



LA ECONOMIA POLITICA DEL CAFE COLOMBIANO EN LOS AÑOS TREINTA: EL EJERCICIO DEL PODER PUBLICO Y LA DEFENSA DE LOS INTERESES PRIVADOS

Robert Bates

19855

La industria colombiana del café plantea un problema interesante. Su estructura industrial se asemeja mucho más a las estructuras de tipo campesino de Africa que a la estructura de tipo industrial de Sab Paulo. Sin embargo, en la época de su conformación, en los años veinte y treinta, la industria resultó ser muy poderosa. Como se mostrará en este artículo, en los debates sobre diversos temas vitales para la industria, los pequeños propietarios colombianos se enfrentaron al gobierno y triunfaron. 1)

Este artículo examina una serie de enfrentamientos -sobre la tasa de cambio, la tributación y la política de exportaciones- y plantea este interrogante: ¿de dónde provenía el poder de la industria?

LA SOBREVALUACIÓN DE LA MONEDA

Igual que su contraparte brasileña, los productores colombianos de café presionaron a sus gobiernos para que depreciaran la moneda nacional. En Brasil, el impulso provino del impacto de los esquemas de valorización: el creciente flujo de dólares fue tan grande que sólo la intervención del gobierno podía contrarrestar la apreciación resultante del milréis. En Colombia, el impulso de estos esfuerzos tuvo un origen diferente: la Gran Depresión. La

depresión desencadenó fuerzas que llevaron a que los exportadores exigieran y el gobierno se negara a depreciar la moneda. Aunque conformaban una asociación de campesinos en vez de una elite agraria, los cultivadores colombianos de café, igual que su contraparte brasileña, derrotaron al gobierno en este conflicto. Este triunfo nos lleva a preguntar: ¿Por qué eran tan poderosos los pequeños propietarios colombianos?

Durante la depresión, los precios del café cayeron en una magnitud no inferior a los precios de otras materias primas (véase la gráfica 1). Los exportadores de café exigieron entonces una depreciación de la moneda nacional para que la caída de los precios internos en moneda local fuera, así, menor que la caída de los precios en dólares. Sin em-



bargo, el gobierno se opuso a esta exigencia. Colombia estaba endeudada con los bancos extranjeros, debía pagar esta deuda en monedas extranjeras y una depreciación de la moneda nacional aumentaría los costos fiscales ocasionados por el pago a sus acreedores extranjeros.¹

Cuando las naciones industriales abandonaron el patrón oro, el gobierno colombiano abandonó la libre convertibilidad del peso, impuso controles de cambios y estableció un nivel para la tasa de cambio que significaba una sobrevaluación de la moneda, el cual hacía posible la compra de divisas extranjeras en términos favorables. Por estipulaciones legales, todas las divisas extranjeras debían ser vendidas al gobierno; pero todos los exportadores, incluidos los que exportaban café, ahora recibían menos pesos de los que podían conseguir en el mercado abierto.

Por consiguiente, la cuestión de la tasa de cambio llevó a un enfrentamiento entre los cafeteros y el gobierno. En respuesta a las medidas adoptadas por el gobierno, la Federación Nacional de Cafeteros llevó a cabo una vigorosa campaña encaminada a lograr una devaluación de la moneda nacional. En palabras de uno de sus funcionarios: "la fijación artificial de la tasa de cambio implica una expropiación del trabajo de los productores de café..."² Y en palabras de otro, el señor Salazar, uno de los representantes departamentales:

La Federación Nacional de Cafeteros, como entidad que representa a la industria cafetera nacional en esta materia, debe encontrar los medios para defender la libertad a que tiene derecho: vender divisas extranjeras al precio que se obtienen en el mercado libre, no al menor precio que se ha impuesto por la fuerza. Los cafeteros no deberían aceptar ninguna propuesta que signifique aceptar la expropiación del producto de nuestro trabajo.³

Con el propósito de transmitir estas opiniones, la Federación de Cafeteros conformó varias delegaciones para que hicieran gestiones ante todas las ramas importantes del gobierno: el Ministerio de Hacienda, la Cámara de Representantes y la Presidencia de la República. Estas delegaciones

también debían reunirse con la prensa y con los líderes de los partidos políticos para difundir sus peticiones.

El gobierno devaluó el peso en marzo de 1932, pero solamente un 10 por ciento, y lo devaluó nuevamente en marzo de 1933. Bajo la continua presión de la Federación Nacional de Cafeteros, hubo una nueva devaluación en septiembre siguiente y, de nuevo, otra a finales del año. A fines de 1934, la tasa de cambio oficial se había aproximado a la tasa del mercado, llevando una vez más a la libre convertibilidad del peso colombiano. Desde el punto de vista de los productores de café, el resultado fue una estabilización de sus ingresos provenientes de las exportaciones. Manizales es la capital de Caldas, el centro de la región de pequeños productores y la fuente de la mayor parte de las exportaciones cafeteras de Colombia. Como se observa en la tabla 1, el precio en los Estados Unidos del café exportado desde Manizales cayó en cerca del 60 por ciento entre 1918 y 1938, mientras que el ajuste de la tasa de cambio prácticamente impidió que se redujera el precio interno (es decir, en pesos) del café

Tabla N.º 1

**CAFÉ DE MANIZALES VARIACIONES
EN LOS PRECIOS INTERNO Y EXTERNO
Y TASA NOMINAL DE CAMBIO
1938 = 100**

Año	Índice de precios en dólares norteamericanos	Índice de la tasa de cambio	Índice de precios internacionales en pesos colombianos
1928	248.2	57.9	103.3
1929	207.3	57.9	83.9
1930	156.4	57.9	67.8
1931	141.8	57.9	77.4
1932	103.6	58.7	64.6
1933	95.5	69.6	67.8
1934	124.5	90.9	116.1
1935	93.6	99.7	93.6

Fuente: Mariano Arango, *El Café en Colombia, 1930-1938* (Bogotá: Carlos Valencia Editores, 1982) Tabla 1.2, p. 119.

¹Para una discusión informativa, véanse las contribuciones que aparecen en Barry Eichengreen y Peter H. Lindert, eds. *The International Debt Crisis in Historical Perspective* (Cambridge: The MIT Press, 1991). La mejor discusión se encuentra en José Antonio Ocampo y Santiago Montenegro, *Crisis Mundial, Protección e Industrialización* (Bogotá: CEREC, 1984).

²Conferencia de Delegados de los Comités Departamentales reunida en Bogotá en el mes de febrero de 1932. *Actas, Acuerdos y Resoluciones, 1932*, p. 2.

³Ibid., p. 2. Ver también los debates en Federación Nacional de Cafeteros, *El Sexto Congreso Nacional de Cafeteros Reunido en la Ciudad de Pasto en Junio de 1934* y Federación Nacional de Cafeteros, *Actas del Comité Nacional de Cafeteros, 1932*.

de Caldas. Por lo tanto, las intensas gestiones de los exportadores de café protegieron las fortunas económicas del sector cafetero a expensas del gobierno.

Se recordará que en su pretensión de devaluar el mil-réis, los exportadores brasileños de café buscaron aliarse con los productores domésticos de alimentos, alianza que les era necesaria para que el gobierno respaldara la medida. También se recordará que los exportadores colombianos muy pronto enfrentaron unos costos de producción crecientes, por cuanto el auge de los años veinte llevó a un incremento en la demanda de trabajo y, por tanto, a un aumento de la tasa de salarios. Para contrarrestar la elevación de los salarios, los cultivadores colombianos de café, a diferencia de los brasileños, parecen haber rechazado una alianza con los productores de alimentos. Mientras que buscaban una devaluación de la moneda, también pedían una reducción de los aranceles y de los costos de transporte de las importaciones de alimentos. ⁴Parece ser que los exportadores colombianos de café tenían tanta confianza en su poder que, al contrario de sus contrapartes brasileñas, consideraron innecesaria la formación de alianzas políticas con otros intereses agrarios.

IMPUESTOS A LAS EXPORTACIONES

El crecimiento de la fuerza laboral y el choque subsiguiente de la depresión influyeron sobre el equilibrio de fuerzas políticas en Colombia. Reforzó la oposición política, el partido liberal, y debilitó al partido dominante, el conservador. Cuando en 1930 el partido conservador se dividió en dos fracciones, cada una de las cuales apoyaba a un candidato propio, éste perdió las elecciones presidenciales, con lo que el partido liberal llegó al poder por primera vez en el siglo veinte. La hegemonía liberal se consolidó cuando, en 1934, su candidato, Alfonso López Pumarejo, sucedió a Enrique Olaya Herrera (el ganador de las elecciones de 1930). Bajo la presidencia de López Pumarejo, los liberales

adoptaron una retórica política que respaldaba el activismo del gobierno y promovía la igualdad económica y los derechos de los trabajadores, al tiempo que enfatizaba las obligaciones sociales de quienes poseían riquezas. Los liberales apoyaron la salud, la educación y el establecimiento de regulaciones más directas sobre las condiciones de trabajo y la conducta de las empresas. Pero el papel activista que prescribía el partido liberal requería dinero. Requería divisas extranjeras. Por tanto, se requerían mayores niveles de impuestos, algunos de los cuales gravaron al sector exportador.

A la necesidad de mayores impuestos deben agregarse los gastos de una breve pero costosa guerra. En 1932, activando una disputa fronteriza largamente represada, Perú invadió un lejano puerto del sur colombiano sobre el río Amazonas. ⁵El ejército colombiano estaba mal preparado y la infraestructura del país -carreteras, puertos y ferrocarriles- tuvo que ser mejorada para facilitar la movilización de tropas al frente de guerra.

El Presidente López Pumarejo, motivado por la fuerte necesidad de financiamiento público lanzó entonces una campaña para que se aprobara una reforma tributaria. El Presidente sostenía que Colombia confiaba excesivamente en los impuestos indirectos, cuyo peso recaía desproporcionadamente sobre los pobres. No había ningún impuesto sobre la propiedad, sobre el capital y sobre los ingresos. Afirmaba que los ricos pagaban al Estado tan sólo una ínfima porción de sus ingresos; de modo que la carga de las finanzas del Estado gravitaba sobre las masas. Utilizando cifras recopiladas por su Ministro de Hacienda, López Pumarejo reveló públicamente que sólo una pequeña fracción de los ingresos del Estado provenía de los ricos. Y refiriéndose a la guerra con el Perú, puso en cuestión el patriotismo de las clases altas. Los pobres habían hecho su contribución en defensa de la nación, habían enviado sus hijos a morir. ¿Dónde estaban los sacrificios de los ricos? ¿Acaso ellos no tenían también una obligación con la sociedad?⁶

⁴Ver la discusión en Jesús Antonio Bejarano Avila, "La Economía Colombiana entre 1922 y 1929", en Nueva Historia de Colombia, ed. Alvaro Tirado Mejía (Bogotá: Planeta, 1985), vol. V, p. 65. Ver también Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, Informe del Gerente de la Federación, 1930, p. 21 nota.

