

LA DEUDA EXTERIOR DE LA GRAN COLOMBIA FRENTE A GRAN BRETAÑA 1820-1860

Reinhard Liehr*

A partir del movimiento que condujo a su independencia, los países hispanoamericanos experimentaron un endeudamiento exterior de trascendencia secular. Muchos de ellos pudieron amortizar sus primeros empréstitos extranjeros sólo en el presente siglo. Después de la independencia, la deuda exterior de los gobiernos centrales iba gravando progresivamente la formación del aparato estatal y de la economía nacional. El crédito de los gobiernos se basaba aparentemente en la producción de metales preciosos, habida y esperada, en sus países. Los gobiernos que en los años veinte del siglo XIX podían contratar las mayores deudas por empréstitos con los comerciantes banqueros de Londres eran los de Colombia y México, porque entre 1781-1820, Colombia contaba cada año con la mayor producción nacional de oro, y México con la mayor producción nacional de plata en el mundo (Soetbeer 1879: 110-111).

El presente estudio tiene por objeto demostrar - basándose en los ejemplos de Colombia, Venezuela y Ecuador - tanto las razones y el trasfondo como las consecuencias y el crecimiento del endeudamiento exterior contraído. Para tal efecto se describirán I: los ingresos y egresos del gobierno central y la acumulación de la deuda interna; II: los primeros empréstitos extranjeros y los intereses de los comerciantes banqueros británicos contratados y, III: la genealogía de las conversiones de la deuda original.

I

En 1821 se formó la República de (la Gran) Colombia como unión entre la antigua Capitanía General y Audiencia de Caracas y el Virreinato de Nueva Granada, que comprendía las Audiencias de Bogotá, Panamá y

* Agradezco a Hans Huber Abendroth, Susan Berglund, Jaime Jaramillo Uribe, Hermes Tovar Pinzón, Wera Zeller y Max Zeuske valiosas sugerencias así como la revisión del texto.

Quito, aunque esta última se encontraba todavía luchando por la independencia. En los primeros años fiscales los ingresos del nuevo Estado central decayeron sensiblemente en comparación con los de estas provincias al final de la época colonial. Con el propósito de crear las bases de una economía liberal, el Congreso General de (la Gran) Colombia, reunido en El Rosario de Cúcuta en 1821, suprimió o redujo parcialmente muchos impuestos coloniales: Fueron abolidos los derechos aduaneros internos y la llamada sisa sobre la venta de víveres.¹ Por lo general se suprimió también el importante impuesto de la alcabala sobre las ventas que se cobraría en el futuro a una tasa reducida a la mitad, es decir al 2,5%, sólo en las ventas de bienes raíces y de mercancías importadas.² Se abolicieron los tributos de los indígenas que fueron declarados ciudadanos con igualdad de derechos, debiendo pagar las mismas contribuciones que los demás, aunque en el Ecuador se continuaron cobrando los tributos hasta 1825.³ Fueron derogados también el monopolio de la destilación y tráfico de aguardientes, lo mismo que algunos otros monopolios de menor cuantía para el fisco, como el de los naipes.⁴ Estos ingresos coloniales, que se suprimieron en 1821, eran –según palabras del secretario de Hacienda y teórico liberal José María del Castillo y Rada– “crímenes” contra “la obra magnífica de la naturaleza” y “causa de la pobreza, y del envilecimiento de estos pueblos” (Castillo y Rada 1952: 6-7).

Simón Bolívar, sin embargo, por razones militares y fiscales era de la opinión que los antiguos y acostumbrados impuestos coloniales debían mantenerse. Por lo tanto, como dictador de la Gran Colombia, los restableció en gran medida en 1828, especialmente el impuesto de la alcabala, el de la contribución personal de indígenas y el monopolio de aguardientes.⁵ En 1835 se suprimió en Colombia o Nueva Granada la alcabala sobre las ventas de bienes raíces y productos domésticos, y se la cobraba *ad valo-*

1 Decreto del Congreso General de Colombia, El Rosario de Cúcuta, sept. 28, 1821, *Codificación nacional* (1924-55, I: 55).

2 Ley del Congreso General de Colombia, El Rosario de Cúcuta, oct. 5, 1821, *Codificación nacional* (1924-55, I: 89-90, 350-352).

3 Ley del Congreso General de Colombia, El Rosario de Cúcuta, oct. 11, 1821, *Codificación nacional* (1924-55, I: 116-118); véase también Bushnell (1966: 113-114).

4 Ley del Congreso General de Colombia, El Rosario de Cúcuta, oct. 6, 1821, *Codificación nacional* (1924-55, I: 94-97) y Bushnell (1966: 97-98).

5 Leyes y Decretos del Congreso y de Bolívar, Bogotá, sept. 26, 1827, así como mar. 14, oct. 15 y dic. 23, 1828, *Codificación nacional* (1924-55, III: 321-325, 360-361, 420-426, 476); *Memoria de Hacienda, Colombia* (1831: 21-25). Bushnell (1983: 90-97). Los indígenas pagaban tributos en Colombia hasta 1832 y en el Ecuador hasta 1857, véase Deas (1982: 298) y Aken (1981: 454).

rem tan sólo sobre las ventas de mercancías extranjeras a un porcentaje más alto.⁶

Los más importantes ingresos de la Hacienda pública de la Gran Colombia eran los diferentes derechos de aduana que en el año fiscal de 1825-26, año para el cual se cuenta con los datos más completos, alcanzaron el 60,3% (véase Gráfico 1). Gracias a la independencia este porcentaje era generalmente mucho más alto que el de los impuestos recolectados a fines de la época colonial por dicho concepto (Bushnell 1966: 114, 98-99). Los antiguos derechos aduaneros coloniales de importación y exportación fueron en gran parte unificados y también disminuidos.⁷ Sin embargo, se mantuvieron algunos de estos derechos aislados como el de toneladas, el de anclaje, y otros nacionales y municipales.⁸ Además, en 1824, aunque tan sólo por dos años, se sustituyeron por un nuevo derecho de consumo, recolectado también por las aduanas, la alcabala sobre las mercancías importadas y otros impuestos aduaneros.⁹ A partir de los últimos años de 1840, solamente en Colombia los impuestos aduaneros representaban entre la mitad y los dos tercios de los ingresos del gobierno central. Entre 1835-1879, más de dos tercios de las importaciones colombianas eran textiles, especialmente telas baratas de algodón para vestir a las masas pobres urbanas o aculturadas, puesto que los consumidores de artículos de lujo sólo formaban un estrato social reducido (Deas 1982: 289-290; Galindo 1874: apéndice, cuadro no. 4; Ocampo 1984: 145-170, 431-451).

Monopolios coloniales de cuantiosos ingresos fueron mantenidos en la Gran Colombia, como el del tabaco y el de la sal, pero también otros de menor importancia, como el del papel sellado y el de la pólvora. El monopolio del tabaco, el rubro más importante de los ingresos del fisco a fines de la época colonial, decayó en la Gran Colombia, alcanzando en 1825-26 tan sólo el 8,5%.¹⁰ Tomando sólo Colombia, este monopolio se recuperó,

6 Ley del Congreso de la Nueva Granada, Bogotá, mayo 14, 1835, *Codificación nacional* (1924-55, V: 446-449).

7 Leyes del Congreso General de Colombia, El Rosario de Cúcuta, sept. 28 y 29, 1821, *Codificación nacional* (1924-55, I: 56-58, 64-65, 68).

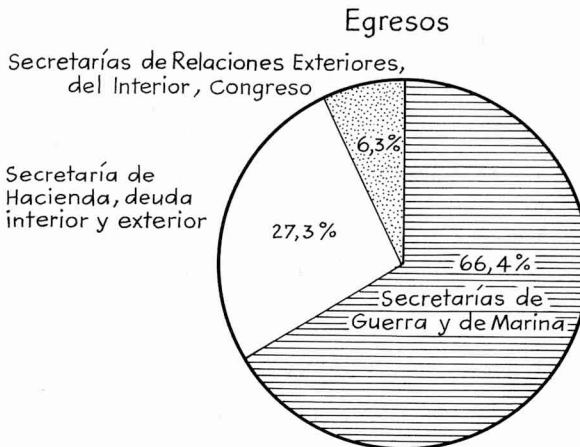
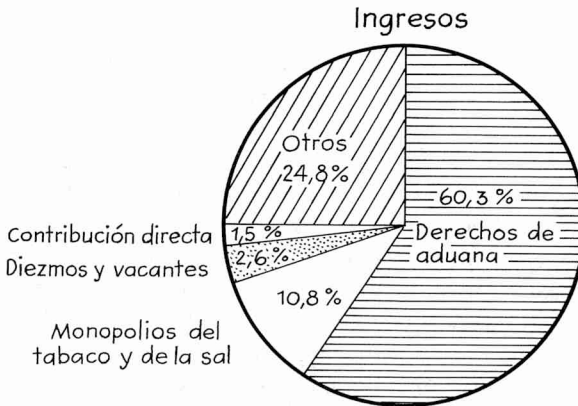
8 Leyes del Congreso General de Colombia, El Rosario de Cúcuta, sept. 27 y oct. 13, 1821, *Codificación nacional* (1924-55, I: 69, 128-129).

