

DERECHO Y VIDA

ius et vita

ISSN 1692-6455
Mayo de 2017, número CXI

FACTORES COGNITIVOS Y POLÍTICAS DE ACCESO A LOS RECURSOS GENÉTICOS EN COLOMBIA (1992-2011)

Martha Isabel Gómez Lee*.

En la actualidad está muy en boga el análisis de políticas públicas, una disciplina novedosa encargada de analizar los procesos de toma de decisiones del Estado como el resultado de interacciones múltiples en las que participan, de manera simultánea, muchos actores

(grupos de interés, expertos, académicos, medios de comunicación) y parte del supuesto pluralista según el cual los poderes y los recursos se distribuyen de manera desigual (Subirats 1980, p.8).

En este contexto, el presente artículo reseña la tesis doctoral de la autora quien exploró desde el análisis de las políticas públicas los siguientes interrogantes: ¿cuáles fueron los factores influyentes y los actores que tuvieron la capacidad para formular y modificar las políticas de acceso a los recursos genéticos y distribución de beneficios (ADB) en Colombia desde 1992 hasta 2011? En



* Abogada y doctora en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia. Especialista en Derecho Ambiental. Becaria del Servicio de Cooperación Alemán para una estancia de investigación doctoral en la Universidad Libre de Berlín. Profesora titular e investigadora del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE) de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales del Externado.

concreto, ¿por qué surgieron esas políticas?, ¿por qué un aspecto que era inadvertido pasó a ser un problema público?, ¿por qué se giró de una fase de regularidad a otra de opciones imprevisibles para un problema específico?

Para responder estas preguntas se aplicó el modelo explicativo de las coaliciones de causa (*advocacy coalitions framework, ACF*) formulado en Estados Unidos por Sabatier, Jenkins-Smith y Weible. El modelo de las coaliciones de causa está entre el grupo de trabajos más recientes y prometedores de políticas públicas por su especial atención a los aspectos que van más allá de los conflictos de intereses y las relaciones de poder (Martinón, 2007, 282). Es un marco teórico que busca explicar cómo se produce el cambio en las políticas públicas y para esto se concentra en el papel que cumplen los factores cognitivos, en concreto los sistemas de creencias y el aprendizaje orientado a la política. El objetivo tradicional de este marco incluye preguntas relacionadas con coaliciones, aprendizaje y cambio en las políticas (Jenkins-Smith et al., 2014, 193).

“ Las coaliciones de causa buscan influir en el subsistema de políticas y comparten un particular sistema de creencias ”

Las coaliciones de causa son entendidas como el conjunto de personas que pertenecen a instituciones públicas y privadas, que provienen de una pluralidad de posiciones, comparten un particular sistema de creencias y muestran un grado no trivial de actividad coordinada a lo largo del tiempo (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999, 120). Buscan influir en el subsistema de políticas y las creencias que comparten son las creencias del núcleo de la política (Jenkins-Smith et al., 2014, 195), creencias que forman parte del segundo nivel de la estructura jerárquica de tres niveles, en que el modelo de las coaliciones de causa conceptualiza a los sistemas de creencias.

Las creencias más importantes son las del núcleo de la

política porque son más evidentes para el individuo que las creencias del núcleo profundo, y sirven como guías más eficaces para el comportamiento que las creencias secundarias (Martinón, 2006, p.149). En el presente estudio se trata de las creencias del núcleo de la política de ADB que cubren todo el subsistema o conjunto de actores que tratan de influir el asunto de ADB.

Estos actores procuran manipular las reglas, presupuestos y el personal de las instituciones gubernamentales para alcanzar sus objetivos con el tiempo (Jenkins-Smith et al., 1993, 5). Las coaliciones logran imponer sus sistemas de creencias a partir del aprendizaje orientado a las políticas entendido como un proceso continuo de investigación y adaptación motivado por el deseo de realizar las creencias del núcleo de la política (Sabatier, 1988, 151).

