

# HACIA UNA LECTURA CONCEPTUAL DEL GRUPO DE LOS TRES

## Integración y teoría de las relaciones internacionales<sup>1</sup>

Diego Cardona C.

### UNA PRIMERA PRECISIÓN

Cuando hablamos del Grupo de los Tres, conformado por Colombia, México y Venezuela, estamos haciendo referencia a una agrupación de los países más grandes en los extremos norte y sur de América Central. Así, una referencia integral al grupo debe comprender sus vínculos estrechos y manifiestos con América Central y el Caribe insular<sup>2</sup>. El Grupo de los Tres incluye, en su proyecto, una importante diversidad de temas, uno de los cuales es el Acuerdo de Libre Comercio. El grupo tiene, pues, una perspectiva política y otra económica. Es éste un primer elemento importante para entender la importancia y limitaciones del mismo, en un momento en

- 1 Profesor de las Universidades Javeriana y Rosario. En la actualidad coordina la Maestría de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Javeriana. El presente artículo responde a la inquietud formulada desde 1993 en un seminario sobre Teoría de las relaciones internacionales, auspiciado por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) en México. Dicha inquietud se ha visto renovada por las posibilidades de relanzamiento del G-3 a partir del año 2001, y por la necesidad de nutrir nuestra reflexión conceptual sobre los temas internacionales.
- 2 Para la comprensión de los orígenes y primera evolución del grupo, véase: Diego Cardona, "El Grupo de los Tres: una lectura política". En: *Colombia Internacional*, No. 17, enero-marzo 1992, Bogotá, CEI-Uniandes. Diego Cardona et al., *Colombia y la integración americana*, Bogotá, Fescol-Cladei, 1992. Andrés Serbin et al., *El Grupo de los Tres: políticas de integración*, Bogotá, Fescol, 1992. Andrés Serbin y Carlos Romero (eds.), *El Grupo de los Tres: Asimetrías y convergencias*, Caracas, Nueva Sociedad - Invesp-Fescol, 1993. Juan Tokatlián, Diego Cardona, Mauricio Reina, "Colombia y el Grupo de los Tres", *Documentos Ocasionales*, No. 28, octubre-diciembre 1992. Bogotá, CEI-Uniandes. *El Grupo de los Tres*, Dirección General de Cooperación del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Bogotá, 1993.

el cual se planea su relanzamiento por parte de los tres países que lo conforman.

Por otra parte, hemos también de distinguir entre las diversas modalidades de asociación e integración, a fin de ubicar apropiadamente lo que el G-3 es y no es. Una cosa son los Acuerdos de Libre Comercio y otra diferente los Mercados Comunes. En este último caso, se busca un tipo de integración más estrecha y plena, con políticas macroeconómicas comunes, aranceles iguales frente a terceros, y flujo de bienes, servicios, capitales y personas, libremente garantizado entre los países miembros, llegando incluso a tener como horizonte la conformación eventual de una unidad política.

Por el contrario, en los Acuerdos de Libre Comercio, el propósito es más modesto. Se busca con estos mecanismos agilizar el flujo de bienes y eventualmente servicios y capitales, aunque no de personas. Se requiere una mínima compatibilidad de políticas económicas para evitar desbalances bruscos de los flujos de comercio, y en algunos casos se llega a acuerdos de inversión. Empero, no existe el propósito de crear aranceles idénticos frente a terceros, conservando cada país miembro su autonomía para fijar sus propias políticas.

Cuando hablamos del G-3, nos referimos a un proceso que comenzó como un mecanismo de concertación, ha ido evolucionando en el sentido de la cooperación a múltiples niveles, y poco a poco se convierte en un grupo de integración suave (Acuerdo de Libre Comercio).

Tendríamos así, por lo que a los países miembros del grupo respecta, un proceso complejo:

- a. Pertenencia de México al NAFTA.
- b. Integración creciente hacia un mercado común, entre Colombia y Venezuela, en el marco de la Comunidad Andina.
- c. Integración suave a la manera de un ALC entre los tres miembros del G-3.
- d. Cooperación limitada entre el G-3 y América Central, y en menor medida con el Caribe. Buena parte de la cooperación en los últimos años del siglo XX, se efectuó de manera individual por cada país miembro del grupo.

- e. Concertación política del G-3 respecto de América Central<sup>3</sup>, y en el seno de otros grupos mayores de concertación como el Grupo de Río.
- f. Negociaciones en curso entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR, conducentes a un eventual Acuerdo de Libre Comercio de América del Sur (SAFTA).

Un aspecto importante del tema es que los nuevos modelos de desarrollo adoptados en Latinoamérica, han optado por promover procesos de integración dando preferencia a su forma "suave" (los TLC), para lo cual se ha otorgado la mayor importancia al sector externo. Éste se ha convertido en el principal factor de dinamización de la economía. A su vez, son las consideraciones económicas, por lo menos en su parte visible, las que impulsan una mayor interacción entre los diversos países. El efecto en la práctica ha sido, por lo menos en la actual etapa, un mayor protagonismo de los organismos dedicados a la promoción y coordinación del Comercio Exterior, desbordando en apariencia o en la realidad a las cancillerías de los tres países<sup>4</sup>. Este hecho es menos notorio en el caso mexicano, donde la estrategia de la Presidencia y la política exterior no han primado sobre la visión comercial, quizá debido al profesionalismo de la Secretaría de Relaciones Exteriores<sup>5</sup>.