⁵Ver Germán Zea Hernández, "Proceso de las negociaciones de Colombia para la demarcación y señalamiento de sus fronteras terrestres", en Nueva Historia de Colombia, vol. III, ed. Jorge Orlando Melo (Bogotá: Planeta, 1989).

⁶Para una descripción de esta campaña, véase Richard Stoller, "Alfonso López Pumarejo and Liberal Republicanism in 1930's Colombia", documento preparado para el Congreso Internacional de la Latin American Studies Association, Miami, 1989. Véase también el discurso de Mariano Ospina Pérez en el Acta No. 6 del día 5 de mayo de 1935, p. 2, que aparece en Comité Nacional, Actas, Acuerdos, Resoluciones 1935; así como Alvaro Tirado Mejía, Aspectos Políticos del Primer Gobierno de Alfonso López Pumarejo, 1934-1938 (Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura, 1981). Pueden verse también las discusiones en Christopher Abel, Política, Iglesia y Partidos en Colombia, 1886-1953 (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1987) y Eduardo Zuleta Angel, El Presidente López Pumarejo (Bogotá: Ediciones Gama, 1986).

La campaña por la reforma tributaria tuvo repercusiones políticas sobre otras cuestiones del momento. Quienes apoyaban la campaña reformista de López Pumarejo consideraban que los derechos de los propietarios de la tierra y del capital debían quedar limitados por otros derechos: el derecho de los trabajadores a organizarse para negociar los salarios y las condiciones de trabajo, el derecho de los campesinos a poseer la tierra y los derechos de todos los ciudadanos a recibir los servicios provistos por el gobierno. Quienes se oponían a la campaña consideraban que los derechos de propiedad estaban por encima de los demás, incluyendo a los trabajadores y al gobierno.

El conflicto se hizo más intenso en 1935, cuando la Corte Suprema declaró la inconstitucionalidad de todos los impuestos sobre el ingreso y el capital. Para reformar los impuestos, López Pumarejo había introducido enmiendas a la constitución. El partido liberal, tratando de lograr las mayorías necesarias para la aprobación de la enmienda constitucional, realizó una vigorosa campaña para las elecciones del Congreso en 1935; el partido conservador, sintiéndose derrotado, se rehusó a postular candidatos, eludiendo cualquier responsabilidad en la aprobación de las reformas. Después de estas elecciones, el partido liberal modificó la constitución, redefiniendo los derechos de propiedad en tal forma que se subrayaban sus obligaciones sociales y, por implicación, la obligación de compartir los costos del gobierno por parte de quienes poseían propiedades.⁷

La campaña del gobierno enfrentó la oposición de los cultivadores de café. Reunido en las oficinas que la Federación tenía en Cundinamarca, un grupo selecto de grandes cultivadores organizó un poderoso grupo político y difundió ampliamente su oposición a las reformas del partido liberal.⁸ Pero el gobierno también enfrentó la oposición de los pequeños

cultivadores, ya que el gobierno no sólo buscaba gravar la propiedad, el ingreso y el capital, sino también los ingresos de divisas de todos los productores de café.

El gobierno introdujo un nuevo impuesto, denominado impuesto de giros, cuando acordó elevar la tasa de conversión de los pesos colombianos*en dólares. Cuando los ingresos de los exportadores de café se liquidaron a través del sistema bancario, estos encontraron que, aunque la mayoría de sus ingresos por exportaciones se habían liquidado a la nueva tasa de cambio, un porcentaje -primero de 15 por ciento y luego de 20 por ciento- de ellos se había convertido en pesos a la antigua y menos favorable tasa de cambio. A través del impuesto de giros, el gobierno confiscó una parte de los dólares ganados por los cultivadores de café.

El impuesto desencadenó una avalancha de protestas de los Comités Departamentales de la Federación de Cafeteros. El Comité Nacional envió delegaciones de alto nivel al Ministro de Hacienda y al Presidente de la República, mientras que divulgaba a todos sus asociados las acciones que realizaba en su nombre.⁹ El Gerente General empezó a escribir regularmente al gobierno, presionando por una reducción del impuesto, hasta tal punto que logró un acuerdo informal con el Ministro de Hacienda para una reducción gradual, sólo para encontrar que el Ministro se retractó poco después.¹⁰

En junio de 1935, la Federación Nacional de Cafeteros decidió resolver definitivamente la cuestión y convocó a una Conferencia Cafetera extraordinaria en Bogotá. La Federación programó su virtual invasión de la capital del país para que coincidiera con el Día Nacional del Café-fiesta nacional en honor de la industria cafetera- pero también con los caldeados debates parlamentarios sobre la reforma de la constitución.¹¹ La Conferencia Cafetera decidió

⁷Como se señalaba en el informe anual del Ministro de Hacienda:

Una ventaja de la tributación directa es que su funcionamiento recuerda al ciudadano que él no es una entidad aislada sino que, por lo contrario, él vive para y por medio de la comunidad, y crea y refuerza en él... verdadero patriotismo... Abre sus ojos a una concepción más elevada y noble de su propia personalidad, formándole una concepción de sus deberes para con el Estado.

República de Colombia, Memoria de Hacienda 1935 y 1936 (Bogotá: Editorial Nueva, 1936), p. 33.

⁸Alvaro Tirado Mejía, Aspectos Políticos, pp. 56-58.

⁹Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, Informe del Gerente al Quinto Congreso Nacional de Cafeteros (Bogotá: Editorial Minerva, junio de 1932), p. 11 nota.

¹⁰"Manifiesto del Comité Nacional y la Gerencia de la Federación a los Cafeteros del País", en Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, Informe del Gerente de la Federación al VII Congreso Nacional de Cafeteros Reunido en Bogotá en Septiembre de 1935 (Bogotá: Federación Nacional de Cafeteros, 1935). La explicación siguiente se ha extraído ampliamente de esta fuente.

¹¹Federación Nacional de Cafeteros, Las Actas, Conferencia Cafetera, junio de 1935.

mantenerse en sesión durante todo el período legislativo para influir mejor sobre sus resultados.¹² Ante estas presiones, el Ministro de Hacienda aseguró al Comité Nacional que el impuesto de giros no se convertiría en un componente permanente del sistema tributario del país: sólo sería una medida fiscal transitoria para compensar los costos de la guerra. La Conferencia Cafetera aprobó una resolución que aceptaba este compromiso. Sin embargo, cuando el gobierno presentó su presupuesto al Congreso, sus proyecciones fiscales incluían los ingresos provenientes del impuesto a las exportaciones cafeteras. En efecto, se proyectaba que los ingresos aumentarían 50 por ciento en el año siguiente.¹³

Las noticias sobre el presupuesto molestaron y enfurecieron a los delegados a la Conferencia Cafetera. Las delegaciones de los cultivadores invadieron las oficinas de los ministros y de los congresistas. El gobierno, a su vez, envió nerviosos equipos de emisarios para explorar las posibilidades de reconciliación. En el punto culminante de la controversia, el gobierno retrocedió. Acordó reducir al 12 por ciento la proporción de ingresos en divisas sujeta a la tasa más alta y entregar a la Federación el 80 por ciento del ingreso resultante. El impuesto se renovó dos años después, sometiendo un porcentaje menor de los ingresos por exportaciones al tipo de cambio discriminatorio y a una tasa más favorable que la anterior. Y ahora se entregaba a la Federación el producto total del impuesto.¹⁴

La Federación Nacional de Cafeteros había demostrado una vez más su capacidad para defender los intereses de los cultivadores y la magnitud de su poder político.

POLÍTICA COMERCIAL

El gobierno y la Federación Nacional de Cafeteros se enfrentaron alrededor de una tercera cuestión: la estrategia colombiana en el mercado internacional del café.

Bajo la política de Defensa Permanente del Café, el Brasil tuvo que hacer gastos enormes en sus esfuerzos para manipular los precios internacionales. Liderados por la Federación Nacional de Cafeteros, los agricultores colombianos capitalizaron jubilosamente esos mayores precios a través del incremento de su producción cafetera. En una conferencia internacional reunida en junio de 1931, Brasil planteó la necesidad de compartir los costos de su defensa de los precios internacionales tratando de que sus competidores redujeran su producción y sus exportaciones de café. El gobierno colombiano respaldó la propuesta brasileña pero la Federación no la aceptó. Este debate llevó a un tercer gran enfrentamiento entre el gobierno y la industria cafetera.

La política de permitir una competencia desenfadada en el mercado era poco atractiva para el Presidente López Pumarejo; le parecía riesgosa y miope debido a que llevaba a un grado de especialización excesivo. El Presidente sostenía que si se amarraban a la producción de café, los recursos colombianos se desviarían de las nuevas industrias que promovían el progreso económico. La especialización también llevaría a que Colombia fuera vulnerable a fuerzas económicas externas y, por lo tanto, incontrolables: cambios en las políticas arancelarias, despidos de trabajadores en los puertos y en los ferrocarriles o alteraciones en las estrategias de mercado de sus competidores.¹⁵ Sostenía, por consiguiente, que la diversificación servía mejor a los intereses nacionales. Aumentar la producción de café a fin de sacar ventaja de las condiciones artificiales creadas por el Brasil sólo desviaría a Colombia de ese objetivo.

López Pumarejo no sólo consideraba que los intereses nacionales eran diferentes de los intereses de la industria cafetera; también daba mucho valor al mantenimiento de estrechas relaciones con el Brasil. Antes de asumir la Presidencia había sido diplomático. En nombre de su predecesor, había negociado el tratado que dio término a la guerra con el Perú, y el apoyo del Brasil le había ayudado a lograr un arreglo

¹²Algunos de sus miembros más prominentes también eran miembros del Congreso, siendo el más notable de ellos Mariano Ospina Pérez, quien era miembro del Senado.

¹³Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, "Manifiesto del Comité Nacional".

¹⁴Esta explicación del conflicto entre la Federación de Cafeteros y el gobierno se ha obtenido mediante el estudio de fuentes de archivo. Véase Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, VI Congreso Nacional de Cafeteros: Actas, Acuerdos y Resoluciones, junio 30 de 1934, y VII Congreso Nacional de Cafeteros: Actas, Acuerdos y Resoluciones, Bogotá, 1935. La crónica y el análisis más lúcido de la imposición tributaria al sector cafetero durante este período se encuentra en José Antonio Ocampo, "La consolidación de la industria cafetera, 1930-1958, en Nueva Historia de Colombia, vol. V, ed. Alvaro Tirado Mejía (Bogotá: Planeta, 1989), pp. 250-252.

¹⁵Véanse los comentarios de su Ministro de Agricultura a lo largo de las sesiones de la Conferencia Cafetera de 1935: Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, Las Actas, Conferencia Cafetera, junio de 1935.

político altamente favorable. Con estos antecedentes en la diplomacia internacional, López Pumarejo tendía a considerar la política comercial en términos políticos y, en particular, a considerarla como un medio para asegurar la permanente amistad del Brasil.

