en las que la coerción es muy limitada, (3) una amplia mayoría de los adultos tienen derecho a votar, (4) una amplia mayoría de los adultos tienen derecho a postularse como candidatos a cargos de elección popular, (5) los ciudadanos tienen un derecho efectivo a la libertad de expresión, en particular de expresión política, incluidas las críticas a los funcionarios, la conducta del gobierno, el sistema político, económico y social imperante y la ideología dominante; (6) los ciudadanos tienen acceso a fuentes alternativas de información que no están monopolizadas por el gobierno ni por ningún otro grupo; (7) la ciudadanía tiene un derecho efectivo a formar asociaciones autónomas y afiliarse a ellas, incluidas asociaciones políticas, como partidos políticos y grupos de interés, que intentan influir en el gobierno compitiendo en elecciones y por otros medios pacíficos (Dahl 1989:233).

<sup>7</sup>A mi entender, fueron el represivo nushismo primero y la Pax Americana después, los que permitieron a la élite disfrutar de esa hegemonía indiscutida sobre los sectores populares panameños que muchos (p.e. Phillips Collazos 1991:14) consideran equivocadamente que siempre disfrutó.

culminó con un Acta Popular suscrita por unas 900 personas (Aguilera 1904: 7-15) o aproximadamente uno de cada seis ciudadanos de la capital, una cifra extraordinaria considerando que para ello han de haber estado presentes durante los dramáticos eventos del día, esperado pacientemente para poder firmar y que con ello estaban asumiendo un compromiso público de defender la independencia con su vida y bienes, lo que en aquellos días de incertidumbre no se sabía si sería necesario.<sup>8</sup> Más importante aún, durante casi un mes, hasta finales de noviembre, el país se embarcó en el ejercicio de democracia directa más significativo que jamás había realizado; un ejercicio durante el cual 60 distritos de las provincias de Coclé, Colón, Los Santos y Panamá se adhirieron al movimiento a través de cabildos abiertos (Terán 1976; Araúz y Pizzurno

---

<sup>8</sup>Para calcular, así sea crudamente, el porcentaje de ciudadanos que suscribieron el Acta Popular, asumo que podrían hacerlo, como antes de la constitución nuñista de 1886, todos los hombres mayores de 21 años. Sería lo natural considerando la intensidad de los hechos que se estaban viviendo, que el ejercicio era solemne pero probablemente carecía del nivel organizativo de una elección y que solo un mes después se reintrodujo el sufragio universal masculino. Pues bien, siguiendo esa premisa lo primero a tomar en consideración es que la población de la Ciudad de Panamá se estima un par de años después, en 1905, en 22,000 personas (Mascarín 1969:10). Seguramente se trata de una cifra mayor que la de 1903, no solo por el crecimiento vegetativo, sino porque ya para entonces había en el país 17,000 trabajadores llegados para el proyecto estadounidense de construcción del Canal, y al menos algunos de ellos residirían en la capital. En todo caso, la de 1905 es la estimación más cercana a los hechos. Suponiendo que, como es usual, aproximadamente la mitad de esa población, o sea 11,000 personas eran hombres y de esos, alrededor de la mitad era mayor de edad, habría habido unos 5,500 ciudadanos, que es de donde se desprende el cálculo mencionado de que arriba de 16% de los ciudadanos de la capital, es decir un sexto, suscribieron el Acta Popular. Si quisiéramos estimar el número de firmantes sobre el sufragio vigente hasta ese momento, habría que aplicar las astringencias de la Constitución nuñista. Esta consideraba ciudadano a "los colombianos varones mayores de veintiún años que ejerzan profesión, arte u oficio, o tengan ocupación lícita u otro medio legítimo y conocido de subsistencia" (artículo 15), quienes podían votar para concejeros municipales y diputados a las asambleas departamentales (art.172), las cuales a su vez escogían a los senadores (art. 175). Sin embargo, para las elecciones de mayor alcance, las de los electores responsables de elegir al presidente y vicepresidente, así como de los llamados representantes, quienes integraban la Cámara de Representantes o cámara baja, se limitaba el sufragio a "Los ciudadanos [mayores de 21 años] que sepan leer y escribir o tengan una renta anual de quinientos pesos, o propiedad inmueble de mil quinientos". Tomando en consideración que en promedio apenas 15% de la población estaba alfabetizada, el número de ciudadanos se habría desplomado a algo más de 800 o sea un centenar menos que los firmantes del Acta Popular. Naturalmente, es posible que, por tratarse de la ciudad capital, el porcentaje de personas alfabetizadas fuera mayor. El requisito económico, más difícil de estimar, restringía el voto a sectores de la clase alta, la clase media de maestros, oficinistas y tenderos, así como la clase media baja de trabajadores del ferrocarril y artesanos (Posada 1997:259). Mírese como se mire, el porcentaje de participación y adhesión era alto no solo en comparación con

1996:14).<sup>9</sup> Además, en contraste con la práctica durante los 17 años anteriores de restricción de derecho al voto, el sufragio universal masculino fue reintroducido para las primeras elecciones, apenas un mes después de la independencia (McCain 1937:46-47). Para cualquier observador, las perspectivas de la democracia en Panamá en el momento de la independencia deben haber parecido auspiciosas. Y, aunque como bajo los españoles y bajo los colombianos el destino de los panameños no estaba enteramente en sus propias manos, podría decirse que lo estaba más que antes.

### **III. La independencia y la remodelación de la política partidista: El fracaso de una experiencia consociativa, 1903-12**

Si un solo evento demuestra la singularidad de la política partidista panameña dentro de Colombia, es el papel desempeñado por los principales partidos políticos liberales y conservadores en el movimiento independentista de 1903. Aunque la autonomía y ocasionalmente la independencia había sido durante mucho tiempo un objetivo de todos los partidos en Panamá (al menos entre los miembros de la élite económica afiliados a los partidos

---

las elecciones bajo dominio colombiano (Castillero Hoyos 1999: 93-127, 383-414, 489-96) sino también, como se verá más adelante, con las elecciones que estaban por venir. Mírese como se mire, el ejercicio democrático era extraordinario para la época.

<sup>9</sup>Terán (1976) proporciona los datos a modo de crítica a la legitimidad del movimiento independentista destacando que al final del mes no más del 60% de los panameños se habían adherido al movimiento. Aunque el argumento es digno de atención, no es menos cierto que, según esas mismas estimaciones, la mayoría de los panameños que votó apoyó la independencia. Además, de las regiones que demoraron en adherirse (Chiriquí, Darién y Veraguas), solo parte del pueblo Guna habría considerado brevemente mantenerse leal a Colombia. Por lo tanto, los cabildos lograron el objetivo buscado por los líderes de la independencia, de otorgar legitimidad democrática al movimiento. Por otra parte, el ejercicio en sí fue notable—en el momento de la independencia de España eran pocos los pueblos que tenían derecho de celebrar cabildos abiertos; la propia naturaleza de la institución se había hecho más inclusiva, más democrática en el interín— y es el último caso conocido en que el mecanismo español de democracia directa fue utilizado de manera tan significativa.

políticos), cuando finalmente se alcanzó fue instigada y dirigida principalmente por miembros prominentes del Partido Conservador.<sup>10</sup> Ellos deben haber sabido o al menos sospechado que el voto liberal unificado en Panamá, a diferencia de Colombia, era tan abrumador que probablemente resultaría en la marginación política del conservadurismo después de la independencia.<sup>11</sup> Que los conservadores panameños hayan liderado el movimiento independentista cuando lo hicieron, es seguramente la indicación más clara de que sus prioridades (y por lo tanto hasta cierto punto sus políticas) eran distintas de las de los conservadores en el resto de Colombia. Solo seis meses antes su partido había ganado la sangrienta y prolongada Guerra Civil de los Mil Días, que aseguró la hegemonía conservadora en Colombia hasta 1930.

El conservadurismo estaba dispuesto a arriesgar su sobrevivencia como partido a cambio de alcanzar la independencia y el

---

<sup>10</sup>La Junta Revolucionaria que lideraba la independencia estaba formado por ocho miembros, seis de los cuales eran conservadores (José Agustín Arango—senador y abogado de la compañía ferroviaria—el líder del movimiento Manuel Amador Guerrero—un exgobernador y cirujano del ejército que también había liderado los levantamientos fallidos de 1868-71 en reacción a la toma del poder por el liberalismo popular—Ricardo y Tomás Arias—un tendero y dueño de bienes raíces y latifundios—, el General Nicanor De Obarrio—un tendero, ganadero y propietario de bienes inmuebles—y Manuel Espinosa Batista, cuñado de Amador) y solo dos de los cuales eran liberales, Carlos Constantino Arosemena y Federico Boyd. Tres de ellos, los conservadores Arango y Arias junto al liberal Boyd, constituirían el primer gobierno provisional del Panamá independiente, y el conservador Amador se convertiría cuatro meses más tarde en el primer presidente electo del país. En cuanto a los tres hombres encargados de redactar la declaración de independencia, eran De Obarrio, Samuel Lewis, también conservador, y el liberal Carlos Antonio Mendoza. Igualmente, era conservador el gobernador de Panamá designado por el gobierno central colombiano, José Domingo De Obaldía, quien también apoyaría la independencia. Fue uno de los dos únicos gobernadores nacidos en Panamá nombrados durante la Regeneración de un total de 14 que hubo durante el periodo. Quizás uno de los factores que se tomaron en consideración para su nombramiento a pesar de haber declarado en pleno congreso de Colombia que estaría a favor de la independencia si el Tratado Herrán-Hay era rechazado, es que era sobrino carnal de la primera esposa del padre fundador de la Regeneración, Rafael Núñez (1825-94), mandatario cuya vida política había comenzado en Panamá, y del que, por lo tanto, habría sido sobrino político.

<sup>11</sup>Este apoyo abrumador al partido liberal que era tan evidente para los observadores extranjeros (p.ej. "Los Liberales eran el partido de la mayoría", Sands 1944:64), no se le puede haber escapado a los políticos conservadores locales. De hecho, uno de los próceres del movimiento independentista, el conservador José Agustín Arango, en un comentario destacable señaló que para agitar el apoyo popular (presumiblemente urbano) a la independencia, los conspiradores se apoyaron en el general Domingo Díaz, el Dr. Carlos A. Mendoza, el Dr. Eusebio A. Morales, don Carlos Clement, don Pedro A. Díaz y otros hombres prestigiosos (Gasteazoro et al 1980 Vol.2:7),

liberalismo estaba dispuesto a aceptar la independencia si eso implicaba la posibilidad de regresar al poder, para lo cual requerirían la reintroducción del sufragio universal masculino.

La decisión de los conservadores panameños de encabezar el movimiento independentista tendría efectos importantes en la política partidista del Panamá independiente. Para empezar, fue el comienzo de una experiencia sin precedentes de hasta nueve años (1903-12) de intentos de gobernar consociativamente,<sup>12</sup> una fase durante la cual hubo una política de permitir que el nuevo estado fuera fruto de ambos partidos y sus cuatro facciones principales de conservadores históricos y nacionales y liberales populares y de la élite.<sup>13</sup> La conciencia que tenían los conservadores de su relativa debilidad electoral frente a los liberales, junto con la conciencia de los liberales de que la independencia, después de todo, solo había sido posible con el liderazgo conservador, hizo que una sucesión de pactos entre las élites partidarias, con todas las combinaciones posibles entre las distintas facciones de cada partido, fuera casi inevitable. Siguió un período en el que llegaron a fusionarse por necesidad (Guardia 1931:38-39).<sup>14</sup> Por lo tanto, hasta la tercera

---

todos liberales. Además, en lo que debió ser un reconocimiento a la preponderancia del sentimiento liberal en Panamá, en el momento de la independencia el alcalde de Panamá, Francisco De la Espriella, era liberal, aunque presumiblemente de los llamados Independientes afectos a la Regeneración. Años después, el conservador Fernando Guardia diría, en una clara referencia al hecho, que, dada la preponderancia política de los liberales, el destino político de su partido se selló una vez que se produjo la independencia, “en esa ocasión el partido conservador se sacrificó por la República. No lo lamentamos, porque la vida de los partidos no es, no debe ser, sino un medio de servir a la Patria” (1931:28).

<sup>12</sup>Aspectos de esta experiencia los desarrolla en Castillero Hoyos (1999: 419-22).

<sup>13</sup>Aun cuando formalmente la división del liberalismo colombiano era entre radicales e independientes, en el caso panameño solía tener más peso el clivaje o fisura entre liberales populares y liberales de la élite (Castillero Hoyos 1999: 419-24).

