

ÉLITES, MODERNIZACIÓN Y REDES DE NEGOCIO TRANSNACIONALES EN COLOMBIA (1920-1935)

Elites, modernisation and transnational networks of business in Colombia (1920-1935)

Elisa Grandi
Université Paris 7 Diderot, Francia

Resumen: Por mediación de un análisis relacional de diversas entidades, comprobaremos los vínculos que las élites económicas colombianas influenciaron en las políticas de préstamos con los países extranjeros. La influencia de Estados Unidos será una tónica a tener en cuenta en el desarrollo de estas operaciones y este trabajo mostrará un proceso particularmente interesante no solo por el impacto que tuvo en la economía colombiana, sino también por su conexión con los programas de desarrollo económico financiados por las agencias internacionales en el país, en la segunda mitad del siglo xx.

Palabras clave: préstamos, Colombia, análisis relacional, economía, negociaciones.

Abstract: By means of a relational analysis of diverse entities, we will verify the associations through which the Colombian economic elites influenced policies of lending with foreign countries. The influence of the USA must be considered in the development of these operations, and this study will highlight a particular process of interesting not only for its impact on the Colombian economy, but also for its relationship with programs of economic development financed by the international agencies in the country in the second half of twentieth century.

Keywords: lending, Colombia, relational analysis, economic, negotiations.

Introducción

Los procesos de modernización en Colombia en los años veinte y treinta han sido ampliamente explorados por los fundamentales trabajos de José Antonio Ocampo, Santiago Montenegro y Rosemary Thorp, hasta el más reciente análisis de James Henderson. Estos trabajos han demostrado que dicha modernización fue impulsada prevalentemente por los capitales provenientes de las exportaciones de café, que fueron invertidos en el sector industrial, así como en las infraestructuras necesarias para facilitarlos (Ocampo y Torres, 1988; Ocampo y Montenegro, 1984; Thorp, 1984; Henderson, 2001).

Nuestra contribución se propone explorar un aspecto complementario de esta dinámica, analizando el crédito financiero internacional proveniente del mercado financiero norteamericano, a través de una red de actores locales e internacionales, que comprendían a los agentes financieros de los bancos compradores de los bonos y los políticos o emprendedores colombianos que participaban en las negociaciones para que se obtuvieran estos créditos.

Los años tratados corresponden a la primera fase de masiva inyección de capital norteamericano en el país, bajo la forma de préstamos negociados en los mercados estadounidenses. Esta etapa fue definida ya durante los años treinta como «diplomacia del dólar», entendiendo la expresión como una política extranjera basada en la concesión de créditos e inversiones en los países latinoamericanos, como garantía de dominio y control del área. Se trata de un proceso particularmente interesante no solo por el impacto que tuvo en la economía colombiana, sino también por su conexión con los programas de desarrollo económico financiados por las agencias internacionales en el país, en la segunda mitad del siglo xx. De hecho, una de las principales consecuencias fue la constitución de una red que vinculaba actores colombianos e internacionales en un espacio de acción común interamericano. La inserción de las élites económicas y políticas colombianas en el sistema interamericano contribuyó de manera esencial a la credibilidad del país frente a las organizaciones internacionales. Organizaciones como el Banco Mundial y el Banco de Exportaciones e Importaciones empezaron a actuar sistemáticamente en el país a partir del final de los años cuarenta e intensificaron su presencia durante los años cincuenta. Colombia se volvió en un laboratorio para evaluar las políticas de desarrollo y la recepción de los programas internacionales en los países llamados «en desarrollo». Los mismos actores protagonistas de las negociaciones durante los años veinte resultaron cruciales en las interacciones con las organizaciones internacionales en el período analizado.

Nos preguntamos entonces cuáles fueron los orígenes de la estable relación entre crédito internacional e instituciones y actores económicos colombianos. Para abordar el tema, nos valemos de una documentación muy variada. Hemos utilizado las memorias de Hacienda, por todo lo que concierne a las políticas públicas nacionales en relación con el destino del crédito internacional. Las estrategias locales, de otro lado, salen a la luz a través de un conjunto de docu-

mentos publicados por las entidades que han contratado los préstamos, como la municipalidad de Bogotá y la de Medellín.

Hemos podido identificar a los actores centrales en las negociaciones, tanto de ámbito local como nacional. Los papeles de Carlos Lleras Restrepo, ministro de Hacienda en 1938, nos permitieron reconstruir las estrategias del gobierno para negociar el pago de la deuda después de la moratoria en 1935. Estas fuentes han sido completadas por otro material publicado por el Gobierno colombiano. Sobre todo las actas de las audiencias del Senado de Estados Unidos, en 1932, que contienen informaciones muy detalladas sobre los préstamos otorgados y sus beneficiarios.¹ Finalmente, nos apoyamos en los Foreign Records of United States, que colectan la correspondencia entre la embajada estadounidense en Bogotá y los informes de las reuniones del Departamento de Estado y de otras agencias federales.

