

Sección:
Política Exterior
de Colombia

El Grupo de los Tres: Una lectura política'

Diego Cardona C*

Este artículo busca analizar los intereses, diferencias y posibilidades reales en los procesos de integración y concertación en los cuales participa Colombia, con referencia específica al G-3. El tema puede trabajarse desde la perspectiva política, económica o cultural. El énfasis que hace este escrito en lo político no excluye otras consideraciones, sólo introduce elementos de juicio más amplios que los comerciales con los cuales se suele tratar el problema. Para comenzar, establezcamos algunas diferencias sin cuya comprensión podríamos incurrir en errores en el momento de juzgar las modalidades y la viabilidad de la diplomacia multilateral y la compaginación de políticas entre diversos países.

Integración y concertación

No se trata aquí de dos conceptos equivalentes en sentido estricto.

En los dos casos existen asociaciones de países con objetivos comunes, pero las diferencias entre un proceso y otro son importantes. La integración opera con dos alternativas: los Acuerdos de Libre Comercio y los Mercados Comunes. En los Acuerdos de Libre Comercio, como su nombre lo indica, los estados optan por facilitar al máximo el intercambio de bienes y capitales entre ellos y eventualmente de personas y servicios, conservando cada uno la autonomía para fijar sus propias reglas arancelarias y el régimen de importación de bienes procedentes de terceros países. Es decir, no incluyen un arancel externo común, ni autoridades centrales de diverso orden. No implican por ende, limitaciones formales a la soberanía. Estos acuerdos no tienen la vecindad geográfica como condición necesaria, aun cuando ésta facilita obviamente el proceso. Los países implicados permanecen soberanos, en la medida limitada en que tal categoría tenga aún aplicación en un mundo cada vez más interdependiente. Cada asociado conserva plena autonomía en política exterior, políticas monetarias y fiscales, defensa y régimen interno. Existen acuerdos de este tipo con algún grado de funcionamiento exitoso: el europeo (AELE) — que no debe confundirse con la Comunidad Económica Europea— está compuesto por Suiza, Austria, Finlandia, Islandia,

* El artículo es el resultado parcial de un seguimiento de los procesos de integración y concertación en los cuales se encuentra inscrito Colombia. Remito al lector a un libro de próxima aparición, en coedición Fescol-Cladei-Cámara de Comercio de Bogotá, que incluye además una serie de artículos de diversos autores sobre el Grupo de los Tres, Grupo Andino y la Iniciativa para las Américas. El seguimiento arriba indicado ha sido posible gracias al apoyo otorgado por la fundación Friedrich Ebert - Fescol-. Agradezco a la Fundación y en especial a su director, el Dr. Peter Schuett. También a las dos personas que en diferentes momentos han trabajado como asistentes de investigación, María del Rosario García y Paola Betelli, por sus valiosos aportes en la recolección de información de prensa y la elaboración de los cuadros estadísticos.

** Coordinador del Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Los Andes.

Suecia y Noruega; el ya operativo entre Estados Unidos y Canadá, el de Estados Unidos con Israel, con algunas restricciones; y en América, el existente entre México y Chile¹ y los futuros acuerdos entre México y Estados Unidos-Canadá² a más de los que con seguridad se firmarán en el curso de los próximos meses.

Un mercado común, por su parte, implica la forma más desarrollada del proceso de integración. En la búsqueda de la unidad frente a terceros, poco a poco se pactan autoridades centrales con facultades crecientes, modelos económicos semejantes, libertad gradual de transferencia no sólo de bienes sino también de servicios, personas y capitales, normas arancelarias comunes frente a terceros, y en general todas las medidas que gradualmente van configurando una unidad internacional que semeja cada vez más un sólo país. El ejemplo más palpable de este proceso lo constituye hoy día el Mercado Común Europeo. En este sentido, el Grupo Andino³ es en su enunciado un proyecto de mercado común, pese a las dificultades operativas y la ausencia de algunas condiciones que han obstaculizado su marcha.

A diferencia de los ambiciosos propósitos de los dos tipos de integración (el uno solamente comercial y el otro estructural), encontramos por doquier una serie de Acuerdos de Concertación en la esfera económica y ante todo en la política, que son acuerdos más o menos estables y duraderos en varios puntos de la agenda, que implican unidad de voluntades para actuar mancomunadamente en el escenario internacional. Ejemplos interesantes, son los acuerdos para votar en determinado sentido en organismos internacionales, o para negociar conjuntamente en ciertas materias, o para promover la democracia o fortalecerla en niveles regionales, o para evitar rupturas diplomáticas por asuntos importantes en discusión, o en pro de la obtención de acuerdos pacíficos de solución de conflictos; en general, para aumentar mediante la asociación con otros el propio poder negociador en el escenario internacional. El Grupo de Contadora fue un intento logrado de concertación frente a la posible generalización de la guerra en Centroamérica⁴. En la misma dirección, el Grupo de Río (antes llamado de los Ocho) constituye hoy día un conjunto permanente de consulta y concertación políticas⁵. Cada vez que

a esta última agrupación la han querido utilizar más allá de su propósito básico, hemos encontrado profundas diferencias entre sus miembros, con la consiguiente pérdida de capacidad negociadora y de legitimidad no sólo internacional sino dentro de cada uno de los estados que lo componen. El grupo de Río no es en este sentido un acuerdo de integración sino un grupo de concertación política en América Latina.