El efecto de este proceso es diverso para cada uno de los tres países que conforman el grupo. Para Colombia y Venezuela, la mayor prioridad de su política tanto comercial como diplomática, la constituye claramente su propio proceso de integración binacional. Viene en segundo lugar el proceso de negociaciones con el MERCOSUR. En ese sentido, el G-3 se ha venido convirtiendo en el tercer proceso en orden de importancia, y no sólo en la perspectiva del Acuerdo Comercial.

- 
- 3 Una muestra evidente de la debilidad de dicha concertación, es el hecho de que con posterioridad a 1995, el G-3, no ha podido o no ha querido ejercer su estatus de cooperante en los diálogos entre la Unión Europea y Centroamérica (Diálogo de San José).
  - 4 En efecto, durante la segunda mitad de la década de los noventa, salvo algunos aportes de los grupos de alto nivel (GAN) de Energía, Ciencia y Tecnología, y Transportes, la existencia del grupo se ha concretado a los aspectos comerciales y a cada vez más difusos mecanismos de concertación política.
  - 5 Sobre los aspectos más relevantes de la política exterior mexicana para el caso, ver en especial: *La política exterior de México en el nuevo orden mundial: Antología de principios y tesis*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993. Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1984. Riordan Roett (comp), *Relaciones Exteriores de México en la década de los noventa*, México, S. XXI, 1991. Varios Autores. *Política exterior para un mundo nuevo: Alternativas para el futuro*, México, Centro de Investigaciones para el Desarrollo y Ed. Diana, 1992.

¿Cuáles son los actores del G-3?

- a. Ante todo, hemos de contar con *los Estados*. A ellos ha correspondido en lo esencial el trabajo de concertación inicial, la transformación gradual del grupo en un mecanismo de cooperación y obviamente en un Acuerdo de Integración "suave", de preferencias comerciales. Pero, no podríamos hablar de Estados unitarios, y hemos entonces de precisar los actores internos que han contribuido en cada caso al desarrollo del grupo hasta el momento:
- La decisión política y dirección de las negociaciones, estuvieron inicialmente en manos de las Presidencias de los tres países, las cuales han actuado como mecanismo de última instancia desde el momento de la creación del grupo. En un proceso de relanzamiento del G-3, también los jefes de Estado parecen estar llamados a jugar el papel esencial.
  - Los Ministerios de Relaciones Exteriores, han sido muy activos en la primera fase del grupo (período de concertación), y con una actividad periférica en la parte comercial. Han desarrollado alguna labor en relación con los otros temas de discusión, aunque ha sido diferencial: Más activa en los casos de México y Venezuela que en el caso colombiano. Deberían estos ministerios desempeñar una actividad importante en las discusiones globales respecto de América Central y el Caribe.
  - Los Ministerios de Comercio Exterior, han sido el núcleo y espina dorsal del Acuerdo Comercial. Su protagonismo es explicable por su eficiencia y la naturaleza del tema.
  - Han existido otras entidades públicas de menor protagonismo hasta el momento, tales como otros ministerios, departamentos administrativos y consejerías. El protagonismo ha sido diferencial, dependiendo del tema y del Grupo de Alto Nivel (GAN) respectivo. Llegó a contarse con 12 GAN, aunque en la práctica, sólo 5 ó 6 han mostrado resultados. Los demás han sido puramente formales.
- b. *La empresa privada* ha comenzado a manifestarse de manera creciente. Representada por sus respectivos gremios (industriales de diversos sectores y magnitudes, comerciales, agropecuarios, sector financiero - en especial de México). Tales actores han ejercido influencia en su calidad de grupos de interés. Luego, se han ido incorporando

gradualmente al proceso de avance del grupo. Es notoria su participación en el caso mexicano (el "cuarto de al lado", en el caso de los empresarios), país en el cual la concertación entre sector público y privado existió desde un comienzo; la situación en el caso de Colombia y Venezuela ha sido diferente. Incluso, la evaluación empresarial en estos dos últimos países es menos positiva, y en ocasiones se ha llegado a juzgar duramente el Acuerdo de Libre Comercio y se ha planteado incluso la posibilidad de su renegociación.

Si se diera un avance real del proceso integrador, obviamente la empresa privada iría aumentando su participación real en los temas de producción e intercambio, quedando gradualmente el Estado como un mecanismo facilitador, en especial en temas como: régimen de inversiones extranjeras, compatibilización de políticas, control de monopolios, incremento de ciencia y tecnología para el desarrollo, mecanismos de concertación entre el capital y el trabajo, acuerdos sobre seguridad.

En otros temas, los Estados tendrán durante un tiempo prolongado, el papel central.

