



**PROGRAMA DE DIÁLOGO
Y CONSTRUCCIÓN DE
ACUERDOS:**

**CAMBIO CLIMÁTICO Y
SEGURIDAD NACIONAL**

**Gabriela Sánchez Gutiérrez
Simone Lucatello
Brisa Cecon Rocha**

Octubre 2009



Centro de Colaboración Cívica, A.C.

Socios México de Partners for Democratic Change International

**PROGRAMA DE DIÁLOGO Y CONSTRUCCIÓN DE
ACUERDOS:**

CAMBIO CLIMÁTICO Y SEGURIDAD NACIONAL

Gabriela Sánchez Gutiérrez

Simone Lucatello

Brisa Ceccon Rocha

Octubre 2009

Centro de Colaboración Cívica, A. C.
Av. México 27-1, Col. Hipódromo Condesa
06100 México, D.F.
www.colaboracioncivica.org

Programa de Diálogo y Construcción de Acuerdos:
Cambio Climático y Seguridad Nacional

Directora general
Mara Hernández

Director del proyecto
Fabricio Brodziak

Fundación Friedrich Ebert en México
Yautepec No. 55, Col. Condesa
06140 México, D. F.
www.fesmex.org

Autores:
Gabriela Sánchez Gutiérrez
Simone Lucatello
Brisa Ceccon Rocha

Las opiniones vertidas en el documento que se presenta, así como los análisis y las interpretaciones que se hacen, son de la exclusiva responsabilidad de sus autoras y pueden no coincidir con las opiniones y puntos de vista de la Fundación Friedrich Ebert. Se permite la reproducción parcial o total de este documento a condición de que sea mencionada la fuente y sus autores.

Índice

I. <u>Introducción</u>	1
II. <u>Antecedentes</u>	2
El cambio climático en la agenda legislativa	7
III. <u>El proceso de diálogo</u>	8
El origen del programa y los actores	8
Los objetivos	10
El proceso y el proyecto	11
Los momentos del proceso	12
IV. <u>El análisis del proceso de diálogo</u>	19
Los intereses puestos en juego	19
Los factores que facilitaron el diálogo	23
Los factores que dificultaron el proceso	26
V. <u>Perspectivas sobre la efectividad y la calidad del proceso de diálogo</u>	30
La efectividad	30
Los actores más efectivos	33
Los actores menos efectivos	34
La calidad del proceso de diálogo	36
VI. <u>Lecciones aprendidas y consideraciones finales</u>	39
ANEXO 1	43
ANEXO 2	44
Bibliografía	46
Fuentes electrónicas	47

PROGRAMA DE DIÁLOGO Y CONSTRUCCIÓN DE ACUERDOS: CAMBIO CLIMÁTICO Y SEGURIDAD NACIONAL

Gabriela Sánchez Gutiérrez

Simone Lucatello

Brisa Cecon Rocha

I: Introducción

Este trabajo tiene el propósito de analizar una experiencia de diálogo y construcción de acuerdos sobre el tema de cambio climático y seguridad nacional en México. Vale la pena aclarar que este proceso de diálogo está inconcluso y, por su naturaleza, no culmina necesariamente en deliberaciones o negociaciones que conduzcan a una reforma legislativa en particular. Por el contrario, podríamos decir que si bien hay algunas iniciativas de ley que emanan de este proceso, se trata aquí de una experiencia centrada en la generación de diálogos y construcción de acuerdos entre los actores interesados y tomadores de decisiones de diferentes sectores (legisladores, academia, los tres niveles de gobierno, sociedad civil, sindicatos y empresarios), para la generación de propuestas consensuadas respecto a las prioridades para la adaptación y mitigación del cambio climático. Desde luego se pretende que estas propuestas sirvan de insumos para una agenda legislativa en la materia.

Para la elaboración de este estudio de caso, tomamos como base la realización de una evaluación externa solicitada por parte del grupo que convocó a este Programa, cuyo objetivo fue hacer una valoración cualitativa del proceso de diálogo y construcción de acuerdos entre los diversos actores involucrados en el Programa a fin de identificar los principales logros alcanzados así como los aprendizajes derivados de esta experiencia. La evaluación supuso, además del análisis documental correspondiente, la realización de entrevistas y la elaboración de un informe de los principales hallazgos. En ese marco y con miras a la elaboración de este capítulo, realizamos un total de 23 entrevistas a profundidad, dirigidas a diputados y diputadas, asesores de diversos grupos parlamentarios, representantes de organizaciones de la sociedad civil y de empresas, funcionarios de gobierno, así como a las organizaciones del grupo convocante. Ver en anexo 1 la lista de

personas entrevistadas. Quince de las entrevistas realizadas apuntaban a recabar información específicamente para la evaluación, sobre la base de una guía de entrevista abierta y fueron realizadas durante los meses de septiembre y octubre del 2008, y trece más se enfocaron a profundizar información para el estudio de caso, con base en dos cuestionarios estructurados, uno de ellos de carácter cuantitativo sobre la percepción de los y las participantes en el proceso de diálogo. Estas últimas entrevistas se realizaron en los primeros meses del 2009. Para la elaboración de este capítulo utilizamos la información de ambos tipos de entrevistas. Dado que nos comprometimos a cuidar la confidencialidad de la información otorgada, citamos aquí los testimonios de las personas entrevistadas de manera anónima.

El primer apartado ofrece un panorama general del contexto y antecedentes del tema de cambio climático en México; posteriormente hacemos una descripción de “*Programa de Diálogo y Construcción de Acuerdos: Cambio Climático y Seguridad Nacional*” en la que abordamos el origen, objetivos y etapas del proceso. En el tercer apartado analizamos el Programa a partir de los intereses puestos en juego, así como de los factores que facilitaron u obstaculizaron el diálogo y la construcción de acuerdos, con base en las percepciones de los distintos actores involucrados. En el cuarto apartado analizamos la efectividad y la calidad del proceso y, finalmente sintetizamos algunas lecciones aprendidas.

II: Antecedentes sobre el tema del Cambio Climático en México

El fenómeno del cambio climático es un problema de naturaleza global y es el resultado de complejas interacciones entre procesos naturales (ecológico y climático) y procesos sociales, económicos y políticos de escala global¹. El cambio climático al que actualmente se hace referencia en el debate internacional es de carácter antropogénico, originado por las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera y derivadas de las actividades humanas a partir de la revolución industrial y de su desarrollo económico basado en la explotación de recursos naturales de origen fósil. Las emisiones son responsables del calentamiento global y la gran preocupación por los impactos adversos de

¹ Martínez, *Cambio*, 2004, introducción.

éstas sobre los sistemas humanos y naturales, se funda en que las concentraciones de CO₂ en la atmósfera terrestre determinan la temperatura promedio superficial del planeta. A mayor concentración de emisiones en la atmósfera, mayores probabilidades de que suba la temperatura global con consecuencias severas o, para algunos, catastróficas para el planeta. Por ende los grandes esfuerzos que se tienen que hacer a nivel mundial, se refieren a la mitigación y control de las emisiones, bajo responsabilidades comunes pero diferenciadas entre todos los países del mundo.²

México desarrolla acciones específicas para hacer frente al cambio climático desde 1992, fecha en que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, la «Cumbre de Río», adoptó la Convención Marco sobre Cambio Climático (CMNUCC). México firmó la CMNUCC ese mismo año y, una vez aprobada por el Senado de la República, la ratificó en 1993; firmó el Protocolo de Kioto (PK) en 1997, el mismo año de su adopción y lo ratificó en el 2000. La CMNUCC entró en vigor el 21 de marzo 1994 y el Protocolo de Kioto el 16 de febrero 2005. Desde entonces, con base en el artículo 133 Constitucional, forman parte de la legislación mexicana en la materia.³ En el caso específico de la CMNUCC y el Protocolo de Kioto los países firmantes se dividen en dos categorías: los países industrializados (Anexo I) y los países en vía de desarrollo (Anexo II o comúnmente conocidos como países no Anexo I). México forma parte del grupo de países del Anexo II, por lo que no tiene compromisos obligatorios en la reducción de emisiones de GEI a diferencia de los países del Anexo I, cuyos compromisos son obligatorios. Por lo tanto, todos los esfuerzos que México y los otros países del Anexo II hacen para mitigar las emisiones de GEI, se realizan de forma voluntaria.

Aunque en México es reciente la incorporación del tema del cambio climático en el debate nacional y en la acción política, el establecimiento de políticas ambientales en este país suele fecharse a principio de los años '80, cuando el eje principal del debate internacional sobre temas de medio ambiente estaba enfocado en la relación entre la explotación/preservación de los recursos naturales y los aspectos del crecimiento

² El principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas es un principio que se adoptó en 1992 en la declaración de Río y establece que cada Estado tiene responsabilidades distintas con referencia a los daños ambientales.

³ SEMARNAT: *México*, 2007, P.1

económico⁴. El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (sexenio del Presidente Miguel de la Madrid), incluye por primera vez el tema ecológico como factor explícito en el desarrollo social y económico del país y plantea estrategias para el uso adecuado de los recursos naturales en el país.⁵ Un importante hito de este período es la reforma del artículo 25 de la Constitución mexicana, para señalar que las actividades económicas que se basaran en la explotación de recursos naturales debían al mismo tiempo cuidar su conservación. En el mismo año, empieza también a regionalizarse la política ambiental del país con la firma del Convenio Bilateral con los EUA sobre Protección y Mejoramiento del ambiente en la zona fronteriza. En 1987, se eleva a rango constitucional la obligación de preservar el ambiente y restaurar el equilibrio ecológico, facultando al Congreso de la Unión para expedir leyes que establecieran las obligaciones de las autoridades federales, estatales y municipales en materia de medio ambiente y su preservación. Con tales modificaciones legales, se abre una etapa nacional fundamental en el desarrollo de políticas hacia el medio ambiente, definiendo roles y responsabilidades públicas en la materia.⁶

En 1988 se publica la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al ambiente, que constituye hasta ahora el instrumento rector de la operación de la política ambiental, incluso para el cambio climático.⁷

En 1992 se crean el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección del Ambiente (PROFEPA), con funciones claras: el primero se ocuparía de generar información y estudios, normas y políticas ambientales, mientras que la Procuraduría sería responsable de vigilar y fiscalizar el cumplimiento de las normas y leyes. En el mismo año, México participó en las negociaciones internacionales para la CMNUCC. La adopción en 1992 y la ratificación en 1993 de la CMNUCC, marca para México el compromiso formal de iniciar su trabajo con el tema del cambio climático.⁸ Cabe

⁴ Hasta 1984, México contaba solamente con dos instrumentos legales en materia ambiental: la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental (1971) y en el aspecto de la gestión, un órgano de la administración pública que cambió nombre en varias ocasiones y ubicación en el aparato de Gobierno; la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente (1972-1976) inserta en la Secretaría de Salud hasta 1983.

⁵ Micheli, *Política*, 2002, p. 132.

⁶ *Ibid*, p. 134.

⁷ Ente las varias disposiciones a mencionar se encuentra la protección de áreas naturales, prevención y control de la contaminación la atmósfera, suelo y agua y control de residuos peligrosos.

⁸ Así como la publicación en 1991 del primer informe del PICC sobre cambio climático, empiezan a colocar en la agenda internacional el tema del cambio climático.

mencionar que si bien este periodo coincide con la aplicación del modelo neoliberal y del Consenso de Washington a las políticas nacionales mexicanas y en particular en la económica y fiscal, las reformas en cuanto al medio ambiente representan un ámbito en el cual el enfoque es mas de gestión pública y de fuerte presencia estatal, contrariamente a lo previsto por las políticas neoliberales.