Dicho lo anterior, la actuación colombiana dentro de los diversos grupos de concertación e integración en el continente, tiene varios frentes: el país se encuentra dentro del Acuerdo de Cartagena o Grupo Andino, con Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia, en un proceso que se inscribe en la óptica de los grupos de integración por la vía de un proyecto de mercado común. En otro sentido, formamos con Venezuela y México un grupo en la perspectiva del libre comercio, si bien en sus comienzos tuvo otro propósito, como veremos más adelante. Autónomamente nos encontramos por razones de vecindad, de frontera activa y de necesidad no sólo histórica sino estratégica, en curso de integración bilateral inevitable—pese a los obstáculos coyunturales— con Venezuela,

1 Firmado el 22 de septiembre de 1991, es el primer Tratado de Libre Comercio entre dos países latinoamericanos. Se espera que como consecuencia del mismo, el comercio mutuo se incremente de 150 millones (cifra actual) a 500 millones de dólares, en 4 años. Véase "Chile y México firmaron Tratado de Libre Comercio", *La Prensa*, 23 de septiembre de 1991, p. 21.

2 Véase en especial: Gustavo Vega (coord.), *México ante el libre comercio de América del Norte*, México DF, El Colegio de México y Universidad Tecnológica de México, 1991, Víctor Bernal et al., *La integración comercial de México a Estados Unidos y Canadá*, México DF, Siglo XXI editores, 2a. ed., 1991, United States International Trade Commission, *The likely impact on the United States of a Free Trade Agreement with México*, Washington DC, 1991.

3 Véase el texto del Acuerdo de Cartagena, Angelina Jaffe y Angelina Risquez, *Régimen político e integración en América Latina*, Caracas, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar, 1988.

4 Véase Fernando Cepeda y Rodrigo Pardo (editores), *Contadora, desafío a la plomada tradicional*, Bogotá, Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes y Oveja Negra, 1985, Rodrigo Pardo y Juan Tokatliar, *Política exterior colombiana: ¿de la subordinación a la autonomía?*, Bogotá, Tercer Mundo Editores y Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes, 1988.

5 Véase en especial "Declaración de Río de Janeiro", 18 de diciembre de 1986, "Declaración le orná sobre las relaciones entre el grupo de Río y la Comunidad Europea", Roma, 20 de diciembre de 1990, *Grupo de Río: V Cumbre presidencial del mecanismo permanente de consulta y concertación política: Cartagena de Indias, 1 al 3 de diciembre de 1991*, Bogotá, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1991.

el país más semejante a Colombia entre los geográficamente cercanos. Y formamos parte con la mayoría de los países importantes de América Latina del mecanismo de concertación política dentro del Grupo de Río.

Nos ocuparemos aquí, ante todo, del Grupo de los Tres, por ser una configuración menos conocida que la del Grupo Andino, de más corta historia y porque no existen aún estudios serios que exploren sus posibilidades reales y potenciales.

El Grupo de los Tres

Quizá valga la pena remontarse a 1988 y examinar el estado de las relaciones entre los tres países comprometidos. Colombia y Venezuela habían llegado en agosto de 1987 al más alto nivel de crisis en su historia reciente, a raíz del problema suscitado por el patrullaje de la corbeta Caldas en aguas en disputa entre los dos países y la movilización militar de importancia en Venezuela. El asunto estuvo a punto de llegar a un conflicto abierto entre los dos países hermanos, de no ser por la cordura que finalmente imperó en Bogotá y Caracas, y gracias a los buenos oficios de la diplomacia latinoamericana. Tal situación coincidió, como es sabido, con la adquisición de aviones de combate, equipo naval y demás armamento por parte de los dos países. Los diversos problemas fronterizos en todos los órdenes continuaban y

la situación de tensión sólo comenzó a disminuir gradualmente⁶.

En otra dirección, Colombia y México, teniendo menos elementos comunes que Colombia y Venezuela (espacios compartidos, frontera activa, historia común, migraciones), poseían también menores diferencias de intereses. No tenían para finales de 1988 un alto nivel de relaciones: comenzaba en México la obstaculización a la libre entrada de ciudadanos colombianos con argumentos que, paradójicamente, han sido utilizados por los Estados Unidos frente al ingreso de mexicanos a su territorio, en relación con problemas derivados del narcotráfico. México impuso restricciones al flujo de personas y aun, por primera vez en su historia, la obligación de visado para los visitantes colombianos a ese país. Incluso se impidió temporalmente el flujo de aviones *charter* a territorio mexicano. Al mismo tiempo, se renovaban las acusaciones sobre malos tratos a prisioneros comunes colombianos en las cárceles mexicanas. Si a esto añadimos que el intercambio cultural y de bienes se encontraba en un punto muy bajo, comprenderemos que el estado general de las relaciones no fuera ciertamente el mejor⁷.