- c. *Los Organismos Internacionales y las Organizaciones No Gubernamentales*, no han sido importantes hasta el momento en el G-3. Quizá con el tiempo, y conforme avance la serie de temas comunes así como la integración, exista terreno fértil para su participación en las más diversas materias.

Por lo que hace al tipo de relación establecido entre las tres series de actores, el estado incipiente del Grupo hace que por un tiempo tengamos que seguir considerando que las relaciones entre los actores siguen privilegiando la actividad de los Estados. Más que por la naturaleza del asunto (la integración económica la hacen realmente las empresas), la necesaria reflexión actual se debe al grado de avance aún limitado. Otros temas, obviamente corresponden a los Estados y a sus sociedades civiles.

A partir de las precisiones anteriores, podemos ahora introducirnos en la discusión de un tema del mayor interés. Se asume un poco superficialmente que el G-3 puede ser leído sólo dentro del marco de la Teoría de la interdependencia en las relaciones internacionales. Tal criterio parte de la base, que hemos de analizar, de que los acuerdos comerciales de integración se ajustan perfectamente a esta teoría y que el G-3 es un Acuerdo Comercial. Comenzaremos por apreciar los

argumentos de los que podrían leer el G-3 en una perspectiva propia del neorrealismo.

## ¿ES POSIBLE UNA LECTURA DESDE EL NEORREALISMO?

Ante todo, digamos que no puede asumirse de manera un tanto simplista que la diferencia fundamental entre realismo e interdependencia estriba en que el primero sólo toma en cuenta consideraciones estratégico-militares, mientras que para la segunda la cooperación es lo esencial. En efecto, los fundamentos del neorrealismo, tal como ha sido expuesto por Raymond Aron, "revisando" y ampliando a Morgenthau, refieren a los siguientes puntos: Lo fundamental son los factores de poder nacional, y es bienvenido todo lo que lleve a incrementarlo: situación o magnitud geográfica, magnitud de la población, posesión de recursos de importancia incluyendo los estratégicos, peso de los recursos bélicos y diplomáticos, homogeneidad ideológica y cultural, y mayor poder para imponer sus puntos de vista<sup>6</sup>.

Es necesario insistir en que el neorrealismo no niega de ninguna manera la cooperación. Lo que sucede es que la coloca al servicio de la voluntad de poder nacional. Los países de la OTAN o del Consejo de Cooperación del Golfo Árabe, o la OEA (y no sólo el TIAR), o la Unión Europea, se concibieron como mecanismos profundos de cooperación entre aliados, frente a "los otros", tenidos aquí por adversarios o competidores. El adversario no es para el neorrealismo necesariamente militar. Podría también ser económico. Donde se encuentra la diferencia es en la noción de suma cero que anima a esta teoría: "Lo que nosotros ganamos lo pierden otros". Y también, la idea de que la cooperación es operativa solamente entre aliados que se encuentran a su vez en conflicto con otros. Además, recordemos que Aron, otorga incluso gran importancia a la actividad de las multinacionales y de los mecanismos privilegiados de Organización Internacional (las Organizaciones Gubernamentales). Es cierto, por otra parte, que las Organizaciones No Gubernamentales, tienen muy poca importancia en sus escritos.

Pese, a que lo militar es considerado por los neorrealistas como un factor importante de poder, ya no constituye el punto central de su

6 Al respecto, puede consultarse la más representativa obra de Raymond Aron: *Paz y Guerra entre las Naciones*, Madrid, Alianza Universidad, 1985. La primera edición francesa data de 1962 (*Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calman-Levy).

análisis. Es importante y quizás esencial, pero el poder económico, el ideológico o el cultural pueden serlo al mismo nivel. Justamente por su complejidad, pese a los problemas analíticos que implica, el neorrealismo tiene vigencia para algunos diseñadores de políticas, no sólo en las potencias globales sino también en las regionales.

Algunos líderes y analistas podrían efectuar una lectura de algunos acuerdos entre Estados, tales como el G-3, dentro de los parámetros del neorrealismo. En efecto, podrían afirmar que se trata aquí claramente de una asociación estrecha entre tres países importantes (por ende potencias regionales), que además y no por casualidad constituyen los países de mayor importancia justamente en los extremos de América Central. Estos tres países estarían así buscando varios objetivos: incrementar su poder regional, aunando recursos estratégicos (energéticos, población, bloque geopolítico que incluyera a América Central). En esa perspectiva, su debilidad militar frente a Estados Unidos o Brasil, estaría compensada por su superioridad frente a América Central y el Caribe, y sobre todo por la neta superioridad de sus recursos diplomáticos.

El G-3 sería en esa lectura, un bloque en ciernes manejado por tres países que crearían así un área de influencia, incrementando su presencia en América Central y el Caribe, en detrimento de alguna o algunas potencias (concepción típica de suma-cero), no sólo en materia de seguridad internacional sino también en asuntos comerciales, financieros, e influencia cultural.

