

Coaliciones de causa en la formulación de la política de acceso a los recursos genéticos en
Colombia

Martha Isabel Gómez Lee

Martha.gomez@uexternado.edu.co

"Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013."

Resumen

El objetivo de la ponencia es reconfigurar el proceso político de formulación de la Decisión 391 de 1996, Régimen común de acceso a los recursos genéticos en Colombia, con base en el marco teórico de las coaliciones de causa (Jenkins-Smith y Sabatier 1988; 1993; Weible y Sabatier 2007). Los objetivos específicos de la ponencia son: 1) Hacer la construcción discursiva del problema de acceso a los recursos genéticos y distribución de beneficios. 2) Establecer las características del subsistema político de Acceso a los recursos genéticos y Distribución de Beneficios (ADB) que nació de las negociaciones de la Decisión 391 de 1996 en Colombia. 3) Reconstruir los sistemas de creencias y las relaciones que entre sí establecieron los miembros de las elites constitutivas del subsistema de políticas de ADB en 1996, para establecer ¿cuáles fueron las coaliciones de causa capaces de formular las políticas de ADB en Colombia? La ponencia hace parte de una investigación más amplia sobre los motivos del cambio y la permanencia de la política de acceso a los recursos genéticos y distribución de beneficios en Colombia (1996-2011).

Introducción

En esta ponencia se presentará un análisis que pretende dar respuesta al interrogante sobre las razones que explican la formulación de la Decisión 391 de 1996, Régimen común de acceso a los recursos genéticos¹. Para tal efecto, se selecciona como marco teórico y metodológico el modelo explicativo llamado el marco de las coaliciones de causa (*advocacy coalition framework ACF*), también traducido al español como el marco de las coaliciones de abogacía, coaliciones de actores militantes, coaliciones promotoras, entre otros. Este marco de análisis de la política pública fue desarrollado inicialmente por Paul Sabatier y contó luego con la afluencia de Hank C. Jenkins-Smith y, posteriormente, con la de Christopher Weible. (Jenkins-Smith y Sabatier 1988; 1993; Weible y Sabatier 2007).

Para el análisis teórico del subsistema de ADB, las políticas públicas y los programas gubernamentales son interpretados como las traducciones de los sistemas de creencias de las coaliciones de causa. Se observa cómo las coaliciones de causa compiten por trasladar su sistema de creencias a las políticas públicas y los programas gubernamentales. Este enfoque

¹ Fecha de entrada en vigor: 17 de julio de 1996. Fecha de la promulgación del texto: 2 de julio de 1996. Publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 213 de 17 de julio de 1996.

delimita la política pública a partir del subsistema y la define como sistema de creencias. El subsistema incorpora variables exógenas (Factores de carácter dinámico) y cuenta con la coalición de causa como la categoría analítica².

Se procede a aplicar algunas premisas y herramientas de este marco teórico al proceso de formulación de la Decisión 391 (1994-1996) que establece el marco de la política de acceso a los recursos genéticos y distribución de beneficios (ADB) en Colombia.

En concreto se toma el modelo de coaliciones de causa para correlacionar la ocurrencia de la formulación de la Decisión 391 con la acción competitiva de actores unidos por valores comunes y agrupados en coaliciones más o menos formales que buscaron argumentos, utilizaron oportunidades y construyeron estrategias de poder para lograr trasladar su sistema de creencias a la Decisión andina. ¿Cuáles fueron los actores de la formulación de la Decisión 391 en Colombia? La hipótesis que los actores que participaron de manera activa en el logro de la Decisión 391 estaban aglutinados en coaliciones de causa.

Trabajar esta hipótesis implica el estudio del discurso de los actores tanto de organizaciones públicas como privadas que se vincularon activamente en el problema que dio lugar a la Decisión 391 de 1996, con el fin de desentrañar las posibles coaliciones de causa que existieron. Dicho estudio se realizó a partir del análisis de contenido de entrevistas semiestructuradas, literatura científica, documentos de política y noticias.

Asimismo, conlleva un seguimiento a la formulación de la Decisión 391, en un cotejo continuo entre los discursos de los actores colombianos y la determinación de la posición país en las negociaciones de la Decisión 391. Se consideran los grupos de actores que surgieron de la sociedad y del Estado.

En la ponencia se verá la construcción discursiva del problema de la política de acceso a los recursos genéticos y distribución de beneficios en Colombia. Se exponen los temas que fueron objeto de discusión política, especialmente en el proceso de definición de la posición país para la Decisión 391 de 1996. Respecto de estos temas se fueron manifestando los actores dejando traslucir sus sistemas de creencias al respecto.

Por último, se expone la caracterización resultante del nacimiento del subsistema de la política de ADB en Colombia en 1996, y la descripción y explicación del surgimiento de los sistemas de creencias de las coaliciones de causa, encontradas.

² La ponencia forma parte de una investigación más extensa en la que se indagan los cambios de la política de acceso a los recursos genéticos y distribución de beneficios en Colombia (1996-2011). En ésta tan sólo se hace referencia al nacimiento del subsistema.

La ponencia se estructura en cinco apartados. En una primera parte se hace una introducción sobre los factores del sistema que se correlacionan con la formulación de la Decisión 391. En una segunda parte se presenta el Grupo Ad-hoc sobre Biodiversidad que fue la forma en la que se organizó la sociedad civil para participar en la formulación de la Decisión 391. En una tercera parte se presenta el proceso de formulación de la Decisión 391. En una cuarta parte se presentan los grandes hitos que se encontraron en el nacimiento del subsistema de ADB. En una quinta parte se hace una recapitulación por medio del marco de las coaliciones de causa.

1. Los factores de la construcción discursiva del problema

Antes de entrar a analizar la construcción discursiva del problema de acceso a los recursos genéticos y distribución de beneficios se relacionan de manera amplia los factores que se correlacionan con la formulación de la Decisión 391.

Por una parte se tiene que la estructura básica constitucional y las reglas que constituyen la expresión de los valores fundamentales a partir de los cuales se diseñó la Decisión 391 de 1996, fueron: (i) El Convenio sobre la Diversidad Biológica ratificado mediante la Ley 165 de 1994, el cual se constituye en el marco jurídico general que facilita la implementación del Convenio en el ámbito nacional e impulsa la elaboración de la política nacional de biodiversidad, (ii) La Constitución Política de 1991 conocida como la Constitución Ecológica conforme lo ha aceptado la jurisprudencia, la doctrina y ha sido incorporado por buena parte de la legislación ambiental del país, y (iii) la Ley 99 de 1993, mediante la cual se crea el Ministerio de Medio Ambiente como ente rector de la gestión ambiental, se organiza el sistema nacional ambiental SINA y se dictan otras disposiciones.

Por otra, los elementos de carácter dinámico que se correlacionan con la Decisión 391 fueron: En primer lugar, los cambios socioeconómicos causados en el sistema de propiedad intelectual y en el uso de la biodiversidad en las últimas décadas del siglo XX que generaron una nueva fuerza social y económica a tener en cuenta. En segundo lugar, un contexto de reorganización del sector ambiental colombiano como consecuencia del conflicto burocrático entre el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables- Inderena- y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Según Roth, en 1993 se pasó de una política “productivista” a una política de “desarrollo sostenible” (Roth, 2006).³ En tercer lugar, hay que considerar las decisiones e impactos del subsistema de derechos de propiedad intelectual

³ Según el análisis de Roth, por medio del marco de las coaliciones de causa, se saca a la luz un cambio de la política pública ambiental en 1993. Roth, A.-N. (2002). Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Ediciones Auroras.

con respecto a la política de materia viviente en la OMC, el Acuerdo de Cartagena y la relación bilateral con Estados Unidos según la Sección 301.