El sexenio 1994-2000, bajo la Presidencia de Ernesto Zedillo, se caracteriza por dos fases: una primera de consolidación de las políticas precedentes y de institucionalización de programas nacionales en materia ambiental y una segunda de compromiso con los acuerdos internacionales en materia ambiental, en particular con la Cumbre de Río, el desarrollo sustentable, la Agenda 21 y la CMNUCC. En este segundo ámbito, comienza a funcionar la llamada *diplomacia ambiental mexicana* como parte de la agenda internacional de México. Al mismo tiempo con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994 y con la firma del protocolo ambiental del mismo TLCAN, México se veía obligado a tomar una postura ambiental más contundente a nivel norteamericano y posteriormente a nivel internacional. La presión ejercida por EUA en materia ambiental en el caso específico de la contaminación del aire y suelo en la frontera norte, impacta y orienta las políticas ambientales estratégicas del país en muchos sentidos hacia el futuro. En 1994, se crea la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAT), que formaliza la constitución de un ministerio público que se ocupa de todos los aspectos ambientales nacionales.⁹ El año 1994 marca también una etapa decisiva en la relación entre políticas ambientales y el tema del cambio climático: México se integra a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y entre los varios aspectos y condiciones negociadas para esta integración, figuraba la aceptación por parte de la OCDE de la no inclusión de México en el Anexo I de la CMNUCC sobre cambio climático, adoptada en 1992.¹⁰ Eso tuvo como resultado inmediato la salida del país del Grupo de los 77 y China, a efectos de cualquier negociación internacional; en términos prácticos el país se encontró en una situación de relativo aislamiento con respecto a los mayores acuerdos ambientales internacionales, no incorporándose al listado de los países desarrollados y al

⁹ Tudela, *México*, 2004, pp.157-159

¹⁰ *Ibid*, p. 159

mismo tiempo desvinculándose del mundo de los países en desarrollo con los cuales se había identificado tradicionalmente como agrupación negociadora en el seno de las principales organizaciones internacionales. El periodo que sigue y hasta la firma del Protocolo de Kioto en 1997, se caracteriza por un debate interno entre secretarías de Gobierno y funcionarios (SEMARNAT, Secretaría de Energía – SAGARPA) y el INE en cuanto a los compromisos que México debería asumir en el marco del naciente régimen climático global. A raíz de los problemas experimentados, a partir de 1997 se creó una sola instancia el Comité Intersecretarial para el Cambio Climático, como un espacio de concertación entre diversas dependencias nacionales cuyo fin era generar una postura común y promover un diálogo nacional sobre el tema (como instancia interlocutora del Poder Legislativo).

Durante el sexenio del presidente Fox (2000-2006), la agenda ambiental pierde vigor e interés debido a varios factores: primero el hecho que los EUA no ratificaran el Protocolo de Kioto representó un golpe para las aspiraciones que México tenía para aprovechar de mejor manera los llamados “instrumentos flexibles del PK” y relativos a los mercados ambientales de carbono. En segundo lugar, los ataques terroristas del 11 de septiembre a las Torres Gemelas de Nueva York, condicionaron la nueva agenda de seguridad internacional, incluida la ambiental para la cual México no tiene respuesta inmediata, y en tercer lugar la agenda de política exterior de Fox se centró eminentemente en el tema de los derechos humanos, con esfuerzos diplomáticos y económicos de gran impacto para el país a nivel mundial en esa materia.

Del sexenio del presidente Fox y con relación a las acciones sobre cambio climático caben destacar solamente dos elementos importantes: en 2004, la administración pública federal creó el Comité Mexicano para Proyectos de Reducción de Emisiones y de Captura de Gases de Efecto Invernadero (COMEGEI) y, en abril de 2005, se creó la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, en cuyo seno el COMEGEI subsiste como uno de sus grupos de trabajo. Esta Comisión tiene entre sus más importantes funciones la formulación de políticas y estrategias nacionales de acción climática¹¹.

¹¹ La Comisión se integra por los titulares de las Secretarías de Relaciones, Exteriores; Desarrollo Social; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y Comunicaciones y Transportes.

El tema del cambio climático vuelve a estar en auge bajo el actual periodo presidencial de Felipe Calderón (2006-2012), que hace este asunto una prioridad del país a nivel internacional. La intención es proyectar a México, como país altamente vulnerable a los efectos del cambio climático, como líder internacional en la promoción de iniciativas de mitigación y adaptación. Un ejemplo de ello es la creación de un Fondo Verde para cambio climático. En mayo de 2007, el Presidente de la República presentó públicamente la *Estrategia Nacional de Cambio Climático* y dio instrucciones para que, con base en ella, la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático elabore un *Programa Especial de Cambio Climático 2008 – 2012* (PECC), en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012. Actualmente, la Comisión se encuentra en la fase de integración de medidas en los programas sectoriales o institucionales de las dependencias involucradas.¹²

El cambio climático en la agenda legislativa mexicana

La incorporación del tema del cambio climático en la agenda del Poder Legislativo es bastante reciente, año 2005. Entre la Cámara de Diputados y el Senado de la República, la primera es la que tiene mayor registro de iniciativas y propuesta en el tema. En el archivo electrónico de la Cámara de Diputados, se registran con referencia a la legislatura LIX y LX, 90 documentos que reportan actividades e iniciativas de diputados nacionales sobre el tema. La actual legislatura (LX) es la que más ha promovido la discusión del tema, con propuestas y acuerdos entre varias comisiones legislativas.¹³ En el anexo 2 se ofrece un resumen general de las iniciativas presentadas por diversas comisiones hasta el 2008.

Para efectos de la actual legislatura cabe destacar dos importantes iniciativas: la primera se refiere al evento sobre Cambio climático organizado en México en noviembre de 2008 entre la Cámara de Diputados, el Banco Mundial sobre la reunión de las Américas de la Organización Global de Legisladores por un Ambiente Equilibrado (GLOBE, por sus siglas en inglés). Este evento se celebró una semana antes de la reunión cumbre de las Naciones Unidas sobre el mismo tema, llevada a cabo en Poznan Polonia (en diciembre de 2008). En el Foro de GLOBE se estableció una plataforma común para los legisladores de las

¹² SEMARNAT, Op. Cit.

¹³ Martínez Anchondo, *El cambio*. 2007. p. 2

Américas, con el fin de discutir y promover medidas para afrontar el cambio climático global, poniendo particular énfasis en las experiencias regionales que puedan beneficiar a la comunidad internacional. Se abordaron los vínculos entre el cambio climático, la seguridad energética y alimenticia y la manera en que la región puede cooperar en estas áreas. Se examinó el aspecto económico del cambio climático en la región con la intención de proponer medidas legislativas prácticas y mecanismos para apoyar la adaptación y la mitigación necesarias. La segunda iniciativa importante, firmada en el mismo mes de noviembre, e innovadora por haber sido resultado de un proceso de diálogo multi-actor promovido desde la sociedad civil, es el Acuerdo Político sobre Cambio Climático y Seguridad Nacional, objeto del presente artículo.

III: El proceso de diálogo

El origen del Programa y los actores

Ante la importancia que ha cobrado el tema del Cambio Climático en las agendas nacional¹⁴ e internacional y la necesidad de generar espacios de sensibilización, aprendizaje y diálogo al respecto y entre tomadores de decisiones de diversos sectores del país, se creó el *Programa de Diálogo y Construcción de Acuerdos: Cambio Climático y Seguridad Nacional*. Una de las premisas del Programa se basa en la necesidad de reducir los impactos negativos del cambio climático en las condiciones de vida de las personas en situación de pobreza, sin poner en riesgo el crecimiento económico del país, para lo cual es necesario mejorar la gobernabilidad y la capacidad para construir consensos entre diferentes actores y sectores.¹⁵ Asimismo, el Programa plantea la necesidad de impulsar mecanismos para mejorar la gestión de la acción pública, los procesos de articulación y coordinación, así

¹⁴ Se estima que el 48% del territorio nacional podría resultar muy vulnerable al cambio climático considerando los procesos de desertificación y sequía meteorológica, efecto que se acentuaría especialmente al norte y en las regiones más densamente pobladas. Gay, Carlos, Presentación “Cambio Climático en México”, Centro de Ciencias de la Atmósfera, Septiembre 2005.

¹⁵ Documento base: “*Programa de Cambio Climático y Seguridad Nacional. Programa de colaboración entre la H. Cámara de Diputados, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Centro de Colaboración Cívica (CCC), el Centro Mario Molina (CMM), el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA) y la Comisión de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable (CESPEDES)*.”

como los espacios de participación ciudadana, a fin de impulsar políticas públicas dirigidas a cambiar las condiciones socio-ambientales y económicas que permitan a las personas adaptarse al cambio climático.

El Programa surgió como un esfuerzo coordinado de diversas organizaciones, algunas de las cuales habían trabajado previamente para lograr avances en la materia, pero que hasta ese momento no habían alcanzado el impacto deseado, sobre todo en la agenda legislativa nacional. Dichas organizaciones son:

- El Centro de Colaboración Cívica (CCC): Es una asociación civil, no partidista y sin fines de lucro, cuya misión es fortalecer la democracia en México, desarrollando capacidad de diálogo, colaboración y manejo de conflictos en asuntos de interés público. Forma parte de Partners for Democratic Change, una red internacional de organizaciones dedicadas al desarrollo de capacidades de diálogo y construcción de consensos¹⁶.
- El Centro Mario Molina para Estudios Estratégicos sobre Energía y Medio Ambiente, A.C.: Reconocida organización liderada por el Dr. Mario Molina, premio Nobel mexicano, es una organización independiente, sin fines de lucro, creada en el 2004. Cuenta con un amplio conocimiento científico en materia de cambio climático y con una diversificada red de expertos nacionales e internacionales en el tema. Su propósito es estudiar los problemas del medio ambiente y la energía, así como para generar consensos que permiten la instrumentación de las medidas que los resuelven.¹⁷
- El Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C., (CEMDA): Organización no gubernamental, sin fines de lucro que busca contribuir a la coordinación y unión de esfuerzos nacionales para la defensa del medio ambiente y los recursos naturales a través del fortalecimiento, consolidación, armonización, aplicación y cumplimiento efectivo del sistema jurídico ambiental vigente¹⁸.
- La Comisión de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable (CESPEDES): Como parte de la estructura del Consejo Coordinador Empresarial, tiene el propósito de

¹⁶ Centro de Colaboración Cívica, A.C., página web disponible en www.colaboracioncivica.org.

¹⁷ Centro Mario Molina, página web disponible en <http://www.centromariomolina.org>.

¹⁸ Centro Mexicano de Derecho Ambiental, página web disponible en <http://www.cemda.org.mx>.

establecer e instrumentar estrategias que conduzcan al sector empresarial mexicano hacia un desarrollo sustentable.¹⁹

- El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): Organismo miembro de las Naciones Unidas con amplia experiencia y credibilidad para impulsar procesos de diálogo multi-actor. Cuenta también con una importante plataforma de conocimientos sobre cambio climático y acceso a redes internacionales de especialistas en desarrollo, gobernabilidad y cuestiones ambientales²⁰.
- La Comisión de Medio Ambiente de la Cámara de Diputados de la LX Legislatura: conformada por 28 diputados del PAN, PRI, PRD y PVEM y por asesores expertos en la materia, por lo que constituye un grupo de tomadores de decisiones clave en torno a la formulación de políticas públicas relacionadas con el cambio climático en México²¹. Cabe mencionar que la Comisión, dada su naturaleza, constituye por sí misma un proceso multi-actor, cuya mesa directiva requería tomar decisiones de manera colegiada, lo cual tuvo impacto en las modalidades de diálogo del propio grupo convocante, ya que la Comisión se enfrentaba permanentemente a otras prioridades.

Estos actores integraron el llamado grupo convocante al diálogo sobre cambio climático y seguridad nacional, que jugó un papel central respecto a la conducción y desarrollo del proceso. La pluralidad de la coalición de dichas organizaciones contribuyó a la generación de lazos de confianza con los distintos legisladores y los diferentes sectores y perspectivas que representan, además de fomentar la imparcialidad y representatividad del proceso.

Los objetivos

El propósito general del Programa fue *“contribuir a la construcción de acuerdos legítimos, estables y efectivos que, desde el poder legislativo, atendieran los riesgos a la seguridad nacional, así como las oportunidades y necesidades de adaptación, mitigación de*

¹⁹ Comisión de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable, página web disponible en <http://www.cce.org.mx/cespedes>.

²⁰ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, página web disponible en <http://www.undp.org.mx/>.

²¹ Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Cámara de Diputados, página web disponible en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/025_medio_ambiente

emisiones y crecimiento económico en relación al cambio climático en México.”²² Para ello se emplearon herramientas metodológicas de diálogo y construcción de acuerdos basadas en principios como: inclusión y participación; deliberación con información; comunicación efectiva entre los actores; asistencia de facilitadores imparciales; orientación de proceso hacia un cambio concreto y práctico; construcción de relaciones de confianza que permitan incrementar los esfuerzos; capacidad de influir en los procesos formales de toma de decisiones; alto nivel de transparencia y creación de un espacio seguro para la deliberación.²³

Entre los impactos esperados del Programa en el mediano y largo plazo, se propusieron el fortalecimiento de la gobernabilidad ambiental y la cultura democrática; el mejoramiento de la articulación entre Poderes y órdenes de gobierno en sus estrategias para enfrentar el cambio climático; la reducción de la vulnerabilidad de los y las mexicanas al cambio climático; un uso eficiente de la energía y el posicionamiento de México como líder en la cooperación internacional sobre cambio climático.²⁴

El proceso y el proyecto

Para lograr los objetivos del Programa, una de las organizaciones convocantes, el Centro de Colaboración Cívica, A.C., elaboró el proyecto “*Construyendo consensos para formular una legislación nacional para el mejoramiento de la seguridad climática global*”. Dicho proyecto se planteó a tres años y fue aprobado por el Gobierno del Reino Unido a través del Global Opportunities Fund, con un monto inicial de 155,580 libras esterlinas y como responsable de la ejecución, el propio Centro de Colaboración Cívica. Entre los resultados específicos planteados en el proyecto se encuentran:

“a) la creación de un grupo de trabajo que construya consensos en asuntos relevantes en torno al cambio climático. Este grupo debiera estar conformado por legisladores de todos los partidos políticos y de comisiones legislativas clave en la materia, por funcionarios de gobierno, representantes del sector privado,

²² Ver el sitio oficial del Programa, disponible en www.cambioclimaticoysseguridadnacional.org.