López Pumarejo fue elegido a la Presidencia en 1933 y asumió el cargo en 1934. Siendo Presidente electo, encabezó la delegación colombiana a la Conferencia Económica Mundial, donde las naciones en desarrollo impulsaron acuerdos internacionales diseñados para compensar el poder económico de las naciones industrialmente desarrolladas.¹⁶ Cuando era cónsul colombiano en Nueva York, López Pumarejo se había especializado en la promoción del café; en consecuencia, estaba muy bien enterado del alto grado de concentración de la industria tostadora de los Estados Unidos y del poder económico que esta concentración le confería sobre quienes buscaban reducir los precios del café. Por lo tanto, López Pumarejo simpatizaba fuertemente con los esfuerzos de las naciones en desarrollo para utilizar la Conferencia Económica Mundial con el fin de lograr acuerdos internacionales que estabilizaran los precios de las materias primas. Cuba presionó para lograr un acuerdo azucarero y Brasil, para un acuerdo cafetero. Bastante inclinado a suscribir la iniciativa brasileña,¹⁷ López Pumarejo bombardeó a la Federación de Cafeteros con urgentes mensajes para que apoyara la posición del Brasil. La Federación mantuvo una posición intransigente y resolvió:

Consideramos indispensable que los delegados de Colombia en Lóndres manifiesten que nuestro país se vería profundamente agraviado por cualquier limitación o regulación de la producción, puesto que desde cualquier punto de vista Colombia es el país que hoy posee las oportunidades más favorables para aumentar la producción y las exportaciones.¹⁸

Cuando en 1935 Brasil nuevamente se acercó a sus competidores para orquestar la venta internacional de café,¹⁹ López Pumarejo decidió recuperar el control de la política exportadora. Afirmó que, para convertir a la industria cafetera en un servidor de los intereses nacionales, el Estado debía tener el control sobre la industria. Como se afirmaba en el abierto desafío lanzado por el Ministro de Agricultura:

Creo que frente a las dificultades que actualmente enfrenta la industria, es necesaria una fuerza más poderosa que la Federación. Lo que se necesita es el pleno poder del Estado... Podemos observar la guerra económica en que el país está actualmente comprometido. Frente a ella, nosotros, como los Estados Unidos, debemos poner en práctica políticas intervencionistas. Los problemas económicos deben convertirse en un asunto de Estado.²⁰

Los miembros de la Federación se sintieron ultrajados por la posición del gobierno. Enviaron telegramas, peticiones y delegaciones a todas las localidades y rincones de las zonas cafeteras para difundir su oposición a la propuesta del gobierno. Pero el gobierno estaba resuelto. Como declaró el Ministro de Agricultura:

Hoy las funciones del gobierno no son las mismas de otros tiempos. Los grandes problemas económicos del mundo han alcanzado tales proporciones que los gobiernos deben asumir la dirección de sus economías... Los derechos de los individuos fueron admirables hasta la época actual, pero hoy se ha vuelto necesario trasladar sus prerrogativas a una fuerza más poderosa, el gobierno.²¹

El Comité Nacional decidió enfrentar la exigencia de que la Federación modificara sus políticas económicas de conformidad con los deseos del gobierno y buscó una tras otra razón para oponersele.

¹⁶Véase el análisis en Barry Eichengreen y Marc Uzan, "The 1933 World Economic Conference as an Instance of Failed International Cooperation", University of California, Berkeley, Department of Economics, Working Paper No. 90-149, octubre de 1990. También se encuentra material interesante en Fiona Gordon-Ashworth, *International Commodity Control: A Contemporary History and Appraisal* (Nueva York, St. Martin's Press, 1984).

¹⁷Véase la discusión de esta conferencia en Barry Eichengreen y Marc Uzan, "The 1933 World Economic Conference". La discusión de las opiniones de López Pumarejo se encuentra en el Acta No. 11 de la sesión del día 2 de octubre de 1935, p. 7 nota, en Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, VII Congreso de Cafeteros: Actas, Acuerdos y Resoluciones, 13 de septiembre - 10 de octubre de 1935 (Bogotá: Federación Nacional de Cafeteros, 1935). Véase también su explicación retrospectiva acerca de la evolución de sus opiniones en el Acta No. 1 de la sesión del día 20 de junio de 1937, VII Congreso de Cafeteros: Actas, Tomo I, 1937.

¹⁸Acta No. 5 de la sesión del día 21 de junio de 1933, p. 3, en Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, Actas de las Sesiones de la Conferencia Nacional Cafetera Reunida en el mes de Junio de 1933.

¹⁹Véanse los informes sobre la visión que el Brasil tenía de Colombia en Washington D. C., Acta No. 14 de la sesión del día 13 de mayo de 1935, en Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, Comité Nacional: Actas, Acuerdos, Resoluciones, 1935.

²⁰Acta de la sesión del día 21 de junio de 1935, pp. 1-2, en Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, Las Actas: Conferencia Cafetera, Junio 1935.

²¹Acta No. 20 de la sesión del día 22 de junio de 1935, p. 4, en *ibíd.*

Finalmente, en agosto de 1935, el gobierno perdió la paciencia y jugó su carta decisiva: dejó de entregar a la Federación el impuesto a las exportaciones que recolectaba en su nombre. La Federación -afirmó- ha dejado de cumplir los términos del contrato. Como se indica en un discurso de Alejandro López, miembro del Comité Nacional y vocero prominente del partido liberal:

La opinión de la Cámara de Representantes y de la mayoría del Senado apoya al gobierno y está en contra de la Federación y, cuando sondeamos las opiniones privadas de los Representantes, encontramos que el apoyo a la Federación es muy débil.²²

En estas circunstancias -afirmó- la Federación no puede darse el lujo de ser intransigente; el "alineamiento real de las fuerzas políticas está en contra" de la industria cafetera -declaró.²³ Propuso, por lo tanto, que la Federación capitulara ante las demandas del gobierno; desprovista de fondos, la Federación no podía seguir funcionando. La Federación de Cafeteros coincidió con Alejandro López y capituló ante las demandas del gobierno.

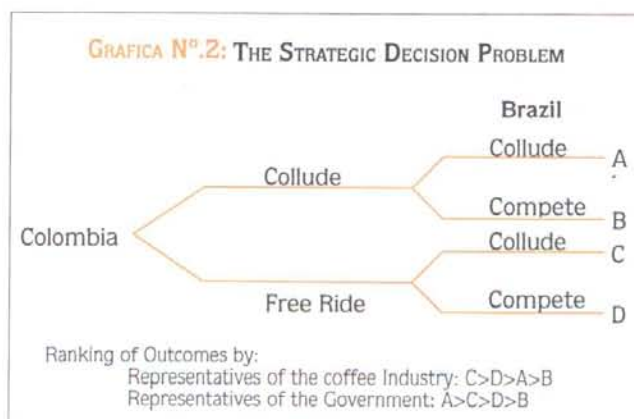
El conflicto entre el gobierno y el gremio cafetero se centró en la estrategia de mercadeo de la Federación. Con el propósito de modificar la política de la Federación, el gobierno cambió su estructura. Antes, los cultivadores escogían a todos los miembros del Comité Nacional. Ahora, cinco de ellos serían escogidos por el Congreso Cafetero y cinco por el gobierno; y en el caso de que se presentara una igualdad de votos, el Presidente de la República quedaba facultado para decidir la votación. Además, ahora el Presidente de la República escogía al Gerente General entre una terna de candidatos postulados por el Congreso Cafetero.²⁴ El candidato escogido fue Alejandro López, principal defensor del gobierno al interior del gremio cafetero.

Se mantuvieron las presiones para modificar la estrategia de mercadeo internacional de la Federación de Cafeteros, no sin una larga lucha al

interior del comité Nacional, una lucha que distanció a los representantes de la industria cafetera de los representantes del gobierno.

EL DEBATE EN TORNO DE LA POLÍTICA

La gráfica 2 capta la esencia de este debate. Esta gráfica representa la interdependencia estratégica entre las naciones productoras rivales y las implicaciones de la estrategia de mercadeo escogida por Colombia. Colombia podía competir o entrar en colusión; dependiendo de la escogencia del Brasil, había entonces cuatro resultados posibles. ¿Cuál debería ser la estrategia colombiana? Los representantes del gobierno y de la industria cafetera diferían en su respuesta a este interrogante.



El gobierno deseaba que la industria cafetera colombiana cooperara con el Brasil, que dejara de lado el oportunismo [free riding] y retuviera parte del café que enviaba al mercado a fin de elevar los precios internacionales del producto. Deseaba que las naciones productoras compensaran el poder de mercado de los consumidores y también deseaba mantener estrechas relaciones políticas con el Brasil. En términos de la gráfica 2, "A" representa el resultado que prefería el gobierno, éste prefería "A" a "C", el status quo. El gobierno temía la competencia abierta con el Brasil. Desde hace tiempo había aprendido que cuando caían

²²Acta No. 11 de la sesión del día 2 de octubre de 1935, p. 8, en Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, VII Congreso Nacional de Cafeteros: Actas, Acuerdos, Resoluciones. Alejandro López fue un notorio publicista del movimiento liberal en Colombia. Durante su larga permanencia en Londres se interesó profundamente en los debates sobre la depresión y escribió numerosos trabajos donde analizaba las implicaciones de estos debates para el caso de Colombia. Entre sus numerosos escritos se incluyen Problemas Colombianos (París: Editorial París-Americana, 1927); El café: Desde el Cultivador al Consumidor (Londres, 1929); y El Desarme y la Usura (Londres, 1933). Véase también Alejandro López, Obras Selectas (Bogotá: Cámara de Representantes, 1983).

²³Acta No. 11 de la sesión del día 2 de octubre de 1935, pp. 7-8, en Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, VII Congreso Nacional de Cafeteros: Actas, Acuerdos y Resoluciones.

²⁴Para detalles, véase Bennett Eugene Koffman, "The National Federation of Coffee Growers of Colombia", Ph.D. Dissertation, University of Virginia, 1969.

los precios del café, inmediatamente se pedía una devaluación; por lo tanto, los precios internos del café debían estabilizarse a expensas del Tesoro, lo que aumentaba la carga de la deuda externa colombiana. Por lo tanto, el gobierno prefería "C" a "D". Desde el punto de vista del gobierno, aún peor sería la "opción del ingenuo" [sucker's payoff]: que resultaría del hecho de que Colombia retuviera café mientras que el Brasil aumentaba sus exportaciones. En términos del diagrama, el gobierno clasificaba los resultados en el siguiente orden: $A > C > D > B$.

Debe señalarse que la clasificación del gobierno implicaba una estrategia contingente [contingent strategy]: la colusión con el Brasil era mejor si éste continuaba reteniendo su producción de café para los mercados de exportación. El hecho de que la opción del ingenuo estuviera en el último lugar de su clasificación destaca los riesgos de esta estrategia, puesto que si Colombia cooperaba con el Brasil y éste retornaba a la estrategia competitiva, Brasil podía perjudicar enormemente a su anterior competidor. Es natural que los debates en el seno del Comité Nacional se centraran en las supuestas intenciones y capacidades del Brasil.