Antes de la legislación de Filipinas y de la CAN no había antecedente en el mundo sobre acceso a los recursos genéticos y distribución de beneficios. En estas condiciones los actores públicos y privados de la Decisión 391 no tenían información distinta a la del caso INBIO de Costa Rica, que era manejada de manera restringida.

Paralelo al proceso de elaboración de la Decisión se presentó el de la formulación de la Política Nacional de Biodiversidad (PNB) que fue elaborada por el Ministerio del Medio Ambiente⁴ y el Departamento de Planeación Nacional, con el apoyo del Instituto Humboldt. Fue fruto de una consulta de más de cien personas y entidades de los sectores público y privado, para hacer realidad lo planteado en el CDB. El objetivo principal es promover la conservación, el conocimiento y el uso sostenible de la biodiversidad, así como la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de su utilización.

En relación con el dominio de acceso a los recursos genéticos y distribución de beneficios en la PNB se plasma la estrategia de utilización que busca, por un lado, promover el establecimiento de bancos de germoplasma, de programas de biotecnología, y de valoración multicriterio de la biodiversidad, por otro, procurar el desarrollo sostenible del potencial económico de la biodiversidad. Para desarrollar dicho potencial, y teniendo en cuenta los sectores económicos prioritarios nacionales, se estableció la necesidad de analizar las opciones de incorporar valor agregado a los recursos de la biodiversidad, en particular a los recursos genéticos y productos derivados, así como la de procurar una legislación que favorezca inversiones a largo plazo en proyectos de uso sostenible de sus componentes.

Una vez vistos los factores que se correlacionan con la formulación de la Decisión 391 se pasa a analizar la construcción discursiva del problema de la política de acceso a los recursos genéticos y distribución de beneficios en Colombia.

La construcción discursiva del problema empieza el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) adoptado en la Cumbre de la Tierra en 1992. Con este hito, se hizo evidente la necesidad de generar alguna respuesta a la falta de distribución justa y equitativa de beneficios derivados del acceso a los recursos genéticos. A lo largo de la década de los noventa, se crearon grupos específicos para definir la relación entre el acceso a los recursos

⁴ Para la formulación de la PNB se constituyó desde el Ministerio de Medio Ambiente, la Estrategia Nacional de Biodiversidad, cuya secretaria técnica fue Diana Pombo Holguín quien jugó un papel fundamental en el Grupo Ad-hoc sobre Biodiversidad. Este grupo fue la forma en la que se organizó la sociedad civil para la participación en los grandes hitos que dieron lugar al nacimiento del subsistema de ADB.

genéticos y la distribución de beneficios. Se destacaba la preocupación por el fenómeno denominado biopiratería, entendido en su relación con los derechos de propiedad intelectual⁵. Desde 1993 aparecieron pretensiones metodológicas y organizativas tanto de organizaciones públicas, como privadas en torno a la ratificación del CDB y de la entrada en vigencia del Régimen Común Andino de Propiedad Industrial (Decisión 344 de 1993) y del Régimen de Protección a las Variedades Vegetales (Decisión 345 de 1993). La respuesta surgida fue de carácter intergubernamental, a excepción de la creación del grupo de expertos gubernamentales a iniciativa de la Comunidad Andina.

Desde la sociedad civil llegaron, por un lado, las primeras actuaciones y reflexiones sobre el tema y por el otro, la demanda de soluciones urgentes e inclusivas. El proceso de discusión sobre el tema del acceso en el marco del Acuerdo de Cartagena, se inició en Colombia por iniciativa de un amplio grupo de personas que contribuyó a la formulación de la propuesta colombiana (más de 150 organizaciones y expertos de todo el país, vinculados al Grupo Ad-hoc sobre Biodiversidad).

Los grandes hitos que se encontraron en el nacimiento del subsistema de acceso a los recursos genéticos y distribución de beneficios fueron la propuesta de Decisión Andina que se presentó en Villa de Leyva, el anteproyecto de la Decisión andina presentada por Venezuela y Colombia, el proceso de determinación de la posición país para la Decisión 391 y la Decisión 391.

La propuesta de Villa de Leyva, el anteproyecto de la Decisión 391 y el proceso de determinación de la posición país pusieron de manifiesto las divergencias de posiciones reflejo de diversos sistemas de creencias, asimismo el mayor o menor grado de ideologización o pragmatismo respecto al tema de acceso a los recursos genéticos y distribución de beneficios. La Decisión 391 estableció el marco general de la que iba a ser la política de acceso a los recursos genéticos y distribución de beneficios en Colombia en los lustros siguientes y determinó los ganadores y perdedores que conformarían el subsistema de ADB en Colombia.

Para hacer la reconstrucción discursiva del problema de la política de acceso a los recursos genéticos y distribución de beneficios, se procede a ver cómo se organizó la sociedad civil, cuál fue el proceso de formulación de la Decisión 391, cuáles fueron los grandes hitos

⁵ Preocupaba el hecho que invenciones (procedimientos y productos) protegidas por el sistema de patentes, muchas veces se basaran en recursos genéticos y conocimientos tradicionales tomados sin el consentimiento y sin compensación alguna a los países del Sur.

que dieron lugar al nacimiento del subsistema de ADB y cómo es la recapitulación con base en el marco de las coaliciones de causa.

2. Grupo Ad-hoc sobre Biodiversidad

La falta de distribución de beneficios por el acceso a los recursos genéticos es uno de los problemas sociales respecto a los cuales el Estado, el sector gubernamental no ha sido capaz de dar una respuesta satisfactoria. Así pues en el asunto de ADB repercute la forma de entender el problema y su solución, tanto de los actores gubernamentales del Estado, como los de los actores que intervienen en el mercado y aquellos otros que no son ni mercado, ni Estado, es decir la sociedad civil o tercer sector, que en el asunto de conservación de la biodiversidad ha jugado un papel fundamental.

Así las cosas, en 1988, en el nivel global, cuando se inició el proceso de creación del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), este programa procedió a llamar a un Grupo Especial de Expertos sobre la diversidad biológica, para indagar la necesidad de un convenio internacional sobre la diversidad biológica. El motivo de la convocatoria fue el ritmo acelerado de la extinción de especies causada por las actividades del ser humano. En mayo de 1989, el PNUMA estableció el Grupo de Trabajo Ad hoc de expertos jurídicos y técnicos para preparar un instrumento jurídico internacional para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica. A partir de febrero de 1991, el Grupo de trabajo Ad hoc sobre Biodiversidad se llamó Grupo Intergubernamental de Negociación y a partir de esa fecha se inició el proceso formal de negociación. El proceso culminó el 22 de mayo de 1992 en Nairobi.

En Colombia se entendió que el nombre de Grupo Ad hoc sobre Biodiversidad era el apropiado para designar al grupo informal integrado por diversas personas, desde diferentes aristas, unidas por una inquietud teórica nacida del estudio de los principios, postulados y ámbito de acción del CDB. El Grupo Ad-hoc sobre Biodiversidad se creó a partir de las negociaciones del CDB y de la entrada en vigencia del Régimen Común Andino de Propiedad Industrial (Decisión 344 de 1993) y del Régimen de Protección a las Variedades Vegetales (Decisión 345 de 1993) por sus repercusiones en la biodiversidad (Vélez, 1997, 2).