9 Leyes del Congreso, Bogotá, jul. 22, 1824, así como mar. 25 y mayo 1, 1826, *Codificación nacional* (1924-55, I: 350-352; II: 247-248, 344-346).

10 Véase Bushnell (1966: 99, 107-109, 114), así como Leyes del Congreso (General), El Rosario de Cúcuta, oct. 8, 1821, y Bogotá, jul. 7 y ag. 11, 1823, *Codificación nacional* (1924-55, I: 106-109, 209-210, 283-285).

Gráfico 1

Ingresos y egresos ordinarios de la Gran Colombia 1825-26



Fuentes : Gaceta de Colombia (Bogotá, feb. 26, 1826, no. 228, pp.3-4) y Bushnell(1966:114)

ascendiendo en los años 1830-1840 a más o menos el 20% de los ingresos del gobierno central. Pero a partir de 1851 el monopolio fue abolido y descentralizado en favor de administraciones municipales (Deas 1982: 295-296; Galindo 1874: apéndice, cuadro no. 3, Bushnell 1966: 114). Igualmente el monopolio de la sal, no tan importante en 1810, rindió en la Gran Colombia en 1825-26 el 2,3%, y sólo en Colombia alcanzó en los años 1830-40 más o menos el 20% de los ingresos del Estado central, igualando al monopolio del tabaco. En la segunda mitad del siglo XIX, el monopolio de la sal, especialmente a través de las salinas de Zipaquirá, produjo, después de las aduanas, los ingresos más importantes del gobierno central. La sal tenía un mercado bastante seguro como producto de consumo popular y lo mismo servía para la conservación de la carne, para el engorde del ganado vacuno, y para el robustecimiento de las mulas (Deas 1982: 294-295; Galindo 1874: apéndice, cuadros 6 y 7; Bushnell 1966: 114).

Después de la independencia se mantuvo en la Gran Colombia el sistema colonial de remates locales de los diezmos (Brungardt Ms. 1974: 5-24), gracias a la presión masiva del clero y pese a los ataques de los liberales. De estos diezmos aproximadamente la cuarta parte le correspondía al gobierno central. Los ingresos por diezmos, incluyendo vacantes, alcanzaron en la Gran Colombia en 1825-26 el 2,6%, porcentaje que decae en la Nueva Granada durante los años 1830-40. Quizá por esto, fue abolido, a partir de 1850, en la mayoría de las provincias (Bushnell 1966: 99-100, 114; Deas 1982: 298-299; Galindo 1874: apéndice, cuadro no. 9). El llamado quinto, impuesto colonial sobre los metales preciosos acuñados y ensayados en las casas de moneda, fue preservado también por el Estado central grancolombiano y novogranadino (Bushnell 1966: 100, 110, 114; Deas 1982: 312).

Hay que tener en cuenta que en la Gran Colombia un nuevo impuesto más adecuado a los diferentes sectores de la economía tenía que compensar la pérdida que generaron los ingresos suprimidos: tal fue el de la contribución directa. Esta consistía en porcentajes anuales fijos sobre los ingresos producidos por propiedades rurales y urbanas, por capitales crediticios, comerciales e invertidos en manufacturas y minas, así como por salarios del gobierno o particulares. La oposición de la élite criolla acaudalada, la falta de un aparato fiscal de funcionarios peritos e incorruptibles, la deficiente infraestructura en las vías de comunicación, la falta de estadísticas y catastros dificultaron de tal manera la recaudación de la contribución directa que el producto resultó exiguo. En la Gran Colombia, en el año fiscal de 1825-26, alcanzó sólo el 1,5% del total de los ingresos

del gobierno central.¹¹ Otros impuestos o monopolios del gobierno central de la Gran Colombia, incluyendo las contribuciones extraordinarias, obedeciendo muchas veces a motivaciones patrióticas y teniendo carácter forzoso o general, rendían sólo cantidades insignificantes. En el año fiscal de 1825-26 los ingresos totales del gobierno de Bogotá, habían aumentado a casi el doble, es decir de 5.326.088 pesos de los años antes de 1810 a 9.464.963 (100% de los porcentajes mencionados). Si se agregan los ingresos por empréstitos interiores y exteriores su monto alcanza los 12.156.375 pesos. Entre los factores principales de este aumento figura la incorporación de la Capitanía General de Caracas al territorio nacional. Además, los ingresos aduaneros fueron fuertemente incrementados, ya que hasta finales de la época colonial se habían cobrado en las aduanas de los puertos de tránsito de España. Crecieron también considerablemente los ingresos sacados del monopolio de la sal. Por otra parte, la Guerra de la Independencia había perjudicado mucho a la producción agraria como a la minería de oro, producto que continuaba siendo el primer artículo de exportación. Por eso, los ingresos por concepto del monopolio del tabaco, de los diezmos, y de las casas de moneda, es decir, los ingresos fiscales basados en la producción del sector primario habían decrecido, exceptuando tan sólo los productos del monopolio de la sal.¹² Los ingresos que el gobierno central percibía de las aduanas y de las casas de moneda hubieran sido bastante más elevados si no se hubiese importado tantas mercancías y exportado tanto oro en polvo o en barras por medio de contrabando, sobre todo en tránsito vía Jamaica. En 1826, las importaciones ilegales alcanzaron, según cálculos del secretario de Hacienda José María del Castillo y Rada, el 60% de las importaciones totales (Bushnell 1966: 104-106). Para los años 1820 la falta de cifras fidedignas relativas a los ingresos y egresos del gobierno grancolombiano lamentablemente no permite establecer comparaciones *per capita* con otras naciones en cuanto a rentas o egresos nacionales. Las memorias que el secretario de Hacienda presentó en estos años al Congreso, resultan

11 Ley del Congreso General de Colombia, El Rosario de Cúcuta, sept. 30, 1821, *Codificación nacional* (1924-55, I: 79-85); esta ley fue modificada varias veces en la Gran Colombia (Bushnell 1966: 100-101, 114; 1983: 96), así como en Nueva Granada o Colombia (Deas 1982: 299-307). Véase también Castillo y Rada (1952: 8-9, 19, 25-27, 119), *Memoria de Hacienda, Colombia* (1931: 31-36), y Rivas Groot (1952: 20).

12 Véase Bushnell (1966: 107-114, 395-396); Castillo y Rada (1952: 35-69) y Restrepo (1969-70, I: 29; 1942-50, VII: 298-300). Sobre los ingresos decrecidos de las aduanas españolas en comparación con los de las inglesas, véase Fontana Lázaro (1971: 63-65).

sumamente pobres como fuentes estadísticas.¹³ Hay que destacar también, que en la época del centralismo bolivariano los ingresos del gobierno de Bogotá todavía no fueron disminuidos en favor de los ingresos de las provincias, comparándolos con los del sistema federal de 1858-1886.

Considerando la gran importancia de los ingresos de las aduanas, originados en primer lugar por importaciones de textiles baratos, y la de los ingresos del monopolio de la sal, hay que reconocer que por estos impuestos indirectos la mayor carga fiscal de la república criolla grancolombiana pesaba sobre las masas pobres urbanas o aculturadas. A los indígenas de comunidad esta carga fiscal les afectaba sólo en grado menor mientras que las élites criollas en el poder se vieron ampliamente favorecidas por ella.

Entre los egresos del gobierno grancolombiano los correspondientes a militares llegaron a ser los más importantes, alcanzando en el año fiscal de 1825-26 las dos terceras partes (66,4%).¹⁴ En la época colonial, los gastos para la defensa del Virreinato de Nueva Granada y la Capitanía General de Caracas habían sido relativamente limitados. Subsistiendo ahora el peligro de nuevas invasiones españolas, Colombia forzosamente tenía que terminar la Guerra de la Independencia, manteniendo los batallones que luchaban junto con la marina bajo el mando del Libertador Presidente Bolívar por la liberación de las otras provincias hispánicas de América. En los años anteriores a 1825-26, los gastos militares para la Guerra de la Independencia eran mayores aún. En el año de 1826-27, en cambio, el presupuesto para el ejército y la marina se redujo ligeramente al 61,5% de los egresos ordinarios.¹⁵ Debido a las necesidades de la defensa nacional, tanto en el exterior contra España y sus aliados como en el interior aplacando rebeliones,¹⁶ y por la presión que los militares ejercían como grupo dentro del sistema político, resultó sumamente difícil reducir, después de la Guerra de la Independencia, los gastos por sueldos, pensiones y pertrechos de oficiales y soldados ambiciosos. Así, la seguridad exterior e interior de la nueva república significaba gastos excesivamente eleva-

13 Castillo y Rada (1952: *passim*) conteniendo las *Memorias de Hacienda, Colombia* (1823, 1826, 1827); véase también *Memoria de Hacienda, Colombia* (1931: *passim*).

