

# Comunidades epistémicas en Política Exterior: el caso de Chile en la Alianza del Pacífico\*

Epistemic communities in Foreign Policy:  
the case of Chile in the Pacific Alliance

Federico Rojas-de-Gallarreta\*\*

## RESUMEN

Algunas comunidades epistémicas logran influir en las políticas y otras no. Este artículo indaga en los factores que condicionan o permiten esta influencia, enfocándose en el área de política exterior. Para ello, examina a través de process tracing la decisión de Chile de ingresar como miembro pleno en la Alianza del Pacífico, explicando por qué en este caso la comunidad epistémica de política exterior tuvo una limitada influencia.

**Palabras clave:** Comunidades epistémicas – Política exterior – Chile – Alianza del Pacífico – Regionalismo.

## ABSTRACT

Some epistemic communities succeed in influencing policy and others do not. This article examines the factors that condition or enable this influence, focusing on the area of foreign policy. To

---

\* Este artículo se deriva de la tesis del autor para optar al grado de Magíster en Ciencia Política por la Universidad de Chile, titulada “Ideas y Política Exterior. El rol de las comunidades epistémicas en la participación de Chile en la Alianza del Pacífico”.

Este trabajo fue realizado gracias al financiamiento del proyecto FONDECYT Postdoctorado N° 3220558 de la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo de Chile.

\*\* Investigador postdoctoral, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Doctor en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile. federicorg@ug.uchile.cl - ORCID 0000-0002-0274-1457. Recibido: 19 de septiembre de 2022. Aceptado: 6 de diciembre de 2022.

do so, it examines through process tracing Chile's decision to become a full member of the Pacific Alliance, explaining why in this case the foreign policy epistemic community had a limited influence.

**Keywords:** Epistemic communities – Foreign policy – Chile – Pacific Alliance – Regionalism.

## INTRODUCCIÓN

La perspectiva constructivista sostiene que los factores ideacionales tienen un rol central en las relaciones internacionales (Checkel, 1998; Finnemore & Sikkink, 2001; Wendt, 1999). Sin embargo, analizar el efecto de las ideas en política plantea un desafío empírico, ya que es complejo establecer el mecanismo por el cual estas tienen efecto sobre eventos y decisiones. En respuesta a este desafío, Adler & Haas plantearon el concepto de comunidades epistémicas como parte de una agenda de investigación que permitiera estudiar de modo empírico el papel de las ideas en las relaciones internacionales (1992).

Las comunidades epistémicas, entendidas como redes de expertos basados en el conocimiento, son consideradas como uno de los mecanismos por los cuales se vehiculizan las ideas hacia los tomadores de decisión (Adler & Haas, 1992). Estas redes basan su influencia en la autoridad que poseen en un área del conocimiento determinada y la demanda de conocimiento por parte de los tomadores de decisión (Löblová, 2018b). Así, ayudan a los Estados a identificar sus intereses, plantean esquemas de entendimiento y proponen políticas específicas (Haas, 1992, p. 2).

El estudio de las comunidades epistémicas se centró principalmente en áreas como proliferación nuclear (Adler, 1992; Kutchesfahani, 2010; Lee, 2021), asuntos

medioambientales (Gough & Shackley, 2001; Haas, 2015; Toke, 1999), defensa (Cross, 2015; Howorth, 2004; Libel, 2016) o salud (Löblová, 2018a; Rusu & Löblová, 2019), todas de alto contenido científico o técnico. Sin embargo, también esta agenda fue criticada por su sesgo de selección, dado que se enfocó en casos exitosos (Dunlop, 2009; Löblová, 2018b), que la llevaron a sobreestimar su influencia. ¿Por qué algunas comunidades epistémicas influyen y otras no? Estas preguntas complejizaron el estudio de estas redes de expertos y contribuyeron a evaluar empíricamente su capacidad de influencia (Davis Cross, 2012; Löblová, 2018b).

Este artículo pretende hacer viajar el concepto de comunidades epistémicas a un 'caso difícil'; un área de política que no se caracteriza por un conocimiento científico o técnico: la política exterior. ¿Influyen también las comunidades epistémicas en un área de estas características? ¿Qué factores condicionan su influencia? Para responder a estas preguntas realicé un *process tracing* de la incorporación de Chile como miembro pleno en la Alianza del Pacífico (AP), una decisión que significó un quiebre en su tradición de política exterior para la región. Así, mi trabajo no pretende testear todas las explicaciones posibles para Y, sino que se limita al tipo de estudios de caso que intentan testear el efecto de X sobre Y (Levy, 2008). Aquí evalué el

conjunto de factores identificados por la literatura como condicionantes de la influencia de las comunidades epistémicas, permitiéndome retroalimentar y refinar la teoría existente.

La proliferación nuclear, los asuntos medioambientales, la defensa o la salud son cuatro áreas de política que se caracterizan por tener primacía de conocimiento técnico o científico, lo que suele dotar a los expertos de mayor autoridad a la hora de influir, al tiempo que aumenta la demanda de conocimiento por parte de los tomadores de decisión (Haas, 2021). Sin embargo, este no es el caso de la política exterior, cuyo conocimiento interdisciplinario tiene aspectos técnicos, pero también políticos. A su vez, la política exterior se ha caracterizado por ser un área de política cuya formulación y toma de decisiones suele estar fuertemente concentrada en pocos actores. Por estos dos motivos, argumento en este artículo que la influencia directa de las comunidades epistémicas en política exterior es menor que en áreas en las que predomina un conocimiento técnico o científico. Si bien la política exterior se ha ido abriendo y generando instancias de consulta

que incluyen actores no-estatales como expertos u organizaciones de la sociedad civil, todavía se mantiene mayoritariamente impermeable a la influencia de estos a la hora de la toma de decisiones.

La estructura del artículo es la siguiente. Primero realizo una revisión de la literatura sobre comunidades epistémicas, definiendo los conceptos clave e identificando las condiciones necesarias y/o suficientes para la influencia. Allí también presento los aspectos metodológicos centrales del *process tracing* y las fuentes de recolección de datos. Segundo, presento en profundidad el caso de la incorporación de Chile en la Alianza del Pacífico, identificando a los principales actores y las reglas institucionales que los condicionan. Tercero, analizo la influencia que tuvo la comunidad epistémica de política exterior en la decisión de Chile de incorporarse como miembro pleno y participar activamente en la Alianza del Pacífico. Por último, en la cuarta parte del artículo discuto los resultados del análisis y sus implicancias para la literatura sobre comunidades epistémicas.

## I. LAS COMUNIDADES EPISTÉMICAS Y SU INFLUENCIA

Para el constructivismo los factores ideacionales ocupan un lugar central en la explicación de las relaciones internacionales, dado que tienen un efecto constitutivo sobre las identidades e

intereses de los actores (Checkel, 1998; Finnemore & Sikkink, 2001; Hopf, 1998; Hurd, 2009; Onuf, 2013; Wendt, 1999). Pese a que existe literatura que aborda la relevancia de las ideas y normas, aún

resulta desafiante y complejo testear empíricamente cómo las ideas afectan el comportamiento de los actores en política internacional (Adler, 2013; Katzenstein, 2005; Kratochwil, 2017).

Adler y Haas (1992) desarrollaron el concepto de comunidades epistémicas, con el objeto de elaborar una agenda de investigación capaz de estudiar de modo empírico el papel de las ideas. De acuerdo a Haas, las comunidades epistémicas se definen como 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” (Haas, 1992, p.3). Estas comunidades usualmente cuentan con legitimidad o autoridad en cierta materia, con base en su conocimiento (científico o no). Por la posición de autoridad que ocupan, tienen capacidad para influir en la toma de decisiones.