El "otro", sería no sólo Estados Unidos sino los grandes bloques comerciales y geopolíticos del resto del mundo. El G-3, luchando contra otras hegemonías, buscaría ser paradójicamente hegemónico en la esfera regional. Se trataría en definitiva de crear las condiciones de una potencia regional de enorme magnitud: 4 millones de kilómetros cuadrados, 166 millones de habitantes y cerca de 750 mil millones de dólares de PNB anual<sup>7</sup>. Lo anterior sin contar con Centroamérica o el Caribe insular.

Siguiendo el argumento anterior, podría recordarse que el grupo se concibió en un principio en el marco estratégico de la seguridad en

7 Sin embargo, se debe ser consciente acerca de la evidente asimetría actual dentro del grupo. La economía mexicana es cuatro veces superior a la venezolana y seis veces superior a la de Colombia. Para el año 2000, el Producto Interno Bruto de los tres países era respectivamente de 553, 116 y 90 mil millones de dólares (véase CEPAL, Banco Mundial y previsiones de "The Economist" para el año 2001).

América Central (es heredero de la mejor tradición de Contadora). Primero los mexicanos y luego los colombianos y venezolanos llegaron a la comprensión de que este propósito tenía un posible instrumento de enorme utilidad: la firma de un Acuerdo de Libre Comercio. Ello estaría en consonancia con la importancia crucial que hoy día asignamos al factor energético para la futura concreción del G-3. En efecto, es sabido que en esa dirección, se comenzó a hablar desde comienzos de los noventa, sobre la importancia de la interconexión eléctrica de Venezuela a Colombia y México, el gasoducto México-Colombia, la red carretable o ferroviaria Colombia-México que permita hacer llegar fácilmente y de manera más continua los productos como el carbón, entre otros. Para ello, se hablaba de una condición necesaria, cual era la de impulsar y planificar la estabilidad política y no sólo la prosperidad económica de América Central. La prosperidad mutua podría así ser leída por algunos como un factor de poder nacional de cada uno de los socios o de todos en su conjunto<sup>8</sup>.

En esta visión, la estabilidad estratégica subregional (América Central y los tres involucrados), se convierte en requisito necesario del éxito económico. Este, a su vez, contribuiría a "integrar" una vocación estratégica de tres potencias medias<sup>9</sup>.

Ahora bien, así como es importante hablar de la cooperación, también hemos de efectuar un paso obligado por el terreno de la discusión sobre el poder. En un sentido tradicional, más cercano al neorrealismo, el poder puede ser económico (comercial, industrial o financiero); político-diplomático; o militar. Hemos de hacernos la pregunta sobre si el aspecto positivo, el poder de creación de consensos, está incluido en el segundo de los anteriores. La respuesta es semejante a la que podríamos dar sobre el valor de las alianzas, tanto en el neorrealismo como en la interdependencia compleja. Para el primero, es obvio que el poder de creación de consensos es esencial entre aliados, pero no así frente al adversario. Para la segunda, es crucial con unos y otros. Diplomacia y negociación son así connaturales a la interdependencia, pero son parciales en el neorrealismo. En cualquiera de los dos casos, la fuente conceptual tiene un antecedente, no en la teoría política o en las relaciones internacionales sino en los textos de los economistas clásicos. Puede remontarse sin duda alguna hasta

8 No olvidemos que existen interesantes análisis neorrealistas de la Unión Europea en la perspectiva de competencia mundial en medio del proceso de globalización y regionalización.

9 La mejor obra aparecida hasta ahora en lengua española sobre el tema de las potencias intermedias, es: Carsten Holbraad, *Las potencias medias en la política internacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

comienzos del siglo XIX, con la respuesta dada por David Ricardo a la pregunta: ¿por qué comercian las naciones? Dicha respuesta se orienta explícitamente en términos de ganancia mutua asegurada, que incrementa cualitativamente el valor de ganancia individual por encima de la obtenida en caso de no comerciar. El resultado es superior a la sumatoria de las partes. La economía clásica liberal es, pues, bien conocida tanto por los interdependentistas como por los neorrealistas.

Continuando, vemos que en la instancia regional encontramos un poder económico y militar ampliamente mayoritario de Estados Unidos en relación con América Latina o Canadá. Por su parte, su poder político-diplomático es también mayor, pero con el carácter relativo que muestran experiencias como el Grupo de Contadora, los procesos de Concertación del Grupo de Río o las iniciativas del G-3 respecto del caso cubano. En cuanto a los tres países del grupo, el poder económico de México es mayor, si bien aún no se le ha sentido en el resto de la subregión. El poder político-diplomático es también mayor en el caso mexicano, si bien más equivalente que la asimetría existente en lo económico. En cuanto al poder militar, es irrelevante para el caso del G-3, pues nadie ha tratado de imponer superioridad militar alguna sobre sus socios, y mucho menos sobre los vecinos centroamericanos o caribeños. A ello ha contribuido la vocación democrática y de convivencia propia de los tres países del grupo. Los mismos han sustentado siempre en foros internacionales la defensa de los principios de juridicidad y de respeto a los principios básicos de convivencia pacífica entre los pueblos. La misma historia del comportamiento internacional de los miembros del G-3, los muestra como defensores de la paz y la seguridad internacionales, sin aspiraciones hegemónicas y sin aventuras bélicas en su entorno. Por este concepto, sería claro que el G-3 no encaja plenamente en los esquemas neorrealistas.