<sup>14</sup>Por contraste, en Colombia, luego de la derrota en la Guerra Civil de los Mil Días, las fuerzas liberales fueron desplazadas hasta tal punto que ni siquiera estarían en capacidad de competir en una elección presidencial hasta 1914, dos años después de que sus homólogos panameños hubieran asegurado un control prácticamente monopólico del poder. Al momento de la independencia, la situación de los liberales panameños puede haber sido aún peor que la de sus copartidarios en el resto de Colombia. Luego de la aplastante derrota en Palonegro, Santander, el 26 de mayo de 1900, los liberales no recuperarían la capacidad de librar una guerra convencional

elección presidencial en 1912 no se presentaron candidaturas de partidos conservadores o liberales como tales. La elección ese año del estadista más importante de Panamá, Belisario Porras (1856-1942), en la papeleta liberal precipitó el desmoronamiento de un consociativismo que era artificial porque se construyó sobre la supuesta competencia entre dos partidos que gozaban de niveles de apoyo popular muy distintos.<sup>15</sup> La siguiente elección presidencial, la de 1916, enfrentó a dos candidaturas liberales rivales, aunque cada una contó con el respaldo de alguno de los pequeños retazos que sobrevivían del conservadurismo.<sup>16</sup>

Si los conservadores no hubieran aceptado otorgar concesiones consociativas a los liberales, podrían haber sido eliminados políticamente incluso antes, en las primeras elecciones de 1903, suponiendo claro está que en este caso hubieran aceptado celebrar elecciones libres. Frente a la debilidad del conservadurismo, el arreglo consociativo era insostenible. La experiencia consociativa

---

en el resto de Colombia. En cambio, en Panamá la guerra a gran escala inclusive entre fuerzas regulares hizo estragos hasta el final del conflicto dos años después. Esto ocurrió el 21 de noviembre de 1902 a bordo del buque de guerra estadounidense *Wisconsin*, un mes después de que el tratado de Neerlandia del 24 de octubre de 1902 puso fin a todas las formas de guerra irregular en el resto de Colombia. Como resultado, la lucha en Panamá fue no solo más prolongada sino probablemente más intensa que en cualquier otra región. La desorganización y desmoralización que generalmente siguen a cualquier derrota de este tipo se vieron agravadas en Panamá por el alto número de bajas entre los liberales, muy superiores a las sufridas por los conservadores. Además, una de las condiciones negociadas para la paz era el exilio de los principales líderes liberales panameños. Por lo tanto, es muy difícil concebir que los liberales hubieran estado en posición de liderar por su cuenta la separación de Panamá de Colombia cuando sucedió. De hecho, es posible que aquellos liberales que apoyaron la independencia lo hicieran en parte precisamente porque tuvo lugar cuando lo hizo, en un momento en que de lo contrario estaban seguros de permanecer fuera del poder si Panamá seguía siendo parte de Colombia. Otra razón por la que es poco probable que los liberales hubieran liderado la independencia es que, en pocas palabras, a diferencia de los conservadores, estaban profundamente divididos sobre la independencia cuando esta tuvo lugar. Basta pensar en que los máximos líderes de dos generaciones sucesivas del liberalismo popular se dividieron, con Rafael Aizpuru y Carlos A. Mendoza actuando a favor de la independencia frente a una posición compleja de Buenaventura Correoso y la frontal oposición de Belisario Porras. Después de todo, no hay que olvidar que en el siglo XIX el liberalismo popular urbano, habría sido presuntamente reacio a la independencia.

<sup>15</sup>Sobre Porras, ver, entre otros, Castro (2000), Conte Porras (1996), De La Rosa (1998:215-20) y Sissett (1972).

<sup>16</sup>Después de 1912, los conservadores permanecieron activos en la periferia de la política, con diferentes facciones (fragmentadas posiblemente a lo largo de la vieja división entre "nacionalistas"

no debe ser romantizada. Después de todo, era por definición antidemocrática (aunque no necesariamente autoritaria) y se basaba enteramente en acuerdos entre élites.

La erosión gradual pero clara del conservadurismo llevó a muchos dentro de sus filas a unirse a los liberales que pronto se convirtieron en la única fuerza política de facto en Panamá.<sup>17</sup> Contrariamente a lo que cabía esperar, esto no condujo a un solo partido, sino a la fragmentación del poder político, ya que la hegemonía de los liberales produjo un sinnúmero de divisiones personalistas de su partido, comenzando por aquellas entre, por un lado, los seguidores, presuntamente más democráticos, de Mendoza (mendocistas) primero y Chiari (chiaristas) después, y por otro lado, los de Porras (porristas). El resultado final fue el vaciamiento ideológico de la principal corriente política panameña.

Los principales puntos de disputa habían sido negociados hasta desaparecer o, en el nuevo orden de las cosas, estaban literal-

---

e "históricos" de conservadores a favor y en contra de la Regeneración) apoyando a candidaturas liberales enfrentadas entre sí. La prevalencia de animosidades y ambiciones sobre los compromisos programáticos fue tal que en 1924 hubo una agrupación conservadora que respaldó la campaña (para la época) comparativamente progresista del liberal popular Manuel Quintero Villarreal. En 1925, con el fin de asegurar el control sobre lo que quedaba de los conservadores, el presidente Rodolfo Chiari aprobó la Ley Electoral 60 que en los artículos 50, 52 y 53 prohibió el registro de más de un partido del mismo nombre (Guardia 1931:15). Como resultado, en 1924 y 1928 los partidos formados por conservadores leales a la administración liberal se registraron bajo la bandera conservadora para evitar que los conservadores de la oposición registraran su propia bandera. Ya en 1931 las dos facciones principales en las que se había dividido el liberalismo, los chiaristas y los porristas (respectivamente seguidores de R. Chiari y B. Porras), incluían conservadores, quienes, según el conservador independiente Guardia (1931), estaban desprovistos de compromisos ideológicos y solo estaban interesados en alcanzar y/o permanecer en sus cargos públicos.

<sup>17</sup>La erosión del conservadurismo y la aparición de divisiones personalistas dentro del ahora todopoderoso Partido Liberal se dio tan rápidamente que ya el 28 de junio de 1912 el presidente Pablo Arosemena, un liberal elegido con un considerable respaldo conservador, publicó un artículo dirigido a la dirección liberal afirmando que aunque la unión liberal era necesaria, no podía hacerse a expensas de aplastar electoralmente y diezmar a los conservadores haciéndolos extranjeros en su patria, y excluyéndolos sistemáticamente de toda participación en la administración de los asuntos públicos (Diario de Panamá, citado en Pizzurno 1991:9-10). Esta opinión fue compartida, entre otros, por Ramón Maximiliano Valdés, que había sido liberal nuñista, conservador nuñista y, con la independencia, nuevamente liberal, y que un año antes había dicho que "los conservadores se encuentran en minoría en esta República, que... [se basa] en el sufragio popular, y temen que la superioridad numérica de sus adversarios les impida para siempre participar legalmente en la dirección de los asuntos públicos" (1967:13).

mente fuera de la esfera de decisión de los políticos panameños. La práctica política estaba limitada, por un lado, por los arreglos consociativos alcanzados en la convención constitucional, y, por el otro, por la presencia estadounidense en Panamá. La mayor parte de lo que al parecer se podía hacer dentro de estos límites en términos de la consolidación del incipiente Estado-nación, así como de la consolidación de un orden social más incluyente, lo hizo Porras en varias administraciones durante el período 1912-24. Dentro de las limitaciones impuestas por los estadounidenses, el propio Porras había demostrado que había algún modesto espacio para promulgar algunas medidas reformistas en beneficio de los sectores populares. El conocimiento de dichos límites, y el consenso político en torno a la versión de Porras de lo que era un orden liberal, vació la política de ideología. De manera gradual, con la ejecución exitosa del programa de Porras y la aceptación generalizada del mismo, las diferencias ideológicas dieron paso a un grado considerable de consenso ideológico entre las élites políticas. No en balde se ha dicho que Porras construyó el Estado a expensas del partido.

Prácticas que ya habían estado presentes, aunque sin prevalecer, como el personalismo, el caudillismo, el continuismo, el nepotismo, el clientelismo -también conocido en el campo como gamonalismo o caciquismo- y el oportunismo, llenaron el vacío dejado por la ausencia de ideología.<sup>18</sup> La suerte había sido echada para lo que sería, en su mayor parte, el carácter de la política partidista panameña futura.

---

<sup>18</sup>Esto ya era evidente en 1924 cuando Harmodio Arias declaró con disgusto que los partidos políticos "no representan ningún ideal, ningún principio, ningún programa" (Arias y Quintero 1994:10).

#### IV. El regreso del sufragio universal masculino

*Les digo con franqueza que es absolutamente imposible cambiar en un día a un pueblo que durante años ha estado practicando los métodos electorales que hasta ahora prevalecían bajo la administración colombiana.*

El presidente Manuel Amador Guerrero al  
Encargado de negocios estadounidense  
en 1906 (McCain 1937:65).

*[Incluso] para los anticuados estándares de Tammany [Hall] [las elecciones legislativas panameñas de 1906] fueron un asunto bastante tosco.*<sup>19</sup>

El diplomático estadounidense  
William Franklin Sands, (1944:64).

La Constitución fruto del consociativismo de 1903/1904 reintrodujo el sufragio universal masculino, que después de las reformas de 1916 se extendió a las contiendas presidenciales, las cuales hasta entonces eran decididas por un Colegio de Electores elegido popularmente por cada provincia para ese único propósito (presumiblemente basado en los modelos estadounidense y colombiano de la época). Las elecciones para presidente y la Asamblea debían celebrarse cada cuatro años, y las elecciones municipales cada dos. Las elecciones a la Asamblea se celebraban a mediados del período presidencial y coincidían con la elección por la nueva Asamblea de dos Designados de entre ellos, los cuales debían sus-

---

<sup>19</sup>Tammany Hall es el nombre que se le da a la robusta maquinaria política del Partido Demócrata de la ciudad de Nueva York que por casi dos siglos entre 1790 y 1960, ejerció el control político combinando caciquismo, clientelismo, fraude y corrupción.

tituir al presidente en caso de ausencia, renuncia, enfermedad o muerte.<sup>20</sup> La votación era secreta. Las circunscripciones para la representación en la Asamblea unicameral se establecían en atención a la demografía: en 1904 había un diputado cada 10.000 habitantes o cada fracción adicional de 5.000 o menos (aumentada a 15.000 con la reforma de 1916 que se aplicó en las elecciones de 1924 y 1928), y por lo tanto podían ser, dependiendo de su tamaño, circunscripciones uninominales o plurinominales. Con la Ley 60 de 31 de marzo de 1925 se introdujo el sistema de representación proporcional basado en la distribución por cociente, medio cociente y residuo, lo cual se aplicaría por primera vez en las elec-

---

<sup>20</sup>El sistema de designados implicaba que los sucesores legítimos del presidente podían pertenecer a la oposición. El cargo fue visto como la apertura de las puertas a la presidencia de tres maneras: primero, a través de la tradicional sustitución del presidente durante sus ausencias, que podría llegar a ser permanente como sucedió tanto en 1910 como en 1918 tras la muerte de los presidentes De Obaldía y Ramón Maximiliano Valdés, respectivamente; segundo, sentando las bases para la futura campaña presidencial de un designado; y tercero, dándole el control de un proceso electoral al designado si el presidente buscaba la reelección, en cuyo caso este último tenía que retirarse seis meses antes del final de su mandato. Las elecciones de mitad de período se convirtieron en eventos acalorados disputados tanto o más que las elecciones presidenciales (por ejemplo, en 1910). En 1918 el sistema fue reformado para permitir que las elecciones a la Asamblea y las presidenciales coincidieran. La figura del designado crea una gran confusión en cuanto al número de presidentes panameños ya que cada vez que un presidente se ausentaba, incluso por períodos cortos, un designado era juramentado como presidente para reemplazarlo durante su ausencia. La situación se vuelve aún más confusa porque si el presidente estuvo ausente en la primera mitad de su mandato, la persona que lo reemplazaría sería generalmente diferente de la que lo reemplazaría en la segunda mitad, dado que tendía a haber diferentes designaciones en cada mitad de un período presidencial como resultado de la renovación de la Asamblea. Además, como se mencionó arriba, hasta la reforma antirreeleccionista de 1928 había un mecanismo estructural incorporado que aumentaba la probabilidad de que un designado terminara un período como presidente, a saber, que un presidente pudiera postularse para la reelección siempre y cuando se separara de su cargo con seis meses de anticipación (como Pablo Arosemena intentó sin éxito en 1912, y Porras logró hacer en 1918). No era infrecuente que un designado en períodos preelectorales declinara el privilegio de ocupar la presidencia, ya sea porque se vería obligado a ser nada más que el títere del presidente si este último se postulaba para el poder o bien porque él mismo podría desear ser candidato presidencial, para lo cual tendría que renunciar a su cargo con seis meses de anticipación, creando así la posibilidad de que si el Presidente se ausentaba dos veces durante un período tendría dos personas diferentes que lo sustituirían en solo la mitad de su período, comenzando con el llamado primer designado y siguiendo, más cerca de la época electoral, con el segundo o incluso el tercero designado. Cada vez que el presidente se ausentaba por un período muy corto, el designado se incluía formalmente en los recuentos como "presidente" de Panamá, un mecanismo de inclusión que permitía a personas de todos los partidos, clases y convicciones políticas ser "presidente por un día", por así decirlo (Biesanz 1952, 1955). Como resultado, la cifra de gobernantes de Panamá en el período republicano a menudo citada para demostrar el alto grado de inestabilidad política es infundada, como Berguido (1987) demostró en un estudio riguroso.

ciones municipales de 1926 y a partir de 1928 en las elecciones legislativas (Pizzurno y Arauz 1996:143-44).<sup>21</sup> Con ello, tempranamente se establecían las principales características del sistema electoral panameño.<sup>22</sup>

Con la reintroducción del sufragio universal masculino desde las primeras elecciones celebradas en diciembre de 1903, Panamá se convirtió, después de México y Argentina, en el país latinoamericano con la experiencia formal más prolongada con un

<sup>21</sup>Una medida de esa naturaleza introducida oportunamente, digamos una década antes, quizás habría podido salvar al Partido Conservador de su fraccionamiento primero y desaparición después.