A partir de esta documentación, el texto se propone reconstruir la red transnacional y los mecanismos de inserción de las élites colombianas en las relaciones interamericanas en los años veinte y treinta. Mostraremos los mecanismos a través de los cuales estos préstamos permitieron a empresarios y políticos colombianos integrar el sistema interamericano, por lo que concierne a las relaciones diplomáticas y económicas. Después de haber reconstituido el contexto en el que estas negociaciones tuvieron lugar y los actores involucrados, analizaremos la evolución de estos préstamos hasta el default declarado por el país en 1935. A continuación, nos concentraremos sobre el default mismo. No se tratará de observar sus causas, cuanto de analizar la respuesta de los políticos locales y nacionales frente al Gobierno estadounidense que prepararon el proceso de repago de la deuda, a partir del 1941.

1. «Prosperidad a debe» y diplomacia del dólar: élites colombianas y préstamos internacionales, 1925-1932

El período llamado «prosperidad a debe» se caracteriza por la difusión de programas de modernización, especialmente en el sector industrial y en la infraestructura, que comienza con un flujo masivo de capital extranjero, especialmente estadounidense, proveniente de la venta de bonos nacionales y locales por los bancos comerciales estadounidenses. Siguiendo una dinámica empezada a principios de los años veinte y difundida en toda América Latina, Estados Uni-

1. United States, Congress Senate Committee on Finance (1931). *Sale of Foreign Bonds Or Securities in the United States: Hearings Before the Committee on Finance, United States Senate, Seventy-Second Congress, First Session, Pursuant to S. Res. 19 a Resolution Authorizing the Finance Committee of the Senate to Investigate the Sale, Flotation, and Allocation by Banks, Banking Institutions, Corporations, Or Individuals of Foreign Bonds Or Securities in the United States*. U.S.: Government Printing Office.

dos prestó a Colombia 215 millones de dólares durante la década de los veinte y especialmente en el período 1925-1929.

Estos préstamos llegaron en un contexto más general de crecimiento económico debido a la expansión de las exportaciones de café, que representaba, en los años veinte, más del 60% de las exportaciones totales. Los ingresos provenientes de la venta del café eran la fuente principal para pagar la deuda exterior y asegurarse las reservas internacionales. Garantizaban, además, el acceso a los préstamos extranjeros. Por esta razón, la fuerte caída de los precios del café en los mercados internacionales, unida a la Gran Depresión, golpearon profundamente la economía colombiana y limitaron la posibilidad de seguir pagando las deudas contraídas.

Por otro lado, el caso colombiano se inserta en un contexto más general, en el que Nueva York deviene el centro financiero más importante. Estados Unidos empezaba a afirmarse como el principal prestamista internacional y la expansión de su crédito. Fue particularmente fuerte en América Latina, como muestran los trabajos de Mauricio Avella (Avella, 2004), o de Fabio Sánchez y Guillermo Bedoya (Sánchez y Bedoya, 2016), que tomaron las estadísticas publicadas por Cleona Lewis en el año 1938 (Lewis, 1938).

Esta dinámica es muy conocida por la historiografía y se divide en dos perspectivas principales. Por un lado, sobre todo en los años setenta y ochenta, pero también durante la misma década de 1930, se subrayaba el carácter «imperialista» de los préstamos internacionales, insistiendo sobre los mecanismos y estrategias utilizadas por los agentes financieros durante las negociaciones. Estos autores concluyen de esta manera que las condiciones negociadas y la evolución del contexto internacional, sobre todo por lo que concierne el mercado del café, implicaron inevitablemente la imposibilidad de honrar las deudas contratadas, lo que llevó al país a pedir una moratoria primero parcial y luego total en 1935.

Otra serie de trabajos insiste, en cambio, sobre el destino de los préstamos. En este caso, las interpretaciones toman direcciones opuestas. La literatura más reciente rechaza las tesis por las cuales los préstamos fueron dirigidos siguiendo criterios clientelistas, muchas veces en contraste con una orientación eficaz de las inversiones, afirmando que, al contrario, estos préstamos han contribuido al desarrollo y a la modernización del sector económico y, en particular, de las infraestructuras públicas. Analizando los resultados económicos provenientes sobre todo ampliamente de la infraestructura pública, en particular de la red de ferrocarriles, muestran en efecto que estas inversiones, financiadas gracias a los préstamos internacionales, han sido las verdaderas «fuerzas impulsoras» del crecimiento económico colombiano en los años veinte (Meisel, Ramírez y Jaramillo, 2014).