14 *Gaceta de Colombia* (Bogotá, feb. 26, 1826, no. 228, pp. 3-4, y mar. 4, 1827 no. 281, pp. 2-3). Véase también Bushnell (1966: 116).

15 *Gaceta de Colombia* (Bogotá, mayo 13, 1827, no. 291, p. 1) y Restrepo (1942-50, VII: 299).

16 Por ejemplo en los años de 1823 y 1824 en Santa Marta y su provincia, véase Restrepo (1942-50, V: 236-242; VI: 142-148).

dos. En el año 1835-36 los gastos militares alcanzaron todavía el 50,9%, en el de 1840-41 el 44,0% y en el de 1845-46 todavía el 37,9% del presupuesto ordinario de Colombia o Nueva Granada.¹⁷ Además, a diferencia del fisco de las provincias coloniales, la nueva república tenía que subvencionar los gastos del Congreso durante los períodos de sesiones y los del servicio diplomático con sus legaciones y consulados generales en Europa y América.¹⁸

Entre 1821-1830, sobre todo hasta 1825-26, los egresos del gobierno de la Gran Colombia generalmente superaban los ingresos arrojando un déficit enorme. Ni el secretario de Hacienda ni el Congreso disponían de estadísticas uniformes y exactas para calcularlo. Con el fin de cubrir este déficit, el secretario de Hacienda tenía que recurrir, con autorización del Congreso, a empréstitos interiores y exteriores. Por ejemplo, los ingresos totales del año fiscal de 1825-26 ascendieron a 12.156.375 pesos (100%) porque contenían sumas provenientes de empréstitos internos (2,1%) y gran parte de un empréstito exterior (20,1%). En el año fiscal anterior (1824-25) los ingresos totales de 6.196.725 pesos (100%) contenían, de modo similar, rubros por empréstitos internos (8,2%) (Bushnell 1966: 114). Durante y después de la Guerra de la Independencia el gobierno de la Gran Colombia se encontraba en “una situación de bancarrota latente” (Bushnell 1966: 95).

La deuda doméstica del gobierno de la Gran Colombia no constituyó un sistema eficaz que hubiera sido capaz de cubrir los presupuestos deficitarios. Salvo algunos intentos no hubo empréstitos nacionales voluntarios, sino más bien empréstitos forzosos, especialmente en la fase continental de la Guerra de la Independencia después de la victoria de Boyacá.²⁰ La reputación del crédito del gobierno era tan baja que los comerciantes y comerciantes banqueros²⁰ pudientes de Bogotá y los otros centros

17 Leyes del Congreso de Nueva Granada, Bogotá, jun. 20, 1835; mayo 19, 1840, y abr. 27, 1845, *Codificación nacional* (1924-55, V: 523-581; VIII: 577-591; XI: 47-57).

18 Leyes del Congreso (General de Colombia), El Rosario de Cúcuta, oct. 10, 1821; ag. 1, 1823, y abr. 11, 1825, *Codificación nacional* (1924-55, I: 111-115, 252-254; II: 86-87). Véase también las fuentes citadas en las notas 14, 15 y 17, así como Bushnell (1966: 115).

19 Decretos del Congreso General de Colombia, El Rosario de Cúcuta, jul. 4 y oct. 13, 1821, *Codificación nacional* (1924-55, I: 10-12, 124); *Gaceta de Colombia* (Bogotá, 1821-31, nos. 1-566, ed. facsímil, Bogotá 1973-75, índice, voz “empréstitos”).

20 Comerciantes banqueros o *merchant bankers* eran comerciantes acaudalados que, sin dejar el comercio a larga distancia, se especializaban en las finanzas del comercio. Sus negocios eran, aparte del comercio con artículos lucrativos, en primer lugar la aceptación de letras de cambio y la emisión de bonos de empréstitos esta-

comerciales generalmente se negaron o resistieron, lo más que pudieron, a comprar las obligaciones del gobierno. Veían que el déficit del fisco era cada año más incalculable y cada vez más incierta la posibilidad de cancelar los bonos de los empréstitos solicitados. Además, las tasas de interés fijadas eran bastante más bajas que las usuales en el mercado doméstico de capitales. Por estas razones, los escasos intentos del gobierno de recurrir a un empréstito interno voluntario, como el de 300.000 pesos en octubre de 1822 y el de 500.000 pesos en septiembre de 1823, no dieron resultados apreciables, como tampoco lo tuvieron los empréstitos forzosos.²¹

El gobierno grancolombiano encontró otras dos fuentes de crédito interno forzoso que se podrían denominar clásicas dentro de las administraciones descapitalizadas: la primera fue la de confiscar o “prestar” dinero al contado en general para emergencias de la lucha patriótica; estos dineros provenían de instituciones semiestatales como el fondo de reserva legal para el servicio de la deuda nacional o las tesorerías de diezmos.²² La segunda fuente clásica de un gobierno pobre en busca de crédito interno forzoso fue la retención de pagos de sueldos o pensiones; los soldados y los funcionarios del gobierno recibían por parte o por el total de sus sueldos vales u obligaciones correspondientes de la tesorería respectiva.²³ Estas dos posibilidades clásicas de crédito interno forzoso del gobierno se disminuían de por sí de manera natural. Los comerciantes y comerciantes banqueros generalmente no querían aceptar estos vales u obligaciones del gobierno, sino veían la posibilidad de cambiarlos por vales de las aduanas de pronta cancelación. Centenares de comerciantes, comerciantes banqueros y empleados del gobierno, incluyendo al vicepresidente Santander, especulaban con los vales crecientemente devalua-

tales en la bolsa de valores o mercados de menor importancia. Sobre los comerciantes banqueros de Amsterdam y de Londres en los siglos XVIII y XIX, véase Chapman (1984: 1-38).

- 21 Véase *Gaceta de Colombia* (Bogotá, oct. 27, 1822, no. 54, p. 2; sept. 7, 1823, no. 99, p. 1; mar. 23, 1823, no. 75, p. 2; dic. 19, 1824, no. 166, p. 3-4), así como la nota 22 del presente artículo. (Francisco de Paula Santander.) *El Vicepresidente de Colombia da cuenta á la república de su conducta en la negociación, i manejo del empréstito de 1824* (Bogotá 1828, pp. 9-10), PRO, FO 18, vol. 52, fols. 59r.-59v. Véase también Bushnell (1966: 118-120).
- 22 Patrick Campbell al Earl of Dudley, Bogotá, enero 10, 1828, PRO, FO 18, vol. 52, fols. 32r.-36r., y Bushnell (1966: 120).
- 23 Ley del Congreso, Bogotá, mayo 22, 1826, *Codificación nacional* (1924-55, II: 388-399, especialmente 389) y, por ejemplo, *Gaceta de Colombia* (Bogotá, abr. 20, 1823, no. 79, p. 7; mayo 13, 1827, no. 291, p. 1).

dos de las aduanas.²⁴ El secretario de Hacienda José María del Castillo y Rada resumía la situación amargamente en 1823, afirmando que todos los empréstitos internos eran “emprestitos cortisimos” y, en 1826, que la “deuda domestica” sólo “produciría la circulación de valores ficticios; pero no siendo estos valores reales, jamás serán agentes de la producción, ni contribuirán á los progresos de la riqueza” (Castillo y Rada 1952: 10, 33).

