

¿Inciden siempre las comunidades epistémicas?

Un análisis del caso de Chile y su política exterior para la Alianza del Pacífico¹.

Federico Rojas de Galarreta

Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC-Chile)

✉ federicorg@uc.cl

Abstract

El concepto de comunidades epistémicas (Adler & Haas 1992) fue planteado originalmente como un modo de abordar empíricamente el rol de las ideas en las relaciones internacionales. Sin embargo, su incidencia en tanto vehículos de ideas no puede tomarse como un hecho consumado. La literatura muestra que su incidencia es contingente y varía de acuerdo a las condiciones materiales e ideacionales presentes en los casos (Adler 1992). Frente a esto, Davis Cross (2012) esbozó la noción de estructura de condiciones de persuasión, como forma de evaluar la incidencia de las comunidades epistémicas. Sin embargo, solo unos pocos estudios se han enfocado en qué explica esta variación capturando la interacción entre las distintas variables que componen el concepto de Davis.

Esta ponencia se inserta en la discusión y testea empíricamente la incidencia de la comunidad epistémica del regionalismo abierto en el caso de Chile y su política exterior para la Alianza del Pacífico durante el gobierno del presidente Sebastián Piñera. A través de un process tracing, identifica aquellos factores causales que operan a modo de condiciones necesarias o suficientes para la incidencia de los distintos subgrupos de la comunidad epistémica. De este modo, permite observar cómo interactúan entre sí los distintos factores materiales e ideacionales, retroalimentando la teoría y abriendo la puerta para la comparación con otros casos.

Palabras clave

Comunidades epistémicas, Política exterior, Alianza del Pacífico, Chile, Factores ideacionales.

¹ Preparado para el Congreso: ‘¿Democracias en Recesión? Noveno Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, ALACIP. Panel «Las identidades, las ideas y las normas: herramientas conceptuales aplicadas al contexto suramericano», 26 de julio, 2017, Montevideo, Uruguay’.

1. Introducción

El surgimiento de la Alianza del Pacífico en el año 2011 reavivó el debate sobre los proyectos regionalistas, toda vez que se presentó abiertamente como un rescate del regionalismo abierto predominante en la década de 1990 (Nolte & Wehner 2013; Oyarzún 2013). Este organismo se caracteriza por un modelo de desarrollo asociado a la apertura comercial; el impulso del regionalismo abierto, con la firma de variados Tratados de Libre Comercio; y la prioridad explícita en la inserción económica (Oyarzún & Rojas de Galarreta 2013). De este modo, la Alianza es interpretada por algunos autores como una forma de contrapeso regional frente al avance del regionalismo posliberal o post-hegemónico (Oyarzún & Rojas de Galarreta 2013). Por su parte, es comprendida por Malamud & Gardini como una reacción a la radicalización ideológica en la región (2012) y por Nolte & Wehner como un regreso al regionalismo abierto (2013). Sea cual sea la interpretación, es claro que la Alianza del Pacífico reavivó el debate sobre los tipos de regionalismo en América Latina (Nolte & Wehner 2013; Oyarzún & Rojas de Galarreta 2013), sobre las ideas que los fundamentan y sobre quiénes impulsan y difunden esas ideas.

Desde su origen, Chile participó activamente de este organismo subregional. La relación de Chile con los países de la cuenca del Pacífico no es un hecho novedoso en su política exterior (Alamos Varas 1999). Aun así, la incorporación de Chile en la Alianza del Pacífico como miembro pleno significó un hecho inédito para la política exterior del país. En la historia reciente de Chile no había antecedentes recientes de participación como miembro pleno en un organismo regional o subregional con vocación de integración, que abordara asuntos económico-comerciales. Chile había evitado convertirse en miembro pleno en este tipo de organismos regionales con el objetivo primordial de no obstaculizar su apertura comercial. La estrategia regional previa se caracterizaba por la primacía de la acción unilateral o multilateral, optando por mantenerse como miembro asociado en los organismos regionales que implicaran algún tipo de integración.

¿Qué motivó entonces a los tomadores de decisión para determinar la incorporación de Chile como miembro pleno en la Alianza del Pacífico, como así también sus posteriores acciones dentro del organismo? El problema se orienta hacia la relación entre los tomadores de decisión y los factores ideacionales que condicionaron sus decisiones. Por ello, y entendiendo que las ideas necesitan vehículos para transmitirse, el interés de este paper se focaliza en un determinado tipo de vehículo: las comunidades epistémicas.

El concepto de comunidades epistémicas (Adler & Haas 1992) fue planteado originalmente como un modo de abordar empíricamente el rol de las ideas en las relaciones internacionales. Sin embargo, su incidencia no puede tomarse como un hecho consumado. La literatura muestra que su capacidad de incidencia es contingente y varía de acuerdo a las condiciones materiales e ideacionales presentes en los casos (Adler 1992:161). En una

revisión del concepto, Davis Cross (2012) se preguntó por las condiciones en las que éstas comunidades epistémicas incidían y esbozó la noción de estructura de condiciones de persuasión, como una forma de evaluar este alcance. Sin embargo, solo unos pocos estudios se han enfocado en qué explica esta variación capturando la interacción entre las distintas variables que componen el concepto de Davis.

Esta ponencia se inserta en la discusión y testea empíricamente la incidencia de la comunidad epistémica del regionalismo abierto en el caso de Chile y su política exterior para la Alianza del Pacífico durante el gobierno del presidente Sebastián Piñera. Las preguntas son dos y simples: ¿Incidió la comunidad epistémica del regionalismo abierto? ¿Qué factores determinan o condicionan esa incidencia o no incidencia? A través de un process tracing, identifica aquellos factores causales que operan a modo de condiciones necesarias o suficientes para la incidencia de los distintos subgrupos de la comunidad epistémica. De este modo, permite observar cómo interactúan entre sí los distintos factores materiales e ideacionales, retroalimentando la teoría y abriendo la puerta para la comparación con otros casos.

