



IEESFORD
Ministerio de Relaciones Exteriores

**INSTITUTO ESPECIALIZADO DE EDUCACIÓN SUPERIOR PARA
LA FORMACIÓN DIPLOMÁTICA**

**DIPLOMACIA EN EL MARCO DE LAS NEGOCIACIONES DE
CAMBIO CLIMÁTICO: PAPEL Y APORTES DESDE LA
CANCILLERÍA SALVADOREÑA
(PERÍODO 2009-2015)**

AUTORA:

ZEIDY ROSIMAR MORALES QUINTERO

ASESOR:

MAESTRO JONATÁN CRUZ ÁNGELES

Antiguo Cuscatlán, La Libertad

2016

PRESIDENTE DEL CONSEJO ACADÉMICO

Ingeniero Hugo Roger Martínez Bonilla

RECTORA:

Maestra Claudia María Samayoa Herrera

SECRETARIA GENERAL

Maestra Nelly Yohana Cuéllar de Yamagiwa

ASESOR DE TESIS:

Maestro Jonatán Cruz Ángeles

JURADO DE TESIS:

Dra. María Carolina Ulla, Presidenta

Dr. Erick Brenes, Primer Vocal

Dra. María Teresa Pérez, Segundo Vocal

Antiguo Cuscatlán, La Libertad

2016

A Dios todopoderoso, a mi familia y amigos por su valioso apoyo en este importante proceso de formación académica.

“El cambio climático multiplica las amenazas, puesto que no sólo agravará los conflictos dentro y entre los Estados, sino que además pone en riesgo la paz y seguridad internacionales. Estamos en un momento crítico donde se requiere la unión de todos los países por el bien de nuestro planeta y de la humanidad”.

Ban Ki-moon
Secretario General de las Naciones Unidas
XXI Conferencia de las Partes de la Convención Marco
de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

Índice

Introducción.....	iii
Planteamiento del problema	vi
Capítulo 1: Panorama de las negociaciones internacionales de cambio climático: escenarios actuales.....	4
1.1 Cambio climático en la agenda internacional	7
1.2 Espacios y temáticas prioritarias de negociación	12
1.3 Bloques de negociación multilaterales de cambio climático	20
1.3.1 G77+China	21
1.3.2 Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS)	22
1.3.3 Países Menos Adelantados (LDC's)	22
1.3.4 Like Minded Developing Countries on Climate Change (LMDCs)	23
1.3.5 Grupo BASIC.....	23
1.3.6 Países Exportadores de Petróleo (OPEP).....	24
1.3.7 Unión Europea (UE)	24
1.3.8 Asociación Independiente de América Latina y el Caribe (AILAC)	25
Capítulo 2: Cambio climático en la agenda de desarrollo nacional y arquitectura institucional del cambio climático	27
2.1 Impactos del cambio climático en El Salvador.....	29
2.2 Cambio climático como prioridad en la agenda de desarrollo nacional	33
2.3 Arquitectura institucional actual de abordaje del cambio climático.....	38
Capítulo 3: Capacidades institucionales del Servicio Exterior salvadoreño en el abordaje del cambio climático	45
3.1 Papel de la Cancillería en el abordaje del cambio climático	47
3.1.1 Dirección General de Política Exterior	50
3.1.2 Dirección General de Cooperación para el Desarrollo	52
3.1.3 Dirección General de Desarrollo Social Integral	55

3.2 Rol actual y aportes del Servicio Exterior salvadoreño en el abordaje del cambio climático	57
3.3 Fortalezas y debilidades del Servicio Exterior salvadoreño en materia de cambio climático	61
3.4 Principales desafíos para el Servicio Exterior salvadoreño en el abordaje del cambio climático	64
Capítulo 4: Oportunidades para el aprovechamiento y potenciación del rol del Servicio Exterior salvadoreño.....	68
4.1 Perfil del diplomático salvadoreño para el abordaje del cambio climático	71
4.2 Oportunidades de fortalecimiento del Servicio Exterior salvadoreño: Propuesta para la Cancillería	76
4.2.1 Desarrollo de espacios de formación.....	77
4.2.2 Aprovechamiento del capital humano especializado en cambio climático	81
4.3 Importancia de la articulación institucional de la Cancillería en torno al cambio climático.....	85
Conclusiones.....	90
Recomendaciones	92
Referencias bibliográficas	
Anexos	

Índice de gráficos, figuras, tablas y mapas

Gráficos

Gráfico 1: Movilización de financiamiento climático en 2013 y 2014, por fuente de recursos

Gráfico 2: Asignación de financiamiento climático movilizado en 2013 – 2014

Gráfico 3: Lluvia de temporales o eventos severos que han afectado a El Salvador 1971-2010

Gráfico 4: Acciones desarrolladas por el Servicio Exterior en materia de cambio climático

Gráfico 5: Participación del Servicio Exterior en espacios de discusión, diálogo y negociación en cambio climático

Gráfico 6: Acciones realizadas por el Servicio Exterior en apoyo a la gestión del cambio climático

Gráfico 7: Fortalezas del Servicio Exterior salvadoreño

Gráfico 8: Debilidades del Servicio Exterior salvadoreño

Gráfico 9: Funcionarios diplomáticos con formación especializada en cambio climático

Figuras

Figura 1: Arquitectura del Financiamiento Climático

Figura 2: Bloques de Negociación en cambio climático y su financiamiento

Figura 3: Eventos de lluvia extrema en El Salvador: 1961- 2011

Figura 4: Organigrama del Ministerio de Relaciones Exteriores

Tablas

Tabla 1: Indicadores del nivel de vulnerabilidad ambiental nacional

Tabla 2: Índice de riesgo climático 1994-2013

Tabla 3: Impacto de tres eventos climatológicos 2009-2011

Tabla 4: Pérdida en agricultura por eventos climáticos

Tabla 5: Principales medidas adoptadas por el Gobierno de El Salvador en la atención estratégica del cambio climático

Tabla 6: Necesidades y temas de interés de las representaciones diplomáticas en relación al desarrollo de capacidades para la gestión política del cambio climático

Tabla 7: Papel y aportes de la Cancillería durante las últimas administraciones de Gobierno

Mapas

Mapa 1: Índice de Riesgo Climático en el mundo

Mapa 2: Áreas afectadas por déficit hídrico en el año 2015

Mapa 3: Puentes afectados por tormenta tropical 12E

Anexo I: Listado de expertos encuestados

Anexo II: Guías de entrevistas

Anexo III: Listado de representaciones diplomáticas encuestadas

Anexo IV: Guía de encuesta

Abreviaturas y siglas

AILAC	Asociación Independiente de América Latina y el Caribe
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
AOSIS	Alianza de Pequeños Estados Insulares
AND	Autoridad Nacional Designada
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CIFCC	Comité Interinstitucional de Financiamiento para el Cambio Climático
COP	Conferencia de las Partes de la CMNUCC
CONASAV	Consejo Nacional de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
DGCD	Dirección General de Cooperación para el Desarrollo
DGDSI	Dirección General de Desarrollo Social Integral
DGFC	Departamento de Gestión de Financiamiento Climático
DGPE	Dirección General de Política Exterior
FA	Fondo de Adaptación
FVC	Fondo Verde del Clima
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
GEI	Gases de Efecto Invernadero
GSAV	Gabinete de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad
G77+China	Grupo de los 77+ China
IPCC	Panel Intergubernamental de Cambio Climático
LDCs	Países Menos Adelantados
LMDCs	Like Minded Developing Countries on Climate Change

MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MARN	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
MRREE	Ministerio de Relaciones Exteriores
NAMA	Acciones Nacionales Apropriadas de Mitigación
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenibles
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPEP	Países Exportadores de Petróleo
PMA	Países Menos Adelantados
PNCC	Plan Nacional de Cambio Climático
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PREP	Programa Nacional de Restauración de Ecosistemas y Paisajes
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SINAMA	Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente
STPP	Secretaria Técnica y de Planificación de la Presidencia
VMCD	Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo

Resumen

El cambio climático es un fenómeno ampliamente estudiado y discutido por la Comunidad Internacional. En la actualidad, el tema constituye una prioridad en la agenda global, sin embargo la dinámica que caracteriza a las actuaciones políticas en torno al cambio climático es compleja. Esta complejidad está estrechamente relacionada a la asunción de responsabilidades y compromisos por parte de cada uno de los Estados. Ello ha derivado que en los últimos años se generen una multiplicidad de bloques de negociación, utilizados para coordinar actuaciones.

De modo que, la Cancillería salvadoreña como sujeto en el ámbito del Derecho Internacional Público y en virtud de su facultad para dirigir la política exterior del Estado, representa un elemento clave en el marco de las negociaciones de cambio climático. Ello tanto en una dimensión general -en lo relativo a la incorporación de la temática como prioridad en la agenda política-, como en los distintos espacios de discusión y negociación especializados -particularmente en lo referente al acceso a financiamiento climático-. En este escenario, resulta importante valorar los aportes y el papel ejercido por esta institución en los últimos años, además de identificar las potenciales oportunidades para mejorar la capacidad de participación y desempeño de la Cancillería en distintos espacios, así como su capacidad de respuesta frente a diversas acciones estratégicas.

Palabras claves: cambio climático, vulnerabilidad climática, negociaciones internacionales, diplomacia moderna, diplomacia climática, Servicio Exterior salvadoreño.

Abstract

Climate change is a phenomenon widely studied and discussed by the international community. Nowadays, climate change represents a priority in the global agenda; nevertheless, the dynamics that characterizes the political actions about climate change is highly complex. This complexity is closely related to the assumption of responsibilities and commitments of the states. Thus, this scenario has led in recent years, the creation of a multiplicity negotiating blocks, in order to coordinate political actions.

Therefore, the Salvadoran Chancellery as a subject in the field of Public International Law and under its authority to conduct the foreign policy of the State, represents a key element in the context of climate change negotiations. This both in a general dimension -in regard to the incorporation of the topic as a political priority-, as in the different dialogues and negotiation spaces, particularly in terms of access to climate finance. In this scenario, it is important to assess the contributions and the role played by this institution in recent years, as well as to identify potential opportunities to enhance the participation capacity and performance of the Chancellery in a wide range of areas, spaces and their responsiveness to various strategic actions.

Key words: Climate change, climate vulnerability, international negotiation, modern diplomacy, climate diplomacy, Salvadoran Foreign Service.

PARTE I

Introducción

El presente trabajo de investigación representa un esfuerzo por visibilizar la importante labor desarrollada en los últimos años desde la Cancillería Salvadoreña, que ha incluido en su agenda de trabajo la lucha contra el cambio climático. En tanto que país altamente vulnerable al cambio climático, el Estado salvadoreño es consciente de la importancia a la hora de abordar esta temática, considerando este fenómeno como una de las principales amenazas al proceso de desarrollo y progreso impulsado por el país.

El rol ostentado por la Cancillería y en especial, la función de apoyo del Servicio Exterior adquieren un nuevo protagonismo al incluirse la negociación diplomática en materia de cambio climático como parte de la Diplomacia Moderna –en distintos espacios de discusión y negociación-. De modo que, en los últimos años se puede observar cómo esta Secretaría de Estado ha tratado de defender los intereses de país en un contexto global cada vez más complejo, marcado por una multiplicidad de posicionamientos e intereses estatales, que a su vez conforman distintos bloques.

Con esta finalidad, la investigación se divide en dos bloques, que a su vez se dividen en cuatro secciones capitulares, tratando de mostrar los aspectos más representativos sobre la dinámica actual del cambio climático -tanto en el escenario internacional como en el escenario nacional-, analizando de esta forma los esfuerzos desarrollados en los distintos ámbitos –internacional, regional y local-.

Esta tarea de análisis y síntesis resulta esencial para comprender la lógica de trabajo desarrollada desde la Cancillería y los resultados obtenidos por la misma. Asimismo, este primer acercamiento a la temática fija los elementos primordiales para un reconocimiento de las fortalezas y debilidades de la Cancillería en el abordaje de la temática de cambio climático y la participación en las negociaciones en la materia. Así como, facilita identificar las oportunidades potenciales que permitirán desarrollar nuevas oportunidades de negociación desde esta Secretaría de Estado. En este sentido, esta investigación pone un especial énfasis en el rol que podría ostentar el Servicio Exterior y el perfil deseable de un diplomático del siglo XXI capacitado para llevar a cabo negociaciones en este campo de estudio, o en su ausencia, el perfil de su equipo de trabajo y/o asesoramiento.

La investigación toma como periodo de referencia los años comprendidos entre dos mil nueve (2009) al dos mil quince (2015). El estudio centrado en este periodo permitirá conocer en detalle la labor realizada por la Cancillería durante las dos últimas administraciones de Gobierno. Siendo conscientes que éstas han sido desarrolladas en un contexto de cambio en la dinámica propia de las negociaciones internacionales en materia de cambio climático -principalmente en el ámbito multilateral- que han traído consigo importantes acciones que parten desde la creación y fortalecimiento de las negociaciones en bloque, hasta la adopción de acuerdos globales, traducidas en la adopción de importantes responsabilidades, tanto por parte de los países desarrollados, como también para los países en desarrollo.

Debido a la amplitud y complejidad que reviste el abordaje de la temática del cambio climático, la primera parte de la presente investigación se centrará en el desarrollo de una revisión del panorama internacional que ha caracterizado en los últimos años las negociaciones de cambio climático, destacando los hechos históricos más significativos que explican la dinámica actual de las negociaciones diplomáticas –especialmente desde el ámbito multilateral-, lo que permitirá elaborar un marco teórico-conceptual básico.

Asimismo, como parte del alcance de la presente investigación, durante la segunda parte de este estudio, se presentarán de manera general los distintos esfuerzos desarrollados en el ámbito nacional en la priorización del cambio climático en la agenda de desarrollo nacional, teniendo en consideración los impactos derivados del cambio climático en distintos sectores. Así como, se considera relevante analizar las principales acciones desarrolladas por el país, para el abordaje de la temática del cambio climático.

De igual forma, para lograr los objetivos que pretende la presente investigación, se considera oportuno destacar en una tercera sección, las acciones más importantes desarrolladas desde diversas direcciones de la Sede de la Cancillería. En este sentido, se prestará especial atención al trabajo desarrollado por su Servicio Exterior, en relación al abordaje del tema de cambio climático, tratando de analizar el rol ostentado por éste durante los últimos años.

Para tal fin, resultó esencial llevar a cabo una serie de entrevistas con funcionarios de la Cancillería. Así como, diseñar una metodología de trabajo basada en la encuesta, destinada a distintas representaciones diplomáticas acreditadas en el exterior y ante Organizaciones Internacionales de importancia estratégica, con la finalidad de identificar las principales líneas de actuación llevadas a cabo en los últimos años por esta Secretaría de Estado.

Es importante precisar, que para la presente investigación por Servicio Exterior se entiende una red de distintas Embajadas y Misiones Permanentes, como representaciones diplomáticas de El Salvador destacadas ante diversos países y Organizaciones Internacionales, las cuales representan los intereses de país y cumplen con funciones particulares dictadas por la Cancillería.

Este diagnóstico a su vez permite en términos generales, identificar las fortalezas y debilidades de la Cancillería para el cumplimiento de su rol en el abordaje del cambio climático y particularmente su participación en las negociaciones en la temática. Por lo cual, una cuarta sección capitular del trabajo de investigación presentará el perfil diplomático que se requiere actualmente para mejorar el nivel de participación en las discusiones y negociaciones de cambio climático, destacando los desafíos que de ello puedan emanar. Asimismo, se destaca la oportunidad de aprovechar el potencial rol del Servicio Exterior a partir de una mejora en la coordinación interna de la Cancillería en relación a la temática.

Por el alcance y objetivos que persigue la investigación, no se presentarán en la misma un vasto detalle sobre el abordaje que se está brindando a la temática de cambio climático desde las distintas plataformas de integración regional. Así como, se prescindirá de información detallada sobre el trabajo desarrollado por diferentes ministerios a nivel

nacional en la temática de cambio climático –aunque no se descartan estos sujetos de estudio de cara al desarrollo de futuras investigaciones-.

Finalmente, es importante destacar que el diagnóstico sobre capacidades y fortalezas del Servicio Exterior, se desarrollará tomando como muestra un total de once representaciones diplomáticas de El Salvador acreditadas ante otros países, cuya selección responde a distintos criterios, tales como: su localización geográfica; antecedentes de relaciones en materia política y de cooperación de estos países con El Salvador; o el interés político propio del país sobre el trabajo desarrollado por estas representaciones diplomáticas.

De esta forma, se pretende que de las conclusiones extraídas a lo largo de esta investigación se pueda diseñar una estrategia de trabajo u hoja de ruta para futuras actuaciones de El Salvador en materia de negociaciones de cambio climático y su financiamiento.

Planteamiento del problema

Antecedentes

En términos generales, el cambio climático es un fenómeno mundial de impacto en los últimos años tanto en países en desarrollo, como en los denominados países desarrollados. El cambio climático ha ocasionado graves pérdidas económicas, sociales y humanas, que han supuesto un retraso significativo en los niveles de desarrollo, especialmente en la mayor parte de los denominados países en desarrollo. Este nivel de vulnerabilidad ante el cambio climático ha sido mostrado en los informes del *Germanwatch Climate Risk Index* para el período entre 1993 a 2013, en los que se presenta a la región de América Latina como una de las más afectadas (Kreft, Junghans, Kerestan y Hagen, 2015).

Tras el reconocimiento del cambio climático como un fenómeno antropogénico, es decir, como producto de la acción del hombre, los esfuerzos mundiales para llegar a acuerdos vinculantes de alcance global ha supuesto el principal desafío para la Comunidad Internacional.

En este contexto, se debe destacar la adopción de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en 1992, que ha representado uno de los logros más significativos de los últimos 20 años. Se trata de un instrumento que ha hecho posible la definición de líneas de trabajo en materia de cambio climático y su financiamiento, asignando responsabilidades a los países -principalmente desarrollados-. Dicho instrumento ha marcado además, el inicio oficial de los encuentros permanentes de negociación de carácter global, con la finalidad de generar el monitoreo del avance en el cumplimiento de los compromisos mundiales adoptados frente al cambio climático.

Por otra parte, el proceso de construcción de la Agenda de Desarrollo Post-2015, constituyó otro hito importante, puesto que desde el ámbito multilateral ha sido posible situar progresivamente desde entonces el cambio climático como una prioridad en la agenda de desarrollo mundial. Ello ha favorecido la participación e implicación de los distintos actores, entre los que se destacan: gobiernos, sociedad civil, comunidades indígenas, academia y sector empresarial -tanto de los países desarrollados como en desarrollo-.

Pese a estos esfuerzos, la aparición de fenómenos climáticos cada vez más frecuentes e intensos y los impactos de éstos en diversos países del mundo, ha ocasionado que las negociaciones en materia de cambio climático hayan tomado progresivamente un mayor protagonismo. Especialmente, en la última década, siendo éstas cada vez más complejas, lo que se traduce en el siguiente escenario:

- Luchas entre los países desarrollados y en desarrollo por el cumplimiento del principio de responsabilidades derivadas de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Especialmente, en cuanto a la obligación moral de este primer grupo de países para resarcir los daños ocasionados por sus actividades industriales.
- La complejidad de las posiciones unilaterales en un contexto de multiplicidad de bloques de negociación.

- La existencia de una variedad de necesidades y una escasez de recursos de financiamiento para afrontar el cambio climático.

En cuanto a este último punto, es importante precisar que la disposición de financiamiento climático a escala global es cada vez más limitado y el acceso a los recursos cada vez más complejo. Como consecuencia, este fenómeno ha supuesto que disminuyan las posibilidades de los países en desarrollo para acceder a los mismos, generando un clima de tensión.

El Salvador por su parte, sigue situándose entre los países más vulnerables frente al cambio climático. Así como, en la actualidad tiene dificultades para acceder a recursos de financiamiento climático. Esta situación desfavorable ha generado que el país deba aumentar sus esfuerzos para abordar de manera más efectiva los impactos adversos del cambio climático a escala nacional.

Ante este escenario, el ejercicio de la Diplomacia Climática se vuelve un elemento imprescindible en la agenda de trabajo en los distintos ámbitos -espacios bilaterales, regionales y multilaterales-. Esta necesidad de desarrollo de nuevas técnicas y estrategias de negociación diplomática supone un ejercicio de especialización por parte de los funcionarios salvadoreños en la materia.

A pesar que a nivel nacional se cuenta con una arquitectura institucional compuesta por diferentes ministerios y entidades autónomas que está apoyando el trabajo en materia de cambio climático, es innegable el relevante papel que corresponde a la triada: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (1), Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (2) y la Cancillería (3), en tanto que estas instituciones son las encargadas de definir las líneas de articulación a nivel nacional en la materia.

En este contexto, la Cancillería desarrolla una labor importante, al incluir el tema del cambio climático dentro de las líneas de actuación de la política exterior del país, además de apoyar en las discusiones y negociaciones en materia de financiamiento climático. Así mismo, facilita la gestión de recursos para financiar actividades importantes y urgentes de cambio climático a nivel nacional, sobre la base de las prioridades nacionales determinadas por la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia y el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

En los últimos años, la Cancillería ha considerado importante situar la temática en las líneas de trabajo propias de la institución, participando en diversas negociaciones relacionadas con la temática, como es el caso de las Conferencias de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, la definición de la Agenda Post-2015, así como también en otros espacios regionales. De esta forma, las distintas direcciones de la Cancillería y el Servicio Exterior han activado protocolos de trabajo en torno a la temática, lo cual ha permitido fijar una posición de país.

Problema

En este orden de ideas, es importante destacar que para muchos países en desarrollo, - entre ellos El Salvador- resulta importante garantizar una efectiva participación en diferentes espacios. Por este motivo, la preparación de los equipos negociadores del país adquiere cada vez mayor importancia. En este contexto, la Cancillería está llamada a ejercer la labor diplomática, por lo que la preparación y fortalecimiento de los recursos humanos para el cumplimiento de esta tarea, se sitúa como un elemento crucial para la misma.

Durante las dos últimas gestiones gubernamentales (2009-2015), la Cancillería ha desarrollado esfuerzos importantes para lograr posicionar progresivamente la temática de cambio climático como tema prioritario en la política exterior salvadoreña. Sin embargo, el trabajo en la temática aún no ha logrado el nivel de madurez necesario, a pesar de los esfuerzos. Por este motivo, esta Secretaría de Estado intenta actualmente desarrollar una agenda de trabajo en los ámbitos bilateral, regional y multilateral.

En esta línea de actuación, la Cancillería precisa realizar un reconocimiento de las fortalezas y debilidades con las que cuenta actualmente su Servicio Exterior y el nivel de articulación de éste con las distintas Direcciones Generales de la Sede de la Cancillería. Este ejercicio de análisis permitiría identificar estrategias de apoyo activo y cooperación en diversos espacios de negociación diplomática de gran trascendencia para el país.

En este sentido, mejorar las capacidades institucionales de la Cancillería y potenciar las mismas para enfrentar los desafíos que supone la agenda global del cambio climático, representa un paso necesario –que incluso podría calificarse como urgente-. Este proceso tiene como finalidad, mejorar el nivel de coordinación interinstitucional de esta Secretaría de Estado con las distintas instituciones gubernamentales, diseñando una arquitectura institucional ordenada -en el ámbito nacional- en materia de cambio climático.

A través de un abordaje de temáticas relevantes en el marco de la presente investigación, se pretende responder a cuestiones tan importantes como: ¿Cuáles son los factores que están provocando que El Salvador no consiga incidir en mayor medida en las negociaciones de cambio climático?, ¿cuáles son las capacidades institucionales con las que cuenta el Servicio Exterior Salvadoreño en el abordaje del cambio climático?; o ¿qué retos y desafíos presentan las negociaciones diplomáticas en materia de cambio climático al Ministerio de Relaciones Exteriores?.

Asimismo, la investigación permitirá comprender ¿Cuál podría ser el perfil ideal que deberían poseer las delegaciones diplomáticas para participar en las negociaciones de cambio climático? y ¿Cómo fortalecer estos equipos institucionales nacionales?. Así como, permitirá determinar ¿Cómo podría el Ministerio de Relaciones Exteriores fortalecer su Servicio Exterior para potenciar su rol y aprovechar oportunidades que incluyen su participación en las negociaciones diplomáticas de manera permanente y sistemática?.

Justificación

Teniendo en consideración los aspectos anteriormente mencionados, la presente investigación considera relevante, en primer lugar, esbozar de manera general cómo el cambio climático se sitúa en la agenda nacional e internacional. Este escenario se presenta, teniendo en cuenta el alto nivel de vulnerabilidad del país y la debilidad en las capacidades nacionales para el posicionamiento de la temática desde diversos espacios bajo contextos cada vez más complejos y la dificultad para acceder al menos a un nivel mínimo de recursos por parte del país.

En segundo lugar, el trabajo de investigación permitirá mostrar los diversos esfuerzos realizados desde la Cancillería y particularmente el papel desempeñado por su Servicio Exterior para posicionar la temática en la agenda de política exterior salvadoreña. Además, de estar habilitada para conducir negociaciones diplomáticas que permitan posicionar la temática a diversos niveles y promover el acceso a recursos, entre ellos, de financiamiento climático.

Por tanto, el presente trabajo de investigación se diseña como un aporte desde la Academia, que pretende destacar cuáles son los elementos imprescindibles para que El Salvador pueda implementar una estrategia de actuación política efectiva en materia de negociación climática. En definitiva, una guía de apoyo a la práctica diplomática salvadoreña en los distintos ámbitos o espacios de negociación.

En este proceso de investigación, la identificación de la problemática en torno al cambio climático a nivel nacional, así como el conocimiento del panorama actual de las negociaciones en cambio climático, permitirán identificar insumos esenciales para determinar *key-elements* a potenciar en las exigencias de la carrera diplomática en las negociaciones de cambio climático. En este sentido, identificar en el trabajo *ad intra* de la Cancillería sus puntos fuertes y debilidades permitirá diseñar propuestas concretas y útiles para potenciar el Servicio Exterior Salvadoreño a corto/medio y largo plazo.

Objetivos

General

El objetivo primario que persigue la presente investigación se orienta a identificar los factores que permitan potenciar la gestión diplomática desempeñada por la Cancillería en materia de cambio climático. Principalmente, en el desarrollo de técnicas y líneas de negociación, con el fin de lograr identificar un marco de actuación coherente, útil y viable que permita mejorar el papel y los aportes de la Cancillería en la temática desarrollados a partir del periodo 2009-2015.

Específicos

El presente trabajo de investigación tiene como principales objetivos específicos:

- Conocer el escenario actual de las negociaciones de cambio climático desde el área bilateral, regional y multilateral, así como temáticas prioritarias de negociación.
- Identificar el nivel de posicionamiento actual del cambio climático en la agenda de desarrollo nacional y la arquitectura institucional de país construída en torno al tema de cambio climático.
- Examinar las capacidades institucionales del Servicio Exterior salvadoreño en el abordaje estratégico del cambio climático.
- Formular propuestas para el fortalecimiento de las capacidades institucionales del Servicio Exterior salvadoreño, a fin de aprovechar oportunidades en el marco de las discusiones, negociaciones y gestiones en materia de cambio climático.