Estas redes de expertos basados en el conocimiento se caracterizan por tener cuatro atributos en común: (a) un conjunto de creencias normativas y principios, que proveen una racionalidad basada en valores; (b) creencias causales comunes, que constituyen la base de las relaciones entre las políticas y los resultados esperados; (c) nociones compartidas de validez, es decir, criterios definidos internamente para la validación de los conocimientos; y (d) una empresa política común (Adler & Haas, 1992).

La influencia de estas comunidades puede ocurrir en cuatro diferentes etapas del proceso de evolución de las políticas: innovación, difusión, selección o persistencia (1992). La influencia en la etapa de innovación considera el accionar de las comunidades epistémicas en la delimitación del alcance de la discusión, la definición de los intereses del Estado o la elección de las normas o instituciones apropiadas para abordar los problemas (Adler & Haas, 1992, p. 154). La influencia en la etapa de difusión contempla el rol que tienen en la comunicación y socialización de las nuevas ideas o propuestas de innovación en la política. Por su parte, la influencia de las comunidades epistémicas sobre la selección de las políticas suele ser menor, y está condicionado por el nivel de incertidumbre respecto del tema en cuestión. Por último, la influencia en la persistencia de una política ya adoptada es siempre menor y suele depender del grado de consenso entre los miembros de la comunidad (Adler & Haas, 1992, p. 154).

### *1.1.- ¿Bajo qué condiciones influyen las comunidades epistémicas?*

Los primeros estudios sobre comunidades epistémicas se centraron en casos exitosos, que sirvieron para reforzar la idea de que eran un actor relevante en la formulación e implementación de políticas. Sin embargo, su influencia es contingente (Adler, 1992). Factores endógenos (internos a la comunidad

epistémica), exógenos (externos a la comunidad epistémica) y relacionales (referidos a su interacción con otros actores) explican por qué algunas comunidades epistémicas son exitosas y otras fracasan en su intento de influencia.

Las condiciones que permiten o impiden la influencia de las comunidades epistémicas fueron clasificadas por Cross (2012). La autora se enfoca en la cohesión y el profesionalismo de la comunidad epistémica como principales factores endógenos y el tipo de conocimiento y la incertidumbre como principales factores exógenos que explican la influencia de una comunidad epistémica. La influencia está condicionada por el nivel de cohesión interna que tenga la comunidad y el nivel de profesionalidad con el que se desempeñe, ambos como factores endógenos que condicionan su autoridad. A ello se suma que una mayor naturaleza técnica del conocimiento facilita la posibilidad de influir, dado que suele estar asociada a una mayor legitimidad por parte de estas redes de expertos. Por último, son factores claves la existencia de incertidumbre por parte de los tomadores de decisión -entendiendo que sin ello no hay demanda de conocimiento- (Haas, 1990; Radaelli, 2017) y la existencia de una relación entre estos últimos y la comunidad epistémica (Cross, 2012, pp. 147-148).

A partir de una revisión de la literatura, es posible agregar tres factores: el acceso oportuno, la capacidad de

construcción de coaliciones y la congruencia con la política existente. El acceso oportuno se compone de dos elementos: primero, la capacidad de acceso real a los tomadores de decisión (Drake & Nicolaidis, 1992; Haas, 1992), segundo, el timing de la influencia, entendiendo que la etapa de framing y formulación es la más fértil para la influencia (Peterson & Bomberg, 1999; Raustiala, 1997); la capacidad de construcción de coaliciones depende de la vinculación que tenga la comunidad epistémica y su capacidad de articulación (Jenkins-Smith & Sabatier, 1999; Peterson, 1995); por último, la congruencia con la política existente supone que en momentos de incertidumbre, los tomadores de decisión buscan prioritariamente soluciones de política que no impliquen una disrupción respecto de sus decisiones anteriores (Jordan & Greenaway, 1998)<sup>1</sup>.

La Tabla 1 presenta una sistematización de los factores que condicionan la

1 Más recientemente la literatura se orientó hacia el estudio del fracaso de ciertas comunidades epistémicas, centrándose en el mecanismo causal de la influencia política, (Löblová, 2018a, 2018b; Rusu & Löblová, 2019). En su propuesta, Löblová (2018a) distingue entre las condiciones de la influencia (cuándo influyen), los atributos de los grupos (qué necesitan ser para influir) y el mecanismo (cómo influyen). Así, identifica un mecanismo en cuatro partes: (1) emergencia de la comunidad, (2) búsqueda activa de influencia, (3) penetración de las estructuras de toma de decisión o influencia desde el exterior de las mismas, y (4) adaptación de las preferencias de los tomadores de decisión (influencia efectiva) (Löblová, 2018b, p. 164).

influencia de las comunidades epistémicas sobre la política exterior

**Tabla 1. Factores condicionantes de influencia política de las comunidades epistémicas**

<b>Factores</b>	<b>Tipo</b>
Cohesión Profesionalismo Tipo de conocimiento	Endógenos
Incertidumbre Permeabilidad de las estructuras institucionales de toma de decisión	Exógenos
Construcción de coaliciones Congruencia con la política existente	Relacionales

Fuente: Elaboración propia.

### 1.2.- ¿Cómo evaluar la influencia de una comunidad epistémica?

La medición de la influencia política presenta un desafío: existen múltiples acepciones del término y resulta complejo aislar el efecto respecto de otros factores del entorno (Cross, 2012; Löblová, 2018b). Las comunidades epistémicas pueden influir de distintas maneras en su accionar. Para evitar confusiones, aquí clasifico la influencia en base a una tipología decreciente con cuatro categorías. En base a esta tipología es posible ‘aterrizar’ el concepto de influencia de las comunidades

epistémicas, asociándolo a implicaciones observables.

**(1) Ocupación del cargo de toma de decisión.** Se trata de aquellos casos en los que un experto ocupa el lugar de la toma de decisión. Cuando esto sucede no existe intermediación alguna entre experto y tomador de decisión, ya que son la misma persona.

**(2) Influencia directa en quien toma la decisión.** Se trata de aquellos casos en los que hay expertos

que asesoran de manera directa a quienes toman decisiones. Cuando esto sucede hay una vinculación directa, pero ello no implica que los tomadores de decisión adapten sus preferencias a las recomendaciones de los expertos.

**(3) Influencia indirecta en el proceso de toma de decisión.** Se trata de aquellos casos en los que hay expertos que influyen en el proceso de toma de decisiones, pero sin relación directa con los tomadores de decisión.

**(4) Influencia en el debate público.** Se trata de aquellos casos en los que los expertos tienen una influencia más genérica en el debate público, a través de estudios, declaraciones y publicaciones, afectando indirectamente el proceso de toma de decisión).

### 1.3.- Aspectos metodológicos e hipótesis

Este artículo indaga en los factores que condicionan la influencia de las comunidades epistémicas en política exterior. Para eso, realicé un *process tracing* de la incorporación de Chile como miembro pleno en la Alianza del Pacífico durante el primer gobierno del Presidente Sebastián Piñera. Mi hipótesis es que existió alguno de los cuatro tipos de influencia descritos en

el punto anterior, pero que no están presentes todas las condiciones necesarias para que exista influencia directa. Lo que pretendo evaluar a través del estudio de caso es qué tipos de influencia hubo, identificando cuáles fueron los factores endógenos, exógenos o relacionales que la condicionaron.

En términos generales, el *process tracing* intenta identificar el proceso causal entre una variable independiente -la comunidad epistémica de política exterior- y el resultado de una variable dependiente - decisión de Chile de ingresar en la AP y participar activamente- (George & Bennett, 2005). Para ello abarca la examinación de piezas ‘diagnósticas’ de evidencia en el marco de un caso, que contribuyen a apoyar o derribar explicaciones alternativas (Beach & Pedersen, 2019; Bennett & Checkel, 2014; Collier, 2011).