La estructura del trabajo es sencilla. En esta primera sección se introdujo el problema y la pregunta de investigación. En la segunda se desarrollan los aspectos teóricos y metodológicos. En la tercera sección se identifican los actores y principales procesos de la política exterior de Chile para la Alianza del Pacífico. En la cuarta sección se analiza la incidencia de la comunidad epistémica y en la quinta se discuten los resultados encontrados. Por último, en la sexta sección se presentan conclusiones y futuras líneas de investigación.

2. El rol de la ideas desde una mirada empírica: las comunidades epistémicas.

Emanuel Adler y Peter M. Haas desarrollaron el concepto de comunidades epistémicas, con el objeto de elaborar un programa de investigación que permita estudiar de modo empírico el papel de las ideas en las relaciones internacionales. De acuerdo los autores, las comunidades epistémicas son una “red de profesionales con una expertise y una competencia en un tema determinado, reconocidas éstas por otros, y que reclaman autoridad sobre un conocimiento que es relevante para la formulación de políticas al interior de ese tema o campo” (Adler & Haas 1992). Estas comunidades usualmente cuentan con legitimidad o autoridad en cierta materia, con base en su conocimiento. Por la posición de autoridad que ocupan, tienen capacidad para influir en la toma de decisiones política.

Las comunidades epistémicas pueden ser caracterizadas bajo los siguientes elementos: (a) Un conjunto de creencias normativas y principios, que proveen una racionalidad basada en valores a la acción social de sus miembros; (b) Creencias causales comunes, derivadas del análisis de las prácticas, que constituyen la base para la explicación de los múltiples vínculos entre las posibles políticas y los resultados esperados; (c) Nociones compartidas de validez, es decir, criterios intersubjetivos, definidos internamente para la validación de los conocimientos en su ámbito de competencia; y (d) Una empresa política común compartida, o un conjunto de prácticas comunes asociadas a una serie de problemas, bajo la convicción de que potenciará el bienestar humano (Adler 1992; Dobusch & Quack 2008).

Tal como afirma Adler, la relevancia de las comunidades epistémicas es históricamente contingente y puede variar de acuerdo a las condiciones materiales e ideacionales, como así también gracias a eventos nacionales e internacionales (Adler 1992:161). De este modo, pueden alterarse las condiciones que permiten una mayor o menor persuasión de las comunidades epistémicas hacia los tomadores de decisión. En una revisión del concepto a veinte años de su creación, Davis Cross (2012) se preguntó bajo qué condiciones importan las comunidades epistémicas, repasando las formas en que ello fue abordado por la literatura. En la misma, los siguientes factores son identificados como facilitadores de la persuasión de las comunidades epistémicas hacia los tomadores de decisión:

1. *Incertidumbre* (Hall 1993; Haas 2004; Haas 2009). Cuando el tema es nuevo o complejo y genera incertidumbre en los tomadores de decisión. Ello se ve potenciado cuando el tema es percibido como crítico.
2. *Acceso* (Haas 2004; Haas 2009; Drake & Nicolaidis 1992). La comunidad epistémica tiene acceso a todos los tomadores de decisión necesarios. Ello depende de la capacidad de la comunidad, como así también de las instituciones y normas que regulan esa relación.
3. *Participación temprana y oportuna* (Raustiala 1997; Peterson 1995; Peterson & Bomberg 1999). Sobre este punto se identifican dos posturas: (a) Raustiala sostiene que la tienen capacidad de incidencia cuando influyen el debate inicial (y no la decisión tomada); (b) Peterson & Bomberg sostienen que inciden cuando participan en la fase tecnocrática, propia de los expertos.
4. *Construcción de coaliciones* (Peterson 1995). Este factor hace referencia a sus capacidades relativas. Para incidir, las comunidades epistémicas deben tener más cohesión y seguridad respecto de sus objetivos que los otros actores con los que compiten.
5. *Área de política* (Sabatier 1998). Este factor hace referencia al tipo de conocimiento que se maneja en el tema de agenda. Se afirma que cuanto más técnico y científico sea, mayor será la capacidad de incidencia de la comunidad epistémica.

6. *Coherencia con la política existente* (Jordan & Greenaway 1998; Sabatier 1998).

El supuesto que está detrás de este factor es que los tomadores de decisión buscan soluciones que no sean disruptivas del status quo. De este modo, si la propuesta de la comunidad epistémica es coherente con la política ya existente, tendrá más posibilidad de incidencia.

A partir de esto, Davis Cross (2012) esboza la noción de estructura de condiciones de persuasión, que aquí se toma como referencia para evaluar la incidencia de la comunidad epistémica de política exterior en Chile durante el gobierno de Sebastián Piñera. De acuerdo a la autora: “the actors that comprise epistemic communities can be governmental or nongovernmental, scientific or non-scientific, and that their persuasiveness rests in large part on their degree of internal cohesion and professionalism” (Davis Cross 2012:147). Así, la estructura de condiciones de persuasión identifica cuatro factores para la incidencia de las comunidades epistémicas:

a. Cohesión interna dentro de las comunidades epistémicas y nivel de profesionalidad.

Las comunidades epistémicas se encuentra en un contexto político doméstico e internacional en el que compiten con otros actores por incidir en la agenda y en la toma de decisiones. Considerando las altas barreras de éxito que existen en ciertos contextos, las capacidades internas relativas de la comunidad se identifican como una condición necesaria para la incidencia de la misma en la política. De este modo, se hipotetiza que dos factores son claves: (1) La cohesión interna entre los miembros de la comunidad, en términos de unidad de posiciones e interpretaciones respecto de la política a abordar; y (2) El nivel de profesionalidad, en relación al estatus que confiere a los miembros de la comunidad y la autoridad que les entrega para entregar propuestas. Este último punto se desagrega a su vez en cuatro variables que operan conceptualmente como un parecido de familia: (i) Selección y entrenamiento, (ii) Frecuencia y calidad de las reuniones, (iii) Normas profesionales compartidas, y (iv) Cultura común. El conjunto de estos elementos refleja la fortaleza o debilidad de una comunidad epistémica dada.

b. Existencia de incertidumbre.