Marco teórico

El cambio climático es un fenómeno ampliamente estudiado, tanto por la comunidad científica, como por los Gobiernos de los distintos países del mundo y las organizaciones de la Sociedad Civil. Esta preocupación por parte de los distintos sujetos y actores por investigar el fenómeno del cambio climático es el resultado de una inquietud global en torno a una temática que requiere un tratamiento a corto/medio plazo, con el fin de enfrentar los impactos irreversibles que el mismo podría ocasionar en el planeta entero.

A pesar de la resistencia inicial de los distintos sujetos y actores de la Sociedad Internacional a la hora de reconocer el cambio climático como una amenaza real para el planeta, este fenómeno tomó finalmente gran relevancia en la agenda mundial. Este cambio de rumbo ha supuesto una inversión de recursos y esfuerzos cada vez más amplios por la Comunidad Internacional para el tratamiento de esta problemática.

La temática del cambio climático puede estudiarse y analizarse desde diversos enfoques, debido al amplio y profundo impacto de éste como amenaza, que ha supuesto en los últimos años un gran volúmen de pérdidas –tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo-.

No obstante, el presente trabajo de investigación, se centrará en un análisis desde un enfoque político-diplomático, especialmente en la gestión pública desarrollada a través de la Cancillería. Particularmente a partir del posicionamiento del tema como elemento prioritario de la política exterior salvadoreña en la agenda bilateral, regional y multilateral, que ha conllevado a un trabajo amplio desde la Sede de esta Secretaría de Estado con apoyo de su Servicio Exterior.

Bajo este enfoque, la investigación está orientada a resaltar el papel que corresponde a la Cancillería salvadoreña, como un apoyo imprescindible para el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Al ser ésta primera, la entidad delegada para la gestión político-diplomática y en particular, para conducir la diplomacia climática en un contexto global cada vez más complejo.

En este contexto reluce, la importancia que reviste la Diplomacia Moderna a través de sus distintas ramas como la Diplomacia Climática¹, y los retos que supone para los Estados del mundo.

Por tanto, es preciso hacer notar en primer lugar que la Diplomacia Moderna refiere a la nueva práctica diplomática capaz de enfrentar el escenario que caracteriza particularmente a la Sociedad Internacional actual:

- a. Expansión rápida del tipo y número de actores, desde gobiernos hasta firmas privadas nacionales, corporaciones multinacionales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones regionales e intergubernamentales.
- b. Ámbito y alcance de las temáticas, las cuales han venido extendiéndose a una amplia variedad de sectores de la política pública y de la actividad gubernamental, más allá de la tradicional política exterior.
- c. Niveles en los cuales se desarrolla el compromiso y la actividad diplomática, desde el local a través del nivel interno-nacional, hasta lo bilateral, regional y global, con la globalización reduciendo la separación entre estos distintos niveles.
- d. Aparato y maquinaria de las relaciones exteriores y la diplomacia.
- e. Modos, tipos y técnicas de la diplomacia (Cooper, Heine y Thakur, 2013).

De esta forma, la diplomacia ha presentado una progresiva e incesante transformación en el tiempo, pasando de una diplomacia tradicional a una *networked diplomacy*, en tanto que el tratamiento a las crisis internacionales actualmente, requiere una movilización de actores en red, tanto públicos como privados, incluyendo actores que tradicionalmente se mantenían fuera de los círculos internos de la diplomacia y la política de negociación (Cooper, Heine y Thakur, 2013).

Esto es especialmente importante puesto que esta nueva dinámica ha implicado que la práctica diplomática se acentúe en torno a una cada vez más marcada composición de una diversidad de bloques de actores, los cuales luchan constantemente por alcanzar acuerdos en torno a temáticas específicas y de interés global, entre ellos el cambio climático, y que por tanto les permite, definir progresivamente sus propias reglas, pautas de actuación, compromisos y mecanismos de interacción y negociación con otros actores.

¹ Entendida la Diplomacia Climática como la interfaz entre los intereses nacionales y la cooperación internacional en materia de cambio climático, que tiene como uno de sus objetivos básicos facilitar el establecimiento de un régimen climático internacional que ponga al mundo en la senda de no superar un aumento medio global de la temperatura (Foro, Energía y Cambio Climático, 2015).

Por tanto frente a este escenario, desde el ámbito gubernamental, los Estados tienen importantes responsabilidades, puesto que éstos son por excelencia, los principales sujetos de Derecho Internacional, los cuales representan sus propios intereses desde el plano internacional y son capaces de contraer todo tipo de derechos y obligaciones a ser cumplidas vinculadamente en cierto periodo de tiempo, y bajo las dinámicas que sean establecidas y acordadas internacionalmente.

Dicho esto, mientras la formulación y la adopción de la política pública es responsabilidad de los líderes y ministros de Estado; su implementación o ejecución evidentemente es un trabajo reservado para los servidores públicos, y en el caso de la política exterior, es competencia en gran medida de diplomáticos (Cooper, Heine y Thakur, 2013).

En este sentido, el rol de los cuadros diplomáticos es indudablemente relevante en contextos cada vez más diversos y complejos. Por tanto, uno de los principales desafíos para los Estados está orientado a preparar con mayor ahínco su servicio exterior, revistiendo en éste de capacidad para representar los intereses del Estado a fin de resolver temas de crucial importancia.

Inevitablemente, el diplomático del siglo XXI tiene muchas retos por delante, desde mejorar su capacidad para insertarse en la nueva dinámica internacional marcada profundamente por la recién definida *Networked Diplomacy*, hasta un aprendizaje integral y efectivo del ejercicio de la Diplomacia Moderna, valiéndose de las herramientas provistas por la diplomacia tradicional e implementando nuevas técnicas y herramientas, mucho más apropiadas frente a nuevas realidades.

El real compromiso del Servicio Exterior con la defensa de los intereses del Estado al que representan y la implementación de su política exterior, es esencial. Al respecto, no puede relegarse de ninguna manera el rol del Servicio Exterior, como representantes fieles de sus Estados, que se convierten finalmente en su propia voz en un espacio fóranico de interacción.

En términos generales, las misiones diplomáticas de los Estados tienen como funciones principales:

- a. Representar al Estado acreditante ante el Estado receptor;
- b. Proteger en el Estado receptor los intereses del Estado acreditante y los de sus nacionales, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional;
- c. Negociar con el gobierno del Estado receptor;
- d. Enterarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de los acontecimientos en el Estado receptor e informar sobre ello al gobierno del Estado acreditante;

e. Fomentar las relaciones amistosas y desarrollar las relaciones económicas, culturales y científicas entre el Estado acreditante y el Estado receptor (Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, 1961).

Por tanto, los Estados no pueden prescindir de este recurso humano, capaz de apoyarle en funciones relevantes que desde el plano doméstico, serían difícil conducir y ejecutar. De esta forma, el nivel de preparación de este actor define un aporte acertivo o por el contrario contraproducente que los mismos puedan brindar, escenario ante el cual los Estados necesitan prestar una real atención.

El desempeño de las Cancillerías de los diferentes Estados en toda esta nueva dinámica propia de la Diplomacia Moderna, ha sido indudablemente muy diversa. Algunas Cancillerías han realizado esfuerzos muy importantes tanto en términos financieros, como en recursos humanos, a fin de fortalecer su rol y el de su Servicio Exterior en esta ardua tarea.

Resultado de ello, la participación de algunos Estados en el marco de diversos espacios tanto bilaterales, regionales como multilaterales, ha sido más dinámico. Como consecuencia, algunos Estados se favorecen en mayor medida que otros en ciertos acuerdos de interés nacional.

En el ámbito multilateral desde luego, los esfuerzos de preparación desarrollados por los Estados se vuelven mucho más perceptibles. Ello responde principalmente a la alta complejidad que revisten las negociaciones multilaterales, las cuales se caracterizan por una participación amplia de Estados, pero que actúan no precisamente de manera conjunta, sino por el contrario a través de pequeños grupos de negociación, que tienen como objetivo presentar sus propios intereses y propuestas para la toma de decisiones. Bajo esta línea de actuación incluso, algunos Estados se ven mayormente beneficiados respecto de otros.

De esta forma, bajo auspicio principalmente de Naciones Unidas y principalmente a través de Conferencias, una diversidad de temas están siendo fuertemente discutidos. El desarrollo de la Diplomacia Moderna y para el caso de estudio, la Diplomacia Climática, ha tomado una importancia cada vez más relevante por su novedad pero además por sus implicaciones para lograr acuerdos globales que permitan garantizar la supervivencia del planeta.

Las Conferencias y otros espacios de alcance multilateral, han traído consigo la codificación de un amplia variedad de instrumentos jurídicos internacionales en diversas ramas (Enciclopedia Británica, 2016). En materia de Medio Ambiente y Cambio Climático, se han adoptado progresivamente una diversidad de instrumentos que han generado una regulación desde diversas áreas temáticas.

Esto ha sido posible, a pesar del desafío que ello ha representado, dado que el mismo ha conllevado intensos espacios de negociación, que no solo se han limitado a la figura de los Estados como sujetos de Derecho Internacional, sino también se ha evidenciado la influencia cada vez más significativa de otros actores sobre las decisiones estatales.

Es relevante destacar, que si bien en las conferencias internacionales, participan de manera importante, expertos de acuerdo a la temática ventilada; las aportaciones de los diplomáticos se convierte en un tema esencial, en virtud de su capacidad para representar al Estado ejecutando la política exterior delineada por él mismo y haciendo posible la práctica diplomática.

Es importante además hacer notar, que los Ministerios de Relaciones Exteriores precisan las líneas de actuación del Estado en el plano internacional, definiendo además todas las herramientas y tácticas que podrán ser empleadas para lograr acuerdos favorables para éste, teniendo en consideración los múltiples escenarios que en la marcha puedan presentarse. El servicio exterior de los Estados deben acatar indudablemente, las directrices sobre la negociación que puedan ser definidas y autorizadas desde las sedes de las Cancillerías.

Ante este escenario por tanto queda claro que, una permanente adaptación a la dinámica propia que está tomando la diplomacia moderna y propiamente la diplomacia climática, es un tema relevante hacia el cual deben ubicar su foco de atención los diferentes Estados, aún cuando ello traiga un nivel alto de implicación.

Por tanto, la comprensión sobre el rol y los aportes de la Cancillería salvadoreña es valorada en la presente investigación, a través del análisis de las diferentes acciones desarrolladas por la misma para impulsar la temática de cambio climático.

El cambio climático es un tema de vital importancia para el futuro, de tal forma que aquellos países que estén más altamente capacitados y dispongan de mayores recursos destinados a la búsqueda de soluciones viables, contarán con una mayor capacidad para responder al desafío que impone este fenómeno. En este sentido, la contribución de la Cancillería salvadoreña resulta vital –tanto en el ámbito internacional como en el nacional-.

En definitiva, es importante destacar la contribución valiosa que la Cancillería salvadoreña podría brindar en la preparación de recursos humanos con un perfil diplomático altamente cualificado para participar en las discusiones y negociaciones de cambio climático, sensibilizados para comprender que de su labor no sólo dependen las buenas relaciones y el posicionamiento de su Estado en la Sociedad Internacional, sino que está en juego la existencia misma del planeta.

Metodología de la investigación

En términos generales, para el logro de los objetivos diseñados inicialmente para esta investigación, se han empleado fuentes primarias y secundarias para la búsqueda y recolección de información relevante, así como para la construcción del desarrollo capítular del tema de investigación. De esta forma, el uso de manuales especializados, artículos indexados en revistas de impacto, legislación nacional e internacional, uso de notas periodísticas (debido a la actualidad de la temática), así como libros preparados por expertos en la temática, han sido una base esencial para la identificación de información relevante.

Debido a los alcances que la investigación pretende alcanzar, se consideró importante emplear la técnica de la entrevista, con la finalidad de explorar y analizar con más profundidad algunos temas relevantes desde la perspectiva de la práctica.

De modo que, las entrevistas se realizaron a expertos nacionales e internacionales con trayectoria en el seguimiento a temas de cambio climático y su financiamiento, de modo que éstas permitieran conocer aspectos tan importantes como los desafíos para el país o las posibles líneas de actuación con las que cuenta El Salvador. Para el desarrollo de las entrevistas se concertaron previamente guías de preguntas cerradas, teniendo en consideración las áreas de experiencia de los entrevistados, bajo criterios como su participación activa en discusiones y negociaciones de cambio climático y su financiamiento a diversos niveles, y/o su labor como funcionarios en instituciones claves ya sea en el país dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores, como también del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales; o a nivel internacional (*Vid Anexo I. Listado de expertos entrevistados*).

Estos acercamientos permitieron realizar primeras identificaciones sobre el valioso trabajo desarrollado por la Cancillería durante el periodo sujeto a estudio en el presente trabajo de investigación, determinar los principales aportes de esta Secretaría de Estado, identificar los desafíos apremiantes que afronta el país para insertarse de manera más activa en la dinámica que suponen las discusiones y negociaciones de cambio climático, valorar el rol que debería ostentar el Servicio Exterior salvadoreño y el impacto real de los aportes que podría brindar éste, al asumir con firmeza un papel más activo en el marco de la diplomacia climática. Asimismo, estas entrevistas permitieron explorar y determinar las necesidades de esta Secretaría de Estado en la gestión estratégica del cambio climático y su financiamiento, las cuales requieren ser atendidas (*Vid Anexo II. Guías de entrevistas*).

Por otra parte, en el proceso de investigación se empleó la técnica de la encuesta, dirigida al Servicio Exterior salvadoreño, particularmente hacia una muestra total de 12 representaciones diplomáticas seleccionadas (equivalente al 28%) dentro de un total de 43 representaciones con las que cuenta El Salvador al 2016, estando éstas acreditadas ante diferentes países del mundo y organismos internacionales. La selección de esta muestra respondió a criterios importantes tales como: la ubicación geográfica de las representaciones, papel político-estratégico de las mismas, nivel de relaciones políticas entre El Salvador y el país acreditante donde están instaladas dichas representaciones diplomáticas, alto potencial de generar acercamientos estratégicos.

De la muestra seleccionada, se recibió respuesta afirmativa de un total de 11 representaciones diplomáticas, lo cual indica un nivel de logro de un 92% (*Vid III. Listado de representaciones encuestadas*).

Los resultados obtenidos a través de la encuesta brindaron información cuantitativa y cualitativa relevante para conocer las capacidades, experiencias, fortalezas y debilidades del Servicio Exterior en cinco áreas claves consultadas a las representaciones: estado del seguimiento a temas de cambio climático (1), participación en espacios de negociación y/o discusión en la temática (2), gestión de recursos para cambio climático (3), construcción de capacidades (4), debilidades y fortalezas (5) (*Vid Anexo IV. Guía de encuesta*).

Por tanto, los resultados alcanzados por medio de esta técnica de investigación trajeron consigo insumos indiscutiblemente valiosos que permitieron enriquecer el análisis sobre la situación real del papel de la Cancillería, sus aportes, necesidades, y potenciales oportunidades que requieren ser aprovechadas.

La realización de la encuesta y el contenido de la misma fue validado previamente por el Despacho Ministerial de la Cancillería, con la finalidad de asegurar una respuesta eficaz por parte del Servicio Exterior salvadoreño participante en este proceso. Las encuestas fueron debidamente cumplimentadas con apoyo del personal diplomático y Jefe de Misión de cada representación diplomática.

De modo que, los resultados de las encuestas y entrevistas se planificaron con antelación desde el inicio de la investigación, contemplando un calendario de trabajo.

PARTE II

Capítulo 1.- Panorama de las negociaciones internacionales sobre cambio climático: escenarios actuales

Capítulo 1.- Panorama de las negociaciones internacionales sobre cambio climático: escenarios actuales

En los últimos años, el desarrollo de políticas de protección medioambiental y lucha contra el cambio climático se ha posicionado como una prioridad, tanto en la agenda nacional salvadoreña, como en los diversos Estados que conforman la Sociedad Internacional. Este fenómeno ha ocasionado que los Estados y los diversos actores no estatales aúnen esfuerzos con el fin de llegar a acuerdos que desarrollen marcos estratégicos de acción en la materia.

El cambio climático ha llevado consigo repercusiones extensivas para todos los países del mundo, independientemente de sus niveles de desarrollo económico. Lo cual explica la relevancia cada vez más perceptible que ha sido atribuida a la temática por los diversos sujetos y actores: tanto los Estados, como la comunidad científica, organizaciones de la sociedad civil, comunidades indígenas, empresa privada, entre otros.

En este contexto, el presente capítulo pretende esbozar un marco teórico-conceptual y analítico sobre los aspectos fundamentales que han servido para diseñar las estrategias de trabajo de los Estados, las Organizaciones Internacionales y el resto de actores, en torno al cambio climático y al impacto producido por el mismo.

En este orden de ideas, la aproximación conceptual a la temática de cambio climático, así como un breve análisis de los principales hitos históricos que han servido para despertar la conciencia de los distintos actores, resultan vitales para alcanzar una comprensión holística de la temática, e interpretar los diferentes posicionamientos políticos en torno a la sensibilización y concienciación ambiental.

Este marco introductorio permitirá realizar un abordaje más amplio respecto a la diversidad de espacios desde los cuales se desarrolla la diplomacia climática. Así como permitirá plantear aquellos temas de negociación que en la actualidad son objeto de debate y representan cuestiones de impacto en la práctica diplomática en materia climática.

Finalmente, el presente capítulo permitirá realizar una identificación sobre la diversidad de grupos de negociación que en la actualidad se han configurado, los cuales presentan intereses bien definidos que marcan una pauta importante en los procesos negociadores, especialmente por el nivel de influencia que algunos de éstos pretenden ejercer sobre el resto.

1.1 Cambio climático en la agenda internacional

El cambio climático como una amenaza global inminente ha conllevado a una negociación permanente por parte de los Estados, con la finalidad de establecer objetivos comunes que permitan combatir conjuntamente los desafíos que impone este fenómeno.

Para la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)², el cambio climático se define como “un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana, que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables”³.

Esta definición internacionalmente aceptada destaca algunos elementos importantes. En primer lugar, resulta evidente el reconocimiento existente desde el seno de Naciones Unidas como Organización Internacional de carácter universal, del cambio climático como un fenómeno real cuyo origen deriva de las actividades antropogénicas. Es decir, es el resultado de la actividad humana como producto de una alta emisión de Gases de Efecto Invernadero (GEI). Esta situación deduce responsabilidad para todos los Estados de incluir el tema en las agendas nacionales y elevarlo al más alto nivel en los diversos espacios internacionales donde confluye la Comunidad Internacional, a fin de encontrar soluciones conjuntas a la problemática a través de la unificación de esfuerzos.

En segundo lugar, al precisar lo relativo a la medición de la variabilidad climática en tiempos comparables, en términos prácticos se traduce en el esfuerzo realizado desde Naciones Unidas por fijar indicadores que determinen un punto de partida histórico de la problemática global: la era preindustrial. Esto ha permitido deducir responsabilidades diferenciadas entre los países desarrollados y en desarrollo, principalmente bajo el principio de las *responsabilidades comunes pero diferenciadas*⁴. Este punto resulta especialmente relevante, debido a que ha marcado los diferentes posicionamientos políticos y las actuaciones de los Estados en relación a la temática de cambio climático.

En términos generales, el aumento de eventos climáticos extremos, tales como: precipitaciones extremas, inundaciones costeras, sequía producto de las altas y persistentes

²La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC o UNFCCC por sus siglas en inglés), es el instrumento jurídico multilateral más importante y más ampliamente reconocido por los Estados de la Comunidad internacional, el cual ha sido firmado por 195 Estados.

³ La definición oficial de cambio climático, quedó establecida en la CMNUCC en su artículo 2 sobre Definiciones, numeral 2. Esta definición es reconocida y aceptada por los distintos actores de la Comunidad Internacional.

⁴*Las responsabilidades comunes pero diferenciadas* es uno de los principios reconocidos por la CMNUCC, a través del cual se hace un llamamiento a los Estados a ser conscientes de su compromiso firme para atender la problemática que impone el cambio climático. A la vez, hace un reconocimiento que las acciones de algunos Estados (países desarrollados) han sido la causa principal de la problemática. De tal forma, las obligaciones de estos países serán diferenciadas en relación a las que les correspondería a los países en desarrollo. Esta mayor responsabilidad atribuida a los países desarrollados se traduce en la obligación tanto en términos de reducción de GEI, pero además en su responsabilidad de proveer recursos financieros necesarios para contrarrestar los impactos del cambio climático, de promover el desarrollo de capacidades, y proveer la transferencia de tecnología.

olas de calor o la pérdida de la cobertura de hielos marinos árticos, se asocia de forma directa al cambio climático.

Datos estadísticos reflejan que las pérdidas en “vidas humanas suman 530,000 como resultado de 15,000 fenómenos y eventos extremos, mientras que las pérdidas entre 1994 y 2013 ascendieron a casi 2,2 mil millones de dólares” (Kreft, Eckstein, Junghans, Kerestan y Hagen, 2015).

Fenómenos extremos producto del cambio climático ocurridos en diversas partes del mundo, entre ellos, la ola de calor en Europa en 2003, el huracán Katrina en 2005, el ciclón Nargis en 2008, la ola de calor en Rusia en 2010, la sequía en el Sahel del 2011, el aumento del nivel del mar en Singapur, Tuvalu, Kirivati, revelaron las devastadoras consecuencias del cambio climático en todas sus dimensiones, demostrando que este fenómeno no conoce de fronteras, así como tampoco hace distinción entre países con mayor o menor nivel de desarrollo. Aunque sí evidenció la fragilidad inminente de determinados Estados en comparación con otros, en cuanto a la capacidad real para enfrentar estas situaciones extremas.

El impacto del cambio climático ha sido multisectorial, afectando a ecosistemas y medios naturales (sector agrícola, recursos hídricos y energía), así como a infraestructuras y desarrollo urbano (asentamientos humanos) u otros áreas como la salud de la población. Este fenómeno explica por qué la agenda del cambio climático puede leerse desde diversos enfoques, y cómo el posicionamiento del tema en la agenda internacional ha adquirido una especial relevancia.

La importancia de la sensibilización y el abordaje del cambio climático como una problemática que atañe a todos y cada uno de los Estados puede colisionar con el afán de desarrollo de los mismos. Como consecuencia, la negociación entre Estados en la materia se encuentra sometida a una revisión continua.

Pese a la relevancia que se otorga actualmente al cambio climático en la agenda internacional, durante muchos años este fenómeno pasó desapercibido en la misma, así como en la política interna de los propios Estados. El desconocimiento del impacto de dicho fenómeno y su amenaza a la supervivencia del planeta explican en parte esta ausencia en la agenda. A ello se sumaron además algunos cuestionamientos de Estados sobre la veracidad de la existencia del cambio climático como consecuencia de la industrialización y como amenaza para el medioambiente. Aunque esta postura que fue superada gracias al trabajo desarrollado por la comunidad científica, aportó pruebas contundentes para demostrar la existencia real del fenómeno.

Asimismo, la creación del Panel Intergubernamental de Cambio Climático en 1988⁵, y el trabajo científico desarrollado por éste, ha facilitado a los Estados la provisión de

⁵El Panel Intergubernamental de Cambio Climático es un organismo creado en 1988 bajo los auspicios de la ONU. Su labor está orientada a la revisión y evaluación de la información relevante en materia científica, técnica y socioeconómica sobre los escenarios y el impacto del cambio climático. (Para más información, *Vid.* Panel Intergubernamental de Cambio Climático: <http://www.ipcc.ch/organization/organization.shtml> Última consulta realizada el 29 de enero de 2016).

información fehaciente y actualizada sobre la evolución del impacto del cambio climático sobre el medio ambiente, lo que ha permitido sustentar sus planteamientos y posicionamientos políticos a nivel internacional.

Durante las décadas de los 60's, 70's y parte de los 80's, un gran número de Estados con economías desarrolladas se mostraron reticentes a abordar y/o a comprometerse más de lo necesario en materia de cambio climático en espacios intergubernamentales, foros u Organismos Internacionales. Asimismo, se mostró un evidente rechazo por parte de diversos Estados -pese a que muchos de ellos han contribuido en mayor medida a la problemática-, a adoptar compromisos importantes en materia de cambio climático, los cuales han quedado plasmados en instrumentos jurídicos vinculantes en la materia. Claro ejemplo de ello ha sido el propio Protocolo de Kioto, adoptado en diciembre de 1997 pero que no entró en vigor hasta el año 2005.⁶

Durante este periodo, el cambio climático se consideraba como una cuestión de derecho interno, principalmente debido que no existía una conciencia de la clase política, así como de los diversos actores que influyen en la toma de decisiones frente a la amenaza real que representa el cambio climático, el cual no se limitaría a lo social, sino que se extendería a otras áreas, como la económica o al propio desarrollo del país.

Por otra parte, un gran número de sujetos y actores ejercieron presiones sobre todo de índole económica, con el fin de desplazar los asuntos relacionados con el medio ambiente y el cambio climático del listado de cuestiones prioritarias de la agenda nacional. Prueba de ello, es la posición adoptada por parte de diferentes empresas multinacionales, con el fin de dificultar o impedir la aprobación de políticas en materia de concienciación medioambiental y desarrollo sostenible.

Desde inicios de la década de los años 70's, se multiplicaron los esfuerzos por lograr un reconocimiento del cambio climático como un problema mundial, así como se trató de alertar a la sociedad internacional sobre la urgente necesidad de incorporarlo a la agenda global. Prueba de ello, fue la convocatoria de la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano en 1972, (también conocida como Conferencia de Estocolmo), en la que se discutió el estado del medio ambiente mundial. Esta conferencia marcó un punto de inflexión en el desarrollo de la política internacional del medio ambiente, debido a que durante la misma se acordó una declaración que contiene 26 principios sobre el medio ambiente y desarrollo sostenible, un plan de acción con 109 recomendaciones y una resolución.

⁶La CMNUCC establece que el Protocolo de Kioto compromete a los países industrializados a estabilizar las emisiones de GEI, siendo diseñado en función de los principios de la CMNUCC. Este instrumento establece compromisos vinculantes de reducción de las emisiones para 37 países industrializados y la Unión Europea, bajo un reconocimiento que este grupo de países es el principal responsable de los elevados niveles de emisiones de GEI que existen actualmente en la atmósfera, como resultado de la quema de combustibles fósiles durante más de 150 años. En este sentido el Protocolo tiene un principio central: el de las «responsabilidades comunes pero diferenciadas». El Protocolo ha movido a los gobiernos a establecer leyes y políticas para cumplir sus compromisos, a las empresas a tener el medio ambiente en cuenta a la hora de tomar decisiones sobre sus inversiones, y además ha propiciado la creación del mercado del carbono (Para mayor información *Vid* United Nation Framework Convention on Climate Change: <http://newsroom.unfccc.int/> Última consulta realizada el 1 de febrero 2016).

Así mismo, la negociación política intergubernamental en materia de cambio climático en sus inicios, también se manifestó en la convocatoria de otros encuentros, tales como: la Primera Conferencia Mundial sobre el Clima, desarrollada en Ginebra, Suiza en 1979, la Conferencia de Ottawa, desarrollada en Canadá en febrero de 1989, o la Conferencia de La Haya, que tuvo lugar en el año de 1989.

