

NACIMIENTO DEL SUBSISTEMA DE POLÍTICA DE ACCESO A LOS RECURSOS GENÉTICOS Y DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS EN COLOMBIA

MARTHA ISABEL GÓMEZ LEE

PhD. Estudios Políticos en Universidad Externado de Colombia

Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia

martha.gomez@uexternado.edu.co

Resumen

Este artículo aplica el marco de las coaliciones de causa al contexto político colombiano para analizar cómo diferentes actores se organizaron en la formulación de la Decisión 391/1996 Régimen Común de Acceso a los Recursos Genéticos de la Comunidad Andina (CAN). Se halló que, como consecuencia de las decisiones e impactos del subsistema de propiedad intelectual, nació un Subsistema de Acceso a los Recursos Genéticos y Distribución de Beneficios (ADB), anidado en el subsistema de propiedad intelectual. Este está conformado por actores, públicos, privados y transnacionales, aglutinados en dos coaliciones de causa: desarrollo sostenible y protección cultural. Esta última contaba con el recurso de liderazgo de Diana Pombo quien movilizó actores transnacionales y coordinó al Grupo Ad Hoc de Biodiversidad. Este caso demuestra la necesidad preguntarse por los alcances del subsistema y la composición de las coaliciones de causa de cara a la gobernanza compleja.

Palabras clave: marco de coaliciones de causa, creencias del núcleo de política, recursos genéticos, gobernanza compleja, subsistemas.

Abstract**Origins of Policy Subsystem of Genetic Resources Access and Benefit Sharing
in Colombia**

This article applies the advocacy coalition framework to the Colombian political context, to analyze how different actors organized a collaborative work during the formulation of Decision 391/1996, Common Regime on Access to Genetic Resources of Andean Community (CAN in Spanish). It was found, because of policy decisions and impacts of intellectual property subsystem, a subsystem was created concerning the access to genetic resources and benefit sharing (ABS) which is imbedded into the intellectual property subsystem. This is consisting of public, private and transnational actors agglutinated in two advocacy coalitions: sustainable development and protection of cultural rights. The last one was led by Diana Pombo, who mobilized transnational actors and coordinated the Ad-Hoc Group of Biodiversity. This case shows the necessity of ask about the scopes of subsystem and the composition of advocacy coalitions facing the complex governance.

Keywords: advocacy coalitions framework, policy core beliefs, genetic resources, complex governance, subsystems.

Este artículo forma parte de una investigación más amplia sobre los cambios que dominaron la acción pública en la formulación de la Decisión 391 de 1996 —régimen común de acceso a los recursos genéticos de la Comunidad Andina (CAN). Se presentan los resultados de la investigación doctoral de M. I. Gómez (2016) sobre el nacimiento del subsistema de Acceso a los Recursos Genéticos y Distribución de Beneficios (ADB) en Colombia.

La Decisión 391 estableció el marco general de la política pública de ADB en Colombia en las últimas décadas. En virtud de esta, Colombia ejerce soberanía sobre sus recursos genéticos y sus productos derivados. Asimismo, determina las condiciones de su acceso por medio de contratos. También reconoce y valora los derechos y la facultad para decidir de las comunidades indígenas, afroamericanas y locales, en cuanto a sus conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales asociados a los recursos genéticos y sus productos derivados. Cuando se solicita el acceso a recursos genéticos o sus productos derivados con un

componente intangible, el contrato de acceso incorporará un anexo como parte integrante del mismo, donde se prevea la distribución justa y equitativa de los beneficios provenientes de la utilización de dicho componente.

En este contexto, se indaga si la interacción de los actores en el proceso político de la Decisión 391 llevó a que naciera un subsistema de políticas de ADB en Colombia donde participaran redes transnacionales ¿Qué factores afectaron el comportamiento de los actores involucrados en el problema de ADB? ¿Se construyeron y configuraron coaliciones de causa? ¿Qué creencias del núcleo de las políticas unían a las coaliciones de causa?

Hay un vacío de conocimiento en lo que respecta al desafío que tiene el Estado de reaccionar a problemas globales en sus políticas públicas. Poco se sabe sobre el rol que juegan las redes transnacionales en el cambio en las políticas públicas en la actual globalización, caracterizada por condiciones que favorecen el activismo de la sociedad civil global o transnacional. En este artículo, se argumenta que la necesidad de analizar la influencia que tiene este actor transnacional, a la luz de la capacidad de los actores públicos y privados que a nivel doméstico se enfrentan a las demandas globales y al declive del valor de las políticas basadas simplemente en los Estados (Hurrell, 2007).

Se propone estudiar el cambio de las políticas públicas como un fenómeno que ocurre en un sistema mundial donde ha disminuido la capacidad de los políticos nacionales para enmarcar sus propias agendas. En estas condiciones, se argumenta que la unidad de análisis del marco de las coaliciones de causa —el subsistema doméstico o nacional— debe incorporar a las redes de actores transnacionales. En este contexto, se pregunta ¿Qué rol jugaron las redes transnacionales en el cambio de las políticas públicas de ADB en Colombia en 1996?

Estas políticas se refieren al acceso a los recursos genéticos, su subsiguiente utilización y distribución de beneficios en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) de 1992. Este convenio internacional abolió la idea según la cual los recursos genéticos eran «patrimonio de la humanidad» y reconoció un derecho soberano de los Estados sobre sus recursos genéticos en los propios territorios. El CDB establece la obligación para las partes de dar una distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos y de los conocimientos tradicionales asociados.

En este escenario, el objetivo general de este artículo es delimitar el papel que desempeñaron las redes transnacionales en el subsistema de ADB que dio lugar al cambio en las políticas de ADB en Colombia por medio de la Decisión 391, Régimen Común sobre Acceso a los Recursos Genéticos. Los objetivos específicos que contribuyen a cubrir el objetivo general son: (i) identificar a los especialistas que persiguieron y buscaron influenciar las decisiones gubernamentales en el área política de ADB en las negociaciones de la Decisión 391; (ii) determinar los factores globales que afectaron el comportamiento de los actores involucrados en el problema de ADB; (iii) establecer las interacciones de los actores que estaban implicados activamente en el problema o asunto de la política de ADB; y, (iv) establecer las creencias del núcleo de la política que unieron a los actores del subsistema en coaliciones de causa dentro del subsistema de ADB. Para cumplir estos objetivos, el artículo se estructura en cuatro partes. Primero, se presenta el marco teórico con base en el cual se hace el análisis. Segundo, se expone la metodología de la investigación. Tercero, se analizan los factores globales dinámicos del sistema político que fueron determinantes. Cuarto, se estudia la configuración de las coaliciones de causa dentro del subsistema de la política. Y, quinto, se caracteriza el subsistema de ADB y la participación de las redes transnacionales.

Marco Teórico

Para delimitar el subsistema de las políticas de ADB, esta investigación usa el marco de las coaliciones de causa (*advocacy coalition framework, ACF*), también traducido al español como coaliciones de abogacía, coaliciones promotoras, coaliciones de actores militantes, entre otros. Las preguntas del marco de las coaliciones de causa están en el centro de la investigación del proceso de políticas públicas, y se refieren a: ¿Qué factores influyen en los cambios de las políticas? ¿Cómo es que la gente se moviliza, mantiene, y actúa en coaliciones de causa? ¿Hasta qué punto la gente aprende, sobre todo de sus aliados y de sus opositores? (Gómez, 2016). En el marco de las coaliciones de causa, las ideas o factores cognitivos son considerados como variables independientes. Hay dos instrumentos que utiliza el marco de las coaliciones de causa para medir el rol de las ideas o los factores

cognitivos en el proceso de las políticas públicas: el sistema de creencias y el aprendizaje orientado a las políticas de las coaliciones de causa.