Con este hilo conductor se trabajaron dos hipótesis de investigación. La hipótesis uno (H1) sostiene que el cambio en las políticas públicas de ADB en Colombia fue influenciado por el aprendizaje orientado a las políticas, llevado a cabo por parte de coaliciones de causa, con el objetivo de trasladar sus creencias del núcleo de las políticas a políticas públicas. La hipótesis dos (H2) sostiene que el cambio en las políticas públicas de ADB en Colombia fue influenciado por las presiones internacionales en materia de propiedad intelectual.

En cuanto a las estrategias metodológicas empleadas se destacaron dos aspectos: primero, se acudió a la metodología de la investigación cualitativa, en la que se combinó observación e interpretación del *corpus* de la investigación conformado por cuatro fuentes principales: 48 entrevistas, documentos de política, literatura científica, y noticias de la prensa escrita; segundo, se desarrollaron dos estudios de caso para corroborar,



matizar o negar las hipótesis de la investigación. El primer estudio de caso explicó el cambio en las políticas públicas de ADB por medio de la Decisión 391 que adopta el régimen común de acceso a los recursos genéticos de aplicación preeminente y preferencial sobre la norma nacional y aplicable directamente en el derecho interno del país. El segundo estudio de caso explicó el cambio en las políticas de ADB por medio del Conpes 3697 de 2011 que adoptó la política para el desarrollo comercial de la biotecnología a partir del uso sostenible de la biodiversidad. A continuación se sintetizan los dos estudios de caso.

Primer estudio de caso: Decisión 391

Al analizar la formulación de las políticas de ADB por medio de la Decisión 391 se halló que la hipótesis uno (H1) fue matizada porque si bien es cierto la evidencia demostró que la Decisión 391 sí fue influenciada por el aprendizaje orientado a las políticas, llevado a cabo por parte de las coaliciones de causa de desarrollo sostenible y protección cultural, este aprendizaje se llevó a cabo porque estas dos coaliciones de causa pertenecían a la misma comunidad epistémica, ya que compartían en las arenas globales su interés por defender el programa de

la doble conservación de la biodiversidad. La hipótesis dos (H2) fue corroborada, porque la evidencia demostró que la Decisión 391 fue influenciada por presiones internacionales en materia de propiedad intelectual que actuaron como una coerción a la que reaccionaron las dos coaliciones de causa.

Con base en la interpretación del *corpus* de la investigación se observó que se formaron dos coaliciones de causa en la medida que esos actores coincidían en las creencias del núcleo de la política. Por un lado, estaba la coalición de protección cultural, integrada más que todo por representantes de la sociedad civil, que percibía el problema como un asunto 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. En este contexto la estrategia era adoptar un régimen *sui generis* de protección para el conocimiento tradicional de las comunidades indígenas y locales, y el respeto de sus derechos colectivos.

Por otro lado, estaba la coalición de desarrollo sostenible, integrada más que todo por actores públicos, que percibía el problema de ADB como un asunto de asimetría Norte-Sur en la explotación y distribución de los recursos genéticos. La estrategia propuesta por esta

coalición era optar por contratos de acceso a los recursos genéticos entre la autoridad nacional competente y el usuario de los recursos genéticos.

Estas coaliciones compitieron entre sí para imponer su propia concepción de la política pública. Sin embargo, hubo una confianza intersubjetiva entre las coaliciones de causa, por el hecho de que las dos formaban parte de la comunidad epistémica del programa de la doble conservación de la diversidad para la cual era igual de urgente conservar la diversidad biológica y la cultural. Según Dumoulin (2005), esta comunidad epistémica actuaba en las arenas globales en la década de los años noventa y permitió dar sentido y legitimación al encuentro entre actores ambientalistas y defensores de los derechos indígenas. Se trató de “una red de profesionales con experiencia probada y con competencia en un dominio particular y que son autoridades en su campo, con relevancia política dentro de aquel dominio, asunto o área” (Haas, 1992, 3).