²³ Documento base del Programa, *ibid.*

²⁴ Documento base. *Ibid.* p. 2.

organizaciones de la sociedad civil y expertos; b) acuerdos y procedimientos legítimos, estables y efectivos, que comprometieran a los legisladores en torno a acciones sobre cambio climático; c) una estrategia de comunicación que diseminara tanto los hallazgos del proceso de diálogo como los acuerdos alcanzados y d) la publicación de mejores prácticas de procesos multi-actorales de construcción de consenso desarrolladas para promover acuerdos legislativos.”²⁵

El Programa contó también con aportaciones tanto económicas como en especie de la Fundación Tinker, la Fundación Hewlett, el PNUD, el H. Congreso de La Unión a través de la difusión, el Centro Mexicano de Derecho Ambiental, CESPEDES y el Centro Mario Molina a través de los conocimientos técnicos y experiencia en materia legislativa y cambio climático.²⁶

Los momentos del proceso

El Programa pasó por diversos momentos o etapas, distintas entre sí, pero complementarias en la búsqueda del principal objetivo: posicionar el tema en la agenda legislativa e involucrar a los diputados en la construcción, diálogo y seguimiento de iniciativas que serían previamente consensuadas por representantes de distintos sectores, y que, por lo tanto, contarían con un alto nivel de legitimidad. Así, más allá de las etapas formalmente definidas en el proyecto, el proceso ha tenido cuatro momentos claramente diferenciados. El primero de ellos se refiere a la integración del grupo convocante, es decir, es el momento fundacional del Programa. Si bien la maternidad o la paternidad de las iniciativas suele estar en disputa, digamos que en este caso convergieron intereses provenientes, por un lado de las experiencias que el PNUD y el CEMDA venían desarrollando en cuanto a cambio climático, y por otro, de la inquietud del CCC por promover espacios de diálogo y negociación en la materia y entre diversos actores. Estas tres organizaciones convocarían posteriormente al Centro Mario Molina y al CESPEDES.

²⁵ Embajada Británica, Global Opportunities Fund, Final Draft, April 22, 2008, Section A: Project concept. p.2.

²⁶ Información disponible en www.cambioclimaticoysseguridadnacional.org.

El segundo momento es cuando estas organizaciones invitan a las y los legisladores a formar parte del grupo convocante. Esto lo hacen a través de varias sesiones de diálogo con los coordinadores parlamentarios y con la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados. Si bien el tema no era prioridad como tal en ese momento, tampoco era posible para los legisladores negarse a retomarlo. La Junta de Coordinación Política asignó el asunto a la Comisión de Medio Ambiente de la Cámara de Diputados. El hecho de que legisladores de esta Comisión formaran parte integral del grupo convocante definiría en mucho la naturaleza del diálogo y la dinámica del Programa en adelante.

El tercer momento del proceso consistió en la realización de dos sesiones de diálogo entre distintos actores. La *Primera Sesión de Diálogo sobre Cambio Climático, Gobernabilidad y Desarrollo*, se llevó a cabo en la Ciudad de Querétaro el 3 y 4 de julio de 2008 y se enfocó a la profundización del conocimiento y priorización de los temas relevantes sobre cambio climático. En ella participaron 63 representantes de alto nivel de múltiples instituciones y organizaciones provenientes de diversos sectores, así como expertos nacionales e internacionales en la materia. Cabe señalar que esta sesión generó muchas expectativas y asistieron un total de 14 diputados (5 del Partido de la Revolución Democrática, 4 del Partido Revolucionario Institucional, 3 del Partido Acción Nacional y 2 del Partido Verde Ecologista)²⁷. Los temas se priorizaron en función de los siguientes ejes: Pobreza y Desigualdad; Manejo Integral y Sustentable del Recurso Hídrico; Conservación y Aprovechamiento Sustentable de Ecosistemas; Seguridad y Sustentabilidad Energética; Desarrollo Empresarial Sustentable; Prevención de Riesgos, de Desastres y Protección Civil; Salud y Consumo Sustentable. Como resultado de este Encuentro se identificaron

²⁷ Los legisladores que asistieron a este encuentro son: Dip. Javier González Garza, Coordinador parlamentario PRD; Dip. Diego Cobo, Presidente Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Dip. María Mercedes Colín Guadarrama, Secretaria de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Dip. José Luis Espinosa, Secretario de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Dip. Benjamín Hernández Silva, Secretario de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Dip. Beatriz Manrique Guevara, Integrante de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Dip. Roberto Mendoza Flores, Integrante de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Dip. Fernando Q. Moctezuma, Secretario de la Comisión de Justicia; Dip. Pablo Trejo Pérez, Secretario de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación; Dip. Luis Xavier Maawad Robert, Integrante de la Comisión de Hacienda y Crédito Público y Coordinador de asuntos económicos del PAN; Dip. Ma. Soledad López Torres; Presidente de la Comisión Defensa de los Derechos Sociales de Acceso al Agua y la Protección de Ambientes Acuáticos; Dip. Jesús Manuel Patrón Montalvo, Presidente de la Comisión de Recursos Hidráulicos; Dip. Martha Angélica Romo Jiménez, Secretaria de la Comisión de Turismo. Por el Senado de la República: Sen. Pedro Joaquín Coldwell, Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales.

124 propuestas derivadas de los diversos ejes temáticos, instrumentos legislativos y enfoques transversales prioritarios.

La Segunda Sesión de Diálogo para la Construcción de Acuerdos, se llevó a cabo en la Ciudad de México el 5 de septiembre del mismo año, y estuvo enfocada al análisis y enriquecimiento de las propuestas emergidas del primer evento y a la construcción de acuerdos para formular iniciativas de ley en la materia. A esta sesión asistieron 121 tomadores de decisiones y expertos representantes de diversos sectores del país²⁸. A diferencia del primer encuentro, la presencia de legisladores se redujo a 7 (3 del PRD, 2 del PAN, 1 del PRI y 1 del PVEM) y la de sus asesores se incrementó a 25, pues en esta segunda ocasión sí se les permitió a éstos últimos una participación activa²⁹. Cabe destacar que en la segunda sesión de diálogo, a diferencia de la primera, hubo un mayor número de asistentes, sin embargo, además de la disminución en número de legisladores, muchos de los funcionarios públicos tenían puestos de menor jerarquía que en la primera sesión. Los grupos temáticos que se integraron con base en los resultados del Primer Encuentro fueron: pobreza y desigualdad, salud, recurso hídrico, ecosistemas y biodiversidad (conservación, restauración y aprovechamiento sustentable de ecosistemas y biodiversidad), ordenamiento territorial y gestión de riesgo (uso del suelo, frontera agropecuaria, forestal, desarrollo urbano, infraestructura), desarrollo económico sustentable (seguridad y eficiencia energética, desarrollo productivo y consumo sustentable). En total hubo 291 propuestas generadas en los dos encuentros, de las cuales en el segundo encuentro, se priorizaron 68³⁰.

A raíz del ejercicio de sensibilización, discusión e identificación de propuestas para la construcción de una agenda legislativa y de la depuración realizada por los diputados y

²⁸ A ambos encuentros asistieron, aunque en distinta proporción, actores clave de diversos sectores, como son el Legislativo, el Ejecutivo Federal, asociaciones de gobiernos estatales y municipales, expertos de diversas instituciones de gobierno y del sector privado, asociaciones civiles y sindicatos. Para más detalles respecto a las listas de asistentes de los distintos encuentros consultar las memorias de los mismos disponibles en el sitio Oficial del Programa: www.cambioclimaticoysseguridadnacional.org.

²⁹ Al segundo encuentro asistieron: Dip. Diego Cobo Terrazas, Dip. Moisés Félix Dagdug Lützow, Dip. Octavio Klimek Alcaraz, Dip. Christian Martín Lujano Nicolás, Dip. Holly Matus Toledo, Dip. Susana Mendoza Morales y Dip. Fernando Moctezuma Pereda. 10 asesores del PAN, 4 del PRD, 3 del PRI, 1 de Convergencia, 1 asesor del Senado, 5 más que no indicaron a qué partidos políticos asesoran. También asistió el Secretario Técnico de la Comisión de Medio Ambiente de la Cámara de Diputados.

³⁰ Ver documento “Resultados del Segundo Encuentro. Insumos para la construcción de una agenda legislativa”, disponible en www.cambioclimaticoysseguridadnacional.org.

sus asesores de las 291 propuestas surgidas a raíz de ambas Sesiones de Diálogo, se obtuvieron los siguientes resultados legislativos derivados directamente del proceso:

- Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud, suscrita por integrantes de las comisiones de Salud, y de Medio Ambiente y Recursos Naturales el 10 de marzo de 2009. Se reforman la fracción V del artículo 6o., la fracción IV del artículo 96, la fracción III del artículo 111, la fracción II del artículo 112, el artículo 116 y la fracción I del artículo 119 de dicha Ley. La iniciativa propone apoyar el mejoramiento de las condiciones sanitarias del ambiente que propicien el desarrollo satisfactorio de la vida y la adaptación de la población a los efectos del cambio climático, así como promover investigación que contribuya al conocimiento y control de los efectos nocivos del ambiente en la salud, así como al análisis de la vulnerabilidad de la salud de la población y sus medidas de adaptación frente a los efectos del cambio climático, entre otras cosas.
- Iniciativa que adiciona la fracción XIX al artículo 29 de la Ley Federal de Pesca y Acuicultura Sustentables presentada el 11 de diciembre de 2009 por el Diputado Christian Martín Lujano. Esta iniciativa propone facultar al Instituto Nacional de Pesca para que, además de las atribuciones que ya tiene, pueda realizar estudios de vulnerabilidad ante el cambio climático así como proponer las medidas que estime adecuadas para mitigar los impactos del mismo en materia pesquera en nuestro país.
- Iniciativa que Reforma el artículo 17 de la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, presentada el día 11 de diciembre de 2009 por el Diputado Christian Martín Lujano. La iniciativa propone impulsar mecanismos para que las autoridades pesqueras mejoren los instrumentos de investigación en cuanto a la adaptación y mitigación al cambio climático para aminorar la afectación hacia las pesquerías y mejorar la economía de las comunidades que habitan en los litorales. Asimismo que adopten el enfoque precautorio que incluya la definición de límites de captura y esfuerzo aplicables, así como la evaluación y monitoreo del efecto de la actividad pesquera sobre la sustentabilidad a largo plazo de las poblaciones.

Las siguientes iniciativas, si bien no son resultado directo del Programa de Cambio Climático y Seguridad Nacional, sí fueron impulsadas por el mismo:

- Aprobación del decreto por el que se expide la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de octubre de 2008. Esta iniciativa tiene por objeto regular y fomentar el aprovechamiento de las energías renovables, de manera compatible con el entorno social y ambiental, estableciendo las modalidades de participación pública y privada. Adicionalmente, la iniciativa generará certidumbre jurídica al establecer las condiciones e instrumentos regulatorios y de financiamiento para el aprovechamiento de las diversas energías renovables.³¹
- Iniciativa de reforma a los artículos 2, 7 y 8 de la Ley General de Educación.

Finalmente el cuarto momento del proceso corresponde a la firma de un Acuerdo Político, resultado previsto desde el inicio del Programa, como un mecanismo para comprometer a los grupos parlamentarios a dar seguimiento a las propuestas presentadas y continuidad al proceso de diálogo en su conjunto. En él se logra que todos los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados se comprometan a definir acciones y a trabajar de manera coordinada, para consensuar e instrumentar una agenda legislativa en materia de Cambio Climático y Seguridad Nacional. Los compromisos asumidos en este acuerdo político se describen a continuación:

“PRIMERO.- Los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión que suscriben el presente documento se comprometen a trabajar de manera coordinada para consensuar e instrumentar una agenda legislativa en materia de cambio climático y seguridad nacional.

SEGUNDO.- Exhortan respetuosamente al Senado de la República a conformar un grupo de trabajo multipartidista que se coordine con los diputados en la instrumentación de la agenda legislativa en materia de cambio climático y seguridad nacional, que tenga continuidad durante la próxima legislatura.