Para algunos autores, como Ordóñez-Matamoros *et al.* (2013), el marco de las coaliciones de causa forma parte de los enfoques cognitivos o constructivistas de las teorías sobre el proceso de las políticas públicas. La perspectiva constructivista se caracteriza por la importancia dada a las ideas, los símbolos, a los valores y las creencias en las políticas públicas (Roth, 2002). Según Muller (2006), los enfoques constructivistas «buscan mostrar que la acción pública se organiza alrededor de marcos que constituyen el universo cognitivo de los actores y son relativamente estables en el tiempo» (p. 95). En pocas palabras, en el proceso de las políticas públicas las ideas importan (Ordóñez-Matamoros, *et al.*, 2013).

Sin embargo, se considera que el marco de las coaliciones de causa es un enfoque constructivista moderado porque se apoya en teorías que hacen énfasis en que las ideas se pueden medir. Se trata de un enfoque cimentado en una epistemología neopositivista. Al respecto, ha dicho Fischer (2003) que la intención de promover el desarrollo de un modelo riguroso empírico causal de cambio de política no es un acercamiento realizable en una perspectiva constructivista. Fischer no critica tanto el marco teórico en sí, sino la metodología neopositivista con la cual Sabatier y Jenkins-Smith se acercan al cambio de política (Fischer, 2003).

Lo fundamental de este marco teórico es que analiza la dinámica interna del subsistema de la política. Este se entiende como un amplio conjunto de actores que provienen de una variedad de organizaciones públicas y privadas. Están activamente involucrados en un problema o asunto de política, tal como el control de la contaminación, la salud mental o el transporte terrestre y quienes de forma reglamentaria buscan influir en las políticas públicas (Sabatier, 1988; Sabatier, 1993; Sabatier, 1999). Se parte de la convicción según la cual la mejor manera de tratar con la multiplicidad de actores en un subsistema es agregándolos en coaliciones de causa. Se observa la forma en que los actores políticos participan en procesos continuos de aprendizaje para trasladar sus sistemas de creencias a las políticas públicas y para ello se agrupan en coaliciones de acuerdo con sus ideas.

Por coalición de causa se define: «los actores de una amplia variedad de instituciones que comparten las creencias del núcleo de política y que coordinan su comportamiento de diversas maneras» (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999, p. 130). Estos actores pertenecen a instituciones públicas y privadas, y «procuran manipular las reglas, presupuestos, y el personal de las instituciones gubernamentales para alcanzar sus objetivos con el tiempo» (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993, p. 5).

Este marco teórico supone que la mayoría del proceso de elaboración de la política ocurre entre especialistas dentro de un subsistema de política. Sin embargo, su comportamiento es afectado por factores externos del sistema político y socioeconómico. Los subsistemas, en el marco de las coaliciones de causa, funcionan dentro de un ambiente político más amplio definido por dos clases de factores exógenos. En primer lugar, los factores relativamente estables; en segundo lugar, los factores dinámicos del sistema conforman el nivel macro. Dentro de estos últimos, en esta investigación, se tuvieron en cuenta las decisiones e impactos de otro subsistema, en este caso de propiedad intelectual, por medidas legales adoptadas en la gobernanza global y regional.

Para esta investigación, el marco de las coaliciones de causa ha sido complementado con la teoría de la gobernanza compleja de Andrew Hurrell (2007). Esta permite estudiar el subsistema de políticas que plantea Sabatier en la era de globalización, en la medida que pone especial énfasis en las redes transnacionales. Estas son entendidas como organizaciones de la sociedad civil que se extienden entre las fronteras de múltiples Estados y su relación con las formas de desigualdad global, los problemas de legitimidad y los desafíos planteados por la diversidad cultural y el conflicto de valores.

Las redes transnacionales, según Hurrell (2007), son actores fundamentales debido al conocimiento científico que manejan, su capacidad de explotar plataformas institucionales, su acceso a los estados y a otros actores no estatales, y su uso de acción simbólica y discurso dominante. Se trata de actores relevantes para enfrentar el reto ecológico, contribuyen a procesos de gobernanza que pueden transformar el sistema internacional en forma tal que proporcione un marco político viable para el manejo del medio ambiente global (Gómez Lee y Maxfield, 2017).

Hurrell (2007) hace énfasis en el papel que cumplen las redes transnacionales en el desarrollo de una gobernanza global compleja. Si bien actúa en torno del Estado-nación, va más allá de este y comprende los procesos que ocurren entre los Estados y alrededor de aquellos. Por medio de las redes transnacionales, los Estados se relacionan con actores civiles y agentes del mercado (Hurrell, 2007). Estas redes incluyen nuevos mecanismos políticos que trascienden al sistema estatal y son adecuadas para hacer frente a las implicaciones complejas de la globalización económica y otros problemas globales (Kacowicz, Mitrani (2016). Por esto, siguiendo a Hurrell (2007) se ha incorporado en el subsistema del marco de las coaliciones de causa a las redes transnacionales que, según este autor, tienen una gran influencia en las relaciones interestatales.

Metodología

El problema de investigación está en *el vacío de conocimiento* que hay sobre los procesos políticos nacionales respecto de la interacción de los actores del subsistema con redes de activistas transnacionales. Es necesario preguntarse por los límites o alcances del subsistema y el rol de redes transnacionales en las coaliciones de causa.

Justificación de la Selección del Marco

El marco de las coaliciones de causa fue seleccionado, en el diseño de esta investigación, porque ha sido desarrollado por sus autores para resolver problemas, como los de ADB, caracterizados por «involucrar grandes conflictos de objetivos, discusiones técnicas importantes y muchos actores de diversos niveles de gobierno» (Sabatier y Weible, 2007, p. 203). Asimismo, no hay ningún mejor ejemplo del proyecto empirista en estudios contemporáneos de política (Fischer, 2003) y este marco es uno de los enfoques que ha permitido renovar la reflexión sobre la acción pública (Roth, 2002).

El marco de las coaliciones de causa permite analizar una arista del asunto de ADB un tanto olvidada: el rol de las ideas en el proceso de las políticas públicas. El marco de las coaliciones de causa ofrece el andamiaje conceptual que se necesita para explicar el cambio en las políticas públicas, con base en los factores cognitivos, ahondando en la comprensión

de la formulación, la permanencia y el cambio en las políticas de ADB. Por lo tanto, la selección de estos factores o variables, considerados como determinantes en el marco de las coaliciones de causa, permite contar con bases no existentes hasta ahora para emitir consideraciones relevantes de política pública en materia de ADB en Colombia.

Schlager y Blomquist (1996) abonan al marco de las coaliciones de causa tres aspectos importantes. En primer lugar, el intento de tener en cuenta a los sistemas de creencias y la forma cómo cambian con el tiempo, porque ha logrado, de manera pionera, llevar esto al estatus de variable independiente en las teorías de las políticas públicas. En segundo lugar, los analistas que han aplicado el marco de las coaliciones de causa han dedicado gran parte de su atención al mundo interior de las personas, a la estructura y el contenido de sus sistemas de creencias. En tercer lugar, los analistas del marco de las coaliciones de causa desarrollan y prueban hipótesis empíricamente verificables sobre los sistemas de creencias de los actores de las coaliciones de causa, en vez de asumir las preferencias o intereses de las personas.

Además, el marco de las coaliciones de causa permite aplicar teorías elaboradas ampliamente controvertidas que ofrece seguridad metodológica. Esto debido a que el marco de las coaliciones de causa ha sido afinado por una gran cantidad de estudios empíricos; entre otros, en el 2009 se analizaron 80 aplicaciones del modelo teórico, durante casi 20 años (Weible *et al.*, 2009). La revisión demostró que este marco es aplicable a varios asuntos sustanciales, en diferentes áreas geográficas y con otras teorías y marcos del proceso de las políticas públicas, incluyendo el modelo secuencial.