Nuestra contribución al debate propone un enfoque distinto. Como hemos mencionado en la introducción, en lugar de concentrarnos sobre la eficacia económica de los préstamos, a escala internacional, nacional o local, los analizaremos desde una perspectiva relacional. De esta manera, pretendemos demostrar una dinámica paralela, esencial a la afirmación del crédito internacional como

instrumento privilegiado para financiar los programas de modernización del país. En efecto, la atractividad del país para los inversores extranjeros no fue motivada solo por factores que dependían de la coyuntura internacional, como mercado del café, depresión y crisis de los mercados financieros, sino también por otros factores microestructurales. Afirmamos en efecto que se constituyó una red de actores locales que se insertaron en un sistema de relaciones interamericanas más vasto, aumentando la credibilidad del país frente a los mercados externos.

Siguiendo esta hipótesis, trataremos cada negociación como un conjunto de relaciones entre los actores que participaron. Esto mostrará también la importancia de los actores y de las entidades locales en estas negociaciones. La misma composición de los préstamos sugiere la importancia de las entidades locales respecto al gobierno central, por lo que concierne a la cantidad prestada. En la distribución de los préstamos por entidad, las entidades locales, como departamentos, municipalidades y bancos públicos, han recibido el 57% de los préstamos, mientras que el Gobierno y los bancos nacionales solo el 43% (tabla 1).

Tabla 1. Préstamos de los bancos comerciales estadounidenses y destino: 1920-1935

Entidad	Cantidad prestada, en USD ml	%
Gobierno y bancos nacionales	91,5	43
Departamentos y municipalidades	101,5	47
Bancos públicos locales	22	10
Total	215	100

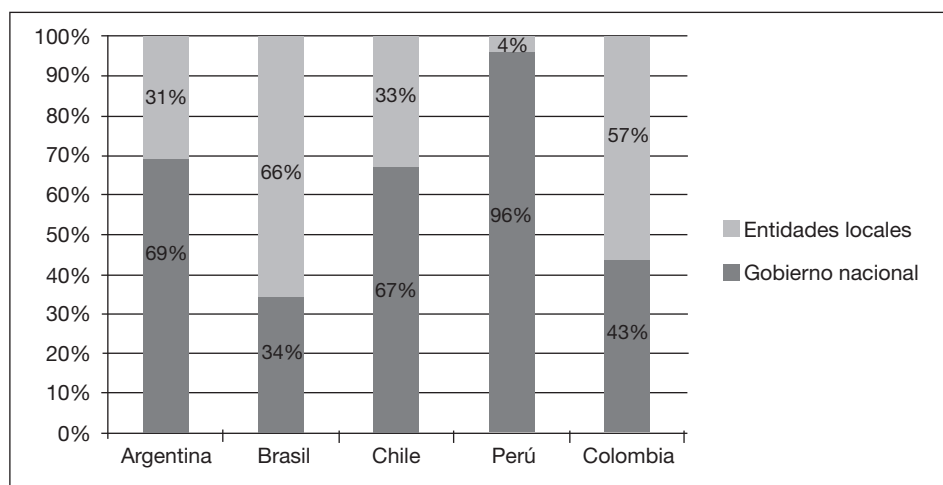
Fuente: United States Congress Senate Committee on Finance, 1931; Avella, 2003; Sánchez y Bedoya, 2016.

Como señalan Fabio Sánchez Torres y Juan Guillermo Bedoya, se trata de una particularidad que destaca Colombia de los otros principales tomadores de deuda. En efecto, muestra que dicha distribución era muy diferente en los otros países (Sánchez y Bedoya, 2016). Colombia y Brasil son los países cuyas entidades locales han participado de manera más importante en la composición de la deuda otorgada por los bancos norteamericanos (gráfica 1).

Este elemento invita a focalizarnos en las negociaciones que permitieron a las élites locales recibir los préstamos y reconstruir la red de relaciones alrededor de estos préstamos locales, así como las dinámicas que regulaban las negociaciones con los agentes bancarios internacionales. No es fácil tomar en cuenta el conjunto de las relaciones alrededor de estos préstamos. Para una reconstrucción exhaustiva de estos lazos necesitaríamos disponer de las fuentes procedentes de cada municipio o departamento involucrado en la transacción, es decir, cada municipalidad, departamento o banco que recibió un préstamo.