Haas postuló originalmente que las comunidades epistémicas solo podrían incidir en aquellos contextos de incertidumbre inmediatamente posteriores a una crisis (Haas 2009). Sin embargo, Davis amplía la definición de incertidumbre. De acuerdo a la autora, la incertidumbre en el sistema internacional no es la excepción sino la norma (2012:152). De este modo, existen grados de incertidumbre, que puede ser objetiva o subjetivamente percibida por los tomadores de decisión.

c. Relación entre las comunidades epistémicas y los gobiernos.

Krebs (2001) sostuvo originalmente que los gobiernos solo solicitarían ayuda técnica a las comunidades de expertos, pero excluyéndolos de las decisiones políticas. Sin embargo, Davis Cross (2012) afirma que existen casos en los que los expertos también tienen participación en este ámbito de decisión, ampliando así el espectro de incidencia de las comunidades epistémicas.

d. Naturaleza del conocimiento.

Un punto esencial que Davis incorpora al concepto de comunidades epistémicas es la noción de que pueden ser redes de expertos no-científicos (2012:155). Ello abre la puerta para que puedan considerarse comunidades epistémicas de militares, periodistas o incluso de diplomáticos o expertos en política exterior.

Las comunidades epistémicas pueden adoptar distintos tipos de incidencia en su accionar, dependiendo de aspectos exógenos -la estructura de condiciones de persuasión- y endógenos -cohesión, profesionalidad, etc.- (2012:138). Siguiendo esta premisa, para el ordenamiento de la evidencia recolectada, la incidencia se clasifica en base a una tipología de 4 categorías:

- a. Incidencia directa en la decisión (experto ocupa el cargo que toma decisión). No existe intermediación alguna entre experto y tomador de decisión, ya que son la misma persona.
- b. Incidencia indirecta/directa en quien toma la decisión (experto asesora directamente al tomador de decisión). Hay una vinculación directa, pero la distancia viene dada por la posible diferencia de identidades, intereses y preferencias entre los actores.
- c. Incidencia indirecta al proceso de toma de decisión (experto asesora el proceso general de toma de decisión con su conocimiento). El experto es convocado para asesorías o acerca su conocimiento, sin contacto directo con el tomador de decisión.
- d. Incidencia en el debate público (experto incide en el discurso público a través de estudios, declaraciones y publicaciones, afectando indirectamente el proceso de toma de decisión). El proceso está intermediado por diversas vías, no hay un contacto directo.

2.1 Algunos aspectos metodológicos.

Para este caso se trabajó en base a entrevistas semi-estructuradas a actores clave, acompañado de análisis documental (actas de reuniones, documentos, actas de sesiones) y de prensa (diarios El Mercurio y La Tercera) para el período 2010-2014. En el caso de las entrevistas, se realizó una primera selección en base a autoría de documentos, continuando

con una técnica de bola de nieve. La selección de los entrevistados no descarta la existencia de un sesgo, dado que la tasa de respuesta estuvo por debajo del 50% de los entrevistados.

Para determinar el valor probativo de la evidencia recolectada, el process tracing involucra distintos tipos de pruebas empíricas. La superación exitosa o el fracaso de estas pruebas es lo que permite avanzar hacia inferencias causales.

- a. *Hoop tests*. Estas pruebas son centrales para el tipo de estudio que aquí se realiza. Tienen la capacidad de eliminar hipótesis alternativas², pero no proveen evidencia directa en apoyo de una hipótesis que no ha sido eliminada. Entregan un criterio de necesidad pero no de suficiencia para aceptar la hipótesis propuesta.
- b. *Smoking gun tests*. Este tipo de pruebas proveen un fuerte apoyo a una hipótesis dada. Sin embargo, su fracaso no significa que la hipótesis deba ser eliminada. Entregan un criterio de suficiencia pero no de necesidad para la aceptación de la hipótesis.

El cruce entre los tipos de incidencia y el tipo de pruebas para determinar necesidad o suficiencia se resume en la siguiente tabla:

Tabla 1. Tipos de evidencia y tipos de incidencia.

		Tipo de de evidencia	
		Hoop	Smoking gun
Tipo de incidencia	Incidencia directa en la toma de decisión	X	Nombramiento de un experto en un puesto de toma de decisión
	Incidencia directa en quien toma la decisión	Vinculación probada entre los expertos y los tomadores de decisión	Reconocimiento explícito y probado de la incidencia por parte del experto
	Incidencia en el proceso de toma de decisión	Participación en las instancias existentes de debate y consulta	Asesoría consultiva a instancias de la presidencia o la cancillería o la elaboración de estudios a pedido
	Incidencia en el debate público	Publicación de estudios, columnas y entrevistas	Activa participación pública en instancias de alcance masivo
	Sin incidencia	Vacío de actividad pública durante el período investigado	Imposibilidad física de dar opinión por parte de los expertos

Fuente: Elaboración propia.

² Por razones de espacio no se incluyen las hipótesis alternativas en el presente manuscrito.

3. Chile y la Alianza del Pacífico: actores y procesos.

El primer antecedente de la Alianza del Pacífico puede ubicarse a mediados del año 2006, cuando el presidente peruano Alan García dio a conocer una propuesta a la entonces mandataria chilena, Michelle Bachelet, con el fin de crear un área de integración comercial inicialmente entre Perú, Chile y Colombia. Sin embargo, la iniciativa no prosperó tras la decisión de enfriar las relaciones bilaterales luego de la presentación por parte de Perú de una demanda marítima contra Chile en la Corte Internacional de Justicia de La Haya. El segundo antecedente, que da inicio a la propuesta que derivó en la Alianza del Pacífico, se remonta a octubre de 2010, cuando Alan García envió una misiva al entonces presidente Sebastián Piñera. En la carta, le planteó por la posibilidad de profundizar el proceso de integración entre aquellos países que comparten una política de apertura comercial: Chile, Perú, Colombia y Panamá. Desde su origen, Chile participó activamente de este organismo subregional. El entonces presidente Sebastián Piñera señaló en 2012 al diario colombiano *El Tiempo* que los países miembros de la Alianza del Pacífico tienen una visión compartida del desarrollo económico -basada en una economía social de mercado-, del emprendimiento, la innovación, la iniciativa privada y la integración con el mundo (*El Tiempo*, 16/06/2012).