Sin embargo, estos primeros esfuerzos no tuvieron el éxito esperado. De modo que no fue hasta inicios de la década de los años 90's que se reconoció el cambio climático como un problema mundial, gracias a la convocatoria de la Cumbre de la Tierra (1992), a la adopción de la Agenda 21⁷, y al desarrollo de la CMNUCC.

La CMNUCC, ha sido el instrumento jurídico más importante para lograr consensos sobre la concepción homologada del fenómeno y su alcance. Así como también ha sido un instrumento que ha permitido comprometer a los Estados de la Comunidad Internacional de manera diferenciada según su contribución a la problemática. En este sentido, la Convención se ha convertido en un instrumento que ha facilitado la acción climática mundial y la movilización de recursos financieros, sobre la base de prioridades específicas definidas por los Estados.

Los compromisos adoptados por los Estados, gracias a la adopción y entrada en vigor de la CMNUCC, sumados a una mayor presencia de fenómenos meteorológicos y catástrofes naturales (cuantificadas por su alto costo en términos ambientales, económicos, sociales, y humanos) provocaron que el tema del cambio climático tomara una nueva dinámica, hasta tal punto que la mayoría de los países iniciaron su incorporación en los planes nacionales de desarrollo. Además, comenzó a considerarse la necesidad de identificar riesgos, escenarios futuros del clima y sus potenciales impactos, así como adoptar medidas destinadas a contrarrestar este fenómeno.

Sin lugar a dudas, en las últimas décadas el mundo ha estado sujeto a un escenario marcado por el apareamiento y agudización de una diversidad de problemas de alcance global, y que por ende, han venido ocupando un lugar importante en la agenda internacional. De esta forma, en la actualidad no se concibe más un mundo sujeto a una agenda internacional que responda exclusivamente a cuestiones de "alta política", es decir, cuestiones de seguridad internacional, o a temas exclusivamente de índole económico, tal como ocurría tiempo atrás. Por el contrario, debido a la emergencia de nuevas preocupaciones globales, entre las cuales se destacan los temas ambientales y en especial,

⁷La Agenda 21 es un acuerdo logrado para promover el desarrollo sostenible. El mismo representa un plan de acción exhaustivo con una dimensión económica, social y ambiental orientada a abordar los problemas y desafíos del Siglo XXI en torno al desarrollo. En el marco de la misma, la cooperación internacional deberá apoyar y complementar las medidas nacionales adoptadas por los Estados. La implementación de la Agenda está a cargo de los diferentes Estados, el Sistema de las Naciones Unidas, así como también están llamados a apoyar en este esfuerzo, los actores no gubernamentales, organizaciones regionales y subregionales.

(Para mayor información *Vid* Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas División de Desarrollo Sostenible (2015). *Agenda 21*. <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/> Última consulta realizada el 29 de enero 2016).

el cambio climático, han convertido cuestiones planteadas en el pasado como de “baja política”, en una cuestión fundamental para los gobiernos.

En este contexto, la evolución del análisis político sobre las implicaciones reales del cambio climático y la urgente necesidad de atender el tema desde la construcción de la política interna y más importante aún desde la política exterior, es hoy en día un tema crucial para los Estados. De esta forma, el hecho de concebir el cambio climático como una amenaza real, ha logrado hacer paulatinamente más estrecha o casi imperceptible la frontera entre las políticas internas y externas de los Estados, movilizándolo a una cantidad cada vez más importante de actores para abordar el tema. Entre éstos, destacan los representantes de gobiernos centrales, regionales y locales. Así como otros actores, tales como: empresas del sector privado, organizaciones de la sociedad civil, comunidades indígenas, la comunidad científica, y la Academia.

De este modo, la concepción del cambio climático como una amenaza real ha provocado un mayor compromiso por parte de los gobiernos de los distintos Estados, particularmente responsables de promover estrategias de desarrollo que contemplen políticas de actuación y medidas efectivas contra el problema que representa el cambio climático. Ello, basándose en la promoción de un desarrollo sostenible, en tanto que sea capaz de satisfacer las necesidades actuales sin comprometer los recursos y posibilidades de las futuras generaciones, estableciendo marcos regulatorios que permitan una acción gubernamental que garantice los medios de vida, la protección de los medios naturales y de los grupos más vulnerables que incluyen los grupos de jóvenes, mujeres, comunidades indígenas; frente a los impactos del cambio climático.

Las metas de reducción de GEI fijadas por los Estados de la Comunidad Internacional, han estado orientadas a mantener la temperatura media global por debajo de los 2°C con respecto a los niveles preindustriales, gracias al acuerdo adoptado durante la XV Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP15) que tuvo lugar en Copenhague en el año 2009⁸.

En este orden de ideas, cabe destacar el papel de los gobiernos locales, que han comprendido su rol orientado principalmente al desarrollo de acciones urgentes de combate del cambio climático desde la esfera local, centrándose en la creación de sus propias regulaciones y medidas paliativas, compatibles y complementarias a las directrices del gobierno central. Así como la sociedad civil, se ha alzado como protagonista ante el desafío que impone el cambio climático, debido a su cercanía a los grupos más vulnerables, como una especie de garantes, encargados de supervisar que las medidas estatales puedan cumplir con los compromisos asumidos. Por tanto, estos actores relevantes en el desarrollo, con su nivel de involucramiento, aportes y demandas generan repercusiones sustantivas que determinan la forma y mecanismos de actuación del Estado en el plano interno, pero más importante aún, en el plano internacional bajo el liderazgo del Gobierno.

⁸Durante la XXI Conferencia de las Partes de la CMNUCC en el año 2015, los Estados se comprometieron a mantener la temperatura media global por debajo de los 2°C con respecto a los niveles preindustriales, y de seguir esforzándose por limitar el aumento de la temperatura a 1.5°C (*Vid* Acuerdo de París: 2015).

Sin embargo, uno de los roles más cuestionados frente al cambio climático ha sido el del sector privado. Las empresas privadas tienen una responsabilidad además una obligación moral de tomar las medidas necesarias para impulsar procesos productivos verdes, bajo una lógica de nuevos modelos de producción que contribuyan a una potencial reducción de emisiones de GEI (OXFAM, 2009).

Este reconocimiento de la responsabilidad de las empresas privadas ha favorecido que algunas de las mismas hayan comenzado a concebir el cambio climático como una amenaza a su actividad económica-comercial, principalmente por el hecho de que ahora son conscientes de cómo los impactos del cambio climático en el medioambiente han generado pérdidas en sus cadenas de suministros y de producción. Esto explica por qué algunas empresas transnacionales han comenzado a ejercer paulatinamente presiones sobre los gobiernos de los diferentes Estados para la adopción de acciones y políticas que permitan combatir los efectos irreversibles del cambio climático.

Algunos rubros del sector privado por otro lado, han encontrado una oportunidad importante de apoyar a los gobiernos en la transición hacia una economía baja en carbono y una sociedad climáticamente resiliente, a través de presentación de planes de negocios rentables y atractivos en virtud de los altos flujos de financiamiento climático que están siendo orientados primordialmente en el área de mitigación al cambio climático.

En la actualidad, los Estados han logrado destacar la importancia de combatir de forma efectiva el avance del cambio climático, situándolo como una prioridad en sus agendas de trabajo, al ser éste un problema global que requiere de acciones y soluciones globales. Sin embargo, la intensificación de la problemática, unida a una cada vez más perceptible participación de un amplio abanico de actores, ha provocado el desarrollo de nuevos enfoques y perspectivas, orientadas a diseñar puntos estratégicos de negociación, que requieren de un diálogo constante entre las partes implicadas.

1.2 Espacios y temáticas prioritarias de negociación

La profundización de los impactos del cambio climático en el transcurso de los años, ha tenido repercusiones importantes en el abordaje actual de la temática. En este sentido, cabe destacar que, si bien los impactos irreversibles se han podido percibir tanto en países con mayores niveles de desarrollo, como en aquellos denominados en vías de desarrollo, las medidas adoptadas por éstos han sido notablemente diferenciadas debido a sus diferentes posicionamientos políticos. De modo que los Estados se han visto obligados a trazar puntos de encuentro, a pesar de sus diferencias marcadas por una multiplicidad de visiones, intereses y necesidades.

En este contexto se desarrolla la Diplomacia Climática, entendida como la “interfaz entre los intereses nacionales y la cooperación internacional en materia de cambio climático, que tiene como uno de sus objetivos básicos facilitar el establecimiento de un régimen climático internacional que ponga al mundo en la senda de no superar un aumento medio global de la temperatura.” Se trata de una materia de negociación de dimensión global, a la que algunos autores atribuyen un futuro desarrollo un tanto impredecible,

debido a que las variables que influyen en la labor diplomática son múltiples y variadas ” (Foro Transición, Energía y Cambio Climático, 2015).

En este sentido, se puede observar cómo gran parte de la Diplomacia Climática ha sido ejercida por los Estados desde diferentes espacios de negociación, diálogo y concertación, dando lugar a diversos compromisos en la materia. Se trata de una práctica que se ha desarrollado desde tres importantes ámbitos de actuación: el ámbito bilateral, el ámbito regional y el ámbito multilateral.

- **Ámbito bilateral**

Conscientes de la importancia de emprender medidas urgentes de cambio climático, mediante una unificación de esfuerzos, un gran número de países han optado por crear acciones conjuntas contra el cambio climático, a nivel bilateral a través de programas de cooperación, que incluyen financiación para proyectos orientados a contrarrestar el impacto del cambio climático, adoptando medidas tales como la transferencia de tecnologías o el intercambio de conocimiento en temáticas específicas (*v. gr.* acciones de Cooperación Sur-Sur).

El diálogo bilateral entre Estados, ha prevalecido sobre otros espacios de negociación, debido a que éste ha presentado resultados más perceptibles, principalmente en lo que refiere a financiamiento para acciones de cambio climático. Así, por ejemplo solamente en términos de financiamiento, ya sea bajo la figura de cooperación reembolsable o no reembolsable, las estadísticas reflejan que “se ha logrado una canalización de recursos para acciones de cambio climático bajo el monto de 23.1 mil millones de dólares” (Climate Policy Initiative, 2015), superando los fondos transferidos a través de la vía multilateral y privada (*Vid.* Gráfico 1).

Por otra parte, en la amplia pero a la vez compleja arquitectura del financiamiento climático existente, gran parte de la estructura institucional para transferir recursos en la actualidad está representada por agencias bilaterales (*Vid.* Figura 1).

El mayor volúmen de recursos bilaterales y el éxito de las negociaciones de este tipo, presenta *a prima facie* dos factores determinantes. En primer lugar, la diplomacia bilateral facilita el pronto encuentro de intereses comunes entre dos partes y la definición de acciones conjuntas a medio y corto plazo. Lo cual no sucede con tanta facilidad en espacios regionales o inclusive multilaterales, puesto que bajo estos escenarios, acordar una agenda prioritaria en materia de cambio climático resulta cada vez un desafío más complejo, debido a que existen posturas políticas divergentes.

En segundo lugar, la negociación bilateral, asegura que las medidas contra el cambio climático que puedan emprenderse, así como los compromisos que puedan alcanzarse, sean coherentes con la agenda de desarrollo de los países, y sirvan para atraer una mayor financiación por parte de diversos actores nacionales, de forma adicional a los gobiernos centrales. En este sentido, una participación dinámica de diversos actores (*v. gr.* gobiernos

centrales y locales, entidades autónomas, sociedad civil, comunidades indígenas, sector privado, academia, etc.) facilita el desarrollo de acciones efectivas contra el cambio climático y el seguimiento de los compromisos adoptados por los Estados.

- **Ámbito regional**

El cambio climático representa una amenaza para todas las regiones del globo (África, Asia, América del Norte, América Central y América del Sur, la Unión Europea y Europa del Este, el Medio Oriente, el Caribe y Oceanía). Se trata de una amenaza que no solo afecta a los procesos de desarrollo emprendidas por las mismas, sino también a la supervivencia de éstas.

Con el transcurso de los años, el tema de cambio climático ha venido tomando fuerza en las agendas políticas desde los diversos espacios de diálogo y concertación política regionales, incluyéndose entre éstos las organizaciones internacionales de carácter regional. (v. gr. *inter alias*, la Unión Europea, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, Unión Africana, Organización de la Cooperación Islámica, Organización de Estados Americanos, Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, el Sistema de la Integración Centroamericana, la Unión de Naciones Suramericanas).

De este modo, al establecer el cambio climático como un tema relevante en la agenda política regional, ha perseguido un doble objetivo. Por una parte, se pretende contar con una priorización de temáticas relacionadas con el cambio climático, con el fin de unificar esfuerzos para desarrollar acciones conjuntas (v. gr. programas regionales de cambio climático), permitiendo alcanzar una mayor eficacia. Por otra parte, esta priorización del cambio climático, desde la esfera regional, ha contribuido en gran medida a fortalecer de manera conjunta los posicionamientos políticos regionales, hasta tal punto que se pretende diseñar una política de bloques de negociación, cada vez más consolidados, con el fin de insertarse en una dinámica de negociación climática multilateral.

- **Ámbito multilateral**

En los últimos años, se puede observar cómo los temas más trascendentales de la agenda del cambio climático están siendo discutidos y negociados principalmente desde los espacios multilaterales. Este tipo de negociación registra sus primeras prácticas allá por los inicios de la década de los años 70's. Sin embargo, con el transcurso de los años, la negociación en materia de cambio climático se fue convirtiendo progresivamente en objeto de estudio de espacios con vocación de universalidad, tal y como ha sido el caso de Naciones Unidas.

La adopción de la CMNUCC supuso un hito importante para la negociación climática, debido a que de la firma de este instrumento se derivó la creación de un espacio permanente de diálogo y continua negociación para los Estados, conocido como las Conferencias de las Partes de la CMNUCC. Este foro ha facilitado el seguimiento de las acciones derivadas de los compromisos establecidos en la Convención, así como en el mismo se han gestado

nuevos compromisos adoptados como resultado de los progresivos e incesantes impactos del cambio climático sobre los ecosistemas y los escenarios climáticos que se prevén para los próximos años⁹.

En este contexto, es importante reconocer que a través de la celebración de las diferentes Conferencias de las Partes (COP), se han logrado importantes acuerdos que han marcado significativamente el tratamiento que la Comunidad Internacional está otorgando a la temática del cambio climático y a las acciones que en el marco de la misma se están desarrollando propiamente.

La Primera Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP1) tuvo lugar en Berlín, en el año 1995, y a partir de ese momento, las Partes de la Convención tomaron la decisión de sesionar anualmente. De modo que, por los temas tratados y los acuerdos alcanzados, políticamente las Conferencias de las Partes más relevantes han sido las siguientes:

- ✓ III Conferencia de las Partes (COP3) desarrollada en Kyoto, Japón, en el año 1997 momento en el cual se adopta el Protocolo de Kyoto.
- ✓ XIII Conferencia de las Partes (COP 13) desarrollado en Bali, Indonesia en el año 2007, en la cual se adopta el Plan de Acción de Bali¹⁰.
- ✓ XV Conferencia de las Partes (COP 15), que tuvo lugar en Copenhague, Dinamarca en la cual se adoptó el Acuerdo de Copenhague¹¹.
- ✓ XVI Conferencia de las Partes (COP 16), que tuvo lugar en Cancún, México en el año 2010, y cuyo resultado más relevante fue el establecimiento del Fondo Verde del Clima (FVC)¹².
- ✓ XIX Conferencia de las Partes (COP 19), desarrollada en Varsovia, Polonia, en el 2013, momento en el cual se acordó la creación de un Mecanismo de Pérdidas y Daños¹³.

⁹ El Panel Intergubernamental de Cambio Climático ha presentado a través de diferentes reportes, los diversos escenarios climáticos futuros sobre la base de las evidencias científicas, los cuales muestran la intensificación de los eventos climáticos extremos y el escalamiento de los niveles de vulnerabilidad de muchas regiones y países del mundo para los próximos años (Para más información *Vid* IPCC <http://www.ipcc.ch/>).

¹⁰El Plan de Acción de Bali se centra en cuatro pilares fundamentales: mitigación, adaptación, tecnología y financiamiento, así como también busca crear una visión compartida para cooperación que incluye un objetivo global a largo plazo para la reducción de emisiones (Para mayor información *Vid* PNUD Climate Community: *Hoja de Ruta de Bali* <http://www.undpcc.org/es/negociaciones-sobre-el-clima/la-hoja-de-ruta-de-bali> Última consulta realizada el 1 de febrero de 2016).

¹¹El Acuerdo de Copenhague emanado de la COP15, recoge el compromiso de los Estados de la CMNUCC de mantener la temperatura medio global a 2°C. A pesar de ello, el Acuerdo fue criticado al no definir los mecanismos para alcanzar esta meta en términos prácticos (Vengoechea, 2012).

¹² El Fondo Verde del Clima fue establecido por los Estados parte de la CMNUCC con la finalidad de alcanzar los acuerdos de movilización de recursos financieros para cambio climático por USD 100,000 millones de dólares a partir de 2020.

¹³ El Mecanismo de Pérdidas y Daños, pretende abordar las pérdidas y daños asociados a los efectos a largo plazo del cambio climático en países en desarrollo que son especialmente vulnerables a esos impactos. La aplicación está guiada por un Comité Ejecutivo que rendirá cuentas a la Conferencia de las Partes. El mecanismo pretende facilitar el intercambio de información de las prácticas óptimas para hacer frente a pérdidas y daños inducidos por el cambio climático, y fortalecerá las acciones y la ayuda, por ejemplo facilitando la movilización de financiación (UNFCCC: 2013).

- ✓ XXI Conferencia de las Partes (COP21), desarrollado en Paris, Francia en 2015 y en la cual se adoptó el Acuerdo de Paris¹⁴.

Así como, en el marco de Naciones Unidas, el tema de Medio Ambiente e indirectamente el Cambio Climático lograron ser incorporados en la agenda internacional de desarrollo para el periodo 2000- 2015 a través de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM 7: Garantizar la Sostenibilidad del Medio Ambiente). No obstante, pese a este importante avance, la acción mundial para alcanzar logros más sustantivos en relación al combate de cambio climático fue insuficiente, de ahí que la nueva agenda de desarrollo para el periodo 2016-2030 adoptara un nuevo enfoque: el desarrollo sostenible.

En este sentido, la construcción de la Agenda Post 2015 planteó importantes desafíos para la Comunidad Internacional. Entre los que se encuentran la incorporación de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS), cuyo objetivo principal consiste en fijar estrategias de acción conjunta en relación al combate del cambio climático, tratando de identificar las regiones más sensibles al cambio climático y estableciendo mecanismos de seguimiento. En este sentido, el Objetivo 13 de los ODS (ODS 13: *Acción por el Clima*), contempla la “adopción de medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos, por medio del fortalecimiento de la resiliencia y la capacidad de adaptación de las regiones más vulnerables, como los países sin litoral y los Estados islas, así como también la búsqueda por la integración de las medidas en las políticas y estrategias nacionales” (PNUD, 2015).

Sin embargo, a pesar de estos importantes esfuerzos desarrollados en foros multilaterales para abordar el tema de cambio climático; tras más de treinta años de intensa negociación, la adopción de acuerdos globales vinculantes ha resultado ser un tema un tanto complejo. Esta situación responde a la diversidad de posiciones e intereses que han limitado la capacidad de toma de decisiones y que han retrasado la implementación de acciones efectivas. Especialmente por parte de los países más desarrollados, a quienes internacionalmente se les atribuye una importante responsabilidad en la generación de la problemática.

En este orden de ideas, conviene destacar que el Acuerdo de Paris adoptado en 2015, es por ahora el acuerdo vinculante más importante logrado por la Comunidad Internacional a través de la diplomacia climática multilateral. Este logro ha sido producto de una fuerte negociación por los Estados parte del mismo y cuyos compromisos orientados a la reducción de las emisiones de GEI y la adopción de políticas públicas climáticas, entre otros temas, son por primera vez extensivos tanto para países desarrollados, como por países en desarrollo.

¹⁴ El Acuerdo de Paris fue adoptado en diciembre 2015 y firmado por los Estados de las Naciones Unidas el 22 de abril de 2016 en Nueva York. Este instrumento tiene como objetivo mantener el aumento de la temperatura media muy por debajo de los 2 °C con respecto a los niveles preindustriales y continuar con los esfuerzos para limitar el aumento de la temperatura a 1,5°. El Acuerdo establece compromisos para países desarrollados y en desarrollo para disminuir sus emisiones de GEI. Es la primera vez que se logra un acuerdo universal de este tipo para impulsar la lucha contra el cambio climático (France Diplomatie: 2015).

A pesar de que el Acuerdo en su momento fue muy criticado¹⁵ debido a que no contemplaba todos los intereses de los diferentes Estados parte de la CMNUCC, el mismo fue recientemente firmado en abril de 2016 y su entrada en vigor es ahora una realidad. En general, a pesar de las deficiencias que el Acuerdo pueda poseer, se prevé que constituya el instrumento global más importante que rijan la acción climática durante los próximos años, y que sin duda definirá las líneas de trabajo en materias de negociación sobre cambio climático desde la esfera no sólo multilateral, sino además bilateral y regional.

Por otra parte, podría decirse que la temática de cambio climático ha desarrollado su propia agenda, integrada por temas prioritarios de interés para los diversos Estados, los cuales han sido objeto de fuerte negociación desde distintos ámbitos, tanto a escala bilateral, regional como multilateral. De modo que, el establecimiento de una agenda propia del cambio climático se configura tras la adopción de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, tomando este instrumento como piedra angular que definió una serie de compromisos para los Estados y en el marco del cual se han enfrentado negociaciones mundiales históricas y complejas.

En la actualidad se reconocen cinco grandes áreas temáticas, tal y como quedó definido en la Hoja de Ruta de Bali, texto adoptado en la XIII Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en el año 2007 y que ha orientado en gran medida la labor diplomática, sobre la base de los intereses de los diferentes Estados:

- a) **Mitigación**, entendida ésta como la reducción de emisiones de GEI.
- b) **Adaptación**, la cual hace referencia a los ajustes de los sistemas humanos o naturales frente a entornos nuevos o cambiantes como respuesta a estímulos climáticos proyectados o reales, o sus efectos, que pueden moderar el daño o aprovechar sus aspectos beneficiosos (IPCC, 2001).
- c) **Desarrollo de Capacidades**, orientado a promover el fortalecimiento técnico.

¹⁵ Mientras los países desarrollados destacan el Acuerdo de París como un paso histórico y un acuerdo ambicioso universal adoptado por la Comunidad Internacional tras una larga historia de las negociaciones climáticas, algunos países en desarrollo, sociedad civil y comunidad científica no coinciden con esta posición, lanzando duras críticas al referido Acuerdo.

Algunos países en desarrollo por su parte, destacan los vacíos en el Acuerdo respecto a los flujos de financiamiento climático que se proveerán bajo el cumplimiento de los principios de la CMNUCC al estimar que estos recursos deberán ser nuevos y adicionales a los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo. Asimismo, otra de las críticas está enfocada en la ausencia de sanciones que presenta el instrumento, en caso de incumplimiento de los Estados Parte a los compromisos asumidos en el Acuerdo, demostrando así la susceptibilidad del instrumento. Algunos representantes de Sociedad Civil por otra parte, ha catalogado el Acuerdo de París como insuficiente, al aseverar que el mismo no logrará cubrir todas las necesidades de las comunidades más vulnerables. Otras de las críticas se enmarcan en la carencia de un calendario para el cumplimiento de compromisos ante el importante desafío que plantea el cambio climático, la ausencia de compromisos reales para la provisión de financiamiento climático, la carencia de la perspectiva de género en el reto climático y la falta de un real reconocimiento de los derechos humanos de los desplazados y refugiados climáticos. Por otro lado, parte de la Comunidad Científica que no representa precisamente la posición del IPCC explica la improbabilidad de detener el aumento de la temperatura más allá de los 1.5 grados centígrados con las metas de reducciones de GEI planteadas en el Acuerdo, por lo que lo que se asevera que los impactos del cambio climático serán inevitables e irreversibles.

- d) **Transferencia de tecnologías**, los cuales serían facilitados a los países en desarrollo, además de la promoción de programas conjuntos de investigación y desarrollo, y la creación de entornos habilitantes.
- e) **Financiamiento**, a efectos de costear acciones de adaptación y mitigación del cambio climático.

Las negociaciones sobre la base de estos temas de agenda internacional de cambio climático han estado centradas primordialmente en tres grandes cuestiones: la **mitigación** al cambio climático, la **adaptación** al cambio climático, y el **financiamiento**, que se ha convertido en una cuestión transversal para los distintos temas de la agenda climática¹⁶.

“Estas negociaciones han estado marcadas por un alto nivel de complejidad, provocado por posiciones contrapuestas de los Estados y han movilizado a varios bloques de negociación de diversa naturaleza. De modo que, los países en desarrollo por una parte han orientado sus esfuerzos hacia una movilización de la acción climática a favor de la adaptación, teniendo en consideración su alta vulnerabilidad ante los impactos del cambio climático y su capacidad real frente a los mismos. Mientras que por otra parte, la mayoría de los países desarrollados, se han centrado principalmente en la tarea de la mitigación, promoviendo acciones de reducción de emisiones desde sus territorios, e inclusive desde países en desarrollo”¹⁷.

Las tareas de mitigación y adaptación requieren de financiamiento, motivo por el que éste se ha convertido en un tema relevante pero además complicado en el marco de las negociaciones de cambio climático. Este fenómeno se debe a que en el ámbito global existe una diversidad de necesidades para contrarrestar los efectos de este fenómeno, frente a los recursos que están siendo movilizados para este fin, que son en definitiva insuficientes.

En este sentido, las negociaciones internacionales sobre finanzas del clima se han caracterizado en el transcurso de los años por su alto nivel de complejidad, debido a que se requiere de una movilización de recursos bajo un cumplimiento de los compromisos asumidos en la CMNUCC, en torno a la previsibilidad de los mismos, además de ser nuevos y adicionales a los recursos comprometidos como parte de la Ayuda Oficial para el Desarrollo.

En los últimos años, se estima que el “volumen total de financiamiento climático público y privado movilizado por los países desarrollados a los países en desarrollo alcanzaron los USD 62 mil millones en 2014, frente a los 52 mil millones de dólares en 2013” (Climate Policy Initiative, 2015). Esta cifra es insuficiente para los países, teniendo en cuenta que las necesidades superan los montos de financiamientos movilizados. De igual forma es importante tener en consideración que gran parte de ese financiamiento está siendo

¹⁶ Aportes y valoraciones brindados por el Gerente de Cambio Climático, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, mediante entrevista realizada el día 8 de marzo de 2016.

¹⁷ Aportes y valoraciones brindados por la Asesora Regional del Fondo Verde del Clima, mediante entrevista realizada el día 2 de febrero de 2016.

orientado para acciones de mitigación sobre la adaptación, que es la principal prioridad para la mayor parte de los países en desarrollo (*Vid.* Gráfico 2).

Asimismo, una de las materias protagonistas en los últimos años en el debate en materia de financiamiento climático ha sido la multiplicidad de canales existentes a nivel global para el acceso a recursos climáticos y la complejidad que de ello se deriva. Así, el PNUD estima que, “en conjunto, existen más de 50 fondos públicos internacionales y 6,000 fondos de capital privado que proporcionan financiación para el cambio climático. Cada una de estas fuentes públicas, privadas o público-privadas ofrecen distintas alternativas a los países para hacer frente a las necesidades del cambio climático” (Finanzas Carbono, 2013).