A pesar de no haber podido disponer de todos los archivos, pudimos contar con un conjunto de publicaciones de municipalidades y bancos. En particular hemos utilizado la *Memoria Municipal de Bogotá*, y su anexo llamado «El empréstito de 1924».² Se trata de una documentación muy interesante, pues no contiene solo los datos del empréstito, contrato y condiciones, sino también del conjunto de las negociaciones, como cartas y actas de reuniones. Salen así a la luz las dos modalidades principales que llevaban a las élites locales a contratar préstamos en Estados Unidos. Por un lado, las negociaciones podían ser dirigidas directamente por las autoridades locales, como alcaldes, gobernadores, etc. Por otro lado, y más frecuentemente, las negociaciones eran manejadas por intermediarios, colombianos o internacionales.

Gráfica 1. Participación en la deuda: Gobierno naciones vs. entidades locales



Fuente: United States Congress Senate Committee on Finance, 1931; Sánchez y Bedoya, 2016.

Tomando como ejemplo el caso del municipio de Bogotá en 1924, podemos reconstruir la red de actores que negociaron el empréstito con el banco Dillon Read y Co. de Nueva York. El presidente del Concejo municipal de Bogotá era Alfonso López Pumarejo, que actuaba también como agente o «apoderado» del banco americano en Colombia junto con Esteban Jaramillo. Gracias a los dos apoderados, el 5 de noviembre de 1924, el municipio de Bogotá firma un contrato para un empréstito de 10 millones de pesos, que debían ser destinados a ampliar la plaza del mercado central y la construcción de infraestructuras viarias.

2. «El empréstito de 1924». En: *Memoria Municipal de Bogotá*. Bogotá: s.d., 1924.

El destino de los empréstitos puede ser analizado no solo respecto a su impacto en la economía local y nacional, sino también respecto a los actores movi­lizados. De hecho, estos empréstitos permitieron el financiamiento de obras de modernización en las cuales intervenían compañías de construcción locales. Los préstamos representaban entonces un recurso de las élites políticas para obtener el apoyo de emprendedores locales. Efectivamente, Alfonso López Pumarejo incluye en las negociaciones del empréstito para el municipio de Bogotá a Carlos Obregón, gerente de la compañía Carlos Obregón y Cía, una de las más importantes firmas en lo que concierne a la construcción de viviendas de la ciudad.

La reconstrucción de los lazos entre los actores que tomaban parte en los empréstitos permite entonces destacar estas interacciones entre élites políticas y élites económicas. Otro ejemplo subraya ulteriormente este aspecto, nos referimos a James Phanor Eder, un abogado de origen alemán que había estudiado en la Harvard Law School y que en los años veinte empezaba su carrera en una agencia colombiana del Banco Mercantil de América, conocida en inglés como Mercantile Bank of América. En 1922 fue contactado por el Banco J. & W. Seligman, especializado en el financiamiento de infraestructuras en Estados Unidos y en América Latina. Gracias a su mediación, el banco acordó con los Departamentos del Cauca y de Cundinamarca dos préstamos finalizados a implementar la red de rutas que facilitara el transport del café y de la caña de azúcar, los principales productos exportados por los dos departamentos. Phanor Eder era también socio de la Cauca Valley Agricultural Corporation, uno de los más importantes ingenios de azúcar del Departamento del Cauca. Notamos en este caso que los actores que intervienen en las negociaciones son representantes de las élites económicas que se benefician directamente de los préstamos.

Un último caso nos permite por otro lado analizar la inserción de las élites colombianas en un circuito de negocios con agentes financieros y empresarios americanos. Se trata de los préstamos garantizados al municipio de Medellín. En este caso, el intermediario es un agente norteamericano, John McDonald, que trabajaba para los grupos de la Equitable Trust y de la Amsinck & Co., de Nueva York. Su interés para Medellín nació gracias a Juan de la Cruz Posada Restrepo, un ingeniero y empresario antioqueño que, después de un período de estudio en la escuela Nacional de Minas de Medellín, había obtenido, como McDonald, su diploma en Berkeley. De vuelta en Medellín, y en calidad de sobreintendente de las empresas públicas de Medellín, Posada pidió a McDonald un empréstito para realizar algunas obras públicas en la ciudad y en particular un acueducto y dos centrales hidroeléctricas (Ospina, 1966). Posada decidió entonces movilizar un recurso relacional proveniente de su formación en Estados Unidos para obtener el empréstito de los bancos norteamericanos.