La Constitución Política de Chile establece que la conducción de la política exterior constituye una atribución especial del Presidente de la República. Por este motivo, el Presidente es quien negocia, concluye, firma y ratifica los tratados que estime convenientes para los intereses del país (Artículo 32, N^o 15). Como afirma Oyarzún, la política exterior de Chile se ubica en un contexto dado por el sistema de gobierno presidencialista, lo cual significa que en la práctica, gran parte de las decisiones políticas son tomadas por el Poder Ejecutivo (2013). Por su parte Wilhelmy señala: “La capacidad de orientación de la política exterior que posee el presidente es potencialmente muy alta bajo cualquier gobierno y tipo de régimen; sin embargo, hay diferencias que dependen de la concepción del rol presidencial de cada mandatario, de las circunstancias políticas del ejercicio del poder, y del contexto institucional democrático o autoritario” (Wilhelmy 1990:153).

Dentro del Ejecutivo la formulación e implementación de la política exterior queda en manos del Ministerio de Relaciones Exteriores, a partir de la definición de principios, intereses y prioridades. En especial, y dado el carácter fuertemente comercial que ha tenido la política exterior de Chile en las últimas décadas, un organismo dentro de la Cancillería se ha vuelto clave: la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON). El período aquí abordado comprende a los siguientes tomadores de decisión:

Tabla 2. Tomadores de decisión.

Cargo	Nombre	Duración
Presidente	Sebastián Piñera	Todo el período
Canciller	Alfredo Moreno	Todo el período
DIRECON	Jorge Bunster	Marzo 2010 - Abril 2012
	Álvaro Jana	Junio 2012 - Marzo 2014
ProChile	Felix de Vicente	Marzo 2010 - Mayo 2013
	Carlos Honorato	Mayo 2013 - Marzo 2014

3.1 Comunidad epistémica de regionalismo abierto.

Considerando el período de recuperación democrática iniciado en 1990, suele afirmarse la existencia de un consenso respecto de la política exterior de Chile, asociado a la apertura comercial y un énfasis en los ámbitos multilaterales y bilaterales (Morandé & Durán 1993; Aranda & Riquelme 2011; Oyarzún 2013).

Este consenso, asociado a la apertura comercial, un énfasis en los ámbitos multilaterales y bilaterales, y al regionalismo abierto en el plano regional, se vio reflejado también en el ámbito de los expertos. Como afirman Wilhelmy y Durán "varias instituciones académicas y centros de estudio jugaron un rol relevante en la constitución de grupos de trabajo que aportarían antecedentes analíticos y prácticos para la confección de la política exterior de los gobiernos de la transición" (2003:256).

En el caso aquí estudiado, se observa la existencia de una comunidad epistémica asociada a los principios del regionalismo abierto. Esta es una comunidad epistémica que enlaza a expertos provenientes de diversas instituciones y disciplinas, resultando de suma complejidad una delimitación exhaustiva de sus miembros y límites. Se la considera como una red porosa, de límites difusos, pero asociada a determinadas características que le son propias.

a) Creencias normativas y principios. Las principales creencias normativas y principios de esta comunidad epistémica se asocian a la idea de una inserción internacional del país a través del fomento de la apertura comercial y a la liberalización de los mercados. Respecto de la política exterior para la región, las creencias y principios son propios del regionalismo abierto. De acuerdo a van Klaveren, las ideas acerca del regionalismo abierto se expresan en Chile de tres maneras fundamentales: Primero, las distintas opciones de inserción regional no son apreciadas como mutuamente excluyentes, sino que tienden a

complementarse. Así, la inserción internacional múltiple del país implica que no existe una incompatibilidad entre las vinculaciones con América Latina, la Unión Europea y el Asia. Segundo, los acuerdos están abiertos a la incorporación de nuevos miembros. Y tercero, la profundización de los esquemas regionales pretende hacerse compatible con la liberalización del comercio global, evitando, por lo tanto, el surgimiento de nuevas barreras en torno a los bienes y servicios que provienen desde fuera de la región (van Klaveren 1998:126).

b) Creencias causales comunes. En términos generales, la comunidad epistémica asocia la apertura comercial y la liberalización de los mercados como vía hacia el crecimiento y el desarrollo. De este modo, la necesidad de una economía abierta e inserta en el mundo se relaciona con la posibilidad de un aumento en los flujos con el exterior, expresándose ello en los Tratados de Libre Comercio o la facilitación de la Inversión Extranjera Directa. Asimismo, se considera que toda opción de regionalismo que resulte excluyente y que genere nuevas barreras es un obstáculo para el desarrollo del país. Por otra parte, se asocia el regionalismo abierto con una concepción pragmática de la política exterior, que focaliza en las oportunidades comerciales que brinda la globalización.

c) Nociones compartidas de validez. La definición intersubjetiva del conocimiento válido para esta comunidad epistémica se encuentra fuertemente asociada a la valoración de los métodos de la disciplina económica. Los miembros de la comunidad epistémica provienen de diversas disciplinas, como la historia, el derecho, la ciencia política, entre otras. Sin embargo, estos no son considerados como conocimientos "técnicos" por los tomadores de decisión, lo que lleva a un predominio de los métodos de validación asociados a la economía.

d) Empresa política común compartida. Debido al alto consenso existente entre 1990 y 2010, es posible asociar la empresa política compartida por esta comunidad epistémica a la continuidad de la política exterior existente. Así, se puede definir en los siguientes puntos incluidos en los Intereses de Política Exterior de Chile³: (a) Promover los intereses económicos de Chile y la asociación comercial con otros países; (b) Contribuir al fortalecimiento de la integración regional⁴; (c) Contribuir al fortalecimiento del

³ Documento: Intereses de Política Exterior de Chile. Revisado en www.minrel.gob.cl el día 12 de julio de 2017.