Existen tres variantes de *process tracing*: *theory-testing*, *theory-building* y *explaining-outcome* (Beach & Pedersen, 2019). Las dos primeras se centran en la teoría (testear hipótesis derivadas de la teoría y generar nuevas hipótesis) y la última en la explicación de resultados o casos específicos. Este artículo se enmarca dentro de las dos primeras variantes, sin pretender explicar de manera integral la decisión de Chile



de incorporarse a la AP, lo cual excede al presente trabajo<sup>2</sup>.

La evidencia recolectada es de carácter cualitativo, principalmente análisis de prensa y documental, sumado a entrevistas semiestructuradas a un conjunto de actores clave. Consulté prensa escrita nacional e internacional para el período 2009-2013 en relación a la Alianza del Pacífico y sus antecedentes. A ello se agregó el análisis de actas y documentos oficiales solicitados por Ley de Transparencia al Ministerio de Relaciones Exteriores y también las actas de Comisiones y Pleno del Congreso. Las entrevistas fueron realizadas a funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, académicos y expertos en política exteriores, como así también a representantes de gremios empresariales. Se presentan de manera anónima en el anexo.

El *process tracing* requiere establecer el valor probativo de la evidencia. En otras palabras, sistematizar qué tipo de evidencia es necesaria y/o suficiente para aceptar o descartar la hipótesis sobre la influencia de la comunidad epistémica (Beach & Pedersen, 2019). Así, las piezas de evidencia se clasifican de la siguiente manera:

\* **Hoop.** Tiene la capacidad de eliminar hipótesis alternativas, pero no

provee evidencia directa en apoyo de una hipótesis que no ha sido eliminada. Entrega un criterio de necesidad, pero no de suficiencia.

\* **Smoking gun.** Este tipo de evidencia provee un fuerte apoyo a una hipótesis dada. Sin embargo, su fracaso no significa que la hipótesis deba ser eliminada. Entrega un criterio de suficiencia, pero no de necesidad.

\* **Straw in the wind.** Esta evidencia provee información útil en favor o en contra de cierta hipótesis, pero no resulta decisiva en sí misma. No entregan criterios de necesidad o suficiencia.

\* **Doubly decisive.** Este tipo de evidencia confirma una hipótesis al tiempo que elimina otras hipótesis alternativas. Una sola pieza de evidencia que haya superado este tipo de prueba puede entregar un criterio de necesidad y suficiencia.

Para analizar el caso de la incorporación de Chile en la Alianza del Pacífico, estos cuatro tipos de evidencia se asocian a la tipología de influencia aquí desarrollada, de acuerdo al siguiente esquema de implicaciones observables:

2 Vargas-Alzate (2022) es un buen ejemplo de aquellos trabajos que explican de manera integral la decisión de incorporarse en la Alianza del Pacífico.

Tabla 2. Implicaciones observables

		Tipo de evidencia			
		(1) Hoop	(2) Smoking gun	(3) Straw in the wind	(4) Doubly decisive
Tipo de influencia	(1) Ocupación del cargo de toma de decisión	X	Nombramiento de un experto en un puesto de toma de decisión	X	Nombramiento de un experto en un puesto de toma de decisión
	(2) Influencia directa en quien toma la decisión.	Vinculación probada entre los expertos y los tomadores de decisión	Reconocimiento explícito y probado de la influencia por parte del experto	Participación en las mismas instancias o ámbitos (posible vinculación)	Reconocimiento explícito y probado de la influencia por parte del tomador de decisión
	(3) Influencia indirecta 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	Desempeños consultivos similares en casos anteriores.	Reconocimiento explícito y probado de la influencia en el proceso de toma de decisiones por parte de los actores involucrados.
	(4) Influencia en el debate público.	Publicación de estudios, columnas y entrevistas	Activa participación pública en instancias de alcance masivo	Desempeños similares desde una posición de experto en casos anteriores	Citación o reconocimiento de la influencia en el debate por parte de otros expertos o tomadores de decisión

Fuente: Elaboración propia.

## 2. CHILE EN LA ALIANZA DEL PACÍFICO

Pese a que hay antecedentes, la propuesta de la Alianza del Pacífico se hizo pública a través de la Declaración presidencial de Lima en 2011. El año siguiente se suscribió el Acuerdo Marco, que fue aprobado por el Congreso chileno en 2013. Desde su origen, Chile participó activamente de esta organización regional, caracterizada por un énfasis en la apertura comercial y la inserción económica global con énfasis en la región de Asia Pacífico (Buelvas & Alegría, 2020; Gardini, 2018). Esto tenía una traducción muy concreta, todos los países parte tenían Acuerdos de Libre Comercio vigentes

entre sí, lo cual operaba como regla no escrita para el ingreso al organismo. La decisión de Chile de sumarse a la AP resultó novedosa, ya que por primera vez desde el regreso a la democracia Chile ingresó como miembro pleno a una organización regional con vocación de integración económica. Por este motivo, su incorporación generó debate. En esta sección detallo quiénes tomaron esta decisión, quiénes eran los otros actores no-estatales involucrados y bajo qué reglas operaron.

## 2.1 ¿Quiénes deciden? El entramado institucional de la política exterior en Chile

La Constitución Política de Chile establece que la conducción de la política exterior constituye una atribución especial del Presidente de la República (Jenne & Briones, 2018; Wilhelmy, 1990). Dentro del Ejecutivo la formulación e implementación de la política exterior queda en manos del Ministerio de Relaciones Exteriores. Dado el carácter fuertemente comercial que ha tenido la política exterior de Chile en las últimas décadas, se ha vuelto clave la actual Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales y entonces Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON), cuyo objetivo es *"asesorar al Ministerio en materias económicas internacionales y ejecutar la acción económica exterior"* (Ley Orgánica Constitucional, Art. 16<sup>o</sup>).

En el caso particular de la Alianza del Pacífico, se vieron especialmente involucradas la Dirección de Asuntos Económicos Bilaterales (más específicamente, el Departamento Sudamérica y Organismos Regionales de Integración) y la Dirección de Promoción de Exportaciones (ProChile). Sin embargo, a pesar de que varios actores en el Estado confluyen en la formulación de la política exterior del país *"es el Presidente el principal actor, por lo que el ministerio tiene una capacidad limitada para participar en la formulación de la política, lo*

*que ocurre también con los otros actores interesados"* (Valenzuela, 2019, p. 71).

¿Quiénes ocupaban estos cargos cuando Chile decide incorporarse a la Alianza del Pacífico? Sebastián Piñera, se desempeñó como Presidente entre 2010 y 2014. Tuvo una participación activa en la Alianza del Pacífico, utilizando el organismo como plataforma de política exterior regional e incluso multilateral. Frecuentemente destacó la orientación de la AP hacia el regionalismo abierto, su promoción de la apertura comercial y la búsqueda de inserción internacional, utilizando como contraposición al Mercosur<sup>3</sup>. Al respecto, señaló: *"Chile defiende un regionalismo abierto y no limitado al comercio entre los miembros de un bloque"*<sup>4</sup>.