Estos préstamos representaron un recurso privilegiado para adquirir legitimidad interna e internacional. Siguiendo caminos diferentes, los distintos grupos de políticos y empresarios que hemos descrito dirigieron las transacciones con bancos estadounidenses, en función de agentes más o menos oficiales de los bancos. Estos préstamos, por tanto, canalizaron la constitución de una primera

red de actores locales e internacionales. Además, esta red ayuda a explicar el destino de los próximos préstamos, que generalmente se desembolsaban en continuidad con los proyectos financiados durante 1920. Las élites colombianas utilizaron esta red como recurso para acceder al espacio interamericano y para aumentar sus posibilidades de obtener préstamos de organizaciones internacionales. Por otro lado, las organizaciones internacionales confiaron en estos actores para negociar y organizar su intervención en el país.

2. Endeudamiento externo, moratoria y negociaciones para el pago de la deuda: 1932-1935

Como hemos recordado en la primera parte de este trabajo, entre 1925 y 1929 hubo un incremento importante en los préstamos negociados en Nueva York, la nueva capital del mercado financiero mundial. El proceso reflejaba la credibilidad del país en los mercados internacionales, gracias a las ventas de café. Como hemos visto, al interés de los banqueros por la región latinoamericana se sumó la acción de los políticos colombianos nacionales y locales que negociaron los préstamos, que necesitaban capital para realizar obras públicas y fortalecer los lazos con los empresarios locales. El resultado de esta doble dinámica fue un fuerte crecimiento del endeudamiento externo: en 1932, Colombia fue el cuarto país más endeudado de América Latina, después de Brasil, Argentina y Chile. En relación con el endeudamiento de los países latinoamericanos entre 1920 y 1929, hacemos referencia a los préstamos negociados con bancos en Estados Unidos, calculado en millones de dólares: Argentina, 419,4; Brasil, 641,3; Chile, 342,5; y Colombia, 219,5 (Marichal, 1989; Avella, 2004).

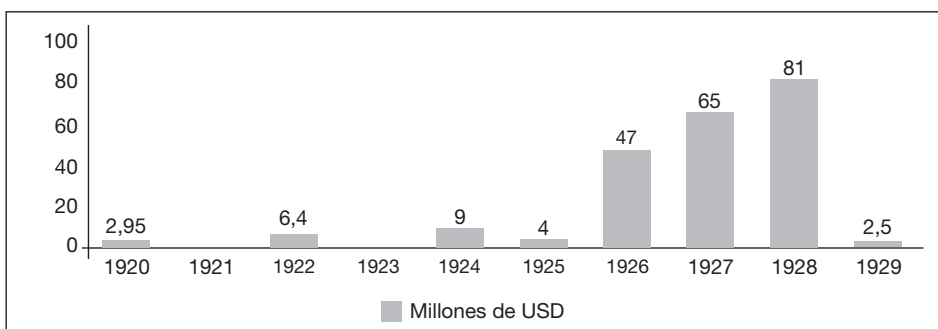
Sánchez y Bedoya han subrayado que el acceso a los mercados internacionales fue reconocido por el gobierno nacional como un éxito importante del país en el marco de las relaciones interamericanas (Sánchez y Bedoya, 2016). Las *Memorias de Hacienda* afirmaban en 1925 la «satisfacción de señalar [...] la facilidad de conseguir capitales a largos plazos y bajo interés».³

En 1927, el gobierno insistía resaltando la relevancia de Colombia en los mercados internacionales: «...es para mí altamente satisfactorio informaros que el crédito de Colombia en los centros financieros del mundo es en la actualidad por todo extremo satisfactorio» (gráfica 2).⁴

3. «Memoria de Hacienda, 1925». En: *Memoria de Hacienda (1920, 1921, 1926-1932)*. Bogotá, D.E., Colombia: Banco de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1990.

4. «Memoria de Hacienda, 1927». En: *Memoria de Hacienda (1920, 1921, 1926-1932)*. Bogotá, D.E., Colombia: Banco de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1990.

Gráfica 2. Endeudamiento colombiano hacia Estados Unidos en los años de 1920



Fuente: Avella, 2004.

Esta situación cambió radicalmente con la Gran Depresión y la caída de los precios del café al principio de los años treinta. A pesar de que las ventas continuaran, con proporciones aún mayores que en los años precedentes, la caída de los precios del café, casi el 50% en menos respecto al promedio del período 1925-1928, provocó la rápida contracción de las entradas provenientes de las ventas del café en los años 1930-1932 (Sánchez y Beyoda, 2016) (gráfica 3).

Gráfica 3. Evolución de las entradas provenientes de la venta del café en millones de USD, 1918-1936



Fuente: Carlye Beyer, 1975.

