

El Tratado de Comercio de 1935 con Estados Unidos: Antecedente para no repetir

José Fernando Ocampo T.

Profesor universitario. Ph.D. en Ciencia Política de la Universidad de California.

*Ante la decisión del gobierno de Uribe Vélez de suscribir un Tratado de Libre Comercio, TLC, con Estados Unidos que arruinaría la producción nacional y prácticamente destruiría la soberanía nacional, los más variados sectores han realizado estudios para documentar y denunciar la gravedad de este propósito. Empero, son escasos los estudios históricos que comparen experiencias anteriores con el actual envión del 'libre comercio'. El presente artículo del historiador José Fernando Ocampo sobre el Tratado de Comercio de 1935 contribuye a llenar tal vacío. **Deslinde***

El Tratado de Libre Comercio, TLC, con Estados Unidos, no constituye el primer acuerdo de comercio de Colombia con el país del Norte. En 1933 y 1935 se suscribieron sendos tratados, uno por Enrique Olaya Herrera que fracasó y otro por Alfonso López Pumarejo que se extendió por catorce años hasta 1949, cuando fue suspendido por Mariano Ospina Pérez. No pocas coincidencias históricas y políticas, así como profundas diferencias, caracterizaron aquellos tratados en comparación con el que se está negociando desde el año pasado. Resulta apenas natural que un gobierno colombiano como el actual y los negociadores del TLC de hoy, que vienen actuando en contra del interés nacional igual que entonces, no tengan en cuenta las experiencias históricas sobre un tratado comercial que puede determinar el futuro del país.

En ambos casos, los tratados responden a una política de Estados Unidos para todo el continente; profundas desigualdades determinaron entonces y determinan hoy las dos economías; reacciones encontradas frente a los tratados por parte de los sectores productivos y de la opinión pública se agitaron entonces y se agitan hoy; presiones objetivas provenientes de las situaciones políticas en los dos casos signan los procesos de negociación. Pero pervive la misma naturaleza del contenido, la liberación del comercio de mercancías, servicios y capitales.

La apertura comercial, necesidad estratégica de Estados Unidos

Desde principios del siglo veinte, Estados Unidos ya se había convertido en una potencia mundial y pugnaba por zonas de influencia en todo el mundo. Mientras las potencias europeas competían por la redistribución colonial de Europa, Asia y África en una lucha feroz que las conduciría a dos guerras mundiales en sólo un escaso intermedio de treinta años, Estados Unidos se abría campo en lo que desde entonces se ha llamado 'su patio trasero', América Latina. Sin embargo, su trayectoria de haber sido la primera nación democrática del mundo y no haberse contaminado con el colonialismo decimonónico de las potencias europeas, lo llevó a diseñar una estrategia inédita en el mundo para su expansión económica y política. Dos principios la inspiraron, los cuales quedaron consignados en el famoso Destino Manifiesto de finales del siglo diecinueve: la expansión de su propio modelo de democracia liberal y de libertad de comercio.

Convertido en potencia mundial, Estados Unidos se había trazado el objetivo de adecuar las economías latinoamericanas a sus necesidades expansionistas: una modernización de las estructuras estatales, bancarias, de servicios, de infraestructura y de finanzas que le permitiera exportar capital y mercancías, para lo cual se sirvió de la Misión Kemmerer [\[1\]](#) en Colombia, en dos ocasiones, y en todo el continente. (1)

Como un elemento fundamental de su política de influencia, se propuso firmar tratados de comercio con casi todos los países de América Latina antes de la Segunda Guerra Mundial. Wilson, Hoover y Roosevelt fueron quienes desarrollaron para Estados Unidos cuatro principios de una nueva dominación mundial de carácter imperialista, en la que predominaban los medios indirectos de control sobre el tipo de dominación colonial: 1) una estructura de política exterior conducente a estimular el comercio y la inversión norteamericana; 2) una ideología global compatible con los ideales políticos norteamericanos; 3) el establecimiento de la supremacía norteamericana en América Latina sobre los tradicionales rivales europeos y los nuevos rivales asiáticos; y 4) el mantenimiento de una prosperidad y estabilidad doméstica e internacional. (2)

Colombia fue un país atípico en este proceso de adecuación de la zona estadounidense de influencia. Primero, el conflicto del robo de Panamá impidió que Estados Unidos manejara libremente su política de expansión durante las dos primeras décadas. Segundo, Colombia tuvo que declarar la moratoria de la primera deuda externa moderna con los prestamistas norteamericanos en 1929, coincidente con el estallido de la crisis de la economía mundial, sólo recompuesta a finales del primer gobierno de López Pumarejo. Tercero, el tratado de comercio con Colombia solamente vino a aprobarse hasta 1935 en un momento en que se cocían las condiciones de la Segunda Guerra Mundial, a pesar de que se habían iniciado conversaciones desde finales de la década anterior.