TERCERO.- Asimismo, se exhorta respetuosamente al Poder Ejecutivo Federal para que, a través de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, integre un

³¹ Todos los insumos para la construcción de una agenda legislativa pueden consultarse a detalle en la página web del Programa.

grupo técnico de trabajo con el Poder Legislativo federal, con la finalidad de construir una agenda legislativa común en materia del cambio climático.

CUARTO.- Se exhorta respetuosamente a los poderes ejecutivos de cada entidad federativa a designar a sus representantes para que se incorporen al grupo técnico de trabajo señalado en el punto anterior.

QUINTO.- Se adquiere el firme compromiso de mantener canales de comunicación permanente con los actores y tomadores de decisión representados en el Programa de Diálogo sobre Cambio Climático y Seguridad Nacional, a fin de fortalecer el avance en el desahogo de la agenda legislativa en materia de cambio climático y seguridad nacional.

SEXTO.- En el momento oportuno se informará a la sociedad sobre el avance en el desahogo de la agenda legislativa en materia de cambio climático y seguridad nacional, ponderando el empleo de mecanismos que privilegien la participación ciudadana.”³²

Las gestiones necesarias para la firma del acuerdo quedaron a cargo del diputado Diego Cobo y en manos de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales. En paralelo, del 21 al 23 de noviembre de 2008, el Congreso Mexicano fue anfitrión del Foro GLOBE³³, primera reunión de legisladores del continente americano, donde setenta legisladores (en su mayoría presidentes de comisiones legislativas de energía y medio ambiente) y diversos ministros de finanzas, energía y medio ambiente de la región se reunieron en la Ciudad de México, con el objetivo de coordinar acciones con vistas a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático celebrada en Poznań a principios de diciembre y las negociaciones en torno al cambio climático que se llevarán a

³² Ver Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: “Se alcanza un Acuerdo en el que todos los grupos parlamentarios de la H. Cámara de Diputados, se comprometen a definir acciones y a trabajar de manera coordinada, para consensar e instrumentar una agenda legislativa en materia de Cambio Climático y Seguridad Nacional”, disponible en <http://209.85.173.132/search?q=cache:j5LyrJ0WGdkJ:www.undp.org.mx/Doctos/Noticias/Programa%2520de%2520Di%C3%A1logo%2520y%2520Construcci%C3%B3n%2520de%2520Acuerdos.doc+pnud+acuerdo+pol%C3%ADtico+cambio+climatico+y+seguridad+nacional+mexico&cd=1&hl=en&ct=clnk>

³³ GLOBE (por sus siglas en inglés) es la *Organización Global de Legisladores para un Medio Ambiente Equilibrado*, la cual busca facilitar diálogos y negociaciones de alto nivel en torno al medio ambiente y el cambio climático entre líderes parlamentarios del G8+5, así como en los diálogos regionales llevados a cabo con líderes empresariales y expertos internacionales clave. Ver Sitio Oficial de GLOBE, disponible en www.globeinternational.org.

cabo en Copenhague a finales de 2009³⁴. En este contexto, la firma del acuerdo político derivado del Programa de Cambio Climático y Seguridad Nacional era un asunto de vital importancia.

“El acuerdo fue idea del Secretario Técnico de la Comisión de Medio Ambiente y lo redactaron por consenso todas las organizaciones convocantes y los asesores de la comisión. Intentaron que éste se firmara antes del Segundo Encuentro pero, por falta de tiempo, no fue posible obtener todas las firmas. Después de varias semanas del Segundo Encuentro, las organizaciones convocantes retomaron la idea de la firma del acuerdo y hubo consenso en aprovechar el evento de GLOBE, como una oportunidad para colocar el tema en la agenda legislativa. El CCC sugirió al diputado que estaba liderando el GLOBE, que aprovechara esta oportunidad. Así, el diputado en consulta con el Presidente de la Comisión, pero no con todos sus integrantes, logró la firma del acuerdo. Ello causó molestia entre varios diputados. Las organizaciones sociales lamentaron esta situación y coincidieron en valorar que fue un error no haber esperado a que la Comisión lo impulsara en sus tiempos.”³⁵

Hay que señalar que lógicamente, al interior de la Comisión de Medio Ambiente, hubo tensiones respecto a quién llevaría el liderazgo del GLOBE y finalmente, es el Diputado Miguel Ángel Jiménez, del Partido Nueva Alianza, que por cierto, no había participado en ningún momento en el proceso de diálogo, quien impulsó el Acuerdo Político, logrando la firma de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, el 25 de noviembre del 2008. Esta situación, como señalan algunos entrevistados, fue vivida como un acto de oportunismo, lo cual generó molestia entre algunos de los diputados de la Comisión y aprehensión por parte de las organizaciones del grupo convocante en torno a la calidad del proceso que llevó a la firma de dicho acuerdo.

³⁴ “Legisladores de las Américas endosan visión de Barack Obama sobre recuperación económica verde”, disponible en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:21991549~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html>.

³⁵ Entrevista con Organización Convocante.

IV: El análisis del proceso de diálogo

Los intereses puestos en juego

En un proceso de diálogo y construcción de acuerdos en el que se ven involucrados múltiples actores cuyos roles pueden ser complementarios o incluso antagónicos, encontramos que diferentes intereses están en juego. Sin duda hay convergencias importantes, sobre todo ante un tema como el del cambio climático, sin embargo, también identificamos divergencias, sobre todo respecto a las expectativas en torno a los resultados y al desarrollo del proceso en sí. En este caso, el interés principal y común de los actores y, en especial, de las organizaciones convocantes, fue la construcción de una agenda legislativa en torno al cambio climático, a través de una metodología específica y de una serie de principios y valores propios de un diálogo colaborativo.

Desde el punto de vista de los y las legisladoras involucradas en el Programa, y más allá de la fracción parlamentaria que representaban, identificamos tres tipos de intereses. El primero, ciertamente vinculado a la problemática misma del cambio climático y a la necesidad de identificar soluciones posibles, es decir, la mayoría de los legisladores entrevistados, afirmaron tener una genuina preocupación por las consecuencias del cambio climático en nuestro país, así como por encontrar el equilibrio entre el desarrollo económico y el cuidado del medio ambiente. Les preocupa la vulnerabilidad de México frente al cambio climático y el conjunto de problemáticas políticas, económicas y sociales que pueden desencadenarse a raíz de este fenómeno. El segundo tipo de intereses de los y las legisladoras es de orden “político-pragmático”, es decir, corresponde a su quehacer legislativo y a su necesidad de identificar en las iniciativas y propuestas que emergieron de las mesas de diálogo, los cambios necesarios y las leyes a que corresponden, para proponer iniciativas de ley, ya procesadas y listas para ser presentadas al pleno. El tercero, se relaciona más directamente con el uso político que los diputados le dan al tema, en tanto “moneda de cambio”, útil en otras negociaciones que se llevan a cabo paralelamente.

Por otro lado, cabe destacar que uno de los factores que fomentó el interés de la Comisión de Medio Ambiente de la Cámara de Diputados en participar en el proceso fue el hecho de que el presidente de la Comisión, ya tenía previsto con anterioridad la

organización de un foro de capacitación sobre cambio climático a fin de convencer, a los propios legisladores, de la importancia del tema. En una de las entrevistas realizadas en la Cámara se señaló que:

“En cierto sentido utilizamos el proyecto para resolver una necesidad que teníamos de llevar a cabo una capacitación sobre cambio climático. Aprovechamos las capacidades de las ONG’S para generar consensos y también el hecho de que tienen tiempo, cosa que nosotros no tenemos.”³⁶

Es importante mencionar la importancia del trabajo especializado de los asesores de diputados y diputadas, muchos de ellos verdaderos expertos en la materia, quienes jugaron un papel central en el proceso, particularmente por su capacidad de actuar como “bisagras” entre la lógica legislativa y la de los demás actores.

Desde la perspectiva de los y las funcionarias de gobierno, el interés principal se centraba en conocer la realidad del cambio climático y sus consecuencias, en contar con información científica y sólida para tomar decisiones, y especialmente les interesaba mejorar el entorno institucional en la materia (recomendación específica del Plan Estratégico de Cambio Climático). En algunas de las entrevistas realizadas con funcionarios de gobierno se destacó que los encuentros les ayudaron a visualizar la falta de coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Otra preocupación era sensibilizar a la población en general sobre la vinculación del cambio climático con temas relevantes para la opinión pública, como la salud, por ejemplo.

“Funcionarios que asistieron al segundo encuentro deseaban sensibilizar a los asistentes en torno a los problemas que les ha generado el cambio climático. Por ejemplo, las funcionarias de Salud señalaron tener problemas con las nuevas enfermedades originadas a raíz del cambio climático, se trata de problemas atípicos que es necesario atender.”

Algunos representantes de municipios manifestaron también su preocupación por la economía frente a los efectos del cambio climático y, en particular, las dificultades de coordinación existentes entre los distintos niveles de gobierno, para articular acciones de mitigación y prevención de riesgos.

³⁶ Entrevista en Cámara de Diputados.

Varias organizaciones de la sociedad civil manifestaron su interés por generar propuestas e iniciativas en torno a cómo enfrentar las consecuencias del cambio climático, de cara especialmente a la vulnerabilidad de la población en situación de pobreza, a fin de influir en la opinión pública y en los tomadores de decisiones, así como para establecer algún tipo de control sobre las actividades de la industria que, en su perspectiva, es causa importante del cambio climático. Destacaron también que los encuentros facilitaron la creación de redes y que el contacto directo con diputados y asesores, y su conocimiento respecto a los procesos legislativos, fue de suma importancia para la elaboración de las propuestas en diversos temas.

Representantes de sectores empresariales, por su parte, manifestaron su preocupación por encontrar soluciones adecuadas para lograr un crecimiento económico acorde con sus intereses empresariales. Asimismo, señalaron su necesidad de aprovechar las oportunidades que les ofrece un marco legislativo adecuado sobre cambio climático, en particular para los sectores energético, de la vivienda y automotriz, entre otros.³⁷ Si bien expresaron una plena conciencia de la necesidad de negociar las soluciones en beneficio de todos, en una de las entrevistas se señaló que

“Algo que está detrás de todo esto es si el cambio climático frena o no las posibilidades de desarrollo del país; la industria ha sido el centro de atención, pero sólo desde una perspectiva de control; los demás sectores también tienen una responsabilidad en esta situación”.³⁸

Los académicos y expertos en la materia manifestaron el interés por dar a conocer la problemática del cambio climático en todas sus dimensiones e implicaciones. Su preocupación principal se vincula con la urgencia con la que, desde su punto de vista, debiera estar actuando México para mitigar el cambio climático y para enfrentar la deforestación y la recuperación de agua. Varios de ellos apreciaron mucho que los encuentros les permitieran generar un puente de comunicación e intercambio de conocimiento con autoridades y legisladores.

Podríamos decir que el común denominador de este conjunto de intereses diferenciados, fue la necesidad de identificar acciones conjuntas para enfrentar las

³⁷ Entrevista con empresario.

³⁸ Entrevista con empresario.

consecuencias del cambio climático y de traducirlas en una propuesta de agenda legislativa; es esto quizá uno de los factores determinantes que coadyuvaron a que el proceso de diálogo generado pudiera avanzar.

Por otro lado, el proceso de diálogo y negociación no se llevó a cabo solamente con los actores involucrados en el tema, sino también al interior del propio grupo convocante.

“Ante una legislatura que comenzó sus trabajos en un entorno muy convulsionado, era necesario fomentar un proceso de diálogo que disminuyera la distancia y la tensión entre los partidos políticos y la ciudadanía.”³⁹

Este era el punto de vista del grupo convocante, aunque cada uno de sus integrantes tenía sus propios matices. El PNUD, por ejemplo, ha trabajado en el tema de cambio climático desde hace ya varios años y cuenta con diagnósticos y propuestas de estrategias de adaptación y para la mitigación, a través del desarrollo de energías renovables. Uno de sus intereses mayores en el proceso fue justamente tender puentes entre los Poderes Ejecutivo y el Legislativo, así como convocar a actores no expertos a acercarse a la problemática desde la perspectiva del desarrollo. Por su parte, el CCC se interesaba en promover este proceso a partir de su amplia experiencia en metodologías de diálogo y negociación, así como por su capacidad operativa y de gestión de recursos, por lo que la calidad y efectividad del diálogo era uno de sus principales intereses; el interés del CEMDA a su vez, se centró en el análisis y monitoreo del marco legal ambiental y en su amplia experiencia de cabildeo; el Centro Mario Molina aportó su conocimiento técnico en cuanto a las causas e impacto del cambio climático; y CESPEDES, representó al sector empresarial en tanto juez y parte de la problemática: por un lado contribuye a las causas generadoras del cambio climático y, por el otro, está interesado en reducir sus efectos.