Este marco es sin lugar a duda un lente útil para explicar el proceso de las políticas públicas también en conjunción con otras teorías, como lo demuestra la compilación sobre el pluralismo metodológico que ha caracterizado los estudios del marco de las coaliciones de causa (Weible *et al.*, 2011). En esta compilación, se constató que se trata de un programa de investigación promisorio en el ámbito del análisis de las políticas públicas. Su modelo teórico apoya múltiples áreas teóricas y ha sido pródigamente discutido (Weible *et al.*, 2011).

De esta forma, sus autores consideran que el marco de las coaliciones de causa ha evolucionado de un marco teórico bastante complejo en 1988 a un marco y/o teoría más denso y más coherentemente lógico. Según Weible *et ál.* (2011) este marco ha llegado a constituir:

Una comunidad internacional de investigadores con una lengua común de conceptos importantes, relaciones básicas entre conceptos, y un alcance compartido de la pregunta. Lo que es más importante es que el marco proporciona el medio para que numerosos investigadores contribuyan hacia el conocimiento compartido sobre el rompecabezas del proceso de las políticas públicas (p. 355).

Sin embargo, se ha criticado que esta teoría haya sido utilizada, ante todo, en Estados Unidos y Europa (Weible *et al.*, 2009). En respuesta, docenas de investigadores, como Kübler (2001) y Hirschi y Widmer (2010), han aplicado el marco de las coaliciones de causa en contextos nacionales diferentes y han dirigido sus esfuerzos hacia el desarrollo de estrategias eficaces para aplicar el marco de las coaliciones de causa como una base para la investigación comparada de políticas públicas. Así las cosas, ha aumentado la comprensión de sus limitaciones de aplicabilidad en sistemas políticos diferentes (Weible *et al.*, 2011). De tal forma, se ha dado un aumento gradual del uso del marco a lo largo del mundo, incluyendo África (véase Tewari (2001) en Weible *et al.*, 2011), Sudamérica (Carvalho, 2001; Roth 2002; Olavarría-Gambi, 2013), Australia (Chen, 2003), Asia (Hsu, 2005) y en Relaciones Internacionales (Farquharson, 2003).

Por lo tanto, atendiendo el llamado de Sabatier a que los analistas de políticas públicas apliquen el marco de las coaliciones de causa en América Latina, África y Asia, este artículo ofrece una aplicación del marco de las coaliciones de causa al contexto político de Colombia. De tal forma, busca contribuir a que este marco llegue a ser un acercamiento viable para la investigación de política pública comparada. Sin embargo, las últimas revisiones del marco de las coaliciones de causa han identificado al escenario de políticas globales como un reto importante. El subsistema debe dejar de conceptualizarse en términos de política pública

nacional o doméstica e incorporar las afectaciones de políticas globales en políticas públicas de corte sectorial y nacional (Gómez, 2016).

Pasos Metodológicos

Para cumplir con los requerimientos metodológicos del marco teórico de las coaliciones de causa en el análisis de las políticas públicas de ADB se agotaron los siguientes pasos metodológicos.

Conformación del Corpus de Investigación

Se conformó el *corpus* o conjunto de datos, textos u otros materiales relacionados con el cambio de las políticas de ADB, que sirvieron de base para la investigación. El *corpus* se tomó de cuatro fuentes principales: 48 entrevistas, documentos de política, literatura científica y noticias de prensa. El tipo de datos alzados fueron cualitativos. Para la recolección de datos, el método utilizado fue entrevistas individuales semiestructuradas: empezaron con una pregunta que se pudo adaptar a las respuestas de los entrevistados, con el fin de obtener el significado real que proviene del relato de las personas entrevistadas.

Para hacer las entrevistas, primero, se elaboró el mapa de actores que participó de manera activa en la formulación de la política de ADB en 1996. Segundo, de aquel mapa se tomó una muestra representativa para ser entrevistados. Tercero, se fijaron las preguntas en forma tal que estuvieran dirigidas a corroborar la existencia de un subsistema de ADB. Cuarto, se hicieron las entrevistas, las cuales fueron grabadas y transcritas. Quinto, se verificaron algunos datos en segundas entrevistas con los respectivos entrevistados. Por último, para la inspección de los datos que arrojaron las entrevistas, se utilizó la estrategia del análisis formal de las estructuras narrativas de las mismas.

La muestra de participantes se elaboró con base a los objetivos del estudio y el problema planteado. Para determinar las personas o roles de las personas que cumplían con las características que necesitaba el estudio se contó con la pericia de María Mónica Anzola Tavera, funcionaria de la Dirección de Negociaciones, Ministerio de Comercio Exterior. La muestra representativa de actores se presenta en Tabla 1.

Tabla 1*Actores de la Muestra Representativa*

Nombre	Cargo en 1996
Adriana Soto	Asesora de la Oficina de Asuntos Internacionales del Ministerio del Medio Ambiente. Encargada de las negociaciones de biodiversidad.
Fernando Casas	Asesor especial del ministro de Relaciones Exteriores durante la negociación de la Decisión 391.
Gabriel Muyuy Jacanamejoy	Senador de la República por el movimiento indígena.
Gabriel Ricardo Nemogá	Fundador y director de la Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina UNIJUS.
Germán Vélez	Director Corporación Grupo Semillas.
Gonzalo Andrade	Director del Instituto de Ciencias Naturales de la Universidad Nacional de Colombia.
Manuel Ruiz	Investigador de Derecho y Política Ambiental en Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.
Margarita Flórez	Coordinadora de Investigaciones Socioambientales del Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos.
María Mónica Anzola Tavera	Funcionaria de la Dirección de Negociaciones, Ministerio de Comercio Exterior.
Pastor Elías Murillo Martínez	Director de Asuntos para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palanqueras (Ministerio de Interior y Justicia).
Ricardo Torres	Subdirector de Investigación Estratégica de Corpoica.
Rodrigo Artunduaga	Director de la Unidad de Investigación en Recursos Genéticos y Biotecnología Agrícola del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA).
Taita Lorenzo Muelas	Senador por la circunscripción especial indígena.

Nota. Fuente: elaboración propia.

Análisis Teórico del Subsistema de ADB

A la luz del marco de las coaliciones de causa, se utilizaron los conceptos de coaliciones de causa y creencias del núcleo de la política. Las políticas públicas fueron interpretadas como las traducciones de los sistemas de creencias de las coaliciones de causa. Se abordó el proceso de las políticas públicas como un «proceso interactivo continuo de formulación de políticas, aplicación de la problemática, y luchas por la reformulación» (Sabatier, 1988, p. 130). Las coaliciones de causa comprenden:

Las personas que provienen de una variedad de posiciones (...), quienes comparten un particular sistema de creencias (esto es un juego de valores básicos, suposiciones causales y percepción del problema) y quienes muestran un grado nada trivial de actividad coordinada a lo largo del tiempo (Sabatier, 1993, p. 25).