Por su parte, no existe en la perspectiva subregional enunciada una subordinación de lo económico a lo militar, aunque la relación con lo político-diplomático es variable: en efecto, podríamos enunciarlo de la siguiente manera:

- En México: ha existido subordinación de lo económico a lo político. La actuación de Secofi (el Ministerio de Comercio Exterior y Finanzas) obedeció en el G-3 a directivas presidenciales impulsadas por la coordinación de asesores del presidente Salinas, y la Secretaría (Ministerio) de Relaciones Exteriores. Ya en la parte puramente operativa, el rol de los empresarios fue importante para matizar algunas decisiones políticas.

- En Venezuela: también encontramos subordinación de lo económico a lo político, pero es más relativa: Por una parte, la entidad encargada de Comercio Exterior dependía orgánicamente del Ministerio de Relaciones Exteriores al momento de la negociación inicial, a diferencia de los otros dos países. Pero, los gremios tienen gran poder de presión y en ciertos puntos ha existido menos centralización de las decisiones, debido a los problemas de gobernabilidad por los que el país atravesó durante varios años.
- En Colombia: por el contrario, encontramos una subordinación de lo político-diplomático a lo económico, por lo menos en la estrategia general. Ello se ha debido quizás al profesionalismo del Ministerio de Comercio Exterior, al interés presidencial directo en tal primacía, y a las propias carencias de la Cancillería en los temas económicos. En cuanto a la parte operativa, referida al Acuerdo de Libre Comercio, algunos temas técnicos estuvieron subordinados a la voluntad presidencial de avanzar rápidamente.

Adicionalmente, cabe formularse tres preguntas:

¿Podemos hablar de una concepción del G-3 subordinada a la estrategia de Poder Nacional? Algunos casos hablan a favor de esta hipótesis?

¿Se trataría de una estrategia defensiva, aunque activa? Es decir, ha sido concebida para contrarrestar el incremento de poder de otros actores internacionales? O, es una respuesta activa para mejorar el posicionamiento de los tres países en la estrategia de globalización?

¿Lo político se encuentra subordinado a un tema parcial de orden económico, en el caso de la energía? O, a fin de cuentas se da rienda suelta a los procesos económicos porque ello favorece los intereses de "alta política"?

Un elemento adicional de una posible lectura neorrealista se refiere a los actores involucrados en el G-3. No podríamos, por lo menos en principio, desconocer que en el desarrollo del grupo, incluso en las negociaciones del Grupo de Comercio (uno de los 12 existentes), se ha contado con muy poca actividad de sectores no estatales y de organismos internacionales.

En cuanto a los organismos internacionales, no olvidemos que el G-3 ha sido básicamente concebido e impulsado por los gobiernos

centrales. Organizaciones como la OEA, la OLADE, la ALADI, el SELA y otros acuerdos y pactos existentes, poco o ningún juego han tenido en el G-3.

Tampoco han jugado hasta el momento un papel importante las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) en el desarrollo del grupo. Quizás estén llamadas a asumir papeles de relevancia en el futuro. Hasta el momento, en materia ambiental, en protección a derechos de los trabajadores o impulso a los requerimientos de las empresas, en derechos humanos, y en asuntos importantes como derechos de la mujer o de la infancia, o de las comunidades minoritarias, la presencia de las ONG ha sido marginal, por no decir que inexistente. Existe un profundo desconocimiento de las posibilidades de cooperación entre las ONG de los tres países.

Lo dicho, si bien podría avalar la lectura neorrealista, tiene en su contra un hecho: los acuerdos de esta naturaleza comienzan siempre con un enorme protagonismo por parte de los Estados. Es excepcional que éstos se encuentren ante el hecho cumplido de la integración en marcha, debido a la actividad de otros actores. La poca presencia de tales protagonistas no estatales, no sería propia de la naturaleza sino del estado actual del proceso. Tampoco sería conveniente asumir que un proceso de integración puede ser analizado bajo el neorrealismo para sus comienzos, y bajo la interdependencia luego de progresar en el tiempo.

Como vemos, es posible una lectura parcial del G-3, desde la óptica del neorrealismo, con algunas limitaciones. Veamos ahora cuál sería la visión de la interdependencia al respecto.

### ¿ES POSIBLE UNA LECTURA DESDE LA INTERDEPENDENCIA?<sup>10</sup>

Una lectura de la naturaleza y actividades del Grupo de los Tres, desde la perspectiva de la interdependencia, nos llevaría a tratar tres aspectos: pluralidad de temas de agenda y de actores involucrados en el proceso; consideraciones sobre el poder; y, teoría de los llamados regímenes internacionales. Veamos:

10 Para este caso, y en especial para conceptos como hegemonía, sensibilidad y vulnerabilidad, véase el texto ya clásico de Robert Keohane y Joseph Nye, *Poder e interdependencia: La política mundial en transición*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988. La primera edición en lengua inglesa data de 1977 (*Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little Brown and Company).