Aunque no sea el propósito de este capítulo describir el proceso interno por el que pasaron las organizaciones convocantes a lo largo del programa, cabe destacar que, a pesar de que hubo momentos difíciles, se trató en general de una dinámica colaborativa y enriquecedora que ha generado diversos aprendizajes en torno a los procesos de diálogo y construcción de acuerdos, así como sobre la importancia de mantener sus principios y valores al interior del grupo.

³⁹ Entrevista con Organización del Grupo Convocante.

En suma, para el grupo convocante, se trataba de generar una discusión política en la que era fundamental ampliar el conocimiento de las y los legisladores y generar en ellos la demanda de atención a las problemáticas derivadas del cambio climático. En este sentido, y a diferencia de los casos abordados en este mismo volumen, este proceso nació en el marco de entendidos generales, básicos y compartidos, aunque no necesariamente explícitos.

Los factores que facilitaron el diálogo

En esta experiencia hubo varios factores de diversa índole que contribuyeron a que el diálogo fuera posible. A continuación señalamos aquellos en los que hubo mayor coincidencia por parte de las personas entrevistadas.

La relevancia del tema

Como vimos anteriormente, el tema del cambio climático, considerado por algunas personas entrevistadas como “neutral”, es sin duda, una preocupación del conjunto de actores involucrados en este proceso, todos están conscientes de que sus efectos son ya una realidad y de que es necesario hacer algo al respecto. En este sentido el tema, como tal, constituye un factor que propició el interés e involucramiento de los diversos actores en el proceso de diálogo y construcción de acuerdos.

“El tema del cambio climático se vende solo. Se trata de un asunto de interés general, que tiene que ver con la viabilidad misma de nuestro país. Es un tema que, de alguna manera, todavía se sobrepone a los intereses partidarios o de grupos.”⁴⁰

“La relativa “neutralidad” del tema facilitó la entrada, sin embargo, en el momento en que se afecten intereses particulares o cuando el tema se perfile para una agenda política que involucre asuntos controvertidos como la cuestión energética, las cosas cambiarán y serán más polémicas y conflictivas.”⁴¹

⁴⁰ Entrevista con Asesor Legislativo

⁴¹ Entrevista con Asesor Legislativo

El papel del grupo convocante

Otros factores que facilitaron el diálogo se refieren a la voluntad política del grupo convocante para colocar el tema del cambio climático en la agenda pública y legislativa. Para muchas de las personas entrevistadas, este grupo jugó un papel central particularmente por su amplia capacidad de convocatoria y por su estrategia de construcción de un espacio de diálogo centrado en la identificación de los puntos de coincidencia e interés común.

“La apuesta al diálogo es poner en evidencia los distintos intereses. Cuando la gente se sienta a dialogar se da cuenta de que hay muchas más posibilidades de las que inicialmente vislumbra. La idea es que juntos, a través del diálogo, se construya una nueva definición del problema, así como soluciones que atiendan los distintos intereses puestos en juego.”⁴²

La composición del grupo, así como los aportes específicos de cada organización fueron valorados también de manera muy positiva.

“El grupo combinó una importante mezcla de capacidades: la experiencia del CCC en metodologías de diálogo y construcción de acuerdos, el conocimiento conceptual y técnico en la materia desarrollado por el PNUD, así como su capacidad de convocatoria y su larga experiencia internacional en la aplicación de metodologías para facilitar procesos de diálogo; la experiencia del CEMDA en cuanto al marco legal ambiental, la capacidad técnica del Centro Mario Molina sobre las causas y efectos del cambio climático, así como la visión empresarial de CESPEDES, fueron aspectos claves para propiciar un diálogo bien sustentado.”

Algunas personas señalaron como factor de éxito la facilitación del trabajo grupal, que realizaron durante las sesiones de diálogo tanto el equipo del CCC como del PNUD, así como la metodología empleada, que propició buen ánimo, motivación y lazos de confianza, aunque en algunos casos también fue cuestionada, particularmente por asesores legislativos con experiencia previa en procesos deliberativos y que subestiman este tipo de metodologías.

⁴² Entrevista con Organización del Grupo Convocante.

El involucramiento de los asesores en el proceso

La presencia de los asesores de los diversos grupos parlamentarios con respeto a la misma evolución del proceso de diálogo, se fue intensificando en el tiempo. Desde el primer evento en Querétaro, el número de asesores fue aumentando de forma significativa, haciendo que la Cámara se volviera un actor de mucho peso en la toma de decisiones sobre el rumbo del proceso mismo. Según un entrevistado:

“con el pasar de tiempo parte de las decisiones del proceso se empezaron a tomar con los asesores legislativos; esto ha modificado en una cierta forma el espacio de diálogo entre los varios actores, haciendo que el tecnicismo de los asesores y las dinámicas de trabajo de la misma Cámara prevalecieran sobre el proceso”.⁴³

Este factor es una de las claves importantes de lectura para entender los resultados del proceso analizado. Así, varias personas entrevistadas coinciden en afirmar que el papel jugado por los asesores de los diversos grupos parlamentarios constituyó un factor definitivo para transitar hacia la formulación de propuestas más viables. Señalaron también que las buenas relaciones existentes entre los equipos asesores fueron también un factor positivo

“Los asesores analizaron las propuestas formuladas durante los encuentros a fin de sistematizarlas y devolverlas a las y los participantes en las distintas mesas de trabajo a fin de definir cuáles podrían pasar como iniciativas de ley.”⁴⁴

“Son los asesores quienes realmente arrastran el lápiz, quienes realmente saben de la materia, ¡mucho más que los legisladores!”⁴⁵

Finalmente otro factor facilitador del diálogo, mencionado por algunas personas entrevistadas, fue el hecho de que el Programa haya contado con recursos económicos para la realización de las diversas actividades. El hecho de que los recursos provinieran de entidades financiadoras externas al proceso y que pudieran sostenerse por todo el periodo del programa, generó confianza entre los convocantes y al mismo tiempo presión para sacar adelante, en tiempo y forma, los compromisos establecidos en el proyecto.⁴⁶ Sin embargo, desde otra perspectiva, en una entrevista en la Cámara de diputados se manifestó

⁴³ Entrevista con Asesor Legislativo

⁴⁴ Entrevista con Organización del Grupo Convocante

⁴⁵ Entrevista con Diputado

⁴⁶ Entrevista con Organización del Grupo Convocante

desconfianza hacia las fuentes que financiaron el proceso por su relación con posibles intereses externos al programa.

Los factores que dificultaron el proceso

Factores identificados por algunas personas entrevistadas como facilitadores, fueron considerados por otras como obstáculos. A continuación señalamos los más relevantes.

La inclusión de los legisladores en el Grupo Convocante

El hecho de que legisladores de la Comisión de Medio Ambiente de la Cámara de Diputados formaran parte del grupo convocante generó una dinámica en la que interactuaban dos lógicas de funcionamiento muy diferentes y a veces contradictorias, la de las organizaciones de la sociedad civil y la de los diputados.

“El tener como parte del grupo convocante a los legisladores fue un factor que dificultó. No se logró cohesión con ellos. Nos supeditaron a la dinámica legislativa.”⁴⁷

“Creo que no debimos amarrarnos tanto a la Cámara de Diputados, ni a la Comisión de Medio Ambiente. Fuimos demasiado respetuosos de protocolos que no tienen que ver con nuestras formas de trabajar. Debemos encontrar una manera de tener mayor grado de influencia. Debemos ser reconocidos como un grupo de influencia y no como un grupo que le maquila las cosas a los legisladores”⁴⁸

Sin embargo, para otras personas entrevistadas, la incorporación de las y los legisladores en el grupo convocante era un asunto de vital importancia para involucrarlos realmente en la materia.

“El objetivo era lograr que los legisladores no fueran sólo receptores de información, sino que asumieran la problemática del cambio climático como propia. Algunos lo hicieron, pero no todos. Ahí nos dimos cuenta de que son los asesores los que realmente saben del tema y de que entre ellos hay una interlocución muy fluida. Sin embargo, su participación activa hizo que perdiéramos contacto directo

⁴⁷ Entrevista con Organización del Grupo Convocante

⁴⁸ Entrevista con Organización del Grupo Convocante

con los legisladores, y el problema es que no siempre los asesores representan los intereses de los diputados.”⁴⁹

Varias de las y los asesores entrevistados mencionaron que es impensable que los legisladores operen bajo los ritmos y metodologías de las organizaciones de la sociedad civil. En opinión de algunos, su carga de trabajo es muy pesada como para destinar tiempo al diálogo, además de que el proceso inició tarde, cuando ya la agenda legislativa estaba saturada y había muchos compromisos para sacar acuerdos.

El tema de Cambio Climático no era una prioridad en la agenda legislativa

Es claro que el tema de cambio climático, en contraste con otros asuntos como la reforma energética o la aprobación del presupuesto, no tenía prioridad. Ello redundó en su falta de compromiso con el proceso de diálogo, particularmente en el caso de la Comisión de Energía, que discutía en el mismo momento la reforma energética.

“Los diputados no le entran a una negociación multi-actor como la que se propuso. Es necesario respetar sus formas y dejar que ellos jueguen en su cancha y con sus reglas del juego.”⁵⁰

Ciertamente el encuentro de Querétaro implicaba dos días de trabajo intensivo, bajo una metodología participativa en la que, al decir de varias personas entrevistadas, causó mucho desconcierto en los legisladores. En razón de lo anterior, para el segundo encuentro las expectativas se habían reducido, lo cual se manifestó con la disminución de la participación de los diputados. Tampoco asistió el mismo nivel de funcionarios de gobierno.

“Un diputado espera que lo atienda mínimo un Subsecretario... Los diputados no pueden arriesgarse a evidenciar públicamente que no dominan los temas. En ese sentido no dialogan, están acostumbrados a negociar sobre propuestas ya formuladas. En la primera sesión de diálogo fue un caos el manejo de la metodología, ¿cómo piensan que los diputados van a participar en ese tipo de dinámicas?”⁵¹

⁴⁹ Entrevista con Organización del Grupo Convocante

⁵⁰ Entrevista con Asesor Legislativo

⁵¹ Entrevista con Asesor Legislativo

Es claro que la significación del tiempo en unos y otros actores es, sin duda, muy distinta. Una cosa es el ritmo al que responde el accionar de los legisladores y otra es el tiempo que fijan los procesos participativos y de diálogo, sobre todo cuando además, están de por medio recursos externos sobre los que hay que rendir cuentas y ofrecer resultados tangibles. La tensión generada por el choque de ambas dinámicas fue considerada, por la mayoría de las personas entrevistadas, como un obstáculo para el diálogo. Algunos diputados y asesores atribuyeron esto a la falta de conocimiento por parte de las organizaciones convocantes de las dinámicas legislativas del país. Esto, a su vez resulta paradójico ya que uno de los objetivos del proceso era, precisamente, construir acuerdos bajo reglas del juego distintas a las que prevalecen en el seno de la Cámara. Se generó así una tensión entre la calidad del proceso y su efectividad, como se explicará mas adelante.

El peso de las costumbres

Varias de las organizaciones entrevistadas coincidieron en afirmar que la lógica del Congreso se impuso al proceso de diálogo y que dominó el ritmo de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales. En la apreciación de varias personas entrevistadas, el actor que más destacó en la Comisión fue el Secretario Técnico, por la importancia de su interlocución con la Cámara y para la efectividad de proceso, sin embargo ello también dificultó que el diálogo se llevara cabo con base en los valores y principios promovidos por las organizaciones convocantes.

“Las decisiones recaían en dos grupos: el de las organizaciones convocantes y el del Secretario Técnico de la Comisión de Medio Ambiente. Si él no convocaba, pues no había reuniones. Esto perjudicó el proceso de diálogo.”

Otro de los aspectos señalados como obstáculo son las pugnas internas en la Comisión debido a intereses personales de algunos diputados e incluso el cuestionamiento del liderazgo del presidente de la misma.

“Los diputados no se auto-convocaban y no lograban el quórum necesario para sacar más acuerdos. Había cuestionamientos al liderazgo de Diego Cobo y ello obstaculizó el proceso de diálogo.”

El papel del grupo convocante.