La mayor parte de la deuda interna de Colombia tuvo por origen provisiones militares a crédito durante la Guerra de la Independencia, especialmente durante la lucha contra la reconquista española a partir de los años 1815 y 1816. Las autoridades militares de las fuerzas revolucionarias por lo general se aprovisionaron del país comprando a base de crédito, ya fuera con o sin amenaza de fuerza (Bushnell 1966: 121). A causa del aumento de demandas exageradas o falsas contra el tesoro, el Congreso creó en 1821 una Comisión de Liquidación de la Deuda Nacional para que ésta examinara y reconociera o, en caso contrario, rechazara tales demandas.²⁵ Con la ley fundamental el mismo Congreso ya había reconocido las deudas contraídas por los gobiernos revolucionarios en su lucha por la Independencia en las diferentes regiones de la nueva unión.²⁶ Por presión de las élites criollas afectadas, por ejemplo de los clérigos beneficiados por los réditos de censos en favor de obras pías y capellanías, el gobierno tenía que reconocer indirectamente muchas deudas de la administración colonial española y, sobre todo, las contratadas originalmente para la consolidación de vales reales, es decir del primer papel moneda en España.²⁷ A medida que el trabajo de la Comisión de Liquidación progresaba, iba creciendo la deuda nacional. Según un informe del presidente de la comisión, la sola deuda interior reconocida, incluyendo los intereses hasta fines de 1822, ascendía a 257.863 pesos, 1 3/4 reales.²⁸

24 Edward Watts a George Canning, Cartagena, ag. 5, 1826, PRO, FO 18, vol. 32, fols. 233r.-236v., y Dupouy (1966: 217).

25 Decreto del Congreso General de Colombia, El Rosario de Cúcuta, oct. 14, 1821, *Codificación nacional* (1924-55, I: 139); Ley del Congreso, Bogotá, abr. 24, 1826, *Codificación nacional* (1924-55, II: 318-323).

26 Ley Fundamental de la Unión de los Pueblos de Colombia del Congreso General, El Rosario de Cúcuta, jul. 18, 1821, *Gaceta de Colombia* (El Rosario de Cúcuta, sept. 6, 1821, no. 1, pp. 3-4, art. 8).

27 Aunque Santander vetó una ley del Congreso que reconoció las deudas originales por la consolidación de vales reales, en la práctica fiscal el gobierno pagaba “réditos de consolidación”, véase *Gaceta de Colombia* (Bogotá, mar. 23, 1823, no. 75, p. 2, y dic. 19, 1824, no. 166, p. 3). Compárese también Bushnell (1966: 124-126).

28 *Gaceta de Colombia* (Bogotá, enero 26, 1823, no. 67, p. 2).

Según cálculos del ministro plenipotenciario británico, la deuda interna reconocida y por reconocer de la Gran Colombia hasta fines de 1827 llegó a la suma de 12.400.971 pesos, la cual seguía creciendo²⁹ de tal modo que alcanzó a fines del año 1829 la suma de 25.326.019 pesos (Restrepo 1942-50, VIII: 345). El Congreso del Rosario de Cúcuta destinó ciertos fondos o ingresos estatales al servicio de la deuda nacional, es decir al pago de los intereses y amortizaciones de la deuda interna y externa. Especialmente la ley general del 22 de mayo de 1826 enumeró los diferentes tipos de la deuda nacional, y repitió o fijó las tasas correspondientes de interés. Separó una cantidad mayor de ingresos para el servicio de deudas y creó una nueva Comisión llamada de Crédito Nacional para su administración.³⁰ Sin embargo, en la práctica esta imitación legal de un fondo de amortización o *sinking fund* de tipo británico no tuvo éxito. Los ingresos de este fondo reservados para el servicio de la deuda no eran suficientes. Además, contra las prescripciones legales no fueron separados de la administración de la Hacienda sino, de vez en cuando, empleados ilícitamente para cubrir necesidades fiscales corrientes. El propio Bolívar tuvo que mandar a suspender todos los pagos del servicio de la deuda nacional a partir del segundo semestre de 1828, especialmente para mantener el ejército.³¹

En los años 1820-1830, en la Gran Colombia, censos o hipotecas asegurados con bienes raíces contaban con un 5% de interés, tasa muy alta en comparación con la baja rentabilidad de las haciendas después de la larga y ruinoso Guerra de la Independencia (Castillo y Rada 1952: 31). En los años 1840 la tasa de interés común y corriente para créditos comerciales bien garantizados era del 2% (ocasionalmente del 3%) mensuales, es decir de 24% (o 36%) al año.³² La tasa de interés para créditos comerciales podía alcanzar, como en 1831, hasta un 6% mensual o un 72% al año (*Memoria de Hacienda, Colombia* 1831: 6-7). Estas tasas de interés exagera-

29 Patrick Campbell al Earl of Dudley, Bogotá, enero 10, 1828, PRO, FO 18, vol. 52, fols. 32r.-36r.

30 Leyes del Congreso, Bogotá, jul. 28, 1824, y mayo 22, 1826, *Codificación nacional* (1924-55, I: 385-386; II: 388-399).

31 *Memoria de Hacienda, Colombia* (1831: 40); Restrepo (1942-50, VI: 497-498); Patrick Campbell al Earl of Dudley, Bogotá, enero 10, 1828, PRO, FO 18, vol. 52, fols. 32r.-36r.; *Gaceta de Colombia* (Bogotá, mayo 13, 1827, no. 291, p. 2; ag. 12, 1827, no. 304, p. 3, y ag. 19, 1827, no. 305, p. 3); Bushnell (1966: 127-128). Sobre el sistema de la deuda pública en Gran Bretaña, véase Ricardo (1959-65, IV: 107-150).

32 Charles E.K. Kortright a Thomas Baring, Cartagena, mayo 28, 1846, BBA, Ms. 18.321, HC 4.4.3.15-17; véase también Safford (Ms. 1965: 120, 368-376, 391, 470-476).

das no se debían al hecho de que “falta[ba]n capitales en Colombia” como creía el secretario de Hacienda José María del Castillo y Rada (1952: 33). Económicamente reflejaban más bien el grado inferior de seguridad o rentabilidad que un deudor dentro de una economía librecambista ofrecía para inversiones de capital. Las altas tasas de interés reflejaban también la sobrevaluación de la moneda de plata que dañaba la economía nacional, facilitando las importaciones y dificultando las exportaciones. Antes de 1860, el gobierno de la Gran Colombia y posteriormente de la Nueva Granada lamentablemente no logró, salvo excepciones insignificantes, emitir billetes de papel moneda de un tamaño mayor (Rivas Groot 1952: 15-16, 36-37, 220; Safford Ms. 1965: 123-127). Hay que tomar en cuenta que después de la Guerra de la Independencia la Gran Colombia se encontraba, al igual que México, en una fase de descapitalización enorme por la guerra misma y por la huida de capitales a consecuencias de ella, especialmente en el caso de los comerciantes españoles que voluntaria o forzosamente salían del país.³³ Frente a la baja reputación del crédito del gobierno, las altas tasas de interés en el mercado doméstico de capitales, las necesidades de equipar las tropas colombianas en las Guerras de la Independencia en América del Sur, los empréstitos exteriores eran, para los mandatarios apremiados, como Santander y Castillo y Rada, la solución económica y política óptima para equilibrar los presupuestos crónicamente deficitarios (Castillo y Rada 1952: 33, 55; Rivas Groot 1952: 59-60).

II

A partir de 1817 varios agentes venezolanos y neogranadinos, especialmente Luis López Méndez y José María del Real, adquirieron en Inglaterra a crédito expediciones militares completas, así como oficiales y soldados, vestuarios, armas, municiones, víveres, dinero en efectivo y barcos para mandarlos en socorro de los patriotas a Venezuela y a la Nueva Granada.³⁴ Fundaban una deuda externa de la misma manera casual a como

33 Como México, la Gran Colombia decretó la expulsión de los españoles realistas y “desafectos”, aunque con consecuencias menos graves, véase Decreto del Congreso, Bogotá, jul. 4, 1823, *Codificación nacional* (1924-55, I: 199-200). Véase también Bushnell (1966: 42) y Restrepo (1942-50, II: 236-237).

34 ANB, República, Miscelánea de la República, t. 60, fol. 638r.; PRO, FO 18, vol. 39, fols. 182r.-184r., así como Restrepo (1942-50, V: 76-79, 268, 374, 382-384; 1969-70, I: 354) y Ortiz (1969: 55-59).

en estos años crecía la deuda doméstica. Después de las Guerras Napoleónicas, Londres era el principal centro financiero y comercial, e Inglaterra, más adelantada que cualquiera otra nación en el proceso de la primera industrialización, el único país del mundo con un excedente de capital suficiente para exportarlo. Con el propósito de asegurar nuevos mercados para la economía exportadora, la política exterior de Gran Bretaña había observado con simpatía el movimiento de independencia en América Latina. Entre 1820-1822 actuó en París y Londres, como enviado extraordinario y ministro plenipotenciario de la República de Colombia, Francisco Antonio Zea, quien tuvo amplios poderes especiales de su gobierno, incluso para negociar empréstitos.³⁵ Para mejorar en Londres la mala reputación del crédito de su país, Zea se vio obligado en primer lugar a satisfacer las deudas acumuladas. El 30 de marzo de 1821 aceptó generosamente todas las demandas pendientes de los comerciantes ingleses, pagándolos con pagarés (*debentures*) del gobierno colombiano que ascendían a £ 547.783, 12s. Estos pagarés llevaban un interés anual muy alto, de un 10% si se pagaban en Londres (o del 12% pagándolos en Colombia). Esta suma incluía pagarés por £ 66.666, 12s., que Zea firmó para obtener un crédito personal de £ 20.000 destinado a cubrir gastos de su misión diplomática. Incluía, además, pagarés que reemplazaron préstamos anteriores obtenidos por López Méndez y Del Real para sus gastos personales. A fin de pagar los intereses vencidos de los pagarés, Zea consiguió un empréstito de la pequeña casa comercial banquera Herring, Graham y Powles, cuyos socios ya eran los acreedores más importantes de estos pagarés, por la suma nominal de £ 140.000, obteniendo un monto neto de £ 91.000, o sea el 65% del capital nominal (Barriga Villalba 1969: 14-21, 69-77; Restrepo 1942-50, V: 270-271, 384, 388; VI: 84).