### a. Los temas y actores:

Se han tratado múltiples temas en la Agenda del Grupo de los Tres, aunque de manera desigual. El más importante hasta el momento, y durante los dos últimos años, ha sido el del comercio, pero existen otros que irán adquiriendo importancia creciente: energía, finanzas, regulación de inversiones extranjeras, turismo, educación, justicia, combate al narcotráfico, ciencia y tecnología. Lo interesante hasta el momento es que existiendo multiplicidad de temas a tratar, el prioritario ha sido por razones coyunturales, el comercial. Por otra parte, los temas de carácter estratégico-militar no han tenido una posición primordial en el G-3. Es este un elemento a favor de una lectura del grupo dentro de los parámetros de la interdependencia. Sin embargo, las consideraciones de seguridad regional no estarán ausentes de las actividades de concertación del grupo en la primera década del siglo XXI, dada la complejidad del conflicto colombiano y los interrogantes sobre el proceso democrático en Venezuela.

Cabe añadir que el G-3 ha puesto énfasis en la cooperación regional como paso hacia la cooperación hemisférica y la global. Incluso, los países miembros han sido muy activos en asuntos globales de este género, en especial en el antiguo GATT: Colombia fue uno de los dos países que lanzaron la iniciativa de la ronda Uruguay. México se distinguió por su actividad ferviente en Ginebra durante los últimos tres años, intentando una compatibilidad entre NAFTA y la Ronda Uruguay. Venezuela no ha sido ajena a las preocupaciones comerciales internacionales.

En cuanto a los actores existe multiplicidad, tal como se indicó en el aparte primero de este artículo: básicamente han sido estatales (Presidencias, Ministerios) y gremiales. Pero no hay que desconocer que las multinacionales, las Organizaciones No Gubernamentales e incluso algunas Organizaciones Internacionales Gubernamentales, podrían ser activas en relación con el grupo en un futuro próximo.

La distribución de poder es dispersa por sectores para los tres países, aunque es más coherente en el caso de México. Frente a esa multiplicidad de temas y actores, caben dos posibilidades: La primera, puede concebir y desarrollar una estrategia coordinada que se expresa de manera parcial en cada uno de los temas. Ello no implica necesariamente que cada uno de los actores (en especial cada Ministerio) comprenda el panorama global, si bien cumplen con su trabajo específico. En este caso, la estrategia general sólo existe al más alto nivel, entre algunos

diseñadores y desarrolladores de la política. Es este el caso mexicano (Presidencia y Secretaría de Relaciones Exteriores).

La segunda posibilidad es la de las estrategias parciales. Cada organización o entidad posee la suya, con su propia dinámica. Existen aquí pocos mecanismos de flujo de información interinstitucional, así como insuficientes mecanismos de coordinación. El resultado general es la denominada globalmente "política exterior". Es este el caso de Colombia y Venezuela.

En general, el resultado objetivo en el grupo ha sido dual. Por una parte, se han obtenido avances de cierta simetría en puntos de la agenda negociados por entidades de capacidad y procedimientos operativos similares (vale decir, las respectivas entidades de comercio exterior). De otro lado, se puede registrar un avance asimétrico a favor de México en el resto de los puntos de la agenda. Ello, por existir en el caso mexicano una estrategia definida y coordinada en su Cancillería y otras entidades, la cual existe en menor medida en los casos de Colombia y Venezuela. A ello debe añadirse la propia coherencia de las políticas y la preparación al detalle para las negociaciones en el caso mexicano. Este último requerimiento fue aprendido desde los años setenta, y comprende una buena formación académica en materia de negociación internacional. Es esta una carencia a la cual debe otorgarse la mayor atención por parte de los gobiernos de Colombia y Venezuela, así como por sus sectores privados. El éxito del Grupo, así como su capacidad de servir como gozne entre el Norte y el Sur del hemisferio, dependen en buena medida de este factor.

#### **b. El poder.**

Para la interdependencia, el problema del poder también se plantea aunque con algunas variantes en relación con el neorrealismo. En primer lugar, la interdependencia se convierte en una fuente adicional de poder, pero no sólo como control sobre los recursos sino ante todo como potencial para afectar los resultados. Esta idea se encuentra vinculada a la de la acción internacional, que puede incrementar el poder negociador, en condiciones estructurales favorables o adversas. Implica también, un aprovechamiento de ventajas comparativas creadas en lugar de atender a las solas ventajas primarias (recursos básicos).

Para el Grupo de los Tres, un manejo integrado de sus recursos constituye sin duda una fuente de poder que ayudaría a situar a sus miembros en mejores condiciones de competición internacional.

Además, y fuera de las ventajas primarias, la creación de economías de escala, la adecuada redistribución del trabajo y el flujo de inversiones, incrementan el posible poder de resultados, a la manera de una mejor inscripción en el mundo. No es esencial para esta consideración, la referencia al poder nacional, así como tampoco al militar, por lo menos para el caso del G-3.