<sup>22</sup>Véase Convención Nacional Constituyente (1906). Durante el siglo XX, luego de la independencia de Colombia, se celebraron elecciones presidenciales 23 veces (1904, 1908, 1912, 1916, 1920, 1924, 1928, 1932, 1936, 1940, 1945, 1948, 1952, 1956, 1960, 1964, 1968, 1972, 1978, 1984, 1989, 1994 y 1999), legislativas 24 veces (1903, 1906, 1910, 1914, 1918, 1924, 1928, 1932, 1936, 1940, 1945, 1948, 1952, 1956, 1960, 1964, 1968, 1972, 1978, 1980, 1984, 1989, 1994, 1999), municipales 29 veces (1904, 1906, 1908, 1910, 1912, 1914, 1916, 1918, 1920, 1922, 1924, 1926, 1928, 1932, 1936, 1940, 1941, 1948, 1952, 1956, 1960, 1964, 1968, 1972, 1978, 1984, 1989, 1994, 1999). También hubo dos referendos (1992, 1998), dos Plebiscitos (1940, 1977) y una elección al Parlamento Centroamericano (1999). Las elecciones presidenciales fueron indirectas en siete ocasiones (1904 y 1945 por las convenciones constituyentes; 1908, 1912 y 1916 a través de electores provinciales-400 en 1912. Pizzurno 1991; 1972 y 1978 por la Asamblea Nacional de Representantes del Corregimiento o Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento. Tras la reforma del Código Administrativo de 1916 fueron directas de 1920 a 1968, y nuevamente a partir de 1984 tras las reformas del año anterior. Las elecciones legislativas de 1903, 1945 y 1972 fueron para asambleas constituyentes que después de entregar los textos constitucionales se transformaron en asambleas legislativas. El período legislativo de aquellos legisladores electos en 1918 se amplió a seis años para que a partir de 1924 coincidieran las elecciones de legisladores y de presidente. Las elecciones de 1972 y 1978 fueron a la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento. En 1980 se eligió un tercio del llamado Consejo Legislativo, similar a una cámara alta. Las elecciones municipales a los consejos locales se celebraron cada dos años entre 1904 y 1932, desde entonces hasta 1941 se celebraron cuatrienalmente. En 1941 las elecciones municipales fueron sustituidas por elecciones provinciales y gobernadores designados centralmente. En 1946 se reintrodujeron las elecciones municipales, pero los alcaldes podían ser nombrados o elegidos. En 1948 los alcaldes fueron elegidos por primera vez directamente. Con la constitución de 1972 los consejos municipales dejaron de ser elegidos directamente y pasaron a estar constituidos por los representantes de los corregimientos de cada distrito con un mínimo de cinco miembros. Los alcaldes fueron nombrados por tres años a partir de una lista de preseleccionados ofrecida por el consejo municipal. Las reformas constitucionales de 1983 volvieron a hacer de la elección de alcaldes una opción. Fueron elegidos en 1984, 1994 y 1999 y nombrados en 1989. Desde 1984 todas las elecciones se han celebrado simultáneamente cada cinco años. Hay estudios sobre las elecciones panameñas durante el protectorado estadounidense por Arias y Quintero (1994), Bendel y Krennerich (1993), Conte Porras (1990: 481-518; 2004), Linares (1989), Pizzurno y Araúz (1996), McCain (1937), Mellander (1971), Sarti (1984), Smith (1986a, 1986b, 1990), Smith y Martínez (1987), Turner (1960), Valdés (1985) y Valdés E. (2006). Nueve de las elecciones del período han sido descritas con cierto detalle (1903, 1904, 1908 y 1910 por Mellander 1971; 1906 por Sands 1994; 1912 por Fábrega 1987, Hils 1988, Pizzurno 1991; 1916 por Rubio 1992; 1918 por Cuestas 1991, Porras 1987; 1922 por Castro 2000). Sobre los partidos políticos en el período, ver Alvarado (1994), Castellero Reyes (1931), Castro (2000), CELA (1993), Conte Porras (1990: 481-518; 2004), De La Rosa (1960), Fábrega (1946), Goytia (1969), Guardia (1931), Hernández (1978), Mendoza (1993), Morales (1999:321-32), Noriega (1978) y Valdés (1967).

sufragio comparativamente incluyente.<sup>23</sup> Si a esto se suma el hecho de que Panamá fue una de las regiones colombianas donde se mantuvo el sufragio masculino universal e igualitario en el siglo XIX durante la hegemonía liberal que se prolongó de 1853 hasta 1886, queda claro que Panamá ha tenido una de las experiencias más extensas con un derecho al voto relativamente inclusivo no solo a escala latinoamericana sino a nivel global.<sup>24</sup> Ciertamente, muy por delante de Colombia, donde no se restauraría durante muchos años hasta 1936, y de, por ejemplo, el Reino Unido, donde se mantuvieron algunas restricciones al sufragio universal masculino hasta la Segunda Guerra Mundial.<sup>25</sup>

A pesar de la reintroducción del sufragio universal masculino en condiciones que eran posiblemente más libres y justas que durante el Estado Federal (1855-1886), la participación siguió siendo sumamente baja. De hecho, en las elecciones presidenciales del período (que son el único tipo de elecciones para las que disponemos de datos fiables) la participación del 6,2% de la población total,<sup>26</sup> fue ligeramente inferior a la del periodo del sufragio uni-

---

<sup>23</sup> Este papel pionero no se repetiría con posteriores ampliaciones del derecho al voto a las mujeres (Brasil y Uruguay 1932; Cuba 1934; El Salvador 1939; Bolivia 1938; República Dominicana 1942; Panamá 1945) o cuando se bajó a 18 la edad mínima exigida para votar (Uruguay 1830; Venezuela 1858/1947; Argentina 1912; Brasil 1932; Perú 1955; Panamá 1972). Panamá no ha contemplado bajar la edad para votar a los 16 años como lo han hecho en la región Nicaragua (1984), Brasil (1988), Cuba (1992), Ecuador (2008), Bolivia (2009) y Argentina (2012).

<sup>24</sup> Los panameños tuvieron su experiencia más temprana de sufragio universal masculino igualitario efectivo bajo la Constitución de 1853. A diferencia de la mayoría de los colombianos, cuando ocho años después la Constitución de 1863 permitió que cada estado determinara el alcance del derecho al voto, solo Bolívar, Cauca, Magdalena y Panamá, optaron por retener el sufragio masculino universal. Solo Panamá pudo gracias a su independencia retomararlo a partir de 1903.

<sup>25</sup> Además, aunque (como en el siglo XIX) la participación en Panamá se mantuvo baja, según los datos sobre Argentina y México proporcionados por Ochoa (1986: 869.888) fue consistentemente más alta que la de ambos países desde el siglo XIX hasta 1910 inclusive, cuando la participación electoral aumentó al 2,8% de la población en Argentina y en México se mantuvo en un constante 0,1%. En otras palabras, la experiencia panameña con un sufragio inclusivo no solo fue larga, sino que durante ese periodo fue sustantiva en términos comparativos regionales.

<sup>26</sup> El seis por ciento de los panameños votó en 1908, 1912 y 1916 (Ochoa 1987:892), en 1920 como en 1856 cuando se introdujo por primera vez el sufragio universal masculino, participó el 4,2%, en 1924, el 7,2%, y en 1928 el ocho por ciento (estimaciones basadas en Conte Porras 1990:483-84).

versal masculino en el siglo XIX, cuando promedió el 6,5% (Castillero Hoyos 1999: 488-95).<sup>27</sup>

Como fue el caso durante el Estado Federal, es posible que la participación entre las personas con derecho a voto no fue tan baja como la participación general podría hacernos creer, entre otras cosas porque la independencia coincidió con otra afluencia masiva de extranjeros al país para trabajar en el Canal construido por EE.UU., en su mayoría afroantillanos y estadounidenses. Los antillanos permanecieron excluidos políticamente durante todo el período como resultado de la política racista dominante.<sup>28</sup>

Otro factor que podría haber contribuido a la baja participación general, era la práctica frecuente de los candidatos que creían que iban a ser derrotados, ya sea por los votos o por el fraude, de retirarse en el último momento (Ricardo Arias 1908, Pedro

---

<sup>27</sup>Esta participación promedio fue baja para el período 1908-28, ya sea que se compare, por ejemplo, con los EE.UU. (22%-una estimación del autor basada en Ochoa 1987:900), o dentro del contexto latinoamericano. Promediando el porcentaje de la población que votó durante el período en cada país latinoamericano que celebró elecciones presidenciales, Panamá ocupa el undécimo lugar de 18. El ranking es el siguiente: 1.Costa Rica (13,8%), 2.Uruguay (12,6%), 3.Cuba (11,7%), 4.Honduras (11,5%), 5.Nicaragua (10,5%), 6.Guatemala (8,5%), 7.Argentina (8,3%), 8.Colombia (7,3%), 9.México (7%), 10.Paraguay (6,7%), 11.Panamá (6,2%), 12.Ecuador (5,4%), 13.Chile (4,9%), 14.El Salvador (4,6%), 15.Perú (3,3%), 16.Bolivia (2,9%), 17.Brasil (2,2%), 18.República Dominicana (0,1%) (estimaciones del autor basadas en Ochoa 1987: 876, 896, 878, 866, 890, 864, 869, 868, 874, 892, 880, 873, 862, 894, 870, 872, 879). Medido de otra manera, el voto panameño cayó por debajo del promedio regional para el período de 7.1% (estimación del autor). Sin embargo, cabe advertir que la participación panameña está por encima del promedio regional si se toma como referencia todo el período 1900-29, en cuyo caso el promedio fue de 5.6% (Ochoa 1987:863-64). Sin embargo, no creemos que esta última sea una comparación tan justa precisamente porque la explicación probable de esa disparidad es que Panamá tenía el sufragio universal masculino antes que los demás países de la región. Lo que es más relevante y difícil de explicar es por qué cuando la mayoría de los otros países de la región introdujeron el sufragio universal masculino o al menos un sufragio más inclusivo, es decir, cuando las condiciones entre Panamá y otros países de la región eran realmente comparables, la mayoría de ellos generaron consistentemente una mayor participación de lo que era común en Panamá, a pesar de la experiencia previa y dilatada de Panamá con el sufragio masculino universal.

<sup>28</sup>Entre 1904 y 1914 los EE.UU. trajeron a Panamá a 60.000 trabajadores del Canal, la mayoría de los cuales permanecieron en el país (Jaén 1978). Hipotetizando un crecimiento aritmético entre los dos censos disponibles del período (1911: pobl. 391,745 --1930: pobl.467,459. Jaén 1978:22), la población de Panamá cuando la ola migratoria cesó en 1914 debió estar cerca de los 400.000, de los cuales aproximadamente el 15% (los ya mencionados 60.000) serían entonces inmigrantes recientes y por lo tanto sin derecho al voto. Para explorar cuánto impactó la inmigración a las tasas de participación, veamos su huella en las elecciones legislativas de 1914, el año en que la inmigración del Canal se estabilizó. Suponiendo que como en 1908, 1912 y 1916 votó alrededor del

Díaz 1912, Rodolfo Chiari 1916, Ciro Urriola 1920, Jorge Boyd 1928).<sup>29</sup> Un elemento más a tener en cuenta fue el reparto paritario y aparentemente pre acordado de escaños tanto para las elecciones legislativas de 1904 como para las municipales de 1906 en la Ciudad de Panamá. Si el grado de competencia política tiene tal influencia en las tasas de participación, que los sistemas de partidos polarizados generan una mayor participación que los sistemas de partidos no polarizados (Powell 1980,1986; Crepaz 1990), se puede conjeturar que aquellas elecciones que dejen de ser sustantivamente disputadas y por lo tanto se vean privadas de contenido, generarán una participación aún menor.<sup>30</sup>

Empleando una vez más al Estado Federal como referente, otro factor clave para la baja participación puede haber sido la

---

6% de la población, 24.000 panameños de los 400.000 antes mencionados lo habrían hecho. Si luego se estima la participación de ese año entre la población excluyendo los 60.000 inmigrantes recientes, es decir, sobre una población de 340.000, la participación aumentaría un poco en comparación con 1908, 1912 y 1916 a alrededor del 7%. Si bien el aumento es digno de mención, no es dramático, ya que incluso las cifras ajustadas muestran tasas de participación comparativamente bajas. Por contraste, Argentina y Uruguay, países con una población inmigrante y por lo tanto excluida del derecho al voto, respectivamente mucho mayor (30%. De la Plaza 1914: 204) y mayor (17% en Pellegrino 2003: 9), gozaban de una participación promedio mucho más alta para el período que Panamá. Cabe mencionar que, paradójicamente, durante aquel período en Argentina la inmigración gozó de aceptación social y cultural, pero continuó siendo políticamente marginal, situación que se mantuvo por algunas décadas luego de la introducción del voto universal masculino mediante la Ley Sanz Peña de 1912.

Por otra parte, una posible contradicción del liberalismo popular sería que, aunque según testimonios de la época su principal base de poder urbano era la población afrodescendiente, sus adherentes pueden haber estado tan ansiosos por aprobar leyes antiinmigrantes con componentes racistas como lo estaban los liberales de otras corrientes y los conservadores. Según Mellander (1971), el encargado estadounidense Buchanan se sorprendió por la actitud de los miembros de la Convención Constitucional de 1904 (que como se recordará estaba compuesta a partes iguales por conservadores y liberales, incluidos los liberales populares) que, en lugar de trabajar en la redacción y aprobación de la constitución, dedicaban la mayor parte de su tiempo a aprobar leyes raciales antiinmigración. Ya sea por rechazo al racismo o por simple preocupación por la ineficiencia de la Convención, Buchanan presionó a los constituyentes para que avanzaran con la elaboración de la constitución. Una nueva escisión tanto cultural y nacional como racial comenzaba a marcar la política panameña. No está claro si este habría sido también el caso en el siglo XIX con respecto a la actitud del Liberalismo Popular y su fracción urbana hacia los inmigrantes que vinieron a trabajar en el ferrocarril y el Canal. Sobre la experiencia de la comunidad afroantillana en Panamá, particularmente durante la construcción del Canal, ver entre otros Conniff (1985), Newton (1984), Westerman (1980).