A principios de la década de los noventa algunos ambientalistas contactaron a los líderes indígenas y de las comunidades afrocolombianas, asimismo se fomentaron encuentros con filósofos, sociólogos, abogados, entre otros y se buscó información de genetistas, expertos en propiedad intelectual, biotecnología e informática para comprender con mayor

precisión el alcance, la especificidad y los intereses asociados al problema de distribución de beneficios por el acceso a los recursos genéticos.

Este grupo de personas fue un interlocutor importante ante el gobierno nacional, el Congreso de la República y los espacios de decisión subregional y nacional como los creados para la Decisión 391, así como ante las mismas organizaciones que lo integraban. Fue identificado como Grupo Ad-hoc sobre Biodiversidad, sin comprometer su carácter de grupo de asociación estrictamente voluntaria, sin que esto condujera a una institucionalización (Pombo, 1998, 71).

Para Diana Pombo, el Grupo Ad-hoc sobre Biodiversidad fue una iniciativa de algunos grupos ambientalistas que estaban interesados en trascender la visión puramente ecológica o técnica de la biodiversidad y que tenían la necesidad de aproximarse al tema de los derechos territoriales y culturales. En palabras de Pombo “fue la estrecha interrelación entre los temas asociados a la biodiversidad y los problemas ligados al territorio la que definió un acercamiento entre organizaciones indígenas, organizaciones de comunidades negras y ambientalistas estudiosos del tema de la biodiversidad” (Pombo, 1998, 69).

Siguiendo a Pombo fue el vacío filosófico conceptual y ético que había en la comprensión y manejo de los aspectos del conocimiento tradicional y la biotecnología lo que llevó a algunos ambientalistas a “buscar en distintos grupos y disciplinas aportes que les permitieran construir unos paradigmas y fundamentos conceptuales para abordar el tema de la diversidad biológica y cultural desde una perspectiva integral, respetuosa del ser humano, de la vida y de la cultura” (Pombo, 1998, 69).

El Grupo Ad hoc- sobre Biodiversidad participó en la elaboración del anteproyecto o primer borrador de Decisión regional Andina sobre acceso a los recursos genéticos en 1994 e hizo un seguimiento y acompañamiento permanente al desarrollo de las negociaciones hasta su expedición final en 1996. Al mismo tiempo presentó una propuesta de marco legal nacional sobre biodiversidad (Pombo, 1998, 73).

Vale la pena destacar que 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, pero otros estaban más interesados en la defensa de los derechos colectivos de los grupos étnicos en un espacio ambiental.

3. El proceso de formulación de la Decisión 391

El proceso se remonta al objetivo tercero del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) sobre “distribución justa y equitativa de los beneficios derivados la utilización de los

recursos genéticos”. El CDB constituye un marco jurídico general de aplicación internacional y nacional, pero requiere de desarrollo en los distintos temas que cubre, para facilitar su implementación en el ámbito global, regional y nacional.

En este contexto, la Junta del Acuerdo de Cartagena en la Disposición Transitoria Tercera de la Decisión 345, señaló que “los Países Miembros aprobarán 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”.

Así las cosas se inició el proceso de formulación de la Decisión 391 en Colombia que se dividió en dos etapas. Una primera etapa en la que se inició el proceso por la iniciativa de actores no gubernamentales y una segunda etapa que contó con la convocatoria de la Junta del Acuerdo de Cartagena. En el seno de la segunda etapa se conformó el Grupo de Expertos Gubernamentales nombrados por el Gobierno Nacional de cada país andino y eran quienes tenían la voz en las reuniones de la Junta del Acuerdo de Cartagena.

3.1 Primera etapa

En 1994 surgieron dos iniciativas para trabajar este proyecto de Decisión. Por un lado, la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC) le encargó a Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) un proyecto de decisión. Por otro lado, en Colombia, se inició el proceso de discusión sobre el tema del acceso.

En este contexto en Colombia se elaboraron dos anteproyectos de Decisión. El primero fue liderado por el Grupo Ad-hoc sobre Biodiversidad, el segundo por un grupo de funcionarios gubernamentales.

El primero fue presentado en un taller en Villa de Leyva. Este anteproyecto fue diseñado por un equipo de representantes del Instituto de Estudios Legales Alternativos (ILSA), del Instituto de Altos Estudios Jurídicos de la Universidad del Valle y de la Facultad de Derecho de la Universidad de Antioquia, además de funcionarios del Inderena y de la Estrategia Nacional de Biodiversidad (Pombo, 1994, 206).

En un primer momento, se consultaron los respectivos borradores del texto de la Decisión de la UICN y de Colombia en una reunión en Lima en la que se sometieron a consideración de un grupo de expertos internacionales los dos borradores con los principios y lineamientos a incluir en la Decisión (Pombo, 1994, 206).

A partir de los resultados obtenidos en la reunión de Lima, la Estrategia Nacional de Biodiversidad del Ministerio de Medio Ambiente de Colombia 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, con el fin de 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 (Pombo, 1994, 207).

Con el apoyo financiero del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) se llevó a cabo una segunda reunión subregional, que tuvo lugar en la ciudad de Villa de Leyva, del 10 al 13 de agosto de 1994 (Pombo, 1994, 207). La convocaron organizaciones de la sociedad civil invitadas por la UICN. Reunió expertos de Venezuela, Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia. En representación de Colombia participaron también expertos gubernamentales invitados por el Ministerio del Medio Ambiente, tales como funcionarios de los otros ministerios involucrados (Comercio Exterior, Cancillería, Agricultura e Interior). Participó el Grupo Ad-hoc sobre Biodiversidad de Colombia. La participación fue interdisciplinaria, pues se reunieron: biólogos, investigadores, científicos, autodidactas ambientales, científicos, agrónomos, senadores indígenas, etnias con conocimiento tradicional, economistas, abogados, internacionalistas, académicos, entre otros

En este marco se presentó tanto la propuesta elaborada por el Grupo Ad-hoc sobre Biodiversidad de Colombia, como la elaborada por la UICN. Hubo grandes controversias y algunos participantes reaccionaron en contra de la participación de este actor global en el proceso⁶.

El segundo anteproyecto que elaboró Colombia, se empezó a trabajar después de la reunión de Villa de Leyva con base en el anteproyecto inicial. En este trabajaron expertos del Ministerio de Ambiente y del Ministerio de Comercio Exterior, Fernando Casas de Biopacífico y algunos participantes del Grupo Ad-hoc sobre Biodiversidad⁷.

Como resultado de la reunión de Villa de Leyva, se acordó un nuevo encuentro en Venezuela el cual se llevó a cabo del 5 al 7 de septiembre de 1994. En este taller participaron expertos de Colombia y Venezuela tanto gubernamentales, como de la sociedad civil. Se realizaron unos acuerdos sobre los temas y enfoques del texto lo que llevó a un segundo anteproyecto de Decisión que se presentó conjuntamente a la JUNAC por parte de Colombia y Venezuela (Pombo. 1994, 207).