⁴ Respecto de la región, en el documento señalado se destaca: "En términos de énfasis, la atención se concentra en el desarrollo de la infraestructura regional, el fortalecimiento de la conectividad, la coordinación de políticas sociales, la reducción de la pobreza, la integración energética, el diálogo político y el libre comercio, objetivos que dan un sentido real a la idea de integración".

multilateralismo, haciendo hincapié en que “el desarrollo nacional depende de la calidad y nivel de su inserción económica internacional”.

3.2 Otros actores: asociaciones empresariales.

La A.P. es una iniciativa que fue observada positivamente por el mundo empresarial y no han faltado ocasiones para que representantes de las organizaciones empresariales celebraran la iniciativa y comprometieran su apoyo. Así es que en 2012 se estableció el Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico (CEAP), conformándose como el órgano oficial que vinculaba este ámbito con los gobiernos de los países miembro. La decisión de la creación del CEAP fue tomada por los cancilleres de los países miembro. Fue una decisión política, que delegó su implementación en ProChile. Los primeros pasos del CEAP se vieron facilitados por la vinculación existente entre el entonces director de ProChile, Felix De Vicente y el mundo empresarial. Dada esa vinculación, se facilitó la convocatoria y participación de empresarios de alto nivel en Chile, quienes participaron muy activamente en todo el proceso del CEAP. A ello se sumó que el carácter eminentemente económico-comercial llamó la atención de los empresarios, que luego se vieron interesados en lo concreto de la iniciativa, ubicándose como "usuarios" de la misma.

4. Incidencia de la comunidad epistémica.

Para evaluar la incidencia de la comunidad epistémica del regionalismo abierto en el marco de la participación de Chile en la Alianza del Pacífico, se realizó una división temporal en 4 etapas: (1) Inicio (2011): Formalización y realización de las primeras reuniones; (2) Desarrollo (2012): Aprobación del Acuerdo Marco de la AP; (3) Salto (2013): Aprobación del Acuerdo Marco en el Congreso de Chile; (4) Defensa (2014): Últimos meses del gobierno Piñera. De este modo, se analizaron cada uno de los factores identificados en la sección teórica, evaluándolos en tanto condiciones necesarias o suficientes para la persuasión de la comunidad epistémica: (a) Cohesión y nivel de profesionalidad, (b) Incertidumbre, (c) Relación con el gobierno, (d) Construcción de coaliciones con otros actores.

a. Cohesión y nivel de profesionalidad.

De acuerdo a la literatura sobre política exterior en Chile, entre 1990 y 2010 se supone la existencia de un consenso entre los expertos. Sin embargo, de acuerdo a los propios actores y a la diferencia de posturas existentes respecto de la Alianza del Pacífico, puede afirmarse la existencia de un relativo quiebre en el consenso sobre la política exterior a partir del

surgimiento de este organismo. A través de las entrevistas, lograron identificarse dos grupos al interior de la comunidad y un tercero por fuera de ella.

En primer lugar se ubican aquellos expertos que mantuvieron una visión positiva de la Alianza del Pacífico. Esta misma visión fue además sostenida por los Grupos Empresariales, ligados en su participación con el Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico. En el caso de Chile, estos estuvieron principalmente representados por la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC) y la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA).

En segundo lugar se ubican aquellos expertos que, pese a su apoyo al regionalismo abierto, mantuvieron dudas sobre la participación que Chile tuvo en la AP. La crítica de este subgrupo se basa en la consideración de que la AP no se enmarca en ese esquema regional de apertura, principalmente debido al carácter excluyente que impone la afinidad por un mismo modelo de desarrollo. Asimismo, se sugieren dudas respecto del carácter ideológico de la iniciativa, siendo críticos respecto de la contraposición discursiva generada entre el Eje Pacífico y el Eje Atlántico. Por último, se mostraron reticentes frente a lo activo de la participación de Chile en la AP debido al impacto que ello podría tener en las relaciones con Brasil, considerado como el líder regional y ajeno a esta iniciativa. Sin embargo, las críticas no se dirigieron al aspecto comercial y económico de la iniciativa, valorado como una ampliación de la apertura comercial.

Ambas posturas pueden considerarse como parte de la comunidad epistémica ligada al regionalismo abierto. El límite analítico de la comunidad epistémica aquí abordada está dado por estas dos visiones que -aunque muestra un quiebre en su interior- mantienen grandes puntos en común respecto de los aspectos generales de la política exterior llevada adelante por Chile.

Una tercera postura, por fuera de los límites de la comunidad epistémica, cuestiona la participación de Chile en la AP. Se sostiene que tiene un carácter ideológico, ligado al enfoque neoliberal, al tiempo que se muestra reticente al impacto que podría tener en la relación con los países vecinos. Desde esta visión se afirma la necesidad de reenfocar la política exterior hacia aspectos más políticos y menos económico-comerciales.

De este modo, la principal condición planteada por Davis Cross (2012) no está presente en este caso, por lo que debieramos esperar dificultades para observar incidencia por parte de la comunidad epistémica.

b. Incertidumbre por parte de los tomadores de decisión.

La incertidumbre suele ser considerada también como una condición necesaria para la incidencia de las comunidades epistémicas. De acuerdo a ello, la posibilidad de incidencia

sería mayor en los primeros momentos de definición de la política, que se corresponde con las Etapas 1 y 2, disminuyendo en el tiempo. Sin embargo, en ninguna de estas dos etapas se observó incertidumbre por parte de los tomadores de decisión. Durante el primer período, las entrevistas con actores clave confirman que la iniciativa se centró en la figura del presidente Sebastián Piñera y del canciller Alfredo Moreno, respectivamente. Las conversaciones con Perú, Colombia y México que dieron inicio al Área de Integración Profunda que luego derivó en la Alianza del Pacífico, fueron realizadas a un nivel presidencial y sin consulta formal a otros actores. Para esta variable, el perfil de los actores y el tipo de conocimiento involucrados resulta clave. En ambos casos los tomadores de decisión cuentan con una formación económica (Piñera cuenta con un PhD en Economía por la Universidad de Harvard y Moreno tiene un MBA de la Universidad de Chicago), provienen del ámbito empresarial y tienen conocimiento sobre los temas que se abordan. En términos cognitivos, no requirieron de terceras partes que los ayuden a comprender los contenidos de la política a negociar. Por otra parte, su formación y relación con el mundo empresarial resultan convergentes con el tono de la Alianza del Pacífico, en el que predomina ese signo.