Por sistema de creencias se entendieron los «conjuntos de prioridades de valor y asunciones causales, teorías implícitas sobre cómo alcanzar los objetivos, percepciones sobre el estado del mundo (incluyendo la magnitud del problema), percepciones sobre la eficacia de los instrumentos, etc.» (Sabatier, 1993, p. 17). Para identificar las coaliciones de causa se procedió a operacionalizar las creencias del núcleo de la política. Esta selección se justifica en las siguientes consideraciones: (i) las creencias del núcleo de la política son el pegante o aglutinador fundamental de las coaliciones porque representan los compromisos empíricos básicos en el dominio de especialización de las élites de la política pública (Sabatier, 1998); (ii) las creencias del núcleo de la política «son la categoría de creencias más frecuentemente asociada con el comportamiento de coordinación» de las coaliciones de causa (Sabatier 1998, p. 117); (iii) «tan solo con operacionalizar dos o tres de estas creencias del núcleo de la política se pueden identificar al menos dos coaliciones de causa» (Sabatier y Weible, 2007, p. 209); (iv) el aprendizaje orientado a las políticas es un proceso «motivado por el deseo de realizar las creencias del núcleo de la política» (Sabatier, 1988, p. 151); y, (v) las creencias de núcleo de las políticas públicas no pueden ser diferentes para los miembros de la coalición de causa, pues precisamente son las que le dan cohesión a la coalición, mientras que las secundarias si pueden diferir.

Análisis de Contenido

Se utilizó la técnica del análisis de contenidos por ser una herramienta de gran utilidad basada en el análisis y la interpretación. Para aplicar esta técnica se acudió a fuentes documentales y a entrevistas semiestructuradas que permitieron identificar los códigos utilizados por el emisor del discurso, su contenido manifiesto y el contexto en el que surge. Se

trabajó en descubrir y evidenciar sus contenidos latentes para conocer no sólo lo que se transmite literalmente, sino todo aquello que pueda influir o condicionar el mensaje implícitamente.

De esta forma, con base en los conceptos analíticos del marco de las coaliciones de causa, se procedió al proceso general de análisis de los datos cualitativos para verificar el nacimiento de un subsistema de ADB. Para este proceso se siguió el método cualitativo adoptado por Miles y Huberman (1994). Primero, se identificaron y clasificaron los datos de acuerdo con las siguientes unidades temáticas: una o más coaliciones de causa, cambios en la política de ADB y creencias del núcleo de la política. Segundo, se sintetizaron los datos de manera secuencial para explicar las características del subsistema de la política de ADB. Tercero, se interpretaron los datos, es decir, se compararon y contextualizaron los datos para proceder a aplicar el marco teórico y obtener resultados. De esta forma, se alcanzaron las conclusiones preliminares del estudio. Por último, se verificaron las conclusiones por medio de la organización de los materiales en un marco coherente, la comprobación de los hallazgos por medio de segundas entrevistas a algunos participantes, ponderación de la evidencia y comprobación de la coherencia estructural entre los datos e interpretaciones.

Impactos y Decisiones del Subsistema de Propiedad Intelectual

Para indagar sobre qué factores pudieron afectar el comportamiento de los actores se analiza el nivel macro del entorno del subsistema, donde se consideran los factores del sistema político y socioeconómico más amplio. Los factores dinámicos que llevaron a la configuración de coaliciones de causa fueron los impactos y decisiones del subsistema de propiedad intelectual. En concreto, se trató de tres impactos: (i) el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) incorporado a la OMC en la Ronda de Uruguay; (ii) el monitoreo unilateral de los sistemas de protección a la propiedad intelectual por cuenta de la Sección Especial 301 de Estados Unidos; y, (iii) la adecuación de la propiedad intelectual en el Acuerdo de Cartagena por medio de las decisiones 313, 344 y 345.

Estados Unidos condicionó el ingreso de Colombia al Tratado de Libre Comercio (TLC) suscrito entre México, Canadá y Estados Unidos a la modificación de la normatividad referente a propiedad intelectual (Calle, s.f., p. 16; comunicación personal (en adelante, CP, 12 de marzo de 2009). Por esto, en febrero de 1992 el Pacto Andino expidió la Decisión 313 Nuevo Régimen de Propiedad Industrial (Calle s.f., p. 16; CP, 12 de marzo de 2009).

El proceso político para la adopción de la decisión del Acuerdo de Cartagena, sobre el Régimen de Protección a las Variedades Vegetales (Decisión 345 de 1993), tuvo su origen en el requerimiento hecho por los países industrializados de adherir a la Unión para la Protección de Variedades Vegetales (UPOV). Este sistema fue creado por los países europeos para definir un sistema de protección diferente a las patentes para material vegetal (Calle, s.f., p. 19; CP, 9 de marzo de 2009; CP, 12 de marzo de 2009; CP, 24 de junio de 2009).

Estas decisiones e impactos del subsistema de propiedad intelectual fueron percibidas por los actores del subsistema de ADB como presiones internacionales (CP, 9 de marzo de 2009; CP, 12 de marzo de 2009; CP, 1 de diciembre de 2010; CP, 24 de junio de 2009; CP, 17 de julio de 2009; Calle, 2011). Los protagonistas decían: «la realidad nos enseñó que los cambios en la legislación sobre propiedad intelectual en los países industrializados [esta] estaba llamada a influir por la vía de las presiones e imposiciones en los países del sur» (Calle, 1994, p. 214). Fueron estos filtros ideológicos cuales hicieron que estos factores dinámicos fueran interpretados como una coacción para dichos actores, quienes aprendieron a anticiparse a estas restricciones y enfrentarlas de acuerdo con sus creencias básicas, estructurando el problema que alcanzó el estatus de agenda.

Estas decisiones pusieron de manifiesto las divergencias de posiciones reflejo de diversas creencias del núcleo de las políticas públicas, asimismo el mayor o menor grado de ideologización o pragmatismo respecto al asunto de ADB por parte de los diferentes actores. Según el contenido de las entrevistas, la coalición de causa cultural estructuró el problema de ADB como un asunto de biopiratería y asimetría de la propiedad intelectual. Consideraba que el acceso a los recursos genéticos no se trabajaba aislado del tema de derechos de propiedad intelectual, porque el régimen de acceso no se explicaba a sí mismo, sino en reacción a la preponderancia que adquirió la propiedad intelectual. Decían que los países no

levantaron en abstracto la bandera de la distribución justa y equitativa de los beneficios del acceso a los recursos genéticos ni de la soberanía de los recursos genéticos, sino en reacción al fortalecimiento de los derechos de propiedad intelectual sobre los recursos genéticos (CP, 24 de junio de 2009).

La coalición de causa de protección cultural interpretó las decisiones en materia de propiedad intelectual como restricciones que afectaban al patrimonio cultural colectivo de las comunidades indígenas y locales, al considerar que el problema central de los derechos de propiedad intelectual era que favorecían a las empresas biotecnológicas y no a las comunidades indígenas. Esta coalición, así, estructuró el problema de ADB como un problema de protección de la identidad cultural de las comunidades tradicionales en un mundo globalizado, en el que había una asimetría en la propiedad intelectual y biopiratería —es decir derechos de propiedad intelectual sobre recursos biológicos, recursos genéticos y conocimientos tradicionales (CP, 9 de marzo de 2009; CP, 24 de junio de 2009).

Por su parte, los miembros de la coalición de causa de desarrollo sostenible compartían unos filtros ideológicos que les permitía estructurar el problema como un asunto de asimetría Norte-Sur en la distribución y explotación de los recursos genéticos. Su análisis se basaba en que el CDB había abandonado la suposición de que los recursos genéticos fueran patrimonio común de la humanidad, declarando en cambio que los Estados tenían derechos soberanos sobre sus propios recursos biológicos. Este convenio pedía explícitamente la justa y equitativa distribución de beneficios que provienen de la utilización de los recursos genéticos. Según el CDB, la distribución de beneficios estaba principalmente basada en un modelo de condiciones mutuamente acordadas y una compensación basada en los derechos soberanos que los Estados tienen sobre sus recursos genéticos. Los beneficios de estos recursos genéticos, en gran parte, aumentan en los países pobres en genes e industrializados del Norte, por medio de los derechos de propiedad intelectual (CP, 1 de diciembre de 2010).