En cuanto al financiamiento de futuras acciones de mitigación y adaptación, en los últimos tiempos se ha discutido la viabilidad real del compromiso alcanzado durante la COP16 desarrollada en 2010 en Cancún, respecto a la movilización de recursos por un valor de USD\$100,000 millones a partir del año 2020. Se trata de una meta de financiamiento vital para el desarrollo de políticas contra el cambio climático a gran escala, sobre la base de las prioridades de los países.

Por otra parte, no se debe excluir una de las temáticas más actuales de negociación: las pérdidas y daños causados por los eventos climáticos en países en desarrollo. En torno a este punto, los países en desarrollo han tratado de concienciar a los países desarrollados acerca de su responsabilidad, tratando de que éstos cubran, al menos en parte, los costos financieros asociados a las pérdidas y daños derivados de los efectos a largo plazo del cambio climático en países especialmente vulnerables.

De esta forma, en la XVI Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 2010, con el impulso y liderazgo de la Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS), se estableció oficialmente el Programa de Trabajo sobre Pérdidas y Daños dentro de la CMNUCC como parte del *Cancun Adaptation Framework* (Kreisler, 2013).

A partir de este momento, se instauró un nuevo tema en la agenda internacional del cambio climático, en el que destaca la presencia del G77+ China como grupo negociador, en la lucha por la inclusión del tema en la agenda internacional de cambio climático. Así como, durante la XIX Conferencia de las Partes de la CMNUCC en Varsovia, se creó oficialmente el Mecanismo de Pérdida y Daños, articulado gracias a la creación de un Comité Ejecutivo del Mecanismo de Pérdidas y Daños, durante la XX Conferencia de las Partes de la CMNUCC en Perú.

En resumen, gran parte del debate propiciado por los Estados se enmarca en los siguientes puntos de discusión:

- Costes diferenciados de los impactos del cambio climático en países desarrollados y en países en desarrollo.

- Cumplimiento de responsabilidades diferenciadas: asignadas por la CMNUCC, aplicando el principio de *Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas* - distinguiendo compromisos entre países desarrollados y países en desarrollo-
- Priorización de la adaptación al cambio climático por parte de los países en desarrollo, debido a los bajos niveles de emisiones de GEI producidos por éstos.
- Demandas de los países en desarrollo de una canalización amplia, permanente y previsible por parte de los países desarrollados, de recursos financieros para acciones de cambio climático.
- Diferenciación de los flujos de recursos provenientes de la Ayuda Oficial para el Desarrollo -canalizados a través de la agenda de la cooperación para el desarrollo- de las finanzas del clima. Siendo conscientes de que éstas últimas se caracterizan por ser un recurso financiero nuevo y adicional, que debe ser provisto de forma obligatoria por parte de los países desarrollados.
- Eficaz funcionamiento de un Mecanismo de Pérdidas y Daños.

En términos generales, se puede observar cómo el cambio progresivo que ha experimentado el clima en el planeta ha creado dos grandes bloques –países desarrollados y países en desarrollo- que deben hacer frente a un aumento significativo de fenómenos naturales extremos, tales como sequías o las grandes lluvias. Especialmente, a partir de inicios del siglo XXI, lo que ha originado que se realice además una clasificación de los países tomando como base el riesgo que corren ante estos fenómenos cada uno de éstos. De modo que, esta clasificación ha inyectado un mayor nivel de complejidad a los procesos negociadores, dificultando la adopción de acuerdos más sustantivos –en el ámbito global-.

1.3 Bloques de negociación multilateral en cambio climático

La negociación a distintos niveles -ya sea bilateral, regional o multilateral- es en definitiva relevante para encontrar soluciones a los desafíos que impone el cambio climático. Sin embargo, dado que este fenómeno constituye una problemática global, también requiere de soluciones globales, como una apuesta ambiciosa para la adopción de acuerdos vinculantes.

En este contexto, se puede concluir que las negociaciones multilaterales responden a las siguientes características:

- **Históricas:** las primeras negociaciones en la materia datan de la década de los 70's. Éstas han tenido un desarrollo progresivo durante los últimos años debido al nivel de especialización de los sujetos y actores implicados y a la mayor presencia de los fenómenos meteorológicos extremos.
- **Complejas:** se han interpuesto una diversidad de intereses de los diferentes Estados, que limitan la capacidad de la Comunidad Internacional de encontrar puntos en común que faciliten un acuerdo global satisfactorio para las partes.
- **Multidisciplinares:** las afectaciones del cambio climático han sido perceptibles de manera multidimensional – *inter alias*, en el sector medio ambiental, económico, social y financiero -. Por este motivo, las negociaciones de cambio climático requieren de un

alto nivel de especialización, lo cual se traduce en la necesidad de contar con equipos técnicos altamente capacitados.

- **Multiactor:** se ha evidenciado la participación cada vez más dinámica de una multiplicidad de actores que ejercen presiones e influencia sobre los gobiernos de los distintos Estados.

A diferencia de las negociaciones multilaterales desarrolladas en la década de los 70's y los 80's, las actuales negociaciones ya no sólo se desarrollan entre Estados, sino más bien entre grupos de Estados, lo cual impregna un nivel de complejidad debido a los choques de posicionamientos políticos de cada uno de los mismos.

En este orden de ideas, se debe destacar cómo los distintos Estados se han servido de la CMNUCC, -el instrumento jurídico más importante hasta el momento en la materia-, para conformar una diversidad de grupos de negociación, siguiendo los siguientes criterios (*Vid.* Figura 2):

- La afinidad política –ideológica
- El nivel de vulnerabilidad
- El aspecto geográfico
- Intereses económicos particulares

De modo que, a efectos de esta investigación se han identificado los bloques de negociación más importantes, debido a las posiciones que los mismos presentan y el peso que dichos posicionamientos han logrado para mover el tablero político mundial en torno al cambio climático:

- Grupo de los 77+China
- Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS)
- Países Menos Adelantados (LDC's)
- Like Minded Developing Countries on Climate Change (LMDCs)
- Grupo BASIC
- Países Exportadores de Petróleo (OPEP)
- Unión Europea
- Asociación Independiente de América Latina y el Caribe (AILAC)

1.3.1. G77 + China

Establecido el 15 de junio de 1964 por 77 países en desarrollo. El G77+China se ha convertido en la actualidad en la mayor organización intergubernamental de países en desarrollo en el marco de las Naciones Unidas y actualmente representa uno de los bloques de negociación multilateral de peso en cambio climático.

El G77+China es el grupo de negociación más amplio (abarca un total de 133 países), lo que evidencia cada vez más su complejidad a la hora de tomar decisiones. De modo que, se puede observar cómo los países del Grupo intentan, con dificultad creciente, conciliar intereses que resultan con frecuencia contradictorios. En el grupo participan desde países insulares cuya supervivencia a largo plazo pudiera depender de una drástica intervención

colectiva para la mitigación del cambio climático, hasta países exportadores de hidrocarburos -cuyos ingresos se verían afectados por una política generalizada y ambiciosa de reducción de emisiones, que haga caer la demanda global de combustibles fósiles-. El equilibrio entre posiciones antagónicas de esta índole resulta cada vez más difícil de lograr en un grupo de cuyo denominador común se centra en su clasificación como países en vías de desarrollo (Tudela, 2014).

Esta situación debilita el posicionamiento de los países en desarrollo frente a los países desarrollados, alargando el proceso de toma de decisiones globales, así como la adopción de acuerdos beneficiosos para las partes.

1.3.2. Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS)

“AOSIS es una coalición de 44 países insulares de tierras bajas y pequeñas dimensiones, en su mayoría miembros del Grupo de los 77, que son particularmente vulnerables a la subida del nivel del mar. Los países de la AOSIS están unidos por la amenaza que el cambio climático representa para su supervivencia y frecuentemente adoptan una postura común en las negociaciones. Fueron los primeros en proponer un proyecto de texto durante las negociaciones sobre el Protocolo de Kyoto en el que se pedían recortes en las emisiones de dióxido de carbono, con el fin de lograr para 2005 niveles que fueran un 20% inferiores a los de 1990” (UNFCC/Agrupación de los países, 2016).

AOSIS está representado “por países procedentes de todos los océanos y regiones del mundo: África, Caribe, el Océano Índico, el Mediterráneo, el Pacífico y el Mar del Sur de China. Juntos, constituyen el cinco por ciento de la población mundial. La Alianza carece de una carta fundacional formal, secretaría y presupuesto. Sin embargo posee una presidencia la cual está a cargo de Maldivas” (Alliance of Small Island State, 2016), quien toma la voz por la Alianza en el seno de Naciones Unidas.

La posición de este grupo de negociación ha sido radical, en tanto su apuesta histórica ha estado orientada a un acuerdo global en donde los países se comprometan a mantener la temperatura mundial bajo los 1.5 grados Celsius, debido a la potencial amenaza que representa una subida del nivel del mar para estas islas y cuyas afectaciones serían perceptibles en la infraestructura socioeconómica, en los medios de vida y en la biodiversidad natural con las que cuentan aún estas islas.

Consolidarse como un solo grupo ha sido beneficioso para estos Estados isleños, puesto que les ha facilitado y asegurado el acceso a financiamiento para acciones de cambio climático, al ser considerados éstos altamente vulnerables a los impactos de este fenómeno.

1.3.3. Países Menos Adelantados (LDC's)

Actualmente existen “49 países catalogados por las Naciones Unidas como Países Menos Adelantados (PMAs), sobre la base de los siguientes criterios: bajos ingresos percibidos por los mismos, medidos por el Producto Interno Bruto; recursos humanos endebles, basado en indicadores de esperanza de vida al nacer; acceso a la educación primaria y secundaria y nivel de alfabetización de adultos; el bajo nivel de diversificación

económica, entre otros aspectos. Los PMA's poseen alrededor de 600 millones de habitantes” (Naciones Unidas/Países Menos Adelantados, 2016).

Los Países Menos Adelantados se consideran particularmente vulnerables, puesto que los mismos requieren de mayor “capacidad, servicios energéticos, infraestructura y tecnologías agrícolas para adaptarse al cambio climático, de tal forma que se han establecido algunas oportunidades de financiación para proyectos de adaptación, entre ellos a través del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y los tres fondos especiales: el Fondo para los Países Menos Adelantados, el Fondo Especial sobre el Cambio Climático y el Fondo de Adaptación, establecidos en virtud del Protocolo Kyoto (Naciones Unidas/Cambio Climático, 2016).

De modo que, los principales posicionamientos políticos de este grupo se orientan hacia la adaptación al cambio climático, la facilitación del acceso a financiamiento climático de gran envergadura, además de la transferencia de tecnologías y el desarrollo de capacidades.

El tema de la mitigación no es considerado una alta prioridad para este grupo, debido a que la contribución de los Estados parte en relación a las emisiones de GEI no son elevadas.

1.3.4. Like Minded Developing Countries on Climate Change (LMDCs)

La creación de este grupo de negociación es muy reciente, actualmente “está integrado por 18 países: Arabia Saudita, Bolivia, China, Cuba, Dominica, Ecuador, Egipto, El Salvador, Filipinas, India, Irán, Iraq, Malasia, Malí, Nicaragua, Sri Lanka, Sudán y Venezuela”.

Por lo general, el grupo suele contraponer el derecho al desarrollo a una drástica mitigación del cambio climático, conceptualizada no sólo como una necesidad, sino también como una posible cortapisa para el crecimiento económico. Sobre la base de la responsabilidad histórica de los países hoy desarrollados en la determinación del cambio climático, los LMDCs tienden a plantear la inequidad que representaría el hecho que en la actualidad, los países en vías de desarrollo asuman mayores responsabilidades y emprendan acciones más efectivas que las que ya están implementando. Desde esta perspectiva, en principio las acciones incrementales por parte de dichos países deberían contar con nuevos apoyos financieros y tecnológicos desde los países desarrollados (Tudela, 2014).

La posición de este grupo de negociación es sin duda de peso, puesto que aboga en gran medida al cumplimiento del Principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas, situando a los países desarrollados como causantes directos de la problemática, y de ahí su compromiso moral de proveer todos los recursos financieros, herramientas técnicas y apoyo en el desarrollo de capacidades necesarias a los países en desarrollo para enfrentar los desafíos que impone el cambio climático.

1.3.5. Grupo BASIC

Está constituido por países emergentes Brasil, Sudáfrica, India y China y fue creado en el año 2009, específicamente con el objetivo de brindar seguimiento a las negociaciones de

cambio climático. Su capacidad negociadora ha estado supeditada a lo fuerte de sus economías y de ahí su capacidad de influir sobre otros grupos de negociación.

Los países del grupo BASIC plantean, entre otras cosas, “que la adaptación, la tecnología y el financiamiento deben tener la misma prioridad que la mitigación. Por otra parte, a diferencia de China y de India; Brasil y Sudáfrica no forman parte del grupo de LMDC’s” (Tudela, 2014).

La exclusión de Rusia de este grupo de negociación facilita sin duda lograr una posición común, orientada hacia la adaptación al cambio climático. Sobre todo teniendo en consideración el papel de los países emergentes en cuanto a emisiones de GEI.

1.3.6. Países Exportadores de Petróleo (OPEP)

Este grupo está integrado por los países que conforman actualmente la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), una organización intergubernamental de carácter permanente creada durante la Conferencia de Bagdad en 1960.

“La OPEP ha defendido durante mucho tiempo la necesidad de proteger el medioambiente y apoyar el desarrollo sostenible. Actualmente, todos los Países Miembros de la OPEP son signatarios de la CMNUCC, por tanto la protección del medioambiente es considerada una alta prioridad” (OPEP, 2016).

“Las posiciones de este grupo, diferenciadas cada vez más en función de sus circunstancias nacionales, han venido evolucionando y flexibilizándose en la medida en que algunos de estos países muestran mayor preocupación por los efectos del cambio climático, no sólo por los efectos de las medidas de respuesta, y han iniciado su apertura hacia una diversificación económica y energética que incluye el impulso a energías renovables” (Tudela, 2014).

De modo que, la OPEP es un grupo que si bien es poderoso en virtud de los importantes recursos económicos obtenidos a través de la producción y comercialización de petróleo, también es un grupo de países que ha tenido que soportar los embates del cambio climático. Circunstancia ésta que lo ha obligado a adoptar progresivamente decisiones importantes en su política de desarrollo nacional y a posicionar el tema de cambio climático en la política exterior de sus países integrantes.

1.3.7. Unión Europea

“La Unión Europea ha liderado buena parte de las negociaciones sobre cambio climático desde la Cumbre de Río. La firme postura de la UE sobre la necesidad de adoptar compromisos concretos respecto a las reducciones de GEI, le ha convertido en un actor con importante peso dentro de las negociaciones” (Ruiz, 2015).

La Unión Europea ha realizado un trabajo de negociación importante a escala multilateral, principalmente al promover presión sobre los países emergentes, para la contribución de éstos a una reducción sustantiva de las emisiones de GEI.

La participación de la Unión Europea como bloque impregna un sentido diferente en las negociaciones, debido a que a través de una sola voz en representación de una diversidad de Estados, sus posicionamientos políticos han logrado ejercer una influencia marcada en las negociaciones en materia de cambio climático.

Pese a todos estos esfuerzos, es importante tener en consideración que ello no ha privado a la organización de tener diferencias de intereses y diversos posicionamientos políticos *ad intra* en ciertos momentos. Especialmente, al tener en consideración la multiplicidad de Estados que la organización regional representa y especialmente ante la coyuntura que ha vivido la organización desde 2007, debido a la crisis económica mundial, que de alguna forma lo debilitó políticamente.

1.3.8. Asociación Independiente de América Latina y el Caribe (AILAC)

La Asociación Independiente de América Latina y el Caribe “fue constituida en el año 2012, como grupo de negociación bajo el paraguas de la CMNUCC. Actualmente se encuentra integrado por ocho países.

Su objetivo principal es generar posiciones coordinadas, ambiciosas que aporten al balance en las negociaciones multilaterales sobre cambio climático, considerando una visión coherente con el desarrollo sostenible y responsable con el medioambiente y las futuras generaciones” (AILAC, 2016).

Este grupo de negociación ha abogado por una responsabilidad real de los países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, con la finalidad de adoptar prácticas que permitan la adaptación y mitigación al cambio climático a corto plazo, a través de un fortalecimiento de la institucionalidad y las políticas públicas desarrolladas desde cada uno de los países.

En términos generales, con esta breve descripción de los principales grupos de negociación, sus posicionamientos políticos y la influencia de los mismos en el marco de las negociaciones multilaterales, queda clara la complejidad que reviste la diplomacia climática, ante una diversidad de intereses que doblegan muchas veces la voluntad política de los Estados, demorando la adopción de acuerdos sustanciales que permitan lograr una acción climática efectiva.

En este sentido, la diplomacia multilateral del cambio climático logrará resultados importantes, en la medida en que se logre un compromiso real por parte de los diversos Estados implicados y mayores niveles de confianza en los procesos negociadores.

Capítulo 2.- Cambio climático en la agenda de desarrollo nacional y arquitectura institucional del cambio climático

Capítulo 2.- Cambio climático en la agenda de desarrollo nacional y arquitectura institucional del cambio climático

La implementación de compromisos en el plano nacional ha sido una labor ardua, pero importante para los países. Esta tarea ha tenido como punto de partida acciones relevantes, tales como la priorización de la temática en la agenda de desarrollo nacional, con el fin de garantizar que la lucha contra el cambio climático sea abordada en todos los ámbitos de actuación –internacional, nacional, regional y local-.

Tras décadas de discusión, finalmente la Comunidad Internacional ha llegado a considerar el cambio climático como una cuestión que atenta al desarrollo de los países. Esto se explica en tanto que los impactos de este fenómeno traen consigo afectaciones multidimensionales que generan retrasos y estancamientos significativos en los procesos de desarrollo emprendidos por los países, así como elevan los niveles de vulnerabilidad de éstos.

Siguiendo esta lógica, las agendas de desarrollo de los países han comenzado a considerar el cambio climático como una cuestión esencial a tratar. Este fenómeno ha permitido brindar un tratamiento multisectorial y multidimensional a la temática. Así como, ha permitido fijar diversas metas, tales como: la planificación estratégica con enfoque de cambio climático, o el fortalecimiento de la normativa jurídica nacional en la materia.

De modo que, los impactos de los diversos fenómenos climáticos que han azotado el territorio salvadoreño en las últimas décadas, unidos al reconocimiento del fenómeno en el ámbito internacional, han propiciado una pronta inclusión del cambio climático en la agenda de desarrollo nacional. Ello se ha visto expresado en diferentes instrumentos tanto políticos y de planificación, como también jurídicos, que han impuesto una nueva dinámica al tratamiento más integral de la temática a nivel nacional.

Una inclusión exitosa del cambio climático en la agenda de desarrollo nacional no tendría sentido si ésta careciese de una estructura institucional especializada para el abordaje de la temática. De ahí, que la construcción de una arquitectura institucional para el cambio climático haya tomado sentido e importancia en los últimos tiempos.

La construcción de una arquitectura institucional de cambio climático puede llegar a ser un proceso complejo pero necesario. Sobretudo, teniendo en consideración la importancia de coordinar la acción de actores estratégicos a nivel nacional, asignando a cada uno de éstos un rol específico, que representa una meta a corto/medio plazo. En este sentido, la construcción y puesta en funcionamiento de un mecanismo de articulación institucional requiere sin duda un alto nivel de esfuerzo.

Una arquitectura institucional sólida fortalece las capacidades del país para cumplir con los desafíos tanto a escala nacional -que impone la agenda del cambio climático-, como a escala internacional –en tanto que el conocimiento de la propia situación del país potencia que éste se posicione en relación a otros Estados-.

En este sentido, el presente capítulo pretende realizar una presentación del costo de los impactos ocasionados por el cambio climático a escala nacional y cómo éstos han incidido en el posicionamiento de la temática en la agenda nacional, que en los últimos años ha demostrado un compromiso real por abordar de forma integral esta problemática. Así como, se pretende dar a conocer el nivel de organización y coordinación a nivel interinstitucional desarrollado por El Salvador, bajo diversos mecanismos de articulación que hacen posible por ahora, la actual arquitectura institucional salvadoreña de lucha contra el cambio climático.

2.1. Impacto del cambio climático en El Salvador

La aparición y la intensificación de los eventos climáticos extremos han hecho de El Salvador un país altamente vulnerable a los efectos del cambio climático (*Vid.* Tabla 1). Los registros históricos nacionales han revelado que en las últimas décadas los eventos climáticos en territorio salvadoreño se han intensificado tanto en cantidad como en intensidad. Es decir, se ha registrado la aparición de nuevos y más destructivos eventos climáticos que han puesto al descubierto el nivel de vulnerabilidad del país en sus diversas dimensiones (*Vid.* Gráfico 3).

Lluvias extremas, además de intensas sequías se han convertido durante los últimos años, en un tema de gran preocupación para las diferentes administraciones de gobierno (*Vid.* Figura 3). Los eventos climáticos tales como lluvias extremas han presentado nuevas variantes, dado que las mismas actualmente no solamente provienen del Océano Atlántico que por muchas décadas fueron el denominador común. Sino que, por el contrario, los fenómenos asociados a lluvias extremas tienen su origen de igual forma en el Océano Pacífico, convirtiendo a El Salvador en un país más vulnerable.

Especialmente, teniendo en consideración: la localización geográfica del país frente al sistema oceánico del Pacífico; las características geográficas del territorio nacional que lo convierten en el más pequeño del istmo centroamericano; además de las características demográficas que ubican al mismo, como el segundo país más altamente poblado de la región.

“De esta forma, la ubicación del estrecho Istmo de Centroamérica entre dos grandes océanos del Pacífico y Atlántico, lo expone a los cambios que se forman en los sistemas climáticos de gran envergadura. Para estos efectos, existe una amplia evidencia de variabilidad climática en diversas escalas de tiempo, desde variabilidad intra-estacional hasta de largo plazo, las cuales ya se registran en la región y en El Salvador.

Esta variabilidad normalmente se asocia con fenómenos que producen impactos de importante consecuencia ambiental y socio-económica, que a su vez pueden verse influenciados por el calentamiento global y asociados al cambio climático, dando lugar a:

- Más frecuentes e intensos fenómenos hidro-meteorológicos.
- Existencia de un incremento en la intensidad de las tormentas.
- Distribución espacial y temporal de las lluvias mucho más irregular.

- Cambios significativos en la intensidad, trayectoria y número de sistemas ciclónicos originados en el Océano Pacífico y Atlántico.
- Temperaturas de las aguas oceánicas cercanas en los Océanos Pacífico y Atlántico más extremas, -e.g. temperaturas cálidas 2005 y 2010 en el Atlántico-” (Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2012).

“Los impactos severos en territorio nacional lograron ubicar a El Salvador en el año 2009, en el primer lugar en el Índice de Riesgo Climático Global entre 177 países y el cuarto lugar en el año 2011. Este índice elaborado anualmente por la organización Germanwatch, se calcula con base en las pérdidas humanas por 100,000 habitantes y las pérdidas económicas con relación al Producto Interno Bruto debido a eventos climáticos extremos” (Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2013).

El Salvador se ubicó en el décimo segundo lugar en el Índice de Riesgo Climático entre 1994 al año 2013 (Kreft, Junghans, Kerestan y Hagen, 2015), lo cual lo sitúa en un nivel de vulnerabilidad muy alto, y alerta a su vez al país a desarrollar un trabajo más intenso para enfrentar los embates del cambio climático a nivel multidimensional (*Vid.* Tabla 2 y Mapa 1).

Los efectos del cambio climático han sido perceptibles en una diversidad de sectores, entre los que destacan, el sector económico, agricultura, infraestructura, desarrollo urbano, ecosistemas, salud y educación.

“Solo en términos económicos, desde noviembre de 2009, El Salvador ha sufrido el severo impacto de tres eventos climatológicos que causaron la muerte de 244 ciudadanos y generaron daños económicos en torno a los USD\$1.329 millones de dólares estadounidenses (*Vid.* Tabla 3), equivalentes al 6% de su Producto Interno Bruto nominal anual para el año 2011” (Gobierno de El Salvador/Climate Finance, 2012).

Los efectos nocivos del cambio climático en el sector de la agricultura han sido también perceptibles a gran escala. “El sector agropecuario es uno de los sectores más importantes y estratégicos para la economía nacional, tanto por la generación de alimentos como por los empleos que crea en las zonas rurales y las divisas que recibe el país por las exportaciones de productos agrícolas y agroindustriales.

Los diferentes fenómenos climáticos han generados impactos significativos en el sector agrícola, ejemplo de ello, el Huracán Mitch (1998) que provocó daños y pérdidas totales de US\$388.1 millones. De esta cifra US\$158.3 millones (40.8% del total) correspondieron al sector agropecuario; la sequía de 2001 reportó daños y pérdidas por US\$31.4 millones y el 81% de ese valor se registró en el sector agropecuario. La tormenta Stan (2005) representó US\$355.6 millones en daños y pérdidas, de los cuales US\$48.7 millones (13.7% del total) incumbieron al sector agropecuario. Otros fenómenos climáticos que han impactado al país son: Agatha y Mathew (2010), y la Depresión Tropical 12-E (DT 12-E) en 2011. De éstos, el más destructor hasta el momento ha sido la Depresión Tropical 12E cuyos daños y pérdidas totales para el sector agropecuario se estimaron en US\$306.2 millones” (Ministerio de Agricultura y Ganadería, 2012).

Para los años 2014 y 2015, según reportes del Ministerio de Agricultura y Ganadería, se reportaron dos sequías las cuales dejaron pérdidas por US\$68.76 y US\$80.37 millones respectivamente.

Por otra parte, debido a la sequía presentada en el año 2015, las pérdidas registradas en relación a los dos principales productos agrícolas del país -el maíz y frijol- fueron por un monto de US\$2,9403,411.00, según información reportada por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (*Vid.* Tabla 4). La canícula extendida hacia gran parte del territorio nacional, generó serias pérdidas en términos económicos (*Vid.* Mapa 2). Ello evidencia que los impactos del cambio climático han afectado no solo en términos económicos, sino además han puesto en riesgo la seguridad alimentaria y nutricional a nivel nacional, lo cual supone a su vez un impacto en materia de salud.

En este sentido, es importante precisar que “los cambios en la productividad de los cultivos como consecuencia de las modificaciones en las variables climáticas, tienen repercusiones a nivel social. Estas repercusiones se manifiestan en la salud y nutrición, en la educación y en los niveles de pobreza. En la medida que se reducen las producciones de granos básicos, hay una marcada reducción de empleo y un incremento de precios, situación que incrementa los niveles de pobreza e insatisfacción de las necesidades básicas. Los cambios negativos en la dieta alimenticia, también inciden fuertemente en los niveles de mortalidad, morbilidad y esperanza de vida de la población” (Merino, 2013).

Por otra parte, en materia de biodiversidad, el deterioro en los ecosistemas a causa del cambio climático es un tema no menos importante. En términos generales, “los ecosistemas se ven sometidos a ciertas presiones. Los deslaves generan una pérdida importante en la biodiversidad y ecosistemas que tienen su impacto en la agricultura. Ello se agrava cuando existen lluvias extremas que deterioran el suelo. Las sequías por su parte, también provocan daños importantes en los ecosistemas naturales no agrícolas, pudiendo producir desplazamientos de especies en busca de agua y aumentando la vulnerabilidad de los mismos a incendios forestales.