Los cultivadores de café preferían el status quo, "C": la política del oportunista; que ellos cosecharan los beneficios y Brasil asumiera los costos de su política. No siendo políticos ni diplomáticos, concedían poco valor a los costos políticos que depararía su comportamiento oportunista. Al preferir "C" a "D", los representantes de la industria cafetera también preferían "D" a "B". El resultado "B" llevaba a la opción del ingenuo: las pérdidas que resultarían si Colombia cooperara pero luego fuera traicionada por el Brasil. "D" implicaba una reducción de los rendimientos obtenidos en la competencia abierta. Pero la competencia abierta atemorizaba menos a los cultivadores. En palabras del Gerente General de la Federación Nacional de Cafeteros:

Dado el reducido tamaño de las fincas cafeteras colombianas y la diferencia de la siembra en cada una de ellas, Colombia se encuentra en una posición más favorable y debería ir a la guerra de precios. En las fincas pequeñas sembramos plátano, que sirve para

dar sombrío a los cafetales y también se consume como alimento, maíz, caña, frijoles, hortalizas, árboles frutales, etcétera, todos los cuales contribuyen a la alimentación de los pequeños propietarios y de quienes trabajan en ellas.²⁵

Sostenía que si el precio del café en dólares se derrumbaba, el potencial productivo de Colombia quedaría intacto: los productores podían soportar la embestida de la competencia manteniéndose en sus fincas y consumiendo tales alimentos mientras cuidaban sus cafetales. El Gerente General no mencionó que había otra razón para acoger la competencia: la esperanza de amortiguar la caída de los precios en dólares mediante la devaluación de la moneda local, la cual hacía que los cafeteros afrontaran las perspectivas de una guerra de precios con el Brasil con una ecuanimidad mayor que la del gobierno.

Dada su evaluación de las opciones que se abrían al escoger su estrategia para enfrentar al Brasil, los representantes de los cafeteros clasificaban así los posibles resultados: $C > D > A > B$. Para ellos, la competencia era mejor para Colombia, independientemente de la política que siguiera el Brasil. Como afirmó el Gerente General de la Federación:

La conclusión clara... es que Colombia, por las circunstancias especiales de su territorio, su población, la calidad de su café y su preparación, así como por el desarrollo de sus sistemas de transporte y comercio es el país que ha desarrollado su producción cafetera con mayor intensidad y éxito en los últimos años y, por tanto, el que tiene un futuro más claro en la industria.²⁶

El gobierno y los cafeteros discreparon entonces en su evaluación de los posibles resultados de una rivalidad con el Brasil. Las diferentes clasificaciones llevaron a escoger estrategias opuestas; mientras que los cafeteros consideraban que una estrategia competitiva era incondicionalmente óptima, el gobierno prefería eventualmente una estrategia de colusión. Debido a la contingencia, la opción escogida por el gobierno dependía de su previsión del comportamiento brasileño. Esta política sólo tenía sentido si podía confiarse en la promesa brasileña de cooperar con Colombia en caso de que ésta entrara en colusión.

²⁵Mariano Ospina Pérez, "Carta al Doctor Alfonso López", noviembre 15 de 1933, p. 73, en Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, Informe del Gerente al Sexto Congreso Nacional de Cafeteros, Junio 1934.

²⁶Ibíd. p. 53.

En sus debates con los representantes del gobierno en el Comité Nacional, los representantes de los cultivadores proporcionaron evidencias recogidas por su espía industrial, el representante de la Federación de Cafeteros ubicado en el consulado de Sao Paulo. Ante un escéptico auditorio de funcionarios del gobierno, leyeron parte de sus informes, mencionando evidencias de numerosos debates entre los cultivadores y el gobierno brasileños, de la creciente oposición a los costos de las políticas intervencionistas y de las crecientes presiones -financieras, administrativas y políticas- para reducir los volúmenes de café acumulados con el fin de mantener los precios internacionales.

Los conflictos al interior del Brasil y la falta de coherencia entre los diferentes Estados [reportaba el informante], los conflictos dentro del sector cafetero y entre éste y los mismos Estados han creado un ambiente de incertidumbre que amenaza destruir todas las medidas que se han adoptado hasta ahora en defensa del café.²⁷

Para el "espía industrial" su deber era claro:

Creemos que es nuestro deber informar a los cultivadores colombianos que mientras la situación política del Brasil siga siendo fluida y las montañas de café acaben de desaparecer... permanecemos expuestos a los más graves peligros.²⁸

En sus relaciones con el Brasil, por lo tanto, los cultivadores pensaron que enfrentaban un competidor potencialmente peligroso. En reuniones que se prolongaban hora tras hora, y cuyas transcripciones llenarían volúmenes enteros, los cafeteros debatieron, halagaron e insultaron verbalmente a los representantes del gobierno, buscando convencerlos de la incapacidad brasileña para cumplir sus compromisos de cooperación con Colombia mediante la orquestación de una política común para lograr mayores precios del café. El resultado de aceptar la colusión -sugerían- sería que fueran tratados como ingenuos.

Los representantes del gobierno en el Comité

Nacional se mantuvieron serenos e impasibles ante los argumentos de los representantes de los cultivadores. Parece que consideraron inútil elaborar montones de contraargumentos, en parte, quizá, porque esos argumentos no convencerían a los cafeteros. Pero tampoco quedaron convencidos por la detallada evidencia ofrecida por sus oponentes. Por el contrario, parece que desdeñaron sus declaraciones como argumentos que pretendían justificar decisiones tomadas de antemano. Dada la decisión de los cultivadores de entrar a competir independientemente de lo que hicieran sus competidores, poco les interesaba prever las intenciones y capacidades de los brasileños; de modo que los representantes del gobierno consideraron que éste no debía dar mucha credibilidad a los datos en que aquéllos apoyaban su posición. Así, incluso después de escuchar los informes del espía industrial, el gobierno mantuvo su resolución de coludirse con el Brasil.

LA EJECUCIÓN DE UNA NUEVA POLÍTICA COMERCIAL

Después de nombrar a Alejandro López como Gerente de la Federación Nacional de Cafeteros, López Pumarejo inició negociaciones con Brasil en 1936. Convocó una conferencia de productores en Bogotá, cuyo jefe de deliberaciones fue el delegado brasileño, donde se acordó, en principio, coordinar con Brasil la colocación del café colombiano en los mercados mundiales. Dos meses más tarde, en diciembre de 1936, los países productores se volvieron a reunir, esta vez en Nueva York, donde Brasil y Colombia acordaron los términos de su estrategia conjunta.²⁹

La base del acuerdo fue el mantenimiento de un margen de un centavo y medio entre las calidades de café más importantes del Brasil y de Colombia: Santos 4 y Manizales. Brasil seguiría limitando sus exportaciones y manteniendo un precio de diez centavos y medio por libra, mientras que Colombia se comprometía a restringir sus exportaciones para elevar el precio del café Manizales a 12 centavos por libra. Los consumidores preferían el café colombiano al brasileño; de modo que si el diferencial de precios era muy pequeño, estos demandarían los cafés

²⁷Roberto Londoño Covalada, Informe a la Federación Nacional de Cafeteros sobre la Industria del Café en el Brasil (Sao Paulo: n. p., 1933), p. 118.

²⁸Ibid., p. 61

²⁹Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, Conferencia Americana del Café (Bogotá, Federación Nacional de Cafeteros, 1936), mecanografiado. Véase también Jorge Ramírez Ocampo y Silverio Pérez Gómez, 83 Años de Política Cafetera Internacional y la Participación de Colombia en este Proceso (Bogotá: Federación Nacional de Cafeteros, 1986).

colombianos y Colombia podría usufructuar nuevamente los esfuerzos del Brasil.³⁰ Por tanto, el mantenimiento del diferencial de precios era un prerequisite para asegurar la cooperación tendiente a elevar los precios.

El acuerdo empezó a tener efectos en diciembre, pero casi inmediatamente aparecieron las dificultades. Algunas obedecían a que Colombia carecía de fondos de financiación; otras al comportamiento de quienes buscaban explotar el programa; otras, a la incapacidad de Colombia y Brasil para supervisar efectivamente el acuerdo y, por tanto, para establecer en qué momento la otra parte incumplía sus términos. En opinión de muchas personas, sin embargo, el acuerdo fracasó por un hecho fundamental: el poder de los cafeteros, que se manifestó en su capacidad para impedir que el gobierno lo pusiera en práctica.

RESTRICCIONES FINANCIERAS

Aun antes de firmar el acuerdo en Nueva York, Alejandro López, el Gerente General de la Federación de Cafeteros escogido por el gobierno, expresó su preocupación por los costos fiscales del acuerdo comercial. Hablando en una reunión del Comité Nacional, en noviembre de 1936, él señaló que... en los meses de diciembre, enero y febrero, durante los cuales se embarca la mayor parte de la cosecha centroamericana, los especuladores de Nueva York, quienes se verán afectados cuando la Federación empiece a forzar la subida de precios del café colombiano, tratarán de quebrantar nuestra política.³¹

También afirmó que "la Federación debe estar mejor preparada para comprar café a gran escala", "aún

por encima de 300.000 sacos", para que el aumento de los precios del café colombiano fuera compatible con el precio que mantenía el Brasil.³²

El gobierno había consignado a la Federación los dineros provenientes del impuesto de giros. La Federación también había tenido acceso a los fondos de financiación generados por el impuesto a las exportaciones aprobado cuando esta se conformó. Sin embargo, ninguna fuente de financiación podía cubrir los costos de mantener 300.000 sacos en bodega.³³ Por consiguiente, la Federación acudió al Banco de la República para solicitar un préstamo de 500.000 pesos.³⁴

La Federación recibió este préstamo. Entre noviembre y mediados de enero, compró cerca de 100.000 sacos de café; y entre el 10 y el 23 de enero, cerca de 15.500 más. Dados los recursos disponibles, sus dirigentes calcularon que sólo podían mantener este ritmo de compras por veinte días más.³⁵

La Federación enfrentó, entonces, una serie de desafíos, cada uno de los cuales impuso aún mayores restricciones sobre sus ingresos. Con el mayor precio del café, otros países aumentaron los embarques; sobre todo los productores de América Central y de las "colonias", como se denominaba en ese entonces a las naciones de África y del Sur de Asia.³⁶ Los especuladores también explotaron la política comercial de Colombia. Como creían que la Federación no podía mantener su programa de compras, las casas comerciales y los exportadores dejaron de comprar café y empezaron a vendérselo a la Federación, esperando volverlo a comprar a precios inferiores.³⁷ Esos intentos se redoblaron una vez aparecieron en la prensa los

³⁰Los desacuerdos sobre la magnitud de la franja de precios surgieron tanto al interior como entre las delegaciones de Colombia y de Brasil. Los brasileños abogaban por un margen de dos centavos y medio; los colombianos, por uno de un centavo y medio. Dentro del comité central colombiano también había importantes diferencias. Los representantes de los productores de café promovían un margen de 3/4 de centavo por libra, el cual defendieron conjuntamente en el congreso nacional. Los representantes del gobierno estaban dispuestos a aceptar un margen de un centavo y medio -posiblemente de 2- a fin de corregir un posible "margen de error". Consúltese el Acta N.º 9 de la sesión del día 8 de octubre de 1936 y el Acta N.º 20 de la sesión del día 14 de octubre de 1937, en Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, Las Actas (sesiones secretas), Comité Nacional, 1936 y 1937.

