

Gómez Lee, M. I. (2016). *Biodiversidad y políticas públicas: coaliciones de causa en las políticas de acceso a los recursos genéticos en Colombia*. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.

LIZETH CAROLINA QUIROGA CUBILLOS*

Colombia es el segundo país más rico en biodiversidad del mundo. Esto implica que “puede representar más del 10% de la diversidad del planeta, de acuerdo con el número de especies en los grupos mejor conocidos” (p. 126), debido a la configuración geoclimática promovida por la ramificación de la Cordillera de los Andes, que divide al país en cinco regiones naturales. No obstante, es importante aclarar que ser un país megadiverso no solo se limita al ámbito natural, sino que incluye la riqueza en cultura, expresiones artísticas e historia, que es motivo de orgullo nacional (p. 122).

El 26 de febrero de 1995 el Estado colombiano suscribió el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB), celebrado en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, en el cual se acordó entre las partes la responsabilidad de: 1) conservar la biodiversidad, 2) usar de manera

sostenible la biodiversidad y 3) generar una participación de manera justa y equitativa en los beneficios derivados del uso de la biodiversidad (ADB). Por tanto, Colombia formuló la política pública de ADB por medio de la Decisión 391 de 1996, adoptando el Régimen Común de Acceso a los Recursos Genéticos. Posteriormente, el Consejo Nacional de Política Económica y Social, por medio del Conpes 3697, introduce la Política para el Desarrollo Comercial de la Biotecnología a partir de uso sostenible de la biodiversidad.

Frente al anterior panorama, Martha Isabel Gómez Lee publicó el libro *Biodiversidad y políticas públicas: coaliciones de causa en las políticas de acceso a los recursos genéticos en Colombia*. Este libro, basado en la tesis doctoral de la autora, busca responder el interrogante: ¿qué explica los cambios de política pública (*policy change*) respecto al acceso de los recursos genéticos y la distribución de los beneficios (ADB) en Colombia, entre el periodo de análisis de 1992-2011?

Para responder este interrogante la autora toma como referencia dos estudios de caso. El primero hace referencia a la Decisión 391 de 1996, como hito en materia de política de ADB, al indagar por el rol de los actores que permitieron la toma de decisión y su proceso de aprendizaje en la formulación y modificación

* Magíster en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá (Colombia). Consultora Junior. Equipo Consultor Capstone para el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). [lizeth.quiroga@est.uexternado.edu.co].

Para citar esta reseña

Quiroga Cubillos, L. C. (2018). Gómez Lee, M. I. (2016). *Biodiversidad y políticas públicas: coaliciones de causa en las políticas de acceso a los recursos genéticos en Colombia*. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia. OPERA, 22, pp. 187-190.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16578651.n22.10>

de las políticas en Colombia. Y adicionalmente, toma el Conpes 3671 de 2011, como instrumento que permite visibilizar el cambio de la política pública de ADB, al pasar de una fase de proteccionismo a una comercial.

La investigación se propuso como objetivo reconstruir los sistemas de creencias y las relaciones que existían entre los miembros de las élites del subsistema de las políticas de ADB para comprobar de esta manera la existencia de coaliciones de causa, las cuales, en palabras de la autora, tienen la capacidad de generar cambios en política pública debido a que es en los mismos subsistemas de política donde se puede observar la participación de múltiples actores en un proceso continuo de aprendizaje, que busca trasladar su sistema de creencias a las políticas públicas, al agruparse en coaliciones de acuerdo con sus ideas.

La investigación se encuentra dentro de la disciplina del análisis de política pública, como un proceso retrospectivo que se orienta hacia la investigación académica. De esta manera, en su exploración la autora retoma autores clásicos como Roth, quien señala que el análisis de política pública “parte de un supuesto pluralista [...] y los procesos de toma de decisión son más bien el resultado de interacciones múltiples en las que participan de manera simultánea muchos actores” (p. 25).

Para explicar el proceso de cambio de las políticas públicas de ADB, la autora emplea el marco teórico de las coaliciones de causa (*Advocacy coalition framework-ACF*), como parte de los encuadres constructivistas y cognitivos de las teorías sobre procesos de las políticas públicas. Este marco muestra que a través de las coaliciones de causa se puede entender cómo las ideas o los factores cognitivos, variables

independientes, pueden modificar los sistemas de creencias y de aprendizaje de la sociedad. De esta manera, el cambio de política pública se logra a través de un proceso interactivo, en donde su formulación e implementación se encuentran en un proceso continuo de cambio o lucha por la reformulación (Sabatier, 1998, p. 130).

El periodo de análisis fue justificado como una delimitación temporal que exige el marco teórico utilizado por la investigadora dado que se necesitaba establecer marcos temporales de al menos una década para contemplar en su integridad el ciclo de política pública, con el objetivo de determinar el éxito o el fracaso del programa público. El periodo de análisis inicia en 1992, por ser el año en el que se adoptó la Convención sobre Diversidad Biológica (CDB), y culmina en el 2011, año en el que se adoptó la política de aprovechamiento comercial de la biotecnología a partir del uso sostenible de la biodiversidad, la cual cambió las políticas de ADB en Colombia.

La autora afirma que debido al compromiso internacional que adquirió el Estado colombiano en la CDB, el Gobierno adopta la Ley 165 de 1994, y pone en el centro de la agenda pública ambiental las políticas de ADB. Esto demuestra que los impactos que se generaron en la política de ADB (Decisión 391) en el país se debieron a que los *policymakers* tuvieron en cuenta los cambios socioeconómicos (variables endógenas) derivados del uso de la biodiversidad, del predominio de los derechos de propiedad intelectual, y de la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la CDB. Por su parte, los *policymakers* que formularon el Conpes 3697 consideraron las tendencias mundiales derivadas de los merca-

dos de biodiversidad internacional de la época (variables exógenas).