Las emisiones de CO₂ y otros gases de efecto invernadero, están modificando la composición gaseosa de la atmósfera, produciendo diferentes efectos globales, que ponen en serios problemas los ecosistemas mundiales, afectando tanto la biodiversidad, como a otros muchos aspectos del medio ambiente” (Garrido, 2010).

En El Salvador, la biodiversidad animal y vegetal corre riesgo de ser modificados genéticamente en la búsqueda de éstos por adaptarse a las nuevas condiciones climatológicas, principalmente por los cambios en temperaturas, el aumento de la humedad. En otras palabras la diversidad genética de los ecosistemas actuales se encuentra en riesgo. A nivel nacional, muchas variedades nativas han sido adaptadas, mientras que otras se han extinto.

“Con el cambio climático, se potenciarán todos estos factores y aparecerán algunos nuevos, tales como:

- Cambios en la adaptabilidad de la tierra.

- Empobrecimiento de la salud y productividad de los bosques.
- Incremento de la frecuencia de aparición de diferentes tipos de plagas y enfermedades.
- Cambios en la distribución de agua de buena calidad para los cultivos, el ganado y la producción pesquera continental.
- Disminución de las tierras arables debido a la creciente aridez y a la salinidad asociada.
- Sequedad de los acuíferos subterráneos y aumento del nivel del mar.
- Algunos medios de subsistencia dejarán de ser rentables.
- Aumento en los riesgos de la salud, lo que conllevará una falta de mano de obra.
- Aumento de la migración interna e internacional” (Garrido, 2010).

Por otra parte, el impacto del cambio climático ha sido especialmente perceptible en la infraestructura social y productiva. Los diversos fenómenos climáticos han generado daños importantes en la infraestructura nacional y han profundizado el deterioro de la misma. Así, producto de los eventos climáticos extremos acaecidos en El Salvador, se ha generado la pérdida de infraestructura de interconexión como puentes, carreteras (*Vid.* Mapa 3), y el deterioro de zonas habitacionales lo cual ha provocado un mayor nivel de vulnerabilidad. Asimismo los eventos extremos han generado el apareamiento y profundización del problema de las cárcavas, las cuales representan un riesgo potencial tanto para las zonas habitacionales, como para la actividad económica- industrial alrededor de estas zonas vulnerables. Las acciones paleativas a estas pérdidas han implicado un costo financiero importante para el país.

Sin embargo, a pesar de que el país se ubica como uno de los más vulnerables al cambio climático, el acceso a financiamiento climático ha sido limitado. Prueba de ello, “según registros del Gobierno, los aportes externos para la reconstrucción post-desastre de los tres eventos desarrollados entre el 2009-2011 solo alcanzaron unos USD\$ 21,6 millones, aproximadamente un 0,16% de las pérdidas registradas. Dentro de un margen de maniobra fiscal muy estrecho, El Salvador ha afrontado el cambio climático principalmente con una reorientación forzosa de su gasto público. Además, se ha visto obligado a recurrir a elevados préstamos de los bancos multilaterales de desarrollo que están generando niveles preocupantes de endeudamiento climático de largo plazo” (Gobierno de El Salvador/Climate Finance, 2012).

Para El Salvador resulta insostenible cubrir por medio de las finanzas públicas el alto costo que representan los impactos del cambio climático. Por tal motivo, la provisión de financiamiento climático desde el exterior, sobre la base de los compromisos adquiridos por los países desarrollados, se vuelve un tema cada vez más esencial. De esta forma, el acceso a financiamiento climático de gran envergadura se ha convertido en una de las principales prioridades de país.

En términos generales, en los últimos años los efectos del cambio climático han causado estragos cuantificables a nivel nacional. Las pérdidas a escala multisectorial que las mismas han ocasionado, dejan en evidencia la alta vulnerabilidad del país. Bajo este contexto, muchos esfuerzos están siendo coordinados por una diversidad de instituciones nacionales como una manera de preparar al país ante futuros impactos del cambio climático que seguirán azotando el territorio nacional en el corto-medio plazo.

2.2. Cambio climático como prioridad en la agenda de desarrollo nacional

A partir del reconocimiento del cambio climático como una amenaza real para el proceso de desarrollo del país, la priorización del mismo en la agenda de desarrollo nacional se ha convertido -de forma progresiva- en un tema trascendental para El Salvador.

La declaración del cambio climático como una prioridad nacional no fue un proceso automático. La importancia de este fenómeno tomó relevancia cada vez más significativa ante la evidencia científica y los impactos reales cada vez más intensos que El Salvador sufrió, principalmente a partir de la década de los 90's.

De modo que, la priorización del cambio climático en la agenda nacional de El Salvador se evidencia desde su incorporación en los distintos instrumentos políticos y de planificación. Así como también a partir de su incorporación en las reformas y actualización de los distintos instrumentos jurídicos nacionales, que brindan, en la actualidad, una garantía jurídica a las distintas acciones que en materia de cambio climático se emprendan.

Bajo este contexto, la incorporación clara del cambio climático en instrumentos políticos y de planificación de la agenda de desarrollo nacional fue posible desde los años 2009-2010. Así quedó contenido en las apuestas estratégicas del Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014, el cual contempló los esfuerzos gubernamentales a desarrollarse para “revertir la degradación ambiental y convertir El Salvador en un país ambientalmente ejemplar y, por consiguiente, con menos condiciones de vulnerabilidad frente a los fenómenos naturales y a las acciones humanas”.

Con este propósito, el Gobierno salvadoreño se comprometió a fortalecer la institucionalidad relacionada con la protección del medio ambiente. Así como, se comprometió a diseñar y comenzar a instrumentar una política nacional de manejo de riesgos, que incluiría el fortalecimiento de la institucionalidad vinculada a la prevención de desastres, la reubicación de la población asentada en zonas de alto riesgo y la construcción de obras de prevención.

Por otra parte, este instrumento estableció como un área prioritaria del quinquenio, la gestión eficaz de riesgos ambientales con perspectiva de largo plazo, la reconstrucción de la infraestructura y la recuperación del tejido productivo y social dañado por efectos de la Tormenta Ida, así como por otros fenómenos naturales y acciones humanas (Gobierno de El Salvador, 2010).

Estas primeras líneas prioritarias en materia política y de planificación representaron un paso importante para el trabajo sectorial en materia de cambio climático que a continuación se desarrollaría progresivamente. De esta forma, bajo iniciativa de diversas Secretarías de Estado, se dio paso a la creación de una serie de estrategias sectoriales en materia de cambio climático, entre las cuales se destacan:

- **El Programa Nacional de Restauración de Ecosistemas y Paisajes (PREP)**

Una iniciativa orientada a la promoción de la restauración de ecosistemas, cuencas y paisajes rurales como mecanismo para asegurar los servicios ecosistémicos y la conservación de la biodiversidad como forma de adaptarse a los impactos del cambio climático, sobre todo la variabilidad en el clima (Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2012).

Esta estrategia se diseñó en el año 2012, bajo liderazgo del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Con un periodo de intervención de 5 años y un financiamiento indicativo de USD\$180 millones. Asimismo dicha estrategia se convirtió en una de las intervenciones más ambiciosas propuestas desde el ámbito gubernamental, principalmente por la dimensión del trabajo que la misma alcanzaría en parte del territorio nacional más vulnerable, así como la diversidad de actores involucrados.

- **Estrategia ambiental de adaptación y mitigación al cambio climático del sector agropecuario, forestal y acuícola**

Supone un esfuerzo por contribuir a la adaptación frente a los impactos del cambio climático en el sector agropecuario, forestal, pesquero y acuícola, bajo el enfoque de manejo sostenible de cuencas. Así como, pretende contribuir a la mitigación del calentamiento global como cobeneficio de los esfuerzos de adaptación (Ministerio de Agricultura y Ganadería, 2012).

Para El Salvador la agricultura se convierte en un tema de vital importancia, pero que en contraste es uno de los sectores que más impacto ha sufrido debido a los diversos eventos climáticos. Esta situación ha obligado al diseño de estrategias y un trabajo preparatorio a nivel sectorial, lo cual permita afrontar de mejor forma esta problemática.

- **Plan Nacional de Energía**

Es una estrategia nacional que pretende contribuir al establecimiento de una nueva matriz energética de mediano y largo plazo (2010-2020), basada en el desarrollo sostenible y en la adecuada integración con otros sectores claves de la vida social.

El plan establece una serie de lineamientos claves para motivar un cambio en la producción y utilización de energía. Especialmente, bajo la disminución de la dependencia al petróleo y sus derivados. Así como, trata de fomentar: el uso de fuentes de energías renovables, la promoción de la cultura de uso racional de energía y la innovación tecnológica (Consejo Nacional de Energía, 2012).

- **Estrategia de adaptación al cambio climático y gestión preventiva del riesgo de la infraestructura social y productiva de El Salvador**

La misma ha sido desarrollada bajo liderazgo del Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano. Esta estrategia tiene por objetivo blindar la infraestructura social y productiva nacional frente a los impactos del cambio climático.

Asimismo, la estrategia goza de un importante respaldo gubernamental, debido al enfoque y a los alcances que la iniciativa pretende lograr.

Bajo este marco de ideas, en términos generales la planificación del trabajo del cambio climático sigue presente en la agenda de desarrollo nacional como parte de las acciones estratégicas. De modo que, así lo contempla actualmente el nuevo Plan Quinquenal de Desarrollo: 2014-2019, *El Salvador Productivo, Educado y Seguro*.

Esta nueva planificación política -estratégica nacional plantea las prioridades nacionales, entre las que contempla un capítulo completo para la definición de las apuestas y las acciones prioritarias en la temática de cambio climático, bajo la visión del *Buen Vivir*. Apostando a la construcción de un país próspero, equitativo, incluyente, solidario y democrático.

En esta línea de actuación, el Plan Quinquenal de Desarrollo presenta el Objetivo 7: *Transitar hacia una economía y sociedad ambientalmente sustentables y resilientes a los efectos del cambio climático*, que cuenta con cinco iniciativas, siendo éstas (Gobierno de El Salvador, 2014):

- Gestión integral y seguridad hídrica para la calidad de vida y el desarrollo económico inclusivo y equitativo del país.
- Reducción de los niveles de contaminación e insalubridad ambiental para contribuir a mejorar la salud de la población y el funcionamiento efectivo de los ecosistemas.
- Reducción de la vulnerabilidad ambiental y socioeconómica ante los efectos del cambio climático y los fenómenos naturales, con lo cual se aumentaría la resiliencia de los territorios.
- Restauración y conservación de ecosistemas degradados con alto valor ambiental, social y económico con la participación activa de la ciudadanía.
- Avance en el ordenamiento sustentable de los territorios.

Por otra parte, la creación de la Estrategia Nacional de Cambio Climático ha sido el primer paso en la construcción de un marco de instrumentos políticos, orientados exclusivamente al abordaje del cambio climático. El diseño de este instrumento fue liderado por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, como entidad rectora en materia de la temática de medio ambiente y cambio climático a nivel nacional. Dicho instrumento, se convirtió en punta de lanza para la construcción del Plan Nacional de Cambio Climático.

La Estrategia Nacional de Cambio Climático, permitió por primera vez, realizar un registro detallado sobre el impacto del cambio climático en territorio nacional. Esto fue posible, bajo un reconocimiento del alto nivel de vulnerabilidad de El Salvador ante este fenómeno, registrando las pérdidas y daños a causa del cambio climático y tratando de identificar los aspectos más críticos para el país. Entre éstos, lo relativo a la sensibilización, educación y formación, investigación, tecnología y financiamiento. Así como, la identificación de los requerimientos institucionales necesarios para un abordaje integral y unificado de todos los actores nacionales del cambio climático, entre los que se pueden

citar: la coordinación interinstitucional, el fortalecimiento institucional, la gobernanza local y modelos de gestión, el monitoreo, reporte y verificación, la legislación y regulación.

De modo que, la Estrategia tiene como ejes centrales de atención el estudio de mecanismos para enfrentar pérdidas y daños producidos por fenómenos climáticos, la adaptación al cambio climático y la mitigación con cobeneficios en adaptación¹⁸.

La creación del actual Plan Nacional de Cambio Climático ha sido uno de los logros más significativos alcanzados por el país en el marco del trabajo de planificación del cambio climático. En este sentido, el Plan se ha convertido en un instrumento esencial para la identificación de las principales prioridades del país, tanto en materia de mitigación como de adaptación al cambio climático. De igual forma este instrumento ha permitido definir las prioridades de país desde un enfoque sectorial.

En 2013, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales inició las consultas públicas para el desarrollo del Plan Nacional de Cambio Climático, involucrando a diversos actores estratégicos. Este Plan fue presentado en junio 2015 y contempla las prioridades nacionales, lo que permite, en términos generales, establecer líneas de trabajo en el ámbito de las instituciones gubernamentales.

De tal forma, el primer Plan Nacional de Cambio Climático destaca las siguientes acciones prioritarias:

- Programa de inversiones críticas basado en un inventario de bienes estratégicos bajo riesgo de pérdida total o irreversible.
- Programa de protección, rehabilitación y conservación de los ecosistemas existentes y mejora en sus funciones ecológicas.
- Transformación de las prácticas agropecuarias y diversificación de la producción con alternativas resilientes al clima y desarrollo sostenible de la actividad pesquera.
- Desarrollo de investigación, tecnologías y capacidades en cultivos y producción agrícola resiliente al clima; incluyendo programas de desarrollo y fomento de la resiliencia en cultivos estratégicos.
- Diseño e implementación de acciones de mitigación basada en adaptación en el sector de bosques y agroforestería.

¹⁸ Las emisiones de GEI de El Salvador son en la actualidad globalmente insignificantes (0.04% de las emisiones globales según informes el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales). De tal forma que la contribución de país a los efectos nocivos en el sistema climático son menores. En este sentido, la mitigación al cambio climático ocupa un segundo lugar en las prioridades de país, mientras que la adaptación al cambio climático se perfila como la principal prioridad nacional. Por tanto, la posición política de El Salvador en distintos espacios de negociación ha estado orientado a sumar esfuerzos porque la adaptación a los efectos adversos al cambio climático pueda tomar mayor relevancia a escala global. Por otra parte, la mitigación con cobeneficios en adaptación, ha sido un enfoque de trabajo liderado por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, cuyo objetivo está supeditado al desarrollo de intervenciones que permitan tanto una reducción de GEI, pero que además, las mismas puedan contribuir paralelamente a los esfuerzos de adaptación al cambio climático.

- Incorporación plena del Plan Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos como instrumento clave de adaptación al cambio climático.
- Diseño e implementación de un Plan Maestro de desarrollo de energías renovables y programa de ejecución.
- Programa de Acciones Nacionales Apropriadas de Mitigación (NAMA´s por sus siglas en inglés) en el sector energético, café, cocinas ahorradoras y desechos.
- Estrategia y plan de implementación para el ahorro y la eficiencia energética.
- Implementación de una política de desarrollo urbano de alta densidad y bajo en carbono.
- Diseño y promoción de sistemas integrados de conectividad vial y de servicios de transporte público bajos en carbono.
- Plan de fortalecimiento del sistema nacional de salud para enfrentar el cambio climático.

El Plan Nacional de Cambio Climático no sólo prioriza áreas y necesidades a trabajar a nivel nacional frente al cambio climático, sino que además constituye una base esencial para la construcción multisectorial de proyectos y programas financiables. De modo que, este instrumento facilita la gestión de financiamiento climático.

De forma paralela a esta priorización y planificación nacional en materia de cambio climático, El Salvador experimentó un cambio significativo en su legislación nacional, buscando la incorporación en su ordenamiento jurídico interno del tema de cambio climático. El principal objetivo ha sido brindar un respaldo a las distintas acciones y al trabajo que se emprenderá en el ámbito nacional por parte de distintas instituciones.

De modo que, la actualización de la normativa nacional trajo consigo dos importantes avances:

- En el año 2012, se aprobó la Política Nacional de Medio Ambiente, la cual vino a respaldar jurídicamente las acciones y el trabajo propio en materia de cambio climático.
- La reforma a la Ley de Medio Ambiente en el año 2012, a través del cual se incorporó un capítulo específico dedicado al cambio climático, en el que se estableció como mandato la creación del Plan Nacional de Cambio Climático.

La reforma a la Ley de Medio Ambiente mandató específicamente a:

- Realizar un llamamiento al cumplimiento de los tratados y convenios internacionales celebrados por el país en materia de cambio climático.
- Obligar a las instituciones nacionales a incluir el tema de vulnerabilidad al cambio climático en sus acciones y planificación estratégica.
- Instar a la coordinación interministerial para la evaluación de políticas e impactos del cambio climático.
- Orientar a las instituciones nacionales a una necesaria respuesta urgente, coordinada y sostenida del cambio climático.

La reforma de la legislación nacional ha sido un paso importante, puesto que la construcción de estrategias de planificación –tanto en el ámbito nacional como el sectorial-, supone el amparo de un cuerpo legal que contempla el cambio climático como una prioridad nacional.

De esta manera, en términos generales el Gobierno de El Salvador ha adoptado importantes medidas tanto a nivel nacional como internacional para contrarrestar los desafíos que impone el cambio climático al país (*Vid.* Tabla 5). Sin embargo resulta importante reconocer que el trabajo en la materia necesita seguir fortaleciéndose a distintos niveles, con el apoyo de una amplia participación de actores nacionales, a fin de dar coherencia a las acciones que puedan ser desarrolladas y lograr una real y efectiva gobernanza del cambio climático desde el plano doméstico.

2.3. Arquitectura institucional actual de abordaje del Cambio Climático

La necesidad de contar con una arquitectura institucional sólida es un tema que ha sido trabajado progresivamente por los Estados. Especialmente, por la importancia y beneficios que ello representa para los países a la hora de desarrollar estrategias para hacer valer sus intereses y demandas particulares.

En este sentido, una arquitectura institucional sólida y bien coordinada resulta esencial para garantizar el acceso eficaz por parte de los países al financiamiento climático de gran envergadura.

En este contexto, resulta relevante mencionar que ha existido un reconocimiento interno en El Salvador sobre la importancia que reviste la construcción de una arquitectura especializada en materia de cambio climático. De modo que, se ha puesto en marcha una estrategia de abordaje integral y efectiva del cambio climático, que requiere un alto nivel de coordinación institucional, lo cual representa una garantía para el país a la hora de asegurar el éxito y la coherencia de las acciones que puedan emprenderse bajo una participación amplia de actores, facilitando el consenso y contando con un amplio respaldo político.

Por otra parte, una buena coordinación institucional en el plano nacional influye directamente en la mejora de la representación de país en los distintos espacios de negociación de cambio climático y se traduce en una mayor capacidad de incidencia en los mismos. Así como, una buena coordinación institucional también permite mejorar y garantizar la gestión y el acceso eficaz al financiamiento climático.

La construcción de una arquitectura institucional de cambio climático implica una asignación clara de roles de los actores estratégicos nacionales. Especialmente, teniendo en cuenta que esta asignación de roles resulta básica para una toma de decisiones acertadas. En este sentido, el diseño de una arquitectura institucional capaz de dar respuesta a los desafíos que impone la agenda del cambio climático a escala nacional, ha sido un tema trabajado con ahínco en los últimos años en El Salvador.

En este orden de ideas, se puede observar cómo algunos de los primeros esfuerzos desarrollados en el ámbito nacional se traducen en las primeras bases para la conformación de estructuras institucionales especializadas para el seguimiento de temas relacionados con el cambio climático y su financiamiento. Éstos contaban con una estructura, tanto a nivel político -Comité de Cambio Climático-; como a nivel técnico -Comité Interinstitucional de Financiamiento para el Cambio Climático (CIFCC)-.

De modo que, el Comité de Cambio Climático, creado en 2012 bajo el liderazgo del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, se perfiló como un espacio de alto nivel orientado al trabajo estratégico en materia específica de cambio climático.

Este Comité formó parte del Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente (SINAMA). El SINAMA es el mecanismo de coordinación de la gestión ambiental pública establecido por la Ley del Medio Ambiente e integrado por ministerios e instituciones autónomas del gobierno central y las municipalidades.

En el Comité estuvieron representadas algunas Secretarías de Estado, tales como el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, y el Ministerio de Hacienda.

En ese marco, se firmaron tres acuerdos interinstitucionales vinculados a la adaptación al cambio climático, que establecen importantes compromisos y lineamientos para hacer frente a los impactos climáticos en materia de infraestructura vial, agricultura y la preparación de condiciones institucionales adecuadas para captar financiamiento (Arguello, 2013).

Por otra parte, la conformación del Comité Interinstitucional de Cambio Climático en el 2012 fue en definitiva relevante para el país, debido a que éste representó la primera iniciativa que reunió desde el nivel técnico a diversas instituciones de gobierno, entidades autónomas, sociedad civil y academia, vinculadas al trabajo de cambio climático.

El CIFCC contó con un Grupo Núcleo liderado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia.

Este Comité funcionó como un espacio importante de comunicación y articulación interinstitucional para el intercambio de experiencias en relación a las funciones de las diferentes instituciones sobre acciones de cambio climático emprendidas por éstas. Asimismo, este espacio facilitó el proceso de capacitación y fortalecimiento de capacidades en materia de cambio climático de las instituciones nacionales. Prueba fehaciente de ello fue la construcción de capacidades de las instituciones parte del CIFCC a través de diplomados especializados en la temática. Estas acciones desarrolladas fueron particularmente importantes si se tiene en cuenta, que una de las barreras para el acceso a recursos para acciones climáticas está íntimamente relacionada con la falta de capacidades

técnicas institucionales con las cuales cuentan los países, especialmente los países en vía de desarrollo.

En 2014, se creó por Decreto Ejecutivo el Gabinete de Sustentabilidad y Vulnerabilidad Ambiental (GSVA), que en la actualidad representa una entidad de coordinación al más alto nivel para acciones de prevención, mitigación de vulnerabilidad en el territorio nacional frente a los fenómenos naturales y humanos.

El Gabinete fue revestido de un mandato amplio puesto que esta instancia tiene como responsabilidad el impulso de algunas acciones estratégicas a nivel nacional que plantea el Plan Quinquenal de Desarrollo: *El Salvador Productivo, Educado y Seguro*, específicamente en su Objetivo 7º referido a la transición hacia una economía y sociedad ambientalmente sustentables y resilientes a los efectos del cambio climático.

En este sentido, las áreas de trabajo asignadas al GSAV son:

- Salud
- Recursos Hídricos
- Vulnerabilidad
- Recursos Naturales
- Energía Renovables
- Coordinación Interinstitucional.

Sin embargo todas estas áreas prioritarias tienen como eje transversal la territorialidad y el cambio climático.

El Gabinete constituye en la actualidad, la máxima instancia para la toma de decisiones y desde la cual se brindan los principales lineamientos de acciones de adaptación y mitigación al cambio climático, de conformidad con la legislación existente en la materia y los distintos instrumentos de planificación en torno al cambio climático.

En dicho Gabinete, participan actualmente los actores claves comprometidos en el diálogo de políticas ambientales y climáticas, siendo los siguientes:

- Vicepresidencia de la República
- Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia
- Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial
- Ministerio de Defensa
- Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano
- Secretaria de Vulnerabilidad de la Presidencia de la República
- Ministerio de Turismo
- Ministerio de Agricultura y Ganadería
- Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo
- Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados

- Comisión Hidroeléctrica del Río Lempa

A pesar de la importancia del Gabinete, el abordaje del cambio climático escapa de la participación exclusiva de las entidades de gobierno, debido al impacto del cambio climático en distintas dimensiones y sectores. De modo que se hace necesaria la participación de otros actores, entre los que se encuentran: el sector privado, la sociedad civil, comunidad indígena, asociaciones de mujeres, la academia, los cuales ha asumido en los últimos tiempos un rol cada vez más importante.

En este contexto, en 2015 se creó un espacio de participación multiactor, representado por el Consejo Nacional de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad (CONASAV), cuyo objetivo es promover y facilitar el diálogo y la concertación para alcanzar acuerdos y compromisos nacionales en el área de sustentabilidad ambiental y vulnerabilidad ante el cambio climático.

Las funciones principales asignadas a este Consejo se enmarcan en el seguimiento a las políticas públicas en materia de sustentabilidad ambiental y vulnerabilidad. El CONASAV se encarga, entre otras funciones de: opinar sobre su ejecución; promover la adopción de acciones orientadas a la planificación del crecimiento económico y desarrollo sustentable en armonía con el medio ambiente; contribuir a identificar mecanismos para el financiamiento de las políticas, planes y programas en materia de sustentabilidad ambiental y vulnerabilidad; así como presentar informes periódicos a la ciudadanía sobre el trabajo del Consejo (Presidencia de la República, 2016).

En el COSAVAN participan instituciones de gobierno, sector privado, organizaciones no gubernamentales, academia, organismos internacionales y cooperantes, iglesias, comunidad indígena, medios de comunicación, centros de pensamiento e investigación, de manera tal que dicho espacio podría ser potencialmente aprovechado para el proceso de consultas desde un enfoque multisectorial.

En el marco de las funciones del CONASAV, se desarrolla un trabajo especializado en materia climática, específicamente a través de la mesa temática de cambio climático, la cual da un seguimiento cercano a las diferentes acciones que se realizan en el ámbito nacional en relación al tema.

Por otra parte, en materia de fortalecimiento institucional, se han creado departamentos especializados para el seguimiento exclusivo de temas de cambio climático y su financiamiento en diferentes instituciones nacionales. Entre los que destacan: la creación de un departamento de cambio climático en el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales en el Ministerio de Hacienda, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano, y recientemente en el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local.

Estas diversas experiencias en relación a la construcción y articulación de una arquitectura nacional para el cambio climático han demostrado el compromiso adquirido por El Salvador en la toma de decisiones -a distintos niveles- en la lucha contra el cambio

climático. Lo que en la actualidad, se traduce en un reto importante, consistente en robustecer los mecanismos existentes, sirviéndose de procesos participativos, coherentes y de constante renovación en relación a las nuevas realidades que están definiendo la dinámica internacional del cambio climático y su financiamiento.

**Capítulo 3.- Capacidades institucionales del Servicio Exterior
Salvadoreño en el abordaje del cambio climático**

Capítulo 3.- Capacidades institucionales del Servicio Exterior Salvadoreño en el abordaje del cambio climático

En un contexto en el que los acuerdos derivados de las negociaciones de cambio climático se vuelven imprescindibles para garantizar la existencia del planeta tal y como se conoce, las actuaciones político–diplomáticas de los países –especialmente las de aquellos denominados en vías de desarrollo- deben tratar de desarrollar estrategias que les aseguren el acceso a financiamiento y/o le proporcionen una posición ventajosa en los distintos foros de negociación –ya sea bilateral, regional o multilateral-.

El abordaje integral del cambio climático –tanto en el ámbito nacional como en el internacional- implica la participación de una diversidad de sujetos y actores. En el ámbito nacional, entre otros, se encuentran las instituciones del gobierno central, los gobiernos locales, el sector privado, la sociedad civil y la Academia. Así como, en el ámbito internacional, destacan las representaciones político-diplomáticas de los países en diferentes espacios de negociación, quienes a su vez se convierten en un bastión importante de apoyo para los ministerios de medio ambiente.