Una vez aprobado el Tratado Urrutia-Thompson de 1922 para finiquitar el conflicto sobre Panamá, Estados Unidos buscó afanosamente la apertura de un comercio fluido con Colombia. Pero la política proteccionista de Hoover, las leyes que fueron aprobadas por el Congreso norteamericano en la década del 20, las dificultades económicas de la depresión de 1930, la moratoria de la deuda de Colombia de la década del 20 con los prestamistas estadounidenses privados y las contradicciones de los poderosos hombres de negocios dentro y fuera del gobierno en el país del Norte, conspiraron contra su política continental y contra sus propósitos estratégicos de abrir el comercio.

La Colombia de 1935: el incipiente desarrollo

Gobernaba el país Alfonso López Pumarejo con su llamada ‘Revolución en Marcha’, título con el que ha pasado a la historia nacional. Se trataba, después de Olaya Herrera en 1930, del segundo gobierno liberal desde 1882. Habían pasado las etapas de la Regeneración y de la hegemonía conservadora. Pero López se inscribía en la tendencia modernizadora ajustada a los intereses norteamericanos que había iniciado el presidente conservador Pedro Nel Ospina, una vez resuelto en 1922 el conflicto con Estados Unidos sobre Panamá. El Partido Conservador, dirigido por Laureano Gómez, a pesar de abrigar distintas tendencias en su seno, se veía atraído por la falange española y por la esvástica de Hitler y enfrentaba al gobierno liberal y a la tendencia pro norteamericana que lo inspiraba. (3)

Mientras Estados Unidos completaba setenta años de auge económico y de desarrollo industrial, una vez superada la Guerra Civil de Secesión del siglo XIX, Colombia apenas daba sus primeros pasos de industrialización, iniciada durante la primera década del siglo veinte, en las líneas de textiles, alimentos, bebidas y confecciones. Tanto la indemnización de Panamá como los créditos estadounidenses, ya declarados para entonces en moratoria, habían dado un impulso a vías públicas, carreteras, ferrocarriles, acueductos, alcantarillados, transporte y alguna otra línea de producción. Pero todo era incipiente. Colombia era un país agrario, de muy reducidas comunicaciones internas, de muy incipiente comercio interior, sin industria pesada de ninguna naturaleza, sin urbanización, enormemente atrasado. Lo único que exportaba de valor era café, oro, esmeraldas, banano y petróleo. Ambos países sufrían las consecuencias de la crisis económica del 30; Estados Unidos por superproducción y Colombia por ausencia de producción.

El primer embate: el fallido tratado de comercio de 1933

Estados Unidos venía planeando cuidadosamente una estrategia para América Latina en la década del veinte, con tres objetivos: 1) estimular las exportaciones al área para contrarrestar los efectos de la superproducción interna que se empezaba a sufrir y que conduciría a la crisis económica de 1930; 2) desplazar la competencia europea y japonesa del continente y asegurar su hegemonía; y 3) apoderarse en esta forma de un amplio mercado de capitales de inversión directa e indirecta que le asegurara el control económico de la región. (4) Por esta razón, toda la diplomacia norteamericana en Colombia se orienta en este período a la obtención de un tratado de comercio con el país, por una parte, y a controlar la producción petrolera, por otra.

Estos dos elementos –comercio y petróleo– constituyeron un factor decisivo en las elecciones presidenciales colombianas de 1930. Estados Unidos dejó de apoyar a los conservadores, con quienes venía negociando desde el gobierno de Reyes y cambió a su embajador en Colombia con la orden de sacar adelante la candidatura de Enrique Olaya Herrera, liberal, pero que había servido ocho años como embajador en Washington durante los dos gobiernos conservadores de Ospina y de Abadía Méndez. Olaya se había comprometido a tres cosas para ganarse el apoyo norteamericano: entregarle a las compañías estadounidenses la explotación del petróleo, resolver la moratoria de la deuda externa mediante el pago a los tenedores norteamericanos de bonos extranjeros y firmar un tratado de comercio. (5) Sólo tuvo éxito en la primera, una vez llegó a la presidencia.

Sin embargo, Olaya firmó en diciembre de 1933, seis meses antes de terminar su mandato, un tratado de comercio con Estados Unidos. Ni el Congreso colombiano ni el norteamericano lo aprobaron y fracasó. Para el Congreso estadounidense no eran suficientes las concesiones de Colombia en la liberación del comercio a sus exportaciones. Y en Colombia prevalecieron los industriales antioqueños sobre los productores y exportadores de café, en parte porque el gobierno de Olaya no contaba con una mayoría en el Congreso.