En cuanto a México y Venezuela, las relaciones tampoco se encontraban en su mejor momento: el flujo comercial era bajo, la política petrolera

tenía confrontaciones, los acuerdos sobre Centroamérica no funcionaban adecuadamente y había diferencias de fondo en la apreciación de los problemas de Nicaragua y El Salvador. En diciembre de 1988 asumió el poder en México el actual presidente Salinas de Gortari, mientras que su homólogo venezolano, Carlos Andrés Pérez, lo hizo en febrero de 1989. Los cambios gubernamentales frente a las situaciones de enfriamiento de las relaciones y la visión renovada de los propios intereses en la región llevaron al inicio de un nuevo proceso de concertación o acuerdo político distensionador, protocolizado en marzo de 1989, mediante un "Grupo de los Tres"⁸.

Identidades e intereses conjuntos

Los motivos que puedan haber animado a los gobernantes de los tres países para la conformación del Grupo son de diverso orden. En primer lugar, se trata de los estados de mayor magnitud en los extremos norte y sur de Centroamérica, no sólo en el sentido geográfico, sino también en el demográfico, industrial y financiero. Un acuerdo de voluntades en pro de la armonización económica, cultural y política entre tales países podría ser un factor importante de prosperidad regional. En segundo lugar, los tres constituyen el eje energético por excelencia de América Latina. Además, con

6 El texto más explícito al respecto es: Liliana Obregón y Cario Nasi, *Colombia-Venezuela: Conflicto o integración*, Bogotá, Fescol y Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes, 1990.

7 Véase Diego Cardona, "La política exterior de la administración Barco", Bogotá, Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes, en *Documentos Ocasionales* No. 16, julio-agosto de 1990.

8 La primera actuación relevante en tal calidad se expresó un año más tarde, el 29 de marzo de 1990, mediante comunicado firmado por los cancilleres de los tres países, al margen de la VI Reunión ordinaria del Grupo de Río. Este comunicado marca realmente la sustitución de Contadora por el Grupo de los Tres.

una visión renovada de los asuntos centroamericanos, podrían contribuir eficazmente a los procesos de estabilización en cada uno de los países implicados. Veamos estos aspectos en detalle:

No olvidemos que, con una población de 141 millones de habitantes, una superficie acumulada de cuatro millones de kilómetros cuadrados y un Producto Nacional Bruto de 280 mil millones de dólares, la magnitud del Grupo de los Tres excede decenas de veces a la de los países de Centroamérica en su conjunto. En cuanto a desarrollo industrial y financiero, cada uno de los miembros del Grupo supera igualmente al conjunto de los países mencionados. No puede dudarse, pues, que una asociación como la analizada, debe pesar tarde o temprano en los diversos procesos regionales y en el Caribe insular, el cual podría convertirse de alguna manera en área de influencia del Grupo, a condición de darse las debidas condiciones económicas, sociales y políticas de la estabilidad regional (*Véase el Cuadro No. 1, sobre Datos Básicos*). Una comparación de magnitud con el Grupo Andino es también significativa.

El Grupo como tal tendría un importante poder de negociación, dado su inmenso potencial hidroeléctrico (Venezuela y Colombia), la existencia de enormes yacimientos de petróleo y gas natural, contando entre sus miembros a dos de los más grandes exportadores del mundo (México y Venezuela),

CUADRO No.1
SUPERFICIE, POBLACIÓN Y PNB: GRUPO DE LOS TRES Y GRUPO ANDINO, 1989-1990

País	Superficie (km ²)	Población (millones)	PNB (millones, US)
GRUPO 3	4.016.394	141.311	279.520
México	1.958.201	88.598	176.700
Colombia	1.141.748	32.978	39.070
Venezuela	916.445	19.735	63.750
Ecuador	275.830	10.782	10.320
Perú	1.285.215	22.332	25.670
Bolivia	1.098.581	7.314	4.310
GRUPO ANDINO	4.717.819	93.141	143.120

Fuentes: Cepal, *Anuario Estadístico de América Latina*; ONU, *Demographic Yearbook*. Banco Mundial, *Reporte*.

y el hecho de poseer igualmente las mayores existencias probadas de carbón en América Latina (Colombia y Venezuela). Este inmenso eje energético potencial, sumado a las actuales facilidades portuarias de carácter mediano y a la posibilidad de establecer conexiones futuras a través de Centroamérica, hace que una asociación estrecha sea del más alto interés de los países comprometidos y de los intermedios.

Es menester anotar que el interés demostrado por cada uno de los países miembro del Grupo respecto de los eventos centroamericanos, no es en manera alguna novedoso. Ya desde 1981, la Declaración franco-mexicana sobre El Salvador había indicado que los problemas de la guerra y la paz interesaban profundamente al Partido gobernante de México. El gobierno de este país tuvo, en efecto, un positivo interés en los acontecimientos

de Nicaragua; los sucesos desafortunados del conflicto interno en Guatemala habían acabado por afectar sus fronteras, en especial a partir de 1982⁹. Por su parte Venezuela también se había mostrado activa frente al Caribe y en Centroamérica, en relación con Nicaragua y El Salvador. Con México, la otra potencia petrolera de la región, había firmado en su oportunidad el Acuerdo de San José, mediante el cual se comprometían los dos países a suministrar el precioso líquido, en ventajosas condiciones, a los pequeños países de la región; si el acuerdo tuvo poca posibilidad operativa después de algún tiempo, se debió en buena parte a la ausencia de capacidad de pago de algunos de los países centroamericanos.