<sup>29</sup> Guardia (1931:45), Pizzurno y Araúz (1996:48,67,98,170).

<sup>30</sup> Suponiendo que la mayoría de los que se abstuvieron de votar en 1908 y 1912 eran conservadores y que el Partido Conservador retuvo después de la independencia el tercio del voto popular que

frecuencia de las elecciones. Por una parte, a todo lo largo del período se esperaba que los panameños fueran a las urnas al menos una vez cada dos años porque, como se mencionó, esa era la frecuencia con la que se llevaban a cabo los comicios municipales durante el periodo. Por la otra, estas elecciones siempre coincidían o con las de diputados o con las presidenciales, pero en distintas fechas. Cuando en 1924 se implementó la simultaneidad de las elecciones presidenciales y legislativas, se disminuyó algo el calendario electoral, pero se mantuvo la práctica de que estas se llevaran a cabo en fecha distinta a las municipales. Una indicación de que la competencia electoral constante puede haber sido un obstáculo para una mayor participación, es que después de la reforma la tasa de participación casi se duplicó de 4,1% de la población total en 1920, a 7,2% en 1924.<sup>31</sup> Es posible que la elección simultánea de las más altas autoridades democráticas a nivel nacional fuera un estímulo a la movilización.

Sin embargo, incluso con todos estos ajustes, la participación se mantuvo baja tanto en términos absolutos en contraste con la experiencia anterior con el sufragio universal masculino y a pe-

---

recibieron bajo el dominio colombiano (Castillero Hoyos 1999:383-414), la participación popular habría aumentado de 6% a 9% en ambas ocasiones si los candidatos de la oposición no se hubieran retirado de la contienda. En 1916, Rodolfo Chiari, el candidato de la oposición liberal, alegó que el registro electoral no había inscrito a más de 13.000 opositores (Araúz y Pizzurno 1996:98), o aproximadamente el 3,2% de una población de alrededor de 410.000. (estimaciones del autor basadas en datos contenidos en Castillero Hoyos 1999:488-95). La cantidad es creíble: Chiari era el candidato oficial del liberalismo, y era considerado el heredero político del recientemente fallecido Mendoza que había derrotado a Porras en la ciudad de Panamá solo dos años antes. De ser cierto, la cantidad es considerable si se compara con los 18.472 votos que recibió Porras cuatro años después en la cúspide de su popularidad (Conte Porras 1990:483). Al igual que en 1908 y 1912, esto habría elevado la participación a alrededor del 9%. En cuanto al posible voto para Urriola en 1920, generalmente se cree que su apoyo fue insignificante. Asumiendo que nuestras estimaciones son en general correctas, si los candidatos de la oposición hubieran optado por permanecer en la carrera, la participación promedio para el periodo habría aumentado al 7,7% de la población, colocando a Panamá en el octavo lugar de la región.

<sup>31</sup>Este fue un resultado positivo no intencionado de una reforma destinada, como se señaló anteriormente, a poner fin a la aspereza de las elecciones de mitad de periodo que, dado el sistema de designados, habían llegado a ser vistas virtualmente como campañas presidenciales.

sar de la experiencia particularmente prolongada del país con esta forma de sufragio.<sup>32</sup> Había consciencia de ello al menos entre los observadores contemporáneos más agudos: “El número desconso-lador de votantes en 1920 y 1922 es causa de inquietudes (...) y (...) señal de desconfianza y desaliento. El ciudadano cree que su voto no altera el resultado de las elecciones, con el cual se muestra contento o disgustado de antemano, y no se toma el trabajo de acercarse a las urnas. Así se acaba la república en poco tiempo” (Andreve 1979: 217). La conclusión es que, como en 1853-85, para los estándares *Lijphartianos* (Lijphart 1994:4, desarrollado en 1999) la calidad de la democracia panameña debe haber sido baja. La democracia liberal seguía siendo un asunto restringido.

A pesar de la baja participación, las elecciones no solo se celebraron regularmente y más abiertamente que bajo la Regene-ración, sino que también fueron parcialmente libres<sup>33</sup> y justas.<sup>34</sup>

A partir de la información disponible, parece razonable afir-mar que al menos los resultados de siete elecciones no fueron adul-

---

<sup>32</sup>Si en lugar de ver el periodo como un todo, lo vemos en dos partes, tomando 1924 como punto de corte, mientras que en la parte anterior (1903-23) la participación habría promediado solo 4,7, en la última parte (1924-31) habría promediado 7,6%. Sin embargo, incluso con la nueva estimación de la ubicación que le correspondería a Panamá entre las naciones latinoamericanas para el periodo 1924-28 en virtud de la participación popular en elecciones—y es cierto que muchos de los porcentajes previstos para otros países son de participación en elecciones presidenciales únicas en lugar de promedios de participación en varios torneos electorales— solo subiría un lugar a la décima posición entre dieciocho países, todavía en la mitad inferior de la clasificación (1.Uruguay 16.6%, 2.Nicaragua 16.1%, 3. Costa Rica 14,6% 4.Argentina 12.9%, 5.Honduras 13.9%, 6.Guatemala 13%, 7.Cuba 11%, 8.México 10.5%, 9.Paraguay 8.5%, 10.Panamá 7.6%, 11.Chile 5.8%, 12.Colombia 5.4%, 13/14.Ecuador y El Salvador 5%, 15.Perú 3.8%, 16.Bolivia 3.2%, 17.Brasil 2.2%, 18.República Dominicana 0.1%. Estimaciones del autor basadas en Ochoa (1987: 896, 890, 876, 869, 886, 884, 878, 888, 892, 873, 880, 882, 894, 870, 872, 879).

<sup>33</sup>Aunque los opositores al gobierno fueron perseguidos, reprimidos, encarcelados y censurados en cinco elecciones en 1906 (Sands 1944:64-66), 1912 (Alba 1967:271; Fábrega 1987; Hils 1988; Pizzurno 1991; Araúz y Pizzurno 1996:66-67), 1916 (Araúz y Pizzurno 1996:85; Rubio 1992), 1924 (Guardia 1931:48), y 1928 (Guardia 1931:49,55; Linares 1989; Araúz y Pizzurno 169-70), formalmente a los partidos de la oposición se les permitió participar en todas las elecciones, lo que durante la mayor parte del periodo hicieron sin mayores obstáculos.

<sup>34</sup>Los padrones electorales fueron alterados sustancialmente en 1906 (Mellander 1971 105-106; Porras 1985), 1916 (Pizzurno y Araúz 1996: 98; Rubio 1992) y 1924 (Guardia 1931: 48); en 1906 el gobierno también inflo el número de policías para aumentar el número de su nómina (McCain 1937:

terados (1903, 1904, 1908, 1912, 1914, 1918, 1920), y que por lo tanto en esos casos las autoridades electas podrían presumir de plena

---

66) y la policía votó varias veces (Sands 1944: 64-66) impidiendo así el acceso equitativo de los votantes a las urnas. En todo momento hubo una lucha continua por el control de las corporaciones electorales que escudriñaban las elecciones (Turner 1960), y donde las decisiones se tomaban por mayoría de votos de todos los partidos representados, práctica que resultó en la creación de los llamados 'partidos fantasmas'. El fraude tuvo lugar sin alterar el resultado de las elecciones de 1908 y 1918 (Pizzurno y Araúz 1996; Alba 1967: 273). Hay pruebas sustanciales de que los recuentos de votos se informaron incorrectamente al menos cuatro veces, en 1906, 1916, 1924 y 1928. En 1906, tras la aplastante derrota de 1904 en la que los conservadores se habían visto reducidos a controlar sólo el 36% de los ayuntamientos. (encargado de negocios francés Moët en Pizzurno y Araúz 1996:39), el Partido Conservador afirmó haber obtenido 28 escaños y los Liberales tres (Mellander 1971: 111; Sands 1944: 64-66), cosa que los liberales solo habían obtenido a través de un acuerdo consociativo parcial aplicable solo a la ciudad de Panamá (Emile Gey, Cónsul de Francia en Panamá en Pizzurno y Araúz 1996: 41), en ausencia de lo cual parece poco probable que los conservadores les hubieran permitido un solo escaño en la Asamblea. En 1916, durante una elección que hasta un defensor de su legitimidad reconoce fue muy controvertida (Linares 1989), la combinación de presión gubernamental y alteración de los padrones electorales fue tal que el candidato de la oposición, el liberal mendocista Rodolfo Chiari, se retiró de la contienda. Sin embargo, los estimados contenidos en la nota 28 sugieren que, si la contienda electoral hubiera sido justa, Chiari podría haber ganado. Además, el candidato que Porras había decidido respaldar como su sucesor, Ramón Valdés, no solo carecía de una base de poder más allá de Porras, sino que también era un exconservador cuya afiliación pasada probablemente habría alejado a algunos votantes liberales tal y como había alejado a Mendoza. Tampoco debe olvidarse que, como en cualquier elección, es muy poco probable que los nombres de todos los opositores al gobierno y los votantes potenciales de Chiari fueran excluidos. En resumen, dado el resultado de 1914, el apoyo reportado a Chiari en relación con el de Porras, y el hecho de que no era Porras sino una figura sin su popularidad quien corría en su lugar, parece probable que Chiari hubiera sido al menos un contendiente. Las elecciones de 1916 marcaron una especie de ruptura en el sentido de que, por primera vez desde la independencia, se impuso un presidente en lugar de ser elegido libremente. En 1924, el candidato del Liberalismo Popular, el líder opositor general Manuel Quintero Villarreal, tenía un aura de heroísmo como líder espontáneo de las tropas panameñas en el conflicto de 1921 entre Costa Rica y Panamá, y podía contar con el respaldo de sectores importantes de los liberales populares tradicionales que quedaban, los jóvenes liberales sociales urbanos que buscaban equilibrar el énfasis en los derechos individuales brindando igual atención a los derechos colectivos, y bases de poder en el interior rural tanto en sus provincias de origen, Herrera, como de residencia, Chiriquí. El candidato Rodolfo Chiari, un empresario industrial, un líder liberal, un hombre de la maquinaria del partido y un operador político excepcional, contaba con el respaldo de las maquinarias de partido y gobierno que Porras había puesto a su servicio. En definitiva, contó con Porras. Se podría haber esperado una competencia apretada y, sin embargo, Chiari fue proclamado por un margen de 7 a 1 (Conte Porras 1990:484). A juzgar por los comentarios de los contemporáneos y por las expectativas en la prensa, es difícil determinar quién hubiera ganado en un concurso justo, pero es claro que debe haber habido un fraude de alguna magnitud para que la diferencia fuera tan marcada. Finalmente, mientras que, en el momento de su imposición, Chiari había sido durante muchos años un líder liberal conocido a nivel nacional, en 1928 el candidato del gobierno F. H. Arosemena era un tecnócrata liberal de rango medio que carecía por completo de atractivo popular y que había vivido un tercio de su vida estudiando o trabajando fuera de Panamá. Los activos personales de Arosemena como candidato, como un destacado poliglota e ingeniero civil, podrían fácilmente interpretarse en su contra como signos de elitismo y de un sesgo tecnocrático y extranjero. Se creía ampliamente que Chiari decidió imponer a Arosemena porque era el único miembro de su administración de cuya lealtad podía estar completamente seguro. Porras, que iba a presentarse como el candidato de la oposición habiéndose dado cuenta tardíamente de que ya no iba a suceder a Chiari como habían acordado, se retiró de la carrera y apoyó a Jorge Boyd únicamente con la creencia ingenua de que, porque Boyd estaba casado con un estadounidense, EE.UU. supervisaría las elecciones.

legitimidad democrática.<sup>35</sup> La intervención americana tuvo una mano en asegurar la limpieza del resultado de cuatro de estos ocho torneos electorales (1908, 1910, 1912, 1918).<sup>36</sup> En las otras cuatro ocasiones (1903, 1904, 1914, 1920) las elecciones fueron justas sin interferencia estadounidense.<sup>37</sup> La elección de constituyentes lo fue como resultado del acuerdo entre las élites liberales y conservadoras antes mencionado. En 1920 fue el resultado del tamaño de la legítima mayoría progubernamental y porrista, que hizo inviable el fraude. Y en 1904 y 1914, las elecciones fueron justas quizás como resultado de la necesidad que tenían las fuerzas políticas de medir su respectivo apoyo. En 1904, luego de las elecciones incontestadas y consociativas para la Constituyente, así como de 18 años de Regeneración durante los cuales imperó un voto restringido y procesos sesgados, los conservadores bajo Amador Guerrero probablemente no

---

<sup>35</sup>Sucintamente, los resultados de 1903 fueron consociativos; en 1904, 1908, 1912, 1914 y 1918 triunfó la oposición; en 1920 fue tal el apoyo a Porras, el candidato del gobierno, que un opositor, el citado conservador independiente Fernando Guardia, reconoció que '[e]n general se podría decir que en ese momento todo el país era Porrista' (1931:47). Todo sugiere que en cuatro contiendas (1906, 1916, 1924, 1928) los resultados fueron altamente cuestionables. La de 1916 constituyó una especie de ruptura, ya que por primera vez desde la independencia el Ejecutivo habría impuesto un presidente, en lugar de que este fuera elegido de modo enteramente libre. Un caso ambiguo es el de la elección para consejeros municipales de 1922. Al parecer, por el empuje arrollador del Porrista la oposición se habría presentado fragmentada, solo en algunos municipios (Castro 2000: 131) y quizás habría llamado a la abstención (Castro 2000: 119). Un informe del presidente de la Liga Nacional Porrista, Luis Solanilla, a Porras, deja ver que inclusive en esas circunstancias tan disminuidas, la oposición encaraba el uso descarado y significativo de los recursos del Estado, reglas electorales opacas y ambiguas e irregularidades en los listados de votación (Castro 2000: 131-33). En particular, habría habido acusaciones atendibles de fraude en Antón y Bugaba (Castro 2000: 138-39). Sobre el resultado de las elecciones municipales de 1930 y su validez no he encontrado información que me permita evaluar su calidad.