Tres intereses económicos entraron en juego. Los de los cafeteros, cuya producción representaba el 18% del Producto Interno Bruto del país y el 80% de las exportaciones y quienes presionaban la firma y aprobación del tratado. Estaban sufriendo los bajos precios del grano y la disminución del consumo por la crisis económica en Estados Unidos, a donde llegaba el 90% de su café. Pretendían que el tratado los protegiera de la fluctuación de los precios y les asegurara el flujo de las exportaciones. Se enfrentaban a ellos los industriales, principalmente antioqueños, que protegían una producción incipiente pero de gran dinamismo. En realidad, solamente 25 firmas superaban un capital superior al millón de pesos de aquella época, mientras el grueso del sector estaba por debajo de los 50 mil pesos, casi todavía al nivel de producción artesanal. (6) Una libertad de importaciones de productos manufacturados los liquidaría y sería el fin de la incipiente industrialización del país. Como decía Luis Vélez Marulanda, secretario de la federación de industriales, “el acuerdo comercial propuesto sería simplemente un intento de parte de las naciones desarrolladas de reconquistar mercados perdidos.” (7) Pero los cafeteros contaban con el apoyo de los banqueros estadounidenses y de las poderosas firmas exportadoras de café radicadas en Colombia y que monopolizaban la actividad exportadora como Grace & Cia., American Coffee Company y Great Atlantic and Pacific Tea Company, así como de las grandes distribuidoras del grano en Estados Unidos. Para los cafeteros la derrota de 1933 se convertiría en victoria, dos años después. Iba a entrar en escena la familia López Pumarejo, de rancia estirpe cafetera y exportadora.

En medio de las negociaciones, existían dos presiones sobre el gobierno colombiano que debilitaban su posición: la de la moratoria de la deuda externa con los tenedores de bonos norteamericanos y las necesidades económicas que exigía la guerra sostenida por el país con el Perú para defender el trapecio amazónico. Los acreedores reclamaban de su gobierno que exigiera condiciones de pago. Y Colombia buscaba el auxilio norteamericano para financiar la guerra en Leticia. Tanto el ministro de Colombia en

Washington, Fabio Lozano Torrijos, como el ministro de Relaciones Exteriores, Roberto Urdaneta Arbeláez –el mismo que entregaría Los Monjes a Venezuela en el gobierno de Laureano Gómez–, buscaban una tabla de salvación en medio de un trámite negociador totalmente desigual. Es que el negociador norteamericano Jefferson Caffery, que había sido embajador en Bogotá, exigía la eliminación o reducción de tarifas a la tercera parte de los productos exportados por Estados Unidos a Colombia en 1931, argumentando que el 99% de los productos colombianos exportados a Estados Unidos estaban libres de arancel. Ese porcentaje no equivalía sino a una vigésima parte de lo que exigía el negociador Caffery.

A la oposición de los industriales y de los agricultores –excepto los caficultores– se añadió la de la prensa. *El Tiempo* y *El País* de Bogotá y el *Diario Nacional* de Medellín arremetieron contra el tratado. En la columna ‘Mundo al Día’ se defendía que era preferible que Estados Unidos gravara las importaciones de café pero conservando a cambio “nuestra absoluta independencia política y comercial”. (8) Y el 8 de diciembre, cuatro días antes de firmarse el tratado, el influyente columnista de *El Tiempo*, Calibán, planteaba el dilema: “o exigimos completa protección o iremos a la ruina. En lo que se refiere a nuestra industria manufacturera, debemos evaluar el capital invertido en ella para determinar si tienen suficiente fuerza para competir con el flujo de productos extranjeros con bajos aranceles”. (9) Sin embargo, los estadounidenses no consiguieron la reducción de los aranceles de importación para el trigo, en lo que estaba muy interesado el Gobierno, debido al control ejercido por los transportadores estadounidenses sobre el producto.

A petición del embajador en Washington, el economista Alejandro López, quien sería nombrado dos años después gerente de la Federación Nacional de Cafeteros, meses antes de la firma del Tratado, planteaba las condiciones en que se podría aceptar un pacto de esa naturaleza. Como principios generales señalaba el atraso industrial del país y la necesidad de una mínima autosuficiencia: “Una segunda explicación del principio de bastarse a sí propio,” afirmaba, “es ésta: Colombia debe tener por norma rechazar el pacto colonial en sus relaciones comerciales. Necesitamos industrializarnos y los tratados públicos deben dejar el camino expedito para que podamos andarlo en la medida de la velocidad que estimamos conveniente.” (10) Partiendo de la norma de que “nos necesitan, los necesitamos, les servimos y nos sirven,” propuso definir la tarifa aduanera en tres clases: a los artículos de producción actual o posible, a los artículos de producción interior menos posible, y a los artículos que Colombia va a comprar por mucho tiempo en el extranjero. Nada de su propuesta quedó en el tratado. Dos años después, en el momento de firmarse el Tratado, renunciaría a sus principios una vez estuvo ejerciendo su cargo de gerente de la Federación.