“Para la mayoría de países del mundo, los ministerios de ambiente o instancias similares, tiene roles muy determinados, orientados a la gestión de los temas de medio ambiente y cambio climático. Así como, se encargan de conducir el ejercicio de la labor técnica relacionada a estas temáticas. Estos ministerios son usualmente los puntos focales ante organismos internacionales y espacios multilaterales de diálogo y negociación de cambio climático. Sin embargo, a pesar de que la parte técnica está conferida en su totalidad a estos ministerios, la gestión en dichos espacios sería imposible sin el respaldo de las cancillerías”.¹⁹

De modo que, las cancillerías han adoptado progresivamente un rol importante en el escenario de las negociaciones de cambio climático. Éstas han ganado protagonismo paulatinamente en los últimos años, sobre todo en la medida en que las negociaciones de cambio climático han tomado giros diversos. Especialmente, ante la adopción de acuerdos de alcance global. En este contexto, las cancillerías se han convertido en el brazo político-diplomático, tanto de las gestiones políticas de cambio climático, como de la representación en los distintos espacios de negociaciones en la temática.

Por otra parte, algunas cancillerías –como por ejemplo el caso salvadoreño-, han adoptado otros roles importantes, tales como la gestión de financiamiento climático. Esto releva el interés porque estas instancias puedan entrar de manera activa en la dinámica que suponen las negociaciones de cambio climático y su financiamiento, las cuales por su naturaleza y por el impacto del resultado de las mismas, suelen diferenciarse de otro tipo de negociaciones.

De esta forma, para el Ministerio de Relaciones Exteriores, al igual que para otros países del mundo, el involucramiento en la temática del cambio climático y la participación en la

¹⁹ Aportes y valoraciones brindados por el Gerente de Cambio Climático, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, mediante entrevista realizada el día 8 de marzo de 2016.

dinámica de las negociaciones al respecto se convierte en suma importante. Las capacidades político-diplomáticas y las técnicas con las que cuentan los funcionarios de esta Secretaría de Estado se vuelven esenciales, a fin de posicionar al país y defender los intereses del mismo de la mejor forma.

“El papel y aportes de la Cancillería no sólo puede medirse a partir de la participación activa, promovida desde las diferentes Direcciones Generales de la Sede de esta entidad, las cuales se encuentran involucradas en la temática de cambio climático. Sino que también resulta relevante valorar el papel y la calidad de los aportes brindados por el Servicio Exterior, a través de sus representaciones diplomáticas”.²⁰

Por lo tanto, frente a esta realidad y para el caso de El Salvador es importante reconocer con qué capacidades institucionales cuenta el Servicio Exterior salvadoreño en materia de cambio climático, y cuál ha sido el trabajo desarrollado en relación al seguimiento y posicionamiento de esta temática y su financiamiento. Así como, su participación en los diversos espacios de discusión y negociación en cambio climático. Asimismo, resulta relevante identificar cuáles son los retos y desafíos para el Servicio Exterior como parte del Ministerio de Relaciones Exteriores respecto, al rumbo que han tomado las actuales discusiones políticas y negociaciones en esta temática.

De modo que, el presente capítulo tiene como objetivo examinar las capacidades institucionales del Servicio Exterior salvadoreño en el abordaje del cambio climático y su financiamiento. Ello permitirá, a través de un diagnóstico del rol del Servicio Exterior Salvadoreño, identificar las fortalezas y debilidades actuales de éste. Así como, permitirá evaluar los potenciales apoyos que podrían ser provistos a fin promover un papel más dinámico de la Cancillería en diferentes ámbitos, en los que en la actualidad participa, sobre la base de las prioridades e intereses nacionales.

3.1 Papel de la Cancillería en el abordaje del cambio climático

El cambio climático es un desafío de país en suma relevante. Por este motivo, la lucha contra los efectos adversos del cambio climático demanda la acción conjunta a diversos niveles y con una participación importante de los diferentes actores a escala nacional.

En este sentido, el trabajo desarrollado por el entramado institucional que forma parte del Gobierno Central se convierte sin duda en un tema esencial para una gestión inmediata, eficiente y eficaz del cambio climático. A pesar de ello, es importante hacer notar que a nivel nacional, la atención multisectorial del cambio climático desde diferentes ministerios ha sido mucho más visible a partir de los últimos años, como parte de las líneas estratégicas de trabajo desarrolladas por las recientes administraciones de gobierno.

En términos generales, algunos ministerios han iniciado la incorporación del cambio climático en sus planes estratégicos institucionales, lo cual ha permitido que el país, en cierta medida, ejecute acciones en la materia desde algunos sectores estratégicos en

²⁰ Aportes y valoraciones brindados por la Asesora Regional del Fondo Verde del Clima, mediante entrevista realizada el día 2 de febrero de 2016.

particular. Como es el caso, entre otros, de la agricultura, infraestructura, recursos hídricos o energía.

En este contexto, el Ministerio de Relaciones Exteriores, ha realizado un trabajo en la temática de cambio climático y su financiamiento bajo las funciones y atribuciones delegadas a esta Secretaría de Estado.

De modo que, resulta importante precisar que el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene asignado por Decreto Ejecutivo entre otras, las siguientes funciones:

- Conducir las relaciones con los Gobiernos de otros países, organismos y personas jurídicas internacionales, así como formular y dirigir la política exterior de El Salvador.
- Gestionar, negociar, firmar y denunciar tratados, convenciones y acuerdos internacionales oyendo la opinión de la Secretaría interesada cuando fuere necesario.
- Organizar y dirigir el Servicio Exterior salvadoreño.
- Organizar, institucionalizar y profesionalizar el Servicio Diplomático y Consular de Carrera, dándole el cumplimiento respectivo a lo que establece la Ley en la materia.
- Asistir y asesorar al Presidente de la República, Consejo de Ministros y demás entes del sector público, en materia de políticas, estrategias, planes, programas y proyectos.
- Integrar con los ministerios de los diferentes ramos, instituciones oficiales autónomas y demás entidades públicas y privadas, las comisiones necesarias para el cumplimiento de sus objetivos y dictar los reglamentos de su operación.

Dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores, se asigna como una importante función a su Viceministerio para los Salvadoreños en el Exterior:

- Formular los programas de asistencia técnica, así como gestionar, negociar, suscribir y administrar por medio de los instrumentos internacionales correspondientes, la distribución sectorial de la cooperación técnica, financiera no reembolsable o que bien gobiernos, organismos internacionales, entidades extranjeras y particulares otorguen al Estado, según la asignación que la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia establezca.

Mientras que al Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo se asigna como funciones importantes:

- Gestionar recursos ante las entidades de la cooperación internacional de acuerdo con las orientaciones y las prioridades definidas por la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia en materia de cooperación financiera no reembolsable, asistencia técnica y donación en especie.
- Desempeñar un rol activo en la participación salvadoreña en los diferentes foros internacionales de cooperación al desarrollo, con el objetivo de presentar propuestas y aumentar nuestra recepción de ésta.
- Promover, estrechar y profundizar las relaciones con las fuentes cooperantes actuales y realizar acercamientos con potenciales cooperantes, resaltando los logros del país, la capacidad de gestión y ejecución, la transparencia en el manejo de los recursos y la capacidad de gestión de proyectos.

- Coordinar con el Viceministerio para los Salvadoreños en el Exterior, con el propósito de aprovechar la red de representaciones consulares y diplomáticas, con el objeto de diversificar e identificar potenciales fuentes cooperantes (Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, 2011).

Estas funciones básicas conferidas por mandato ejecutivo a la Cancillería han sido claves para la gestión estratégica en materia de cambio climático, particularmente, en materia de financiamiento climático. De modo que, estas competencias orientan el trabajo desarrollado tanto desde las diferentes Direcciones Generales que componen esta Secretaría de Estado, como también desde el propio Servicio Exterior, concibiendo la lucha contra el cambio climático como una prioridad de país y de la propia agenda política de El Salvador.

En este sentido, el desarrollo de la presente investigación permitió conocer cómo la lucha contra el cambio climático y su financiamiento es un tema que se ha impregnado de manera progresiva y dinámica en el trabajo desarrollado desde esta institución. De esta forma, como hallazgos de la investigación es posible hacer notar, que los esfuerzos desarrollados por esta Secretaría de Estado han sido, en definitiva, más perceptibles desde el año 2011. Ello se debe al contexto histórico que atravesó el país, al experimentar los impactos de fenómenos climáticos sin precedentes, que dejaron pérdidas económicas, ambientales y humanas significativas.

En este contexto, la Cancillería ha logrado progresivamente la incorporación de la lucha contra el cambio climático como un objetivo a realizar en la agenda estratégica institucional. Este hito ha provocado que algunas Direcciones Generales de esta Secretaría de Estado hayan integrado esta materia como parte de las líneas estratégicas de trabajo en sus Planes Anuales Operativos (PAO). En la actualidad, las acciones estratégicas desarrolladas desde la Cancillería en relación a la lucha contra el cambio climático, representan un apoyo y una contribución para el logro de los objetivos perseguidos a través del *Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019: “El Salvador Productivo, Educado y Seguro.”*

De manera particular, a nivel de la Cancillería, se destacan tres direcciones que actualmente han dado muestras del seguimiento, acompañamiento y/o trabajo directo desarrollado en la temática de cambio climático y su financiamiento, siendo éstas:

- Dirección General de Política Exterior (DGPE)
- Dirección General de Cooperación para el Desarrollo (DGCD)/Departamento de Gestión de Financiamiento Climático
- Dirección General de Desarrollo Social Integral (DGDSI)

(Vid. Figura 4)

Reconocer el trabajo desarrollado por estas Direcciones resulta esencial si se pretende analizar los aportes y el papel que ha ostentado la Cancillería en estos últimos años. Así como, dicho análisis permite valorar: la atención real que el Servicio Exterior ha prestado a la temática en el mismo período de tiempo; los desafíos enfrentados en este proceso y las

contribuciones potenciales a futuro para un ejercicio eficiente y eficaz de la diplomacia climática.

De esta forma, se presentan a continuación un balance sobre las diferentes acciones desarrolladas por las tres Direcciones Generales de la Cancillería anteriormente mencionadas, en relación a su labor en la gestión estratégica de la temática y el posicionamiento de la misma, como parte de la agenda política de país.

3.1.1. Dirección General de Política Exterior

“La Dirección General de Política Exterior (DGPE), ejerce una importante labor orientada a la coordinación con las diferentes direcciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, instituciones nacionales y otros actores importantes en la construcción de la agenda política de país. Las prioridades de esta agenda de país son presentadas en diferentes espacios de representación política y técnica a nivel bilateral, regional y multilateral.

De esta forma, ante el reconocimiento del cambio climático como un tema prioritario en la agenda política nacional, la Dirección General de Política Exterior, ha desarrollado esfuerzos para la inclusión progresiva de la temática en la agenda bilateral, regional y multilateral y desde plataformas de interés para El Salvador y en las cuales participa actualmente”.²¹

En este contexto, el trabajo realizado por esta Dirección General cuenta con un importante apoyo –de carácter técnico y político- provisto por otras direcciones de la Cancillería.

Por otra parte, la DGPE contempla además como parte de sus funciones principales, la coordinación directa con el Servicio Exterior. Particularmente, brindando orientaciones sobre temáticas de interés de país e instruyendo y recomendando sobre las gestiones estratégicas que desde las representaciones diplomáticas puedan desarrollarse. Esta tarea representa una contribución al cumplimiento de las responsabilidades claves encomendadas a la Cancillería, especialmente la conducción de la política exterior salvadoreña.

De esta forma, el cambio climático ha llegado a posicionarse como una de las temáticas de importancia en la política exterior de país, y de ahí el apoyo -en diferentes momentos y de maneras diversas- recibido a través de algunas representaciones diplomáticas acreditadas ante otros países y organizaciones internacionales.

Con el objetivo de promover la inclusión política del cambio climático en la agenda regional y multilateral, la DGPE ha realizado un esfuerzo importante para llevar el tema a espacios como el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), la Organización de

²¹ Aportes y valoraciones brindados por el Director de Asuntos Multilaterales y Técnico de dicho Departamento, Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, mediante entrevista realizada el día 3 de abril de 2016.

Estados Americanos (OEA), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la Organización de las Naciones Unidas (ONU), entre otros. Producto de ello, la temática ha logrado ser incorporada en diversos acuerdos, resoluciones y declaraciones.

Entre algunas muestras concretas de este trabajo desarrollado, pueden citarse: los esfuerzos para la inclusión de un objetivo específico para el abordaje del cambio climático durante la definición de la agenda de desarrollo a partir de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS); o la inclusión misma del Principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas en las negociaciones de la Agenda 2030, según los compromisos establecidos en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.²²

En el marco de la agenda multilateral, la inclusión del tema en términos generales tomó mayor fuerza a partir del año 2011, y gran parte de la participación de El Salvador y el posicionamiento de la temática ha sido posible a través de su adhesión a bloques de negociación como el G77, en los que se ven representados la mayor parte de países en vía de desarrollo.

En cuanto a la participación directa en negociaciones de la temática, si bien esta Dirección General no ha participado en espacios multilaterales donde se aborda el tema de manera específica, tales como las Conferencias de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, sí ha participado en negociaciones sobre desarrollo sostenible, así como en la misma III Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, la cual abordó el tema de cambio climático

De esta forma, dado que el tema de cambio climático se mueve con mayor fuerza desde el ámbito multilateral, la labor de coordinación de la DGPE con algunas misiones permanentes ha sido importante (particularmente con la Misión Permanente de El Salvador ante Naciones Unidas). Algunas representaciones han participado en espacios de negociación en representación de la Cancillería, cuando así se ha solicitado oportunamente.

Por otra parte, tomando en consideración la dinámica que el abordaje de la temática está tomando y especialmente teniendo en cuenta el nuevo acuerdo global en materia de cambio climático -particularmente el Acuerdo de París recientemente firmado en Nueva York- ha dejado en evidencia la importante responsabilidad que adoptará el país, y por ende el rol cada vez más activo que deberá desarrollar la Cancillería. En este escenario, la DGPE, ha dado un paso significativo para reforzar la atención de la temática a través de la designación de un punto focal destacado para el seguimiento de temas de cambio climático desde el ámbito multilateral.

De esta forma, la DGPE ha dado muestras del trabajo desarrollado desde dicha dirección, y su contribución a la atención y abordaje de la temática de cambio climático, bajo el apoyo y coordinación con otras Direcciones Generales de la Cancillería y del propio Servicio Exterior.

²² Aportes y valoraciones brindados por el Director de Asuntos Multilaterales y Técnico de dicho Departamento, Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, mediante entrevista realizada el día 3 de abril de 2016.

3.1.2. Dirección General de Cooperación para el Desarrollo

Bajo la estructura orgánica del Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo/ Dirección General de Cooperación para el Desarrollo en el año 2011 se creó por Acuerdo Ejecutivo el actual Departamento de Gestión de Financiamiento Climático (DGFC). El Departamento tiene como función primordial: el seguimiento y gestión técnica de financiamiento climático, a fin de garantizar el acceso a recursos para el desarrollo de diferentes iniciativas nacionales vinculadas al cambio climático, sobre la base de las prioridades nacionales.

Asimismo, se asignó como importante función la contribución al posicionamiento político de país en materia de financiamiento climático desde distintos espacios: tanto bilateral, regional, como multilateral.

La creación del Departamento representa un logro significativo desde dos ópticas. En primer lugar, a nivel de país la Cancillería se posicionó como una de las primeras Secretarías de Estado en crear una entidad especializada para el abordaje del cambio climático, con particular énfasis en el financiamiento climático. En segundo lugar, la creación de dicho Departamento permitió por primera vez, un abordaje más dinámico y especializado desde la Cancillería de la temática referida al financiamiento climático.

De esta forma, con claro mandato, el DGFC inició desde el año 2012 una tarea importante para la priorización de la temática de financiamiento climático como parte de las actividades estratégicas de la Cancillería. Particularmente teniendo en consideración, que el acceso al financiamiento constituye una de las barreras a las finanzas del clima más importantes para el país.

En este contexto, gran parte del trabajo inicial desarrollado por el DGFC ha estado orientado a la creación de ambientes habilitantes para el acceso de país al financiamiento climático de gran envergadura, el posicionamiento de país en materia de financiamiento, así como a la gestión misma de recursos ante diversas fuentes de financiamiento.

Se presentan a continuación un detalle de las principales acciones emprendidas por el Departamento de Gestión de Financiamiento Climático:

- Seguimiento a las decisiones sobre financiamiento climático que emanan de los instrumentos internacionales en materia de cambio climático y aquellos resultantes de importantes espacios de discusión y negociación.
- Identificación y análisis de diferentes oportunidades de financiamiento climático existentes a nivel bilateral, regional y multilateral para el acceso pronto a recursos.
- Actualización de información sobre los diferentes acuerdos alcanzados a nivel nacional e internacional, relacionados con el tema de financiamiento climático que permitan definir o reorientar la posición país en torno al tema.

- Preparación de insumos provistos a las diferentes Direcciones Generales del Ministerio de Relaciones Exteriores, relacionados con el posicionamiento político del tema de financiamiento climático, para su incorporación oportuna en la agenda política de país.
- Desarrollo de estudios especializados sobre el estado actual de acceso y manejo de financiamiento climático a nivel nacional.
- Apoyo y acompañamiento al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, como entidad rectora en materia de medio ambiente y cambio climático, sobre acciones estratégicas a nivel nacional.
- Desarrollo de programas de construcción de capacidades institucionales en temas de cambio climático y particularmente su financiamiento, destinados a la formación de representantes provenientes de instituciones del gobierno central, gobiernos locales, academia y sociedad civil²³ (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2014).
- Apoyo y acompañamiento para la construcción de una arquitectura nacional del cambio climático y su financiamiento. Este esfuerzo ha sido liderado por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Desarrollo de una Mesa de Diálogo sobre Finanzas del Clima con Socios de Cooperación para el Desarrollo (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2014).
- Participación en diálogos regionales sobre financiamiento climático²⁴ (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2014).
- Coordinación de esfuerzos en la construcción de espacios técnicos interinstitucionales para el abordaje del financiamiento climático, particularmente a través del Comité Interinstitucional de Financiamiento para el Cambio Climático (CIFCC) para los años 2012 al 2014 (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2014).
- Participación en espacios políticos de alto nivel en los cuales se discuten temas de medio ambiente con un abordaje transversal de cambio climático, tales como el Gabinete de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad y el Consejo Nacional de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad.

²³ En el marco del Programa Nacional de Construcción de Capacidades, el DGFC apoyó en el diseño e implementación de tres diplomados en financiamiento climático, tanto nacional como regional. La experiencia exitosa de El Salvador ha sido reconocida a nivel regional, y ha sido compartida con otros países de la región.

²⁴ El DGFC coordinó el desarrollo del II Diálogo Regional sobre Finanzas del Clima, cuyo espacio reunió a representantes de toda la región de América Latina y el Caribe. Este encuentro permitió a los países de la región, compartir diversas experiencias en temas relacionados a las finanzas del clima. El desarrollo de este evento, permitió además al país, seguir posicionándose por su labor en materia de financiamiento climático en la región.

- Desarrollo de acciones estratégicas para el cumplimiento del rol del Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo como Autoridad Nacional Designada ante el Fondo Verde del Clima²⁵.
- Gestión de recursos para la ejecución de Programas Preparatorios para el acceso a financiamiento climático de gran envergadura como el Fondo Verde del Clima²⁶ (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2014).
- Apoyo en la preparación de entidades nacionales para su acreditación y acceso a recursos ante fondos climáticos globales.
- Gestión de recursos de financiamiento climático a través de entidades implementadoras acreditadas ante fondos climáticos - vía de acceso indirecta a recursos-, entre ellos, el Fondo Verde del Clima.

Por otra parte, este Departamento ha tenido una participación activa y permanente en diferentes espacios de discusión y negociación en la temática de cambio climático, particularmente su financiamiento. En relación a este último, el Departamento ha participado continuamente en las diferentes Conferencias de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, específicamente desde la XVIII Conferencia de las Partes realizada en Qatar en el año 2012, hasta la XXII Conferencia de las Partes realizada en Marruecos, en el año 2016 (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2015).

Esto ha sido relevante para el trabajo desarrollado por el Departamento, debido a que muchas de las discusiones y las negociaciones sobre la temática de financiamiento

²⁵El Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo (VMCD) de la Cancillería salvadoreña, fue designado por la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (STPP) en septiembre 2014, como Autoridad Nacional Designada (AND) ante el Fondo Verde del Clima (FVC), con lo cual se confiere un liderazgo y un importante compromiso al VMCD en la relación de país con dicho Fondo.

El FVC es por ahora la fuente de financiamiento climático más importante con el cual cuenta la Comunidad Internacional. De manera operativa, este Fondo brinda la oportunidad para que los países puedan nominar sus propias AND. De esta forma, el *Country Ownership*, como una guía básica del FVC para la relación del mismo con los países, fija como principales funciones y responsabilidades conferidas a las AND las mencionadas a continuación: Recomendar a la Junta del FVC propuestas de financiación en el contexto de las estrategias y planes nacionales sobre cambio climático; proporcionar información al Fondo sobre las nominaciones de las entidades implementadoras e intermediarias; aplicar el procedimiento de no objeción a proyectos y nominaciones de entidades implementadoras nacionales, actuar como el punto focal para la comunicación del Fondo (Para más información *Vid Green Climate Fund* (2016) <http://www.greenclimate.fund/home> Última consulta realizada 20 de junio de 2016).

²⁶ El Salvador estará siendo beneficiario con dos programas preparatorios. El primero, *El Programa de Preparación para el Fondo Verde del Clima*, financiado por el Gobierno alemán, y cuyos implementadores son el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El Programa arrancó su implementación en el año 2015. El segundo, el *Programa de Apoyo Preparatorio* fue aprobado por la Junta del FVC en julio 2016, sin embargo se encuentra en la actualidad en un proceso de revisión y aprobaciones de los instrumentos legales. Dicho Programa será financiado directamente por el Fondo Verde del Clima.

climático y los posicionamientos de país en relación al tema han sido dirigidos desde este espacio multilateral.

Las negociaciones de cambio climático y su financiamiento han adoptado nuevas dinámicas, particularmente ante la diversidad de acuerdos logrados por la Comunidad Internacional en la materia. En este contexto, el Departamento de Gestión de Financiamiento Climático ha asumido progresivamente nuevas responsabilidades, primordialmente en lo que concierne a la gestión de financiamiento a través de fondos climáticos globales como el Fondo Verde del Clima y la preparación de ambientes habilitantes para ello.

3.1.3. Dirección General de Desarrollo Social Integral

La Dirección General de Desarrollo Social Integral (DGDSI) ha trabajado el tema de cambio climático desde hace muchos años. Sin embargo, es importante reconocer que a partir de las dos últimas administraciones de Gobierno (2009-2016) el abordaje de la temática ha tomado una nueva dinámica. Especialmente, al ser relevadas a esta Dirección General, las responsabilidades referidas a la gestión de recursos para acciones de cambio climático; además de la participación en diferentes espacios de discusión y negociación en la temática, en virtud de la creación del Departamento de Gestión de Financiamiento Climático y las funciones que a éste le han sido asignadas.

En términos generales, “la DGDSI desarrolla una labor importante de apoyo temático para la Dirección General de Política Exterior, el Despacho Ministerial, así como las distintas representaciones diplomáticas de El Salvador acreditadas ante otros países.

Como parte del trabajo desarrollado y aportes brindados por esta Dirección General pueden destacarse la provisión de insumos temáticos sobre cambio climático para diversos encuentros nacionales, regionales y multilaterales, a solicitud de la Dirección General de Política Exterior y las representaciones diplomáticas salvadoreñas en el exterior.

Asimismo, la DGDSI realiza como tareas la revisión de documentos importantes, construcción de propuestas de posicionamientos para comunicados conjuntos, resoluciones, declaraciones, presentados en el marco de diversas plataformas en los cuales participa el país. Este trabajo se desarrolla teniendo en consideración las necesidades, prioridades identificadas y los puntos de interés para El Salvador en la materia”.²⁷

De esta forma, la información en cambio climático que administra la DGDSI se actualiza permanentemente a partir del seguimiento y monitoreo a los diferentes acuerdos y compromisos internacionales adoptados en el ámbito regional e internacional en materia de cambio climático y su financiamiento.

La dinámica de trabajo y las responsabilidades asumidas por la DGDSI, han dejado en evidencia lo imprescindible que resulta el desarrollo de mecanismos de monitoreo a temas

²⁷Aportes y valoraciones brindados por el Director de Asuntos Ambientales, Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, mediante entrevista realizada el día 13 de abril de 2016.

de cambio climático. Así como también, el desarrollo de mecanismos de comunicación y coordinación a distinto nivel, tanto con otras direcciones de la Cancillería, como a su vez con diversas instituciones de gobierno.

En relación a la coordinación interinstitucional, la DGDSI ha establecido mecanismos para su relación con actores internos y externos. De esta forma, al interior de la Cancillería, la DGDSI tiene importantes acercamientos principalmente con la Dirección General de Política Exterior y para el tema particular de financiamiento climático, con la Dirección General de Cooperación para el Desarrollo/Departamento de Gestión de Financiamiento Climático.

Asimismo, la DGDSI mantiene comunicación con distintas representaciones diplomáticas, principalmente, a través de la Dirección General de Política Exterior, aunque ello no ha excluido la posibilidad de generar una comunicación directa con éstas.

La relación de la DGDSI con otras instituciones nacionales ha sido dinámica. Principalmente, con el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, institución con la cual existe una relación muy estrecha y una comunicación fluida.

Con la finalidad de identificar las principales prioridades y áreas de interés en materia de reducción de desastres y cambio climático, la DGDSI ha desarrollado en los últimos años un mecanismo de participación interinstitucional. Este mecanismo se articula a través de dos reuniones anuales, que permiten convocar a una diversidad de actores nacionales.²⁸ Ello ha permitido sin duda, recibir insumos valiosos que logren alimentar la agenda político – diplomática con la cual trabaja la DGDSI, con la finalidad de proveer mejores insumos para la participación de los titulares en distintos espacios políticos en representación de la Cancillería.²⁹

Es importante destacar que con la redefinición de nuevas funciones, la DGDSI actualmente prescinde de participar en las negociaciones de cambio climático. Esto responde por una parte, a que la defensa de la posición de país –enfoque técnico- en la lucha contra el cambio climático, es una responsabilidad atribuida al Ministerio de Medio Ambiente. Mientras que por otra parte, si bien el posicionamiento político del tema y particularmente del financiamiento climático le compete a la Cancillería, son la Dirección General de Política Exterior y la Dirección de Cooperación para el Desarrollo/Departamento de Gestión de Financiamiento Climático quienes en la actualidad participan en espacios multilaterales de negociación.

A pesar del trabajo y responsabilidades desempeñadas por la DGDSI, sin duda el abordaje de la temática de cambio climático ha revelado algunas dificultades para esta Dirección General. Las mismas se traducen en el escaso personal, la carencia formación especializada en materia de cambio climático y las dificultades derivadas del limitado nivel

²⁸En estos encuentros interministeriales participan las siguientes instituciones nacionales: CEL, ANDA, Protección Civil, MAG, MARN, MINSAL, MINEC, Cuerpo de Bomberos, mientras que la Cancillería es la entidad que convoca y lidera dicho espacio.