Alfredo Moreno, se mantuvo en el cargo de ministro de Relaciones Exteriores durante todo el período de gobierno. Siempre compartió una visión positiva sobre la incorporación de Chile en la AP y el regionalismo abierto. Respecto de este último, definió: *"la gran tarea para estos años es avanzar hacia una creciente integración regional*

3 Nota: "Piñera valora positivamente los logros de la Alianza del Pacífico". La Nación, 10 de febrero de 2014. Revisado el 20 de noviembre de 2014 en el enlace: [www.lanacion.cl](http://www.lanacion.cl)

4 Nota: Presidente de Chile: "el Mercosur descuidó la integración con el resto del mundo". América Economía, 11 de agosto de 2010. Revisado el 15 de septiembre de 2014 en el enlace: [www.americaeconomia.com](http://www.americaeconomia.com)

basada en la democracia, los derechos humanos y el libre comercio, dentro de un modelo de regionalismo abierto y de pleno respeto por las soberanías nacionales"<sup>5</sup>.

Por su parte, Jorge Bunster y Álvaro Jana, estuvieron a cargo de la DIRECON durante el período aquí analizado. El primero estuvo presente en la fase de creación, sin grandes roles públicos, pero el segundo participó activamente en la etapa de desarrollo del organismo, difundándolo sobre todo en el mundo empresarial <sup>6</sup>.

Los directores de ProChile, Felix de Vicente y Carlos Honorato, ambos ligados al mundo empresarial, tuvieron también una activa participación en la Alianza del Pacífico.

## 2.2.- *¿Quiénes buscan influir? La comunidad epistémica de política exterior en el caso de la Alianza del Pacífico*

Se suele afirmar que desde 1990 en adelante existió un consenso en la política exterior de Chile, asociado a

la apertura comercial y al énfasis en los ámbitos multilaterales y bilaterales (Aranda & Riquelme, 2011; Durán & Oyarzún, 2010; Morandé & Durán, 1993). En política exterior regional, eso se tradujo en una preferencia por un tipo de regionalismo abierto, evitando así colisionar con el proceso de apertura comercial (van Klaveren, 2011; Walker, 2006; Wilhelmy & Lazo, 1997).

Este consenso se tradujo en la configuración de una comunidad epistémica de política exterior. Una red informal y porosa que enlazó a expertos provenientes de diversas instituciones y disciplinas (especialmente abogados y economistas), pero con características propias. De acuerdo a los entrevistados y a los documentos revisados, las principales creencias normativas y principios de esta comunidad epistémica se asociaban a la idea de una inserción internacional del país a través del fomento de la apertura comercial y a la liberalización de los mercados. Así, Chile complementó su estrategia de inserción internacional con la "*suscripción selectiva de acuerdos comerciales preferenciales en un marco de regionalismo abierto*" (Durán & Oyarzún, 2010). La apertura comercial y la liberalización de los mercados eran consideradas como una vía hacia el desarrollo. Así, toda opción de regionalismo que resultara excluyente y que implicara barreras era vista como un obstáculo para el desarrollo del país.

5 Discurso Canciller Moreno ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado. Valparaíso, 20 de abril de 2010. Revisado el día 10 de noviembre de 2014 en el enlace: [www.minrel.gob.cl](http://www.minrel.gob.cl)

6 Nota: "Viceministros de la Alianza del Pacífico se reúnen en Santiago y exponen sobre potencialidades de negocios e integración". Prensa DIRECON, 7 de mayo de 2013. Revisado el 4 de julio de 2014 en el enlace: [www.prochile.gob.cl](http://www.prochile.gob.cl)

Sin embargo, la decisión de Chile de incorporarse como miembro pleno en la Alianza del Pacífico tuvo distintas interpretaciones, por lo que se comenzó a observar un quiebre en el consenso de esta comunidad. El mismo giró en torno a tres ejes: (1) si la decisión representaba un quiebre con el regionalismo abierto, (2) si la AP tenía un carácter excluyente, y (3) si la incorporación de Chile implicaba un potencial deterioro en las relaciones con Brasil. Así, es posible identificar tres subgrupos con posiciones divergentes respecto de esta decisión.

Primero, se ubicaron aquellos expertos que mantuvieron una posición de defensa de la Alianza del Pacífico. Este subgrupo afirmaba que la decisión de incorporación era convergente (y por tanto de continuidad) respecto de la política exterior de Chile. De ello se deriva que era vista como una continuidad con el regionalismo abierto. En congruencia, se reafirmó el carácter abierto de la organización y se negaba que sus requisitos fuesen excluyentes. Por último, sostenían que no existía el riesgo de que la iniciativa generara conflictos con otros países de la región, especialmente con Brasil. Esta visión fue convergente con la política llevada adelante por el gobierno. En este subgrupo se puede ubicar a expertos de instituciones como la Fundación Chilena del Pacífico o los centros de estudios Libertad

y Desarrollo e Instituto Libertad<sup>7</sup>. Esta misma posición 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)<sup>8</sup>.

En un segundo subgrupo se ubicaron aquellos expertos que mostraron dudas respecto de la incorporación y activa participación que Chile tenía en la Alianza del Pacífico. Allí se ubican expertos de instituciones como CIEPLAN o la CEPAL, como así también de algunas instituciones académicas. Este subgrupo sostuvo que la AP significaba un quiebre con el regionalismo abierto, principalmente debido al requisito de membresía, considerado como excluyente. Asimismo, mostraban dudas respecto del carácter ideológico de la iniciativa, siendo críticos de la contraposición discursiva generada entre el Eje Pacífico y el Eje Atlántico. Por último, se mostraban inquietos por el tono del discurso presidencial, debido al potencial impacto que ello podría tener en las relaciones con Brasil, considerado como el líder regional y ajeno a esta iniciativa. Este subgrupo no criticó el aspecto comercial y

7 Ambos centros están ligados a la coalición de gobierno de Sebastián Piñera.

8 Entrevistas realizadas a representantes de gremios empresariales N° 1 y 2.

económico de la iniciativa, que fue valorado positivamente.

Tanto el primero como el segundo subgrupo pueden considerarse como parte de la comunidad epistémica de política exterior, asociada a los principios del regionalismo abierto. Estas dos visiones comparten la dirección general de la política exterior, aunque difieren en la interpretación que hacen de la incorporación de Chile en la AP.

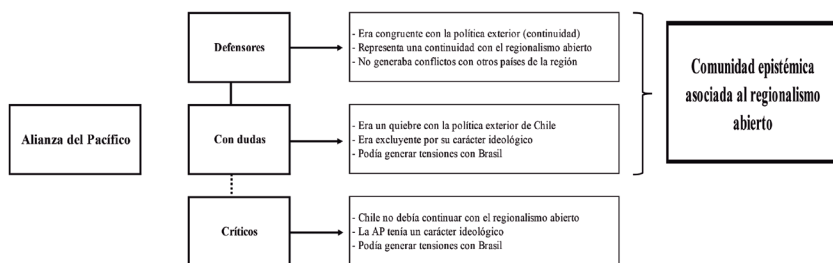
Por fuera se ubicaron aquellos expertos con una mirada crítica en general hacia la política exterior de Chile, que no forman parte de la comunidad epistémica. Aquí se ubicaron instituciones como el Instituto de Ciencias

Alejandro Lipschutz, ligado al Partido Comunista. Este subgrupo sostenía que Chile debía apartarse de los principios del regionalismo abierto, presentando críticas a la estrategia de apertura comercial y negociación de Tratados de Libre Comercio. Desde esta visión se afirma la necesidad de reenfocar la política exterior hacia aspectos más políticos y menos económico-comerciales. En la Figura 1 se sintetizan los tres subgrupos.

### 2.3.- Otros actores relevantes: asociaciones empresariales

El rompecabezas de la incorporación de Chile en la AP no se limita a

Figura 1. Posiciones respecto de la Alianza del Pacífico



los tomadores de decisión y la comunidad epistémica, esta iniciativa fue valorada positivamente por el mundo empresarial. Muestra de ello 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. El Consejo tenía un Capítulo chileno, en el que participaron representantes de asociaciones empresariales como la Confederación de la

Producción de Chile (CPC), la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA) o la Asociación de Emprendedores de Chile (ASECH), entre otras.