El mismo mes de diciembre en que se firmó el tratado, el secretario de Estado, Cordell Hull, logró en la Conferencia de Montevideo que se aprobara una resolución contra el proteccionismo que prevalecía en Latinoamérica, imponiendo el principio de la ‘nación más favorecida’ en su provecho. A Colombia la representó Alfonso López Pumarejo, ya entonces virtual presidente sucesor de Olaya. Su declaración ante la propuesta de Hull signará su futura política con los norteamericanos: “Estados Unidos ha comenzado a mostrar una orientación económica y política más conforme con los intereses de los pueblos de América”. (11) Y a continuación votó a favor. Sería el preludio del tratado de 1935. Como dice el historiador canadiense Stephen Randall: “Estados Unidos ha considerado a América Latina como una fuente de materias primas, un mercado para sus excedentes, y un área de apoyo estratégico; esta orientación de las relaciones interamericanas prevaleció en el tratado con Colombia y en las propuestas de Montevideo.” (12)

El Tratado de Comercio de 1935: se consuma el desastre

La familia del presidente López era banquera y exportadora de café. Él mismo había sido el gerente del primer banco norteamericano en Colombia, el Banco Mercantil Americano. Su hermano venía de representar a los cafeteros en New York por ocho años. Un Michelsen, su primo, era el viceministro de Hacienda. Los grandes cafeteros, las firmas exportadoras norteamericanas y la banca estaban urgidas de un

tratado después del fracaso de 1933. La familia López, en tales circunstancias y con tantos intereses, no podía dejar huérfano el tratado con Estados Unidos. Y en efecto no lo hizo. Alfonso López Pumarejo nombra como ministro de Relaciones Exteriores a su predecesor, Enrique Olaya Herrera, con el propósito de aminorar ante los norteamericanos su imagen de izquierdista dentro del Partido Liberal.

Aquí de nuevo estaban en juego tres intereses estratégicos de Estados Unidos: el petróleo, la moratoria de la deuda y el tratado de comercio. A diferencia de Olaya, López le mejoró a las empresas petroleras las ya exageradas condiciones concedidas por su predecesor, llegó a un acuerdo con los tenedores de bonos norteamericanos y firmó el tratado de comercio. Su control sobre el Congreso le permitió que la aprobación del tratado no tuviera obstáculos. Sus delegados lo firmaron en septiembre de 1935; en febrero del año siguiente fue aprobado por la Cámara de Representantes con sólo cinco votos en contra y en abril del mismo año el Senado le dio el visto bueno con un solo voto en contra, el históricamente valioso de Diego Luis Córdoba del Chocó. Imagen de lo que allí sucedió son las palabras pronunciadas por el senador Héctor José Vargas de Boyacá: “voto a favor del tratado con Estados Unidos, porque considero que al aceptar el punto de vista de su nueva política comercial, haciéndoles importantes concesiones sin obtener nada a cambio excepto la confirmación de nuestro actual estado de cosas, le estamos dando la mejor muestra de nuestro sincero deseo de cooperar con el restablecimiento del equilibrio y del ritmo de nuestro intercambio comercial.” (13) En el Concejo de Bogotá fracasaba una proposición presentada por Gilberto Vieira, representante del Partido Comunista, de rechazo al Tratado. Entre tanto, los grupos monopolistas norteamericanos exultaron de gozo, como lo testifica Thomas Lamont de la firma J.P. Morgan & Co.: “es la primera medida constructiva para remediar el declive general del comercio”. (14)

El Tratado era prácticamente igual al firmado por el gobierno de Olaya en 1933. Roosevelt había conseguido facultades extraordinarias para negociarlo y firmarlo, después de un arduo debate en el Congreso. Mientras todos los productos industriales estadounidenses obtuvieron libre ingreso o muy bajos aranceles, ninguno de los colombianos ofrecía competencia: café, esmeraldas, platino, banano, ipecacuana, bálsamo de Tolú, sombreros de paja, semillas de ricino, tagua, tamarindo –¿lo conocerían?– y unos pocos productos más por el estilo. (15) En cambio la lista de los norteamericanos ocupaba veinte páginas del tratado, incluyendo no solamente maquinaria, productos químicos, instrumentos quirúrgicos, sino todo lo que producía la industria colombiana y lo que estaba en proceso de iniciar producción. Por eso, con clarividencia de la cuestión nacional, Diego Luis Córdoba dejaba constancia en el Senado de que “el tratado es un obstáculo insalvable para el progreso industrial del país”. (16)