Con la misma casa Herring, Graham y Powles, Zea finalmente contrató, el 13 de marzo de 1822 en París, el primer gran empréstito extranjero de

35 Francisco Antonio Zea a Charles Herring, William Graham y John Diston Powles, Bedford, oct. 22, 1822, y éstos a George Canning, Londres, enero 9, 1823, PRO, FO 18, vol. 2, fols. 5r.-7r. y 14r.-14v. Estos poderes especiales despachados por Bolívar su secretario de relaciones exteriores Revenga en Angostura en 1819, parcialmente también en blanco, fueron reducidos por la Constitución de 1821, la cual reservó al Congreso la facultad de contraer deudas sobre el crédito nacional. Los poderes especiales a Zea para negociar empréstitos fueron revocados por una nota del secretario de relaciones exteriores Pedro Gual, nota que oficialmente nunca llegó a sus manos. Véase Restrepo (1942-50, V: 183, 185-187, 268-270; VI: 84-89; 1954, I: 181-183); Zubieta (1924: 274-277); Ortega Ricaurte (1940: 49), y Bierck (1947: 236-238, 313-314).

Colombia. La deuda nominal convenida era de £ 2.000.000 con un interés anual del 6%. Los bonos se vendieron en la bolsa londinense a un precio original de 80% y fueron adquiridos presumiblemente por más de mil inversionistas ingleses. Los intereses deberían pagarse durante 27 años cada seis meses en Londres por los banqueros Barclay, Tritton, Bevan y Cía., presentando los cupones de los bonos. La casa Herring, Graham y Powles dedujo de la deuda nominal una comisión de un 2% y, además, los gastos de emisión, sumas suficientes para los primeros dividendos y amortizaciones incluyendo un 2 1/2 y 1% de comisión respectiva. La casa devolvió a Zea como objeto principal del empréstito la mayor parte de los pagarés u obligaciones que ella misma poseía o había comprado por una fracción de su valor nominal. Por el remanente, Zea recibió para el servicio de su país buques, armas, equipos de guerra y una pequeña suma en moneda española de oro al contado que la casa emisora mandó a La Guaira, ganando por estas remisiones otra comisión. En agosto de 1825, un saldo restante de este empréstito equivalente a £ 20.000, además de los intereses sobre esta cantidad del 4% al año, fue entregado al ministro plenipotenciario de Colombia en Londres. Para inversiones productivas le quedó al gobierno colombiano tan sólo este sobrante reducido. Como seguridad para los intereses y amortizaciones se hipotecaron las rentas principales del gobierno: todos los derechos de importación y exportación, así como los ingresos provenientes de las minas de oro y plata, los de las salinas, y los del monopolio del tabaco.³⁶ Al contratar el empréstito con un diplomático, científico y literato de poca experiencia financiera, unos comerciantes banqueros de poco capital como Herring, Graham y Powles aparentemente querían hacer ganancias rápidas y por las deducciones anticipadas no del todo correctas.

El gobierno colombiano bajo Santander declaró nulo el gravoso empréstito de Zea, calificándolo de abuso escandaloso porque, según su interpretación, no llevaba la autorización competente. El Congreso, que vio violada su competencia constitucional de autorizar negociaciones de empréstitos, también lo desaprobó, reconociendo al mismo tiempo los servicios efectivos de los acreedores del país. Sin embargo, tres años más tarde, el mismo Congreso tuvo que reconocer humildemente el emprés-

36 Copia del contrato entre Francisco Antonio Zea y Charles Herring, William Graham y John Diston Powles, París, mar. 13, 1822, ANB, República, Miscelánea General, t. 66, fols. 356r.-357v.; Charles Herring, William Graham y John Diston Powles a George Canning, Londres, enero 9, 1823, PRO, FO 18, vol. 2, fols. 5r.-7r.; Restrepo (1942-50, VI: 84-89); Barriga Villalba (1969: 21-42, 79-83); *Gaceta de Colombia* (Bogotá, dic. 22, 1822, no. 62, p. 1).

tito de Zea como parte integrante de la deuda nacional para mantener el crédito público en el extranjero.³⁷

Francisco Antonio Zea logró interesar en 1821 a la casa comercial banquera Baring Brothers y Cía. de Londres para que proporcionara un empréstito a su gobierno con la garantía de explotar minas colombianas. Baring Brothers mandó en 1821 al Dr. Justus Erick Bollmann, un médico, químico y empresario de origen alemán, a Colombia para negociar un empréstito con el gobierno y para investigar los recursos minerales del país. Conforme a una autorización oficial del Congreso, Santander y Gual, por parte del gobierno colombiano, y Bollmann, como representante de Baring Brothers, firmaron el 12 de octubre de 1821 en El Rosario de Cúcuta un convenio sobre un empréstito de 2.000.000 de pesos con un interés del 8% anual. Esta suma debería ser pagada por Baring Brothers en Londres o en Jamaica, recibiendo obligaciones equivalentes del gobierno colombiano, en efectivo y en parte con los pagarés de £ 66.666, 12s. que Zea había emitido para obtener un crédito personal. Suponiendo un valor de mercado de estos pagarés del 30%, la posibilidad de devolverlos representó una ganancia para la casa Baring de un 11,7% de los 2.000.000 de pesos. Los intereses del empréstito deberían ser pagados del producto neto de las salinas de Zipaquirá, que eran las más productivas del país. El gobierno prometió arrendarlas por 20 años a un agente de Baring Brothers. El convenio que debía cobrar vigencia por las firmas de los señores Baring el 12 de marzo de 1822 en Londres, no fue firmado por ellos.³⁸

Aunque Bollmann murió en Kingston, Jamaica, durante su viaje de regreso, el convenio y otros papeles suyos con toda probabilidad llegaron a tiempo a manos de Baring Brothers. Parece que Bushnell, Bierck y Zubieta al sostener lo contrario, se equivocan (Bushnell 1966: 137-138; Bierck: 1947: 239-240; Zubieta 1924: 381). Baring Brothers no firmaron el convenio presumiblemente porque vieron que su empréstito corría un riesgo mayor por la nueva deuda colombiana contraída en forma del

37 Decreto del vicepresidente Francisco de Paula Santander, Bogotá, jun. 1, 1822, *Gaceta de Colombia* (Bogotá, jul. 7, 1822, no. 38, p. 1); Leyes del Congreso, Bogotá, jul. 7, 1823, y mayo 22, 1826, *Codificación nacional* (1924-55, I: 203-205; II: 388-399); Bierck (1947: 414-424); Restrepo (1942-50, VI: 91-93, 199-200), y Zubieta (1924: 330-332).

38 Convenio entre el gobierno colombiano y la casa Baring Brothers y Cía., firmado por Francisco de Paula Santander, Pedro Gual y Erick Bollmann, El Rosario de Cúcuta, oct. 12, 1821, BBA, Ms. 18.321, HC 4.4.1A.2; Decreto del Congreso General de Colombia, El Rosario de Cúcuta, oct. 13, 1821, *Codificación nacional* (1924-55, I: 124); Barriga Villalba (1969: 55-59, 85-89); Redlich (1944: 64-65); Kapp (1880), y Chaldecott (1983: 88-89).

empréstito Zea, emitido el 13 de marzo de 1822. La segunda razón seguramente era que Bollmann había firmado un contrato entre el gobierno colombiano, representado por Santander y Gual, y su persona, prometiendo enviar por su cuenta y riesgo 30.000 fusiles ingleses nuevos, inclusive municiones, a puertos colombianos. El importe de estas armas debía ser pagado por el empréstito de Baring Brothers. Este negocio particular de un representante suyo habría dañado gravemente los propios intereses comerciales de los Baring como comerciantes banqueros.³⁹

Si se compara el no realizado empréstito Baring con el lamentablemente realizado empréstito Zea, el primero se destaca por lo que le falta al segundo: la autorización debida del Congreso, un convenio explícito propuesto por parte de una casa comercial banquera de gran capital propio y mucha experiencia profesional, un empréstito pequeño a elevado interés anual, en concordancia con la mala reputación crediticia del deudor, la garantía de los dividendos a largo plazo por el producto neto de las salinas del monopolio de la sal arrendadas por un agente propio y, finalmente, una comisión moderada.