<sup>36</sup>Si bien esta afirmación es poco controversial en lo que se refiere a las elecciones de 1908, 1912 y 1918, no ocurre lo mismo con respecto a las elecciones de 1910. Aunque a menudo se afirma que esta última contienda fue limpia gracias a la voluntad política del presidente Mendoza (Batista 1967; Isaza 1982 y 1994; Linares 1989; Westerman 1956), no hay que olvidar que EE.UU. efectivamente restringió significativamente su campo de acción, por un lado, supervisando el proceso (Barry et al 1995:135), y, por el otro, vetando su reelección como Designado por la Asamblea que escogería la ciudadanía, precisamente cuando él parecía destinado a un cómodo triunfo. Esto último habría eliminado cualquier interés que él pudiera haber tenido, no necesariamente en cometer un fraude descarado que no necesitaba, sino quizás en emplear recursos estatales, práctica por lo demás entonces común.

<sup>37</sup>El siguiente análisis desmiente la creencia generalizada de que durante el periodo "la oposición sólo ganaba si los EE.UU. intervenía" (Quintero 1996).

estaban seguros del tamaño de su respaldo popular y pueden haber creído de buena fe que, con el voto de los liberales que apoyaban su administración, podrían derrotar al Partido Liberal la mayoría de cuyos miembros estaban en la oposición. En 1914 Porras probablemente no estaba seguro del grado de apoyo para él, vis a vis el apoyo para Mendoza; después de todo, habían sido compañeros de universidad y lucharon juntos en las principales contiendas políticas anteriores tanto bélicas como electorales, y, en cualquier caso, no podía cometer fraude con facilidad porque su administración incluía menodocistas, e inclusive el primer designado escogido por la Asamblea, Chiari, mano derecha de Mendoza, habría hecho una fuerte campaña a favor de la oposición (Valdés 1985). En ambas ocasiones, las fuerzas gubernamentales fueron derrotadas contundentemente.<sup>38</sup> No parece casualidad que a ambas elecciones le siguieran dos de las contiendas más deshonestas de la época, las de 1906 y 1916, que fueron presididas por las mismas autoridades que habían organizado las anteriores elecciones ejemplares. Las otras dos elecciones fraudulentas fueron presididas por Porras y Chiari, en 1924 y 1928 respectivamente, en un intento de asegurar su continuidad en el poder a través de candidatos presidenciales políticamente subalternos. En otras palabras, las contiendas limpias no fueron el resultado de una democratización profunda, sino de la necesidad. En resumen, otra razón para la baja participación puede ser que las elecciones de la época se caracterizaron por el fraude, la manipulación y la violencia, a menudo solo atenuadas por la intervención estadounidense.

---

<sup>38</sup>El tamaño de la derrota conservadora en la elección municipal de 1904 fue tal que hizo que los estadounidenses se replantearan su política hacia los partidos panameños pasando del apoyo a los conservadores a la de equidistancia entre ambos partidos (McCain 1937; Mellander 1971; Sands 1944). Mientras que algunos han afirmado que los liberales de Porras ganaron en 1914 (Sisnett 1972), la única certeza es que la mayoría del liberalismo popular urbano siguió a Mendoza quien triunfó en la ciudad de Panamá decisivamente, hasta el punto de que Mendoza creía que Porras se vería obligado a someterse a la disciplina partidaria (Araúz y Pizzurno 1996: 110).

Sea como fuere, en los diecisiete años entre 1903 y 1920, Panamá celebró ocho de las 18 elecciones limpias que hubo durante todo el siglo 20,<sup>39</sup> cuatro de las cuales se encuentran entre solo 10 triunfos que se le reconocieron a la oposición,<sup>40</sup> que incluyen dos de las seis elecciones presidenciales en las que un triunfo de la oposición fue seguido por un traspaso pacífico del poder, los de De Obaldía en 1908, y Porras en 1912, ambos bajo supervisión estadounidense.

## V. El papel de los Estados Unidos en la fundación de la nueva poliarquía<sup>41</sup>

*En Panamá estábamos ofreciéndole [a los japoneses] un instrumento sumamente viable para su posterior expansión: un agente diplomático que, mientras que mantenía ostensible y ostentosamente la independencia del país en cuestión, combinaba en su persona de modo latente las funciones de gobernador general y comandante en jefe de una guardia de legación que podía ampliarse a una guarnición o incluso a un ejército. Así, lo que era solo un experimento en Panamá se convirtió en una fórmula altamente practicable en Manchukuo.*

W. F. Sands, (1944:45)

---

<sup>39</sup>Las otras diez elecciones limpias que tuvieron lugar en el siglo 20 fueron las de 1932(presidencial), 1945(legislativa), 1952(presidencial), 1956(presidencial), 1960(presidencial), 1990(legislativa), 1992(referendo), 1994(presidencial), 1998(referendo) y 1999(presidencial). Los resultados de 1952 y 1956 habrían sido representativos pese a que se trataría de elecciones fraudulentas (ver Castillero Hoyos 1999: 245-74).

<sup>40</sup>En el siglo 20, las diez elecciones en que el gobierno reconoció el triunfo de la oposición fueron las de 1904 (municipal), 1908 (presidencial), 1912 (presidencial), 1914 (municipal), 1960 (presidencial), 1990 (legislativa), 1993 (referendo), 1994 (presidencial y legislativa), 1998 (referendo) y 1999 (presidencial, legislativa).

<sup>41</sup>Las interpretaciones enfrentadas de panameños y estadounidenses sobre aquello a lo que se habían comprometido, produjeron relaciones altamente conflictivas puntuadas por dos acuerdos (1904, que restringió las ventas del comisariato de EEUU a la Zona del Canal, y 1942, que permitió a los

*Nosotros entendemos que la gestión americana en nuestras elecciones es salvadora, y esa es la opinión de la inmensa mayoría del país, comenzando por el mismo señor [Presidente Rodolfo] Chiari quien, en 1918, declaraba su complacencia por la ocupación militar del país y agregaba que sólo así podríamos tener elecciones puras (...) Si algo hay sabio en nuestra Carta Fundamental, es precisamente la disposición que autoriza a los americanos a mezclarse en nuestras contiendas para impedir que el Gobierno trueque en bandolerismo y que la República se convierta en una colonia salvaje del África, en el que manda el que mayor fuerza demuestra y el que más astucia tiene para rodearse de mercenarios que le sirvan de sostén a sus vicios y egoísmos.*

(‘El Dr. Porras y la intervención’  
El Herald, 22 de septiembre de 1927--  
presumiblemente por el propietario del periódico  
Enrique A. Jiménez o el propio Porras--  
en Pizzurno y Arauz 1996:168).

---

EE.UU. tener bases militares en Panamá fuera de la Zona del Canal durante la duración de la Segunda Guerra Mundial), cuatro enfrentamientos importantes en el escenario internacional (Panamá denunció a los EE.UU. a la Sociedad de Naciones en 1927, a la OEA en 1954, y a la ONU en 1944-46 y 1973), seis tratados más (1926--que hacía de Panamá un aliado de los EE.UU. en todos los conflictos militares posteriores--1936--que puso fin al derecho estadounidense de intervención en los asuntos panameños, terminando así con el protectorado--1947--por el cual los EE.UU. trataron de mantener su presencia militar fuera de la Zona del Canal después de la Segunda Guerra Mundial--1955--el ‘Tratado de la carne y la cerveza’ que extendió el acceso del comercio panameño, en particular de esos rubros, al mercado de la Zona del Canal--1967--que sustituyó la cláusula de perpetuidad por un periodo de 100 años y concedió a los EE.UU. el derecho a construir un Canal a nivel del mar--y 1977--que puso un límite de 99 años a la administración estadounidense del Canal, al tiempo que permitió la intervención estadounidense ‘a perpetuidad’), de los cuales tres, los de 1926, 1947 y 1967, no fueron ratificados por el Legislativo panameño, así como trece intervenciones. La Zona del Canal se convertiría en “un cuerpo de agua completamente rodeado de problemas” (Conniff 1992: 115). Sobre las relaciones entre Panamá y EE.UU. ver, entre otros, Castillero Pimentel (1953), Conniff (1990, 1992), Farnsworth y Kenney (1983), LaFeber (1990), Major (1993), Mellander (1971).

*En todos los círculos políticos prevalece la creencia de que ningún ciudadano puede elevarse a la Presidencia, aunque para ello cuente con el voto del pueblo panameño, si antes no tiene la simpatía o la venia de los EE.UU.*

Pablo Arosemena (1930:18)

## 1. Elecciones e intervenciones

La baja participación puede, entre otras cosas, leerse como un fracaso de la política estadounidense. La expansión de la participación electoral que ocurrió en América Latina durante ese período fue principalmente el resultado en México de la revolución de ese país, en el Cono Sur del creciente poder de los sectores medios, y en América Central y el Caribe del intervencionismo estadounidense (Ochoa 1987:863-64). Aparte de Panamá, “en el área estratégica y económicamente importante del Canal” EE.UU. habían negociado “tratados de protectorado con (...) la República Dominicana (1905), Honduras (1905), Nicaragua (1916) y Haití (1916)” (Rosenberg 1982:47), como lo había hecho anteriormente con Cuba y Puerto Rico, todos países donde, con la excepción de la República Dominicana, la participación fue consistentemente más alta durante todo el período que en Panamá. Bajo las presidencias de Theodore Roosevelt (1901-09), William Howard Taft (1909-13), Woodrow Wilson (1913-21), Warren G. Harding (1921-23), Calvin Coolidge (1923-29) y Herbert Hoover (1929-33), en estos protectorados EE.UU. intentó introducir un modelo de reformas con tres componentes, a saber, policía profesional, probidad en el manejo presupuestario y elecciones honestas, con el doble objetivo de exportar su modelo de democracia y asegurar la estabilidad de un área estratégica (Drake 1991). Fue un matrimo-

nio de conveniencia entre intereses e ideales, y es con este marco de referencia que uno debe entender la contribución o no de EE.UU. a la democracia en Panamá durante el período.

Esta contribución consistió no solo, como se vio, en la supervisión de la mitad de los procesos electorales limpios del período, sino también en la reducción del umbral de violencia en la política, asunto que no era poca cosa para un país que acababa de sufrir una guerra civil entre sus principales partidos políticos, en la que habían muerto más de 5000 personas (Ricord 1989:16) o algo más del 1% de la población. Esto se logró en cuatro pasos sucesivos: primero, vetando la existencia de un Ejército (1904); segundo, proporcionando informes detallados sobre la violencia policial contra los opositores, justificando con ello la supervisión de lo que resultó ser un proceso electoral limpio y pacífico (1908); tercero, desarmando al escuadrón de matones conocido como la palomilla (1912 en Pizzurno y Araúz 1996:67), y luego a la fuerza de policía (1916).<sup>42</sup> Es fácil ver que al menos dos de estos actos, la disolución del Ejército y el desarme de la policía, fueron medidas útiles para los intereses estadounidenses al otorgarles un cuasimonopolio del uso de la fuerza en el país y que solo de manera no intencionada

---

<sup>42</sup>Con seis intervenciones formalmente relacionadas con la promoción de la democracia (1904, 1906, 1908, 1910, 1912, 1918), Panamá está por delante de la República Dominicana, Haití y Nicaragua (cinco cada uno), México (cuatro), Honduras (tres) y Cuba (uno). Véase Drake (1991:4, cuadro 1.1), quien realizó un esfuerzo comparativo abarcador en materia cronológica, geográfica y tipológica, analizando toda América Latina incluyendo no solo la supervisión de las elecciones, sino también el no reconocimiento, el desaliento de los préstamos, el apoyo a insurgentes y a invasiones. Es probable que su cuadro tenga lagunas relevantes, dado que en el caso de Panamá solo contempla la supervisión electoral de 1918, y en el de Cuba no menciona el no reconocimiento en 1933 del gobierno revolucionario, hecho que contribuyó a su caída (Aguilar 1973; Carrillo 1985). Aunque Berguido (1987:140) afirma que hasta 1936 EE.UU. enviaba regularmente observadores para determinar la pureza del sufragio, no he encontrado otras fuentes que corroboren que esto era así. Una posibilidad es que se refiera a la labor de observación electoral que de ordinario desempeñaba su embajada. Ciertamente, en 1928, cuando no hubo intervención, EE.UU. donaron "tinta para colorear los dedos índices cuando votaban para que no ejerciten distraidamente el privilegio del sufragio más de una vez" (McCain 1937:77), y puede ser a acciones como estas a las que Berguido se refiere. Smith (1987:27) menciona una supervisión electoral en 1915, pero no he encontrado registros de la misma ni de la realización de un torneo electoral ese año.

ayudaron a la democratización al disminuir la posibilidad de violencia gubernamental.