3.2 Segunda etapa

Una vez fue presentado el anteproyecto de Decisión 391 por Colombia y Venezuela a la Junta del Acuerdo de Cartagena, ésta convocó a los países miembros a iniciar la negociación de la Decisión a la que se refería la Disposición Transitoria tercera de la Decisión 345. También envió una notificación a los países de la Subregión para que seleccionaran a los

⁶ Entrevista a Françoise Burhenne-Guilmin (UICN).

⁷ Entrevista a Mónica Anzola.

expertos gubernamentales en acceso a los recursos genéticos y garantía a la bioseguridad con miras a conformar un proyecto de régimen común para el Acuerdo de Cartagena.

Los expertos gubernamentales en acceso a los recursos genéticos y garantía a la bioseguridad que designó Colombia fueron los siguientes:

Experto gubernamental	Cargo
Adriana Soto Carreño	Asesora de la Oficina de Asuntos Internacionales del Ministerio de Medio Ambiente.
Fernando Casas Castañeda	Jefe de la Delegación del Convenio sobre la Diversidad Biológica y director del Proyecto Biopacífico del Ministerio del Medio Ambiente.
Mónica Anzola Tavera	Profesional especializado de la Subdirección Relaciones de Integración y Organismos Multilaterales del Ministerio de Comercio Exterior.
Pastor Elias Murillo Martínez	Director de Asuntos para las Comunidades Negras del Ministerio del Interior.
Rodrigo Artunduaga Salas PhD	Director de la Unidad de Promoción y Proyectos Especiales de la Subgerencia de Políticas de Investigación del Instituto Colombiano Agropecuario.

También asistieron como expertos gubernamentales a una de las reuniones del Acuerdo de Cartagena las siguientes personas:

Experto gubernamental y reunión a la que asistió	Cargo
Diana Pombo Holguín (Primera Reunión)	Secretaría Técnica Estrategia Nacional de Biodiversidad del Ministerio de Medio Ambiente.
Fabio Ocaziones Jiménez (Primera Reunión)	Ministro Consejero Embajada de Colombia.
Imelda Gutiérrez Correa (Primera Reunión)	Subgerente de Desarrollo del Inderena.
David Fernando Arango Forero (Quinta reunión)	Asesor de la oficina jurídica del Ministerio del Medio Ambiente.
Luís Arango Nieto (Quinta reunión)	Asesor Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
Cristian Samper Kutschbach (Última reunión)	Director General del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.
Juliana Salas González (Última reunión)	Abogada contratista de la Oficina Jurídica del Ministerio del Medio Ambiente.

En el marco del Acuerdo de Cartagena se llevaron a cabo seis reuniones de expertos gubernamentales de acceso a los recursos genéticos y garantía a la bioseguridad, celebradas desde noviembre de 1994, hasta junio de 1996. El dos de julio de 1996, la Comisión del Acuerdo de Cartagena decide aprobar el Régimen común sobre acceso a los recursos genéticos contenido en el documento JUN/Propuesta 284/Rev.1 del 25 de junio de 1996, que recogía la propuesta de la Junta del Régimen Común sobre Acceso a los Recursos Genéticos.

Reunión	Lugar	Fecha	Objetivo
---------	-------	-------	----------

Primera reunión de expertos gubernamentales en acceso a los Recursos Genéticos	Lima-Perú	14 al 16 de noviembre de 1994	Se discutieron los objetivos y principios del régimen común con base en el borrador del anteproyecto presentado por Colombia y Venezuela.
Segunda reunión de expertos en Acceso a los Recursos Genéticos	Caracas-Venezuela	27 al 29 de Marzo de 1995	Se deliberó sobre la adopción del Régimen Común sobre Acceso a los Recursos Genéticos y garantía a la bioseguridad.
Tercera Reunión de expertos en Acceso a los Recursos Genéticos	Cochabamba-Bolivia	del 9 al 12 de mayo de 1995	Se discutió sobre una serie de documentos de apoyo elaborados como resultado de consultas nacionales e iniciativas de grupos privados y comunidades.
Cuarta Reunión de expertos en Acceso a los Recursos Genéticos,	Quito-Ecuador	21 al 24 de Junio de 1995	Se discutió a modo de proyecto preliminar el resultado de los documentos de apoyo elaborados con base en consultas nacionales e iniciativas de grupos privados y comunidades.
Quinta reunión de Expertos Gubernamentales en acceso a Recursos Genéticos	Lima-Perú	13 y 14 de febrero de 1996	Se dio revisión a la Propuesta 284 de la Junta en la versión de noviembre de 1995 y se le introdujeron cambios con base en un documento presentado por el Gobierno de Colombia del 6 de febrero de 1996 y aportes de otros Países Miembros. De esta forma se produjo el texto presentado a consideración de la Comisión.
Reunión del Grupo de Trabajo sobre Acceso a los Recursos Genéticos designado por la Comisión	Caracas-Venezuela	3 al 5 de junio de 1996	Se dio la última revisión a la Propuesta de la Junta y fue adoptado por consenso la Propuesta 284/Rev.1 a fin de proceder a su consideración definitiva por parte de la Comisión.

En Colombia el punto de enlace con el Acuerdo de Cartagena era el Ministerio de Comercio Exterior, pero fue el Ministerio de Ambiente el que coordinó el proceso para determinar la posición del país. El proceso era así: El Ministerio de Ambiente armaba una propuesta de la posición país, luego la consultaba dentro del Ministerio, acto seguido la concertaba con el grupo de expertos gubernamentales de Colombia y con la sociedad civil, al final recogía los resultados, con base en los cuales se armaba la posición país y por último el grupo de expertos gubernamentales la lideraba en la CAN.

4. Los hitos

Los grandes hitos que se encontraron en el nacimiento del subsistema de acceso a los recursos genéticos y distribución de beneficios fueron la propuesta de Decisión Andina que se

presentó en Villa de Leyva, el anteproyecto de la Decisión andina presentada por Venezuela y Colombia, el proceso de determinación de la posición país para la Decisión 391 y la Decisión 391. Estos hitos pusieron de manifiesto diferentes posiciones que reflejaban diversos sistemas de creencias respecto al tema de acceso a los recursos genéticos y distribución de beneficios.

4.1 El anteproyecto presentado en Villa de Leyva

El Proyecto de Decisión que elaboró el Grupo Ad-hoc sobre Biodiversidad y algunos funcionarios gubernamentales del Inderena y del Ministerio de Medio Ambiente y que presentaron en Villa de Leyva se caracterizó por tener las siguientes creencias:

El principal valor por el que abogaba este anteproyecto fue el de reafirmar la soberanía de los países sobre sus recursos genéticos, reconociéndoles el valor estratégico para lograr el desarrollo sostenible y la supervivencia de la región. Al mismo tiempo, y no menos importante, la soberanía estaría en cabeza del Gobierno quien se comprometía a respetar los derechos de las comunidades sobre el patrimonio natural y cultural que albergan sus territorios⁸.

Se entendió, como consecuencia del apoyo de la Red del Tercer Mundo (actor global) que el patrimonio genético no es solamente el recurso físico, sino que lleva unido el conocimiento tradicional de las comunidades. Por lo tanto, las normas que se dicten no deben ser sólo para la protección del recurso físico, sino del patrimonio cultural. Se entiende por patrimonio cultural, el patrimonio biológico de las comunidades sobre sus ecosistemas, que nunca ha sido considerado como tal.