Las dos coaliciones de causa, al formar parte de la misma comunidad epistémica, hicieron un aprendizaje orientado a las políticas, motivado por la irrupción de unos impactos del subsistema de propiedad intelectual, mediante el cual incrementaron la información relativa al asunto de ADB y cuestionaron las concepciones exis-

tentes sobre el problema de ADB. En concreto, se trató de tres impactos que actuaron como factores dinámicos que explicaron el cambio de política: 1. 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, 2. el monitoreo unilateral de los sistemas de protección a la propiedad intelectual colombianos por cuenta de la Sección Especial 301 de Estados Unidos, y 3. la adecuación de los derechos de propiedad intelectual en el Acuerdo de Cartagena por medio de las Decisiones 313, 344 y 345.

Ante estos impactos, que fueron percibidos por las coaliciones de causa como presiones internacionales en materia de propiedad intelectual, se presentó una demanda de investigación y adaptación por parte de estas coaliciones. En este contexto se observó que expertos gubernamentales y algunos miembros de la sociedad civil actuaron como analistas que conocieron y suministraron información para ilustrar la toma de decisiones; es decir, apoyar este proceso con información que se consideraba oportuna y relevante. De esta forma se llevó a cabo un aprendizaje orientado a las políticas, el cual fue el principal motor de la Decisión 391.

Por otra parte, de acuerdo con sus filtros de percepción, el problema de ADB para la coalición de desarrollo

sostenible era un asunto de asimetría Norte-Sur y para la coalición de protección cultural era un asunto de biopiratería y asimetría en los derechos de propiedad intelectual. Con estos filtros de percepción, los actores de las dos coaliciones de causa del subsistema de ADB percibieron los impactos del subsistema de propiedad intelectual como restricciones o presiones y sobreactuaron en la Decisión 391 al asumir una posición reactiva y proteccionista frente al control que ejercían los países del Norte en esta materia. Debido a esta carga fuertemente geopolítica se entendía que había cosas que no podían plantearse sin que implicaran cierta resistencia.

En estas condiciones, la explicación fundamental de la Decisión 391 se basó en tres factores cognitivos: primero, las creencias del núcleo de la política que aglutinaban y motivaban a las coaliciones de causa para trasladar estas creencias a políticas públicas; segundo, el aprendizaje orientado a las políticas que llevaron a cabo las coaliciones de causa de desarrollo sostenible y protección cultural por pertenecer a la misma comunidad epistémica; tercero, los filtros de percepción de los actores del subsistema de ADB que hicieron que los impactos del subsistema de propiedad intelectual fueran percibidos como presiones internacionales.