Independientemente de sus supuestas intenciones, la influencia estadounidense en la democracia panameña estuvo lejos de ser inequívocamente benigna. Cualquiera que sea el grado de honestidad en la cruzada estadounidense por la democracia en el Caribe, la actitud estadounidense hacia la democracia en Panamá fue ambigua, siempre sometida a su principal preocupación, a saber, el control de la ruta de tránsito. Varios ejemplos extremos de esa ambigüedad tuvieron lugar en 1904, en la misma fundación de la República, cuando EE.UU. tenían posiblemente el mayor espacio para influir, determinando el curso de los acontecimientos en Panamá. Lo que bien pudo haber sido el primer enfrentamiento entre panameños y estadounidenses después de la independencia, tuvo lugar cuando el enviado estadounidense Buchanan sugirió a la *Junta* gobernante que la Constitución panameña debería someterse a votación popular en lugar de ser ratificada únicamente por la Convención Constitucional (Enviado extraordinario William Insko Buchanan, 5 de enero de 1904, al secretario de Estado John Hay, *Dispatches Panama*, Vol 1, Department of State, National Archives, en Mellander 1971:49), abogando pues por una solución más democrática que la defendida por los constituyentes panameños. Por la misma razón y en la dirección opuesta, poco tiempo después, antes de las elecciones municipales de ese año, el Secretario de Guerra de EE.UU., Taft, dejó claro a los enviados panameños que esperaba la eliminación del sufragio masculino en Panamá.<sup>43</sup> Por otra parte, más o menos al mismo tiempo, Rufus Lane, un aventurero estadounidense y protegido del senador Hen-

---

<sup>43</sup>La prevalencia del punto de vista panameño en ambos casos muestra que la nueva república puede haber tenido un margen más amplio de maniobra del que se suele creer.

ry Cabot Lodge trató de introducir la tradición del town hall de Nueva Inglaterra,<sup>44</sup> a los pueblos a orillas del Canal --una institución de democracia directa que debería haber sido fácil de adoptar dada la reciente experiencia generalizada con los cabildos abiertos de raigambre española en todo Panamá durante la independencia solo unos meses antes-- solo para que el proyecto fuera rechazado por el Congreso de EE.UU. (Sands 1944:30-31).<sup>45</sup>

Más allá del período fundacional, la actitud de EE.UU. con respecto a la democratización parece haberse limitado a la supervisión de las elecciones y a ejercer lo que solo puede describirse como un poder de veto, una interdicción, sobre la política y los políticos panameños. Así, bloquearon la candidatura presidencial de Carlos A. Mendoza en virtud de su raza en 1912,<sup>46</sup> así como entorpecieron la carrera política del entonces ministro Guillermo Andreve, un liberal reformista y patriótico (Pizzurno y Araúz 1996:109-10).<sup>47</sup> En el proceso, de manera quizás no intencional privaron al Liberalismo Popular de algunos de sus mejores hombres

---

<sup>44</sup>El town hall es el equivalente funcional anglosajón del cabildo abierto hispanico; una versión robustecida del mismo. Son foros abiertos al público cuyas reuniones son frecuentes, no extraordinarias; cuyos poderes abarcan la posibilidad de incidencia popular directa en la aprobación de todas las normas y el presupuesto municipales; cuyas decisiones se alcanzan mediante la deliberación horizontal entre todos y no se limitan a la discusión por las mayorías de lo que proponen las autoridades municipales.

<sup>45</sup>Al parecer, el imperialismo de Lane y Cabot Lodge, seguidores de la teoría de la 'carga del hombre blanco' era insuficientemente extremo en su racismo para estos congresistas que pensaban que 'estas personas [los panameños] no son de más utilidad que los mosquitos y los buitres; deberían ser exterminados juntos', y que había una necesidad de 'hacer que estas personas [los panameños] hagan lo que se les dice' (Sands 1944:31,47).

<sup>46</sup>Sobre Mendoza, ver Araúz (2006), Batista (1967), Castillero Reyes (1977), Figueroa (2000), Isaza Calderón (1982 y 1994), Mendoza (1999), Westerman (1956) y Turner (1976).

<sup>47</sup>Andreve, un liberal de avanzada, proponía medidas atrevidas como lo son, en el terreno social, la creación de un Estado de bienestar, la reforma agraria y la introducción del día laboral de siete horas, o, en el ámbito institucional, el fortalecimiento de la función fiscalizadora del Órgano Legislativo mediante la introducción de elementos de semiparlamentarismo, la elección de candidatos nacionales a la Asamblea, la reserva de una cuota de un tercio de los consejos municipales para las mujeres como medida transitoria hasta que fueran elegidas a la Asamblea, el salario continuo a los legisladores para impedir su corrupción, el fortalecimiento del régimen municipal, las carreras administrativa, diplomática y consular, la no reelección presidencial, la creación de un cuarto poder, el electoral. Todo ello mezclado con un acendrado nacionalismo que era la piedra angular de su pensamiento. Sobre Andreve, ver Andreve (1979a), Anguizola (1982) y De La Rosa (1998:805-90, 137-46, 171-90).

y paradójicamente ayudaron a la consolidación del poder de Porras a quien consideraban la mayor amenaza para los intereses estadounidenses en Panamá.<sup>48</sup> La interdicción de Andreve retrasó en una década un auge nacionalista que con el tiempo la élite aprendería a explotar para obtener mayores ganancias del Canal y la Zona del Canal. La interdicción a Mendoza tuvo consecuencias mucho más graves para la democracia. Carlos Mendoza (1856-1916), como antes su padre Juan Mendoza, era líder de la rama urbana multiétnica, de clase baja y media del liberalismo popular, denominada Partido Liberal Negro en documentos consulares del siglo XIX (Figueroa 1978:342). En 1908 Mendoza fue elegido por la Asamblea como segundo designado (segundo vicepresidente). Al morir, tanto el presidente como el primer designado, ambos adultos mayores, se convirtió en presidente encargado por un período de seis meses que terminó en 1910, cuando se elegiría una nueva Asamblea la cual escogería a un nuevo designado que serviría durante la segunda mitad del período 1908-12. Era el primer presidente desde 1885 que no había tenido vínculos políticos con la regeneración, contra la que se había alzado en armas, el primero liberal, más aún, el primero del liberalismo popular, el primero afrodescendiente. Se esperaba que se postularía a primer designado en el período siguiente para seguir ejerciendo de presidente encargado, ya que, además de su base popular de apoyo en el arrabal de Santa Ana, ahora tenía una base de poder dentro del gobierno lo cual aumentaba sus posi-

---

<sup>48</sup>Esto obedecía a que Porras sucesivamente se había opuesto al Herrán-Hay, a la independencia de Panamá de Colombia, al Hay-Bunau Varilla, a las continuas intervenciones de EEUU, incluyendo la que desarmó a la policía en 1916 y la que interrumpió la Guerra de Coto, inclinándola a favor de Costa Rica. Además, como presidente planteó la necesidad de renegociar los tratados del Canal, guardó escopetas y municiones luego del desarme de la policía y en un golpe de efecto simbólico, consagró la Plaza de las Bóvedas a Francia y a sus esfuerzos pioneros hacia la construcción del Canal y no a EEUU y quienes culminaron la obra. Inclusive, cuando pidió la intervención de EEUU en la elección de diputados de 1906, lo reconsideró y avergonzado, reconoció públicamente lo sucedido (Porras 1985).

bilidades de que la Asamblea electa le fuera favorable. El director del proyecto del Canal, George Goethals y el agente estadounidense Richard Oglesby Marsh se opusieron a su candidatura por motivos racistas, aunque pretextaron formalmente que la misma habría sido inconstitucional al violar los artículos 80, 82 y 83 de la constitución panameña, asunto que se elevó hasta la consideración del presidente Taft.<sup>49</sup> En un proceso democrático no cuestionado, el partido de gobierno Coalición Republicana obtuvo 20 de los 28 escaños, por lo que Mendoza podía ser electo holgadamente como primer designado y proceder a encargarse de la presidencia. Sin embargo, declinó ante la posibilidad de que EE.UU. interviniera invocando el artículo 136 de la Constitución, por la supuesta naturaleza inconstitucional de su elección. Con ello, por un lado, EE.UU. impidió que la reelección inmediata se convirtiera en una característica de la política panameña, y por el otro establecieron pautas raciales claras con las que la oligarquía podría vivir felizmente. Los afrodescendientes podían ejercer su derecho de voto, y alcanzar cargos públicos como durante el apogeo del Estado Federal, pero no podían esperar, como antes, llegar a las más altas esferas de la administración pública. Lo sucedido reforzó un patrón de prejuicios raciales que se había roto durante el Estado Federal en el siglo

---

<sup>49</sup>Estos artículos prohibían que alguien se postulara a la presidencia si había ocupado el cargo en algún momento durante los seis meses previos a las elecciones, que es precisamente el período en el que Mendoza gobernó. Sin embargo, no había claridad sobre si esto se aplicaba o no a los designados que quedaran a cargo de la presidencia y figuras de la talla de Eusebio A. Morales consideraban que su elección sería constitucional. En su arsenal argumentativo, Marsh agregaba que Mendoza era un patriota contrario al intervencionismo estadounidense y que existía la posibilidad de que surgiera una especie de internacional popular y liberal, de la cual también formarían parte José Santos Zelaya de Nicaragua y Manuel Estrada Cabrera de Guatemala. Cabe mencionar que la imposición habría sido difícil sin el concurso de la élite blanca de intramuros, particularmente la del Partido Conservador, con Tomás Arias y el procurador general Santiago De La Guardia a la cabeza, quienes se sumaron entusiastas a la campaña. Para reforzar la campaña, cuestionaban a Mendoza por haber suscrito una concesión maderera a 52 años cuando había sido Secretario de Hacienda y Tesoro. Incluye la esposa del primer presidente, María Ossa de Amador, le escribió sobre el particular al presidente Taft.

XIX y parecía estar en camino de romperse una vez más cuando los estadounidenses lo impidieron. Desde 1903 hasta el día de hoy, ningún panameño ha sido reelegido para dos períodos sucesivos y ningún afropanameño ha sido presidente o vicepresidente del país.

Por último, al menos tres de las cinco supervisiones electorales fueron equívocas en sus objetivos y/o consecuencias. En 1906, la primera intervención estadounidense coincidió con lo que fue el primer fraude masivo de la época --de hecho, probablemente fue el más grande, y de alguna manera refuta la impresión de que la intervención estadounidense era en sí misma una garantía de elecciones justas--; quizás solo fuera un signo de la ineficiencia de la intervención. Cuando los liberales se opusieron a los resultados con violentas manifestaciones callejeras, los estadounidenses los amenazaron con intervenir, un hecho que puede sugerir la colusión estadounidense con los gobernantes conservadores con los que las administraciones republicanas simpatizaban, pero es más probable que diga mucho sobre las prioridades de su política en Panamá. Cada vez que la preocupación por la democracia chocaba con la de la estabilidad, esta última prevalecía. En 1910 la supervisión estaba destinada en última instancia a asegurar que Mendoza no buscara reelegirse. Y, si bien es cierto que la intervención de 1918 permitió la realización de elecciones municipales y legislativas, esto no fue más que un pretexto para asegurar los intereses estadounidenses en las ricas tierras de cultivo de Chiriquí (Cuestas 1991).<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup>Un mito generalizado sobre el intervencionismo estadounidense es que los EE.UU. solo supervisaban las elecciones cuando el gobierno se lo pedía (Quintero 1996), una opinión curiosamente mantenida por algunas de las mismas personas que afirman la creencia igualmente mítica de que la oposición sólo ganó cuando los estadounidenses intervinieron. Los panameños buscaron la intervención estadounidense diez veces, una vez en 1925 para sofocar la huelga inquilinaria y nueve veces (1906, 1908, 1910, 1912, 1916, 1918, 1920, 1924 y 1928) para asegurar la supervisión estadounidense de las elecciones. En las nueve ocasiones, la oposición solicitó la intervención y solo tres veces, en 1906, 1908 y 1912, el gobierno también la pidió. Si bien es cierto que EE.UU. supervisó los tres únicos torneos que el gobierno le pidió que supervisara, también es cierto que intervino en dos ocasiones, en

## 2. La omnipresencia americana y la cultura política panameña

Si los esfuerzos directos de los estadounidenses para influir en la política panameña eran ambiguos con respecto a la democratización, también lo era el contacto cultural entre panameños y estadounidenses. Por un lado, los EE.UU. fueron claramente vistos como un modelo a emular--por ejemplo, en las elecciones municipales de 1904 las autoridades locales pidieron al pueblo que siguiera el ejemplo del presidente estadounidense Theodore Roosevelt, que había viajado en tren desde la Casa Blanca a su lejana circunscripción para votar en las elecciones locales (McCain 1937:46-47), evidencia quizás, de que las autoridades ya estaban preocupadas por lo que probablemente había sido una baja participación en 1903. Por otro lado, el modelo político estadounidense realmente existente en Panamá, el de la administración de la Zona del Canal, era cualquier cosa menos democrática. El orden social programado centralmente era racista y rígidamente jerárquico -similar al sistema de castas indio, según el policía de la Zona del Canal Harry Franck (1913:219)- con toda la autoridad y el prestigio concentrados en la figura del ‘Omnipotente, Omnisciente, Omnipresente’ gobernador de la Zona del Canal nombrado