Esto fue una motivación importante para compartir los beneficios y fomentar la equidad en las relaciones internacionales económicas, por ser considerada un mecanismo de compensación (CP, 1 de diciembre de 2010; CP, 5 de julio de 2009). El acceso al recurso genético sin compensación era igual a biopiratería (CP, 24 de abril de 2009). En este

contexto, la coalición de causa de desarrollo sostenible interpretó a las presiones internacionales en materia de propiedad intelectual como restricciones a la compensación a la cual tenían derecho los países en desarrollo por la contribución de sus recursos genéticos.

Estos impactos y decisiones del subsistema de propiedad intelectual fueron percibidos por los actores involucrados en el asunto de ADB como presiones internacionales que los motivaron a aglutinarse de acuerdo con sus ideas en la búsqueda de soluciones. Con estos filtros de percepción, los actores de las dos coaliciones de causa del subsistema de ADB interactuaron para que el acceso a los recursos genéticos y distribución de beneficios, que era un aspecto que pasaba desapercibido, llegara a ser un problema público en el que el Estado asumió una posición reactiva y proteccionista.

Configuración de Coaliciones de Causa

En cuanto al nivel meso del marco de las coaliciones de causa, que corresponde al interior del subsistema de ADB donde están los especialistas que persiguen y buscan influenciar las decisiones gubernamentales en el área política de ADB, se observa que en el periodo de 1994-1996 se llevó a cabo la construcción discursiva del problema de ADB en Colombia. Una verdadera política pública de ADB se generó en 1996 con la adopción de la Decisión 391. Con la formulación de la Decisión 391 nació el subsistema de ADB conformado por actores que estaban implicados activamente en el problema o asunto de la política de ADB y que provenían de una variedad de organizaciones públicas, privadas y transnacionales.

Coalición de Causa de Protección Cultural

La demanda de soluciones vino de parte de la coalición de causa de protección cultural, como consecuencia de las decisiones e impactos del subsistema de propiedad intelectual. En *El Tiempo* se informaba:

En Colombia, los ambientalistas y otros científicos han comenzado a escarbar el asunto de la biodiversidad, mientras el gobierno trabaja aceleradamente en un proceso legislativo, especialmente, alrededor de la protección de los derechos del obtentor de variedades vegetales, o sea otorgar

patentes sobre especies como el frijol, el cardamomo, las flores y un sin número de estas que el Gobierno Nacional ni siquiera sabe que existen. Ese frente común debe ser una política agresiva de protección para poder entrar en acuerdos justos y equitativos con todas esas transnacionales y gobiernos que quieren participar de nuestra biodiversidad.

En este contexto, la coalición de causa de protección cultural tomó la firme decisión de emprender una intervención política y logró que la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC), en la Disposición Transitoria Tercera de la Decisión 345 de 1993, señalara que «los Países Miembros aprobarían un Régimen Común sobre acceso a los recursos biogenéticos y garantía a la bioseguridad de la subregión de conformidad con lo dispuesto en el Convenio de Río de Janeiro sobre Biodiversidad».

El 11 de agosto de 1994 la coalición de causa de protección cultural elaboró un primer borrador para discusión de la decisión regional andina sobre acceso a los recursos genéticos, preparado conjuntamente por el Ministerio del Medioambiente, la Estrategia Nacional de Biodiversidad, organizaciones de la sociedad civil, comunidades indígenas y afrocolombianas, sectores académico y científico, entidades gubernamentales y sector privado de Colombia (Pombo, 1998, p. 73; CP, 9 de marzo de 2009). La funcionaria encargada de la Estrategia Nacional de Biodiversidad del Ministerio de Medioambiente de Colombia, Diana Pombo, realizó una serie de foros regionales en las ciudades de Medellín, Cali y Bogotá con representantes de comunidades indígenas y afrocolombianas, organizaciones de la sociedad civil ambientales, universidades y entidades del sector público y privado. Su fin fue preparar un borrador de propuesta con los principios y lineamientos que debería contener el proyecto de la Decisión de Acceso a los Recursos Genéticos de la Subregión Andina (CP, 8 de mayo de 2009; CP, 17 de julio de 2009; Pombo, 1994a, p. 207).

Con base en estos trabajos, se consolidó un primer anteproyecto de decisión andina presentado en un taller en Villa de Leyva por la coalición de protección cultural. En este, se incluía a representantes del Instituto de Altos Estudios Jurídicos de la Universidad del Valle y de la Facultad de Derecho de la Universidad de Antioquia. Junto con esto, había

funcionarios del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (INDERENA) y de la Estrategia Nacional de Biodiversidad (ENB) (CP, 9 de marzo de 2009; CP, 12 de marzo de 2009; Calle, 2011; Pombo, 1994a).

La reunión en Villa de Leyva (10 al 13 de agosto de 1994) contó con el apoyo financiero del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) (Pombo, 1994a). En esta ocasión, se reunieron expertos de Venezuela, Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia. En representación de Colombia participaron también funcionarios de los ministerios de Medioambiente, Comercio Exterior, Relaciones Exteriores, Agricultura e Interior (CP, 7 de mayo de 2009; CP, 1 de diciembre de 2010; CP, 24 de abril de 2009). En palabras de uno de los protagonistas, se reunieron los expertos que participaron en el proceso de la Cumbre de la Tierra quienes generaron conciencia ambiental a nivel nacional (CP, 5 de julio de 2009). La participación en el taller de Villa de Leyva fue interdisciplinaria, pues se reunieron: biólogos, investigadores, científicos; autodidactas ambientales; agrónomos; senadores indígenas, etnias con conocimiento tradicional, economistas, abogados, internacionalistas, académicos, entre otros (CP, 7 de mayo de 2009; CP, 1 de diciembre de 2010; CP, 8 de mayo de 2009).

Finalmente, una vez incluidas las recomendaciones que surgieron de la reunión de Villa de Leyva, el anteproyecto de Decisión elaborado en Colombia por la coalición de causa cultural fue presentado a la JUNAC para su remisión a las representaciones nacionales (CP, 9 de marzo de 2009; Pombo, 1994b). De esta forma, desde la coalición de causa de protección cultural llegaron, por un lado, las primeras actuaciones y reflexiones sobre el tema y, por el otro, la demanda de soluciones al problema de ADB.

Coalición de Causa de Desarrollo Sostenible

Hubo otras demandas diferentes a las de la coalición de protección cultural por parte de la coalición de desarrollo sostenible. A raíz de la reunión en Villa de Leyva, se empezó a trabajar un segundo anteproyecto de decisión andina. En efecto, algunos funcionarios gubernamentales colombianos del Ministerio de Ambiente y del Ministerio de Comercio Exterior elaboraron, con otros actores políticos, un anteproyecto de decisión de acceso a los recursos genéticos, con la firme decisión de emprender otra intervención política, diferente

a la de la coalición de causa de protección cultural. Se destaca la participación de Fernando Casas quien lideraba el Proyecto Biopacífico (CP, 7 de mayo de 2009; CP, 1 de diciembre de 2010).

De esta forma, se acordó un nuevo encuentro en San Cristóbal, Venezuela (5 al 7 de septiembre de 1994). En este taller, se elaboró un segundo anteproyecto de decisión andina que se presentó a la JUNAC por parte de Colombia y Venezuela (CP, 7 de mayo de 2009; Pombo, 1994a). Este anteproyecto no contemplaba los reclamos de sus nacionales, en el sentido de establecer un sistema de protección *sui generis* a los conocimientos tradicionales en el régimen común (Caillaux *et al.*, 1999).