Entre los objetivos del CEAP estaba la promoción de la AP en los países integrantes y en la comunidad empresarial. Además, se explicitó como objetivo la elevación de recomendaciones y sugerencias al gobierno "*para la mejor marcha del proceso de integración*". La iniciativa fue celebrada por el entonces Canciller Moreno, quien en declaraciones a la prensa destacó el diálogo con los grupos empresariales<sup>9</sup>. Ello se tradujo en una regla informal que estableció una reunión entre los miembros del CEAP y los mandatarios de los países miembro de la AP al momento posterior de la Cumbre Presidencial, ocasión en la que se presentaban sugerencias y recomendaciones por parte del grupo de empresarios.

La decisión de la creación del CEAP fue tomada por los cancilleres de los respectivos países. 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, Félix 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<sup>10</sup>.

9 Nota: "Canciller Moreno anuncia que países de la Alianza del Pacífico acuerdan buscar mayor integración social y económica". Diario La Tercera, 30.08.2012. Revisado el 25 de julio de 2014 en el sitio web: <http://www.latercera.com/>

10 Entrevista realizada a representante de asociación empresarial N°2.

### 3.- ¿INFLUYÓ LA COMUNIDAD EPISTÉMICA?

Para responder a esta pregunta realizo una división temporal en tres períodos: (1) antecedentes y primeros pasos de la AP (octubre 2010 - abril 2011), (2) elaboración del Acuerdo Marco (mayo 2011 - marzo 2012), y (3) aprobación del Acuerdo Marco en el Congreso (abril 2012 - mayo 2013). En cada uno de los tres períodos, se analizan las interacciones entre la comunidad epistémica (de modo individual y colectivo) y aquellos actores tomadores de decisión, atendiendo a la presencia de alguno de los cuatro tipos de influencia identificados previamente. En particular, se analizan los diferentes factores identificados en la Tabla 1: cohesión interna de la comunidad, grado de profesionalismo, tipo de conocimiento, existencia de incertidumbre en los tomadores de decisión, capacidad de construcción de coaliciones con otros actores, acceso oportuno, congruencia con la política existente y penetración efectiva en las estructuras de toma de decisión. Estos elementos son testeados a partir de las entrevistas semiestructuradas, perfiles de los actores, revisiones de prensa y documentales. A su vez, el análisis de la evidencia recolectada se realiza de acuerdo a las pruebas descritas en el esquema de clasificación de la evidencia de la Tabla 2.

#### *a. Antecedentes y primeros pasos de la Alianza del Pacífico (2010-2011).*

Entre octubre de 2010 y los primeros meses de 2011 se realizaron reuniones formales e informales que marcaron los antecedentes de la Alianza del Pacífico. Primero se realizó en noviembre una reunión en Lima entre el Presidente de Perú y el Presidente de Chile, en la que hicieron un llamado a los Estados miembros del Arco del Pacífico Latinoamericano para promover la conformación de un espacio amplio de integración<sup>11-12</sup>. En diciembre de 2012 y enero de 2011 se realizaron reuniones entre representantes de alto nivel de Chile, Perú, Colombia y México, en las que las partes manifestaron el interés de profundizar el proceso de integración entre “aquellos países que comparten una política de apertura comercial”. Durante estos primeros meses la participación se mantuvo limitada al Presidente Piñera y el Canciller Moreno, sin incluir otros actores al momento de la toma de decisión política. Especialmente la decisión de incorporarse estuvo en manos exclusivas del mandatario chileno y no se observa evidencia de influencia de otros actores o consultas formales a

11-12 Declaración de los Presidentes de la República del Perú, Alan García Pérez y de la República de Chile, Sebastián Piñera Echeñique. Lima, 29 de noviembre de 2010.



los mismos<sup>13</sup>. Para estos primeros tres meses la toma de decisión estuvo casi plenamente restringida a la figura del mandatario, pudiendo categorizarse dentro de la denominada diplomacia presidencial (Malamud, 2005).

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. Dentro de la Cancillería, hasta diciembre de 2010 el único actor en conocimiento formal de la propuesta y la decisión fue el Canciller Moreno<sup>14</sup>. A partir de la reunión de enero de 2011 y hasta abril del mismo año se amplió la participación, aunque sin formalizar públicamente el proyecto<sup>15</sup>. Incluso los funcionarios de la Cancillería desconocían los primeros pasos de la Alianza del Pacífico hasta el inicio de la hoja de ruta, enterándose por la prensa de

los acuerdos y declaraciones<sup>16</sup>. Luego de la reunión entre los mandatarios se definió un plazo de 90 días para definir una hoja de ruta que incluyera los temas de interés para Chile en las negociaciones, instruyéndose entonces a la DIRECON que dotara de contenido técnico a esta decisión política.

En este primer período no hay evidencia de acceso de ningún tipo por parte de la comunidad epistémica (o de otros actores no-estatales). Su influencia se limitó a una participación leve en el debate público, esencialmente dando su opinión en notas de prensa que informaban sobre las reuniones entre los mandatarios. Por lo demás, no se observa incertidumbre por parte de los principales tomadores de decisión, ni en su comportamiento ni en sus declaraciones<sup>17</sup>. Para este factor, el perfil de los actores involucrados es relevante. En ambos casos cuentan con una formación económica, provienen del ámbito empresarial y tienen conocimiento sobre el tema tratado. En términos cognitivos, no requirieron de terceras partes que los ayuden a comprender los contenidos de la política a negociar, ya que se movían en su propio terreno y contaban con una burocracia cualificada en los asuntos técnicos que debían tratarse. El tipo de conocimiento que podía llegar a

13 Ello es sostenido por ambos actores: desde los expertos de política exterior sostienen que desconocían la iniciativa inicialmente y luego afirman no haber sido consultados, desde Cancillería sostuvieron que no hubo consultas a expertos.

14 Nota: "Piñera sella acuerdo estratégico con Perú, Colombia y México". Diario La Tercera, 5 de diciembre de 2010. Revisado el día 10 de septiembre de 2014 en el enlace: <http://diario.latercera.com/2010/12/05/01/contenido/pais/31-46970-9-pinera-sella-acuerdo-estrategico-con-peru-colombia-y-mexico.shtml>

15 Nota: "Canciller Moreno recibe a Secretarios de Estado de países fundadores de Arco del Pacífico". Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 6 de enero de 2011.

16 Entrevista realizada el día 17.09.2014 en Santiago de Chile a funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

17 Entrevistas realizadas a expertos de política exterior N° 2 y 3.

ofrecer la comunidad epistémica de política exterior no agregaba valor a los tomadores de decisión.

Durante este primer período no se encuentra casi evidencia sobre el accionar de la comunidad epistémica, su participación en el debate público es pequeña y fragmentada, por lo que resulta imposible analizar su grado de cohesión respecto de la decisión de Chile de avanzar en esta iniciativa. De igual manera, aún no es posible analizar su capacidad de construir coaliciones con otros actores, hecho que se modifica a partir del segundo período.

*b. Elaboración del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico (2011-2012).*

Durante los primeros meses del año 2011 se avanzó en la conformación de la Alianza del Pacífico. En ese contexto, el Canciller Moreno encomendó a la DIRECON identificar los temas que podrían ser incluidos en la agenda, por lo que a lo largo de todo el año se realizaron consultas a otros ministerios que tenían vinculación para conocer sus intereses e inquietudes.