³¹Acta N.º 10 de la sesión del día 12 de noviembre de 1936, p. 2, en Comité Nacional, Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, Actas (sesiones secretas) 1936-1942.

³²Ibid.

³³A 12 centavos por libra, 300.000 sacos habrían costado \$ 4.750.000.

³⁴Acta N.º 2 de la sesión del día 28 de enero de 1937, p. 2, en Comité Nacional, Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, Actas (sesiones secretas) 1936-1942. Es importante señalar aquí que los préstamos del Banco de la República estaban garantizados por un aumento del impuesto a las exportaciones. Una de las razones para que el Banco se rehusara a cubrir los costos de la intervención fue el fracaso del gobierno para aumentar este impuesto. Estudiosos como Ocampo y Montenegro tienden a culpar al Banco por el colapso de la política; sin embargo, el gobierno sería igualmente culpable porque fue incapaz de proporcionar el respaldo financiero necesario para sus compromisos intervencionistas. Véase José Antonio Ocampo y Santiago Montenegro, Crisis Mundial, Protección e Industrialización (Bogotá: CEREC, 1984), pp. 70-71.

³⁵Acta N.º 2 de la sesión del día 28 de enero de 1937, p. 1, en Comité Nacional, Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, Actas (sesiones secretas) 1936-1942.

³⁶Acta N.º 17 de la sesión del día 7 de octubre de 1937, p. 5, en Comité Nacional, Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, Actas (sesiones secretas) 1936-1942.

³⁷Acta N.º 2 de la sesión del día 28 de enero de 1937, en Comité Nacional, Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, Actas (sesiones secretas) 1936-1942.

informes acerca de los problemas de la Federación; los productores y los comerciantes se abalanzaron para sacar provecho de las políticas de la Federación mientras que ésta aún tuvo fondos para mantenerlas. Y, como consecuencia, se redujeron drásticamente los fondos con que ésta contaba.³⁸ Su Gerente General respondió a esta situación regresando al Banco Central para pedir más préstamos. Y afirmó que "el efecto psicológico que se produciría en el mercado si se llegara a saber que el Banco Central ha ampliado los recursos de la Federación podría garantizar el 60 por ciento del éxito de la política que estamos ejecutando".³⁹

El banco se rehusó a otorgar esos préstamos si no se aumentaba la tasa del impuesto a las exportaciones de café. Este impuesto reduciría el nivel de exportaciones, lo que favorecía la estrategia de colusión colombiana, y serviría de garantía para el préstamo.⁴⁰ Sin embargo, bajo la presión de los cultivadores, el gobierno fracasó en su intento de aumentar la tasa del impuesto.

COSTOS DE SUPERVISIÓN

Además de los problemas de la Federación, también existía la dificultad para verificar el cumplimiento del acuerdo. Brasil y Colombia vigilaron estrechamente las ventas de su contraparte; por ejemplo, inmediatamente después de que se firmó el acuerdo, Brasil reprochó a Colombia por sus mayores ventas en el mercado de Nueva York, una acción que ponía en cuestión el compromiso colombiano.⁴¹ Sin embargo, los términos del acuerdo especificaban los precios y no las cantidades; y, en menoscabo de su estabilidad, el acuerdo no especificó claramente si los que contaban eran los precios relativos o los precios absolutos. Colombia consideró que el acuerdo exigía mantener el precio del café Manizales en 12 centavos por libra, es decir, un centavo y medio por encima del precio del café Santos 4 en el momento de firmar el acuerdo. Brasil, en cambio, consideró que exigía mantener el precio del café Manizales un centavo y medio por libra por encima del precio del café Santos 4

en todo momento. Y en la medida en que el acuerdo especificaba niveles de precios, Colombia los interpretó como niveles de precio mínimos; de modo que no se sintió obligada a elevar su precio en concertación con el Brasil cuando los precios del café Manizales se situaron por encima de doce centavos y medio la libra o de diez centavos por libra para el café Santos 4. Cuando, en enero de 1937, el precio del café brasileño comenzó a aumentar mientras que el de Manizales se mantenía en 12 centavos la libra, Brasil acusó a Colombia de incumplir los términos del acuerdo, una acusación que Colombia consideraba injusta.⁴²

Hacia fines de marzo, los esfuerzos de Colombia por coordinarse con el Brasil se hundieron en el fracaso. La Federación había agotado sus recursos financieros intentando mantener el precio del café colombiano. Y Brasil había quedado decepcionado de la habilidad -y la determinación- de Colombia para unirsele en el ejercicio del poder de mercado. Frente a las numerosas evidencias del fracaso de la nueva estrategia de mercadeo colombiana, Alejandro López renunció como Gerente General de la Federación Nacional de Cafeteros.⁴³

ATANDO LA MANOS DE LOS DELEGADOS

En junio de 1937, El Presidente López Pumarejo se acercó de nuevo al Brasil. Solicitando que los productores de café convocaran una conferencia internacional en la Habana, buscó una vez más coordinar sus estrategias de mercadeo.⁴⁴

La caída de Alejandro López tuvo un gran significado simbólico, pues éste había sido uno de los principales voceros del Partido Liberal y uno de los más notorios defensores del programa del Presidente. Su caída también tuvo un gran significado práctico, puesto que se debilitó la posición del gobierno en el Comité Nacional y los representantes de los cultivadores quedaron en capacidad de dominar la siguiente ronda de negociaciones.

³⁸Acta N.º. 4 de la sesión del día 29 de enero de 1937, p. 3, en Comité Nacional, Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, Actas (sesiones secretas) 1936-1942.

³⁹Acta N.º. 5 de la sesión del día 5 de febrero de 1937, p. 3, en Comité Nacional, Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, Actas (sesiones secretas) 1936-1942.

⁴⁰Véanse las deliberaciones registradas en Las Actas de la Junta Directiva del Banco de la República, Nos. 1037, 1038, 1041, 1056 y 1057, enero-mayo de 1937. Estoy en deuda con Fabio Sánchez por el acceso a las transcripciones de las reuniones de la Junta.

⁴¹Acta N.º. 1 de la sesión del día 14 de enero de 1937, p. 5, en Comité Nacional, Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, Actas (sesiones secretas) 1936-1942.

⁴²Acta N.º. 1 de la sesión del día 14 de enero de 1937 y Acta N.º. 4 de la sesión del día 29 de enero de 1937, p. 5, en Comité Nacional, Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, Actas (sesiones secretas) 1936-1942.

⁴³Acta N.º. 9 de la sesión del día 8 de abril de 1937, p. 4, en Comité Nacional, Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, Actas (sesiones secretas) 1936-1942.

⁴⁴Acta N.º. 4 de la sesión del día 23 de junio de 1937, VIII Congreso Nacional de Cafeteros: Actas, Tomo I.

Para que la Federación Nacional de Cafeteros estableciera una política de cooperación con el Brasil, el gobierno había reestructurado el Comité Nacional, de modo que nombraba la mitad de sus miembros. El Congreso Cafetero, sin embargo, permaneció bajo el control de los productores. Por consiguiente, en un esfuerzo para recuperar el control de la política de exportaciones, los estrategas de la industria cafetera desplazaron el centro decisorio de las políticas desde el Comité Nacional hacia el Congreso Cafetero. Y el Congreso, en un esfuerzo por restringir la política resultante, ató las manos de sus delegados.

El Congreso, acatando al gobierno, facultó a sus delegados para negociar cuotas de exportación. Pero les dio instrucciones para que los acuerdos no sólo incluyeran al Brasil sino también a todos aquellos miembros de la competencia que, mediante el oportunismo, habían aumentado los costos de operación del primer acuerdo. El Congreso Cafetero aceptó no limitar las exportaciones de café hasta que los países que producían el 90 por ciento de las exportaciones mundiales acordaran limitaciones similares. Además, el Congreso ordenó a sus delegados que le rindieran informes diarios muy detallados, mientras que el Congreso seguiría en deliberaciones tanto como duraran las negociaciones para vigilar y dirigir su conducta.⁴⁵ Atando las manos de la delegación colombiana, los cafeteros trataban de recuperar el control sobre las decisiones de la política cafetera del país.⁴⁶

GUERRA COMERCIAL

La delegación colombiana encontró que el delegado brasileño en la Habana tenía una actitud beligerante. Este declaró que Brasil seguía empeñado en una política de cooperación basada en la fijación de cuotas y el mantenimiento de los precios relativos. Pero urgía un pronto acuerdo, pues Brasil estaba sufriendo las graves consecuencias de sus esfuerzos unilaterales para mantener los precios del café. Y éste debía incluir términos favorables para el Brasil dado que su país no podía aceptar un acuerdo donde el margen de precios entre los cafés suaves y el café Santos 4 fuera menor de un centavo y medio por libra. En caso de que no se llegara rápidamente a un acuerdo, su delegación se

retiraría de la conferencia. Y cuando esto sucedió, se inició una guerra de precios.

Sin la cooperación de otras delegaciones, los representantes de Colombia en la Habana carecían del poder para aceptar las exigencias brasileñas, puesto que el mandato que se les había conferido los restringía a respaldar la ratificación de los países que contabilizaban al menos el 90 por ciento de la producción mundial de café. A pesar de las promesas de apoyo de otros países, la delegación no pudo convencer al Congreso Cafetero, que seguía reunido en Bogotá, de que las naciones más pequeñas estaban dispuestas a colaborar. Las naciones de América Central, África y el sur de Asia carecían de la capacidad institucional y financiera para regular las exportaciones, acumular inventarios y, por tanto, adherir al pacto de cuotas. Además, mientras que el Brasil abogaba por un margen de precios de por lo menos un centavo y medio por libra, el Congreso Cafetero proponía un margen no mayor de medio centavo. Y los productores colombianos de café se rehusaron a aceptar cualquier limitación a su derecho de cultivar el grano.

La conferencia de la Habana se disolvió sin llegar a un acuerdo. Colombia y Brasil hicieron un nuevo intento, esta vez en un rápido encuentro en Nueva York. Sin embargo, no pudieron llegar a un acuerdo cuyos términos pudieran ser aceptados por los productores de café. Así que los delegados tuvieron que retornar a sus países:

Parece que es absolutamente imposible que nosotros lleguemos a un acuerdo dentro de las instrucciones que se nos impartieron... Parece que nuestra misión se reduce a terminar estas negociaciones en el ambiente más favorable y de la manera más amistosa posible, tratando de evitar que la responsabilidad [por su fracaso] recaiga sobre Colombia.⁴⁷

Las negociaciones se interrumpieron. Los esfuerzos para lograr un acuerdo fracasaron. Y Colombia retornó a su estrategia de mercadeo competitiva, estrategia que favorecían los cultivadores y que lideraba la Federación Nacional de Cafeteros.

⁴⁵Instrucciones para los Delegados", Anexo Reservado, Acta No. 18 de la sesión del día 13 de junio de 1937, VIII Congreso Nacional de Cafeteros: Actas, Tomo I.