El anteproyecto de Colombia y Venezuela fue el documento base en las reuniones oficiales en el marco de la CAN, donde quienes asistieron fueron los representantes y funcionarios de los Estados de los países andinos (CP, 7 de mayo de 2009). Una vez presentado este anteproyecto de Decisión 391 ante la JUNAC, esta envió, en octubre de 1994, una notificación a los países de la subregión para que seleccionaran a los expertos gubernamentales en acceso a los recursos genéticos y garantía a la bioseguridad con miras a elaborar un proyecto de régimen común para el Acuerdo de Cartagena (CP, 7 de mayo de 2009; CP, 24 de abril de 2009; CP, 5 de julio de 2009).

Caracterización del Subsistema de la Política de ADB

Se evidenció el nacimiento de un subsistema de ADB al constatar la participación de un conjunto amplio de actores que provenían de una variedad de organizaciones públicas y privadas, algunas de estas últimas transnacionales, que estuvieron activamente involucradas en el asunto de ADB y buscaron influir en este asunto. El subsistema que se identificó fue el que nació, en el país, como consecuencia de la formulación de la Decisión 391. Estaba conformado por los actores la coalición de causa de desarrollo sostenible y la coalición de causa de protección cultural, con sus respectivas interacciones.

Los actores del subsistema de ADB se agregaron en dos coaliciones de causa o individuos, organizaciones e instituciones que compartían las creencias del núcleo de las políticas públicas sobre el problema de política de ADB y que demostraron cierto nivel de interacción.

La coalición de causa de desarrollo sostenible estaba conformada por la mayoría de los expertos gubernamentales quienes interactuaron con otros actores de la sociedad civil. Se destacó la influencia recibida de Jorge Hernández, perteneciente a la Fundación para la Conservación del Patrimonio Natural BioColombia. Estos actores buscaron aliarse porque compartían las creencias del núcleo de las políticas públicas que plasmaron en el anteproyecto presentado en Venezuela en 1994 y defendieron en el proceso de determinación de la posición país.

Por su parte, la coalición de causa de protección cultural estaba liderada por Diana Pombo, secretaria técnica de la Estrategia Nacional de Biodiversidad (ENB)¹ en conjunto con un grupo de organizaciones de la sociedad civil, coordinados por Margarita Flórez del Instituto Latinoamericano Servicios Legales Alternativos (ILSA). Contaban con apoyo de la Oficina de Relaciones Internacionales del INDERENA, el Grupo Semillas, la Coordinadora de Comunidades Negras, la Organización Indígena de Antioquia y la Red del Tercer Mundo (red transnacional). También formaron parte de esta coalición algunos expertos gubernamentales. Estos actores buscaron aliarse porque compartían las creencias del núcleo de las políticas públicas, que plasmaron en el anteproyecto presentado en Villa de Leyva en 1994 y defendieron en el proceso de determinación de la posición país.

Se destacó la participación de organizaciones de la sociedad civil, dentro de las que había actores transnacionales, como la Red del Tercer Mundo² e ILSA (CP, 9 de marzo de 2009; CP, 12 de marzo de 2009; CP, 7 de mayo de 2009; CP, 5 de julio de 2009). En efecto, la prensa en 1995 daba cuenta de las actuaciones de la coalición de causa de protección cultural en los siguientes términos:

Desde hace varios años un grupo de organizaciones no gubernamentales, centros académicos y representantes de organizaciones comunitarias,

¹ La ENB fue lanzada mediante el Decreto 1.059 de 1993. La secretaría técnica quedó inicialmente en manos del INDERENA. Una vez vigente la Ley 99, tanto la secretaría técnica como la coordinación de la Estrategia y la presidencia de su comité directivo iniciaron el proceso de transición para que la Estrategia pasara a ser responsabilidad del Ministerio del Medioambiente.

² Es una organización de la sociedad civil, que se autodefine como «un agrupamiento internacional de organizaciones e individuos que expresa en los foros globales puntos de vista de la sociedad civil del Sur. Promueve una distribución justa de los recursos del planeta y de formas de desarrollo humanas y ecológicamente sustentables» (TWN, 2023).

inicialmente bajo la coordinación de la Estrategia Nacional de Biodiversidad y actualmente liderados por el Instituto de Gestión Ambiental, el Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA) y la Fundación Penca de Sábila están colaborando con el Gobierno Nacional apoyados en consultas comunitarias con el fin de desarrollar la legislación ambiental en esta materia. Los talleres se han llevado a cabo en Bogotá, Medellín, Cali y Santa Marta con el apoyo de la Red del Tercer Mundo (*Third World Network*), las universidades Javeriana, de Antioquia, del Valle, la Fundación Pro-Sierra Nevada, el programa Coama y el grupo ad-hoc sobre biodiversidad y protección del conocimiento tradicional (El Tiempo, 1995).

Hubo redes transnacionales importantes que interactuaron con los actores públicos y privados del subsistema de ADB en Colombia. Se destacó la Red del Tercer Mundo, con la participación de importantes expertos internacionales, tales como Tewolde Berhan Gebre Egziabher (Etiopía), Vandana Shiva (India) y Gurdial Singh Nijar (Malasia). También formaron parte del Grupo Ad Hoc sobre Biodiversidad Martin Hildebrand y Liz Hosken de la Fundación Gaia en Colombia e Inglaterra. Asimismo, interactuaron de manera activa Laymert García do Santos, académico de Brasil; Elizabeth Bravo, de Acción Ecológica del Ecuador; Sylvia Rodríguez (Costa Rica); Margarita Flórez, de ILSA; Germán Vélez, de Grupo Semillas; Camila Montecinos, de GRAIN; y otros expertos de WWF, RAFI-Grupo ETC y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). La intervención de la UICN no fue de buen recibo para algunos actores por considerar que era una intervención de los países del Norte en asuntos de los países del Sur (CP, 8 de diciembre de 2009).

Tabla 2

Núcleo de Políticas de ADB de Dos Coaliciones de Causa Competidoras

Coalición de Causa	Desarrollo Sostenible	Protección Cultural
Valor Fundamental	Desarrollo Sostenible.	Preservación y Restauración de las comunidades tradicionales y su patrimonio cultural.
Percepción Básica	Recurso genético, productos derivados y conocimiento tradicional tienen valor estratégico.	
Estructuración del Problema	Problema de asimetría Norte-Sur en asignación y explotación de los recursos.	Problema de protección de la identidad cultural de las comunidades tradicionales en un mundo globalizado (asimetría en la propiedad intelectual y biopiratería).
Valores Nucleares de la Estrategia	Utilización sostenible de recursos genéticos, productos derivados y componentes intangibles asociados, provistos por Colombia.	Reconocimiento del valor intrínseco e indisoluble de componentes tangible e intangible del recurso genético: patrimonio colectivo de las comunidades indígenas y locales.
Estrategias para Realizar Valores Nucleares	Establecer modalidades de acceso a los recursos genéticos, productos derivados y componentes intangibles asociados.	Establecer un sistema <i>sui generis</i> de protección del conocimiento tradicional: sistema de control que cubriera vacío normativo por falta de reconocimiento de valor de los conocimientos indígenas ancestrales.
Prioridad de Instrumentos Básicos de la Política	Sistemas de contratos que compensen y comprendan medidas para el usuario: transferencia de tecnología y mecanismos de cooperación.	Mecanismos efectivos de protección de los derechos de las comunidades tradicionales sobre sus conocimientos colectivos.
Rol del Gobierno	Gobierno nacional soluciona el problema.	Autoridades indígenas y locales tienen derecho al veto.

Nota. Fuente: elaboración propia.

Creencias del Núcleo de las Políticas de ADB

A partir del nacimiento del subsistema de ADB, se albergaron dos sistemas de creencias del núcleo de las políticas públicas dentro de las instituciones del Estado y la sociedad. De un lado, el sistema de la coalición de causa de protección cultural; del otro lado, el sistema de la coalición de desarrollo sostenible. En Tabla 2, se presentan las creencias del núcleo de las políticas de las dos coaliciones de causa.