La «bonanza cafetera» indica una etapa de prosperidad conectada con la producción y el comercio del café (Arango, 1977; Palacios, 1983). El fenómeno ha sido ampliamente estudiado por la historiografía, que ha señalado que al final de la década de 1920, la reducción de las entradas derivadas del café tuvo fuertes consecuencias respecto a la deuda acumulada con los préstamos que hemos analizado. Si durante los años veinte las exportaciones permitían que la deuda externa fuera sostenible, en cambio, en los años treinta, la deuda pasó a representar el 37,4% con respecto al PIB, el doble que en el período precedente (Sánchez y Bedoya, 2016). Al mismo tiempo, bajaban las reservas internacionales, que debían ser utilizadas para mantener en activo la balanza de pagos. La deuda colombiana y las reservas internacionales de los años de 1923 a 1945, indican el monto en millones de USD: 1923, 24 y 7; 1928, 222 y 65; 1932, 236 y 17; y finalmente en 1945, 135 y 177 (Ocampo y Lora, 1988). Esta situación no fue sostenible en el largo plazo y el gobierno nacional debió declarar la imposibilidad de pagar los préstamos entre 1932 y 1935. Los mayores líderes del partido liberal colombiano se encontraban de acuerdo sobre la opción de declarar una moratoria en el pago de la deuda externa. Uno de los representantes del partido, Eduardo Santos, expresó muy claramente esta necesidad en una carta dirigida a su hermano Enrique y a Alberto Lleras Camargo:

La depresión de todos nuestros productos hace que las deudas se hayan casi triplicado en realidad. Basta hacer la cuenta de cuantos sacos de café se necesitaban en 1928 para atender el servicio de la deuda y cuantos [sic] se necesitan hoy. [...]. ¿Qué sacamos con volver la espalda a esa verdad? [...] Yo considero que es obra de patriotismo orientarse francamente a una moratoria total, que nadie extrañaría y que es hoy la ley general en el mundo. [...] La creencia de que a fuerza de pagar vamos a conmover el corazón de los banqueros yanquis y van a prestarnos más plata me parece una quimera indefensible.⁵

En efecto, la decisión era inevitable. En 1935, Colombia se sumó así a los otros países latinoamericanos que habían declarado la posibilidad de continuar el pago de la deuda externa. La declaración de default hacia la deuda estadounidense llevó a la necesidad de armar una negociación entre los dos países. Este es el aspecto más importante para nuestro análisis, pues las negociaciones que siguieron la declaración representaron otro momento fundamental de inserción de las élites colombianas en el sistema de relaciones económicas y diplomáticas interamericano. Si la primera parte de nuestro estudio se había focalizado sobre el papel de las élites locales, en este caso nos referimos principalmente a los representantes del gobierno central, encargados de obtener un buen acuerdo para salir de la moratoria sin sanciones por parte de los prestamistas norteamericanos. Hemos ya subrayado la posición de Eduardo Santos,

5. Biblioteca Luis Ángel Arango, Bogotá, Colombia, Colección Alberto Lleras Camargo, carpeta 4, documento 025: Eduardo Santos a Enrique Santos y Alberto Lleras Camargo, 22 de enero de 1932.

uno de los personajes centrales al interior del partido liberal colombiano, justo antes de la declaración del default colombiano. Las negociaciones para salir de la moratoria fueron conducidas por otros dos líderes del mismo partido: Carlos Lleras Restrepo y Esteban Jaramillo.

Antes de describir las negociaciones en detalle, sin embargo, es necesario comprender el comportamiento del prestamista, es decir, Estados Unidos. Como en el caso de Colombia, también en el Gobierno estadounidense se confrontaban distintas voces. El Departamento de Estado norteamericano había optado, en 1933, por la creación de una organización que canalizara y coordinara los pedidos de los privados: el Foreign Bondholders Protective Council. Dicha asociación representaba los intereses de los privados que tenían una cuota de los bonos colombianos y reclamaban entonces que el pago de la deuda continuara, sin que las condiciones de los préstamos cambiaran. Por esto, presionaban al Departamento de Estado para que amenazara con sanciones comerciales a Colombia hasta la repesa del pago de la deuda:

Increasing pressure is being brought both upon the Council and upon Washington by bondholders, who are insisting that some sort of coercive measure shall be adopted against Colombia [...] or by levying a special tariff against Colombian coffee.⁶

Por otro lado, el Departamento de Estado incluyó las negociaciones en el marco más amplio de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia. De esta manera, su posición entró rápidamente en conflicto con la del Foreign Bondholders Protective Council. Este último se preocupaba únicamente de solucionar la moratoria colombiana sobre la deuda externa. El Departamento de Estado, en cambio, debía tomar en cuenta el conjunto de las relaciones políticas y comerciales con Colombia y con América Latina. Parte de estas relaciones comprendían los programas de asistencia técnica que Estados Unidos estaba desarrollando en la región, gracias a agencias como el Banco Export Import. Ambos, el Banco Eximpo y el Departamento de Estado, estaban tratando de ampliar la acción de Estados Unidos en la región. En consecuencia, aplicar sanciones comerciales a los países que no respetaban las deudas se ponía en fuerte contraste con una política de incremento de la presencia norteamericana en la región.