⁴⁶Una de las mejores discusiones sobre esta serie de incidentes se encuentra en Carlos Lleras Restrepo, Crónica de mi Propia Vida, Tomo I (Bogotá: Stamat Editores, 1983), pp. 240-310.

⁴⁷Acta No. 19 de la sesión del día 13 de octubre de 1937, p. 1, en Comité Nacional, Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, Actas (sesiones secretas) 1936-1942.

CONCLUSIÓN

Los cafeteros habían triunfado una vez más. Primero habían derrotado al gobierno en el enfrentamiento sobre la tasa de cambio. Luego lo habían enfrentado para reducir el nivel de los impuestos sobre las exportaciones o, en caso de que esto fracasara, para que devolviera los ingresos a su propia Federación. Y, en el área de la política de exportaciones, habían resistido, y luego socavado, los intentos del gobierno para terminar la política oportunista que explotaba los costosos esfuerzos del Brasil para elevar el precio internacional del café.

En los años veinte, el gobierno había delegado los poderes públicos en la entidad privada conformada para defender los intereses de los productores de café colombianos. Irónicamente, en los treinta, los cafeteros usaron estos poderes contra el gobierno mismo. Caben,

entonces, estas preguntas: ¿Cómo obtuvo la Federación el poder para desafiar al gobierno nacional? ¿De dónde surgieron sus poderes independientes? Planteadas en otros términos: Habiendo conferido poder político a los cafeteros, ¿por qué el gobierno nacional no lo recuperó?

GRUPOS DE INTERÉS POLÍTICO

Los publicistas de la industria cafetera, así como sus voceros oficiales, bosquejan un cuadro de la industria que contrasta fuertemente con la del Brasil. Subrayan que se basa en fincas pequeñas, de tipo campesino. Dicen que su representante arquetípico se parece más a Juan Valdez que a un hacendado brasileño. Académicos tales como Palacios, Le Grand, Machado y Arango hacen una crítica radical de esta imagen populista de la industria cafetera colombiana.⁴⁸ Para estos estudiosos, el poder de los cafeteros

Tabla 2
DISTRIBUCIÓN DE LA PLANTACIONES EN SAO PAULO SEGÚN TAMAÑO
1927

Fincas con	Número de fincas	Porcentaje acumulado de fincas	Número de árboles millones	Porcentaje acumulado de árboles
Más de 1 millón de árboles	21	0.05	34.0	3.01
900.000 - 1.000.000	12	0.08	11.4	4.02
800.000 - 900.000	7	0.10	5.9	4.54
700.000 - 800.000	16	0.14	12.0	5.60
600.000 - 700.000	27	0.21	17.5	7.15
500.000 - 600.000	37	0.30	20.3	8.94
400.000 - 500.000	73	0.48	32.8	11.84
300.000 - 400.000	160	0.88	56.0	16.80
200.000 - 300.000	451	2.02	112.7	26.77
100.000 - 200.000	1615	6.06	242.2	48.19
50.000 - 100.000	2390	12.05	179.2	64.04
20.000 - 50.000	5659	26.24	198.0	81.56
10.000 - 20.000	7489	45.01	112.3	91.49
5.000 - 10.000	8189	65.53	61.4	96.92
Menos de 5.000 árboles	13751	100.00	34.4	99.96
Total	39897	1130.5		

Fuente: J. W. F. Rowe, *Studies in the Artificial Control of Raw Material Supplies, N.º 3: Brazilian Coffee* (Londres: HMSO, 1932), p. 89.

⁴⁸Marco Palacios, *Coffee in Colombia 1850-1970* (Cambridge: Cambridge University Press, 1980); Catherine Le Grand, *Frontier, Expansion and Peasant Protest in Colombia, 1830-1936* (Albuquerque: University of New Mexico Press, 1986); Absalón Machado, *El café: De la Aparcería al Capitalismo* (Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1988); Mariano Arango, *Café e Indústria, 1830-1930* (Bogotá: Carlos Valencia, 1977).

Tabla 3
PRODUCCIÓN POR TAMAÑO DE FINCA, 1923 - 1932
ZONAS ORIENTAL Y OCCIDENTAL
TONELADAS

Tamaño en hectáreas	Zona Oriental			Zona Occidental		
	1923	1932	Cambio porcentual	1923	1932	Cambio porcentual
Menos de 3	20540	37434	82.2	6333	16030	153.1
3 - 12	26572	44074	65.9	8685	24151	178.1
12 - 25	14649	30640	109.2	7586	15138	99.6
Mayores de 35	9815	14384	46.6	15789	22473	42.3
Total	71576	126532	76.8	38393	77792	102.6

Fuente: Absalón Machado, *El Café: De la Aparcería al Capitalismo* (Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1988), p. 123.

colombianos tiene pocos misterios. Tiene los mismos fundamentos que el poder de la agricultura exportadora del Brasil: la voluntad y la capacidad de las elites privilegiadas para movilizar al gremio en defensa de sus intereses.

Aunque los datos de Brasil (tabla 2) y de Colombia (tabla 3) no aparecen en las mismas unidades de medida, sugieren sin embargo que, objetivamente, la producción estaba mucho más concentrada en Brasil.⁴⁹ En Colombia, la influencia de las plantaciones es, de hecho, mayor de lo que cabría esperar, dada la imagen "oficial" de la industria. Pero considerada en conjunto, la estructura de producción colombiana se parece más a las industrias de tipo campesino de África que a la industria de plantación de Sao Paulo. Dada esta estructura industrial, es entonces difícil invocar la lógica de la acción colectiva para explicar la defensa política de los intereses de la industria como un subproducto de la defensa de los intereses privados de una elite agraria. Las explicaciones de grupo no pueden dar cuenta del poder del sector cafetero.

El escepticismo acerca de la "interpretación elitista" del poder de la industria cafetera es reforzado por la evidencia recogida al interior del mismo país.

Las disposiciones de la Federación Nacional de Cafeteros, la asociación que defiende los intereses colectivos de la industria, enfatizan su independencia de la agricultura de plantación. Dentro de la Federación Nacional de Cafeteros, cada productor tiene derecho a un voto, y las seccionales están representadas dentro de la organización de acuerdo con el volumen de su producción. Por la primera disposición, el voto de un campesino equivale al de un propietario cualquiera. Como las pequeñas propiedades son más productivas que las grandes haciendas, los departamentos que tienen mayor número de pequeñas propiedades tienen la mayor participación en el café que se produce. Por la segunda disposición, estos departamentos son justamente los que tienen un mayor número de representantes en las instancias que controlan los asuntos de la Federación Nacional de Cafeteros. Como se muestra en la tabla 4, Antioquia y Caldas, importantes centros de pequeña producción, enviaron el mayor número de representantes a los Congresos Cafeteros de los años treinta. Con el nombramiento de la mayoría de delegados al Congreso, también lograron la mayoría en el Comité Nacional. Por consiguiente, el poder político de la Federación Nacional de Cafeteros estaba en manos de las regiones de pequeños propietarios situadas en el occidente y en el centro del país.⁵⁰

⁴⁹Véase también la evidencia proporcionada en José Antonio Ocampo, "La Consolidación de la Industria Cafetera, 1930-1958", en Nueva Historia de Colombia, vol. V, ed. Alvaro Tirado Mejía (Bogotá: Planeta, 1989), p. 236 nota.

⁵⁰Desde sus orígenes, La Federación Nacional de Cafeteros escoge como Gerente General y ejecutivo principal a alguien de Antioquia o de Caldas.

La Federación Nacional de Cafeteros actúa como una asociación encargada de defender los intereses comunes del gremio. Incluso en el período en que la Federación Nacional de Cafeteros parecía estar más estrechamente ligada a los propietarios de las fincas cafeteras -cuando los grandes cultivadores utilizaban sus oficinas para organizar la oposición a las reformas constitucionales de López Pumarejo- el comportamiento de sus líderes sugería una relativa autonomía con respecto a los intereses privados de la élite cafetera. En lugar de obstaculizar el proceso de reforma agraria, como habrían preferido algunos propietarios de tierras, el Comité Nacional abogó por la creación de un banco hipotecario para apoyar la "parcelación" de las grandes haciendas. Con los fondos adelantados por el banco, los pequeños propietarios podían comprar los fundos que anteriormente trabajaban como aparceros. En lugar de oponerse a la reforma agraria, la Federación Nacional de Cafeteros favoreció la "democratización" de la producción cafetera.

Si los intereses cafeteros eran tan poderosos en Colombia como lo eran en Sao Paulo, no lo eran por las mismas razones. En particular, no se debía a que las elites terratenientes dominaran la organización que representaba los intereses de los cafeteros colombianos. La estructura de la industria tampoco generaba incentivos para conseguir el liderazgo público.

En vez de invocar la teoría de los grupos de interés o la lógica de la acción colectiva, prefiero otro tipo de explicaciones. En particular, doy importancia especial al papel de los partidos políticos.

LA COMPETENCIA DE LOS PARTIDOS

Debe recordarse que la constitución de la Antigua República del Brasil era fuertemente federalista. El beneficio que ésta ocasionaba a los cultivadores de café era que podían operar bajo la protección que otorgaba el estatus casi soberano del Estado de Sao Paulo; y el costo era la necesidad de apoyar las alianzas interregionales que buscaban influir en la política nacional. La constitución colombiana era, por el contrario, altamente centralista; la estructura de las instituciones políticas era nacional, en vez de ser federal. Por consiguiente, quienes buscaban ejercer el poder político a nivel nacional tenían que enfrentar bajos

costos, pues no necesitaban conformar complejas alianzas interregionales. El resultado de la amplitud geográfica de la producción cafetera y de la nacionalización de la política daban mayores posibilidades para que la Federación de Cafeteros ejerciera el poder a nivel nacional, en comparación con los líderes de la industria cafetera del Brasil.

La producción cafetera del Brasil estaba concentrada regionalmente; para lograr el predominio de los intereses cafeteros, se debía garantizar el apoyo de los intereses organizados en otras regiones. En Colombia, por el contrario, la producción cafetera se extendía a todo lo largo de las cordilleras; pero la industria tenía peso político incluso en las tierras bajas densamente pobladas y políticamente importantes, donde no se cultivaba el café -como en los departamentos de las costas Atlántica y Pacífica- debido a que el desempeño de la industria cafetera influía en la prosperidad de los puertos, de los bancos y de las casas comerciales; así estuvieran localizadas en las zonas costeras, todas estas actividades dependían fuertemente de la prosperidad de las regiones cafeteras del interior.