Adicionalmente, el rol de México y Venezuela, sobre todo de aquél en la formación de cuadros sindicales, políticos y culturales regionales fue también de gran

9 Véanse al respecto tres obras representativas: Mario Ojeda (compilador), *Las relaciones de México con los países de América Central*, México DF, El Colegio de México, 1985, Riordan Roett (compilador), *Relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, México DF, Siglo XXI editores, 1991, Sergio Aguayo, Bruce Bagley, (compiladores), *En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México DF, Siglo XXI editores, 1990.

importancia desde finales de la década de los años setenta.

En cuanto a Colombia, de espaldas al problema durante el período de gobierno de Turbay Ayala, había vuelto sus ojos esperanzados hacia la posible solución pacífica de los conflictos, contribuyendo con su creatividad y esfuerzo en el experimento de Contadora, asociación singular que en pleno apogeo de la nueva guerra fría logró evitar un conflicto generalizado en la región. Esta iniciativa, que no hubiera sido posible de haber sido emprendida sólo por Colombia (por falta de instrumentos económicos), o sólo por Venezuela (por falta de credibilidad en la oposición de El Salvador) o sólo por México (por las presiones a las cuales fue sometido por su vecino allende el Río Bravo), selló de alguna manera un principio de acuerdo específico de los tres países en la región centroamericana. La paz convenía a todos; la guerra ampliada hubiera sido desastrosa para toda la región y sus efectos hubieran podido ser semejantes al infierno del sudeste asiático.

Las tensiones entre los países del futuro Grupo, tangibles a finales de 1988, se mostraron por fortuna pasajera y para mediados de 1989 ya los tres comenzaban a dar sus primeros aunque lentos frutos: una nueva situación y enfoque en las relaciones colombo-venezolanas¹⁰, los primeros acuerdos sobre vuelos y tratamiento de presos en México y en general

las conversaciones entre los tres gobiernos para concertar políticas en el seno del Grupo de los Ocho, orientando en buena medida sus resoluciones, fueron aspectos importantes en el momento. Sólo la falta de acuerdos en este último Grupo, en materias de fondo (narcotráfico, deuda), profundizó las diferencias y marcó el comienzo de su debilitamiento incrementado por la crisis panameña que no pudo ser relacionada ni por dicho mecanismo ni por la OEA. Por lo menos hasta comienzos de 1991, el Grupo de los Tres dinamizó en muchos aspectos la política del Grupo de Río (antes de los Ocho) ejerciendo al mismo tiempo sus buenos oficios frente a Centroamérica.

Una nueva visión de Centroamérica

Empero, no podemos caer en el equívoco de considerar que la visión que el Grupo de los Tres tiene sobre Centroamérica es hoy la misma de hace diez años. En la actualidad, el interés en la región es básicamente económico —tanto en la óptica del sector público como del privado— con referencia a la posibilidad del establecimiento de industrias, inversiones, creación de una zona de influencia relativa, implementación de una base de consumo de productos regionales, y ante todo, como "puente" de procesos de transporte de mercancías, personas y principalmente energéticos (energía eléctrica como

elemento central). Para que los objetivos económicos puedan garantizarse se requieren dos condiciones: incentivos a la inversión procedente de la región, mediante medidas tributarias y garantías apropiadas seguidas de facilidades en infraestructura y eventualmente zonas francas que permitan paquetes financieros e industriales competitivos en monto y eficiencia en términos internacionales. Y en segundo lugar, aunque no es menos importante, estabilidad política y social en la región. A este efecto, y vista desde los miembros del Grupo de los Tres, la armonía de los países intermedios (vale decir de Centroamérica) se convierte en un imperativo del mantenimiento y permanencia de las redes comerciales y de interconexión energética. Es decir, se busca la estabilidad política y social, pero como condición de la mutua prosperidad económica¹¹. Así la visión actual es diferente: lo político interesa pero sólo en relación con la estabilidad a mediano y a largo plazo. Ya estamos lejos de las concepciones más clásicas de los años ochenta cuando se trataba de evitar la generalización del conflicto. En los años noventa, la tarea parece ser garantizar la paz y establecer redes que permitan incrementar adecuadamente los intercambios. La posible puesta en operación, finalmente, de un Mercado Común Centroamericano, o de una red de acuerdos de libre comercio, no es ajena a este escenario de mutuo

10 Véase Obregón y Nasi, *op. cit.*

11 Véase "Cooperación de Colombia, México y Venezuela con Centroamérica", documento presentado en la Séptima Conferencia Ministerial entre los países de Centroamérica y Panamá; la Comunidad Económica Europea y sus estados miembros, y Colombia, México, y Venezuela como países cooperantes. Managua, Nicaragua, C.A., marzo de 1991. Álvaro de la Ossa, "La zona de libre comercio en los 'Acuerdos de Tuxtla Gutiérrez'", en *Centroamérica Internacional*, No. 6, Flacso, marzo-abril, 1991, "Preferencias del G-3 se extenderían al Caribe", en *La Prensa*, 4 de abril de 1991.

beneficio económico y estratégico.