En abril de 2011 se formalizó la AP a través de la Declaración de Lima. En la misma se acordó "avanzar en dirección a la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas" y se instruyó a los ministros y viceministros a elaborar un proyecto de Acuerdo

Marco sobre la base de la homologación de los acuerdos de libre comercio existentes. En diciembre se realizó una nueva Cumbre de Alto Nivel en la que participó el Presidente Piñera. Allí los mandatarios se comprometieron a suscribir un tratado constitutivo de la AP en un plazo no mayor a seis meses a contar de ese momento. En este período se observan los primeros avances institucionales de la Alianza del Pacífico, con la aprobación de la Declaración de Lima y el inicio de las negociaciones.

El día 6 de junio de 2012 se firmó en la ciudad de Paranál el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico y en octubre de ese mismo año, durante la V Cumbre de Alto Nivel se crea el Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico<sup>18</sup>. Ello fue acompañado de una mayor definición del perfil que caracterizó al organismo, expresado a través de diversas declaraciones públicas por parte del Presidente y el canciller. En este período se lograron los primeros avances al tiempo que se avanzó en la institucionalización del organismo, todo lo cual fue reduciendo el margen (ya pequeño) de incertidumbre respecto de la dirección de la iniciativa.

Para la V Reunión del Grupo de Alto Nivel se definió oficialmente la

<sup>18</sup> Nota: "Canciller Moreno llama a empresarios a aprovechar oportunidades de la Alianza del Pacífico". El Mercurio, 30 de agosto de 2012. Revisado el día 1 de octubre de 2014 en el enlace: [www.emol.com](http://www.emol.com)

estrategia de Chile, la cual subrayó el interés en proyectos de integración ambiciosos, pero con pragmatismo y flexibilidad. Asimismo, destacó la necesidad de que sea un proceso abierto, especialmente a los demás países del Arco del Pacífico. Sobre ello, agregó que es beneficiosa la participación de Chile por varios aspectos, entre los cuales se destacó que la “participación implica un enorme avance en integración económica, tanto por el incentivo al comercio intrarregional y el incremento en los flujos comerciales, como por las auspiciosas cifras económicas de los países que representan la Alianza del Pacífico”<sup>19</sup>. De este modo, se decidió que Chile mantuviese una participación activa en los distintos Grupos de Trabajo y demás instancias, aprovechando que el país ostentaría la Presidencia Pro Tempore de la organización.

Pese a la realización de reuniones del Grupo de Alto Nivel y Cumbres de Alto Nivel, que acompañaron una complejización institucional de la Alianza del Pacífico, no se observó un aumento en la participación de expertos en instancias de la AP durante el segundo período. En los procesos de negociación del texto del Acuerdo Marco participó la DIRECON, a través de su director Jorge Bunster, y a través del Departamento de Sud y

Centroamérica. 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, centrados en los aspectos legales y económicos. Sin embargo, ello no significó que se incorporaran formalmente expertos en el proceso de consulta o toma de decisiones. El nivel de acceso a los tomadores de decisión se mantuvo constante respecto del período anterior. Al igual que en el período anterior, hubo una división de roles en la participación de Chile en la Alianza del Pacífico. El aspecto político fue estrictamente abordado por el Presidente Piñera y el Canciller Moreno, al tiempo que los aspectos técnicos fueron centralizados por la DIRECON, en articulación con otros organismos de gobierno.

En este segundo período tampoco hay evidencia de acceso directo por parte de la comunidad epistémica, pero sí se observa por primera vez influencia indirecta (expertos legales y regulatorios, en el marco de las negociaciones del Acuerdo Marco) y una mayor influencia en el debate público, sobre todo a partir de la publicación de estudios y opiniones en medios de comunicación. Sin embargo, la interacción quedó restringida a la DIRECON y ProChile, sin acceso al proceso de toma de decisiones políticas.

A partir del anuncio público de la creación de la Alianza del Pacífico, el

19 Informe N°1, Marzo 2012. DIRECON. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

segundo período permite observar el quiebre en la cohesión de la comunidad epistémica, lo que permite analizar tres dinámicas diferenciadas de construcción de coaliciones con otros actores, asociadas a cada uno de los subgrupos identificados en la sección anterior.

El subgrupo que logró construir coaliciones con otros actores fue el que mantuvo una postura de defensa de la AP: su principal articulación fue con las asociaciones empresariales. Ello se explica en parte por la postura convergente con los intereses y el punto de vista de estas asociaciones. La vinculación fortaleció la influencia de ambos grupos, aunque es necesario destacar que la iniciativa surgió siempre desde las asociaciones empresariales<sup>20</sup>. Esta dinámica favoreció la incidencia de aquellas instituciones con mayor vinculación previa con el mundo empresarial, como la Fundación Chilena del Pacífico. Aquellas instituciones ligadas al mundo político y con cercanía a sectores empresariales también tuvieron una vinculación relevante con las asociaciones empresariales. 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. De igual modo, cabe destacar la vinculación 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. Esta dinámica de colaboración fue potenciada por el gobierno, lo que sugiere que hubo una mayor vinculación con aquellos expertos que tenían convergencia de puntos de vista con la política que se estaba llevando adelante. Por último, en los otros dos subgrupos que presentaron dudas o fueron directamente críticos respecto a la participación de Chile en la AP, no hubo una dinámica de construcción de coaliciones tan clara y su accionar fue fragmentado.

### *c. Aprobación del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico en el Congreso (2012-2013).*

El día 7 de enero de 2013 el Presidente Sebastián Piñera envió un Mensaje Presidencial a la Cámara de Diputados con un proyecto que aprobaba el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico<sup>21</sup>. Entre abril y mayo de ese año, la Cámara de Diputados y Senadores discutieron y ratificaron el Acuerdo, lo que ubicó el tema en la agenda pública. Este tercer período reflejó un aumento en la intensidad de la participación y el debate público, observándose un aumento significativo de cobertura y debate en los medios de comunicación.

20 Entrevista a representantes de asociaciones empresariales N° 1, 2 y 3 y expertos de política exterior N° 1 y 2.

21 Mensaje N° 497-360/

El Mensaje presidencial fue tratado el día 2 de abril por la Comisión de Relaciones Exteriores Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana. Ese día, la Comisión recibió a expertos de distintas instituciones asociadas a los tres subgrupos de la comunidad epistémica de política exterior. Durante su paso por Diputados, el proyecto fue aprobado, pero hubo abstenciones y votos en contra, observándose distintos puntos de vista. En el mes de mayo, durante su paso por el Senado, el proyecto de acuerdo fue aprobado por unanimidad, tanto en la comisión como en la Sala.

La discusión en el Congreso disparó una mayor participación de expertos en medios de comunicación y eventos relacionados a la Alianza del Pacífico. Eso tuvo una concomitancia en el aumento en la participación de expertos en instancias consultivas ligadas a la Cancillería y a la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso. Aumentó la interacción y encuentro entre algunos de los tomadores de decisión y los expertos, principalmente en instancias organizadas por el sector empresarial.

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. Allí participaron representantes de la Fundación Jaime Guzmán, Fundación

Chile 21, Instituto Igualdad, Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz y de la Fundación Chilena del Pacífico. Ciertamente los expertos ligados a disciplinas como la economía o el derecho son los que más injerencia tuvieron en los procesos de negociación<sup>22</sup>. Tanto unos como otros participaron en las proyecciones de los efectos legales y económicos de cada decisión efectuada en las negociaciones. Sin embargo, gran parte de esta participación no se dio en relación directa con instancias gubernamentales, sino a través de asesorías a sectores empresariales. Así, los funcionarios de la DIRECON realizaron consultas a los sectores empresariales involucrados en las distintas aristas de la negociación, y fueron ellos quienes solicitaron a expertos de estas disciplinas sus puntos de vista y opiniones.