En este orden de ideas, para analizar cómo se transformaron y cambiaron las políticas públicas de ADB en Colombia, la obra fue estructurada en seis capítulos. En el primero se abordan problemas como la biopiratería, la gobernanza de ADB y las diferentes creencias de los actores respecto a los recursos genéticos, y muestra que los cambios en política pública se debieron a las presiones internacionales en materia de propiedad intelectual. En el segundo capítulo explica el marco de las coaliciones de causa (ACF) como variable que logra entender los procesos de estabilización de las políticas públicas de ADB.

En el tercer capítulo se delimitan los *policy makers* dentro del contexto sociopolítico que pudieron influir en la toma de decisiones, así como el nivel marco de las coaliciones de causa desde los factores estables y dinámicos del entorno del subsistema, siendo las presiones internacionales la variable independiente para la investigación. Por su parte, en el cuarto capítulo se analizan las mismas variables del nivel macro, a través de la teoría de las coaliciones de causa, y se revisa la Decisión 391 para indagar sobre el nacimiento del sistema de acceso a los recursos genéticos y la distribución de los recursos en el caso colombiano, reconstruyendo las creencias del núcleo de política y las relaciones que se dieron entre las élites para adoptar la Decisión.

El quinto capítulo analiza las mismas variables del nivel macro, pero se toma como referencia el segundo estudio de caso, por medio del Conpes 3697. En este caso aborda las razones por las cuales las políticas públicas en la

materia se transformaron de proteccionistas a comerciales. Finalmente, en el último capítulo se presentan las conclusiones de la investigación, los hallazgos y se corrobora la validez de las hipótesis planteadas, para concluir que las coaliciones de causa identificadas hacen parte de instituciones no formales que se encuentran agrupadas alrededor de un conjunto diverso de creencias del núcleo político.

En ambos casos de estudio se corroboró que las coaliciones de causa compitieron entre sí para imponer sus propias concepciones de política pública en los foros de la Decisión 391 (a) y el Conpes 3697 (b); en el caso (a) se identificaron como coaliciones de causa la de desarrollo sostenible y la de protección cultural; mientras que en el caso (b) se adicionaron las coaliciones de investigación y comercial. Se concluye que el *change policy* es el resultado del trabajo y la lucha de las coaliciones, las cuales buscaban hacer prevalecer su punto de vista, sus valores e intereses para lograr la formulación de política pública.

El mérito principal de la investigación es demostrar que las coaliciones de causa que promovieron la puesta en marcha del Conpes 3697 hicieron uso de la ventaja comparativa con la que contaba el Estado colombiano en materia de biodiversidad, como instrumento para promover el cambio de las políticas públicas de ADB en el país al dejar de ser proteccionistas para convertirse en comerciales.

En mi opinión, el libro logra demostrar el problema público que existe en Colombia, pues a pesar de ser un país biodiverso y pionero en adoptar la norma de ADB, el Estado colombiano se encuentra limitado por sus realidades institucionales frente a las políticas de acceso a

los recursos genéticos, entre las que se encuentran: un presupuesto insuficiente y la falta de experiencia para lograr garantizar los procesos de implementación de las políticas que habían sido diseñadas para la época. Es en este punto donde la autora logra posicionar la necesidad de identificar cómo surgieron las políticas públicas de ADB en Colombia y las causas que motivaron su permanencia o cambio.

Adicionalmente el libro, como parte de la reflexión, explica cómo para 1996 Colombia se encontraba inmersa en una preocupación visible por tratar de salvaguardar el patrimonio genético y cultural a través de políticas de ADB que fueran apropiadas para el contexto. Y luego, en 2011, esta se convertiría en un punto de inflexión en el que las inquietudes cambiarían hacia la garantía del desarrollo productivo y comercial de biotecnología para responder al desarrollo socioeconómico del país.

Quiero resaltar que la investigación no solo se limita a comprobar que existió un proceso de cambio de política pública de ADB, sino que va más allá, al interpretar las limitaciones del marco de las coaliciones de causa que se derivaban del subsistema al referirse en todo momento a las políticas públicas del nivel doméstico, que han descuidado las tendencias globales que existen y que pueden afectar las políticas sectoriales de nivel nacional.

La autora plantea un desafío trascendental para las coaliciones de causa, al entender que la dinámica de la sociedad internacional se caracteriza por encontrarse dentro de un proceso de gobernanza compleja¹, pues en la primera fase de formulación de las políticas de ADB, las coaliciones de causa no se lograron desarrollar y su sistema de creencias no se encontraba articulado a la Decisión 391 debido a la falta de regulación; mientras que en la segunda fase (Conpes 3697) se conformaron dos coaliciones de causa, con intereses diferenciados, lo cual permitió que la coalición comercial potencializara sus estrategias y recursos para orientar la política desde su aprendizaje.

REFERENCIAS

- Hurrell, A. (2007). *On Global Governance: Power, Values, and the Constitution of International Society*. New York City: Oxford University Press.
- Roth D., A. (2014). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sabatier, P. A. (1998). The advocacy coalition framework: Revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5 (1), pp. 98-130.

¹ El concepto utilizado corresponde a la definición de Andrew Hurrell, para quien la gobernanza compleja describe la interacción horizontal entre los Estados y otros actores a través de redes y comunidades políticas. El autor expone que la gobernanza compleja es un proceso de construcción institucional que es capaz de regular los flujos y las transacciones que tienen lugar en un entorno globalizado (2007, p. 95).