Contra la maquinaria lopista para nada había servido la protesta de los industriales. Los gerentes de la Industria Nacional Colombiana, de la Compañía de Tejidos Rosellón, de la Fábrica de Hilados y Tejidos del Hato, de la Compañía de Tejidos Unión y muchos otros habían firmado una carta dirigida al ministro de Industria, Francisco José Chaux, en la que le decían:

“En nombre de los industriales colombianos que han venido laborando tesoneramente por el desarrollo de sus empresas a la sombra de la moderada política proteccionista implantada en los últimos años, lo mismo que de la prensa que nos ha secundado con calor en esta campaña y de la opinión general que se interesa en el desarrollo económico del país, con todo respeto nos permitimos solicitar del Gobierno, por el digno conducto de su Señoría, la posibilidad de antes de someter a consideración de las Cámaras Legislativas el tratado Colombo-Americano, se permita que éste sea conocido por los industriales colombianos, tal como fue posible a quinientos técnicos americanos, según declaración oficial del doctor Arturo Hernández, miembro de la Comisión. De esta manera podrán aportarse al debate elementos de estudio emanados de la práctica y de la experiencia. Para abordar un estudio completo sería también pertinente que el Ministerio a su digno cargo adquiriera una completa información sobre capitales invertidos en todas las industrias, valor total de la producción anual, número de obreros ocupados en estas actividades y valor de los salarios devengados. Todas estas informaciones pondrían al Congreso Nacional en capacidad de abocar el estudio

del Tratado en mención y de cualquier otro tratado comercial semejante sobre bases, que unidas al recto criterio de nuestros legisladores, asegurarían conclusiones acertadas.” (17)

Los industriales, por tanto, no conocían el texto del Tratado, no lo habían podido discutir antes de ser firmado por el gobierno, cuando ya había sido examinado por quinientos técnicos norteamericanos y el Ministerio no estaba enterado del desarrollo de la industria nacional ni conocía la inversión en ella, ni el número de obreros ocupados, ni el valor de los salarios devengados. No fueron atendidos. En su desesperación se aliaron con la célebre Acción Patriótica Económica Nacional, APEN, conformada por los terratenientes para defenderse contra la política de López. (18) Pero la oposición de los industriales no logró impedir que la maquinaria lopista en el Congreso aprobara el Tratado. Pudo más el pequeño grupo de incipientes exportadores industriales que iniciaban su actividad que la situación general a que se veía expuesta toda la industria. (19) Quienes se opusieron al tratado, incluyendo sus vacilaciones e ingenuidades, pusieron por encima los intereses nacionales, a pesar de que en sus declaraciones no visualizaron toda la trascendencia histórica de defensa de la economía nacional que representaban, ni se atrevieron a hacer causa común con las organizaciones obreras opuestas al tratado. [2]

Por presiones del gobierno, el periódico liberal *El Tiempo* había morigerado su oposición y *El Espectador* había reafirmado su posición proclive a Estados Unidos. En abril planteó que el Tratado sería un reconocimiento de que América Latina y Estados Unidos constituyen mercados naturales para sus productos y lo describió como “el nacimiento de una nueva orientación de las relaciones comerciales”. El *Heraldo Industrial* de Cali, en una actitud de feroz regionalismo, salió en apoyo del tratado porque quebraría el monopolio de la harina de trigo de la Sabana de Bogotá con las importaciones del producto provenientes de Estados Unidos. (20) En cambio, el columnista conservador de *El País*, Guillermo Camacho Montoya, había defendido que una aceptación del tratado por parte de Colombia significaría la transformación del país en una subsidiaria de Estados Unidos. Por su parte, la prensa norteamericana, tanto el *New York Times* como el *Times*, llenaron de alabanzas al secretario de Estado por las negociaciones: “el acuerdo es altamente favorable para los intereses comerciales norteamericanos al otorgar concesiones sobre el 50% de los productos importados de los Estados Unidos.” (21)

Firmado y aprobado el tratado, se operó de inmediato un cambio en el comercio exterior de Colombia. A los veinte años de la Primera Guerra Mundial, las exportaciones del país habían pasado de Europa a Estados Unidos, de un 50% a un 83%. Al iniciarse la Segunda Guerra Mundial, el comercio con Alemania y Gran Bretaña –tradicionales destinatarios del comercio colombiano por más de un siglo– había disminuido significativamente, a diferencia de lo que sucedía en Argentina, Brasil y Chile, notoriamente cercanos al Eje fascista. En un enfrentamiento entre los dos partidos tradicionales, los conservadores defendían que Colombia mantuviera la neutralidad en la confrontación de la guerra contra el fascismo. Fue el presidente Eduardo Santos quien tomó una determinación histórica de alinear el país con Estados Unidos y los aliados en contra del Eje fascista compuesto por Alemania, Italia y Japón, a pesar de la oposición del Partido Conservador, partidario de mantener una neutralidad que sólo favorecía al Eje en la confrontación mundial, como lo habían hecho los países del Cono Sur. (22) Para entonces las importaciones provenientes de Estados Unidos disminuían cada vez más, debido a la atención prioritaria que tenía que darle a la dotación y alimentación de su ejército en Europa y a la fabricación de armamento para la guerra.