Segundo estudio de caso: Conpes 3697

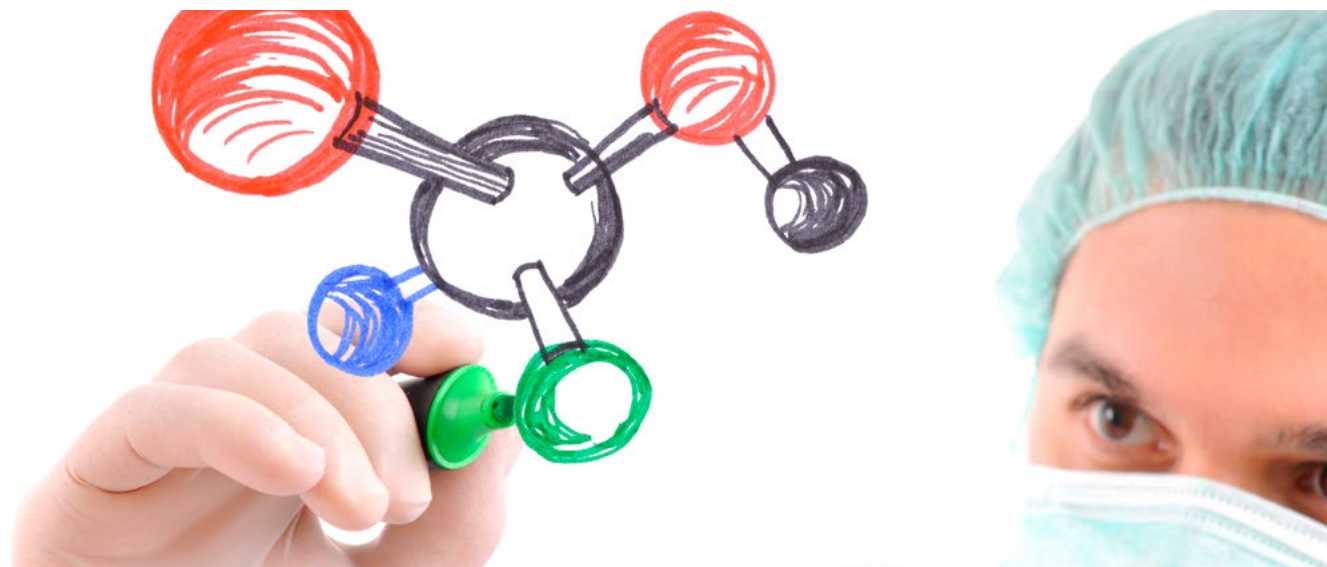
Al analizar el cambio en las políticas de ADB por medio del Conpes 3697, se halló que la hipótesis uno (H1) fue matizada. Si bien es cierto, como sugiere el modelo, la evidencia demostró que el Conpes 3697 fue influenciado por el aprendizaje orientado a las políticas, llevado a cabo por la coalición de causa comercial, con el objetivo de trasladar sus creencias del núcleo de las políticas a políticas públicas, y este aprendizaje sí se trató de un proceso continuo de investigación y adaptación motivado por el deseo de realizar las creencias del núcleo de la

política. Sin embargo, este aprendizaje fue diferente al que predice la teoría, porque no implicó el cambio de las creencias del núcleo de las políticas de la coalición mayoritaria, que era la coalición de causa de desarrollo sostenible, ni fue esta la que hizo el aprendizaje.

La coalición comercial estructuró el problema de ADB como un asunto de protección de los intereses de la industria de biotecnología cuyas inversiones estaban “taponadas” por la aplicación de las regulaciones de la Decisión 391. Su estrategia era la bioprospección o búsqueda de usos comerciales en la biodiversidad. El aprendizaje lo hizo esta coalición minoritaria y fue producto no solo de un proceso de investigación, sino de la experiencia sobre cómo lidiar con el entorno político que le tenía negado el acceso al proceso de toma de decisiones. Circunstancia que superó al trasladar el conflicto de ADB al subsistema de la biotecnología. De esta manera tomó ventaja sobre las otras coaliciones de causa del subsistema de ADB.

Por una parte, en el aprendizaje como resultado de investigación hay que destacar que en la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible del Departamento Nacional de Planeación (DNP), donde estaba instalada la coalición de causa comercial, se investigó sobre “Pautas para el diseño de una política de fomento a las iniciativas de innovación en biotecnología”, proponiendo estrategias para promover el desarrollo comercial de la biotecnología, al considerar el enorme potencial que tiene el país derivado de la diversidad biológica y las oportunidades que brinda la biotecnología para su efectivo aprovechamiento (DNP, 2009). Por otra parte, se elaboraron dos estudios técnicos: “Algunas consideraciones sobre bioprospección” y “Propuesta de fortalecimiento de la capacidad nacional en bioprospección con el uso de herramientas biotecnológicas en áreas de interés para el desarrollo de productos con impacto comercial” (DNP, 2010).