Una fuente importante de su poder eran las instituciones democráticas del país. En Colombia, los gobiernos nacionales llegaban al poder a través de las elecciones. Y la Federación trataba de explotar agresivamente el sistema electoral. Como afirmó el Gerente General a comienzo de los años treinta:

Es necesario que... en toda elección para los cuerpos legislativos, en toda acción legislativa, se tengan en cuenta los intereses de la industria. No se trata de fundar un "partido de los cafeteros", sino de lograr que la política tenga una orientación favorable hacia el café... Ustedes [los miembros de la Federación], con su bien merecida influencia en las diversas regiones del país, están en capacidad de dar un impulso irresistible a esta orientación dentro de los partidos que compiten por la hegemonía política en esta nación.⁵¹

Dos años después, en su evaluación de los esfuerzos de la Federación, informaba:

Como saben, hemos obtenido resultados favorables en... que las listas del partido incluyan candidatos que son voceros de nuestra industria, lo

⁵¹Acta No. 1, p. 6, Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, Informe del Gerente de la Federación (Bogotá: diciembre de 1930).

que les da la oportunidad de apoyar discretamente el avance de nuestras iniciativas dentro de la asamblea para beneficio directo de nuestra industria.⁵²

Geográficamente dispersos dentro de un sistema político diseñado para promover y no para impedir la organización interregional, los cafeteros, en sus esfuerzos por colonizar las instituciones políticas, rápidamente obtuvieron apoyo político a nivel nacional. Como afirmaba un miembro del Parlamento:

Todos, en esta Cámara, tienen vínculos con el café;... muchos poseemos fincas cafeteras, otros piensan adquirirlas; algunos negocian con café, muchos

tienen relaciones con la industria y los demás, con pocas excepciones, tienen vínculos de uno u otro tipo con este gremio.⁵³

Dada la composición de la industria cafetera, es tentador atribuir su poder electoral a su predominio numérico dentro del electorado. Los pequeños propietarios de fincas cafeteras pueden haber dominado numéricamente la industria; sin embargo, es claro que no dominaban el electorado. De acuerdo con el censo cafetero de 1932, había algo más de 140.000 fincas cafeteras en el país; pero de acuerdo con los registros de la elección presidencial de 1930, había más de 800.000 votantes (véase la tabla 4). No existe una

Tabla 4

ESTRUCTURA E IMPORTANCIA POLÍTICA DE LA FEDERACIÓN NACIONAL DE CAFETEROS

	Producción de 1932 ¹		Nº. de Propiedades		Nº. estimado de adultos		Representación en el Congreso Cafetero ²		Votos realmente existentes en 1930 ⁴
	Miles de sacos	%	Nº. de Propiedades	% de Propiedades	Nº. de votantes	%	Nº.	%	
Antioquia	618	17.90	28589	19.14	28589	31.18	5	16.67	91687
Caldas	1004	29.08	40174	26.89	40174	53.26	6	20.00	75425
Valle del Cauca	354	10.25	20289	13.58	20289	64.64	3	10.00	31387
Tolima	448	12.97	12771	8.55	12771	25.37	3	10.00	50335
Cundinamarca	406	11.76	13812	9.25	13812	9.90	3	10.00	139450
Santander Norte	270	7.82	7972	5.34	7972	17.68	3	10.00	45095
Santander sur	150	4.34	3045	2.04	3045	3.77	2	6.67	80740
Magdalena	98	2.84	682	0.46	682	2.47	1	3.33	27618
Cauca	56	1.62	12447	8.33	12447	22.46	2	6.67	55416
Huila	51	1.48	4471	2.99	4471	23.39	2	6.67	19111
País	3453		149384		149384	18.12	30	100.00	824530

Nota: Las columnas no totalizan porque no se han incluido los datos de algunos departamentos.

Supuestos: Un adulto por propiedad.

Fuentes:

1. Datos del Censo Cafetero de 1932 reportados por José Antonio Ocampo, "La Consolidación de la Industria Cafetera, 1930-1958", en Nueva Historia de Colombia, ed. Alvaro Tirado Mejía (Bogotá: Planeta 1989), p. 236.
2. FNC, "Censo Cafetero de 1932", reportado en Mariano Arango, *Café e Industria, 1850-1930* (Bogotá: Carlos Valencia Editores, 1977), p. 165.
3. Datos tomados de Federación Nacional de Cafeteros, IX Congreso, Actas y Resoluciones, Bogotá 1938, Acta No. 1.
4. Datos calculados a partir de los archivos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

⁵²Acta No. 1, pp. 11-12, Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, Informe del Gerente al Quinto Congreso Nacional de Cafeteros (Bogotá: FNC, junio de 1932).
⁵³Marco Palacios, *Coffee in Colombia, 1850-1970* (Cambridge: Cambridge University Press, 1980), p. 138.

forma directa de traducir el número de fincas en un número de votantes. Una familia dada podía poseer más de una finca y seguramente era así y, viceversa, en una sola finca podía haber más de un votante. Sin embargo, de las cifras de la tabla 4 se deduce un predominio electoral sólo bajo una serie de supuestos altamente improbables acerca de la propiedad, el empleo y la cohesión electoral, así como de supuestos igualmente improbables acerca de las tasas relativas de conversión entre campesinos pobres y clase media urbana, el grupo más activo y organizado del electorado colombiano en los años treinta.⁵⁴

El poder de la Federación de Cafeteros no se basaba en el poder político de los terratenientes. La Federación obtenía el poder político a través del sistema electoral. Pero es claro que ese poder no se derivaba de su ventaja numérica en las votaciones. Por el contrario, como se ha señalado, se derivaba de su ubicación política central dentro de la estructura de la competencia electoral.

LA ESTRUCTURA DE LA COMPETENCIA ELECTORAL

En política, la ubicación no se refiere exclusivamente a la localización geográfica; también se refiere a la localización estratégica. En Colombia existían partidos políticos que competían abiertamente; los partidos rivales contendían en torno de una dimensión política sorprendentemente bien definida, y los portavoces de la industria cafetera ocupaban una posición estratégicamente poderosa dentro de esta dimensión, lo que les otorgaba una credibilidad tan grande que podían poner o quitar gobiernos. Los cafeteros no dominaban al electorado en términos numéricos, sino que política y geográficamente ocupaban una posición que les permitía convertir su número en una fuerza política de choque.

Dos partidos dominan la política colombiana: el Liberal y el Conservador. Estos compiten por el poder enfrentándose en las elecciones para todos los niveles del gobierno. A comienzos, su competencia llevó a una guerra civil masiva y, a mediados de siglo, se comprometieron en una lucha sangrienta denominada la violencia. Los partidos compiten por el patronazgo monopolizado por el Estado -empleos, licencias y

contratos públicos, por ejemplo- y en los años treinta, por lo menos, defendían visiones contrapuestas acerca de la estructura adecuada y el papel del Estado. Los conservadores favorecían un gobierno central fuerte y los liberales una estructura de poder más federalista. Los conservadores favorecían la protección de la industria doméstica y los liberales defendían la apertura a los mercados externos.⁵⁵ Los conservadores defendían el catolicismo como religión establecida, protegían la propiedad eclesiástica y, cuando estuvieron en el poder, firmaron un concordato con el Vaticano que otorgaba a la iglesia un inmenso poder sobre el sistema educativo. Los liberales, por el contrario, se oponían a la primacía de la iglesia católica, favorecían la educación laica y, cuando estuvieron en el poder, expropiaron las tierras de la iglesia y las vendieron al sector privado.⁵⁶

A finales del siglo diecinueve, los liberales se rebelaron contra el gobierno conservador que en ese momento estaba en el poder, precipitando al país a una guerra civil. Después de la victoria de los conservadores, los liberales se retiraron a la relativa seguridad de la política local y se abstuvieron de nombrar candidatos para las elecciones presidenciales. Sin embargo, la prosperidad de los años veinte y la protesta de los trabajadores resultante dieron oportunidades políticas a los organizadores del partido liberal. Los trabajadores eran numerosos y cada vez mejor organizados; las organizaciones de los trabajadores tenían una amplia cobertura geográfica, no sólo se localizaban en los puertos marítimos y fluviales, en los municipios que circundaban las costas y llenaban los valles del interior, sino que también se difundían cada vez más en las zonas rurales, donde apoyaban a los campesinos en sus luchas contra los terratenientes. El poder de convocatoria de las cuestiones ligadas al trabajo se difundió más allá de la clase trabajadora, y mucho más aún, cuando las compañías extranjeras se convirtieron en el blanco más visible de los trabajadores: las compañías petroleras, por ejemplo, en gran parte eran de propiedad de la Standard Oil y las plantaciones bananeras eran de propiedad de la United Fruit. Los políticos entendieron que para lograr el poder a nivel nacional, podían vincular los intereses de los trabajadores a los sentimientos

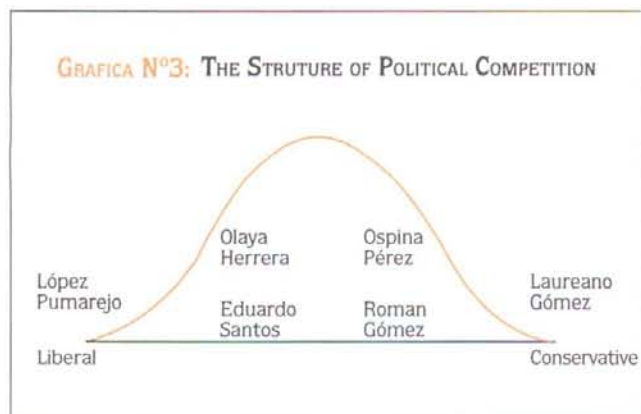
⁵⁴Uno de los mejores tratamientos de los datos electorales de este período se encuentra en Patricia Pinzón de Lewin, *Pueblos, Regiones y Partidos: "La Regionalización Electoral"* -Atlas Colombiano (Bogotá: CEREC, 1989).

⁵⁵La mejor discusión se encuentra en Bergquist, *Coffee and Conflicting Colombia* (Durham, N. C.: Duke University Press, 1978).

⁵⁶El mejor análisis del papel de la iglesia en los conflictos políticos de la política colombiana del siglo veinte se encuentra en Christopher Abel, *Política, Iglesia y Partidos en Colombia, 1886-1953* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1987).

nacionalistas de todos los colombianos. Cuando el partido conservador se dividió a finales de los años veinte, el partido liberal volvió a ingresar en la listas electorales y recuperó la Presidencia de Colombia.

Por consiguiente, en sus maniobras por el poder a nivel nacional, los cafeteros operaron dentro de un sistema competitivo de dos partidos. Los partidos diferían en torno al papel de la iglesia, los derechos del trabajo y de la propiedad, y la apertura a los mercados extranjeros. Las posiciones sobre uno de los temas estaban fuertemente correlacionadas con las posiciones sobre los demás. En consecuencia, como se muestra en la gráfica 3, la segmentación entre los defensores de cada posición tendía a ser fijada por una dimensión única y bien establecida, la cual era captada por el nombre de los partidos.⁵⁷



Aunque ocasionalmente llegaron hasta el punto de desatar la guerra, ninguno de los dos partidos podía mantener una posición sectaria. Enfrentados a la necesidad de triunfar en las elecciones, los seguidores de los partidos abandonaron de mala gana las posiciones extremas que tanto les habían servido durante la guerra civil y se rindieron a la necesidad de buscar votos entre los seguidores menos apasionadamente comprometidos en la causa. Cada partido poseía un núcleo de militantes violentamente opuesto a la soberanía del contrincante; pero obligados por la necesidad de lograr mayorías electorales, estos conciliaron con las facciones más moderadas.