De 1936 a 1940 el comercio de Colombia hacia Estados Unidos no aumentó significativamente, excepto, como era de suponer, el del café y el banano. Ése había sido el verdadero propósito del tratado. En cambio, el valor de las exportaciones de Estados Unidos a Colombia se duplicó en sólo dos años. Como dice Randall, los productos norteamericanos a los que se les había otorgado concesiones inundaron el mercado colombiano de inmediato. Sin embargo, su efecto en la producción industrial no alcanzó a sentirse antes de la paralización del tratado por efecto del ingreso de Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial. El gobierno colombiano tuvo que proteger una serie de artículos producidos por la industria nacional

amenazados por las concesiones del tratado. (23) Uno de ellos fue el algodón, materia prima de los textiles, en peligro de desaparecer por las importaciones norteamericanas. (24) El primer efecto en las exportaciones hacia Estados Unidos lo constituyó una disminución del 3%, pero al año siguiente, 1937, aumentaron 37%, mientras que las norteamericanas a Colombia se incrementaron en casi un 70%.

Los funcionarios estadounidenses se quejaron un año después de que los tratados firmados en nada habían aliviado los excedentes agrícolas de trigo, maíz, carne de cerdo, tabaco y algodón. Sin embargo, Estados Unidos logró quitarle a Japón el segundo puesto en las exportaciones de textiles y competir por el primero con el Reino Unido, que lo mantenía desde el siglo anterior. Rápidamente logró desplazar a Alemania en maquinaria y bienes metálicos, hasta llegar casi al 80% de todas estas importaciones. De todas maneras, antes del ingreso de Estados Unidos a la guerra, el tratado no favoreció a Colombia, en una palabra, porque sus posibilidades de exportación se reducían al café y al banano. Ni el petróleo, ni el oro, ni el platino, jugaban un papel significativo en el comercio con Estados Unidos. (25) Randall concluye su detallado análisis de las consecuencias del tratado con estas palabras: “El fracaso de Colombia en lograr un mayor avance en sus exportaciones a los Estados Unidos confirma la impresión de que el Tratado no fue sino una garantía para el estado de cosas que el país tenía, a cambio de grandes concesiones a la contraparte.” (26) Tenía razón el embajador norteamericano William Dawson cuando le escribía al Departamento de Estado: “Todo indica que la política comercial del Gobierno de Colombia definitivamente se acerca cada vez más a los propósitos fundamentales y a los objetivos al programa de tratados comerciales de los Estados Unidos.” (27)

Conclusiones

De inmediato, durante los cuatro años siguientes, el Tratado de Comercio de 1935 sólo favoreció a los norteamericanos. Pero con el advenimiento de la Segunda Guerra Mundial el intercambio entre ambos países se redujo notablemente. Estados Unidos se vio obligado a concentrar toda su producción en modernizar y fortalecer su aparato de guerra para enfrentar a Japón en el Pacífico y Alemania en Europa y concentrar su aparato productivo en atender su ejército y apoyar a los aliados. En la práctica, el Tratado no se desarrolló y, por tanto, resultó casi imposible medir sus consecuencias sobre la economía nacional en ese período.

Finalizada la confrontación mundial y reactivada con inusitada fuerza la economía estadounidense, empezaron a sentirse los verdaderos efectos del Tratado. Cuatro años después se habían vuelto asfixiantes para el proceso de industrialización en que se había comprometido Colombia. El país había entrado, como toda América Latina, en la vía de la sustitución de importaciones para industrializarse, bajo la inspiración de la CEPAL y la teoría de Raúl Prebisch y Osvaldo Sunkel. Para ponerla en práctica se hacía ineludible una política proteccionista, como lo planteó el presidente Ospina Pérez en la proclamación de su candidatura y materializó en 1949 al expedir el Decreto 3848 sobre una nueva tarifa aduanera: “Es lógico que nosotros aspiremos a la defensa de esa naciente y próspera rama de nuestra actividad económica que tan señalados servicios acaba de prestar a nuestra economía en la reciente emergencia internacional. Se trata de una aspiración conjunta de los países latinoamericanos... de lograr el mantenimiento de la protección aduanera indispensable para defender nuestras nacientes industrias en un período crítico de su desarrollo y crecimiento.” (28)