De igual manera, la coalición de causa comercial trabajó en la elaboración del documento Conpes con



base en la información técnica, suministrada por varios expertos de quienes esta coalición aprendió. Primero, con Patricia del Portillo, microbióloga de la Corporación CorpoGen, un centro de investigación en biotecnología, se aprendió sobre biotecnología. Segundo, con Pedro Rocha se aprendió sobre genómica. Tercero con el profesor de la Universidad Nacional Roberto Pinzón, se aprendió sobre bioprospección¹. Cuarto, con el abogado Mario Ortega se aprendió sobre cómo debería ser el texto reglamentario de la Decisión 391 en materia de contratos de acceso a los recursos genéticos. Por último, con Jorge Andrés Díaz se estudió sobre cómo estaba el mercado de la biodiversidad y cuáles eran sus principales tendencias.

Adicionalmente, en el aprendizaje, resultado de la experiencia sobre cómo lidiar con su entorno, se tiene que como el Ministerio de Ambiente era el que tenía acceso permanente al proceso de toma de decisiones, el cambio de la política de ADB que pretendía la coalición comercial le resultaba imposible. Con esta experiencia, la estrategia por la que optaron el líder de la coalición comercial y sus colaboradores fue la de expandir el conflicto más allá de los límites del subsistema de ADB. Lo expandieron al subsistema de biotecnología. De este modo se logró el cambio en las políticas de ADB por medio de la interacción con otro conjunto de actores de una variedad de organizaciones públicas y privadas, que eran los que estaban activamente involucrados en el asunto de biotecnología.

La hipótesis dos (H2) fue matizada porque la evidencia demostró que el Conpes 3697 sí fue influenciado por las negociaciones de los TLC con Estados Unidos, Canadá y la UE; pero estos tratados no fueron percibidos

1. Roberto Pinzón hizo el Vademécum de plantas útiles de Colombia.

como presiones internacionales en materia de propiedad intelectual por parte de la coalición de causa comercial, que fue la que hizo el aprendizaje. Por el contrario, esta coalición comercial percibió estos acontecimientos externos como una oportunidad y los utilizó como un recurso que le sirvió para alcanzar el cambio en las políticas públicas de ADB. Las demás coaliciones de causa del subsistema de ADB, que es este segundo cambio de política, no hicieron un aprendizaje orientado a las políticas porque la coalición de causa comercial les tomó ventaja en trasladar sus creencias del núcleo de la política a las políticas públicas.

En estas condiciones, la explicación fundamental del Conpes 3697 estuvo dada en tres factores cognitivos: primero, las creencias del núcleo de la política que aglutinaban a las coaliciones de causa para lograr que estas creencias llegaran a ser políticas públicas; segundo, el aprendizaje orientado a las políticas que llevó a cabo la coalición de causa comercial al expandir el conflicto a otro subsistema en el que sí fue posible el cambio de las políticas. Tercero, los filtros de percepción de los actores del subsistema de ADB que hicieron que los impactos del subsistema de propiedad intelectual fueran percibidos como una ventana de oportunidad para lograr el cambio de una política proteccionista de ADB a una política comercial.

Para concluir, el resultado académico de esta investigación es que por medio del modelo de las coaliciones de causa sí fue posible hallar los actores y factores de la formulación y el cambio de las políticas públicas de ADB en Colombia. El análisis e interpretación del *corpus* de la investigación por medio de este marco teórico permitió demostrar que los factores determi-

nantes de la formulación y el cambio de las políticas de ADB fueron cognitivos. Los conceptos analíticos como subsistemas, coaliciones de causa, creencias del núcleo de las políticas públicas, filtros de percepción y aprendizaje orientado a las políticas fueron pertinentes para contestar la pregunta de la investigación.

Conceptos más importantes para resaltar

Factores cognitivos son factores del conocimiento o lo relacionado con él, en el caso del marco de las coaliciones de causa se refieren en concreto a las creencias del núcleo de la política y al aprendizaje orientado a las políticas.

Políticas públicas son entendidas por el marco de las coaliciones de causa como matrices cognitivas y normativas que forman sistemas de interpretación o de representación de la realidad y en los cuales los actores públicos y privados insertan sus acciones (Roth 2002 p.36).