²⁹ Aportes y valoraciones brindados por el Director de Asuntos Ambientales, Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, mediante entrevista realizada el día 13 de abril de 2016.

de coordinación entre las tres Direcciones que dan seguimiento al tema de cambio climático desde la Cancillería.

De esta forma, algunos de los retos pendientes apuntan en términos generales a la construcción de una estructura sólida al interior/exterior de la Cancillería. A lo interno, impulsar mejores mecanismos de coordinación entre las distintas Direcciones Generales y éstas con el Servicio Exterior. A lo externo, mejorar la comunicación y coordinación con instituciones importantes tales como el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, al ser quienes desarrollan una labor de priorización estratégica del trabajo en torno al tema de cambio climático y el desarrollo respectivamente.

En términos generales, el conocimiento y comprensión sobre las acciones desarrolladas por las diversas direcciones de la Sede del Ministerio de Relaciones Exteriores, resulta en definitiva esencial para comprender la importancia del papel emprendido por el Servicio Exterior. El papel de las representaciones diplomáticas toma relevancia ante la capacidad de éstas de contribuir con nuevas gestiones que enriquezcan la labor desarrollada por la Cancillería respecto al posicionamiento del cambio climático y su financiamiento como parte de la agenda político- diplomática de país.

3.2 Rol actual y aportes del Servicio Exterior Salvadoreño en el abordaje del cambio climático

A través de la realización de encuestas³⁰, se desarrolló un diagnóstico sobre capacidades y fortalezas del Servicio Exterior en el abordaje de la temática de cambio climático y el posicionamiento del mismo como tema prioritario en la agenda político-diplomática. Este ejercicio de análisis facilitó conocer con mayor precisión, el trabajo desarrollado por las distintas representaciones diplomáticas acreditadas ante países amigos y organizaciones internacionales de las cuales El Salvador es parte.

De esta forma, la valoración sobre el rol y la calidad de los aportes brindados por el Servicio Exterior, amerita conocer el trabajo desarrollado por las representaciones diplomáticas en los últimos años. Así como, sus avances y limitantes en la gestión del cambio climático y su financiamiento, y particularmente en el ejercicio de la diplomacia climática. Al respecto, se presentan a continuación, los principales hallazgos identificados durante el proceso de investigación, y que ha permitido generar un análisis y valoraciones importantes.

En términos generales se evidenció que la mayor parte de las representaciones diplomáticas han realizado algún tipo de acercamiento en la temática de cambio climático, lo cual ha sido desarrollado de maneras diversas. Así, un 40% de las representaciones diplomáticas están orientando sus esfuerzos al seguimiento de encuentros internacionales en materia de cambio climático y un poco menos de ese porcentaje destina esfuerzos a la identificación y/o seguimiento a oportunidades de financiamiento para acciones de cambio climático, siendo ello una de las facultades asignadas a la Cancillería (*Vid.* Gráfico 4).

³⁰ Las encuestas fueron realizadas con una muestra total de 11 representaciones diplomáticas de especial interés para El Salvador.

Muy pocas representaciones diplomáticas, las cuales aproximadamente representan el 20% de la muestra total encuestada, participan en espacios de negociación multilateral, regional e intrarregional especializados en la temática de cambio climático o que incorporen la temática³¹. A pesar de ello, se ha evidenciado una importante participación en espacios de diálogo y discusión en la materia, lo cual se estima aproximadamente en un 90%³² (Vid. Gráfico 5).

Estos datos resultan relevantes debido a que indican que si bien se ha venido logrando una participación de país progresivamente dinámica en espacios internacionales en materia de cambio climático, los espacios de diálogo y discusión reportados -aun siendo éstos importantes-, por ahora no representan plataformas en las cuales puede ser ejercida con plenitud la diplomacia climática, a fin de posicionar y defender los intereses de país, tal como lo representan los espacios de negociación.

La participación en negociaciones de cambio climático se diluye en el ámbito bilateral, ya que únicamente un 7% de las representaciones ha logrado insertarse en esta dinámica de trabajo en la materia.

Sin duda, es preciso hacer notar que la participación en espacios de negociación es una facultad que únicamente puede ser delegada a las representaciones diplomáticas bajo lineamientos claros y directos por parte de las autoridades de la institución y con apoyo de las Direcciones Generales de la Sede de la Cancillería. Por lo que esta ausencia en la participación en espacios de negociación responde en buena parte a esta situación.

Las experiencias existentes en torno a la participación en estos espacios de diálogo, discusión y negociación han sido en su mayoría coordinados con la Dirección General de Política Exterior, Dirección General de Desarrollo Social Integral, la Dirección General de Cooperación para el Desarrollo, y en menor medida con el Despacho Ministerial, u otras unidades como Proyecto Mesoamérica. Estas Direcciones además han ejercido la tarea de proveer insumos para facilitar esta participación.

Por lo tanto, ello indica que el trabajo más importante de comunicación y coordinación de las representaciones está concentrado en las tres direcciones antes mencionadas, quienes

³¹ Las experiencias destacadas por las representaciones sobre su participación en negociaciones que integran la temática de cambio climático, desde el ámbito multilateral, regional e intrarregional hacen alusión a espacios tales como: las reuniones previas a la II Cumbre de Jefe de Estados y de Gobierno CELAC-UE, para negociar el Capítulo 2 del Plan de Acción CELAC-UE; las resoluciones de Derechos Humanos y Cambio Climático; el documento de negociación para la XIV Conferencia de la UNCTAD, en el que se incluyen unas referencias sobre el trabajo que la Secretaría de esa Conferencia desarrollará sobre Cambio Climático y Desarrollo; las consultas sobre conformación de Comités del Fondo de Inversiones Climáticas del Banco Mundial.

³² A manera de ejemplificar, algunos de los espacios de diálogo y negociación en los cuales se ha contado con la participación de las representaciones diplomáticas han sido: Evento de Alto Nivel sobre Cambio Climático -*Cuenta regresiva hacia la COP21: Desafíos actuales*, CEPAL, 2015; Foro Europa-América Latina: *Cambio climático y estilos de desarrollo en América Latina*, CEPAL, 2015; Sesión inaugural Greenmeeting de Brasil -*Sesión del congreso con organizaciones ambientales* en el marco de la COP21; Conferencia "Aseguramiento del Riesgo Climático: Reduciendo riesgos, asegurando pérdidas e incrementando la resiliencia", Alemania; 34 Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, 2016; entre otras.

por excelencia trabajan y dan seguimiento al tema de cambio climático y su financiamiento como prioridad en la agenda política de país. De igual forma, ello impone un importante desafío para estas tres direcciones ante la necesidad inminente de promover una mejor comunicación y coordinación entre las mismas, y éstas con las diferentes representaciones diplomáticas, a fin de potenciar la gestión que desde la Cancillería se realiza a favor del posicionamiento del cambio climático en el plano internacional y la búsqueda de financiamiento.

Por otra parte, se evidenció en términos generales, que el monitoreo y seguimiento al tema de cambio climático en general no se realiza a través de mecanismos establecidos de forma permanente, frente a un 25% aproximadamente de representaciones que si lo realizan. Estas representaciones informaron estar adheridas a plataformas especializadas de cambio climático como por ejemplo: *Solución 21*, la cual se perfila como una iniciativa internacional que propone soluciones concretas para luchar contra el cambio climático; o el seguimiento cotidiano de plataformas como *Climate Action*, Dirección General para la Acción Climática (DG CLIMA) de la Comisión Europea.

El seguimiento a estas plataformas permite de alguna manera, promover una actualización sobre los temas de cambio climático y su financiamiento más importantes que se encuentran en discusión a nivel internacional, así como también facilita la identificación de potenciales oportunidades para el país.

Algunas representaciones por su parte, emplean métodos informativos propios como una manera de realizar un monitoreo de la temática. Sin embargo, la cifra sigue siendo muy baja, al representar un 20% aproximadamente del total de la muestra.

La designación de puntos focales con tareas claramente definidas para el seguimiento del tema, es sin duda un tema importante para lograr una mejor gestión y posicionamiento del tema desde las representaciones diplomáticas. Esto asegura un involucramiento más activo en la dinámica que supone la temática de cambio climático y su financiamiento por parte de las representaciones. A pesar de ello, desde el año 2009 a la actualidad únicamente el 40%³³ de las representaciones encuestadas cuentan con un funcionario designado para el seguimiento de temas de cambio climático.

Estos funcionarios tiene una asignación de tareas que se orientan en su mayoría a la canalización y seguimiento a comunicaciones con la Sede de la Cancillería, al seguimiento a negociaciones, acuerdos y encuentros internacionales, la coordinación para la participación de El Salvador en negociaciones multilaterales u otros espacios de debate, y en pocos casos al seguimiento a compromisos internacionales adoptados por el país.

Esta cifra resulta insuficiente, teniendo en consideración la importancia que reviste la temática de la lucha contra el cambio climático y el acceso al financiamiento, en la agenda política de país y propiamente en la política exterior salvadoreña. En función de ello se requiere por tanto, un monitoreo permanente de la dinámica internacional en torno al tema,

³³De la muestra tomada, únicamente las siguientes representaciones diplomáticas informaron contar con funcionarios designados para el seguimiento a temas de cambio climático: Alemania, Francia, Bruselas, Ginebra, Corea.

de los acuerdos alcanzados a nivel global, de la posición país y los compromisos que éste ha adoptado a nivel internacional o está pronto a adoptar, y sobre todo de las oportunidades potenciales para el país. De esta forma, la designación de al menos, un funcionario para el desarrollo de esta labor resulta indispensable, a fin de potenciar el trabajo desarrollado por las representaciones diplomáticas.

Por otra parte, no puede relegarse el acercamiento desarrollado por las representaciones diplomáticas con otros países y/o actores para impulsar conjuntamente acciones que involucren la temática de cambio climático. De tal forma, un 60% reportaron haber realizado esta labor en los últimos tres años.³⁴

De igual forma, algunas representaciones han desarrollado diversas gestiones con el objetivo de apoyar acciones de cambio climático. Las mismas han estado orientadas primordialmente a la gestión de asistencias técnicas, desarrollo de capacidades y en menor medida cooperación no reembolsable. La mayor parte de estas gestiones siguen actualmente en curso. A pesar de estos esfuerzos, únicamente el 30% de las representaciones han promovido estas gestiones, lo cual representa un porcentaje aún muy bajo, teniendo en consideración el potencial apoyo que dichas representaciones diplomáticas podrían brindar (*Vid.* Gráfico 6).

De esta forma y en términos generales la información anteriormente presentada, muestra claramente que las representaciones diplomáticas se encuentran aún, en un nivel de trabajo incipiente. Particularmente en términos de los aportes generados por las mismas, así como el rol ostentado a partir de los últimos años hasta la actualidad.

Ello responde a una multiplicidad de factores que se relacionan al reciente abordaje real del cambio climático en la agenda nacional de desarrollo, particularmente desde el año 2009 y con mayor dinamismo desde el año 2011. Esto ha generado la adopción de nuevas lógicas de trabajo para muchas instituciones nacionales, incluyendo la Cancillería. Por tanto, muchos procesos como la priorización de la temática en la agenda institucional e instauración de mecanismos eficaces de trabajo y seguimiento del tema aún se encuentran en fase de definición y desarrollo.

Por otra parte, el lento dinamismo a la gestión diplomática del cambio climático desde el Servicio Exterior, se debe en parte a que la construcción de mecanismos de comunicación y coordinación no ha llegado al nivel de madurez necesario. Por lo tanto, ello se convierte en un importante desafío que requiere ser superado en el más corto plazo.

A pesar de este escenario anteriormente descrito, es relevante destacar el nivel de involucramiento en la temática que están adoptando progresivamente las representaciones

³⁴ Como aporte por parte de las distintas representaciones diplomáticas se ha desarrollado acercamientos con las siguientes entidades: Ministerio de Asuntos Exteriores de Polonia; ABC, Brasil; Centro de Extensión del Senado de Chile; países del SICA durante la COP21; acercamiento SICA-Bruselas; países de la CELAC para negociación con la Unión Europea; Bangladesh y Filipinas como promotores de la resolución de Cambio Climático y Derechos Humanos; países del GRULAC dentro de las negociaciones de la XIV Conferencia de la UNCTAD.

diplomáticas, lo cual representa un paso importante para potenciar el rol de la Cancillería en el marco de un escenario internacional cada vez complejo.

Resulta de igual forma relevante destacar la capacidad que las representaciones han externado poseer, a fin de realizar acercamientos con actores estratégicos, así como realizar gestiones beneficiosas para el país, permitiendo además relevar el papel y aporte de la Cancillería en un tema tan importante en la agenda de desarrollo nacional.

3.3 Fortalezas y debilidades del Servicio Exterior Salvadoreño en materia de cambio climático

La gestión efectiva y eficaz de la lucha contra el cambio climático y su financiamiento y particularmente, la gestión de la diplomacia climática, requiere de la creación de ambientes que propicien el éxito de este tipo de tareas. De esta forma, a pesar de que el Servicio Exterior ha iniciado la tarea de brindar seguimiento en la lucha contra el cambio climático, así como también ha realizado algunas gestiones particulares en el marco del mismo, es preciso mencionar que existen fortalezas que podrían ser aprovechadas para potenciar el rol de las representaciones diplomáticas. Mientras que se presentan a su vez debilidades que de no ser atendidas en el corto y mediano plazo, dificultarán los aportes sustanciales que dichas representaciones sean capaces de dar en apoyo al cumplimiento del rol de la Cancillería en general.

En este escenario, entre algunas de las fortalezas identificadas en las representaciones diplomáticas entrevistadas se encuentran (*Vid. Gráfico 7*):

- Priorización del cambio climático como tema estratégico en la agenda de trabajo de algunas representaciones. Así, un 40% expresaron haber adoptado el cambio climático como un tema estratégico en la agenda de trabajo. Esto implica que dichas representaciones reconocen el compromiso no solo de asumir el seguimiento a la temática, sino además de facilitar el desarrollo de acciones estratégicas que incluyen el ejercicio de la diplomacia climática bajo la promoción de los intereses de país.
- Capacidad de establecer acercamientos con actores estratégicos. Alrededor del 70% de las representaciones encuestadas expresaron la potencial capacidad de establecer acercamientos con diversos actores, con quienes puedan identificarse oportunidades en temas de cambio climático y su financiamiento.

Ello es relevante, en tanto que existe un claro reconocimiento de la existencia de capacidades que pueden ser potencialmente aprovechadas en el corto, mediano y largo plazo. Esto permitirá cumplir de mejor manera con funciones orientadas al apoyo de la gestión estratégica del cambio climático y su financiamiento, sobre la base de las necesidades y prioridades de país en la temática.

Asimismo estos acercamientos indudablemente representarían un soporte desde el exterior, a las gestiones que desde las Direcciones Generales de la Cancillería se realizan.

- Mecanismos de seguimiento en temas de cambio climático. Pese a que únicamente un 30% de las representaciones entrevistadas reportaron contar con mecanismos permanentes de seguimiento en temas de cambio climático, este aspecto puede considerarse como una fortaleza para estas representaciones. Ello en el entendido, que un monitoreo de la agenda internacional de cambio climático, de los acuerdos, oportunidades para el país, se traducen en un importante paso hacia un trabajo más dinámico que puedan ser emprendido por las representaciones diplomáticas.

En menor medida algunas representaciones mostraron como fortaleza, el contar con al menos un funcionario con algún tipo de formación en cambio climático, lo cual ha facilitado el trabajo realizado desde dichas representaciones. Asimismo, la capacidad financiera resulta relevante para garantizar el desarrollo de gestiones desde las representaciones y al respecto, algunas de éstas expresaron la posibilidad de poner a disposición recursos para el trabajo en la temática.

Finalmente la facilidad en el establecimiento de comunicación fluída con la Sede de la Cancillería podría considerarse para algunas representaciones, una fortaleza que podría ser mayormente aprovechada.

En contraste, las representaciones diplomáticas enfrentan importantes carencias o debilidades que a su vez se convierte en desafíos los cuales requieren ser superados, a fin que el trabajo puede alcanzar el nivel de impacto esperado. Como parte de estas debilidades encontradas pueden destacarse (*Vid.* Gráfico 8):

- Falta de priorización de la temática en la agenda de trabajo de algunas representaciones. Mientras algunas representaciones consideran que ha existido una efectiva incorporación desde las representaciones, de la temática de cambio climático en la agenda institucional, un 30% en contraste consideran bajo su propia experiencia que esta apuesta no ha sido lograda aún. Ello refleja la importancia que dichas representaciones inicien un trabajo más decidido para superar esta barrera, con miras a lograr el posicionamiento real del cambio climático en la agenda de trabajo político-diplomático propio.
- Escaso personal en la representación diplomática. La limitada capacidad en términos de recurso humano ha sido presentada con un 70% como una de las debilidades más importantes. Contar con escaso personal para el ejercicio de funciones diplomáticas, conlleva a que los pocos funcionarios designados en estas representaciones asuman en su conjunto, una amplia agenda de trabajo de la representación. Por tanto, los esfuerzos para el posicionamiento y gestión de acciones estratégicas en cambio climático y su financiamiento resultan más difícil de lograr o inclusive representan esfuerzos nulos.
- Limitado conocimiento (teórico-conceptual y práctico) sobre la temática. Alrededor de un 60% de las representaciones expresaron contar con una importante limitación para el abordaje eficaz y efectivo del cambio climático y su financiamiento. Esto se encuentra

relacionado con el escaso conocimiento tanto en términos teóricos – conceptuales así como prácticos de la temática y la complejidad que la misma supone.

Ello queda demostrado ante el alto porcentaje de personal sin formación en la temática específica de cambio climático, el cual ronda en un 82% del total de representaciones encuestadas (*Vid.* Gráfico 9). De esta forma, la mayor parte de las representaciones no han participado en programas de formación y únicamente un 20% ha reportado haber participado en cursos cortos, cuyas currículas de estudio son aún limitadas puesto que las mismas abordan parcialmente la temática. Particularmente estos cursos han estado orientados a la gestión del conocimiento en temáticas como la gestión del riesgo y cambio climático, o cambio climático y economía verde.

- Recursos financieros limitados. En general, se comprende que una limitación importante para países en desarrollo con economías pequeñas como El Salvador, está representado por la débil asignación presupuestaria para el funcionamiento del entramado institucional tanto al interior del país como en el exterior. El Servicio Exterior salvadoreño en general, cuenta con fuertes limitaciones presupuestarias, lo cual restringe indudablemente el campo de acción del mismo.

De esta forma, un 60% de las representaciones diplomáticas encuestadas resaltan este tema como una importante limitante puesto que ello dificulta una mayor gestión.

- Escasa comunicación y coordinación con las distintas direcciones de la Sede. El tema de la comunicación y coordinación al interior de la institución es un aspecto central para garantizar la coherencia de las acciones que puedan ser emprendidas. Alrededor de un 40% de las representaciones expresaron la insuficiente comunicación y coordinación con la Sede. Esto impide una retroalimentación sobre el trabajo que realizan por una parte, las Direcciones Generales que dan seguimiento a la temática, así como también el trabajo mismo que están desarrollando dichas representaciones diplomáticas.

Asimismo, el 50% de las representaciones reportaron la inexistencia de mecanismos de comunicación y retroalimentación de carácter permanente con las distintas direcciones de la Cancillería, a través del cual pueda informarse de manera efectiva entre otros aspectos: la actualización sobre las prioridades nacionales; posición de país en relación a la temática de cambio climático y particularmente sobre su financiamiento; así como los compromisos asumidos por el país, teniendo en cuenta la dinámica permanente en la cual se mueven las discusiones y negociaciones en torno al tema.

- Escaso apoyo recibido por parte de las autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores. Otro aspecto y no menos importante es el respaldo institucional recibido a través de las autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual el 30% de las representaciones expresaron no recibir el mismo. Esta situación limita la capacidad de acción de las mismas para conducir acciones estratégicas desde el exterior.

En términos generales, al realizar un balance entre las fortalezas y debilidades, sin duda alguna, pesan más estas últimas, lo cual releva una situación desafiante para la Cancillería.

Ello en el entendido que la misma necesita el apoyo del Servicio Exterior a fin de impulsar diferentes acciones estratégicas.

3.4 Principales desafíos para el Servicio Exterior Salvadoreño en el abordaje del cambio climático

El cambio climático se perfila como un tema importante en la agenda internacional. Sin embargo, la complejidad en su abordaje es cada vez más evidente debido a la alta diversidad de posiciones e intereses de los países, y las confrontaciones que ello ha supuesto.

Bajo este contexto y en el marco de la diplomacia multilateral, el papel de actores como las cancillerías se vuelve esencial, tanto por el ejercicio de la diplomacia diplomática como por las gestiones estratégicas en cambio climático y su financiamiento que puedan realizar.

Claramente, el cumplimiento del rol que compete a la Cancillería salvadoreña sería imposible sin una unificación de esfuerzos entre las Direcciones Generales que atienden y dan seguimiento a la temática en la Sede, y las distintas representaciones diplomáticas que desde el exterior podrían ser capaces de apoyar en el posicionamiento de la temática, así como contribuir a las gestiones que se requieran, que incluyen la participación de manera más dinámica en los diferentes espacios de negociación a conveniencia.

De esta forma, tras una identificación del trabajo que han desarrollado las representaciones diplomáticas en los últimos años y particularmente tras el análisis previo de las principales fortalezas y debilidades, resulta relevante en definitiva plantear los principales desafíos para el Servicio Exterior en el cumplimiento de un rol más dinámico que pueda contribuir al trabajo en general desarrollado por la Cancillería. De esta forma, se enumeran a continuación estos importantes desafíos:

- Fortalecimiento de capacidades de los funcionarios diplomáticos de las distintas representaciones diplomáticas. Particularmente previendo la participación de éstos en los distintos espacios de discusión y negociación, como parte de un esfuerzo institucional que permita un mejor posicionamiento de país y la defensa de los intereses nacionales.

Este fortalecimiento debe incluir, por una parte una formación especializada en la temática de cambio climático en general, en relación a los principales instrumentos y acuerdos internacionales en la materia, el panorama actual de las negociaciones especialmente desde el ámbito multilateral, prioridades nacionales en la materia, compromisos adoptados por el país, así como también una formación especializada sobre técnicas y herramientas de negociación. Todo ello, proveerá indudablemente, herramientas e insumos básicos y útiles para un ejercicio profesional, eficiente y efectivo de la diplomacia climática a diversos niveles.

- Articulación con las diferentes Direcciones Generales de la Cancillería a fin de potencializar la gestión estratégica del cambio climático desde esta Secretaría de Estado, bajo posicionamientos comunes. La coordinación interinstitucional de las

Direcciones Generales con otras entidades nacionales como el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, es además apremiante a fin de validar las diferentes acciones y posicionamientos, con los cuales se espera que las representaciones diplomáticas puedan apoyar.

Bajo este contexto, una buena y fluida articulación al interior de la Cancillería, facilitará sin duda una retroalimentación a diferentes niveles sobre: las prioridades de país y el trabajo que desarrolla cada Dirección General y las mismas representaciones, el establecimiento de lineamientos estratégicos para la gestión eficiente y eficaz del cambio climático y su financiamiento, una mejor participación en las negociaciones y el real ejercicio de la diplomacia climática.

- El seguimiento permanente a información relacionada con la dinámica de las negociaciones propias de cambio climático, las principales discusiones y acuerdos que resulten desde el ámbito bilateral, regional y multilateral en la materia, así como las diferentes oportunidades que puedan ser aprovechadas por el país. Ello garantizará contar con información actualizada y de primera mano en relación a la temática, además de identificar estrategias para una mejor inserción de país en la dinámica de las negociaciones de cambio climático o las gestiones políticas en la materia.
- Designación de funcionarios para el seguimiento permanente a temas de cambio climático, su financiamiento y las negociaciones que de ello deriven. A pesar que algunas representaciones han iniciado esta tarea, la mayor parte de ellas aún no han logrado alcanzar esta meta. A pesar de las limitantes para muchas representaciones en cuanto a la cuantía de su personal o la amplitud de sus agendas de trabajo, la designación de funcionarios para realizar esta tarea se vuelve esencial e improrrogable.
- Respaldo político y técnico del más alto nivel con que puedan contar las representaciones diplomáticas para ampliar sus aportes.

La definición de lineamientos estratégicos por parte de las altas autoridades, o incluso de las Direcciones Generales de la Cancillería involucradas, se vuelve estratégico para la labor desarrollada por las representaciones. Particularmente teniendo en consideración que ello permitiría fijar líneas de acción y metas claras, así como alcances y los límites del trabajo emprendido. Es decir, el respaldo político y técnico garantizará una planificación eficaz y eficiente del trabajo desempeñado por las representaciones.

- Potencial pérdida de personal capacitado en temas de cambio climático y su financiamiento, muchas veces como resultado de la rotación de personal. Prescindir de un equipo formado y especializado en temas de cambio climático podría ser contraproducente, puesto que ello implica desvanecer los esfuerzos desarrollados para promover el fortalecimiento de capacidades en una temática de alta importancia, pero además de gran complejidad.

En términos generales, los programas de formación de recurso humano muchas veces implican importantes esfuerzos que se traducen en intensas gestiones, y de asignaciones presupuestarias altas. De tal forma que es importante que estos esfuerzos no sean desmerecidos, así como identificar por lo tanto formas de capitalizar la gestión del conocimiento.

En virtud de ello, el contar con capacidades instaladas en términos de recurso humano, facilitará la mejor incorporación de país en la dinámica internacional propia que suponen las negociaciones de cambio climático y el posicionamiento propio del tema en la agenda político- diplomático.

- Inclusión del cambio climático en los planes anuales operativos de las representaciones garantizará la incorporación real y estratégica de la temática, además de facilitar la planificación de manera más eficiente y eficaz, con resultados claramente perceptibles y de mayor impacto.

La planificación es esencial en tanto permite contar con mecanismos de monitoreo de las gestiones y acciones estratégicas que puedan ser emprendidas desde las representaciones, así como también aplicar acciones correctivas cuando se estime necesario.

- Refuerzo presupuestario para el desarrollo y seguimiento de la agenda de cambio climático y su financiamiento.

Contar con mayores recursos financieros para promover el desarrollo de gestiones estratégicas de cambio climático y su financiamiento se convierte en un real desafío. La limitación presupuestaria, es una situación que se presenta en todo el entramado institucional nacional, y no así, una situación que exclusivamente tiene lugar en la Cancillería.

Si bien algunas acciones estratégicas de cambio climático y su financiamiento pueden no requerir de importantes fuentes de financiamiento, tal como el monitoreo a temas de cambio climático y los compromisos internacionales en la materia; existen otras que por el contrario si requieren financiamiento. Un claro ejemplo es el fortalecimiento de capacidades, refuerzo de personal con nuevas asignaciones en las representaciones diplomáticas de interés estratégico para el país, o la misma participación en diferentes encuentros o espacios de discusión y/o negociación, entre otros. De esta forma, los recursos financieros para costear estas acciones estratégicas se convierten en un desafío importante a considerar (*Vid.* Tabla 6).