Si bien la composición del grupo convocante y su papel durante el proceso de diálogo fueron considerados como factores facilitadores, desde otra perspectiva, esto mismo también fue considerado como dificultad. Incluso desde una perspectiva auto-crítica y mirando en retrospectiva, organizaciones del grupo convocante señalaron:

“Como organizaciones sociales del grupo convocante no logramos ser suficientemente proactivos y tuvimos que subordinarnos a los ritmos del Congreso.”⁵²

“Faltó que el grupo convocante se apropiara más del proceso de diálogo, que tomara más iniciativas, animar, convocar, consultar, el grupo convocante no hizo suficiente contrapeso.”⁵³

Desde la perspectiva de otros actores, en particular la de los asesores, hay una percepción ambivalente. Por un lado reconocen el importante papel que el grupo convocante jugó para que el proceso fuera posible, pero al mismo tiempo plantearon algunas críticas:

“Al grupo convocante le faltó visión de largo plazo y emprender acciones de mayor alcance; les faltó oficio político; no supieron identificar a los interlocutores estratégicos. No se acercaron a otras comisiones legislativas; en el fondo no tenían claridad respecto a lo qué querían del proceso de diálogo, o en dado caso, no lo supieron transmitir a los legisladores.”⁵⁴

“No hubo difusión del proceso en los medios de comunicación y esto fue un grave error del grupo convocante ya que no se usó la presión de los medios como una estrategia política para hacer avanzar más las cosas.”⁵⁵

“¡El grupo convocante es en sí un proceso de diálogo! Hicieron falta reglas del juego más claras. La percepción es que no dialogan, ¡que se pelean!”⁵⁶

Uno de los cuestionamientos más frecuentes tuvo que ver con la poca presencia, o en algunos casos, ausencia de actores clave para el proceso de diálogo. Entre ellos

⁵² Entrevista con Organización del Grupo Convocante.

⁵³ Entrevista con Organización del Grupo Convocante

⁵⁴ Entrevista con Asesor Legislativo.

⁵⁵ Entrevista con Diputado.

⁵⁶ Entrevista con Asesor Legislativo

señalaron a la CONAGO, a más gobiernos de los estados; al Senado; a empresarios de la industria de la construcción y desarrolladores turísticos; la Canacintra. Así mismo señalaron la ausencia de los municipios más afectados por el cambio climático; de los sectores campesinos; del CONACYT y, en particular, la falta de presencia de organizaciones de la sociedad civil.

“Estamos ante una ofensiva de los actores empresariales de este país. Ellos están avanzando en el tema, por ejemplo en uso de suelo, y nosotros no. Lo mejor hubiera sido atacar problemas de manera más directa, con los municipios, con los ganaderos, ¿donde estuvieron los sectores campesinos? ¿Donde está la defensa de las costas? No había claridad en la agenda. ¿Donde estuvo CONACYT? ¿Era el acuerdo realmente el fin del programa?”⁵⁷

V: Perspectivas sobre la Efectividad y la Calidad del Proceso de Diálogo

La efectividad

Recordemos que el objetivo central del Programa de Diálogo sobre Cambio Climático y Seguridad Nacional fue contribuir a la construcción de acuerdos legítimos, estables y efectivos que, desde el poder legislativo, atendieran los riesgos a la seguridad nacional, así como las oportunidades y necesidades de adaptación, mitigación de emisiones y crecimiento económico en relación al cambio climático en México. Para abordar las distintas perspectivas en cuanto a la efectividad del proceso, partimos del análisis de los resultados específicos que se lograron a través de este proceso de diálogo.

En síntesis identificamos los siguientes resultados:

a) Generación de conocimiento y acceso a información sustantiva y actualizada sobre el tema de cambio climático. Uno de los grandes logros del Programa, destacado por muchos de los actores entrevistados, fue la profundización del conocimiento respecto al tema y la calidad de los exponentes y expertos que participaron en el primer encuentro. Sin

⁵⁷ Entrevista con Asesor Legislativo.

duda la cantidad y calidad de información generada y recopilada durante este proceso constituye un resultado muy importante.⁵⁸

b) Involucramiento de múltiples actores. Ciertamente el Programa logró generar espacios valiosos de diálogo multi-actor y construcción de acuerdos a través de los dos encuentros llevados a cabo, en los que se involucró a diversos sectores y expresiones organizadas de la sociedad. Sin embargo, hay que señalar que aún se trata de espacios temporales que, sin continuidad, perderán la energía social desplegada y la dinámica de las redes generadas.

c) Posicionamiento del tema. Para varios de los entrevistados el haber colocado el tema en la agenda legislativa constituye el máximo logro de este proceso de diálogo, así como haber formulado 291 propuestas, de las cuales se priorizaron 68 que, sobre los distintos ejes temáticos abordados, fueron planteadas por el conjunto de participantes en los encuentros públicos. Estas propuestas sientan las bases para una primera agenda legislativa y, sin duda, contribuyeron a identificar temas clave para los legisladores en materia de cambio climático para sus agendas políticas personales. Para muchos lo que esta etapa del proceso logró fue sensibilizar a varios legisladores en cuanto al tema de cambio climático.

⁵⁸ Hay una buena cantidad de información documentada que se generó a partir de este proceso de diálogo. Mencionamos a continuación la más sustantiva, misma que puede ser consultada en la sitio web del Programa: www.cambioclimaticoysseguridadnacional.org: Documento base del *Programa Cambio Climático y Seguridad Nacional*: Hace una descripción generalizada de la problemática del cambio climático y su impacto en México; *Memorias del Primer y Segundo Encuentro*, que incluyen documentos descriptivos de las actividades realizadas, así como los principales acuerdos; *Insumos para una agenda legislativa*, documento que identifica los ejes temáticos, instrumentos legislativos y enfoques transversales prioritarios necesarios para la construcción de una agenda legislativa en torno al cambio climático; *Propuestas ordenadas por leyes e iniciativas*. *Matriz legislativa*: sistematiza las propuestas hechas en el Primer Encuentro y las formula en términos de posibles iniciativas de Ley; *Insumos para la construcción de una agenda legislativa*, que reúne las aportaciones del primer y del segundo encuentros sistematizadas en una matriz legislativa. De las 291 propuestas presentadas, se seleccionaron las de mayor impacto y viabilidad. De igual manera, en este documento se identifican las leyes que pueden ser afectadas por las propuestas, las iniciativas de reformas presentadas y los posibles ordenamientos jurídicos a reformar. Finalmente están las ponencias presentadas en el primer encuentro, que por su riqueza, enumeramos a continuación: Compromisos y Avances, Dr. Fernando Tudela Abad; Historia de la Cooperación Internacional en Materia de Cambio Climático, Arnaud Peral; Los Fundamentos Científicos del Cambio Climático Global y sus Efectos en México, Dr. Mario Molina; Presentación del programa de dialogo y construcción de acuerdos, Mara Hernández; Adaptación - Prevención de riesgo de desastres, Dr. Víctor Magaña; Pobreza y Desigualdad Frente al Cambio Climático, Dr. Luis Felipe López Calva; Vulnerabilidad en Sectores Prioritarios- Agricultura; Dra. Ana Cecilia Conde Álvarez; Vulnerabilidad en Sectores Prioritarios- Agua, Carlos Patiño; Vulnerabilidad en Sectores Prioritarios- Salud, Dra. Rocío Alatorre; Cambio de Uso de Suelo, Mtra. Julia Carabias Lillo; El papel de la investigación y el desarrollo tecnológico, Dr. Adrián A. Fernández Bremauntz; El Papel del Sector Energético, Odón de Buen; Escenarios Macroeconómicos y Consumo de Energía- Opciones de Mitigación, Dr. Luis Miguel Galindo; Procesos Industriales, Alejandro Lorea; Transporte Sustentable; Mtro. Alejandro Villegas.

“Una inquietud de la sociedad mexicana fue traída a la mesa de los legisladores, aunque por el desconocimiento de los procesos legislativos no se logró el impacto deseado.”⁵⁹

d) *Iniciativas de Ley*. Como ya se mencionó, del conjunto de propuestas emergidas durante los encuentros, únicamente se lograron concretar tres en términos de iniciativas de reforma y adición a leyes como la Ley General de Salud y la Ley Federal de Pesca y Acuicultura Sustentables. Como evidencia de ello encontramos la referencia al Programa de Diálogo en la exposición de motivos de las iniciativas.⁶⁰ Sin embargo cabe mencionar que estas iniciativas generaron resistencias por parte de algunos diputados, dado que fueron presentadas por un diputado sin consultar al resto de las fracciones parlamentarias.

“La comisión de salud estaba un poquito rejega respecto a la propuesta de salud. Se logró primero la firma de los de la Comisión de Medio Ambiente y eso generó la presión necesaria para lograr la firma de la Comisión de Salud. Es muy difícil lograr que dos comisiones presenten propuestas conjuntas. Con la de pesca tendremos que hacer lo mismo y se irá a comisiones unidas... Además, las iniciativas con impacto presupuestal se detienen. Las propuestas del diputado no tienen impacto presupuestal, y eso ayuda mucho.”⁶¹

Cabe destacar que, después de haber sido presentadas en el Pleno a finales de la LX Legislatura, dichas iniciativas se quedaron en proceso de revisión, por lo que corresponderá a la siguiente legislatura dar seguimiento a las mismas.

Fuera de estas propuestas específicas y desde la perspectiva de un legislador, “lo cierto es que no hay una agenda de cambio climático colocada en el Congreso. No hay un representante legítimo del tema en el parlamento. Sería necesario un diputado que insistiera

⁵⁹ Entrevista con Asesor Legislativo.

⁶⁰ 1) Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud, suscrita por integrantes de las comisiones de Salud, y de Medio Ambiente y Recursos Naturales el 10 de marzo de 2009. Se reforman la fracción V del artículo 6o., la fracción IV del artículo 96, la fracción III del artículo 111, la fracción II del artículo 112, el artículo 116 y la fracción I del artículo 119 de dicha Ley; 2) Iniciativa que adiciona la fracción XIX al artículo 29 de la Ley Federal de Pesca y Acuicultura Sustentables presentada el 11 de diciembre de 2009 por el Diputado Christian Martín Lujano; 3) Iniciativa que Reforma el artículo 17 de la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, presentada el día 11 de diciembre de 2009 por el Diputado Christian Martín Lujano.

⁶¹ Entrevista con Diputado.

en el tema, que sea líder, pero la verdad es que están preocupados por otras cosas y aquí lo que no toca la cartera presupuestal no importa.”⁶²

e) El Acuerdo Político es otro de los logros sustantivos del Programa de Diálogo desde el punto de vista de la mayoría de los actores entrevistados por el impacto político que pueda llegar a tener en la siguiente legislatura si se le da la debida continuidad, por el contexto en el que fue firmado (GLOBE), y por la creciente relevancia y empuje que el tema empieza a tener a nivel internacional. Sin embargo hay otras opiniones que consideran que este logro es relativo. “Si uno lee el contenido del Acuerdo Político, es claro que nos comprometimos a darle continuidad al tema, pero esto ¡lo tenemos que hacer! con o sin Programa de Diálogo”⁶³ Desde una perspectiva más crítica, uno de los asesores mencionó: “En realidad, no podemos hablar de resultados. Fue una simulación de diálogo. ¿Dónde está el foro de cambio climático y seguridad en el Congreso? Los convocantes no ubicaron correctamente a los actores que pudieran dar la firmita.”⁶⁴

Los actores más efectivos

Cuando preguntamos sobre quién fue el actor más efectivo durante el proceso de diálogo, varios de los entrevistados asociaron la efectividad directamente con los beneficios o el provecho que los diversos actores involucrados obtuvieron en función de sus intereses particulares, sin relacionarla con los objetivos amplios del Programa de Diálogo. Por esta razón no hay consenso en las perspectivas de los distintos actores en cuanto a su efectividad.

Así, para varios de los entrevistados, el actor más efectivo fue el Secretario Técnico de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales pues tuvo gran habilidad para administrar al grupo convocante y al proceso en general.

“El actor más efectivo fue la Comisión de Medio Ambiente. En cierto sentido utilizamos el proyecto para resolver una necesidad que teníamos de llevar a cabo una capacitación, para convencer de que el cambio climático era un tema prioritario y para posicionar la comisión frente a otras comisiones y grupos parlamentarios, sin

⁶² Entrevista con Asesor Legislativo.

⁶³ Entrevista con Diputado.

⁶⁴ Entrevista con Asesor Legislativo

desgaste político y de recursos. Al final lo que se quería era presentar iniciativas de cambio climático. Es claro que la Comisión tenía mucho control sobre la agenda; tenían el poder de veto que ningún otro convocante tenía. Aún así, es cierto que Diego Cobo (presidente de la Comisión) más de cinco veces estuvo a punto de abandonar el proceso porque su objetivo se cumplió con la primera reunión.”⁶⁵

Así mismo, las organizaciones del grupo convocante fueron señaladas como actores efectivos, aunque se mencionó en particular al CCC, por su conocimiento de metodologías de diálogo y construcción de acuerdos y por su capacidad de gestión para obtener y administrar recursos, y al PNUD, por su conocimiento y amplia experiencia en el tema de cambio climático.