Un tema central en el tratamiento del poder por parte de la interdependencia, es el de la sensibilidad y vulnerabilidad de los actores internacionales. La *sensibilidad* se refiere al costo que debe asumir un país como consecuencia de cambios motivados por otros actores del mundo. Ese costo no es sólo comercial. Puede también ser político, societal o cultural. Comprende el costo inicial, y el que se paga después de las políticas diseñadas para responder a los estímulos externos.

Para el análisis del G-3, hemos de tomar en cuenta la sensibilidad mutua, y la existente frente a hegemonías regionales o globales. Por lo que hace a temas podríamos decir que la sensibilidad:

- Es alta y mutua en las relaciones colombo-venezolanas, en especial en asuntos como comercio, inversión, aspectos diplomáticos, asuntos migratorios y seguridad interna.
- Es baja para los dos países en relación con México, salvo en sectores tales como industria metalmecánica y automotriz para el caso de Venezuela. Por su parte, las políticas de adaptación mexicana al NAFTA pueden haber tenido efectos regionales importantes con un cierto costo inmediato para Colombia y Venezuela. Empero, si se aprecia la otra cara de la moneda, las medidas que se decidan para responder al reto mexicano, pueden favorecer a Colombia y Venezuela en su preparación para futuras negociaciones con actores del Norte o el Sur del hemisferio. Esto es válido tanto para el sector público como para el privado. En cualquier caso, y por lo que hace al aspecto político-diplomático, existe una alta sensibilidad mutua para los tres actores implicados en el grupo.

En otro sentido, tenemos sensibilidad común frente a otros actores: existe en ciertas materias tales como precios del petróleo, materias primas, régimen financiero de los países centrales, decisiones que afectan principios de la política exterior (*v. gr.* el nuevo derecho de injerencia), el proteccionismo del Norte, y la reducción o incremento del rol que cumplen los organismos internacionales en el mundo. También sería el caso en materias como drogas y delitos conexos, pese

a las diferencias de ubicación de cada país en este entretejido global. Por otra parte, y en un sentido positivo, el potencial energético y de mercado del G-3 implica elementos de sensibilidad a su favor, frente a consumidores de energía o a productores de manufacturas.

Por lo que hace a la *vulnerabilidad*, tiene en la interdependencia una acepción precisa: se trata del costo que un actor internacional tiene que pagar por situaciones dadas, pese a haber cambiado sus políticas. El G-3 busca y de hecho puede obtener, una disminución de la vulnerabilidad frente a terceros, en la medida en que su desarrollo incrementa su capacidad para ajustarse a variaciones de poder o de políticas por parte de otros actores. La creación de amplios mercados busca también neutralizar la vulnerabilidad derivada de ajustes negativos del comercio mundial (contracción y proteccionismo en países consumidores). La integración energética y financiera implicaría, por su parte, una menor vulnerabilidad.

Por lo que hace a la vulnerabilidad mutua, podría incrementarse en la medida en que la integración avance. No es éste, en contra de las apariencias, un asunto negativo o que comprometa la autonomía, pues la integración disminuye la vulnerabilidad externa a cada grupo y maximiza la capacidad autonómica y de negociación. Es decir, en último término, garantiza mejores niveles de vida y mejor inscripción en el mundo. Se trata de una cesión parcial de soberanía y un aumento de la estrecha cooperación, a cambio del incremento de poder y de bienestar. Es la mejor manera de traducir los recursos limitados de poder en poder de resultados. Es esta una enseñanza que estamos lejos de aplicar integralmente en la Comunidad Andina.

La más importante base de poder en el G-3 estaría configurada por la capacidad de generación de consensos alrededor de diversos temas. Esto es válido entre los tres países miembros y en relación con América Central y el Caribe. Un consenso regional de esta naturaleza potenciaría los resultados y por ende el poder de la región entera. La interdependencia nos hablaría aquí de una "ganancia mutua asegurada". De ahí que el G-3 sea de conveniencia para todos los países involucrados directa o indirectamente.

### **c. Las redes de reglas, normas y procedimientos, mejor conocidas como "regímenes internacionales"**

Ante todo, debemos tener claro que tales reglas de juego pueden ser explícitas (en Tratados internacionales o estatutos diversos) o implícitas,

a condición de ser respetadas por los asociados. No es claro aún si podemos hablar de regímenes internacionales para el caso del G-3. En caso de concretarse, lo sería de preferencia en tres campos:

- Régimen energético especial, no necesariamente incompatible con las reglas de la OLADE, pero negociado fuera de ella.
- Régimen comercial, en desarrollo de los llamados acuerdos de alcance parcial de la ALADI, y con el horizonte de ALCA, que debería estar negociada para el año 2005.
- Régimen de seguridad regional, obviamente en el marco de la OEA, y el Tratado de no proliferación de armas nucleares en América Latina, a más de los Acuerdos internacionales sobre la materia y los principios generales del Derecho internacional.