Requiriendo urgentemente armas y dinero en efectivo el gobierno de Colombia, después de no haber obtenido el empréstito de la casa Baring logró contratar en abril de 1824 a base de una ley previa del Congreso,⁴⁰ un empréstito nuevo con la pequeña casa comercial banquera londinense B. A. Goldschmidt y Cía. Como primer paso, el ministro plenipotenciario Manuel José Hurtado tuvo que concertar un convenio con la casa emisora del empréstito Zea, reconociendo todas las transacciones hechas por aquél (Olarte Camacho 1914: 67-68; Bushnell 1966: 138; Zubieta 1924: 464-466).

El nuevo empréstito contratado por dos agentes del gobierno, los comerciantes bogotanos Manuel Antonio Arrubla y Francisco Montoya, con la casa Goldschmidt llevaba una deuda nominal de £ 4.750.000 a un interés anual del 6%. Como seguridad para los intereses y amortizaciones de este empréstito fueron hipotecadas todas las rentas del gobierno, especialmente las del monopolio del tabaco. El precio contratado a que se comenzaron a vender los bonos en la Bolsa de Valores de Londres fue del 85%. Los intereses y las amortizaciones habían de pagarse para el tiempo de 30 años cada seis meses por la misma casa londinense, ganando ésta

39 Contrato entre Erick Bollmann y el gobierno colombiano, firmado por Erick Bollmann, Santander y Gual, El Rosario de Cúcuta, oct. 13, 1821, BBA, Ms. 18.321, HC 4.4.1A.4; el contrato había de tener vigencia sólo bajo la condición de que la casa Baring Brothers y Cía. firmara el convenio sobre el empréstito.

40 Ley del Congreso, Bogotá, jul. 7, 1823, *Codificación nacional* (1924-55, I: 206-207).

por tales servicios una comisión del 2%. De la deuda nominal se dedujeron, después del descuento fijo de un 15%, los gastos de la emisión, una comisión para la casa Goldschmidt, otra para Hurtado, pese a ser ministro plenipotenciario (un poco más de £ 53.000), otra para los gastos de los agentes Arrubla y Montoya (£ 20. 137 cada uno) y finalmente, los intereses y las amortizaciones para los dos primeros años. Cuánto le quedó en efectivo al gobierno de Colombia no se puede averiguar exactamente a causa del caos estadístico, pero con toda seguridad fue bastante más que la mitad de la deuda nominal.⁴¹ A despecho de la crítica acerca de la oposición colombiana, el Congreso no tuvo más que ratificar las condiciones contratadas para el empréstito.⁴² No obstante la bancarrota latente del deudor, éstas eran bastante favorables, gracias a la imprudencia de la pequeña casa Goldschmidt, a la abundancia de capitales y a la manía especulativa, especialmente con valores latinoamericanos, que reinaba en la Gran Bretaña de estos años.⁴³

La mayor parte del dinero realmente recibido por el empréstito fue empleado para armas y otros gastos militares corrientes, inclusive nuevas tropas para Bolívar y Valero en el Perú, así como para gastos militares anteriores. En este último caso eran destinados a la cancelación de muchísimas deudas, especialmente las contraídas con comerciantes extranjeros, reconocidas como parte de la deuda interna. En ambas transacciones reinaba el compadrazgo, favoreciendo a amigos de Santander y miembros del Congreso. Una de las personas más beneficiadas fue el colombiano-alemán Juan Bernardo Elbers, comerciante, empresario y amigo íntimo de Santander y, en buenas cuentas, proveedor general de las fuerzas armadas de la Gran Colombia.⁴⁴ Otra parte del empréstito se empleó para gastos corrientes tales como sueldos e intereses de la deuda interna. Una parte pequeña (sólo cerca de 1.000.000 de pesos), mucho más pequeña que lo

41 Copia del contrato entre Manuel Antonio Arrubla y Francisco Montoya como apoderados del gobierno de Colombia y B. A. Goldschmidt y Cía., Hamburgo, mayo 15, 1824, ANB, República, Ministerio de Hacienda, t. 282, fols. 130r.-132r.; Exposición (1825: 27-38), así como Bushnell (1966: 138-139, 142).

42 Leyes del Congreso, Bogotá, mayo 4, 1825, y mayo 2, 1826, *Codificación nacional* (1924-55, II: 116-117, 346-347). Véase también el libelo impreso *Exposición que al respetable público de Colombia, hace la Comisión de Hacienda de la Honorable Cámara de Representantes, Sobre el empréstito Colombiano de 1824*, Bogotá 1825, existe un ejemplar en PRO, FO 18, vol. 19, fols. 218r.-240r.

43 Patrick Campbell al Earl of Dudley, Bogotá, enero 30, 1828, PRO, FO 18, vol. 52, fols. 46r.-53v.

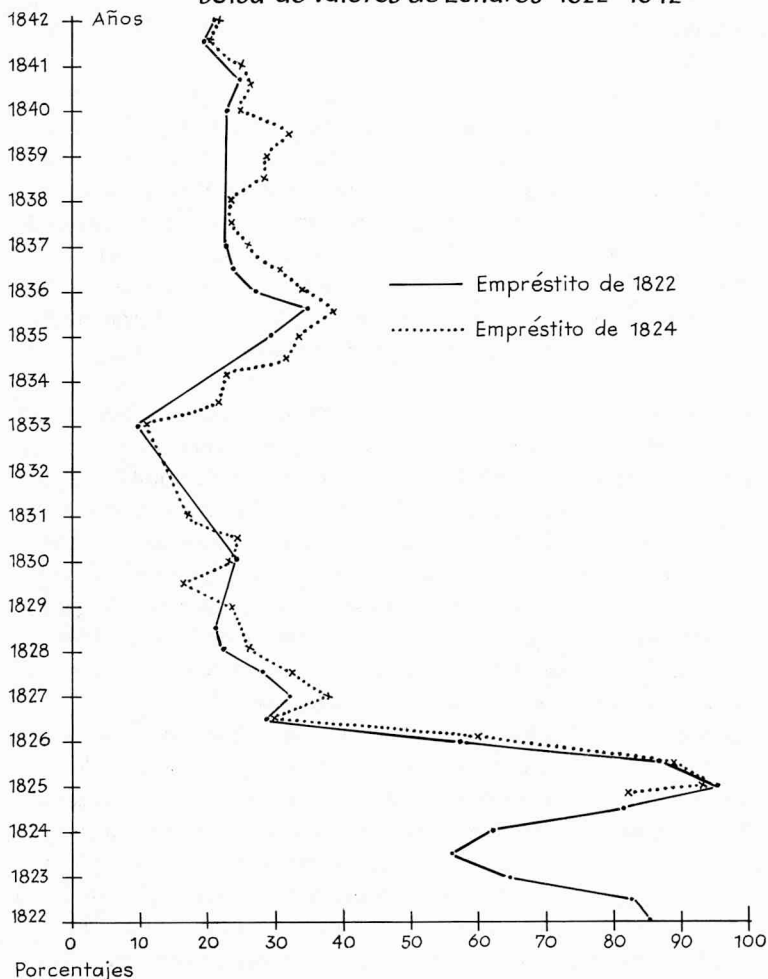
44 Carta citada en la nota 43 del presente artículo; Patrick Campbell a Joseph Planta, Cartagena, jul. 30, 1824, PRO, FO 18, vol. 3, fols. 91r.-94v., así como Castillo y Rada (1826); Documentos (1826: 9-17), y Bushnell (1966: 142-146).