Los intransigentes de los dos partidos tendían a localizarse en las regiones central y oriental del país; allí mismo donde se habían enfrentado sus ejércitos durante el siglo diecinueve. En la política local de estas regiones aún subsistían los odios políticos heredados del período anterior. Además, como los departamentos del centro y del oriente colombiano seguían siendo relativamente pobres, el gobierno ejercía un fuerte impacto sobre su vida económica; de modo que quien tuviera el control del gobierno también controlaba las oportunidades económicas existentes en estas regiones. Resurgió la competencia política por los empleos y el control de los servicios públicos y se dio nuevo ímpetu a los viejos conflictos, convirtiendo la región en un campo de batalla donde se enfrentaron los seguidores de los partidos liberal y conservador.

En Antioquia, sin embargo, estos conflictos eran moderados. Antioquia votó por el partido conservador. Ciertamente era católica; los pueblos y ciudades apoyaron vigorosamente a sus obispos locales y celebraron fiestas religiosas donde se desplegaron elaboradas muestras públicas de piedad.⁵⁸ Pero Antioquia también poseía un pujante sector privado. Había bajos costos y, por tanto, crecían rápidamente la industria cafetera, los bancos y las casas comerciales ligadas a esta industria; las tiendas artesanales que le proporcionaban insumos, azadones, machetes e implementos de acero; así como las manufacturas que producían los bienes de consumo que requerían los propietarios de las fincas cafeteras.

Dada la relativa prosperidad antioqueña, en la región se presentaba una forma de política característica. En vez de estar dominada por los señores de la guerra, vestigios de las grandes guerras civiles del siglo diecinueve, la política antioqueña estaba dominada por abogados y hombres de negocios, vinculados estrechamente a los bancos, las compañías comerciales y los establecimientos manufactureros. Para estos políticos, había cuestiones más importantes que el conflicto partidista o las relaciones entre la iglesia y el Estado, y tendían a privilegiar la estabilidad política frente a la pureza ideológica. Los políticos antioqueños buscaban un ambiente político favorable para los negocios, y para el café. En efecto, parecen haber estado menos interesados en qué partido se encontraba

⁵⁷Enmarcar la cuestión en una sola dimensión espacial es hacer un supuesto muy fuerte, un supuesto que determina la validez de gran parte del razonamiento siguiente. Por lo tanto, he tenido especial cuidado en someter esta parte del argumento a las críticas de expertos en este período, en seminarios realizados tanto en Estados Unidos como en Colombia. El balance de los comentarios apoya esta interpretación.

⁵⁸La explicación de estos eventos se encuentra en Jorge Orlando Melo, ed. Historia de Antioquia (Bogotá: Editorial Presencia, 1988).

en el poder que en conseguir que se adoptaran las políticas que ellos promovían. Como el empleo de sus miembros y de sus clientes no dependía del sector público, podían darse el lujo de vivir bajo el gobierno de cualquier partido, siempre que adoptara políticas que llevaran a la prosperidad de la economía privada. Como dice Abel:

Entre 1910 y 1930, Antioquia definió su propia identidad en la vida política colombiana. Conservó de facto una autonomía regional, en lo que tuvo éxito debido a su aislamiento, a la influencia de los antioqueños en el gobierno central y a la relativa sofisticación de la maquinaria gubernamental del departamento, pero también debido a que su desarrollo regional le permitía mantenerse sin los recursos del gobierno central.⁵⁹

DEL CONFLICTO PARTIDISTA AL PODER CAFETERO

Antioquia se encuentra en el centro de la región cafetera. El desarrollo de sus negocios promovió la colonización de Caldas y financió la expansión del cultivo del café en esa región. El gobierno departamental de Antioquia promovió la creación de la Federación Nacional de Cafeteros. Y en 1930, Mariano Ospina Pérez, miembro de una de las familias más prominentes en la política del país -una familia que había dado dos presidentes a Colombia- se convirtió en Gerente General y ejecutivo principal de la Federación. Por consiguiente, el sector cafetero se convirtió en el eje de la política partidista colombiana. Dada esa ubicación, la Federación podía poner o quitar gobiernos.

El conflicto entre los partidos liberal y conservador domina, como debe ser, gran parte de la literatura existente sobre la historia política colombiana. Sus explicaciones también señalan, aunque a menudo no la enfatizan, la capacidad de las alas moderadas de los dos partidos para trascender las diferencias partidistas y llegar a conformar gobiernos. Así, esta literatura muestra que, a fin de terminar las guerras civiles de finales del siglo diecinueve y comienzos del siglo veinte, los conservadores y liberales moderados unieron sus fuerzas para que en el futuro Colombia

fuera una república comercial.⁶⁰ También registra que los moderados se volvieron a coaligar en 1910, conformando un gobierno republicano de unidad nacional y derrocando a la incipiente dictadura del General Rafael Reyes.⁶¹ Los historiadores muestran que a comienzos de los años veinte, los líderes políticos liberales se unieron a los conservadores para derrocar al gobierno del Presidente conservador, el doctor Marco Fidel Suárez. También señalan que su sucesor, el General conservador Jorge Holguín, nombró en su gabinete a López Pumarejo, Eduardo Santos y Enrique Olaya Herrera; todos ellos líderes liberales y futuros Presidentes de la República. De acuerdo con Thomas Tirado, el siguiente Presidente, Pedro Nel Ospina -también conservador- "consideró que estaba obligado a apaciguar a los liberales mediante la aprobación de una legislación económica progresista".⁶² Su sucesor, el liberal Enrique Olaya Herrera, estuvo aún más comprometido con la cooperación entre los partidos; cuando su partido lo postuló como candidato a la Presidencia, se rehusó inicialmente y sólo aceptó cuando se lo pidieron miembros de ambos partidos.

Si bien la adhesión a los partidos es el tema central de la política colombiana, las coaliciones son su contrapartida más importante. Los historiadores políticos han señalado su presencia; sin embargo, parece que su importancia fue más plenamente reconocida por los dos principales practicantes de la política partidista durante los años treinta: López Pumarejo y Laureano Gómez, miembros de las facciones militantes de los partidos liberal y conservador. Una vez llegado a la Presidencia en 1934, Alfonso López Pumarejo impulsó la "Revolución en Marcha" y lideró las reformas constitucionales encaminadas a limitar los privilegios de la iglesia, regular la propiedad privada, promover los derechos de los trabajadores e imponer la tributación directa. Laureano Gómez encabezó el contraataque conservador, uniéndose a la iglesia, los terratenientes y los proto-fascistas para combatir al gobierno liberal. A pesar de las ácidas invectivas que se lanzaron estos dos líderes partidistas, los historiadores han advertido -y descrito en forma romántica- una intrigante anomalía: la sorprendente amistad personal entre López y Gómez. Esta amistad deja de ser sorprendente cuando se

⁵⁹Abel, *Política, Iglesia y Partidos*, p. 85.

⁶⁰Bergquist, *Coffee*.

⁶¹Ver Thomas Tirado, Alfonso López Pumarejo: El Conciliador (Bogotá: Planeta, 1986), p. 83 nota.

⁶²Ibíd., p. 84.

considera como un síntoma del aprecio que estos dos líderes profesaban por el juego político en que se encontraban comprometidos: un juego en que los peligros más serios provenían del interior de su respectivo partido. Aunque se atacaban mutuamente, también se ayudaban mutuamente; los ataques partidarios que uno lanzaba sobre el otro reforzaban su posición dentro del propio partido, estimulando a la facción militante y debilitando a las alas moderadas.

Para López Pumarejo, esas amenazas provenían del "ala derecha" del partido liberal, que contaba con Olaya Herrera, quien podía volver a la Presidencia, y con Eduardo Santos, que aspiraba a ésta. Para Laureano Gómez, la amenaza provenía del ala antioqueña del partido conservador, donde militaban Román Gómez, quien repetidamente mostró una gran disposición para trabajar con el gobierno liberal, otorgando en el Senado una importante votación conservadora favorable a los gobiernos de Olaya Herrera y López Pumarejo, y Mariano Ospina Pérez, miembro de la prominente familia política de los Ospina de Antioquia y Gerente General de la Federación Nacional de Cafeteros (véase la gráfica 3).

Ospina Pérez había sido miembro de la Asamblea Departamental de Antioquia y, mientras era Gerente de la Federación de Cafeteros, también fue miembro de la Cámara de Representantes y del Senado de la Nación; lo que era de buen recibo para los cafeteros, quienes buscaban colocar a sus "perros guardianes" en todas las ramas del gobierno. En 1929, cuando el partido conservador se dividió en torno a la candidatura presidencial, La Patria -periódico de Manizales, capital de Caldas en la región cafetera occidental- postuló a Mariano Ospina Pérez como candidato de compromiso. En el clímax de las tensiones políticas de 1935, Ospina Pérez obtuvo un cargo en el

directorio del partido conservador, con lo que consiguió el poder para postular candidatos, construir su propia facción e influir en la estrategia del partido. En 1937, el partido conservador se volvió a dividir en torno a la candidatura presidencial; en esta oportunidad, Mariano Ospina Pérez fue uno de los opositores que desafiaron el liderazgo de Laureano Gómez.⁶³

Ospina Pérez era, entonces, una alternativa a Laureano Gómez pero, al mismo tiempo, una amenaza para López Pumarejo y para cualquier líder de la facción militante del partido liberal. Debido a que Ospina Pérez pertenecía al ala moderada antioqueña del partido conservador y a que las alas moderadas de ambos partidos habían mostrado repetidamente su disposición a colaborar en la formación de los gobiernos. No debe sorprender, entonces, que en el clímax de los enfrentamientos entre López Pumarejo y la Federación de Cafeteros, el Ministro de Agricultura dijera a un miembro del Comité Nacional "que el gobierno considera a la Federación como una posible amenaza... que considera que la Federación tiene el poder para derrocarlo".⁶⁴

CONCLUSIÓN

La industria cafetera colombiana está dominada por los pequeños productores. Confinados a la política de grupos de interés, los productores no podían haber ejercido mayor influencia sobre la política nacional. Pero la estructura de las instituciones políticas facilitó su acceso al poder. Y la estructura de las rivalidades partidistas les permitió ejercer ese poder. Para mantenerse en el poder, los partidos debían concederles las políticas que aquéllos defendían, pues temían que los líderes políticos provenientes de las regiones cafeteras desertaran y se unieran a las filas de un gobierno conformado por sus rivales políticos.

⁶³Abel, Política, Iglesia y Partidos. Véase también Miguel Angel Lozano, Mariano Ospina Pérez (Bogotá: Fundación Mariano Ospina Pérez, nd), pp. 54 nota y 162 nota.

⁶⁴Acta No. 11 de la sesión del día 2 de octubre de 1935, p. 7, en Federación Nacional de Cafeteros de Colombia VII Congreso Nacional de Cafeteros: Actas, Acuerdos y Resoluciones (Bogotá: Federación Nacional de Cafeteros, 1935).