El Grupo de los Tres, pues, por lo menos en el plano potencial, constituye un polo de desarrollo no sólo para cada uno de los países miembros, sino que contempla indirectamente el proyecto (aún no explícito pero necesario) de un desarrollo por lo menos aceptable de los países intermedios. En otro sentido, se ha indicado como una de sus ventajas el hecho de que podría contribuir a una gravitación más equilibrada de la capacidad negociadora latinoamericana. Justamente por las razones anotadas, lo que en sus comienzos constituyó un proyecto para evitar mayores tensiones, fue evolucionando poco a poco hacia un mecanismo de concertación regional que buscaba garantizar mayor estabilidad política en Centroamérica. También se convirtió en un mecanismo de incremento de la capacidad negociadora en América Latina, mediante el expediente de algunas iniciativas conjuntas en la OEA y el Grupo de Río. Y en los últimos meses, la naturaleza del Grupo ha ido evolucionando hacia un germen posible aunque no todo lo cercano que sería deseable de un Acuerdo de Libre Comercio¹². De ser un mecanismo de concertación se ha transformado pues en uno de posible integración, sin haber subsumido completamente su propósito inicial. Empero, vistos los intereses

conjuntos y las potencialidades, se hace necesario constatar la existencia de diferencias de intereses particulares

contra 102 millones de Colombia y Venezuela en conjunto, es superior en todo caso al total del Grupo Andino.

CUADRO No. 2
EXPORTACIONES E IMPORTACIONES, 1989 Y 1990
(millones US)

País	Exportaciones		Importaciones	
	1989	1990	1989	1990
TOTAL GRUPO 3	41.786	51.070	35.092	41.444
México	22.765	26.773	23.410	29.799
Colombia	6.029	7.019	4.548	5.102
Venezuela	12.992	17.278	7.134	6.543
Ecuador	2.534	2.714	1.693	1.711
Perú Bolivia	3.542	3.276	2.140	2.885
	724	808	730	776
TOTAL GRUPO ANDINO	25.641	31.095	16.245	17.017

Fuente: BID. *Progreso económico y social de*

de cada uno de los miembros del Grupo.

Los intereses individuales

a) México: Los determinantes geográficos y los indicadores generales del país cumplen aquí un papel preponderante. En efecto, si entendemos que posee una extensión geográfica casi igual a Colombia y Venezuela juntos, y que su población asciende a 88 millones de habitantes frente a los 51 millones de los otros dos países asociados, comenzamos a comprender que las magnitudes son diferenciales y no necesariamente semejantes. Por otra parte, como lo muestra el Cuadro No. 1, el Producto Nacional Bruto mexicano asciende a 176 mil millones de dólares,

La magnitud de los capitales asociados al desarrollo del país es también cualitativamente superior y algo semejante sucede con el monto de sus exportaciones (Véase Cuadro No. 2) y lo más importante, de la composición porcentual de las mismas el 65% son manufacturadas¹³.

Existen, pues, diferencias cualitativas que hacen que México sea muy superior en muchos aspectos a cada uno de los otros socios del Grupo de los Tres. La situación geográfica hace también de México un caso especial en América Latina. Cerca del 70% de sus exportaciones e importaciones totales se relacionan con los mercados de Estados Unidos y en menor proporción con Canadá. Su mercado con América Latina en

12 En relación con este tema y asuntos afines, véanse "Cielos abiertos en G-3", en *La Prensa*, 24 de mayo de 1991, "Misión empresarial a México", en *El Tiempo*, 6 de junio de 1991, Néstor Moreno, "La Energía del G-3", en *El Espectador*, 27 de octubre de 1991, "Zona de libre comercio entre Colombia, México y Venezuela", en *El Tiempo*, 3 de abril de 1991.

13 Véase *Comercio Exterior*, Banco de Comercio Exterior, México, enero de 1992.

conjunto no alcanza al 9%, siendo notable que con la totalidad del Grupo Andino tenga la irrisoria proporción de 1.5% de sus exportaciones y menos del 1% de las importaciones (Véase Cuadro No. 3). La magnitud de la frontera Norte (más de 3.000 kilómetros) va acompañada del establecimiento de industrias de procesamiento para consumo en Estados Unidos (la "maquila"), ausente por lo demás en Colombia y Venezuela.

En cuanto a los intereses en

económico, México se dirige hacia una evidente incorporación o mejor, protocolización de una relación privilegiada ya existente con Norteamérica. Esta es su prioridad central. Parece un hecho inevitable y más temprano o más tarde el Acuerdo se firmará porque también es importante para Estados Unidos: México constituye su tercer socio comercial mundial y un abastecedor primordial de recursos estratégicos y de manufacturas.

cuanto al Grupo de los Tres, le permitiría una zona de influencia importante para contrabalancear la ya existente en la región norteña. Por otra parte, México ha sabido jugar con maestría las cartas del nuevo ordenamiento mundial: con Corea y los demás países del Pacífico frente al Japón, con Japón que le ve como "cabeza de playa de Norteamérica" frente a Estados Unidos, con Estados Unidos para producir a bajo precio mercancías de exportación hacia el Pacífico y quizás a Europa; con Europa frente a otros actores; con América Latina frente al Norte¹⁶. Con una de las dos cancillerías dignas de ese nombre en América Latina, México cuenta con un servicio exterior eficiente y con una política exterior coherente con el lugar que quiere ocupar en el mundo. En esta dirección, el Grupo de los Tres es para este país un asunto secundario pero no deleznable: es el mecanismo para preservar influencia en América Latina, para mantener la estabilidad centroamericana, y en definitiva, para apoyar su proyecto de mantenimiento de la identidad cultural. En resumen, el Grupo constituye para los mexicanos una buena carta de negociación, a tal punto que en los altos círculos existe cierta decepción porque sus tareas no marchan con la celeridad que sería deseable.

b) Venezuela, país de vocación caribeña por excelencia, es también, como el nuestro,

CUADRO No. 3

MÉXICO: COMERCIO EXTERIOR POR ÁREAS. Enero-junio 1991 (millones US)

Región	Exportaciones		Importaciones	
	Monto	%	Monto	%
Total	13.455	100.0	17.720	100.0
Norteamérica	9.494	75.3	11.822	69.8
Centroamérica	271	2.0	57	0.3
Grupo Andino	205	1.5	119	0.8

Fuente: *Comercio Exterior*. Banco de Comercio Exterior.