legalmente dispuesto, fue destinada por el gobierno al fomento del monopolio del tabaco, al de las casas de moneda y al de la agricultura, proporcionando en este caso créditos a los grandes agricultores. El resultado de estas medidas de fomento fue mínimo o nulo (Bushnell 1966: 109-111, 142-143; Galindo 1874: cuadro 14; Rivas Groot 1952: 56-57). Durante la crisis financiera y económica europea de 1825-26, la casa Goldschmidt y Compañía tuvo que declararse en quiebra, con lo cual el gobierno de Colombia perdió £350.000, destinadas a los dividendos de julio de 1826.⁴⁵ Para cubrir parte de estos dividendos, el ministro plenipotenciario mexicano Vicente Rocafuerte prestó a Colombia £ 63.000 (Rodríguez O. 1969: 498-515; Ramírez Cabañas 1930: 5-23). Pero a partir de julio de 1826, y por muchos años, no se pagaron los dividendos ni tampoco las amortizaciones de los dos empréstitos colombianos en Londres (véase Gráfico 2). Los meros intereses anuales, sin las comisiones para las letras de cambio y el pago de los dividendos, ascendían a 2.025.000 pesos, o sea al 21,4% de los ingresos reales de 1825-26. La fundación del Crédito Nacional para la deuda interna y externa, y la consignación de ingresos para su servicio, a imitación de un fondo de amortización de tipo británico, no llegó a funcionar debidamente ni produjo ingresos suficientes. Las ilusiones económicas de un Castillo y Rada, quien como secretario de Hacienda todavía en febrero de 1826 sermoneó al Congreso que “un pueblo rico produce abundantemente para satisfacer las necesidades del estado”, así como las de Santander, los principales responsables del segundo empréstito extranjero, resultaron sumamente perjudiciales para el país. Patrick Campbell, diplomático inglés en Bogotá, y varios críticos de la oposición, en cambio, eran de opinión que el segundo empréstito extranjero no había sido necesario.⁴⁶ Los altos oficiales del ejército y su líder Simón Bolívar eran de la misma opinión. Para ellos y, en especial, para Bolívar el déficit presupuestario y la nueva deuda pública, tanto la interna como la externa, fueron las causas más importantes de la decadencia de la nación. “Los mismos” escribió él, “que durante la lucha se contentaron con su pobreza y que no adeudaban al Extranjero [...], para mantener la paz han tenido que cargarse de deudas vergonzosas por sus consecuencias” (Guerra 1978, I: 247). Desde las preparaciones de la Convención de Ocaña en 1827-28 la deuda externa contribuía, entre otras razones, a dividir políticamente la nación en dos

45 Relación de José María del Castillo y Rada al gobierno, Bogotá, mayo 15, 1826, PRO, FO 18, vol. 26, fol. 386v.; *Documentos* (1826: 10).

46 Castillo y Rada (1952: 33); Rivas Groot (1952: 59-60); Patrick Campbell al Earl of Dudley, Bogotá, enero 10, 1828, PRO, FO 18, vol. 52, fols. 46r.-53v.

Gráfico 2 Cotización de los bonos colombianos en la Bolsa de Valores de Londres 1822-1842



Fuente: Course of the Exchange (Londres), 1822-1842. Las cotizaciones son de mediados (15-18) de enero y mediados (15-18) de julio de cada año.

facciones: bolivaristas y santanderistas. No logrando una mayoría en Ocaña, Bolívar se vio forzado a otorgarse facultades extraordinarias o dictatoriales para sanear la Hacienda pública (Guerra 1978, I: 237-256; Bushnell 1983: 65-68, 84-85).

El Gobierno de Colombia parecía como drogado, viviendo de ingresos por deuda y dejando de lado el principio económico de que también la Hacienda pública debe reducir sus necesidades potencialmente ilimitadas frente a los recursos siempre limitados. Planes para otros empréstitos colombianos en el extranjero, como el de Juan Bernardo Elbers a partir de mayo de 1826 (Bushnell 1966: 146), acabaron en sí mismos. Ni el gobierno de Nueva Granada, ni el de Venezuela, y menos aún el del Ecuador lograron mejorar su reputación como deudores para obtener nuevos empréstitos exteriores hasta los años 1860 (*Annual Report* 1875, vol. 2. 1874: 49-75).

¿Por qué entonces los comerciantes banqueros ingleses prestaron tanto dinero a gobiernos deficitarios de países pobres como el de la Gran Colombia? Durante los años 1820 no sólo los propios colombianos, sino también los ingleses residentes en Colombia estaban convencidos de los recursos y mercados ilimitados del país. En un informe de 1828 el ministro plenipotenciario británico afirmó que al país sólo le faltaban pocas cosas como “hacer que las leyes sean respetadas” y una “organización adecuada” para que prospere.⁴⁷ Sólo a partir de los años 1840 se encuentran opiniones inglesas realmente pesimistas sobre el desarrollo económico, social y político de la Nueva Granada.⁴⁸

El conocimiento de que Nueva Granada entre 1781-1820 era el mayor productor nacional de oro en el mundo, al igual que México el de plata (Soetbeer 1879: 110-111), significó una buena reputación para el crédito del gobierno del país en el extranjero. Las tesorerías europeas, en primer lugar la británica, necesitaban cantidades siempre mayores de oro y plata para asegurar sus sistemas monetarios expansivos en el proceso de la industrialización. Por esta razón, la importación de oro y plata a Europa parecía prometer ganancias seguras. La casa comercial banquera y compañía naviera B.A. Goldschmidt había alquilado del gobierno de Colombia las minas de oro de la Vega de Supia y Marmato en la provincia de Popayán y adquirido otras minas en la provincia de Antioquia. Esta empresa, sin embargo, tuvo escaso éxito y fue de corta duración, mante-

47 Patrick Campbell al Earl of Dudley, Bogotá, enero 10, 1828, PRO, FO 18, vol. 52, fols. 32r.-36r.

48 Charles E.K. Kortright a Thomas Baring, Cartagena, mayo 28, 1846, BBA, Ms. 18.321, HC 4.4.3.15-17.

niéndose sólo hasta poco después de la quiebra de la casa matriz en Londres.⁴⁹ La casa comercial banquera y compañía colonizadora Herring, Graham y Powles había alquilado del gobierno colombiano las minas de Plata de San Juan y El Cristo de Lajas en la provincia de Mariquita.⁵⁰ John Diston Powles, de la misma casa Herring, Graham y Powles (Londres), al mismo tiempo de la casa Powles, Hurry y Cía., después Powles, Illingworth y Cía. (Bogotá), así como de Powles y Cía. (Caracas y La Guaira), era un comerciante con muchos intereses en Colombia y Venezuela, especialmente en la minería, la banca, la agricultura, la colonización y la prensa. Figuraba como uno de los directores de la Colombian Mining Association, de la Colombian Agricultural Association, de la New Grenada Mining Company, de la Mariquita and New Grenada Mining Company, de la Magdalena Steam Navigation y de otras empresas latinoamericanas de accionistas, todas con sede en Londres. Pero estas empresas por su poca experiencia y por las dificultades que se les presentaron perdieron la totalidad o gran parte de sus inversiones. Figuraba también como agente, y después presidente, del Committee of Spanish American Bondholders. William Graham, de la casa mencionada Herring, Graham y Powles, era, de la misma manera, uno de los tres directores fundadores de la Colombian Mining Association.⁵¹ Los comerciantes banqueros más respetados, por ser los más pudientes de Londres, como Baring Brothers y Rothschild, aun teniendo la posibilidad, no se atrevieron a invertir en mercados riesgosos como el de la Gran Colombia.⁵² Hasta los años 1860, el

49 Edward Watts a John Bidwell, Cartagena, ag. 31, 1826, PRO, FO 18, vol. 32, fols. 261r.-264r.; James Henderson a George Canning, Bogotá, apr. 12, 1827, PRO, FO 18, vol. 43, fols. 113r.-304v., especialmente fols. 198v. y 237v.-238r.; relación de José María del Castillo y Rada al gobierno, Bogotá, mayo 15, 1826, PRO, FO 18, vol. 26, fol. 388r.; contrato de arrendamiento entre J.M. del Castillo y Rada y la casa B.A. Goldschmidt, Bogotá, abr. 18, 1825, *Gaceta de Colombia* (Bogotá, jul. 31, 1825, y sept. 16, 1827, no. 198, p.1, y no. 309, pp. 3-4); también *Gaceta de Colombia* (Bogotá, sept. 30, 1827, no. 311, p. 4).

50 Contrato de arrendamiento entre J.M. Castillo y Rada y la casa Herring, Graham y Powles, Bogotá, dic. 24, 1823, *Gaceta de Colombia* (Bogotá, enero 23, 1825, no. 171, p. 2); véase también *Gaceta de Colombia* (Bogotá, jun. 5, 1825, no. 190, pp. 1-2).

51 Libelo impreso de Christ(ophe)r Richardson, *Consideration of the Claims of Mr. Spencer Herapath (the Ally of our Ex-Chairman, Mr. John Diston Powles) to the Vacant Directorship of the Mariquita and New Granada Mining Company*, Londres 1862, p. 18, PRO, FO 25, vol. 51, fol. 245v.; carta a John Backhouse, Londres, mayo 1, 1828, PRO, FO 18, vol. 62, fols. 206r.-219v.; ANB, República, Miscelánea General, t. 62, fols. 788r.-788v.; Dupouy (1966: índice); *Gaceta de Colombia* (Bogotá, índice bajo John Diston Powles); Safford (Ms. 1965: 146, 195, 199-202, 218-219, 226-227; 1977: 40-41 y 48-50).