“El CCC fue el actor más beneficiado porque ellos nos utilizaron a nosotros (a los legisladores). De todos los convocantes fueron los que mas ganaron, este proceso los posicionó como líderes en el tema.”⁶⁶

Los asesores también fueron señalados como los actores más efectivos, de hecho para varios diputados su participación determinó en mucho el rumbo del proceso:

“El actor más efectivo no siempre es el que está en primera plana o en la tele. Los asesores jugaron un papel clave. Quieres al diputado, ten al asesor, quieres pelearte con el diputado paléate con el asesor. Es la boca del pez”⁶⁷.

Paradójicamente, a pesar de que el Diputado Miguel Ángel Jiménez no participó en ningún momento del proceso de diálogo, algunos entrevistados lo señalaron como uno de los actores más efectivos ya que “él sí vio la oportunidad y la aprovechó con creces logrando la firma del acuerdo”⁶⁸. La forma en que lo logró fue muy cuestionada en general, pero en opinión de algunos, el Acuerdo Político no se hubiera firmado sin su intervención.

Los actores menos efectivos

Parece haber consenso en que el actor menos efectivo para el proceso de diálogo fue el Presidente de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, a quien le faltó interés para impulsar la participación de los presidentes de otras Comisiones en el diálogo:

⁶⁵ Entrevista con representante de la Comisión de Medio Ambiente

⁶⁶ Entrevista con representante de la Comisión de Medio Ambiente

⁶⁷ Entrevista con Diputado

⁶⁸ Entrevista con Organización Convocante.

“Le apostó a su propio protagonismo y no a la construcción de acuerdos”⁶⁹

“El presidente de la Comisión no vio este proceso como la posibilidad de construir un capital político. Pudo haber salido en los medios y desperdició esta oportunidad. Él era el menos visible del proceso.”⁷⁰

Si bien para muchas de las personas entrevistadas el grupo de organizaciones convocantes demostró su capacidad de convocatoria y diálogo, hubo también quienes mencionaron a dichas organizaciones como las actoras menos efectivas, particularmente por su desconocimiento del proceso legislativo:

“No saben como funciona la Junta de Coordinación Política. Se enfocaron mucho en la Comisión de Medio Ambiente y en el Secretario Técnico; debieron haberse dirigido más a la coordinación política de ambos parlamentos. El congreso se divide en los dueños del circo, los que meten a los animales a la jaula y los animales. Las organizaciones del grupo convocante le tuvieron miedo a los dueños del circo, se fueron por la fácil; les faltó involucrar más al Ejecutivo, a Manlio Fabio Beltrones, a Carlos Navarrete, en fin, a los verdaderos constructores de acuerdos. Ellos te pueden sacar leyes en ocho días.”⁷¹

A pesar de lo anterior, en realidad las organizaciones del grupo convocante sí se acercaron a la Junta de Coordinación Política, pero ésta decidió turnar el asunto a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, al no ver en el tema del Cambio Climático un asunto prioritario.

A pesar de los logros señalados, en varias de las personas entrevistadas prevalece la percepción de que hubo falta de efectividad del proceso de diálogo, particularmente por dos razones: porque se llegó tarde a la agenda legislativa y porque a pesar de todos los esfuerzos, lo cierto es que no está planteada una agenda concreta de cambio climático en el Congreso. Desde la perspectiva de algunas organizaciones convocantes los políticos no aprovecharon la oportunidad que el Programa les ofreció. Vemos aquí, con mucha claridad las distintas visiones de las organizaciones de la sociedad civil y de los legisladores y asesores. Para unas lo esencial es el proceso de diálogo, deliberación y propuesta sobre el

⁶⁹ Entrevista con Organización Convocante.

⁷⁰ Entrevista con representante de la Comisión de Medio Ambiente

⁷¹ Entrevista con Asesor Legislativo.

cambio climático, para otros lo principal es la efectividad e impacto político que en el corto plazo se pueda obtener. Si bien el proceso fue poco efectivo en términos de acuerdos logrados, sí lo fue en cuanto a generación de aprendizaje y conocimiento, así como en la creación de redes. Destacamos en particular la cohesión lograda entre las organizaciones del grupo convocante, factor clave para la continuidad del proceso, y la cantidad de insumos producidos para la conformación de una agenda legislativa en a materia.

La calidad del proceso de diálogo

¿En qué medida este proceso de diálogo fue congruente con los valores de la deliberación democrática? ¿Qué tanto fue un proceso de diálogo incluyente, de buena fe, basado en la razón y equidad entre los involucrados? ¿Qué debe tener más peso, la representatividad o a la efectividad? Por la naturaleza del caso estudiado, consideramos pertinente analizar por una parte el proceso del diálogo y por otra, sus resultados. En términos generales podemos afirmar que, con relación al proceso, la mayoría de personas entrevistadas tienen una percepción positiva porque contribuyó a destacar la relevancia del tema en el ámbito público, a identificar a los actores clave en la materia, a formular propuestas múltiples sobre ejes temáticos prioritarios, porque sentó las bases para la generación de una red de actores involucrados en el tema y sobre todo porque sienta las bases para la continuidad del diálogo y la construcción de acuerdos ulteriores. Veamos entonces algunos matices al respecto.

Incluyente

La mayoría de los testimonios recogidos, particularmente entre los participantes en las sesiones de diálogo realizadas, manifestaron un gran aprecio por la diversidad de perspectivas y de voces que el Programa logró convocar. Valoraron muy positivamente tanto la calidad de los aportes, como la presencia de altos funcionarios y expertos. Sin embargo, algunos participantes percibieron un desequilibrio en la representatividad de las voces, por ejemplo, en la presencia de los tres niveles de gobierno, prevaleciendo la del gobierno federal; o en la ausencia de organizaciones civiles que son referencia ineludible en la materia, como Greenpeace. Ya se hizo mención en otro momento a otros actores clave

que tuvieron escasa presencia o que no acudieron a la convocatoria, como el Senado, el sector industrial y campesino, u otros que simplemente no fueron convocados. Desde el punto de vista de algunos entrevistados, ello dificultó la construcción de un verdadero diálogo horizontal, equitativo y sostenible. Cabe mencionar también que, en la perspectiva de algunas organizaciones convocantes, ciertos diputados manifestaron resistencias ante la participación de algunos representantes del ejecutivo federal e impidieron su inclusión en el proceso.

Buena Fe

La mayoría de las personas entrevistadas coinciden en señalar que la buena fe prevaleció como una cualidad del proceso de diálogo. Se lograron generar lazos de confianza para el intercambio de experiencias y para la creación de redes y grupos de trabajo sobre el tema, se valoró en particular el diálogo pacífico y plural entre los diversos actores y hay un claro reconocimiento al trabajo realizado.

“Se ha generado confianza, sentido de pertenencia al grupo convocante; consolidación y, sobre todo, deseo de dar continuidad al proceso de diálogo y construcción de acuerdos.”⁷²

Los entrevistados valoran en particular este proceso de diálogo como una iniciativa innovadora en el marco de la cultura política mexicana. Reconocen la importancia de que la sociedad aprenda a dialogar, ya que es algo en lo que no hay experiencia. Señalaron la importancia del reconocimiento “del otro” como interlocutor, y en ese sentido, se aprecia mucho el valor de este proceso.

Sin embargo, a pesar de las apreciaciones positivas en cuanto a la buena fe que prevaleció en el proceso de diálogo, surgieron nuevamente cuestionamientos importantes cuando se hizo referencia a la forma en que se llegó al Acuerdo Político. Al respecto se señala que los medios empleados para lograrlo de alguna manera traicionaron los valores y el espíritu mismo del tipo de diálogo que se buscaba.

“La lección aprendida es que el fin no justifica los medios. Era importante no dejar en el tintero el acuerdo, pero la estrategia que habíamos planteado como grupo

⁷² Entrevista con Organización Convocante.

(hablar con los coordinadores parlamentarios, con los asesores, etcétera) y lograr el acuerdo a través de las prácticas de diálogo que estábamos promoviendo no se hizo. Por ahorrarnos tiempo se sacrificaron las prácticas de diálogo y se enrareció la relación que había con ciertos diputados.”⁷³

“Y es que las cosas son así en la Cámara. La negociación es dura. Si te apruebo tantas del PAN, ¿cuántas apruebas del PRD? Hay que estar revisando qué temas le interesan a otros partidos para poder negociar.”⁷⁴

¿Faltó oficio político por parte de las organizaciones del grupo convocante? ¿Hubo ingenuidad? El testimonio anterior muestra con claridad la tensión existente entre la voluntad de diálogo por parte de las organizaciones y la necesidad de impacto político por parte de algunos legisladores y de resultados efectivos y tangibles por parte de los convocantes.

Basado en la razón

Uno de los momentos claves del proceso de diálogo fue el primer encuentro en Querétaro, cuyo objetivo central fue la profundización del conocimiento e información sobre el fenómeno del cambio climático. En ese sentido podemos afirmar que hubo atención especial por parte del grupo convocante a que los actores participantes tuviesen argumentos racionales para el diálogo y, en particular, para sustentar sus propuestas e insumos para la agenda legislativa.

Sin embargo hay que señalar que no necesariamente hubo continuidad en la participación de los actores que asistieron al primer y al segundo encuentro. Es por eso que desde la perspectiva de algunos asesores, el diálogo fue testimonial y en momentos poco fundamentado. Así mismo, para algunos participantes el diálogo se subordinó en ciertos lapsos a la lógica del poder y las jerarquías, particularmente en el momento de las negociaciones para la firma del Acuerdo Político o de la presentación de iniciativas ante el Congreso.

“Se tiene que ser muy cuidadoso con los acuerdos políticos. Una asesora del PAN tomó dos iniciativas y las presentó a nombre de los diputados del PAN, a pesar de

⁷³ Entrevista con Organización Convocante.

⁷⁴ Entrevista con Diputado.

que se había acordado que era la Comisión de Medio Ambiente quien las presentaría. Por supuesto hubo reclamo por parte de la Comisión, “a ver quien te las aprueba, porque rompiste el acuerdo”.⁷⁵

En suma, podemos decir que en este caso, hubo una disociación entre lo que fueron las sesiones formales del proceso de diálogo en sí, en donde prevaleció una valoración positiva sobre la calidad del mismo, y el momento de la negociación política, tanto para la firma del acuerdo como para la presentación de iniciativas de ley, donde la forma en que éstas se realizan parece haber traicionado los valores del diálogo colaborativo.

VI: Lecciones Aprendidas y Consideraciones Finales

- El Programa de Diálogo y Construcción de Acuerdos sobre Cambio Climático y Seguridad Nacional es un válido ejemplo de *gobernanza ambiental multinivel* en la cual distintos actores se reúnen para enfrentar un mismo problema desde diferentes visiones y ámbitos en función de un fin común. Se trata, a todas luces, de un proceso inconcluso, sin embargo sus logros son considerables si tomamos en cuenta el corto tiempo en el que se ha desarrollado (se inicia formalmente a principios del 2008 con la instalación del grupo convocante y hasta la firma del acuerdo político, en noviembre del mismo año), así como las grandes lecciones aprendidas en muy distintos planos. En seguida destacamos algunas reflexiones e interrogantes sobre el proceso que vale la pena profundizar de cara a su continuidad.
- El Programa de Diálogo sobre Cambio Climático y Seguridad Nacional es un proceso que no ha terminado. Las organizaciones convocantes tuvieron claro desde el inicio que se trataría de un proceso que comenzaría con la LIX Legislatura y que continuaría en la siguiente y eso puede verse como uno de sus principales logros.

⁷⁵ Entrevista con Asesor Legislativo.

- El tema de *seguridad nacional*, a pesar de estar intrínsecamente vinculado al fenómeno del cambio climático, no se reflejó como tal en las mesas de trabajo, ni fue un elemento presente en los debates posteriores ni en las propuestas e iniciativas que surgieron del proceso.
- La composición plural del grupo convocante fue un aspecto esencial para propiciar el diálogo multi-actor. La importancia de quiénes convocaron al diálogo y qué tipo de intereses representaban fue un asunto clave para la legitimidad del proceso. El papel articulador y de unidad por parte de las organizaciones convocantes se fue afinando con el desarrollo del programa. La claridad en cuanto a su función y las distintas atribuciones y responsabilidades que cada organización convocante asumiría, no era una cosa dada. Fue un proceso de construcción paulatina que se dio sobre la marcha, no sin generar tensiones con respecto al origen de la propuesta, a la operatividad del proyecto, a la duplicidad de roles o al liderazgo mismo del Programa. La necesidad de un diálogo interno entre las organizaciones convocantes, la construcción de confianza, la división del trabajo, el esclarecimiento de las distintas responsabilidades e incluso la capacitación básica en cuanto a procesos de diálogo y negociación y en cuanto al mismo proceso legislativo, fue ampliamente reconocida como un aprendizaje del Programa.
- La integración de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Cámara de Diputados como parte del grupo convocante fue un asunto controversial. Como pudimos constatar, hubo quienes consideraron que su inclusión desde el inicio fue algo muy positivo ya que se trataba de involucrar al legislativo directamente en el tema, sin embargo otros opinaron que su participación implicó la imposición de sus tiempos y ritmos legislativos en el proceso de diálogo que buscaba el grupo convocante. Las situaciones generadas por el choque entre las dinámicas de las organizaciones de la sociedad civil y de los diputados, invitan a reflexionar sobre la estrategia misma del diálogo. ¿Es realmente viable convocar a los diputados a dialogar durante dos días o es más efectivo invitarlos a conocer propuestas ya formuladas por los distintos sectores de la población, en una lógica más de cabildeo y negociación? En otras palabras, ¿cuándo convocar a los diputados? ¿Para qué convocarlos? En un proceso de esta envergadura, la diferenciación entre los momentos de deliberación, diálogo y formulación de propuestas, y los momentos de negociación y toma de decisiones, no es un asunto

menor. Para las organizaciones, un claro aprendizaje tiene que ver con la importancia de conocer cómo funciona el proceso de legislación y formulación de política pública, así como de las herramientas para el mejor abordaje de la relación con los diputados.