Este contexto estadounidense se sumó, en 1938, a cambios mayores en el panorama político colombiano. Con la presidencia del mencionado Eduardo Santos, las negociaciones con el Departamento de Estado recayeron en las manos de Carlos Lleras Camargo, ministro de Hacienda, y Esteban Jaramillo, ministro de Finanzas. Los embajadores colombianos en Washington, Gabriel Turbay y Miguel López Pumarejo, otros representantes del partido liberal colom-

6. United States Foreign Bondholders Protective Council, Annual reports, Stanford University, Libraries & Academic Information Resources, 1934, pág. 95.

biano, completan el grupo de actores políticos colombianos encargados de negociar una solución sostenible para Colombia.

En 1939, Carlos Lleras Restrepo fue contactado por el Departamento de Estado para solucionar el problema de la deuda. Su propuesta de un pago de la deuda a un interés más bajo del inicial había sido rechazada por el Foreign Bondholders Protective Council. Por otro lado, Lleras declaraba la imposibilidad del Gobierno colombiano de continuar el pago con un interés superior al 3%: el Congreso colombiano, afirmaba Lleras, se habría sin duda opuesto a aplicar severas medidas económicas necesarias para mantener el pago de las deudas. Después de un encuentro con Lleras Restrepo, el embajador americano en Bogotá, Spruille Braden, comenta así los avances en las negociaciones en la carta enviada a Cordell Hull:

It is presently doubtful that the administration would dare support or Congress ratify a settlement on a substantial better basis. We may rail at their incomprehension and even at their Punic faith, but at least an equal share of responsibility for this unhappy situation rests in the United States [...] To conclude, it is well to face the hard facts that [...] a bad adjustment is better than none at all.⁷

Braden concluyó su informe proponiendo que Estados Unidos aprobara un empréstito del Banco Eximpo a la Caja de Crédito Agrario colombiano, como ulterior elemento a integrar en las negociaciones con Colombia. Esta dinámica muestra bien el margen de acción de los representantes colombianos, que supieron aprovechar la complejidad del conjunto de las relaciones y de los vínculos entre Departamento de Estado, asociación de los inversionistas estadounidenses y Gobierno colombiano para sacar un buen acuerdo.

En septiembre de 1939, Esteban Jaramillo condujo las últimas partes de las tratativas con Estados Unidos. Se decidió un pago de la deuda bajo un interés incremental, que pasaba del 3% al 4,5%. Estados Unidos acordaba, además, un empréstito del Banco Eximpo a Colombia, por una suma de diez millones de dólares. Estas condiciones fueron resaltadas como un éxito obtenido por el Gobierno colombiano. Las palabras de Carlos Lleras Restrepo son particularmente significativas al respecto:

Hay tres hechos que constituyen demostraciones claras de una cooperación económica efectiva: el empréstito de 10 millones de dólares otorgado por el Export Import Bank de Washington, la celebración del pacto de cuotas de café y la declaración publicada por la Secretaría de Estado [americano] sobre la equidad de la propuesta colombiana relativa a la deuda externa, declaración formulada en abierta contradicción con el consejo protector de tenedores de bonos.⁸

7. *The American Republics*. Estados Unidos: Foreign Records of the United States, 1939, vol. V, págs. 469-480.

8. Archivo de Carlos Lleras Restrepo, Biblioteca Luis Ángel Arango, Bogotá, Colombia, Fondo Cargos Públicos, documento 0387: Carlos Lleras Restrepo a Lucas Caballero, 29 de enero de 1941.

Conclusiones

Los lazos transaccionales construidos en ese período evolucionaron en las dos décadas siguientes como producto de diferentes estrategias, pero siempre en la tensión entre actores locales y globales. Gracias a esta red, el crédito internacional se convirtió en un recurso de la política local y nacional colombiana, mientras que las agencias internacionales encontraron en Colombia un caso útil para aplicar los modelos de desarrollo industrial y económico que estaban a punto de concebir. La literatura que trata el papel del capital extranjero en los programas de modernización se concentra sobre dos aspectos principales: subraya, como sabemos, el carácter fuertemente desigual de la relación y el grado de condicionalidad ejercitado de estos últimos. Sin embargo, como hemos visto analizando el acuerdo para el pago de la deuda colombiana, la forma en que las negociaciones funcionaron concretamente ilustra que la relación entre los grupos que dirigen las transacciones no siempre funciona de manera unilateral.