Podemos hacernos al respecto varias preguntas:

¿Bastaría con establecer un régimen internacional para que las nuevas reglas de juego fueran suficientes frente a las condiciones estructurales anteriores? No sería esta acaso una visión formalizadora más propia de los años setenta? No sería preferible enfatizar en la acción práctica dentro del régimen internacional y en sus relaciones con los aspectos estructurales? La respuesta a estas preguntas nos indica que no basta con un Acuerdo de Libre Comercio o con nuevas reglas en otras materias. Se hace indispensable un trabajo estructural importante en condiciones políticas, consensos sobre los grandes temas de la democracia, renovación industrial, flujo de recursos, capacitación de trabajadores y administradores, nuevo sentido de liderazgo, infraestructura de comunicaciones y puertos. Quedaría claro por este concepto que un Acuerdo de Libre Comercio sólo es funcional si otras instancias efectúan a su vez su propio trabajo. De lo contrario, permanecería sólo como un marco sin contenido real. Más claramente, es ahora el turno de otras instancias.

El punto central de la futura discusión, consiste en saber si un Régimen Internacional (no sólo comercial) para toda la Región, surgirá de las redes de Acuerdos de Libre Comercio. O, en caso de no ser así, qué papel cumplirán éstos en dicha estructura futura. No olvidemos que en esta materia tenemos, de momento, mayores avances en reglas de juego relativas a seguridad (TIAR, drogas) y economía (comercio e inversión), mientras en otros temas la situación es un tanto diluida. Tal es el caso de la migración internacional, el medio ambiente y sus

relaciones con el desarrollo, la transferencia tecnológica y la deuda externa.

d. Para finalizar una lectura del G-3 desde la interdependencia, hemos de considerar *el efecto posible del grupo en las variaciones de la hegemonía hemisférica*. Las administraciones recientes de los tres países han emprendido un camino que económicamente las acerca al mundo y las integra conscientemente al proceso de globalización, pese a que dicho proceso se encuentra mucho más avanzado en el caso de México. En lo económico se buscan nuevos mercados y oportunidades conjuntas, incluyendo asociaciones más estrechas con Estados Unidos. En lo político, se trata del mantenimiento necesario de la dignidad y de ciertos márgenes de maniobra tanto dentro de los tres países como en relación con el área toda del Caribe<sup>11</sup>. El G-3 constituye sin duda un factor de estabilidad y moderación en la región. Su mejor ejemplo es la insistencia desde su creación, en la utilización de procedimientos de negociación para diversos conflictos regionales, y la tentativa de aproximación a todos los actores de la región sin exclusiones propias de la vieja guerra fría.

Los países pequeños de América Central y el Caribe, comprenden que mucho de lo por hacer corresponde a ellos mismos, pero que también pueden contar con el G-3 como un mecanismo de balance de la asimetría de poder al nivel de América en su conjunto. El G-3, está destinado a la construcción de consensos y a la participación mutua en el desarrollo de toda la región.

## CONSIDERACIONES FINALES:

- a. Hemos visto que el G-3 puede ser leído tanto desde el neorrealismo como desde la interdependencia. Empero, los propósitos del grupo encajan más apropiadamente dentro de la segunda opción. Sólo así podremos construir un consenso regional próspero y pacífico.
- b. En los tres países, los mejores logros recientes de la política exterior son comerciales, por lo menos en la forma. Empero, sin el apoyo y

---

11 Sobre el tema de la autonomía y sus relaciones con una potencia, véase en especial: Diego Cardona, Prólogo a: Stephen Randall, *Aliados y distantes: Historia de las relaciones entre Colombia y Estados Unidos desde la independencia hasta la guerra contra las drogas*, Bogotá, Tercer Mundo, 1993. Gómez, Drekonja, Tokatlian, Carvajal, "Redefiniendo la autonomía en política internacional", *Documentos Ocasionales*, N° 31, CEI-Uniandes, Bogotá, 1993.

cobertura de los temas políticos no hubiera existido un ambiente propicio para hablar de libre comercio. El tratamiento político ha sido, por paradójico que parezca, crucial en el caso Colombo-Venezolano, para "rodear" con buenos oficios al proceso de integración binacional.

- c. Permanece en todo caso abierta la discusión sobre si el grupo busca mayor bienestar o mayor autonomía. Lo mismo podemos plantear respecto al modelo de desarrollo y la política exterior de cada uno de los países que lo componen. Lo ideal es encontrar un punto de equilibrio que satisfaga los dos criterios.
- d. La respuesta que el diseño y la implementación de políticas den a los temas anteriores, nos llevará a saber si en un futuro próximo, seremos no sólo testigos sino actores de un crecimiento del poder nacional de los tres países, o si veremos un decrecimiento de los nacionalismos, permaneciendo esta esencia sólo en el campo de lo cultural. Razón de más para otorgar a este rubro toda la importancia que merece en el contexto de las relaciones del G-3 con América Central.
- e. En cuanto a la parte conceptual, quedan pendientes lecturas del G-3 desde otras perspectivas, tales como la teoría crítica, las teorías sobre construcción social hegemónica y participación de la sociedad civil, así como el proceso de toma de decisiones, las teorías ambientalistas, la teoría de la negociación y las teorías cuantitativas.