Si se considera además que la Cancillería -que entra en juego a partir del final del primer período, a través de la DIRECON y ProChile- es un órgano con experiencia en la negociación de Tratados de Libre Comercio, tampoco se observa incertidumbre por las características de la política a abordar ni por las características de la contraparte con quien negocia. En ambos casos, son viejos conocidos. Chile tenía Tratados de Libre Comercio con los otros tres países que conforman la Alianza del Pacífico, en los cuales se negociaron desgravámenes de características similares a las que se iniciaron en este proceso.

De este modo, la segunda condición necesaria tampoco está presente. No se observa incertidumbre, en parte explicado por el tipo de conocimiento que se trabaja y por el perfil de los tomadores de decisión.

c. Relación con el gobierno.

El acceso de la comunidad epistémica a los tomadores de decisión es una de las variables con mayor relevancia dentro de las aquí estudiadas. En caso de no existir ese acceso, las condiciones de posibilidad de incidencia por parte de la comunidad epistémica se ven fuertemente limitadas.

En la Etapa 1, durante los tres primeros meses, la participación se mantuvo delimitada al presidente Piñera y el canciller Moreno, sin incluir otros actores al momento de la toma de decisión política. A partir de enero de 2011 y hasta abril del mismo año se amplió levemente la participación, aunque sin modificar el estado público del proyecto. La decisión

de crear la AP y dotarla de contenido político estuvo en manos del presidente Piñera de manera casi exclusiva.

En los procesos de negociación del texto del Acuerdo Marco participó la DIRECON, a través de su director Jorge Bunster, y a través del Jefe del Departamento de Sud y Centroamérica, Pablo Urria. Se consultó formal e informalmente a funcionarios técnicos de los diferentes ministerios involucrados en los temas de la negociación para definir así los intereses de Chile. De acuerdo a los entrevistados, ello sucedió principalmente en dos áreas: legal (para abordar las regulaciones existentes y las que pudiesen modificarse) y económica (para abordar las proyecciones de las diferentes áreas en el caso de que se avanzara en la reducción de los aranceles). Sin embargo, no fueron incorporados formalmente expertos en el proceso de consulta o toma de decisiones, como así tampoco en el proceso de definición de la estrategia de Chile en las negociaciones.

Recién a partir de la firma de Acuerdo Marco, se inicia un aumento en la extensión del debate público sobre la Alianza del Pacífico, especialmente desde el año 2013, situación que permitió un aumento en el acceso al proceso de toma de decisiones como así también al debate público. La instancia consultiva que más destaca en el período es la invitación de expertos a exponer ante la Comisión de Relaciones Exteriores durante los meses previos a la aprobación del Acuerdo Marco en el Congreso. Sin embargo, no existieron instancias similares de tipo formal para la relación entre los expertos y la Cancillería o la Presidencia. La instalación (leve) de la Alianza del Pacífico en la agenda, a partir de la aprobación del Acuerdo Marco en el Congreso, permitió un nuevo aumento en la intensidad y extensión del debate público, como así también en la generación de instancias de interacción entre algunos de los tomadores de decisión y los expertos.

En las primeras etapas -consideradas por la literatura como clave para la anticipación y framing del debate- no hubo casi relación entre el gobierno y la comunidad epistémica. Dos elementos se destacan: (1) Recién en el debate del Acuerdo Marco en el Congreso hubo relación, pero solamente con los partidos con representación legislativa. Ello no se repitió con la Cancillería o Presidencia; y (2) Cuando hubo acceso de los expertos a los tomadores de decisión fue siempre de manera intermediada por las asociaciones empresariales.

De este modo, la relación entre el gobierno y la comunidad epistémica –tercera condición necesaria- fue relativamente baja, dificultando de gran manera su capacidad de incidencia en la toma de decisiones.

d. Construcción de coaliciones.

En el caso aquí estudiado la construcción de coaliciones refiere estrictamente a la interacción entre la comunidad epistémica y las asociaciones empresariales. Para realizar

este análisis, es necesario distinguir entre los distintos subgrupos observados en la comunidad epistémica a partir del quiebre en la cohesión interna surgido a partir de la Alianza del Pacífico. En el caso de los expertos de tinte más crítico respecto de la A.P. no se observó una relación o intento de construcción de coaliciones con las asociaciones empresariales. Por el contrario, la divergencia de posturas generó una relación más lejana.

Claramente el subgrupo que mayor relación tuvo con las asociaciones empresariales fue aquel más favorable a la AP, dada la postura convergente con los intereses y el punto de vista de estas asociaciones⁵. Ejemplo de ello es la Fundación Chilena del Pacífico. La relación resultaba mutuamente provechosa y fortaleció la incidencia de ambos grupos, aunque es necesario destacar que la iniciativa surgió siempre desde los empresarios. Casi la totalidad de los seminarios, así como los eventos, se realizaron a partir de la iniciativa de asociaciones empresariales, que invitaron a los expertos a exponer su punto de vista. Esta dinámica favoreció la incidencia de aquellas instituciones con mayor vinculación previa con el mundo empresarial, como la Fundación Chilena del Pacífico, de corte público-privado y ligada a este sector por múltiples canales. Mención aparte merece la relación entre el Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico y el BID, que tuvo una estrecha colaboración en los estudios y proyecciones que formaron parte de las negociaciones .

Por otra parte, aquellas instituciones ligadas al mundo político y con cercanía a sectores empresariales también tuvieron una interacción mayor con las asociaciones. Ejemplo de ello es la interacción de estas últimas con la Fundación Libertad y Desarrollo, ligada a la UDI, y CIEPLAN, ligada a partidos de la Concertación. En ambos casos hubo una mayor interacción entre ambas partes, hecho que puede explicarse a partir de las posturas compartidas.