América Latina y el Caribe, parten del supuesto de que una asociación política de importancia con la región, mejora la capacidad de negociación del país con Estados Unidos¹⁴. Ha sido ésta una posición mexicana tradicional que no cambia sino que se acrecienta aún más, por el hecho de encontrarse negociando en etapas muy avanzadas un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. Desde el punto de vista

Los mexicanos parecen dirigirse más hacia la preservación de algún grado de autonomía cultural en el futuro proceso de integración con Norteamérica¹⁵. En este sentido, América Latina parece desempeñar un papel de importancia, al menos en las expresiones políticas oficiales. Situarse como un país incorporado al mercado del Norte, pero latino en su tradición cultural, parece ser la tendencia dominante a mediano plazo. Y en

14 Una excelente exposición en tal sentido puede encontrarse en Humberto Garza (compilador), *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México DF, El Colegio de México, 1986. Véanse también Ojeda, *op. cit.*, y Roett, *op. cit.*

15 El autor tuvo el placer de discutir este punto con varios analistas latinoamericanos en el curso de un Seminario de seguimiento de la Cumbre Iberoamericana de Naciones (Guadalajara 1991). El mismo fue auspiciado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE en México DF, en noviembre de 1991.

16 Posición expresada en los debates de mayo y junio de 1990 (Congreso, Cámaras de Comercio) que precedieron a la decisión presidencial de iniciar las negociaciones del Nafta.

amazónico y andino. Posee un sobrante de energía hidroeléctrica, como que cuenta con una de las represas más grandes del mundo¹⁷, y posee condiciones para ser un potencial exportador de energía a bajo precio a Colombia, Centroamérica, México y quizás Estados Unidos. No hay que olvidar por otra parte, los excedentes de petróleo y gas a un precio muy competitivo en el mercado internacional. Busca, con el Grupo de los Tres, incrementar su influencia en el Caribe, pese a las dificultades derivadas de la pertenencia de la región a varios subsistemas: el de la *Commonwealth*, la Comunidad Francesa, Holanda y la dispersión del Caribe hispanófono. Busca también incrementar sus inversiones en Centroamérica, no tan cuantiosas como las mexicanas, pero relevantes. Su activa participación en el Grupo podría derivar en positivas ventajas para el país. Tiene empero dificultades derivadas de la situación interna y del manejo de la política económica. En efecto, aún está lejos de haberse repuesto del *shock* de 1989, que le representó una disminución del 8.3% en su PIB, con descensos del 14% en la industria, 27% en la construcción (con su efecto demoledor sobre el empleo y la provisión de vivienda para la población), y el 14% en el comercio¹⁸. Con tasas de inflación del 81% y 36.5% en los últimos años y una pérdida del salario real promedio del 16% al 17% para cada uno de los últimos cuatro años¹⁹, la mejoría

en su nivel de reservas internacionales como consecuencia de la guerra de Irak (ventas suplementarias de petróleo) no ha sido solución para los agudos males de la población. El grado de legitimidad interno es potencialmente el más bajo dentro del G-3.

c) Colombia, como Venezuela, busca por intermedio del Grupo un posible proceso de interconexión eléctrica y podría aprovechar la demanda mexicana de carbón y la oferta de energía barata proveniente de Venezuela. Sin una real vocación caribeña, podría derivar del G-3 un apoyo para profundizar sus relaciones diplomáticas y comerciales en la región. Además, podría obtener un apoyo diplomático y de variado orden frente al proceso de negociación con la guerrilla, asunto de enorme importancia, como lo prueba la propia mediación catalizadora del Grupo en la fase final del proceso negociador salvadoreño y el apoyo mexicano a todo lo largo del mismo. Por otra parte, la apertura de los mercados mexicanos sería de interés, dada su magnitud, pese a que por el momento las relaciones comerciales entre los dos países son de bajo nivel (*Véase Cuadro No. 4*).