Las dinámicas de cohesión y construcción de coaliciones con otros actores observadas en el segundo período se potenciaron en esta etapa, el subgrupo de la comunidad epistémica de política exterior que mantenía una postura de defensa de la AP reforzó su vinculación y su influencia indirecta a través de la articulación con asociaciones empresariales. Por su parte, los subgrupos que presentaban dudas o posturas críticas respecto de la AP encontraron una instancia de influencia

---

22 Ello es mencionado en las entrevistas a expertos de política exterior N° 1, 2, 3, 4 y 5. Como así también por el representante de asociación empresarial N° 3.

indirecta a través de la participación en las Comisiones de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados y Senadores, como así también de influencia en el debate público a través de la publicación de columnas de opinión en medios escritos. Sin embargo, ningún

subgrupo logró penetrar de manera directa en la estructura de toma de decisión política, ni siquiera aquel subgrupo con una total congruencia con la política llevada adelante por el gobierno.

Tabla 3. *Influencia por periodo.*

		Período		
		(1) Antecedentes y primeros pasos	(2) Elaboración del Acuerdo Marco	(3) Aprobación del Acuerdo Marco en el Congreso
Tipo de influencia	(1) Ocupación del cargo de toma de decisión	-	-	-
	(2) Influencia directa en quien toma la decisión.	-	-	-
	(3) Influencia indirecta en el proceso de toma de decisión.	-	✓	✓
	(4) Influencia en el debate público.	-	✓	✓

Fuente: Elaboración propia.

### 3.1 Síntesis de resultados

¿Tuvo influencia la comunidad epistémica de política exterior en la decisión de Chile de incorporarse y participar activamente en la Alianza del Pacífico? La respuesta es parcialmente negativa: la comunidad epistémica se limitó a una influencia indirecta en el proceso de toma de decisión y a su participación en el debate público, sin penetrar en las estructuras de toma de decisión política en ningún momento

del proceso. Hubo diferencias entre los distintos subgrupos, aquellos que por su congruencia de intereses y preferencias pudieron articular coaliciones con asociaciones empresariales, lograron una mayor influencia. La falta de cohesión se mostró como un factor relevante a la hora de explicar la falta de acceso e influencia. Por otra parte, el tipo de conocimiento de esta comunidad epistémica chocó con tomadores de decisión que ya contaban con el conocimiento que ofrecían. Solo

podieron acceder a instancias indirectas consultivas aquellos expertos con conocimientos técnicos legales o comerciales.

Esto último da luces sobre un elemento clave: la inexistencia de incertidumbre en los tomadores de decisión. Este factor parece condicionar a todos los demás, dado que hizo innecesaria la búsqueda de soluciones en la red de expertos. La comunidad epistémica puede ofrecer muchas soluciones, pero si no hay demanda por parte de los tomadores de decisión, este intento de influir choca contra una pared.

Por último, es necesario resaltar que el entramado institucional que determina la conducción, formulación e implementación de la política exterior -y en este caso de la participación de Chile en la Alianza del Pacífico- no propicia la apertura a los actores no estatales. La toma de decisiones se concentró en pocos cargos, que cuentan además con una cartera de funcionarios calificados a disposición.

#### 4. CONCLUSIONES

En la primera parte de este artículo realicé una revisión de la literatura sobre comunidades epistémicas, siguiendo la línea de aquellos trabajos que se preguntan qué condiciona el éxito o el fracaso de las mismas en su intento de influir sobre las políticas. Para ello identifiqué los principales factores que condicionan la influencia y los clasifiqué en tres tipos: endógenos, exógenos y relacionales. En la segunda parte del artículo realicé un *process tracing* de la incorporación de Chile en la Alianza del Pacífico, testeando cada uno de los factores. El estudio de caso mostró que las comunidades epistémicas tuvieron una influencia muy limitada en la toma de decisiones, lo que va en

la línea de lo argumentado por Löblóv (2018b).

En el caso analizado solo hubo influencia indirecta en el proceso de toma de decisiones y en el debate público por parte de uno de los subgrupos de la comunidad epistémica. Esto se explica en primer lugar por la ausencia de incertidumbre en los tomadores de decisión, los cuales contaban con un conocimiento similar al que ofrecían los expertos en política exterior y tenían sus intereses y preferencias definidos previamente. No hay evidencia de que los tomadores de decisión demandaran el conocimiento que los expertos ofrecían, salvo en el caso de la asesoría técnica en lo comercial o

legal una vez iniciadas las negociaciones entre las partes. Ello sugiere que las comunidades epistémicas en las que no predomina un conocimiento científico o técnico pueden tener más dificultades para penetrar en la estructura de toma de decisiones, ya que sus conocimientos son menos demandados.

En segundo lugar, se explica por el quiebre en la cohesión de la comunidad epistémica, que se fragmentó en tres subgrupos distintos. Solo aquel grupo que tenía congruencia con la política llevada adelante por el gobierno y que pudo construir coaliciones con las asociaciones empresariales mostró un nivel algo más significativo de influencia indirecta en el proceso de toma de decisiones, una vez tomada la decisión de incorporación. El análisis del caso sugiere que el rol de este subgrupo fue de justificación de la política implementada en su etapa de persistencia, en línea con lo propuesto por Adler & Haas (1992). La emergencia de distintas interpretaciones sobre la incorporación de Chile a la Alianza del Pacífico pone en evidencia el carácter político del conocimiento en la política exterior, mucho más abierto al debate y la crítica.

En tercer lugar, se explica por el enramado institucional de la política exterior de Chile, que concentró la toma de decisiones políticas en pocas manos y limitó la participación de los actores no-estatales. Este factor exógeno

es clave, ya que determina las reglas de juego con las que se mueven los actores y es altamente variable entre tipos de política. En este caso, obstaculizó fuertemente la posibilidad de penetración de la comunidad epistémica en la estructura de toma de decisiones.

¿Esto significa que las comunidades epistémicas no influyen en política exterior? No, este estudio de caso resulta demasiado específico como para generalizar resultados. Sin embargo, si sugiere que la influencia de las comunidades epistémica está condicionada a la presencia de ciertos factores endógenos, exógenos y relacionales. Pocos o ningunos de estos factores están presentes en el caso aquí analizado, por lo que el resultado no es sorprendente. Sin embargo, este resultado es informativo: el estudio de casos negativos permite testear y refinar la teoría, contribuyendo así a la ampliación de la literatura específica (Beach & Pedersen, 2016; Mahoney & Goertz, 2004). Este artículo pone en evidencia la necesidad de estudiar las comunidades epistémicas utilizando diseños de investigación que permitan controlar de mejor manera el efecto de los diferentes factores, en particular la influencia de otros actores como las asociaciones empresariales. En esta dirección, la noción de coaliciones promotoras ofrece un terreno conceptual que promete mucho potencial para el estudio de casos similares (Cortez & Maillat, 2018; Garcé, 2014; Jenkins-Smith & Sabatier,



1999). Ello abre futuras líneas de investigación comparadas, tanto entre casos como entre áreas de política.