Recurso del Liderazgo Hábil

Se destaca que la coalición de causa de protección cultural usó en sus intentos de influir en la política, el liderazgo hábil de Diana Pombo. Ella creó una visión atractiva para esta coalición, utilizó de manera estratégica el recurso de autoridad legal formal del que dispuso durante el tiempo que ocupó la Secretaría Técnica de la ENB y aprovechó el recurso de la información de manera eficiente y estratégica, por medio de la organización de talleres en las diferentes ciudades del país con la participación de expertos de redes transnacionales y de las comunidades indígenas y locales. Por medio del recurso del liderazgo hábil, los miembros de esta coalición resolvieron los asuntos de distribución de los costos de participar en acciones colectivas.

Según Sabatier *et al.* (2007), «la literatura de emprendedores de política demuestra cómo líderes hábiles pueden crear una visión atractiva para una coalición, utilizar los recursos en forma estratégica y eficiente y atraer nuevos recursos para la coalición» (p. 219). El liderazgo de Diana Pombo demuestra que, aunque los *shocks* externos —como fueron las decisiones e impactos del subsistema de propiedad intelectual— predisponen el sistema político para el cambio, se necesitan emprendedores hábiles para provocar los cambios concretos en las políticas (Sabatier *et al.*, 2007). Se comprobó que los emprendedores de política juegan un papel importante en la construcción de políticas, debido a que trabajan duro para desarrollar fuertes vínculos con personas por medio de las cuales pueden realizar sus objetivos de política y buscan desarrollar argumentos convincentes para vender sus ideas de política y ganar la aprobación para innovaciones de política (Mintrom, 1997). Como lo

predicen Mintrom y Vergari (1996), el liderazgo es un fenómeno característico y normal en las sociedades democráticas actuales, donde cada vez se encuentra más una política de las personas que de las organizaciones. En efecto, como dicen estos analistas, el marco de las coaliciones de causa necesitaría introducir el elemento de actor individual.

Coordinación del Grupo Ad Hoc de Biodiversidad

La líder de la coalición de causa de protección coordinó y fomentó encuentros entre líderes indígenas y de las comunidades afrocolombianas, filósofos, sociólogos, abogados genetistas, expertos en propiedad intelectual, biotecnología e informática (CP, 9 de marzo de 2009; CP, 7 de mayo de 2009; CP, 24 de junio de 2009; Pombo, 1998, p. 71). De esta forma, se configuró un amplio grupo de personas alrededor del estudio, debate y divulgación de los temas de derechos de propiedad intelectual asociados a la biodiversidad y su conocimiento asociado (CP, 9 de marzo de 2009; CP, 24 de abril de 2009; CP, 17 de julio de 2009). Esta red de actores se consolidó como el Grupo Ad-hoc de Biodiversidad, red que «se constituyó en un interlocutor de cierto peso ante el gobierno nacional, el Congreso de la República y algunos espacios de decisión subregional y nacional, así como ante las propias organizaciones comunitarias y ONG que lo integraban» (Pombo, 1998, p. 71).

El Grupo Ad-hoc sobre Biodiversidad estaba conformado por cuatro grupos de personas: (i) ambientalistas de instituciones tales como el ILSA, Instituto de Gestión Ambiental (IGEA), Grupo Semillas, Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), con el Proyecto de Implementación del Convenio sobre Diversidad Biológica que querían trascender la visión meramente ecológica o técnica de la biodiversidad y tenían la necesidad de aproximarse al tema de los derechos culturales y territoriales; (ii) líderes de las comunidades indígenas, en especial los senadores Lorenzo Muelas Hurtado y Gabriel Muyuy Jacanamijoy, junto con comunidades afrocolombianas; (iii) filósofos, sociólogos, abogados, genetistas, expertos en propiedad intelectual, biotecnología e informática, académicos del Instituto de Altos Estudios Jurídicos de la Universidad del Valle y de la Facultad de Derecho de la Universidad de Antioquia, la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, de la Universidad Nacional; y,

(iv) funcionarios del INDERENA y la ENB, liderada por Diana Pombo (CP, 9 de marzo de 2009; CP, 17 de julio de 2009; Pombo 1994a, 1994b, 1998).

El Grupo Ad-hoc sobre Biodiversidad era heterogéneo. Algunos consideraban que la Decisión 391 era un buen escenario de negociación para lograr la protección de los derechos del Estado. Otros, en cambio, estaban más interesados en la defensa de los derechos colectivos de los grupos étnicos en un espacio ambiental (CP, 9 de marzo de 2009). Esta composición heterogénea de este Grupo fue la que permitió que algunos de sus miembros formaran parte de la coalición de causa de desarrollo sostenible y otros de la coalición de protección cultural.

Reflexión Final

La realidad colombiana, en la que se evidenció la interacción de los actores del subsistema de ADB con redes de activistas transnacionales, demostró que es necesario preguntarse por los límites o alcances del subsistema y la composición de las coaliciones de causa. Esto corrobora las últimas revisiones del marco de las coaliciones de causa que han identificado al escenario de políticas globales como un reto importante. El subsistema debe dejar de conceptualizarse en términos de política pública nacional o doméstica, e incorporar las afectaciones de políticas globales en políticas públicas de corte sectorial y nacional.

Se trata de un caso de gobernanza compleja que, según Andrew Hurrell (2007), comprende los procesos que ocurren entre los Estados y alrededor de aquellos, por medio de las redes transnacionales que se relacionan con actores civiles y agentes del mercado. Es necesario incorporar en el subsistema a las redes transnacionales que tienen una gran influencia en las relaciones interestatales. Esto debido al conocimiento científico que manejan, su capacidad de explotar plataformas institucionales, su acceso a los Estados y a otros actores no estatales, y su uso de acción simbólica y discurso dominante (Hurrell 2007). Se trata de actores relevantes para enfrentar el reto ecológico: contribuyen a procesos de gobernanza que pueden transformar el sistema internacional en forma tal que proporcione un marco político viable para el manejo del medio ambiente global (Gómez Lee y Maxfield, 2017).

El marco de las coaliciones de causa tiene el desafío de incorporar las características de la gobernanza compleja y los cambios que ha tenido el Estado como reacción a problemas globales. Todo lo cual no se preveía en la época en que surgió el marco de las coaliciones de causa. Uno de los principales cambios recientes es la pérdida de soberanía por parte del Estado por causa de la globalización —fenómeno que ha creado las condiciones que favorecen el activismo de la sociedad civil global o transnacional. El marco de las coaliciones de causa tiene que incorporar tanto la influencia que tiene este actor transnacional, como la incapacidad de los Estados para alcanzar las demandas globales y el declive del valor de las políticas basadas simplemente en los Estados.

Por lo tanto, lo anterior demuestra que las políticas públicas ahora ocurren en un sistema mundial. Al mismo tiempo, ha disminuido la capacidad de los políticos nacionales para enmarcar sus propias agendas. En estas condiciones, la unidad de análisis del marco de las coaliciones de causa debe no solo ser el subsistema doméstico o nacional, sino que debe incorporar a las redes de actores y a las corporaciones transnacionales. Lograr la aproximación empírica es posible con el recurso de internet —máxime si se tiene en cuenta que estas redes transnacionales se caracterizan por actuar en red por medio de internet (Marín 2011).

Quedó demostrado que la sociedad civil transnacional, y no sólo los actores públicos y privados clásicos, participan en un subsistema de políticas. El problema de ADB es un problema típico de gobernanza compleja que requiere de un nuevo subsistema doméstico-transnacional, donde se aborde el problema de ver cómo y con quién se deben compartir los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos y de los derechos de propiedad intelectual sobre nuevas invenciones y productos.