La situación de aquellos expertos vinculados a instituciones puramente académicas como las universidades fue distinta. Usualmente estos tuvieron una postura con matices respecto de la Alianza del Pacífico, a diferencia de los actores antes mencionados. Estos expertos participaron en instancias de debate en las que no tuvieron tanta vinculación con los empresarios, limitándose a los ámbitos académicos.

⁵ De acuerdo a la literatura, aquellas comunidades epistémicas que en sus planteamientos tienen una coherencia respecto de la política existente, tienen mayores posibilidades de éxito en su incidencia. Ello se relacionaría con el bajo costo que tiene la implementación de políticas de continuidad respecto de aquellas posturas que representan un quiebre con la política existente. Sin embargo, la evidencia recolectada muestra que ello puede ser una condición necesaria pero no suficiente para el éxito en la incidencia por parte de la comunidad epistémica. Aquí se identificó la existencia de una vinculación entre un subgrupo de la comunidad epistémica y sectores empresariales. En ambos grupos se observa congruencia con la política llevada adelante por la Presidencia y la Cancillería. Sin embargo, las asociaciones empresariales tuvieron un acceso mucho mayor a la toma de decisiones que los expertos, los cuales fueron relegados a un rol estrictamente técnico.

5. Discusión de resultados.

En términos generales, no se observó incidencia integral en la toma de decisiones o incidencia directa o indirecta sobre los tomadores de decisión. Tampoco se observó la presencia de incidencia en el proceso de toma de decisiones que determinó la participación de Chile en la Alianza del Pacífico, aunque sí en períodos posteriores, como el proceso de negociaciones del Acuerdo Marco. Asimismo, se observó incidencia leve en el debate público que afectó a la toma de decisiones, aunque en menor grado que el otro gran actor no estatal aquí analizado, las asociaciones empresariales.

Dentro de los principales resultados de la investigación para el caso de Chile en la Alianza del Pacífico, se destacan los siguientes puntos:

En primer lugar, se debe destacar la relevancia que juega el diseño institucional de la formulación e implementación de la política exterior. En el caso de Chile, las instituciones concentran la toma de decisiones en pocos actores, focalizando la toma de decisiones políticas de este tipo en el presidente y el canciller, aunque con alguna consulta a carteras como Economía o Hacienda. Este factor condiciona en gran medida la agencia de los actores aquí analizados, dado que limita las posibilidades de incorporación y participación de actores no estatales. El entramado institucional opera como un factor externo que condiciona la capacidad de incidencia de la comunidad epistémica. Debiera considerarse entonces para futuros análisis el contexto en el que se desenvuelve la relación entre la comunidad y el gobierno, dado que permite identificar la amplitud de oportunidades para la incidencia.

En segundo lugar, no solo las variables contextuales explican la ausencia de incidencia. También la falta de cohesión interna en la comunidad debilitó las posibilidades de éxito en la incidencia sobre los tomadores de decisión, situación que no se observó en los sectores empresariales. Estos últimos contaron con una postura casi unánime respecto de la defensa de la participación de Chile en la Alianza del Pacífico, potenciando así la mayor incidencia que deriva de su poder relativo como usuarios del organismo subregional. En el caso de la comunidad epistémica, aquellos grupos con una postura más cercana y vinculación a estos sectores empresariales, pudieron potenciar relativamente su incidencia en comparación a los otros grupos. De este modo, el argumento de Davis Cross (2012) se vería reforzado.

En tercer lugar, se confirma que el tipo de conocimiento que dominan los expertos resulta relevante al momento de su incidencia. En el caso aquí analizado, tuvieron distintos tipos de incidencia aquellos expertos que manejaban distintos conocimientos. De este modo, aquellos expertos en política exterior tuvieron una participación principalmente en el debate público, mientras que aquellos expertos provenientes de la economía o el derecho tuvieron participación en la denominada fase tecnocrática del proceso, en especial durante las negociaciones. Ello sería congruente con la preeminencia de los aspectos comerciales que

tuvo la política exterior chilena durante las últimas dos décadas, pero especialmente durante el gobierno del presidente Sebastián Piñera. Ello se complementa con el perfil de conocimiento que manejan aquellos actores que toman decisiones: la Cancillería y los principales actores (Piñera y Moreno). Ello repercute de manera directa en la existencia o no de incertidumbre, como así también en la valoración del nivel de profesionalidad de la comunidad epistémica, dificultando su incidencia en este caso.

En cuarto lugar, la evidencia del caso confirma la relevancia de la construcción de coaliciones como factor favorable a la incidencia de la comunidad epistémica. En los casos en los que hubo una vinculación con los sectores empresariales (el caso del subgrupo dentro de la comunidad epistémica que defendía la participación de Chile en la Alianza del Pacífico), la incidencia se vio potenciada. Asimismo, se observó que la congruencia entre las posturas entre este subgrupo, los sectores empresariales y la política llevada adelante por el presidente y el canciller, llevó a potenciar su incidencia en comparación con los otros subgrupos. Sin embargo, es necesario destacar que la participación de estos expertos se vio en gran medida intermediada por la iniciativa de los sectores empresariales.

6. Conclusiones.

De este trabajo se concluye que las variables de la estructura de condiciones de persuasión resultan un buen predictor de la capacidad de incidencia de la comunidad epistémica para el caso chileno, que en este caso estuvo casi ausente. El conjunto de variables abordado por la bibliografía respondió al testeado empírico y permitió construir una explicación suficiente para el caso estudiado, habilitando futuros estudios de carácter comparado que incorporen en el análisis a los grupos de presión. Sintetizando en tres puntos:

Primero. Resulta de especial interés la incorporación de los factores mencionados por Davis Cross (2012). Pese a que resulta difícil de cuantificar el peso de cada uno de los factores analizados, el aspecto interno de la comunidad epistémica (nivel de cohesión) parece haber jugado un rol relevante en el caso chileno.