El problema de acceso y distribución de beneficios fue entendido como un problema de protección de la identidad cultural de las comunidades tradicionales en un mundo globalizado. En primer lugar, se abogaba por reconocer un sistema de innovación informal. Se buscaba que el GATT y las demás normas comerciales de propiedad intelectual no tan sólo reconocieran lo que llamaban el valor biotecnológico, es decir el trabajo técnico hecho en los laboratorios, sino que se valorara el conocimiento tradicional que viene agregado al recurso genético. Se buscaba el reconocimiento del saber de las comunidades indígenas afroamericanas y campesinas. En segundo lugar se pretendía que este conocimiento

⁸ La información de este apartado fue tomada de Calle Vásquez, R. (1994). Biodiversidad, Comercio y Legislación en Recursos Genéticos. In D. Bernal Acevedo & L. Díaz Ramírez (Eds.), Derecho y Medio Ambiente (Vol. II, pp. 210–216). Medellín: Corporación Ecológica y Cultural “Penca de Sábila.”

constituyera un patrimonio colectivo de las comunidades étnicas, entendido como un patrimonio que se puede sustraer de los términos comerciales. Patrimonio colectivo que no era susceptible de apropiación individual o privatización.

En consecuencia se pedía dos regímenes en el proyecto de Decisión: un régimen general, para lo que llamaban el conocimiento occidental y un régimen especial definido por las comunidades. En este último se establecería, tanto la protección del intangible de su conocimiento, como la definición del mecanismo de acceso a sus recursos y la manera como se vincularía en la distribución de beneficios a esa comunidad.

En este contexto se propuso que las comunidades pudieran establecer una objeción cultural al acceso al recurso, cuando ellas consideren la no conveniencia del acceso, en el mismo contexto de la objeción de conciencia⁹.

Otra interpretación del problema de distribución de beneficios fue la de la biopiratería y la asimetría de la propiedad intelectual. Desde esta perspectiva se buscaba establecer sistemas alternativos de propiedad intelectual, así como lo busca la Red del Tercer Mundo (actor global). En ese sentido se defendía la nulidad y la falta de efecto jurídico para la Subregión de toda patente o derecho de propiedad intelectual que se obtuviera sin respetar los requisitos que se establecieran en la Decisión.

Se planteaba que la Decisión se debía enmarcar en las políticas ambientales para la región y no en el marco exclusivo de las políticas comerciales. Igualmente se pretendía que fuera la autoridad ambiental la que tuviera la competencia para aplicar la Decisión y no por medio de los ministerios de comercio.

4. 2 El Anteproyecto de Venezuela y Colombia

El anteproyecto elaborado por Venezuela y Colombia en el que participaron por Colombia el Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Comercio Exterior, Fernando Casas de Biopacífico y algunos participantes del Grupo Ad-hoc sobre Biodiversidad se caracterizó por las siguientes creencias:¹⁰

El principal valor era reafirmar la soberanía en el marco de la protección, conservación y utilización sostenible de los recursos, atendiendo las disposiciones del CDB. Reconocía el valor estratégico de los recursos genéticos para el logro del desarrollo sostenible y para el mantenimiento de la diversidad cultural.

⁹ Esta figura de la objeción cultural surge de un taller realizado en la Organización Indígena de Colombia, en Bogotá.

¹⁰ La información de este apartado fue tomada del anteproyecto de Venezuela y Colombia presentado a la primera reunión de expertos gubernamentales del Acuerdo de Cartagena.

El problema de acceso y distribución de beneficios fue entendido más que todo como la necesidad de conservar la diversidad biológica y cultural. Apuntaba al fomento de la conservación de la biodiversidad y el uso sostenible de los recursos genéticos.

Abogó por definir mecanismos de cooperación en las cuestiones de interés común referidas a la conservación, protección y utilización sostenible y segura de la diversidad biológica y el conocimiento asociado. También perseguía la cooperación en la formulación y fortalecimiento de programas subregionales de capacitación técnica y científica en materia de supervisión, control y evaluación de las actividades que involucren los recursos genéticos y la bioseguridad.

Partía de un contexto de asimetría Norte Sur en el que se entendía que la investigación en recursos genéticos se llevaba a cabo fuera de las fronteras del país de origen del recurso genético y se propendía a lograr lo contrario. En este escenario se buscaba promover la vinculación de personal nacional a la investigación sobre recursos genéticos en condiciones de igualdad, justicia y equidad. Se promovía la adopción de mecanismos que garantizaran la transferencia de conocimientos y tecnologías ambientalmente sanas y seguras.

Buscaba establecer la debida protección y beneficios a las comunidades indígenas y locales. Se establecía que los Países Miembros protegerán los conocimientos tradicionales de las comunidades indígenas y locales asociados a los recursos genéticos, con el propósito que se le reconozca su valor. Igualmente dichas comunidades tendrán activa participación en los proyectos científicos, educativos, de conservación y desarrollo concernientes a tales recursos. Se abogaba por que en condiciones de justicia y equidad, las comunidades indígenas y locales participarán en los beneficios que generen dichos conocimientos, sean o no objeto de propiedad intelectual.

Se proponía que los Países Miembros declararan que los recursos genéticos de los cuales son países de origen, sean bienes del dominio público del Estado y su uso y aprovechamiento quedara restringido al cumplimiento de las regulaciones establecidas en la Decisión y en la normativa específica de cada país, independientemente de la propiedad sobre el organismo o individuo biológico que lo detenta y de su condición *in situ* y *ex situ*. En consecuencia, los señalados recursos debían considerarse inembargables, imprescriptibles e inalienables y su protección, conservación, uso y aprovechamiento sostenible de utilidad pública e interés general.

Se propiciaba la participación de las comunidades, instituciones y sociedad civil en los procesos de protección de los recursos genéticos.

4.3 Proceso para fijar la posición país

En la segunda etapa del proceso de la Decisión 391 participaron las organizaciones de la sociedad civil y los expertos gubernamentales, que nombró el Gobierno.

Se formaron dos grupos. Por un lado, estaba el grupo que se encontraba bajo el liderazgo del Grupo Ad-hoc sobre Biodiversidad, del que formaban parte algunos de sus integrantes y algunos funcionarios gubernamentales. Por otro lado, estaba el grupo bajo el liderazgo del Grupo de expertos gubernamentales, del que formaban parte algunos de sus integrantes y algunos de los actores del Grupo Ad-hoc sobre Biodiversidad.

Entre estos dos grupos se obtuvo sin dificultad un consenso sobre la soberanía y las funciones del Estado social de Derecho. La soberanía estaría en cabeza del Gobierno y éste ejercería la función de acuerdo con las funciones de un Estado Social de Derecho. Por lo tanto el Gobierno se comprometía a respetar los derechos de las comunidades sobre el patrimonio natural y cultural que albergan sus territorios.

También hubo consenso sobre incluir en el ámbito de la Decisión 391 a los derivados o expresiones bioquímicas del recurso biológico. El profesor Hernández¹¹ fue el experto que aclaró en las negociaciones de la Decisión 391 que era absolutamente fundamental que la regulación del ARG incluyera también los recursos bioquímicos, lo que se conoce con el nombre de los derivados. De manera que muy tempranamente el grupo de expertos gubernamentales y el Grupo Ad-hoc sobre Biodiversidad tuvieron conciencia de que el recurso biológico tenía expresiones no sólo genéticas, sino también bioquímicas que debían estar sujetas al procedimiento de acceso de la Decisión. Esto por los avances de los conocimientos científicos que comenzaban a utilizar técnicas de biología molecular o de desarrollos de la biotecnología, para encontrar expresiones también bioquímicas, no sólo genéticas, de los recursos biológicos.