El objetivo de este trabajo fue describir el patrón del crédito financiero internacional en Colombia antes de la conocida intervención de instituciones financieras internacionales que siguió a la Segunda Guerra Mundial. A través del análisis de los préstamos contratados por los bancos comerciales estadounidenses durante los años veinte y a través de la descripción del incumplimiento y de la operación de pago de la deuda que llevó a la intervención Ex-Im en el país, demostró el surgimiento de la fuerte relación entre desarrollo económico colombiano y crédito financiero internacional.

Esta emergencia se debe a una combinación de factores locales e internacionales. Por un lado, la política de Estados Unidos en el sistema interamericano durante los años 1920 y 1930, primero con la llamada diplomacia del dólar y luego con la Política del Buen Gobierno y la consecuente estrategia de evolución del Departamento de Estado y del Banco de Exportación e Importación de la región. Por otro, las élites colombianas locales han establecido una relación peculiar y duradera con las instituciones financieras internacionales gracias a la constitución de una red transnacional que confía en empresarios internacionales y locales.

Gracias a la acción de individuos particulares, capaces de mediar entre diferentes intereses locales, la modernización y el desarrollo de proyectos se realizaron gracias al capital internacional. Uno de los principales resultados de esta dinámica fue la constitución de un grupo de «expertos» colombianos, que se convirtieron en los principales interlocutores en las negociaciones con los organismos internacionales. La comprensión de esta dinámica agrega un elemento importante para entender el trasfondo social y político colombiano para la acción masiva y masiva de organismos internacionales, como el Banco Mundial, que realizó su primera Misión de Estudio General en Colombia en 1949.

Bibliografía

- ARANGO Mariano (1977). *Café e industria: 1850-1930*. Bogotá: Carlos Valencia Editores.
- AVELLA GÓMEZ, Mauricio (2004). *Antecedentes históricos de la Deuda Colombiana. El papel amortiguador de la deuda pública interna durante la Gran Depresión, 1929-1934*. Colombia: Borradores de Economía, Banco de la República, 270.
- CARLYE BEYER, Robert (1975). *The Colombian Coffee Industry: Origins and Major Trends 1740-1940*. Tesis doctoral.
- HENDERSON, James D. (2001). *Modernization in Colombia: The Laureano Gomez Years, 1889-1965*. Miami: University Press of Florida.
- LEWIS, Cleona (1938). *America's stake in international investments*. Washington D.C.: University of California Press.
- MARICHAL, Carlos (1989). *A Century of debt Crisis in Latin America. From independence to the Great Depression, 1820-1930*. Princeton: Princeton University Press.
- MEISEL, Adolfo; JARAMILLO, Juliana y RAMÍREZ, María Teresa (2014). «Too Late but Profitable: Railroads in Colombia: 1920-1950». *World Business History Conference, Goethe-Universität*, Colombia, núm. 838. Disponible en: www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/be_838.pdf.
- OCAMPO, José Antonio y MONTENEGRO, Santiago (1984). *Crisis mundial, protección e industrialización: ensayos de historia económica colombiana*. Bogotá: Fondo Editorial CEREC.
- OCAMPO, José Antonio y LORA TORRES, Eduardo (1988). *Colombia y la deuda externa: de la moratoria de los treinta a la encrucijada de los ochentas*. Bogotá: Tercer Mundo Editores-Fedesarrollo.
- OSPINA, Livardo (1966). *Una vida, una lucha, una victoria: monografía histórica de las empresas y servicios públicos de Medellín*. Medellín: Empresas Publicas, EEEP.
- PALACIOS, Marco (1983). *El café en Colombia, 1850-1970: una historia económica, social y política*, México, D.F. / Bogotá: Colegio de México, Ancora Editores.
- SÁNCHEZ, Fabio y BEDOYA, Juan Guillermo (2016). *La danza de los millones y la Gran Depresión en Colombia, 1923-1931*. Documentos CEDE, Colombia: Universidad Nacional de los Andes, núm. 11. Disponible en: <https://papers.ssrn.com/abstract=2932445> (consulta: 14 de agosto de 2017).
- THORP, Rosemary (1984). *Latin America in the 1930s: The Role of the Periphery in World Crisis*. Oxford: Macmillan.

Fecha de recepción: 20 de septiembre de 2017

Fecha de aceptación: 26 de enero de 2018

Fecha de publicación: 2 de mayo de 2018