Un subsistema doméstico-transnacional para el marco de las coaliciones de causa, que incorpore las características de la gobernanza compleja, tendría una doble ventaja: abarcaría a las redes de actores transnacionales y a las corporaciones transnacionales. Estas corporaciones también son importantes, porque adelantan una gestión en el mercado que apoya a los derechos de propiedad intelectual.

Referencias

- Caillaux, J., Ruiz, M., y Tobin, B.** (1999). *El Régimen Andino de Acceso a los Recursos Genéticos: Lecciones y Experiencias*. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental — World Resources Institute.
- Calle, R.** (s.f.). Principales Figuras de la Propiedad Intelectual [Inédito].
- Calle, R.** (2011). Comunicación Personal Escrita con Rosángela Calle.
- Carvalho, G. O.** (2001). Metallurgical Development in the Carajás Area: A Case Study of the Evolution of Environmental Policy Formation in Brazil. *Society and Natural Resources*, 14 (2), 127-143. <https://doi.org/10.1080/089419201300000535>
- Chen, P.** (2003). Advocating Online Censorship. *Australian Journal of Public Administration*, 62 (2), 41-64. <https://doi.org/10.1111/1467-8497.00324>
- Farquharson, K.** (2003). Influencing Policy Transnationally: Pro- and Anti-Tobacco Global Advocacy Coalitions. *Australian Journal of Public Administration*, 62 4, 80-92. <https://doi.org/10.1111/j..2003.00351.x>
- Fischer, F.** (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford University Press.
- Gómez, M. I.** (2016). *Biodiversidad y Políticas Públicas: Coaliciones de Causa en las Políticas de Acceso a los Recursos Genéticos en Colombia*. Universidad Externado de Colombia.
- Gómez, M. I., y Maxfield, N.** (2017). El Papel de la Sociedad Civil en la Cumbre de la Tierra: Gobernanza compleja. *Opera*, (21), 135-156. <http://dx.doi.org/10.18601/16578651.n21.08>
- Hirschi, Ch., & Widmer, T.** (2010). Policy Change and Policy Stasis: Comparing Swiss Foreign Policy toward South Africa (1968-94) and Iraq (1990-1991). *Policy Studies Journal*, 38 (3), 537-563. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00373.x>
- Hsu, S.-H.** (2005). Advocacy Coalition and Policy Change on Nuclear Power Utilization in Taiwan. *The Social Science Journal*, 42, 215-229. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1541-0072.2010.00373.x>

- Hurrell, A.** (2007). *On Global Order: Power, Values, and the Constitution of International Society*. Oxford University Press.
- Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología.** (1999). *Plan Estratégico 1999-2004. Programa Nacional de Biotecnología*. Colciencias.
- Kacowicz, A. M., y Mitrani, M.** (2016). ¿Por Qué No Tenemos Teorías Coherentes de Relaciones Internacionales sobre la Globalización? *Foro Internacional*, 56 (2), 378-408.
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-013X2016000200378&lng=es&tlng=es.
- Kübler, D.** (2001). Understanding Policy Change with the Advocacy Coalition Framework: An Application to Swiss Drug Policy. *Journal of European Public Policy*, 8 (4), 623-641.
<https://doi.org/10.1080/13501760110064429>
- Marín, M.** (2011). *La Sociedad Civil: un Tabú en Colombia*. Universidad Externado de Colombia.
- Miles, M. B., & Huberman, A. M.** (1994). *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook*. SAGE.
- Mintrom, M.** (1997). Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation. *American Journal of Political Science*, 41 (3), 73-770.
<https://doi.org/10.2307/2111674>
- Mintrom, M., & Vergari, S.** (1996). Advocacy Coalitions, Policy Entrepreneurs, and Policy Change. *Policy Studies Journal*, 24 (3), 420-434.
<https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1996.tb01638.x>
- Muller, P.** (2006). *Las Políticas Públicas*. Universidad Externado de Colombia.
- El Tiempo.** (12 de diciembre, 1993). Colombia y su Riqueza Biológica. *El Tiempo*: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-274616>
- El Tiempo.** (17 de julio, 1995). Lista Propuesta de Ley Marco de Biodiversidad. *El Tiempo*: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-367239>
- Olavarría-Gambi, M.** (26 de junio, 2023). *The Policy Process in Chile. Analysis of Five Public Policies*. [Comunicación en Congreso]. International Conference on Public Policy Grenoble, France.
- Ordóñez-Matamoros, G., Tadlaoui, S., Porrás, S., Duarte, J. A., López, L. H., Martínez, L. P., y Calderón-Peña, G. A.** (2013). *Manual de Análisis y Diseño de Políticas*

- Públicas*. Universidad Externado de Colombia.
- Pombo, D.** (1994a). Desarrollo de los Aspectos Legales en Materia de Biodiversidad. En D. Bernal Acevedo y L. Díaz Ramírez (eds.), *Derecho y Medioambiente Vol. II* (205-209). Corporación Ecológica y Cultural «Penca de Sábila».
- Pombo, D.** (1994b). La Estrategia Nacional de Biodiversidad. En M. Rodríguez (ed.), *La Política Ambiental del Fin de Siglo* (131-150). Ministerio del Medio Ambiente.
- Pombo, D.** (1998). Colombia en Busca de Opciones para la Defensa de la Diversidad Biológica y Cultural en el Escenario Internacional: Biodiversidad, una Nueva Lógica para la Naturaleza. En *Diversidad Biológica y Cultural. Retos y Propuestas desde América Latina* (61-97). ILSA, Instituto de Gestión Ambiental, Grupo Semillas, Fondo Mundial para la Naturaleza.
- Roth, A-N.** (2002). *Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*. Ediciones Aurora.
- Sabatier, P. A.** (1998). The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5 (1), 98-130.
- <https://doi.org/10.1080/1350176888000051>
- Sabatier, P. A.** (1993). Policy Change over a Decade or more. In P. A. Sabatier & H. C. Jenkins-Smith (eds.), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach* (13-39). Westview Press.
- Sabatier, P. A.** (1988). An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy Orientated Learning Therein. *Policy Sciences*, 21, 129-168. <https://doi.org/10.1007/BF00136406>
- Sabatier, P. A. & Jenkins-Smith, H. C.** (1999). The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. In P. A. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process* (117-168). Westview Press.
- Sabatier, P. A. & Weible, C. M.** (2007). El Marco de las coaliciones Promotoras. Innovaciones y Aclaraciones. En P. A. Sabatier (ed.), *Teorías del Proceso de las Políticas Públicas* (203-238). Proyecto de Modernización del Estado de la Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Schlager, E. & Blomquist, W.** (1996). A Comparison of Three Emerging Theories of the Policy-Process. *Political Research Quarterly*, 49 (3), 651-672. <https://doi.org/10.2307/449103>

Schlager, E. (2007). Comparación de Marcos, Teorías y Modelos de los Procesos de las Políticas Públicas. En P. A. Sabatier (ed.), *Teorías del Proceso de las Políticas Públicas* (317-346). Proyecto de Modernización del Estado de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

TWN. (2022). Acerca de la Red del Tercer Mundo (TWN). *Red del Tercer Mundo — TWN Third World Network*. <https://agendaglobal.redtercer-mundo.org.uy/acerca-de/>

Weible, C. M., Sabatier, P. A., & McQueen, K. (2009). Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. *The Policy Studies Journal*, 37 (1), 121–140. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00299.x>

Weible, C., Sabatier, P. A., Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., Douglas, A., & deLeon, P. (2011). A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: An Introduction to the Special Issue. *The Policy Studies Journal*, 39 (3), 349-360. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00412.x>