En consecuencia, con esta política de protección a la industria, el ministro de Hacienda del gobierno de Ospina Pérez, Hernán Jaramillo Ocampo, planteaba en 1949: “Las tarifas eran por lo tanto insuficientes como herramientas para salvaguardar la industria nacional e igualmente eran muy débiles como mecanismos fiscales... Corregir tan gravosa situación era una de las grandes necesidades nacionales.” (29) Y mediante una muy difícil negociación con Estados Unidos logró desmontar el Tratado de Comercio de 1935 el 1° de

diciembre de 1949. Como dice Jaramillo, entonces “el país recuperó su soberanía en materias arancelarias”. (30)

Con un tratado de comercio, como el firmado en 1933 y en 1935 y aprobado en 1936 por el Congreso colombiano, Estados Unidos no se jugaba simplemente la apertura de un comercio minúsculo como era el colombiano. Se trataba de un componente importante de una política perfectamente delineada para competir en el mundo con las potencias europeas y abrirse camino con América Latina en la baraja de repartición del mundo. La política del Buen Vecino, los préstamos del Banco de Exportaciones e Importaciones, el Consejo de Tenedores de Bonos Extranjeros, el programa de Tratados de Comercio, fueron medidas tendientes a estabilizar la zona latinoamericana en función de los intereses económicos y políticos estadounidenses. Si el atraso de Colombia podía constituir un obstáculo, Washington se comprometería a ofrecerle en créditos los recursos necesarios para modernizar la economía, la infraestructura y la política, adecuándolas a sus intereses de dominación mundial. Y eso fue lo que hizo. (31)

En la actualidad el gobierno de Álvaro Uribe Vélez se encuentra negociando el Tratado de Libre Comercio, TLC, con Estados Unidos dentro de la perspectiva del establecimiento de un Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA, mucho más amplio que un intercambio de mercancías como el de 1935. Entonces no existía el dominio ideológico que hoy ejerce el libre mercado sobre el mundo y sobre los negociadores. Fracaso, cuando Colombia se dio cuenta que con una apertura arancelaria sería imposible su desarrollo industrial y agrícola. Como lo plantea Stephen Randall en su libro: “Estados Unidos percibía la hegemonía norteamericana en América Latina dentro de un amplio contexto de puertas abiertas, como esencial para sus intereses nacionales y utilizó su poder político y económico para asegurar su predominio en el hemisferio... Lo mercados y las fuentes de materias primas las consideró esenciales para la realización de sus objetivos y de tiempo atrás concibió a América Latina como el área más promisoría de mercados y proveedores.” (32)

Las coincidencias entre la etapa de 1935 y la de hoy resultan sorprendentes:

Primero, Estados Unidos ha pasado de ser una potencia ascendente en competencia con Gran Bretaña, Francia, Alemania y Japón como lo era entonces, a representar la superpotencia hegemónica de una agresividad militar inusitada del tipo ‘Guerra Preventiva’. Pero América Latina sigue siendo un área de defensa estratégica para sus intereses globales como lo fue entonces y de ahí su necesidad de los tratados de intercambio de mercancías, capitales y servicios.

Segundo, Colombia no es el país agrario de antes de la Segunda Guerra Mundial, pero persiste un atraso relativo a Estados Unidos, igual o superior al del momento del Tratado de 1935. En efecto, la diferencia del ingreso por habitante ha pasado de diez o doce veces superior al de Colombia de entonces, a quince veces del de hoy. (33) Un libre flujo de capitales, medicamentos, empresas, servicios y contratos estatales, significan hoy una amenaza para las condiciones de Colombia más graves que las visualizadas por Jaramillo Ocampo contra el régimen arancelario nacional.

Tercero, el Gobierno; si López Pumarejo le entregaba a Estados Unidos la negociación de la deuda, el petróleo y la industria, Uribe se somete a las condiciones de Bush sin atenuantes, a cambio de su apoyo a la ‘seguridad democrática’, acata su política mundial contra el terrorismo frente al conflicto interno, e igual que López, prepara la entrega de la economía nacional con un tratado desigual y atentatorio contra los intereses estratégicos del país.

Cuarto, los gremios económicos; hoy existen intereses mucho más comprometidos con Estados Unidos que los de 1935, comenzando por el sector financiero ligado directamente al capital extranjero, siguiendo por los grandes monopolios industriales y comerciales, cuatro o cinco sectores agrarios dependientes de las

exportaciones al país del Norte y otros sectores económicos, a los que no les importa un desarrollo nacional autónomo.

Quinto, la ideología; aunque el libre mercado constituía una constante histórica estratégica de la política norteamericana, el factor ideológico que representa la globalización no pesaba como hoy en la mente de la burocracia y de la academia colombianas.