Hubo un gran debate en torno a las propuestas del grupo liderado por el Grupo Ad-hoc sobre Biodiversidad que abogaba por el derecho al veto (objeción cultural) de las comunidades indígenas y locales sobre los contratos de acceso que realizara el Gobierno que fue rechazada por el grupo liderado por el grupo de expertos gubernamentales.

También se armó un debate sobre la propuesta del grupo liderado por el Grupo Ad-hoc sobre Biodiversidad de garantizar la articulación entre el asunto de acceso y el de protección

¹¹ Jorge Ignacio Hernández Camacho, nació en 1935 y falleció el 15 de septiembre de 2001. Conocido como el Mono Hernández. Fue autodidacta. Desde 1969 estuvo vinculado al Inderena, hasta la liquidación del instituto en 1994. Fue considerado el asesor científico por excelencia de la institución. Reconocido como "el padre de los Parques Nacionales Naturales de Colombia".

intelectual, para lo cual se proponía estructurar el régimen mediante la coexistencia de dos modalidades de acceso, de acuerdo con el tipo de protección requerida para el conocimiento: un régimen general de acceso para los casos en que el conocimiento asociado a la biodiversidad respondiera a los sistemas tradicionales de innovación y tuviera el carácter de patrimonio colectivo. El grupo liderado por el grupo de expertos gubernamentales descartó la propuesta de la coexistencia de dos modalidades de acceso, de acuerdo con el tipo de protección intelectual requerida en cada caso. Después de varias controversias, la propuesta inicial del Grupo Ad hoc sobre Biodiversidad de la coexistencia de dos modalidades de acceso, fue sustituida por los expertos gubernamentales por la posibilidad de realizar contratos conexos en los casos en los que hubiera conocimiento tradicional asociado (Pombo, 1998,76).

Aquí se evidencia una diferencia fundamental entre el Grupo Ad hoc sobre Biodiversidad y el grupo de expertos. El primero, entendía que era conceptualmente indisolubles el componente tangible (el recurso natural) y los intangibles (el conocimiento asociado a éste) del recurso genético. Para el segundo, los dos componentes se pueden separar y hay dos proveedores: un proveedor del componente intangible, representado por el Gobierno, y otro proveedor del componente intangible, que serían las comunidades (Pombo, 1998,76).

Otro debate fue a raíz de la propuesta del grupo liderado por el Grupo Ad-hoc sobre Biodiversidad de reconocer que cualquier irregularidad en el acceso del patrimonio colectivo de una innovación tuviera como consecuencia impedir el otorgamiento de patentes o de otro derecho de propiedad intelectual sobre la mencionada innovación (Pombo, 1998, 76). Esta propuesta fue rechazada por el grupo liderado por el grupo de expertos gubernamentales por considerar que como dice el CDB en el artículo 16.5 “Las Partes Contratantes reconociendo que las patentes y otros derechos de propiedad intelectual pueden influir en la aplicación del CDB, cooperarán a ese respecto de conformidad con la legislación nacional y el derecho internacional para velar porque esos derechos apoyen y no se opongan a los objetivos del CDB”. Según Pombo, hubo fuertes presiones en contra de la posibilidad de que se restringiera el ámbito de aplicación de los sistemas de propiedad intelectual o que se diseñaran mecanismos de control a los mismos, provenientes de una legislación sobre acceso (Pombo, 1998, 76).

4.4 Decisión 391

Los países miembros del Acuerdo de Cartagena (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), aprueban en julio de 1996 la Decisión 391 del Acuerdo de Cartagena, la cual se

constituye en el marco jurídico y político regional y nacional que regula el acceso a los recursos genéticos, a sus productos derivados y, a sus componentes intangibles asociados.

De esta forma, los países de la región andina han desarrollado acciones tendientes a la efectiva implementación del CDB, en especial en lo relacionado con el ejercicio de la soberanía por parte de los Estados sobre sus recursos naturales, la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la diversidad genética de la región andina y su adecuada conservación y utilización.

Esta norma busca promover y asegurar una distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de dichos recursos, productos y componentes y establece como mecanismo para acceder a ellos los contratos de acceso en los que se prescriben las condiciones y términos para desplegar dichas acciones.

De manera adicional, la Decisión Andina da las bases para el reconocimiento y valoración del componente intangible asociado al recurso genético, en particular cuando se trate de comunidades indígenas, afrocolombianas y locales, quienes tienen el derecho a la autodeterminación sobre el uso que se le debe dar a dicho componente intangible.

5. Una recapitulación por medio del marco de las coaliciones de causa

Ahora se reflexiona sobre qué tipo de subsistema de política de ADB fue el que nació en la década de los noventa, qué coaliciones de causa abarcó, cómo surgieron los sistemas de creencias de dichas coaliciones, y por qué y cómo se produjo la formulación de la Decisión 391.

5.1 Caracterización del subsistema de la política

En la década de los noventa el subsistema de la política de acceso a los recursos genéticos se fue formando hasta nacer con las negociaciones de la Decisión 391 de 1996.

Por una parte estaba el Grupo Ad hoc, creado para buscar en distintos grupos y disciplinas aportes que les permitieran construir unos paradigmas y fundamentos conceptuales para abordar el tema de la diversidad biológica y cultural desde una perspectiva integral, respetuosa del ser humano, de la vida y de la cultura.

Por otra parte estaba el Grupo de expertos gubernamentales en acceso a los recursos genéticos y garantía a la bioseguridad conformado por el Gobierno nacional con miras a formular un proyecto de régimen común para el Acuerdo de Cartagena.

Teniendo en cuenta que el Grupo Ad-hoc sobre Biodiversidad congregaba un grupo informal de personas con diferentes creencias se formaron dos coaliciones.

La que giró alrededor del Grupo Ad-hoc sobre Biodiversidad y la que giró alrededor del Grupo de expertos gubernamentales. Las dos comprendían actores públicos y privados.

Los principales escenarios de actuación de las coaliciones de causa del subsistema fueron: En la primera etapa, el Taller de Expertos sobre Acceso a los Recursos Genéticos en Lima y un segundo taller regional en Villa de Leyva. Un taller en Venezuela para esbozar una propuesta entre Venezuela y Colombia que sirvió de punto de partida de las deliberaciones en el marco del Acuerdo de Cartagena. La segunda etapa, comprendió la realización de seis reuniones de expertos gubernamentales a nivel del Pacto Andino para la redacción de una propuesta normativa definitiva que pudiese ser sometida a consideración y aprobación de la máxima autoridad subregional, la entonces Comisión del Acuerdo de Cartagena. En esta segunda etapa el Ministerio del Medio Ambiente de Colombia hizo reuniones antes de cada reunión del Pacto Andino para concertar la posición país con el Grupo de expertos gubernamentales de Colombia y con el Grupo Ad-hoc sobre Biodiversidad.

La coalición ganadora fue la que giró alrededor del grupo de expertos gubernamentales ya que sus creencias fueron las que se adoptaron en la Decisión 391. Así las cosas, los ganadores y perdedores de la Decisión 391 tomaron conciencia de que constituían una comunidad que compartía un dominio de pericia, en la que cada cual intentaba influir en la política pública con la vista puesta en el mediano o largo plazo.