Es menester efectuar algunas consideraciones adicionales: la primera es que no cabe esperar, como equivocadamente creen algunos representantes gremiales en el país, que la implementación del Grupo de los Tres permitirá automáticamente

la penetración de productos colombianos en el mercado estadounidense. Ciertamente es que un acuerdo de libre comercio con México, preferiblemente a través del mecanismo del G-3 puede permitir el ingreso en óptimas condiciones (dependiendo de las leyes del mercado) de nuestros productos al medio mexicano, y para el caso, al venezolano. También abrirá canales, como es obvio, para el ingreso de sus productos y capitales en nuestro mercado, con consecuencias variables según el sector de la economía de que se trate. Pero se debe tener presente que el gobierno de Estados Unidos teme que mediante su Tratado de Libre Comercio con México se introduzcan, por esta vía lateral, los capitales y productos de Asia en el mercado norteamericano. De ahí que en las negociaciones en curso, referidas al Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (Nafta), se haya insistido hasta la saciedad en el requerimiento de establecer normas de origen muy estrictas²⁰. Ello afecta obviamente a los productos latinoamericanos, salvo que existan acuerdos especiales con Estados Unidos, tal como está previsto en la Iniciativa para las Américas. Empero, ésta debe aún tardar para ser negociada con posterioridad a los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT y a la incorporación de México al Nafta. Además la iniciativa posiblemente se amplíe a actores extrarregionales, quizás asiáticos, y no cubra al final sino a

17 Se trata de la central de la represa de Guri, en el Caroní cerca a Guyana, con una capacidad instalada de nueve millones de MW. Es superada sólo por Itaipú (Brasil), de 12.7 millones de MW.

18 Véanse, *Coyuntura Económica Latinoamericana*, Bogotá, Fedesarrollo y Cladei, diciembre de 1990 y octubre de 1991, *Progreso Económico y Soria! en América Latina. Informe 1990*, e *Informe 1991*, Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo, octubre, 1990.

19 *Ibíd.*

20 United States International Trade Commission, *op. cit.*

CUADRO No. 4
COLOMBIA: EXPORTACIONES E IMPORTACIONES
POR ÁREA GEOGRÁFICA, 1989

Países	Exportaciones		Importaciones	
	Monto	%	Monto	%
Total	5.739	100.0	5.010	100.0
Grupo Andino	309	5.4	383	7.6 4.1
Venezuela	185 25	3.2	206	2.5 0.1
México	52 7	0.4	123 7	0.005
Centroamérica	2.477	0.9	0.3	36.0
Caribe Estados Unidos		0.1	1.806	
		43.1		

Fuente: Banco de la República y DAÑE

unos pocos países de nuestro continente. Así, es erróneo pensar en que México podría convertirse en puente privilegiado para llevar nuestros productos a los mercados del Norte. La única alternativa con algún fundamento sería el establecimiento *de joint ventures* del Grupo de los Tres en territorio mexicano a fin de obviar los problemas derivados de la denominación de origen.

Atención especial merece el hecho de que conviene a Colombia y Venezuela negociar de preferencia unidas frente a México. El proceso sería así más equilibrado. En cuanto a la parte operativa, una negociación integral en su visión, pero asumida por sectores, aparece como la más adecuada, dada la diferencia entre las economías del Grupo (menos semejantes de lo que a primera vista podría creerse). Un paquete de negociación, una vez identificados cuidadosamente los puntos individuales, parece ser lo más conveniente. Es de sumo interés anotar que el

proceso de integración colombo-venezolano se desarrolla hasta el presente, no tanto por las medidas aún poco concretas del Grupo de los Tres, sino debido a las previsiones asumidas dentro del marco del Grupo Andino. Este importante asunto entraña conclusiones de orden concreto en el momento de diseñar políticas.

Una consideración final hace relación al aparente o real freno del proceso integrador de los tres países en los últimos meses. En efecto, luego de la inicial distensión y concertación, el ritmo de avance del Grupo parece haberse frenado un poco abruptamente, si juzgamos por el número de acuerdos suscritos y las reuniones conjuntas de alto nivel. Sin embargo, este proceso no implica un fracaso ni ausencia de voluntad política. Para aproximarnos a una explicación razonable del asunto, debemos comprender que el Acuerdo sub regional andino ha tenido una cierta reactivación, por lo menos parcial, a

partir de la reunión de Cartagena de Indias en diciembre de 1991. Bástenos insistir de momento en que, contra todas las previsiones que lo daban por extinto por sustracción de materia, la reunión en cuestión no se limitó a constatar incumplimientos de metas trazadas, como había sido el caso general en la historia del Acuerdo de Cartagena, sino que estableció pautas concretas para el desarrollo futuro de la actividad integradora. Dos elementos son de interés al respecto. Ante todo, la obligación de pactar conjuntamente asociaciones estrechas con terceros países²¹, con lo cual un posible acuerdo con México puede verse temporalmente entrabado; asunto ambivalente: según algunos sería conveniente aplazar cualquier acuerdo al respecto hasta observar los resultados de la Ronda Uruguay del GATT y el Acuerdo México norteamericano, que difícilmente podría firmarse antes de las elecciones presidenciales de noviembre en el último país. Según otros, esperar implica poco menos que quedar fuera del mercado cuando se presente el momento de implementar medidas concretas de comercio. Esta última posición parecería ser más razonable, pero un cierto tiempo mínimo puede también permitir a la economía colombiana prepararse mejor para afrontar la competencia externa, a la par que se incrementa el proceso de integración con Venezuela.