---

1910 y 1918, cuando solo la oposición solicitó su supervisión. En ambas ocasiones, como se ha visto, estaban en juego intereses estadounidenses. Sea como fuere, contrariamente al mito y en contraste con la situación en el siglo XIX (Castillero Hoyos 1999: pp.93-128, 415-18), durante este periodo y por primera vez, las peticiones de la oposición fueron consideradas por los americanos, incorporando así plenamente a los liberales a un sistema político del que se habían sentido excluidos, entre otros factores, precisamente por las acciones estadounidenses. En resumen, la impresión de que EE.UU. solo intervino si el gobierno solicitó su intervención es solo parcialmente cierta y requiere la siguiente enmienda: EE.UU. solo supervisó las elecciones panameñas cuando el gobierno se lo pidió o si consideró que estaban en juego importantes intereses estadounidenses. Esta última precisión explica por qué, aunque sí contempló la posibilidad de intervenir en 1916 y 1928, optó por no hacerlo cuando el gobierno panameño declinó el ofrecimiento. Curiosamente, estas intervenciones no solo fueron requeridas por los principales partidos políticos, como se ha visto, sino que además Panamá las pagó, al menos parcialmente. En 1912 esto ascendió a \$7.500 (Pizzurno 1991:29) o \$216,000 actuales (cálculo del autor).

por Washington (Franck 1913 en McCullough 1977:570). La Zona del Canal no solo era racista y jerárquica, sino que además se trataba, según el exdiplomático estadounidense W.F. Sands, de “un Estado tristemente eficiente (...) gobernado hasta el último detalle con tanta meticulosidad como una administración colonial japonesa», cuyo pueblo, los *zonians* o *zonianos*, por acuñar un término, «habían sido martilleados [hasta constituir] un ejército civil altamente disciplinado»; “Todos los estadounidenses se veían y se comportaban exactamente como todos los demás ante el gran desconcierto de los nativos [panameños], que anteriormente habían pensado en nosotros como una raza de individualistas extremos”. La Zona era “una estrecha cinta de edificios estandarizados y hombres estandarizados que trabajaban en trabajos estandarizados” (Sands 1944:25). En resumen, ‘no hay ninguna democracia aquí abajo [en la Zona del Canal]. Es una burocracia [comparable a la rusa ...]--este es el tipo de cosas con las que Bismarck soñaba’ (Edwards 1913:571). Si la extracción sureña de la mayoría de los *zonianos* fue el supuesto origen del racismo arraigado de la administración de la Zona del Canal, su alta consideración por la regimentación tuvo su origen en su entrenamiento técnico y/o militar. Según Sands, “había mucho (...) que nuestros ingenieros [estadounidenses] del Canal de Panamá podrían haberles enseñado a Lenin o Stalin sobre la “racionalización” o mecanización de una sociedad humana” (Sands 1944:25). Y de nuevo, “en las mentes de la mayoría de los estadounidenses que sabían sobre [el hecho de que Panamá era un estado soberano, eso era] solo otro tonto “tecnicismo” legal o diplomático. Y probablemente no hay categoría de estadounidenses más desdeñosa de los tecnicismos que aquellos que persiguen vocaciones técnicas” (Sands 1944:47). En todo caso, en contraste con el carácter racista y autoritario de la admi-

nistración de La Zona del Canal, la vida política de Panamá debe haber parecido la encarnación misma de la democracia. Desde la perspectiva de la democratización, el hecho de que la República viviera de espaldas a la Zona del Canal puede haber sido beneficioso, al aislarla de su influencia.

Otra influencia perjudicial en la política panameña de la presencia estadounidense fue la cultura de dependencia que generó. Durante el período fundacional de la República (1903-31), se pidió a EE.UU. que intervinieran, amenazó con intervenir o intervino al menos en 15 ocasiones, en 1904, 1906, 1908, 1910, 1912, 1915, 1916, 1918, 1918-20, 1920, 1921, 1924, 1925 y 1928. Invocando el Tratado del Canal de 1904 y/o el artículo 136 de la Constitución panameña, EEUU intervino en nueve de estas catorce ocasiones, en 1904 (para impedir un golpe militar y asegurar la disolución del Ejército panameño),<sup>51</sup> 1906 (para supervisar una elección),<sup>52</sup> 1908 (para supervisar una elección),<sup>53</sup> 1910 (para supervisar una elección),<sup>54</sup> 1912 (para supervisar una elección),<sup>55</sup> 1916 (para desarmar a la policía nacional),<sup>56</sup> 1918 (para supervisar una elección), 1918-20 (para proteger los intereses comerciales estadounidenses ocupando la provincia de Chiriquí),<sup>57</sup> 1921 (para asegurar que Panamá reconociera el arbitraje estadounidense en su disputa fronteriza con Costa Rica, mediante la ejecución de maniobras navales en ambos océanos),<sup>58</sup> y 1925 (para sofocar la huel-

<sup>51</sup>Sobre la evolución de la Fuerza Pública en Panamá, ver, entre otros, Guevara (1994), Huertas (1959), Jayán (1986a, 1986b, 1993), Percy (1998), Pereira (1978), Ropp (1982) y Sossa (1977).

<sup>52</sup>Sands (1944), Smith (1987:22).

<sup>53</sup>McCain (1937), Mellander (1971), Sands (1944).

<sup>54</sup>Barry et al (1995:135). Como se vio, también se podría decir que ese mismo año EE.UU. intervino descaradamente a través de canales diplomáticos para bloquear la nominación a primer designado, del segundo designado encargado de la presidencia Carlos A. Mendoza, porque no era blanco.

<sup>55</sup>Fábrega (1987), Hils (1988), Pizzurno (1991).

<sup>56</sup>Zúñiga (1973).

<sup>57</sup>Cuestas (1991).

<sup>58</sup>Smith (1983).

ga inquilinaria).<sup>59</sup> Todo el sistema sociopolítico había llegado a depender de la intervención estadounidense y hasta de lo que los panameños interpretaban, no siempre atinadamente, como la opinión estadounidense. Las intervenciones, más que las elecciones, se habían convertido en el principal mecanismo de legitimación.

## **VI. Conclusión**

El agotamiento de las fuerzas políticas en liza, junto con la necesidad del gobierno estadounidense de legitimar su presencia en Panamá, así como la política exterior estadounidense del momento, coincidieron para otorgar a Panamá un breve período de democracia constitucional. La primera época republicana fue un período de creciente democratización en comparación con la que la precedió, la Regeneración, aunque solo fuera porque, por una parte, todos los liberalismos, que juntos formaban en Panamá una amplia mayoría, eran una vez más libres de participar y, por la otra, porque se reintrodujo el sufragio universal masculino. Sin embargo, como muestra el análisis de la participación electoral, no fue mucho más democrática en términos de participación real que durante el Estado Federal. Sin embargo, era mucho más probable que el voto fuera contado porque hubo mucha menos violencia, cosa que se debía en parte a la supervisión estadounidense. Por lo tanto, sin importar que sean de la corriente liberal demócrata o de la nacionalista los analistas de la democracia y la democratización

---

<sup>59</sup>Sobre la huelga inquilinaria, ver Cuevas (1980). Se ha sostenido que ese mismo año el Departamento de Estado de EE.UU. intervino en el alzamiento del pueblo indígena Guna, que Richard Marsh, ex encargado de negocios de la embajada de EE.UU., incitó. La paz se logró el 4 de marzo a bordo de un barco estadounidense en negociaciones mediadas por EE.UU. a través de un acuerdo firmado por el diplomático estadounidense John G. South. Sobre la rebelión de Tule véase, entre otros, Herrera (1984) y Howe (1998).

en Panamá tienen al menos parcialmente razón en sus respectivas evaluaciones positivas y negativas del período (sobre las interpretaciones nacionalistas y liberal demócratas de la democracia y la democratización en Panamá, véase Castellero Hoyos 1999:316-355). Con una segunda independencia y el restablecimiento del sufragio universal masculino, la democratización en Panamá desarrolla un patrón característico. Cada vez más, esta parece ser intermitente, de naturaleza cíclica, en lugar de lineal y evolutiva.

## **Bibliografía**

- Aguilar, Luis E. 1972 *Cuba 1933: Prologue to Revolution*. Nueva York, EEUU, Cornell University Press.
- Aguilera, Rodolfo, compilador. 1904 *Documentos históricos relativos a la fundación de la República de Panamá*. Panamá, Tipografía de M. R. de la Torre e hijos.
- Alba, Manuel María. 1967 *Cronología de los gobernantes de Panamá 1510-1967*. Panamá, Ministerio de Educación. Dirección Nacional de Cultura.
- Alvarado, Lollalty. 1994 *El liberalismo panameño de 1900 a 1950: Un enfoque sociológico*. Tesis de grado, Sociología, Facultad de Humanidades, Universidad de Panamá.
- Andreve Icaza, Guillermo. 1979 (agosto-octubre) *Escritos de Andreve*. Revista Lotería, números 282 a 284.
- Anguizola Herrera, Judith. 1982 *El pensamiento político de Guillermo Andreve*. Tesis de grado, Historia, Universidad de Panamá.
- Arango José Agustín. 1980 'Datos para la historia de la independencia proclamada el 3 de noviembre de 1903' en Gasteazoro et al. (1980, vol.2), pp. 3-19.
- Araúz, Celestino Andrés. 1995 (Mayo 22) *Entrevista*. 2009 *El imperialismo y la oligarquía criolla contra Carlos A. Mendoza*. 2 tomos, Panamá, Órgano Judicial.
- Arias Peña, Rosario and Iván Quintero. 1994 *Historia política de Panamá*. Panamá, Comité Ecuménico de Panamá.
- Arosemena, Pablo. 1930 *Escritos*. 2 tomos, Panamá, Biblioteca Nacional.

- Barry, Tom y John Lindsay Poland con Marcos Gandásegui y Peter Simondson. 1995 *Inside Panama*. Albuquerque, Nuevo México, Resources Center Press.
- Batista Sosa, Ezequiel. 1967 *La administración Obaldía-Mendoza (1908-12)*. Tesis de grado, Universidad de Panamá.
- Bendel, Petra and Michael Krennerich. 1993 'Panamá' en Dieter Nohlen ed. *Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Bergquist, Charles. 1978 *Coffee and Conflict in Colombia, 1886-1910* Durham, Carolina del Norte, Duke University Press.
- Berguido, Fernando. 1987 *La sucesión presidencial en Panamá*, Panamá, La Antigua.
- Biesanz, John and Mavis Biesanz. 1955 *The People of Panama*. Nueva York, Columbia University Press. 1993 *Panamá y sus gentes*. Panamá, Editorial de la Universidad de Panamá (EUPAN)
- Biesanz, John and Luke Smith. 1952 'Panamanian Politics' *Journal of Politics* (14) 386-402.
- Carrillo, Justo. 1985 *Cuba 1933: estudiantes, yanquis y soldados*. Coral Gables, Florida, EE.UU., Institute of Interamerican Studies University of Miami.
- Castillero Hoyos, Alfredo. 1999 *Problems of Democracy and Democratization in Panama (1510-1989)* Tesis doctoral, School of Languages and Area Studies, University of Portsmouth.
- Castillero Pimentel, Emesto. 1953 *Panamá y los Estados Unidos*. Panamá, Panamá, s.e.
- Castillero Reyes, Emesto José. 1930 *Documentos históricos sobre la independencia de Panamá*. Panamá, Imprenta Nacional. 1931 *Historia de la reorganización del Partido Conservador en Panamá*. Panamá, s.e.

- Castillero Reyes, Ernesto ed. 1977 Recuerdos de la vida de Carlos A. Mendoza (1856-16) Panamá, Editora de la Nación.
- Castro, Belgis. 2000 Belisario Porras: Pensamiento político y la formación de Liga Nacional Porrista, tesis de maestría en Historia de Panamá y América, Facultad de Humanidades, Universidad de Panamá.
- Centro de Estudios Latinoamericano, CELA. 1993 (Octubre). "Síntesis Histórica de los Partidos Políticos en Panamá", Revista Coyuntura, pp.1-16.
- Conniff, Michael. 1985 Black Labor on a White Canal: Panama 1904-1987 Pittsburgh, UP. 1990 'Panama Since 1903 ' Cambridge History of Latin America VII, 603-42. 1992 Panama and the US: The Forced Alliance London, The University of Georgia Press.
- Conte Porras, Jorge. 1990 Réquiem por la revolución. San José, Costa Rica, Litografía e Impresora Lil, S.A. 1996 Belisario Porras: vida pensamiento y acción. Panamá, Fundación Belisario Porras. 2004 Procesos electorales y partidos políticos. San José, Costa Rica, Litografía e Impresora Lil, S.A.
- Crepaz, Markus M. L. 1990. "The impact of party polarization and postmaterialism on voter turnout: A comparative study of 16 industrial democracies" European Journal of Political Research, 18, 183-205.
- Cuestas Gómez, Carlos. 1991 Soldados americanos en Chiriquí. Panamá, ENAN, S.A.
- Cuevas, Alexander. 1980 El movimiento inquilinario de 1925. Panamá, Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA).
- Dahl, Robert A. 1989 Democracy and Its Critics, New Haven, Connecticut, EE.UU, Yale University Press.