52 La casa Rothschild se negó en 1826 a actuar de agente del gobierno de Colombia

servicio diplomático de Gran Bretaña favorecía con todos los medios disponibles los negocios de sus paisanos en Colombia, pero jamás amenazó con intervenir militarmente en pro de ellos.⁵³

III

La historia de los empréstitos de 1822 y 1824, es decir la posibilidad de pagar los intereses de las deudas antiguas convirtiéndolas en nuevas obligaciones o bonos de empréstito, se repetiría después de la disolución de la Gran Colombia (1830) en las tres repúblicas sucesoras por más de un siglo. Un convenio de 1834-38 entre los gobiernos de Nueva Granada, Venezuela y Ecuador dividió la deuda externa e interna, incluyendo los intereses vencidos según el volumen de la población, repartiendo un 50% para el primero, un 28,5% para el segundo y un 21,5% para el tercero. La deuda externa original de £ 6.750.000, reducida por amortizaciones forzosas de 1824 a £ 6.625.950 se repartió en:⁵⁴

£ 3.312.975 para Nueva Granada (50%),
 £ 1.888.395,15s. para Venezuela (28,5%) y
 £ 1.424.579,5s. para el Ecuador (21,5%).

A base de convenios, que repetían estas cifras, entre representantes de los *bondholders* y los gobiernos de la Nueva Granada (1845), de Venezuela (1840) y del Ecuador (1855) se cambiaron en Londres los bonos antiguos de la Gran Colombia por otros que llevaban los símbolos nacionales de los nuevos Estados soberanos. Como no se habían pagado intereses a partir de julio de 1826, la deuda exterior original de cada república seguía creciendo (*Annual Report* 1875, vol. 2. 1874: 49-75). El gobierno de la Nueva Granada tuvo que capitalizar los intereses vencidos, convirtiéndolos, al igual que los bonos de los empréstitos vencidos, en bonos de nuevos empréstitos. De esta forma el gobierno de Nueva Granada o Colombia acordó conversiones con los *bondholders* en 1845, 1860, 1873-74, 1896 y 1905-06. En estas conversiones el gobierno colombiano alcanzó de los tenedores de bonos reducciones en las tasas de interés y, varias veces también, reducciones o donaciones importantes en el capital nominal

en Londres, como Hurtado comunicó en 1826 a su gobierno, PRO, FO 18, vol. 26, fol. 395r.-395v.

53 PRO, FO 18, vols. 1-81, especialmente Joseph Planta a Herring y Cía., Londres, oct., 1823, vol. 2, fols. 269r.-273v.

54 Decreto del secretario de relaciones exteriores publicando la convención de 1834 y 1838, Bogotá, feb. 7, 1838, BNB, Fondo Anselmo Pineda, no. 470 (272-273); Orlarte Camacho (1914, I: 79-100), y *Annual Report* (1924, vol. 50.1923: 91).

endeudado. En las conversiones de 1860 y 1873-74 el gobierno intentó cambiar una parte de los bonos de la deuda externa por títulos de propiedad de terrenos baldíos. Sin embargo, los tenedores de bonos generalmente se negaban a aceptar este tipo de títulos. Las conversiones frecuentes fueron necesarias a causa de las tantas interrupciones en el pago de los intereses y amortizaciones por falta de recursos, por tensiones políticas o guerras civiles. Gracias a la incorporación creciente de los sectores exportadores de Colombia en los mercados internacionales, el peso económico de la deuda exterior decreció, de modo que en 1906 el gobierno alcanzó un primer gran empréstito exterior con capital nuevo.⁵⁵ El gobierno de Colombia finalmente amortizó los saldos pasivos correspondientes a los empréstitos originales de 1822 y 1824 en el año de 1931 (*Annual Report* 1931, vol. 57.1930: 134-135).

De manera similar, el gobierno de Venezuela tuvo que contratar con los *bondholders* conversiones para cambiar tanto los intereses como los bonos vencidos en bonos de nuevos empréstitos en 1840, 1859, 1880-81, 1896 y 1905. En estas conversiones el gobierno venezolano pudo reducir las tasas de interés, así como el valor nominal de la deuda externa. Habiendo incorporado crecientemente los sectores exportadores en los mercados internacionales, el gobierno venezolano, al igual que el de Colombia, logró un primer gran empréstito exterior con capital nuevo en 1896.⁵⁶ Las últimas amortizaciones de los restos de la deuda externa heredada de los años 1822 y 1824 las liquidó en el año 1938 (*Memoria de Hacienda, Venezuela* 1939: CCXCIII-CCXCIV 603-605; *Annual Report* 1934, vol. 60.1933: 504-506).

Después de haber reconocido su herencia de la deuda exterior original, también el gobierno del Ecuador tuvo que contratar con los representantes de los tenedores de bonos conversiones en 1854-55, 1890, 1895, 1897-98 y 1908. Cambiando en estas conversiones intereses y bonos vencidos en bonos de empréstitos nuevos, el gobierno consiguió reducciones o donaciones importantes en el valor nominal de la deuda externa, reducciones en las tasas de interés y, además, que los tenedores de bonos

55 Olarte Camacho (1914,I: 101-203); Holguín (1908: 15-103); *Prontuario* (1926: 45-51), y *Annual Report* (1891-1907, vols. 18.1890-33.1906: caps. Colombia). Dejo de lado como insignificante un pequeño empréstito nuevo que el gobierno colombiano obtuvo en 1863 en Londres después de una guerra civil.

56 *Memoria de Estadística, Venezuela* (1873: 258-282); Pimentel y Roth (1974: 150-247); *Annual Report* (1878-1907, vols. 5.1877-33.1906: caps. Venezuela); Berglund (1985: 282-284). Considero como excepciones los dos empréstitos que los gobiernos venezolanos lograron contratar en Londres durante y después de la guerra civil de 1859-63.

recibiesen títulos de tierras baldías tropicales como amortizaciones. Junto con la conversión de 1897-98 consiguió un primer empréstito exterior con capital nuevo para la construcción del ferrocarril de Guayaquil a Quito.⁵⁷ El gobierno ecuatoriano amortizó los saldos pasivos de la herencia de los dos empréstitos grancolombianos de 1822 y 1824 hasta diciembre de 1980 (*Annual Report* 1979-81, vols. 105-108. 1978-1981: caps. Ecuador). Parece que ni Zea, ni Santander, ni Castillo y Rada se imaginaron cuántas generaciones iban a cargar con el servicio de los dos primeros empréstitos exteriores de la Gran Colombia.

Declararse en mora era un arma fuerte a disposición de gobiernos con escasos recursos frente al endeudamiento externo. Los políticos responsables esperaban lograr de los acreedores mediante este paso en la pugna financiera una rebaja en el valor del capital adeudado o en la tasa de los intereses en la conversión próxima, ahorrando de este modo amortizaciones. Porque, si hubiesen sido atendidas regularmente tanto la deuda externa como la interna, al parecer políticamente mucho más importante, habría sido bloqueada gran parte, hasta más de la mitad, del presupuesto del gobierno central. Por el gravamen de la deuda los gobiernos disponían en los primeros decenios después de la independencia de pocos recursos, por no decir de ningunos, para destinarlos al fomento de sus economías nacionales. Dado que los ingresos netos de los empréstitos de 1822 y 1824 tampoco se emplearon para inversiones productivas, o sólo en parte y con ningún éxito visible, la deuda externa original de la Gran Colombia y de las repúblicas sucesoras constituyó una barrera seria para el desarrollo económico.

Para interpretar el origen de la deuda externa de la Gran Colombia no me parecen apropiadas las teorías de la dependencia o del *informal imperialism*. Más bien ayuda a la comprensión considerar las divergencias de desarrollo a un mismo tiempo entre una sociedad ya en pleno proceso de industrialización como la inglesa y una sociedad postcolonial y preindustrial como la de la Gran Colombia. Por un lado había una economía con un excedente de capitales, disponibles para la exportación, por el otro una economía sumamente descapitalizada; además, por una parte una mentalidad de ahorro puritana que temía deudas, por la otra, recordando las actitudes y los argumentos de Zea, Santander y Castillo y Rada, una mentalidad aristocrática de tipo Antiguo Régimen frente al ahorro y al crédito que, así parece, no vislumbraba su importancia económica.

57 *Memoria de Hacienda, Ecuador* (1912: CXLVIII-CLXIV); Terán (1981: 106-269, 319-485); Flores Jijón (1979: 46-260); *Annual Report* (1891-1910, vols. 18.1890-36.1909: caps. Ecuador); Rodríguez (1985: 73-75, 106-113).