- La amplitud y complejidad del tema de cambio climático exigen formas de abordaje creativas, dado el hecho de su transversalidad en las distintas esferas de la vida social, económica, política, cultural, ambiental. ¿Es posible acotar el tema e ir abordando, de manera paulatina, sus diversas dimensiones? ¿Fue el Programa demasiado ambicioso al haber pretendido trabajar simultáneamente sobre tantos aspectos del cambio climático en tan poco tiempo?
- La escasa divulgación y la ausencia de diálogo sobre el cambio climático por parte de la ciudadanía en general, nos sugieren otra reflexión en torno a la necesidad de que los distintos sectores inicien o profundicen el diálogo desde sus propios intereses y perspectivas antes de entrar a un diálogo inter-sectorial. ¿Estaban preparados los distintos actores para este tipo de diálogo? ¿Tenían claramente identificados sus propios intereses? Para varias de las personas entrevistadas este fue el motivo de que las múltiples propuestas generadas en los encuentros fueran de naturaleza muy general y poco práctica. En este mismo sentido, ¿qué tan factible era formular una agenda legislativa sobre cambio climático? De las mesas de trabajo surgieron muy buenas ideas, pero convertirlas en propuestas legislativas requería, sin duda, de la intervención de abogados o expertos en procesos parlamentarios. ¿No era muy ambicioso este objetivo? El Programa ratificó la necesidad de fortalecer acciones de sensibilización y capacitación sobre lo que es el cambio climático y sus consecuencias
- El acuerdo político al que finalmente se llegó, refleja un compromiso “mínimo” y de buena voluntad entre las partes involucradas. ¿Podría haberse logrado más? En este sentido, cabe preguntarse si el acuerdo es fruto de una mala negociación entre las partes o si el proceso por el que se llegó al mismo fue errático dados los valores esgrimidos por el grupo convocante para la construcción de consensos y acuerdos. ¿El fin justifica los medios? La claridad sobre los principios básicos y los valores sobre los que se basan los procesos colaborativos entre distintos actores, así como su permanente vigilancia es fundamental para resolver las tensiones que suelen presentarse en la práctica, particularmente cuando la lógica del impacto político se impone.

- Más allá de estas reflexiones e interrogantes sobre el proceso, es claro que el tema convocó, que hubo clara voluntad de diálogo por parte de los distintos actores y que los resultados logrados son de suma importancia. La continuidad de este esfuerzo se impone y enfrenta grandes retos entre los cuales está, desde luego, la operacionalización del acuerdo político por los nuevos legisladores, así como la formulación de una agenda legislativa sobre cambio climático. Otro de los grandes retos es mantener la dinámica de los grupos de trabajo y de la masa crítica generada en torno al tema, así como la inclusión de otros actores relevantes. Este esfuerzo no puede restringirse sólo a la formulación de iniciativas de Ley, ya que es fundamental generar la presión social necesaria para sostener el tema en el ámbito del interés público e incidir no sólo en la legislación, sino en la cultura ambiental de la ciudadanía. El seguimiento y desarrollo de las propuestas e iniciativas generadas, así como un abordaje transversal del tema constituyen también desafíos fundamentales. Afortunadamente se ha perfilado ya una estrategia de continuidad basada en la reflexión sobre los aprendizajes y lecciones aprendidas a partir de la rica experiencia realizada.
- El proceso se encuentra a mitad de camino y tiene ante sí grandes retos que van más allá de la complejidad del tema del cambio climático: influir en la cultura política del país desde el seno del legislativo y contribuir en la legitimación de los procesos deliberativos de una de las instituciones cuyo prestigio es de los más deteriorados en la percepción de los ciudadanos mexicanos.

ANEXO 1: RELACIÓN DE PERSONAS ENTREVISTADAS

Nº	Nombre	Cargo/Institución	Fecha de la entrevista
1	Octavio Klimek Alcaraz	Diputado suplente del PRD	23 de septiembre de 2008
2	Bernardo Lacy	Diputado del PAN	23 de septiembre de 2008
3	Susana Mendoza Morales	Diputada del PAN	
4	Christian Martín Lujano Nicolás	Diputado del PAN	13 de marzo 2009
5	Alberto Rojas Rueda	Secretario Técnico de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales	
6	José Luis Espinosa	Asesor Legislativo (PAN)	23 de sept. de 2008
7	Daniel Rodríguez Velázquez	Asesor Legislativo (PRD)	19 de sept. de 2008
8	Margarita Álvarez	Asesora Legislativa del Centro de estudios para el desarrollo Rural Sustentable y Seguridad Alimentaria, CEDERSSA.	24 de sept. de 2008 y 7 de abril de 2009.
9	Juan Carlos Aparicio	Asesor Legislativo (PAN)	
10	Mario Alberto Serafin	Asesor Legislativo (PVEM)	
11	Jorge Manuel Manrique	Asesor Legislativo (PRD)	
12	Laura Rojas Ortega	Asesora Legislativa (PAN)	13 de marzo de 2009
13	Rocío Alatorre	Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, de la Secretaría de Salud, COFEPRIS	10 de sept. de 2008
14	Guadalupe de la Luz	Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, de la Secretaría de Salud, COFEPRIS	10 de sept. de 2008
15	Verania Chao	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.	3 de abril de 2009.
16	Bernardo Farill Vivanco	Marhnos Vivienda, S.A. de C.V.	22 de sept. de 2008
17	Mara Hernández	Centro de Colaboración Cívica, A.C., CCC	23 de sept. de 2008 y 11 de junio 2009.
18	Fabrizio Brodziak	Centro de Colaboración Cívica, A.C., CCC	23 de sept. de 2008, 17 de marzo de 2009.
19	Katia Pérez	CEMDA.	2 de Octubre de 2008
20	Tania Mijares	Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C., CEMDA	2 de Octubre de 2008
21	Alejandro Lorea	CESPEDES	1º de abril 2009.
22	Alejandra Salazar	Pronatura, A.C.	3 de octubre de 2008
23	Dolores Rojas	Fundación Rostros y Voces	7 de octubre de 2008

**ANEXO 2: RESUMEN GENERAL DE LAS INICIATIVAS DE LEY VINCULADAS
AL TEMA DE CAMBIO CLIMÁTICO**

COMISIONES	TEMA GENERAL	TEMA ESPECIFICO
Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Incorporar el concepto de cambio climático en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	Alteración y cambios en los Ecosistemas
Comisión de Hacienda y Crédito Público	En el diseño, desarrollo y aplicación de instrumentos económicos de carácter fiscal que incentiven o sancionen el cumplimiento de la política ambiental.	El pago o exenciones de cuotas de carácter fiscal en materia ambiental
Comisión de Desarrollo Social	Asentamientos humanos Calidad de vida Desarrollo humano	Zonas de riesgo Presupuestos adicionales para atender las zonas de desastre
Comisión de Participación Ciudadana	Exhorta al gobierno a llevar a cabo el diseño de programas de prevención, participación y atención a los ciudadanos para los efectos del cambio climático.	Organismos no gubernamentales que participen en la difusión nacional, regional y local sobre los efectos del cambio climático
Comisión de Energía	Energías renovables Eficiencia energética No dependencia petrolera	Transición energética
Comisión de competitividad	Las consecuencias sobre la competitividad, el empleo	Innovación tecnológica
Comisión de Educación y Servicios Educativos	Incluir el concepto del cambio climático y la cultura de prevención en los programas de estudio y libros de texto gratuito, como elemento integral del individuo y la sociedad.	-Investigación y desarrollo -Educación y comunicación en Cambio climático
Comisión de Salud	Impactos en la salud Enfermedades gastrointestinales Epidemias, infecciones.	Enfermedades respiratorias por cambios de temperatura. Cáncer de piel
Comisión de Turismo	Considerar en la Ley de turismo la vulnerabilidad de las zonas turísticas.	Zona de playas Marinas

COMISIONES	TEMA GENERAL	TEMA ESPECIFICO
Comisión de agricultura y ganadería	Impactos en los cultivos y en los ecosistemas (bosques y selvas, pastizales)	Áreas deforestadas o desertificadas. Cambios en los patrones Alimenticios
Comisión de pesca y otras	Modificación en los sistemas Marinos	Alteraciones en los ecosistemas marinos
Organismos Internacionales PNUD, PNUMA, OMS	Convocar a los países en acciones conjuntas e individuales para aminorar el calentamiento global	El PNUD ayuda a los países asesorando en materia de políticas para mejorar las condiciones de vida: proyecto eólico, plan verde. PNUMA se ha dedicado, desde su creación, al análisis exhaustivo de la información científica, técnica y socioeconómica necesaria para entender los elementos de riesgo que supone el cambio climático provocado por las actividades humanas, sus posibles repercusiones y las posibilidades de adaptación y atenuación del mismo.

Bibliografía

- Elster, Jon, (compilador), *La democracia deliberativa*, Editorial Gedisa, Barcelona, 1998.
- Embajada Británica, Global Opportunities Fund, Project Concept, Final Draft, April 22, 2008. (Mimeo).
- Mansbridge, Jane, Bohman, James, Chambers, Simone, Estlund, David, Follesdal, Andreas, Fung Archon, Lafont, Cristina, Manin, Bernard, Martí, José Luis, *The Place of Self-Interest In Deliberative Democracy*, Mimeo.
- Martínez, Julia y Fernández Bremauntz, Adrián (comp.). *Cambio climático: una visión desde México*, Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales- Instituto Nacional de Ecología, México, 2004.
- Micheli Jordy, *Política Ambiental en México y su dimensión regional*. Revista región y Sociedad, vol. XIV, n. 23. 2002. El Colegio de Sonora.
- Murdock, Janet, Rodríguez Mery, Hernández, Mara, Brodziak, Fabricio, Herrin, Delia, Ordway, Jared y Guerrero, Luisa, *Diálogo Multi-actor y Construcción de Consensos en el Proceso Legislativo. Mejores Prácticas Internacionales en Diseño y Facilitación*. Borrador.
- Programa de Cambio Climático y Seguridad Nacional. Programa de Colaboración entre la H. Cámara de Diputados, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Centro de Colaboración Cívica (CCC), el Centro Mario Molina (CMM), el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA) y la Comisión de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable (CESPEDES), (Mimeo).
- PNUD, CCC, CEMDA, CMM, CESPEDES, H. Cámara de Diputados, *Cambio Climático y Seguridad Nacional*, Documento base. México, Mayo 2008.
- Tudela, Fernando, México y la participación de países en desarrollo en el régimen climático, 2004, en Martínez y Bremauntz, *Cambio climático: una visión desde México*, Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales- Instituto Nacional de Ecología, México, 2004.

Fuentes electrónicas

Programa Diálogo y Construcción de Acuerdos: Cambio Climático y Seguridad Nacional,
<http://www.cambioclimaticoyseguridadnacional.org/>

Martínez Anchondo, M.G., El cambio climático en la agenda legislativa, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Documento de Trabajo núm. 31, Diciembre de 2007, <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/view/full/157420>

Centro de Colaboración Cívica, A.C., CCC, <http://www.colaboracioncivica.org>.

Centro Mario Molina, <http://www.centromariomolina.org>.

Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C., CEMDA, <http://www.cemda.org.mx>.

Comisión de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable (CESPEDES),
<http://www.cce.org.mx/cespedes>.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, <http://www.undp.org.mx/>.

Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Cámara de Diputados,
http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/025_medio_ambiente

SEMARNAT, México en el régimen internacional de cambio climático. 2007
www.semarnat.gob.mx/quessemarnat/politica_ambiental/cambioclimatico/Pages/cambioclimatico.aspx