Segundo. El diseño institucional de la formulación e implementación de la política exterior condicionó la concentración de la toma de decisiones para la incorporación y participación de Chile en la Alianza del Pacífico. De este modo, las decisiones sobre la estrategia política a seguir, fueron estrictamente tomadas por el presidente y el canciller, con alguna participación por parte del director de la DIRECON, Álvaro Jana. Todo ello afectó en gran medida el acceso de los expertos al proceso de toma de decisiones. Ello se vio reforzado por el perfil de los tomadores de decisión, quienes tenían dominio de los temas de la agenda.

Tercero. Parece difícil analizar la incidencia de las comunidades epistémicas sin considerar a los otros actores que están en juego. En el caso chileno la construcción de coaliciones con asociaciones empresariales resultó clave para que al menos un subsector de la comunidad epistémica tuviera llegada intermediada a los tomadores de decisión. Ello estuvo acotado a un subgrupo específico, lo cual refuerza el contraste con los otros grupos que no tuvieron ese vínculo.

Ciertamente, las comunidades epistémicas no siempre inciden. En el caso de la participación de Chile en la Alianza del Pacífico, la ausencia de un conjunto de factores explicó su falta baja (o nula) incidencia: el entramado institucional, el bajo nivel de cohesión, la inexistencia de incertidumbre, la limitada construcción de coaliciones con otros actores. La visión optimista presentada por Davis Cross respecto de la capacidad de persuasión e incidencia de las comunidades epistémicas parece al menos cuestionable en este caso.

Varias líneas de investigación quedan pendientes tras esta evaluación: (1) Resulta necesario un análisis comparado con otras experiencias de política exterior dentro de Chile, como así también un análisis comparado con otros países, para contrastar con mayor detalle el condicionamiento generado por el diseño institucional; (2) También se presentó la necesidad de profundizar más en el análisis de los grupos de presión aquí considerados: las asociaciones empresariales; (3) Por último, resulta difícil delimitar la incidencia que puede tener una idea para la acción, dado que la misma no solo tiene efecto inmediato, sino que puede incidir a largo plazo. De este modo, se observa como necesario un análisis en el tiempo de las ideas del regionalismo abierto en los tomadores de decisión aquí considerados, considerando al menos el periodo que se abre con el regreso a la democracia.

Referencias bibliográficas

- Adler, Emanuel. 1992. "The emergence of cooperation: national epistemic communities and the international evolution of the idea of nuclear arms control." *International Organization* 46 (01):101-45.
- Adler, Emanuel, and Peter Haas. 1992. "Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the creation of a Reflective research program." *International Organization* 46 (1):367-90.
- Alamos Varas, Pilar. 1999. "Algunas fuentes históricas de la política exterior de Chile." *Revista de Estudios Internacionales* 32 (126).
- Aranda, Gilberto, and Jorge Riquelme. 2011. "La política exterior de Chile desde 1990. Inserción internacional y prioridad regional." *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo* 6 (11).
- Davis Cross, Mai'A K. . 2012. "Rethinking epistemic communities twenty years later." *Review of International Studies* 39 (1):137-60.
- Dobusch, Leonhard, and Sigrid Quack. 2008. "Epistemic Communities and Social Movements: Transnational Dynamics in the Case of Creative Commons." In *MPIfG Discussion Paper 08/8*, ed. M. P. Institute. Cologne.
- Drake, William J., and Kalypso Nicolaidis. 1992. "Ideas, interests and institutionalization." *International Organization* 46 (1):37-100.
- Haas, Peter. 2004. "When does power listen to truth? A constructivist approach to the policy process." *Journal of European Public Policy* 11 (4):569-92.
- Haas, Peter M. 2009. "Introduction: epistemic communities and international policy coordination." *International Organization* 46 (1):1-35.
- Hall, Peter A. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain." *Comparative Politics* 25 (3):275-96.
- Jordan, Andrew, and John Greenaway. 1998. "Shifting Agendas, Changing Regulatory Structures And The 'New' Politics Of Environmental Pollution: British Coastal Water Policy, 1955–1995." *Public Administration* 76 (4):669-94.
- Krebs, Ronald R. . 2001. "The Limits of Alliance: Conflict, Cooperation, and Collective Identity." In *The Real and the Ideal*, ed. A. Lake and D. Ochmanek. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield.
- Malamud, Andrés, and Gian Luca Gardini. 2012. "Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons." *The International Spectator* 47 (1):116-33.
- Morandé, José, and Roberto Durán. 1993. "Percepciones en la política exterior chilena: un estudio sobre líderes de opinión pública." *Estudios Internacionales* 26 (104).
- Nolte, Detlef, and Leslie Wehner. 2013. "The Pacific Alliance Casts Its Cloud over Latin America." *GIGA Focus International Edition* English 8/2013.

- Oyarzún, Lorena. 2013. "When Trade Policy is Not Enough: Opportunities and Challenges for Chile's International Insertion." *Journal of Iberian and Latin American Research* 19 (2):268-85.
- Oyarzún, Lorena, and Federico Rojas de Galarreta. 2013. "La Alianza del Pacífico en América Latina ¿Contrapeso regional?" *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo* 8 (16).
- Peterson, John. 1995. "Decision-making in the European Union: Towards a framework for analysis." *Journal of European Public Policy* 2 (1):69-93.
- Peterson, John, and Elizabeth Bomberg. 1999. *Decision-Making in the European Union*: Palgrave.
- Raustiala, Kal. 1997. "Domestic institutions and international regulatory cooperation: comparative responses to the convention on biological diversity." *World Politics* 49 (4):482-509.
- Sabatier, Paul A. 1998. "The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe." *Journal of European Public Policy* 5 (1):98-130.
- van Klaveren, Alberto. 1998. "Inserción internacional de Chile." In *Chile en los noventa*, ed. C. Tolosa and E. Lahera. Santiago de Chile: Presidencia de la República.
- Wilhelmy, Manfred. 1990. "Las decisiones de política exterior en Chile." In *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, ed. R. Russell. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Wilhelmy, Manfred, and Roberto Durán. 2003. "Los principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973 y el 2000." *Revista de Ciencia Política* 23 (2):273-86.