- De La Plaza, Victorino. 1914 Tercer Censo Nacional de la República Argentina de 1º de junio de 1914 [http://www.deie.mendoza.gov.ar/backend/uploads/files/2016-09-15%2018:34:05\\_1914%20tomo1-1ra%20parte.pdf](http://www.deie.mendoza.gov.ar/backend/uploads/files/2016-09-15%2018:34:05_1914%20tomo1-1ra%20parte.pdf)
- De La Rosa, Diógenes. 1960 (Julio) ‘ Ideas políticas y los partidos de la República’ Revista Lotería, volumen 5, número 56: 18-28. 1995-96 Entrevistas (ocho). 1998 Diógenes de la Rosa: Textos y contextos. Panamá, Ediciones Revista Universidad.
- Dix, Robert H. 1987 The Politics of Colombia. Nueva York, EE.UU., Praeger.
- Drake, Paul W. 1991 ‘The Promotion by the United States of Democracy in Latin America, 1913-33’ en Abraham Lowenthal ed. Exporting Democracy: The US and Latin America. Baltimore, Maryland, EE.UU., Johns Hopkins University Press.
- Edwards, Albert. 1913 Panama: The Canal, the Country and the People. Nueva York, EE.UU., Macmillan.
- Fábrega, Irma. 1987 Correspondencia entre el comité supervisor y el sr. Eduardo Chiari, ministro de relaciones exteriores, concerniente a la reciente supervisión de las elecciones de 1912. Tesis de grado, Historia, Universidad de Panamá.
- Fábrega, José Isaac. 1946 (Diciembre) ‘Partidos retrógrados’ Revista Épocas 1946, 32-35. 1969 Escritos varios. Panamá, Imprenta Edilito.
- Farnsworth, David and James McKenny. 1983 US-Panama Relations, 1903-79: A Study in Linkage Politics. Boulder, Colorado, Westview Press.
- Figuroa Navarro, Alfredo. 1978 Dominio y sociedad en el Panamá colombiano Panamá, Impresora Panamá S.A. 2000 Nueva luz sobre Carlos Antonio Mendoza. Bogotá, Colombia, Stamato Editores.

- Franck, Harry. 1913 *Zone Policeman 88. A Close-Range Study of the Panama Canal and Its Workers*. Nueva York, EEUU, Century Co.
- Gasteazoro, Carlos Manuel, Celestino Andrés Araúz y Armando Muñoz Pinzón eds. 1980 *La historia de Panamá en sus textos* 2 vols. Panamá, Editorial de la Universidad de Panamá.
- Goytía, Víctor Florencio. 1969 'Los partidos políticos del Istmo', *Revista de la Universidad Santa María la Antigua* 2, 9-65.
- Guardia Grimaldo, Fernando. 1931 *Nuestra política: Reseña histórica de nuestros partidos*. Panamá, Bendetti hnos.
- Guevara Mann, Carlos. 1994 *Ilegitimidad y hegemonía: Una interpretación histórica del militarismo panameño*. Panamá, Editorial La Prensa.
- Guillén Martínez, Fernando. 1979 *El Poder Político en Colombia*. Bogotá, Colombia, Editorial Punta de Lanza.
- Hartlyn, Jonathan. 1988 *The Politics of Coalition Rule in Colombia*. Cambridge University Press.
- Hernández, Rolando. 1978 *Partidos Políticos Oligárquicos S.A. (1903-1932)*. Panamá, Poder Popular.
- Herrera, Francisco. 1984 *La revolución de Tule*. Tesis de grado, Universidad de Panamá.
- Hils, Leidiana. 1986 *Traducción de los informes que sobre las elecciones panameñas del año 1912 presentaron los supervisores norteamericanos*. Tesis de grado, Historia, Universidad de Panamá.
- Howe, James. 1998 *A People who Would not Kneel: Panama, The United States and the San Blas Kuna*. Washington, D.C., EE.UU., Smithsonian Institution.
- Huertas, Esteban. 1959 *Memoria y bosquejo del Gral. Esteban Huertas, prócer de la gesta del 3 de noviembre de 1903*. Panamá, Publicaciones Continentales.

- Isaza Calderón, Baltasar. 1982 Carlos A. Mendoza y su generación: Historia de Panamá 1821-1916. Panamá, Academia Panameña de la Historia.
- Isaza Calderón Baltasar, con Carlos Alberto Mendoza. 1994 El liberalismo y Carlos A. Mendoza en la historia panameña. Bogotá, Colombia, Stamato Editores y Editorial Presencia.
- Jaén Suárez, Omar. 1978 La población del istmo de Panamá del siglo XVI al siglo XX, Panamá, Impresora de la Nación.
- Jayán Cortez, Dorindo. 1986a Fuerzas Armadas y poder político en Panamá. Panamá, Editora Poligráfica S.A. 1986b Panamá: Militarismo y elecciones. Panamá, IDUED. 1993 Fuerzas Armadas y partidos políticos (1924-92). Colón, Panamá, Centro Regional Universitario, mecanoscrito.
- Kline, Harvey. 1983 Colombia: Portrait of Unity and Diversity. Boulder, Colorado, EE.UU., Westview Press.
- LaFeber, Walter. 1990 The Panama Canal: The Crisis in Historical Perspective. Oxford, Inglaterra, Oxford University Press.
- Lijphart, Arend. 1994 Electoral Systems and Party Systems. Oxford, Inglaterra, Oxford University Press. 1999 Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries New Haven, Connecticut, EE.UU., Yale University Press.
- Lijphart, Arend, and Waisman, Carlos H. (eds.). 1996. Institutional Design in New Democracies. Boulder, Colorado, EE.UU., Westview Press.
- Linares, Julio. 1989 Aclaración del moderador' en ILDEA Elecciones de 1989: Una encrucijada para la patria. Panamá, ILDEA, 23-7.
- Major, John. 1994 Prize Possession: The United States and the Panama Canal, 1903-79. Cambridge, Inglaterra, Cambridge University Press.

- Mascarín, Félix. 1969 (septiembre) "La ciudad de Panamá y su crecimiento demográfico" *Revista Lotería* volumen 14, número 166: 27-33.
- McCain, William D. 1937 *The United States and the Republic of Panama*. Durham, Carolina del Norte, EE.UU., Duke University Press.
- McCullough, David. 1977 *The Path Between the Seas: The Creation of the Panama Canal 1870-1974*. Nueva York, EEUU, Simon and Schuster.
- Mellander, Gustavo Adolfo. 1971 *The United States in Panamanian Politics: The Intriguing Formative Years (1903- 1910)*. Danville, Illinois, EE.UU., Norton.
- Mendoza, Carlos Alberto. 1993 *Panamá y sus partidos políticos: Ordenación cronológica (recopilación de cuatro artículos publicados en octubre de 1993 en el periódico Panamá América)*. Panamá, s.e.
- Mendoza, Carlos Antonio. 1999 *El pensamiento de Carlos A. Mendoza: documentos, escritos y discursos*. Panamá, Biblioteca de la Nacionalidad, volumen 31, Autoridad del Canal de Panamá.
- Miró Grimaldo, Rodrigo ed. 1953 *Documentos fundamentales para la historia de la nación panameña*. Panamá, Junta Nacional del Cincuentenario.
- Morales, Eusebio Antonio. 1999 *Ensayos, documentos y discursos*. Panamá, Biblioteca de la Nacionalidad, volumen 2, Autoridad del Canal de Panamá.
- Newton, Velma. 1984 *The Silver Men: West Indian Labour Migration to Panama, 1850-1914*. Kingston, Jamaica, Institute of Social and Economic Research, University of the West Indies.
- Noriega de Jurado, Jilma. 1978. *Verdad y Miseria de nuestros partidos políticos*. Panamá: Editora Renovación, S.A.

- Ochoa, Enrique. 1987 'The Rapid Expanse of Voter participation in Latin America: Presidential Elections, 1845-1986' Statistical Abstract of Latin America 25, UCLA, 869-91.
- Payne, James L. 1968 Patterns of Conflict in Colombia. New Haven, Connecticut, Yale University Press.
- Pearcy, Thomas Lee. 1998 We Answer Only to God: Politics and the Military in Panama, 1903-1947. Albuquerque, Nuevo México, EE.UU., University of New Mexico Press.
- Peeler, John A. 1985 Latin American Democracies: Colombia, Costa Rica and Venezuela. Chapel Hill, Carolina del Norte, EE.UU., University of North Carolina Press.
- Pellegrini, Adela. 2003 Caracterización demográfica del Uruguay [https://www.anep.edu.uy/historia/clases/clase20/cuadros/15\\_Pellegrino-Demo.pdf](https://www.anep.edu.uy/historia/clases/clase20/cuadros/15_Pellegrino-Demo.pdf). Programa de población, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la Republica de Uruguay.
- Pereira, Renato. 1978 Panamá Fuerzas Armadas y Política Panamá, Editora Nueva Universidad.
- Pérez Venero, Alex. 1979 La Guerra de los Mil Días en Panamá. Panamá, Litho Impresora Panamá
- Pizzurno, Patricia. 1991 (Diciembre) Informe sobre las elecciones presidenciales en Panamá en 1912 y la supervisión norteamericana Panamá, mecanoscrito.
- Pizzurno, Patricia y Celestino Andrés Araúz. 1996 Estudios sobre el Panamá Republicano (1903-1989). Bogotá, Colombia, Manfer.
- Porras, Belisario. 1987 (septiembre-octubre) "Las elecciones del 1918: intervención o arbitraje por parte de los Estados Unidos de América" Revista Lotería 368: 57-88. 1985 (Enero-febrero) 'Una lección de civismo que debe permanecer eternamen-

- te fresca en la memoria de los panameños' *Revista Lotería* 346-47: 119-26.
- Posada Carbó, Eduardo. 1997 "Limits of Power: Elections Under the Conservative Hegemony in Colombia, 1886 – 1930" *Hispanic American Historical Review* volume 77, número 2: 245-79.
- Powell, G. Bingham. 1980 *Voting turnout in thirty democracies: Partisan, legal, and socio-economic influences*. Beverly Hills, California, EE.UU., Sage. 1986 (marzo) "American Voter Turnout in Comparative Perspective" *The American Political Science Review*, volume 80, número 1: 17-43.
- Quintero, César. 1996 (Abril10) entrevista.
- Ricord, Humberto. 1989 *Panamá en la Guerra de los Mil Días*. Panamá, Instituto Nacional de Cultura. 1996 (Abril 2) Entrevista
- Ropp, Steve. 1982 *Panamanian Politics: From Guarded Nation to National Guard*. Stanford., California, EE.UU., Hoover Institution Press.
- Rosenberg, Emily S. 1982 *Spreading the American Dream: American Economic and Cultural Expansion 1890-1945*. Toronto, Canadá, McGraw-Hill Ryerson.
- Rubio del C., Guadalupe. 1992 *El proceso electoral presidencial de 1916* Tesis de grado, Historia, Universidad de Panamá.
- Sands, William Franklin. 1944 *Our Jungle Diplomacy*. Chapel Hill, Carolina del Norte, EE.UU. University of North Carolina Press.
- Sarti Castañeda, Carlos. 1984 (Marzo-junio) "Panamá: Transnacionales versus oligarquía" en *Polémica* 14-15: 56-65 San José, Costa Rica.
- Sisnett, Manuel Octavio. 1972 *Belisario Porras o la vocación de la nacionalidad*. Panamá, Editorial de la Universidad de Panamá

- Smith Wiltshire, David. 1986a 'El sistema de partidos, los partidos políticos y los procesos electorales en Panamá' en Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) ed. Los sistemas de partidos políticos en Centro América y las perspectivas de los procesos de democratización. Guatemala, ASIES, 116-27. 1986b 'La democracia representativa en Panamá: Elementos para un debate' en Fundación Friedrich Ebert ed. Sistemas electorales y representación política latinoamericana. Madrid, España, Fundación Friedrich Ebert.
- 1990 'Panama, Political Parties, Social Crisis, and Democracy in the 1980s' en LWGoodman, WMLeoGrande and J. M. Forman eds. Political Parties and Democracy in Central America. Nueva York, EE.UU., Norton, 213-33.
- Smith Wiltshire, David y Milton Martínez. 1987 Guía de los partidos políticos de Centro América: El caso de Panamá. San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral.
- Sossa, José Antonio. 1977 Panamá: Fuerzas Armadas, nación y oligarquía. Panamá, Instituto Panameño de Estudios Comunitarios.
- Terán, Oscar. 1976. 'Del Tratado Herrán-Hay, al Tratado Hay-Bunau Varilla, historia crítica del atraco yanqui mal llamado en Colombia 'La pérdida de Panamá' y en Panamá, 'Nuestra Independencia de Colombia'. Bogotá, Colombia, Carlos Valencia Editores.
- Turner, Domingo H. 1960 (julio) "Apuntes sociológicos de la política panameña desde la Republica" Revista Lotería: 14-17. 1976 Carlos A. Mendoza, el hombre y el político, Editora de la Nación, Panamá.

- Valdés Escoffery, Eduardo. 2006 Acontecer electoral panameño, tomo 1, Cali, Colombia, Tribunal Electoral de Panamá, Imprelibros, S.A.
- Valdés, Manuel María. 1985 (Enero-febrero) 'Las intervenciones electorales en Panamá' *Revista Lotería* 346-47: 127-37.
- Valdés, Ramón Maximiliano. 1967 (Octubre) "Los partidos políticos en Panamá, conferencia en la inauguración del Club Liberal de Panamá el 7 de mayo de 1911", *Revista Lotería* 14: 12-18.
- Westerman, George Washington Lionel. 1956 (Octubre 31) Carlos Antonio Mendoza, padre del Acta de Independencia de Panamá. Panamá, Departamento de Bellas Artes y Publicaciones del Ministerio de Educación. 1980 Los inmigrantes antillanos en Panamá. Panamá, s.e.
- Zúñiga, Carlos Iván. 1973 El desarme de la policía nacional de 1916 Panamá, Ediciones Cartillas Patrióticas.