## REFERENCIAS

- Adler, E. (1992). The emergence of cooperation: national epistemic communities and the international evolution of the idea of nuclear arms control. *International Organization*, 46(1), 101-145.
- Adler, E. (2013). Constructivism in international relations: Sources, contributions, and debates. *Handbook of international relations*, 2, 112-144.
- Adler, E., & Haas, P. (1992). Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the creation of a Reflective research program. *International Organization*, 46(1), 367-390.
- Aranda, G., & Riquelme, J. (2011). La política exterior de Chile desde 1990. Inserción internacional y prioridad regional. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 6(11).
- Beach, D., & Pedersen, R. B. (2016). Causal case study methods: Foundations and guidelines for comparing, matching, and tracing: University of Michigan Press.
- Beach, D., & Pedersen, R. B. (2019). Process-tracing methods: Foundations and guidelines: University of Michigan Press.
- Bennett, A., & Checkel, J. T. (2014). Process tracing: From metaphor to analytic tool: Cambridge University Press.
- Buelvas, E. P., & Alegría, R. C. (2020). Auge y estancamiento de la Alianza del Pacífico. *Análisis Carolina*(7), 1.
- Checkel, J. T. (1998). The constructive turn in international relations theory. *World Politics*, 50(2), 324-348.
- Collier, D. (2011). Understanding Process Tracing. PS: *Political Science & Politics*, 44(04), 823-830. doi:10.1017/s1049096511001429
- Cortez, M., & Maillet, A. (2018). Trayectoria multinivel de una coalición promotora e incidencia en la agenda política nacional. El caso del conflicto de Pascua Lama y la ley de glaciares en Chile. *Colombia Internacional*(94), 3-25.
- Cross, M. a. K. D. (2012). Rethinking epistemic communities twenty years later. *Review of International Studies*, 39(01), 137-160. doi:10.1017/s0260210512000034
- Cross, M. a. K. D. (2015). The limits of epistemic communities: EU security agencies. *Politics and Governance*, 3(1), 90-100.
- Davis Cross, M. A. K. (2012). Rethinking epistemic communities twenty years later. *Review of International Studies*, 39(1), 137-160. doi:10.1017/S0260210512000034
- Drake, W.J., & Nicolaidis, K. (1992). Ideas, interests, and institutionalization: "trade in services" and the Uruguay Round. *International Organization*, 46(1), 37-100.

- Dunlop, C. A. (2009). Policy transfer as learning: capturing variation in what decision-makers learn from epistemic communities. *Policy Studies*, 30(3), 289-311.
- Durán, R., & Oyarzún, L. (2010). Chile. El escenario regional como complemento a los tratados de libre comercio. *Nación y Región en América del Sur*, 203-260.
- Finnemore, M., & Sikkink, K. (2001). Taking stock: the constructivist research program in international relations and comparative politics. *Annual Review of Political Science*, 4(1), 391-416.
- Garcé, A. (2014). Regímenes Políticos de Conocimiento: Construyendo un nuevo concepto a partir de eventos de cambio seleccionados en políticas públicas del gobierno de Tabaré Vázquez (Uruguay, 2005-2009). *Revista de ciencia política* (Santiago), 34(2), 439-458.
- Gardini, G. L. (2018). The Pacific Alliance. In *Handbook of International Trade Agreements* (pp. 230-240): Routledge.
- George, A. L., & Bennett, A. (2005). Case studies and theory development in the social sciences: mit Press.
- Gough, C., & Shackley, S. (2001). The respectable politics of climate change: the epistemic communities and NGOs. *International affairs*, 77(2), 329-346.
- Haas, P. (1990). Saving the Mediterranean: The politics of international environmental cooperation: Columbia University Press.
- Haas, P. (1992). Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, 46(1), 1-35.
- Haas, P. (2015). Epistemic communities, constructivism, and international environmental politics: Routledge.
- Haas, P. (2021). Epistemic communities. In R. Lavanya & J. Peel (Eds.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law* (2nd ed.): Oxford University Press.
- Hopf, T. (1998). The promise of constructivism in international relations theory. *International Security*, 23(1), 171-200.
- Howorth, J. (2004). Discourse, ideas, and epistemic communities in European security and defence policy. *West European Politics*, 27(2), 211-234.
- Hurd, I. (2009). Constructivism. In *The Oxford handbook of international relations*: Oxford University Press.
- Jenkins-Smith, H. C., & Sabatier, P. A. (1999). The advocacy coalition framework: An assessment. Theories of the policy process, 118, 117-166.
- Jenne, N., & Briones, S. (2018). Integración regional y la política exterior de Chile ¿Paradoja o acomodo? *Estudios Internacionales* (Santiago), 50(189), 9-35.
- Jordan, A., & Greenaway, J. (1998). Shifting Agendas, Changing Regulatory Structures And The 'New' Politics Of Environmental Pollution: British Coastal Water Policy, 1955-1995. *Public Administration*, 76(4), 669-694. doi:10.1111/1467-9299.00131
- Katzenstein, P. J. (2005). A world of regions: Asia and Europe in the American imperium: Cornell University Press.
- Kratochwil, F. (2017). Constructivism. In *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.
- Kutchesfahani, S. Z. (2010). Politics and the bomb: Exploring the role of epistemic communities in nuclear

- non-proliferation outcomes. UCL (University College London),
- Lee, T. (2021). From nuclear energy developmental state to energy transition in South Korea: The role of the political epistemic community. *Environmental Policy and Governance*, 31(2), 82-93.
- Levy, J. S. (2008). Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference. *Conflict Management and Peace Science*, 25(1), 1-18. doi:10.1080/07388940701860318
- Libel, T. (2016). Explaining the security paradigm shift: strategic culture, epistemic communities, and Israel's changing national security policy. *Defence studies*, 16(2), 137-156.
- Löblová, O. (2018a). Epistemic communities and experts in health policy-making. *European journal of public health*, 28(3), 7-10.
- Löblová, O. (2018b). When epistemic communities fail: exploring the mechanism of policy influence. *Policy studies journal*, 46(1), 160-189.
- Mahoney, J., & Goertz, G. (2004). The possibility principle: Choosing negative cases in comparative research. *American Political Science Review*, 98(4), 653-669.
- Malamud, A. (2005). Presidential diplomacy and the institutional underpinnings of Mercosur: an empirical examination. *Latin American Research Review*, 138-164.
- Morandé, J., & Durán, R. (1993). Percepciones en la política exterior chilena: un estudio sobre líderes de opinión pública. *Estudios Internacionales*, 26(104).
- Onuf, N. (2013). *Making sense, making worlds: Constructivism in social theory and international relations*: Routledge.
- Peterson, J. (1995). Decision-making in the European Union: Towards a framework for analysis. *Journal of European Public Policy*, 2(1), 69-93. doi:10.1080/13501769508406975
- Peterson, J., & Bomberg, E. (1999). *Decision-Making in the European Union*: Palgrave.
- Radaelli, C. M. (2017). *Technocracy in the European Union*: Routledge.
- Raustiala, K. (1997). Domestic institutions and international regulatory cooperation: Comparative responses to the convention on biological diversity. *World Politics*, 49(4), 482-509.
- Rusu, A., & Löblová, O. (2019). Failure is an option: epistemic communities and the circulation of Health Technology Assessment. In *Public Policy Circulation*: Edward Elgar Publishing.
- Toke, D. (1999). Epistemic communities and environmental groups. *Politics*, 19(2), 97-102.
- Valenzuela, P. (2019). Presidentes frente a cancillerías: la formulación de la política exterior en Brasil y Chile entre 1990 y 2010. *Revista Española de Ciencia Política*, 63-83.
- van Klaveren, A. (2011). La política exterior de Chile durante los gobiernos de la Concertación (1990-2010). *Estudios Internacionales*, 169, 155-172.
- Vargas-Alzate, L. F. (2022). Análisis del factor decisional en la política exterior colombiana: el ingreso de Colombia a la Alianza del Pacífico. *Desafíos*, 34(Especial).
- Walker, I. (2006). La política exterior chilena. *Estudios Internacionales*, 39(155), 9-35.

- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wilhelmy, M. (1990). Las decisiones de política exterior en Chile. In R. Russell (Ed.), *Política exterior y toma de decisiones en América Latina* (pp. 135-164). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Wilhelmy, M., & Lazo, R. M. (1997). La política multilateral de Chile en Asia-Pacífico. *Estudios Internacionales*, 30(117), 3-35.