El subsistema “está compuesto por los actores que provienen de una variedad de organizaciones públicas y privadas, y que están implicados activamente en un problema o asunto de política tal como el control de la contaminación, la salud mental o el transporte

terrestre” y quienes tratan de influenciar las políticas públicas en esa área (Sabatier, 1993, p.17).

Coaliciones de causa son entendidas como las personas que pertenecen a instituciones públicas y privadas que provienen de una pluralidad de posiciones que comparten un particular sistema de creencias y muestran un grado no trivial de actividad coordinada a lo largo del tiempo (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999, 120).

Aprendizaje orientado a las políticas es el proceso continuo de investigación y adaptación motivado por el deseo de realizar las creencias del núcleo de la política (Sabatier, 1988, 151).

Las creencias del núcleo de la política están conformadas por las prioridades de valor fundamentales, tales como la importancia relativa del desarrollo económico versus la protección medioambiental; percepciones básicas concernientes a la seriedad general del problema y sus principales causas; y estrategias para realizar valores nucleares dentro del subsistema, tal como la división apropiada de autoridad entre gobiernos y mercados, el nivel de gobierno más apropiado para manejar el problema, y los instrumentos básicos de la política que deben usarse (Sabatier, 1998, p.103).



Referencias bibliográficas

- DNP, Departamento Nacional de Planeación.** (2009). “Informe al Congreso 2008-2009”. Gestión del sector de Planeación Nacional. Director general del DNP: Esteban Piedrahita Uribe. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP, Departamento Nacional de Planeación.** (2010). “Informe al Congreso 2009-2010”. Gestión del sector de Planeación Nacional. Director general del DNP: Esteban Piedrahita Uribe. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Dumoulin, David.** (2005). “¿Quién construye la aureola verde del indio global? El papel de los distintos actores transnacionales y la desconexión mexicana”. *Foro Internacional*, 179, pp. 35-64.
- Gómez Lee, Martha I.** (2015). *Coaliciones de causa en las políticas de acceso a los recursos genéticos en Colombia (1992-2011)*. (Tesis de Doctorado). Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.
- Haas, Peter M.** (1992). “Introduction: epistemic communities and international policy coordination”. En *Knowledge, Power and International Policy Coordination*. South Carolina: University of South Carolina Press, pp. 1-35.
- Jenkins-Smith, Hank C., Nohrstedt, Daniel, Weible, Christopher M., Sabatier, Paul A.** (2014). “The Advocacy Coalition Framework: Foundations, Evolution, and Ongoing Research”. En Paul A. Sabatier y Christopher M. Weible (eds.), *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, pp.183-223.
- Jenkins-Smith, Hank C., y Sabatier, Paul A.** (1993) “The Dynamics of Policy-Oriented Learning.” En *Policy change and learning: an advocacy coalition approach* editado por Paul A. Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith. Boulder: Westview Press, pp. 41–56.
- Martinón Quintero, Ruth.** (2007). “La incorporación de las ideas al análisis de políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras”. *Gestión y Política Pública*, 16(2), pp. 281-318.
- Roth, André-Noël.** (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sabatier, Paul A.** (1998). The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5(1), pp. 98-130.
- Sabatier, Paul A.** (1993). Policy Change over a Decade or more. En P. A. Sabatier & H. C. Jenkins-Smith (Eds.), *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, Paul A.** (1988). “An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy Orientated Learning Therein”. *Policy Sciences* 21 (2/3) pp.129-168.
- Sabatier, Paul A. y Hank C. Jenkins-Smith.** (1999). “The Advocacy Coalition Framework: An Assessment.” En *Theories of the policy process*, editado por Paul A. Sabatier. Boulder: Westview Press, pp.117-168.
- Subirats, Joan.** (1980). Introducción. En Ministerio para las Administraciones Públicas (trad.), *El proceso de elaboración de Políticas Públicas* (Lindblom, Ch.). México, D. F.: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.