Por lo tanto, con las negociaciones de la Decisión 391 nació un subsistema manifiestamente intergubernamental, con actores tanto públicos como privados, que interactuó especialmente con el subsistema de política de patentes de materia viviente. Se encontraron algunos actores que participaron en el subsistema de la política de acceso a los recursos genéticos sólo en la medida que se superponía a otro subsistema (como el de biotecnología) del que eran miembros;¹² mientras otros actores se implicaban en todos los aspectos de la política de acceso a los recursos genéticos.

¹² El Programa Nacional de Biotecnología participó como asesor en lo relacionado con la legislación andina sobre acceso a recursos genéticos; las decisiones 344 y 345, el apoyo al DNP en el análisis del Sistema de Propiedad Industrial Colombiano y el apoyo técnico a la corte constitucional referido a la adopción en Colombia del Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales, UPOV y la asesoría al Ministerio de la Salud en las modificaciones del Código Sanitario Nacional. (Colciencias, 1999).

5.2 La distribución de los recursos naturales en Colombia

Antes de pasar a considerar los sistemas de creencias de las diferentes coaliciones, se recalca la conciencia que los actores del subsistema expusieron de manera explícita en sus intervenciones sobre la particularidad de la política de acceso a los recursos genéticos en cuanto a la distribución de los recursos naturales en Colombia. Se trata de un parámetro estable del sistema, según Sabatier, P. A., Jenkins-Smith.

Colombia es considerada un país megadiverso porque en aproximadamente el 0.7% de la superficie de la Tierra, contiene el 10% de la biodiversidad mundial (Ferreira-Miani, 2004: 79). Colombia es uno de los 17 países megadiversos que poseen aproximadamente el 75% de la diversidad biológica y el 45% de la diversidad cultural del mundo. Así mismo, Colombia forma parte del Grupo de Países Megadiversos Afines.

Todos los actores del subsistema tenían en cuenta la condición de Colombia como país megadiverso con una inmensa riqueza en biodiversidad. Verbigracia dice Casas “la diversidad biológica es un patrimonio nacional, irremplazable, estratégico y escaso a nivel global, tiene entonces un alto valor desde el punto de vista ecológico, económico, sociocultural y geopolítico.” (Casas, 1992, 263-264).

Desde esta perspectiva geopolítica las dos coaliciones partieron de un consenso respecto al valor estratégico en el contexto internacional de la diversidad biológica, los recursos genéticos, el endemismo y rareza, así como los conocimientos, innovaciones y prácticas de las comunidades indígenas, afroamericanas y locales asociados a éstos. Este valor estratégico reconoce el interés del Norte por el control de la *diversidad biológica* entendida como la variedad y variabilidad genética de especies y ecosistemas determinadas áreas del Sur. Se puede afirmar que Colombia es una región privilegiada desde el punto de vista de la diversidad biológica. Esta característica ubica al país en uno de los lugares más apetecidos sobre los cuales se pretende hacer un control geopolítico de los recursos naturales.

En este contexto la Decisión andina es hasta cierto punto “reactiva”¹³. Fue patente la relación al menos discursiva entre el valor estratégico de la biodiversidad y la distribución de beneficios derivados del uso de dicha biodiversidad, en la que insistían algunos actores y sobre la que dependía la presión de la opinión pública. Se reaccionó al fenómeno de la biopiratería en el que las empresas farmacéuticas y de semillas recolectaban biodiversidad ubicada en los países en desarrollo sin pagar por ese derecho, ni compartir con los países en desarrollo los beneficios de las investigaciones que realizaban.

¹³ Entrevista a Fernando Casas

Desde esta perspectiva de uno de los parámetros estables del sistema, el de la distribución básica de los recursos naturales, se hace evidente una resistencia geopolítica por parte de los actores del subsistema. Las dos coaliciones buscan controlar el acceso a los recursos genéticos por medio de los contratos de acceso con el Estado en ejercicio de sus derechos soberanos.

5.3 Sistema de creencias de las coaliciones de causa

Desde el Grupo de expertos gubernamentales, se tuvo de presente la necesidad de consenso y no faltaron las manifestaciones de apoyo al Gobierno por parte del Grupo Ad-hoc sobre Biodiversidad, pero en realidad existieron diferencias importantes que dieron lugar al nacimiento de un subsistema de política de ADB en Colombia. El principal punto de coincidencia era la gravedad del problema de la biopiratería, entendida como la falta de beneficios obtenidos por el uso de los recursos genéticos. También se estuvo de acuerdo en que el principal valor que había que defender era la soberanía en el uso y aprovechamiento de sus recursos, principio ratificado por el Convenio sobre Diversidad Biológica suscrito en Río de Janeiro en junio de 1992.

Núcleo profundo

Precisamente la carga geopolítica de las discusiones permitió indagar el núcleo profundo de los sistemas de creencias de las coaliciones del subsistema. Tanto la coalición que giró alrededor del Grupo Ad-hoc sobre Biodiversidad como la que giró alrededor del Grupo de expertos gubernamentales presentaron un núcleo profundo a favor de considerar la soberanía como un resultado de la justicia en equidad, pues la acción que ignora la equidad en las relaciones internacionales y en los derechos legales sobre los recursos genéticos no es la solución.

Sin embargo, la coalición que gira alrededor del grupo Ad-hoc sobre Biodiversidad, al mismo tiempo consideró fundamental el respeto de los derechos de las comunidades sobre el patrimonio natural y cultural que albergan en sus territorios, pues la acción que ignora la preservación y restauración de las comunidades tradicionales y sus culturas no es la solución.

En la coalición que giró alrededor del Grupo Ad-hoc sobre Biodiversidad, el núcleo profundo se caracterizó por la relevancia concedida a la protección del patrimonio cultural (sin ella no se puede obtener la distribución justa y equitativa de los beneficios) que se consigue por medio del derecho al veto de las comunidades indígenas, afrocolombianas y locales en el acceso). Es necesario imponer la norma social para los componentes tangibles e intangibles de la biodiversidad que son indisolubles. Se considera que el bienestar de las comunidades indígenas, afrocolombianas y locales está por encima.

En la coalición que giró alrededor del Grupo de expertos gubernamentales se presentó un núcleo profundo a favor del desarrollo sostenible que se consigue por medio del contrato de acceso con anexo para el componente intangible individual y colectivo. Se consideró la necesidad de imponer la norma social para el componente tangible, separado del componente intangible de la biodiversidad. Y se mostró el convencimiento de que el bienestar que había que primar era el de toda la sociedad.

Núcleo de la política

Respecto al núcleo de la política a la definición o explicación del problema, todos se muestran de acuerdo en considerar el problema de falta de distribución de beneficios como un asunto tanto de asimetría Norte Sur en la asignación y explotación de los recursos, como de biopiratería y asimetría de la propiedad intelectual, sin embargo la coalición que giró alrededor del Grupo Ad-hoc sobre Biodiversidad consideró antes que nada que es un asunto de protección de la identidad cultural de las comunidades tradicionales en un mundo globalizado.