Sexto, la oposición; las organizaciones industriales –aún con sus vacilaciones–, las organizaciones obreras, el Partido Comunista, el Partido Conservador, desarrollaron, cada uno por su cuenta y con una estrategia separada, diferentes niveles de oposición, pero nunca lograron agruparse para enfrentar al enemigo común, mientras que hoy las organizaciones obreras, campesinas, indígenas, profesionales, de profesores universitarios, de maestros y sectores representativos de la industria nacional, adelantan una lucha coordinada contra el Tratado de Libre Comercio, TLC.

El Tratado de Comercio de 1935 constituyó una amenaza contra el desarrollo autónomo, económico y político de Colombia. Fue desmontado y no alcanzó a surtir sus efectos destructores. Ahora es el Tratado de Libre Comercio, TLC, el que se cierne desafiante sobre el país y puede convertirse en la mayor tragedia de la historia nacional.

Notas

- (1) Robert Seidel, “American Reformers Abroad: The Kemmerer Misión in South America, 1923-1931,” *The Journal of Economic History*, vol. XXXII, N° 2, junio 1972.
- (2) Stephen J. Randall, *The Diplomacy of Modernization: Colombian-American Relations, 1920-1940*. University of Toronto, 1976, p. 7.
- (3) Ver, entre otros muchos documentos: “Informe del embajador de Estados Unidos en Colombia al Secretario de Estado sobre Laureano Gómez,” en David Bushnell, *Eduardo Santos y la política del Buen Vecino*, El Áncora Editores, 1984, págs. 169-184.
- (4) Ver José Fernando Ocampo, *Colombia siglo XX*, Editorial Tercer Mundo, 1984, capítulo primero.
- (5) José Fernando Ocampo, *op. cit.*, págs. 59-64; Randall, *op. cit.*, págs. 60-65.
- (6) Randall, *op. cit.*, pág. 30.
- (7) *El Espectador*, 24 de agosto de 1933, citado por Randall, *op. cit.*, pág. 30.
- (8) Citado por Randall, *op. cit.*, pág. 34.
- (9) *Ibid.*
- (10) Efraín Estrada, *Sucesos colombianos, 1925-1950*, Universidad de Antioquia, 1990, pág. 464.
- (11) Citado por Randall, *op.cit.*, pág. 36.
- (12) *Ibid.*
- (13) Ocampo, *op. cit.*

- (14) Randall, *op.cit.*, pág. 39.
 - (15) Ver Eduardo Guzmán Esponda, *Tratados y convenios de Colombia, 1919-1938*. Imprenta Nacional, Bogotá, 1938.
 - (16) Ignacio Torres Giraldo, *Los inconformes*, T. 5º, Editorial Latina, Bogotá, pág. 1140.
 - (17) *Ibid.*, pág. 1134.
 - (18) Ver José Fernando Ocampo, *Ensayos sobre historia de Colombia*, Biblioteca de escritores caldenses, Manizales, 1988, pág. 119. Ver Efraín Estrada, *op.cit.*, pág. 446.
 - (19) Ver Estrada, *op. cit.*, pág. 460.
 - (20) Randall, *op.cit.*, pág. 46.
 - (21) *Ibid.*
 - (22) El periódico *El Siglo* apoyaba decididamente la prioridad del comercio con Alemania. Ver el editorial del 22 de mayo de 1937, cit. por Randall, *op.cit.*, pág. 182.
 - (23) Randall, *op.cit.* pág. 182.
 - (24) Ver las declaraciones de los algodoneros en este período en Estrada, *op. cit.*, *passim*.
 - (25) Ver Randall, *op.cit.*, págs. 48-53.
 - (26) *Ibid.*, pág. 54.
 - (27) Ver Ocampo, *Colombia siglo XX*, pág. 125.
 - (28) Mariano Ospina Pérez en el discurso de aceptación de su candidatura, citado por Hernán Jaramillo Ocampo, *De la unidad nacional a la hegemonía conservadora, 1946-1950*, Editorial Pluma, 1980, pág. 360.
 - (29) Jaramillo Ocampo, *op.cit.*, pág. 187.
 - (30) *Ibid.*, pág. 361.
 - (31) Es la tesis fundamental de la primera parte de mi libro *Colombia siglo XX* ya citado en esta artículo.
 - (32) Randall, *op.cit.*, pág. 164.
 - (33) United Nations, *Statistical Year Book*, 1970; Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial*, 1979; World Bank, *World Development Report 1991*; World Bank, *World Development Report*, 2002.
-

[1] La misión Kemmerer fue la más importante de una serie de misiones norteamericanas de asesoría económica y financiera enviadas por Estados Unidos a los países subdesarrollados después de la Primera Guerra Mundial.

[2] Hoy como ayer, los industriales representantes de una burguesía nacional amenazada por la política imperialista y por los gobiernos –entonces el de López como el de hoy el de Uribe Vélez– también alzan su voz contra el TLC, pero no desarrollan una oposición radical y vacilan en aliarse con otros sectores populares para impedir el desastre.