En esta misma dirección, por fortuna, el Acuerdo de Cartagena contempla la posibilidad de que un subgrupo de

21 Sobre este y otros puntos acordados en la Reunión de diciembre en Cartagena de Indias, véanse, Marcela Escobar, "Pacto Andino: una sola economía", en *El Tiempo*, 6 de diciembre de 1991 y Henry Rodríguez y Tadeo Martínez, "Apertura total", en *El Espectador*, 5 de diciembre de 1991.

países avance en medidas integradoras a una mayor velocidad que otros. Para el caso, Colombia y Venezuela han establecido las bases-marco para un Acuerdo de Libre Comercio mutuo dentro de los parámetros del Pacto Andino, sin que ello implique problemas serios para la existencia del Pacto²². Al mismo tiempo, el proceso puede permitir futuras conversaciones (en algunos meses) conjuntas frente a México, afinando y equilibrando así la capacidad negociadora dentro del Grupo de los Tres en condiciones de mayor equidad.

Lo anterior implica que posiblemente México deba comprender la necesidad de esperar quizás hasta finales de 1992, para reiniciar las negociaciones del Grupo de los Tres. No es que exista por el momento un freno al proceso integrador, ni falta de voluntad política por parte de los gobiernos o las empresas de Colombia y Venezuela. De lo que se trata, quizás, es que estos dos países deberían primero cumplir con algunas de sus metas parciales de integración antes de entrar a negociar un acuerdo dinámico con México.

Un problema adicional puede surgir del hecho de que algunos aspectos del proceso de asociación con Venezuela pueden verse temporalmente obstaculizados por la situación interna de ese país. Los inversionistas seguramente desearán permanecer a la expectativa de las medidas gubernamentales y la confianza tardará algún tiempo en retornar. La no solución del diferendo limítrofe en

los próximos meses, como parece preverse, no es óbice para la prosecución de otros aspectos esenciales del proceso integrador. En cualquier caso puede esperarse que una vez agilizados los mecanismos por el momento obstruidos entre Colombia y Venezuela, los dos países podrán entrar a negociar con su socio del Norte. Posiblemente convenga a éste una propuesta global, mientras que los dos países andinos preferirían una negociación por sectores, hallándose como están en relativa desventaja.

A manera de conclusión

Una evaluación de las tendencias y la actividad actual del Grupo de los Tres nos lleva a plantear varios aspectos centrales:

1. Existen semejanzas importantes entre los países del Grupo, pero también algunas diferencias profundas. Ante todo, no se trata de economías de desarrollo semejante, siendo la mexicana de mucha mayor envergadura. Colombia y Venezuela son, además, exportadores fundamentales de materias primas, mientras que México lo es de manufacturas. La comprensión de estas diferencias y de la diversidad de intereses de los países miembros del Grupo se hace necesaria para un apropiado proceso de negociación. En efecto, no puede pensarse que todos los puntos de la agenda sean coincidentes en el Grupo. Una negociación debe incluir empero aspectos de diverso orden y no sólo comerciales. Este es un interés común, a más del económico, más amplio, del estratégico y del derivado de

la ganancia de capacidad negociadora en el escenario internacional. Pero México pareciera tener en el mediano plazo un interés cultural muy importante en este proceso, a fin de reforzar una escala de valores, dada su incorporación inminente al Acuerdo de América del Norte.

2. El Grupo tiene una enorme importancia potencial, dada la condición de "potencia media" de cada uno sus componentes y el hecho de estar constituido por los países importantes en los extremos de Centroamérica. Puede y debe incorporar obviamente en el futuro a los países de esta región, para mutuo beneficio. Quizás el aspecto más importante del Grupo es el constituir el eje energético por excelencia de América Latina: carbón, energía hidroeléctrica, petróleo y gas.
3. El G-3, siendo un acuerdo de concertación política en sus comienzos, ha devenido gradualmente como Grupo de integración a la manera de un posible Acuerdo de Libre Comercio. Ahora bien, la existencia futura del Grupo exige condiciones de estabilidad política en Centroamérica y de cierto equilibrio económico. Requiere además facilidades para la inversión y las empresas de la región. Un Mercado Común Centroamericano, o una red de Libre Comercio regional, ayudaría en este proceso. Los recursos diplomáticos y de otro orden de los países del Grupo de los Tres deberían también dirigirse en este sentido.
4. De momento existe una reciente revitalización parcial del Grupo Andino. El proceso de integración colombo-venezolano, esencial para el futuro de los dos países, se viene dando dentro del marco

²² Véase el texto del Acuerdo de Cartagena. El mejor trabajo reciente sobre el tema es Alfredo Fuentes y María Mercedes de Martínez, "El Pacto Andino: hacia un nuevo modelo de integración", en *Documentos Cladei-Fescol*, Bogotá, 1990.

del Acuerdo de Cartagena. Aún no existen medidas concretas derivadas del Grupo de los Tres. Este último proceso de integración debe continuar, con la posibilidad de una negociación conjunta (si no en el aspecto operativo, por lo menos en la estrategia) frente al gigante mexicano. Conviene a este país negociar en bloque, mientras a Colombia

y Venezuela quizás les sea más aconsejable hacerlo en paquete, pero a condición de una plena identificación de los problemas, por sectores.

5. No es cierto que la sola existencia del G-3 permita ingresar mercancías colombianas o venezolanas a Estados Unidos, vía México. En efecto, el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte establecerá

serias restricciones por denominación de origen de los productos. Así, sólo cabe pensar en el mercado mexicano —de por sí importante— salvo que se establezcan empresas conjuntas del Grupo en territorio de ese país, para obviar las interdicciones hacia Estados Unidos y Canadá.