Para la coalición que giró alrededor del Grupo de expertos gubernamentales la premisa fundamental de la negociación “se basa en la relación intrínseca entre biodiversidad, biotecnología y sustentabilidad ambiental, lo que constituye una clara oportunidad de desarrollo sustentable” (Casas, 1992, 263-264). Esta coalición considera que el régimen común adoptado ofrece a Colombia una valiosa oportunidad para cooperar y desarrollar una estrategia orientada a promover procesos mediante los cuales se utilice sosteniblemente y se agregue valor a los recursos genéticos, productos derivados y componentes intangibles asociados, proveídos por Colombia. En tal sentido la Decisión 391 es la herramienta mediante la cual se puede facilitar el paso de una relación asimétrica a una relación de reciprocidad, en donde los proveedores y usuarios comparten costos y beneficios derivados de la utilización de la biodiversidad, en especial de los recursos genéticos (Casas, 1999, 51).

Para la coalición que giró alrededor del Grupo Ad hoc la proposición primordial de la negociación se basa en la relación indisoluble entre componente tangible e intangible del recurso genético. Esta coalición considera que el régimen común adoptado ofrece a Colombia una excelente ocasión para el respeto a la soberanía, los derechos colectivos y los derechos del país de origen en la urgencia de encontrar vías para la protección de los derechos a la vida, el territorio y a la diversidad cultural (Pombo, 1998, 71).

Respecto a la teoría de la acción (causa o motivación) para la coalición que giró alrededor del Grupo de expertos gubernamentales, lo primero es la soberanía nacional sobre los recursos genéticos y la equidad en los derechos legales sobre los recursos genéticos.

Mientras que para la coalición que giró alrededor del Grupo Ad-hoc sobre Biodiversidad lo primero es la preservación y restauración de las comunidades tradicionales y su patrimonio cultural.

En lo que se refiere a la prioridad de las medidas a adoptar, la coalición que giró alrededor del Grupo de expertos gubernamentales considera que lo más importante es adoptar sistemas de derechos que compensen y medidas para el usuario y el proveedor. Mientras que para la coalición que giró alrededor del Grupo Ad-hoc sobre Biodiversidad lo más importante es adoptar mecanismos efectivos de protección de los derechos de las comunidades tradicionales sobre sus conocimientos colectivos.

En cuanto a la capacidad de la sociedad para resolver el problema la coalición que giró alrededor del Grupo de expertos gubernamentales considera que una distribución de beneficios es posible por medio de contratos de acceso. Mientras que para la coalición que giró alrededor del Grupo Ad-hoc sobre Biodiversidad la distribución de beneficios no es posible, si las irregularidades en el acceso no conllevan a la nulidad de los derechos de propiedad intelectual.

Conclusiones

1. En los espacios creados por el Ministerio de Ambiente, se aludió de manera constante a la necesidad de consenso y no faltaron las manifestaciones de apoyo de los integrantes del grupo Ad-hoc sobre Biodiversidad en este tema, pero en realidad existieron diferencias importantes.
2. Los actores que participaron de manera activa en la formulación de la Decisión 391 fueron los del Grupo Ad-hoc sobre Biodiversidad y los del grupo de expertos gubernamentales, aglutinados en dos coaliciones de causa, una alrededor de cada grupo.
3. Tras el proceso de definición de la posición país para la Decisión 391 nació un subsistema de acceso a los recursos genéticos y distribución de beneficios, manifiestamente intergubernamental, con actores tanto públicos como privados, que interactuó especialmente con el subsistema de política de patentes de materia viviente y que supera la lógica sectorial.
4. El motor para la formulación de la Decisión 391 fue el aprendizaje orientado a la política que llevó a cabo la coalición de causa de desarrollo sostenible para trasladar su sistema de creencias en política pública.

5. Los pensamientos que marcaban la diferencia entre los grupos obedecían más a cuestiones de principios, que a interpretaciones técnicas, científicas o relativamente objetivas de la realidad del acceso a los recursos genéticos.
6. En general, los expertos gubernamentales y la sociedad civil asumieron un modelo proteccionista que se ha reflejado durante los 17 años siguientes y que fue reprochado en el 2011 por la oposición de un nuevo grupo de actores que logró cambios secundarios en las políticas de acceso a los recursos genéticos y distribución de beneficios en Colombia. Esta hipótesis forma parte de una investigación más amplia sobre los motivos del cambio y permanencia de la política de acceso a los recursos genéticos y distribución de beneficios en Colombia (1996-2011).

Referencias bibliográficas

- Calle Vásquez, R. (1994). Biodiversidad, Comercio y Legislación en Recursos Genéticos. In D. Bernal Acevedo & L. Díaz Ramírez (Eds.), *Derecho y Medio Ambiente* (Vol. II, pp. 210–216). Medellín: Corporación Ecológica y Cultural “Penca de Sábila.”
- Casas Castañeda, F. (1992). Política exterior colombiana, medio ambiente y desarrollo. In E. Guhl & J. G. Tokatlian (Eds.), *Medio Ambiente y Relaciones Internacionales* (pp. 251–290). Bogotá-Colombia: Tercer Mundo Editores Ediciones Uniandes.
- Casas Castañeda, F. (1993). Biodiversidad y Biotecnología después de Río de Janeiro. Desarrollos posibles a partir del Convenio sobre la Diversidad Biológica. In *Nuestra Diversidad Biológica* (pp. 110–119). CEREC & Fundación Alejandro Angel Escobar, Colección María Restrepo Ángel.
- Casas Isaza, A. (1999). *Recursos genéticos, biodiversidad y derecho*. Bogotá: Gustavo Ibañez.
- Colciencias. (1999). Plan Estratégico 1999-2004, Programa Nacional de Biotecnología. Colciencias.
- Escudero, S., & Roffe, P. (2012). La Sección Especial 301 y Súper 301 de la Ley de Comercio de EE.UU.: la situación de los países de América Latina. *Puentes* 13, 4.

- Gamboa Alder, A. (1994). Propiedad intelectual y negociaciones internacionales. In *Estudio para la negociación de la Zona de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos* (H.). Cali, Colombia: Instituto Superior de Estudios Superiores de Incolda, ICESI.
- Pombo, D. (1994). Desarrollo de los Aspectos Legales en materia de Biodiversidad. In D. Bernal Acevedo & L. Díaz Ramírez (Eds.), *Derecho y Medio Ambiente* (Vol. II, pp. 205–209). Medellín: Corporación Ecológica y Cultural “Penca de Sábila.”
- Pombo, D. (1999). 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. In *Diversidad Biológica y Cultural. Retos y propuestas desde América Latina* (páginas 61–97). Bogotá: ILSA, Instituto de gestión Ambiental, Grupo Semillas, Fondo Mundial para la Naturaleza.
- Sabatier, P. A. (1988). An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy Orientated Learning Therein. *Policy Sciences*, 21(2/3), 129–168.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1993). The Advocacy Coalition Framework: assessment, Revisions and Implications for Scholars and Practitioners. In P. A. Sabatier & H. C. Jenkins-Smith (Eds.), *Policy change and learning: an advocacy coalition approach* (pp. 211–246). Westview Press.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (Eds.). (1993). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Westview Press.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 189–222). Westview Press.
- Torres, R. (1993). Elementos de Política para el Desarrollo de la Biotecnología. Experiencia internacional y el caso de Colombia. In *Nuestra Diversidad Biológica* (pp. 217–238). CEREC & Fundación Alejandro Ángel Escobar, Colección María Restrepo Ángel.

Vélez, G. (1997). Seminario Internacional. Desarrollo del Régimen andino sobre acceso a los recursos genéticos. *Revista Semillas*, 11.