Con los elementos anteriormente planteados, es posible aseverar, que en términos generales la Cancillería ha realizado un trabajo en suma, importante en los últimos años. Ello ha sido mayormente notable a partir del año 2011, aun cuando se presentan algunos primeros esfuerzos desde el año 2009. Este trabajo en la temática ha sido desarrollado en mayor medida desde las diferentes Direcciones Generales de la Cancillería y ha estado

orientado principalmente al posicionamiento de la temática de cambio climático y primordialmente del financiamiento climático en la agenda bilateral, regional y multilateral. Sin embargo a nivel del Servicio Exterior, se han experimentado –aunque en menor medida-, algunas acciones estratégicas que podrían capitalizarse como aportes al trabajo institucional desarrollado por la Cancillería (*Vid.* Tabla 7).

El escenario presentado a partir del diagnóstico de capacidades y fortalezas del Servicio Exterior, ha dejado al descubierto que el país está desaprovechando por una parte, oportunidades importantes para la gestión estratégica del cambio climático y su financiamiento. Por otra parte, la oportunidad de ejercer la diplomacia climática, siendo ésta necesaria para abordar nuevos desafíos globales a partir de la práctica diplomática.

En virtud de la alta prioridad que se ha otorgado progresivamente a la temática a nivel nacional y en función de los compromisos que el país está asumiendo a nivel internacional, el papel de la Cancillería necesita potenciarse en el más corto plazo. Esto será posible bajo un aprovechamiento de las fortalezas propias de la institución, y una superación de los desafíos que se entrevén.

Por otra parte, el nivel y calidad de los aportes que puedan generarse desde la Cancillería serán el resultado sin duda, del nivel de compromiso, apropiación, de coordinación y comunicación que se logre establecer entre las diferentes direcciones de la Cancillería y de éstas con el Servicio Exterior. Ello además garantizará, evitar la duplicidad de esfuerzos, sino por el contrario emprender acciones estratégicas coordinadas que puedan generar resultados con alto nivel de impacto.

Capítulo 4.- Oportunidades para el aprovechamiento y potenciación del rol del Servicio Exterior Salvadoreño

Capítulo 4.- Oportunidades para el aprovechamiento y potenciación del rol del Servicio Exterior Salvadoreño

La atención efectiva y eficaz del cambio climático es uno de los temas que ha implicado largos y complejos debates y negociación entre los diferentes actores de la Comunidad Internacional. Estas discusiones y negociaciones giran en torno a grandes cuestiones tales como: temas prioritarios de atención, actores involucrados y responsabilidades de los mismos, metas para la lucha contra el cambio climático, así como retos y dificultades para lograr éstos, hoja de ruta para la acción climática conjunta.

Por otra parte, sobre la base científica se ha determinado que los efectos del cambio climático para los próximos años son irreversibles, por lo que la preparación de los países ante los escenarios futuros constituye un reto inminente. Así, esta preparación en el ámbito nacional precisa entre otros aspectos, el desarrollo de capacidades institucionales para la gestión estratégica del cambio climático, en correspondencia a las competencias que conciernen a cada actor.

De esta forma, por el alto nivel de vulnerabilidad de los países en desarrollo y su limitada capacidad de resiliencia, trabajar sobre este tema se vuelve una cuestión urgente y apremiante. Esto, con el objetivo de asegurar una rápida y efectiva inserción de país a la nueva dinámica con la que se moverá la agenda de cambio climático, particularmente sus negociaciones.

Bajo este escenario, el cumplimiento del papel y competencias que le corresponde a la Cancillería como actor estratégico en la arquitectura nacional del cambio climático, obliga a la institución a impulsar un pronto desarrollo de capacidades especializadas que faciliten la potenciación de la gestión política –diplomática en materia de cambio climático.

En este marco de ideas, si bien buena parte del trabajo en la temática realizado por la Cancillería se mide por la labor desarrollada desde las diferentes Direcciones Generales en la Sede de esta institución, no puede desmerecerse de ninguna manera algunas acciones emprendidas por el Servicio Exterior, considerando, el potencial rol que podría ostentar el mismo. Particularmente con miras a delegar en éste, acciones estratégicas que desde la Sede serían imposibles o al menos más difíciles de realizar, primordialmente en lo referente a la capacidad de potenciar los acercamientos con actores estratégicos en el exterior.

La creación de capacidades especializadas necesita impulsarse desde diversos niveles, tanto desde las Direcciones Generales como del propio Servicio Exterior. Es importante precisar, que por el alcance de la investigación, el presente capítulo está orientado a presentar potenciales oportunidades para el fortalecimiento institucional de la Cancillería con particular énfasis en el Servicio Exterior.

Ello permitirá precisar el perfil diplomático que deben poseer los funcionarios diplomáticos salvadoreños, en un contexto en el cual, el ejercicio de la diplomacia moderna toma mayor relevancia, particularmente la diplomacia climática.

La identificación de estas oportunidades permitirá responder a cuestiones tales como de qué manera la Cancillería podría efectivamente potenciar el rol del Servicio Exterior para el ejercicio eficaz de la diplomacia climática, la cual contribuya a la labor de posicionamiento político del cambio climático como parte de la agenda política de país. Cómo aprovechar los actuales y futuros cuadros diplomáticos a fin de maximizar los aportes de la institución en el marco de la gestión estratégica del cambio climático.

4.1 Perfil del diplomático Salvadoreño para el abordaje del cambio climático

La diplomacia facilita potencialmente el desarrollo de las relaciones entre Estados, permitiendo a cada uno de éstos, actuar bajo las líneas de su propia política exterior. Por otra parte, la práctica diplomática facilita a través de herramientas como la negociación, lograr acuerdos que puedan ser de interés para las partes, en materias y temáticas importantes, entre ellas el cambio climático.

En general, la Comunidad Internacional ha sido espectador del cambio constante al cual ha estado sometido el Sistema Internacional. Especialmente por un evidente apareamiento de una multiplicidad de actores, así como de temáticas preocupantes que han generado una readecuación de la agenda internacional. Ello ha traído consigo una variación en el desarrollo de la práctica diplomática en relación a temáticas particulares.

En otras palabras, en la actualidad existe una evidencia cada vez más certera de la adaptación y renovación de la práctica diplomática, la cual busca adecuarse a la nueva dinámica que marca la agenda internacional. De tal forma bajo este marco de ideas, esas nuevas formas de ejecutar la práctica diplomática, deriva en lo que en la actualidad se denomina como Diplomacia Moderna.

Bajo este escenario, por sus características, la Diplomacia Climática se cataloga como una derivación de la Diplomacia Moderna. Ello responde a que la diplomacia tradicional no representa más por ahora, una herramienta totalmente eficaz para abordar los nuevos temas desafiantes que integran la agenda global. El cambio climático y las negociaciones en torno al mismo, se perfila como un tema novedoso en la agenda global, el cual además posee una distinción particular en relación a otros temas que integran dicha agenda, particularmente al ser éste una temática que involucra la supervivencia misma del planeta.

En este marco de ideas, Mabey, Gallagher y Born (2013) identifican tres elementos importantes que hacen del cambio climático un tema desafiante para los Estados:

- **Rápido escalamiento del problema y sus efectos:** lo cual implica en esencia, una carrera contra el tiempo a fin de evitar un descontrol del riesgo que representa este fenómeno para la existencia misma del planeta.
- **Amplia coordinación:** se ha evidenciado la naturaleza asimétrica de la diplomacia climática en tanto que los países con menor responsabilidad en las emisiones de GEI, son los más fuertemente golpeados por los fenómenos climáticos extremos pero en contraste, su capacidad de resiliencia es limitada. Esto hace fundamental el lograr

acuerdos entre bloques de países, y la coordinación entre actores para tal fin, pero que complejiza sin duda las negociaciones.

- **Cambios internos profundos:** la gestión del riesgo climático requiere cambios a escala nacional que permita aminorar los impactos de este fenómeno. Por lo tanto se requiere la adopción de una política pública interna que permita a través de la toma de decisiones, realizar reformas necesarias a diferentes escalas (Mabey, Gallagher y Born, 2013).

Esta realidad deja en evidencia la importancia de trabajar en el desarrollo de capacidades, que permita entre otras cosas, la construcción de perfiles diplomáticos con capacidad de asumir la desafiante diplomacia climática.

En términos generales, el perfil de un buen diplomático - bajo la diplomacia tradicional-, está supeditado al desarrollo de ciertas cualidades y capacidades, tanto innatas como adquiridas, tales como: la veracidad, precisión, calma, paciencia, buen humor, modestia, lealtad, inteligencia, conocimiento, capacidad de discernimiento, prudencia, hospitalidad, encanto, valor, tacto (Nilconson, 1988); que incluyen otras como el patriotismo, franqueza, dedicación, vocación, discreción, sociabilidad, adaptabilidad, habilidad para negociar, espíritu de observación, facilidad de expresión oral y sensibilidad política (Jara, 1989).

Sin embargo, la dinámica propia en la cual se mueve la agenda del cambio climático y su financiamiento, ha demostrado que la diplomacia climática requiere ciertas capacidades especializadas, las cuales finalmente necesitan combinarse con aquellas propias de la diplomacia tradicional. Bajo este contexto, Mabey et.al. (2013), plantean tres importantes capacidades que deben ser desarrolladas por quienes practican la diplomacia climática:

- **Capacidad de conocerse a sí mismo:** es decir desarrollar la capacidad de actuar en el marco de una posición nacional clara, sobre la base de una comprensión objetiva en relación a cómo influye el cambio climático y los impactos relevantes derivados del mismo sobre los intereses nacionales.
- **Capacidad de conocer a otros:** en otras palabras, la capacidad para analizar y comprender los intereses y capacidades de otros actores y cómo ellos perciben sus propias acciones, conocer cuáles son sus posiciones.
- **Capacidad de influir:** es decir, la capacidad para integrar efectivamente las prioridades nacionales en los canales políticos y diplomáticos. Asimismo el dominio de herramientas básicas de la diplomacia y la capacidad de crear una estrategia de influencia clara que facilite la construcción de alianzas sólidas (Mabey, Gallagher y Born, 2013).

Bajo este entendimiento, ante el nivel de vulnerabilidad de El Salvador frente al cambio climático y su financiamiento, las necesidades e intereses de país, los retos y desafíos para enfrentar la temática desde el ámbito diplomático; el perfil del diplomático salvadoreño en este nuevo contexto, debería estar orientado al desarrollo de todas las capacidades anteriormente expuestas, a las cuales podrían sumarse:

- **Tenacidad.** "Alcanzar acuerdos sustantivos en materia de cambio climático requiere el desarrollo de extensas y arduas rondas de negociaciones y gestiones simultaneas, lo cual complejiza estos procesos. Por tanto esta situación insta al desarrollo de un alto nivel de perseverancia, a fin de lograr los objetivos de país propuestos".³⁵
- **Compromiso.** El cambio climático constituye un riesgo al progreso, desarrollo y supervivencia misma de los países, lo cual exige por tanto, un alto nivel de compromiso nacional por parte de los equipos que participan en las negociaciones o procesos de gestión. Especialmente teniendo en consideración que estos equipos están llamados a buscar el logro de acuerdos sustantivos que respondan estrictamente a los intereses prioritarios de país en el marco de su agenda política y de desarrollo. El compromiso político determina en definitiva, buena parte de la agresividad positiva para representar adecuada y oportunamente los intereses nacionales desde diferentes espacios.
- **Empatía.** Dado que ello facilitará la creación y consolidación de alianzas estratégicas con una diversidad de actores, con quienes exista un especial interés por generar acercamientos; así como la adopción de acuerdos provechosos, sobre la base de los intereses nacionales.
- **Espíritu visionario.** El diplomático climático debe ser capaz de prever los cambios que a nivel nacional e internacional puedan experimentarse, y en virtud de ello, proyectar futuras acciones y estrategias que puedan desarrollarse, teniendo en especial consideración nuevas necesidades y prioridades de país.
- **Liderazgo.** Resulta relevante el desarrollo de habilidades que favorezcan desde el ejercicio de la práctica diplomática, el reconocimiento de los posicionamientos y esfuerzos de país, y facilite evidentemente el establecimiento de potenciales alianzas estratégicas.
- **Dominio de idiomas.** El ejercicio de la diplomacia climática requiere que su personal diplomático pueda contar con el dominio de diversos idiomas. Particularmente el idioma inglés, el cual en la actualidad representa el idioma de comunicación oficial en el que se desarrollan las discusiones y negociaciones de cambio climático y su financiamiento, en su mayoría desde el ámbito multilateral. Actualmente este tema ha representado una importante barrera para muchos países, especialmente para países en desarrollo.
- **Capacidad para el trabajo en equipo.** Resulta en definitiva relevante, la unificación de esfuerzos entre los equipos diplomáticos y los equipos con conocimiento técnico en la materia, a fin de respaldar los posicionamientos y acciones estratégicas del país. El trabajo conjunto representa en sí, una fórmula ideal en la conformación de la

³⁵ Aportes y valoraciones brindados por el Gerente de Cambio Climático, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, mediante entrevista realizada el día 8 de marzo de 2016.

delegación nacional, capaz de insertarse en la dinámica propia y compleja que supone el tema de cambio climático y su financiamiento.

Por tanto, los diplomáticos salvadoreños necesitan cumplir a plenitud con el perfil antes descrito para una efectiva aplicación de la diplomacia climática, valiéndose por un lado de las habilidades que actualmente poseen y que han sido adquiridas al perfilarse como el equipo diplomático activo que representa al país; así como también desarrollar nuevas habilidades, que puedan complementar el perfil diplomático deseado.

Con una visión a futuro respecto a la preparación y selección de los cuadros diplomáticos, indudablemente, resulta importante que en el corto plazo, pueda realizarse una revisión de los procesos y criterios de selección del personal que formará parte del Servicio Exterior. De esta forma, los nuevos cuadros diplomáticos, deben reflejar claramente habilidades que puedan responder a los desafíos de la Diplomacia Moderna.

Por tanto, las nuevas designaciones diplomáticas salvadoreñas necesitan obligatoriamente pasar por procesos mucho más rigurosos de selección, en el marco de los cuales puedan ser evaluados conocimientos y habilidades anteriormente descritas, a fin de garantizar calidad en el recurso humano que representará al país en un espacio foráneo de trabajo. Por ello, los tribunales evaluadores de los nuevos cuadros diplomáticos, tendrán responsabilidades importantes, particularmente de liderar procesos de selección mucho más rigurosos, dando salto a la evaluación de aspectos tradicionales de la diplomacia, hacia la evaluación especializada del perfil de un diplomático del siglo XXI.

En este sentido, la construcción de este bagaje de capacidades y habilidades anteriormente planteadas, podría potencialmente permitir a los diplomáticos salvadoreños, asistir a la Cancillería en general, en el cumplimiento de sus múltiples funciones y responsabilidades, particularmente a través de acciones tales como:

- La promoción de los intereses de país en materia de cambio climático como parte de su política exterior, teniendo en consideración las prioridades nacionales contenidas en los diferentes instrumentos de política pública nacional.
- La coordinación a nivel bilateral, regional y multilateral para la creación de agendas conjuntas con objetivos estratégicos comunes.
- La potenciación de la gestión ante actores estratégicos que permita crear sinergias, además de potenciales acuerdos beneficiosos.
- Participación en negociaciones sobre temáticas particulares en la materia, actividad para la cual las representaciones diplomáticas están habilitadas, siempre cuando sea debidamente autorizado por el Despacho Ministerial.
- Identificación y creación de canales de información directa que permita retroalimentar y actualizar a la propia Cancillería y a las instituciones nacionales, sobre la dinámica en la que se mueve la temática de cambio climático y su financiamiento desde diversos espacios, además de identificar potenciales oportunidades de país.
- Brindar las herramientas necesarias para una representación cada vez más adecuada y oportuna por los altos mandos, desde diversos espacios de interés en los cuales participa el país.

- Apoyar en la gestión de recursos de financiamiento climático e intercambios de experiencias en temas de especial interés para el país.
- Contribuir al seguimiento de los principales acuerdos alcanzados a nivel bilateral y multilateral, según sea necesario y requerido.

Es importante precisar que a pesar que cada representación diplomática tiene su propia dinámica y agenda institucional de trabajo, ello no supone una limitación para que las mismas puedan integrar el tema de cambio climático como una prioridad. Especialmente teniendo en consideración que en la actualidad, -pesa a su reciente inclusión- el cambio climático y su financiamiento se perfilan como un tema estratégico de país, y de política exterior nacional. En definitiva, ello supondrá importantes esfuerzos políticos y de planificación estratégica, además de la creación de ambientes habilitantes que permitan un eficaz ejercicio de la diplomacia climática y una contribución sustantiva a los aportes de la Cancillería, desde su ámbito de competencia.

Por otra parte, resulta de interés introducir un tema de atención relevante, el cual refiere al multilateralismo y cambio climático; así como los potenciales apoyos de las representaciones diplomáticas en este marco y la importancia por consiguiente del perfil del buen diplomático climático.

En virtud de lo anterior, es importante precisar que en la actualidad, por la dinámica propia del cambio climático y su financiamiento, el multilateralismo ha sido un espacio predilecto por los países para el abordaje de la temática –aún cuando en la práctica, la cuantificación de la mayoría de acuerdos finalmente provienen de las relaciones en el ámbito bilateral-. En términos generales el multilateralismo contribuye a la creación de acuerdos y reglas comunes para los Estados en función de un objetivo. Sin embargo a pesar de esta creciente tendencia al multilateralismo, es en este espacio en el cual se sitúan las mayores complejidades para la adopción de acuerdos globales trascendentales.

Esta complejidad se mide en virtud de una constante confrontación a causa de la multiplicidad de posiciones e intereses y la ausencia de una coalición real, la extralimitación en la capacidad de influencia de unos actores sobre otros, e incluso la presión ejercida por actores externos en las negociaciones -sector privado, sociedad civil, comunidad indígena, grupos de interés, entre otros-.

Ahora bien, a pesar que el multilateralismo figura como una oportunidad para los países a fin de buscar de manera colegiada objetivos y metas comunes, también implica un importante desafío.

De esta forma, adquirir capacidades especializadas para entrar en esta dinámica, no es mas una opción para los países, por el contrario, representa una necesidad y compromiso. Para El Salvador resulta relevante por tanto, poner a disposición perfiles diplomáticos con amplias capacidades tanto al interior de la Cancillería como desde el exterior a través de sus representaciones diplomáticas, a fin de contribuir al trabajo actual y futuro en la gestión política del cambio climático.

Por tanto, el acompañamiento de la Cancillería tanto en la conducción de relaciones diplomáticas con otros países, así como en el ejercicio de tácticas diplomáticas, debe distinguir el quehacer y el papel de la misma frente al trabajo que realizan otras entidades que participan en las negociaciones de cambio climático. De esta forma, el papel de la Cancillería es en definitiva estratégico e indelegable.

En este sentido, "el trabajo desarrollado desde la Cancillería tanto a través de sus Direcciones Generales en Sede como particularmente desde sus representaciones diplomáticas deben ser complementarios, a fin de perfilar de mejor forma los aportes que desde esta institución puedan brindarse. Esto será posible en la medida en la cual puedan generarse mecanismos de retroalimentación, comunicación y coordinación. Por tanto, queda claro que las representaciones diplomáticas juegan un papel clave en el cumplimiento de las funciones que competen a la Cancillería, por lo que la institución no puede prescindir del valioso y potencial apoyo que las mismas puedan brindar".³⁶

Es preciso no dejar de lado, que las responsabilidades de las representaciones diplomáticas acreditadas ante otros países y organizaciones internacionales no deben ser vistas exclusivamente en función a su participación en discusiones y negociaciones de cambio climático desde diferentes espacios. El aporte de las mismas puede brindarse en múltiples direcciones, las cuales podrían potencialmente conllevar a lograr un objetivo último: dotar de herramientas básicas para la gestión y negociación, a fin de lograr una mejor participación de país en los distintos espacios de discusión, negociación y en la gestión misma de recursos.

De esta forma, el trabajo que como objetivo primordial podrá estar orientado a mejorar el papel y aporte de la Cancillería, finalmente podría potencialmente lograr un efecto *spill over*, favoreciendo los esfuerzos desarrollados por otras instancias nacionales, particularmente, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

De esta forma, la Cancillería necesita desarrollar un trabajo importante para el fortalecimiento de capacidades de su Servicio Exterior, con la finalidad de aprovechar la red de representaciones diplomáticas acreditadas ante países y organizaciones internacionales en función de la agenda estratégica del cambio climático a escala internacional. El Servicio Exterior debe ser visto pues, como un puente importante que permita una mayor atención a la temática de cambio climático y su financiamiento desde un espacio foráneo de trabajo.

Finalmente, la creación de cuadros diplomáticos garantizará que el país pueda lograr potencialmente metas ambiciosas que en la actualidad, con las capacidades con que cuenta la Cancillería serían difíciles de alcanzar. Sin duda alguna, el desarrollo de capacidades para el ejercicio pleno de la diplomacia climática como parte de la diplomacia moderna, supone retos y desafíos desde diversas dimensiones, sin embargo resulta relevante trabajar el mismo en el corto plazo.

³⁶ Aportes y valoraciones brindados por la Asesora Regional del Fondo Verde del Clima, mediante entrevista realizada el día 2 de febrero de 2016.

4.2 Oportunidades de fortalecimiento del Servicio Exterior Salvadoreño: Propuesta para la Cancillería

En la actualidad algunos países han demostrado contar con importantes capacidades para la gestión estratégica del cambio climático. Esto no ha sido un proceso automático sino por el contrario, ha conllevado al desarrollo de diversos esfuerzos, que se han traducido finalmente entre otras cosas: en una mejor participación de los mismos en distintos espacios de diálogo y negociación, en la conformación de alianzas estratégicas cada vez más sólidas, un mayor acceso a financiamiento climático para acciones prioritarias nacionales, entre otras.

Las negociaciones en materia de cambio climático, son por excelencia uno de los temas a los cuales están apostando con mayor fuerza los países, ya sea a nivel bilateral, regional o multilateral. Ello responde, a las altas expectativas de los países de lograr entre otras cosas, acuerdos que puedan ser potencialmente beneficiosos, estrechar las relaciones con actores estratégicos, asegurar fuentes de financiamiento para acciones prioritarias de cambio climático, concretar intercambios de experiencias, promover el desarrollo de capacidades y la transferencia de tecnologías.

Como ha sido planteado anteriormente, el ámbito más importante en el marco del cual se adoptan los acuerdos globales más importantes es por ahora el ámbito multilateral. Al respecto, es importante precisar que mientras el nivel de representación en distintos espacios de negociación por parte de los países desarrollados se distingue por una amplia participación de funcionarios -es decir delegaciones extensas-; por el contrario los países en desarrollo se diferencian por su débil participación, al contar con delegaciones muy limitadas, a lo cual se suma muchas veces, el reducido conocimiento especializado en la temática, o incluso la barrera del idioma oficial en el que se desarrollan las negociaciones.

En este sentido, un tema que diferencia a la diplomacia multilateral en materia de cambio climático, es pues la acentuación en relación a la variación en el tamaño y composición de las delegaciones, además que las decisiones se toman bajo consenso sobre la unanimidad. Esto indiscutiblemente pone en desventaja a los países en desarrollo frente a países desarrollados, quienes usualmente manejan agendas agresivas y poseen gran capacidad de influencia hacia la adopción de acuerdos favorables para éstos.

Frente a este escenario, no cabe duda que vencer estas debilidades no es una cuestión simple, por el contrario requiere esfuerzos importantes de país. Así, en los últimos años se ha evidenciado que el país no ha logrado superar la barrera expresada en la débil representación en distintos espacios de discusión y negociación.

Sin embargo en lo que compete a la Cancillería, ésta necesita identificar oportunidades que sean potencialmente aprovechadas para elevar la representación política-diplomática de país desde esta Secretaría de Estado. Esta apuesta puede implicar sin duda, la toma de decisiones trascendentales que podrían conllevar incluso, a una reorganización de la dinámica de trabajo de la institución misma.

Partiendo de la importancia estratégica de la Cancillería en la atención de la temática de cambio climático sobre la base de sus funciones y competencias, y particularmente el

potencial rol que podría desempeñar su Servicio Exterior, como aporte de la presente investigación se presentan a continuación algunas alternativas viables que podrían mejorar la gestión estratégica del cambio climático desde esta institución.

Las mismas tienen en consideración la realidad propia de la Cancillería, sus responsabilidades y funciones, la dinámica de su trabajo y su potencial para desempeñar un mejor rol.

4.2.1 Desarrollo de espacios de formación:

La creación de capacidades del Servicio Exterior requiere como primer paso, el desarrollo de un proceso de formación que permita a las representaciones diplomáticas generar primeros acercamientos en cuanto a la temática, así como profundizar en áreas específicas en la materia.

De esta forma, la gestión del conocimiento a través de procesos de formación, podrían ser iniciados por medio de cursos cortos o diplomados, los cuales podrían ser implementados bajo los siguientes criterios:

- **Focalización.** Como proyecto piloto, una primera fase de este proceso de formación debería estar dirigido exclusivamente a algunas de las representaciones diplomáticas acreditadas ante países y organizaciones internacionales de especial interés para el país, particularmente seleccionadas por el nivel en que las mismas están gestionando la temática de cambio climático y las potenciales oportunidades de mejorar ese trabajo.

El cierre de este primer esfuerzo permitirá conocer el impacto del proyecto, identificar lecciones aprendidas y valorar la pertinencia de replicar el mismo, esta vez orientado a otras representaciones diplomáticas que puedan ser de potencial interés para el país.

De esta forma, sería provechoso para la Cancillería que este proyecto piloto pueda estar dirigido a representaciones con un interés estratégico para el país tales como:

-Embajada de El Salvador en Corea, al tener en consideración que Corea del Sur acoge la Sede del Fondo Verde del Clima, la potencial oportunidad de generar una relación bilateral más estrecha entre el Gobierno de El Salvador y el Gobierno de Corea, o entre este primero y otros actores estratégicos que puedan ser identificados. Es importante mencionar, que en la actualidad, Corea es un país que está contribuyendo de manera importante a la lucha contra el cambio climático, particularmente a través de financiamiento, lo que deja en evidencia una potencial oportunidad de país para explorar acercamientos provechosos.

-Embajada de El Salvador en Alemania. Alemania figura como un cooperante tradicional en materia de cambio climático, así como también el mismo actualmente está apoyando en la provisión dinámica de financiamiento climático. De esta forma, este país ha apoyado iniciativas importantes tanto en diversas áreas como a través de una variedad de mecanismos que incluyen financiamiento reembolsable y no reembolsable.

El Salvador actualmente está siendo beneficiario de financiamiento del Gobierno alemán para el desarrollo de capacidades nacionales a fin de mejorar el acceso de país a financiamiento climático de gran envergadura. De tal forma que la identificación de nuevas oportunidades de apoyo podrían considerarse potencialmente viables e importantes.

Es importante destacar además, que Alemania acoge en la actualidad el Secretariado de la CMNUCC, y en virtud de lo cual, las reuniones intersesionesales de la Convención tienen lugar en dicho país.

-Embajada de El Salvador en México y Embajada de El Salvador en Brasil. En América Latina se ha evidenciado que los países están desaprovechando en gran medida, oportunidades de generar acercamientos con actores estratégicos, primordialmente países que se han destacado en la región por su liderazgo y posicionamiento en las negociaciones en materia de cambio climático y su financiamiento. Muchas veces estos países cuentan además, con experiencias relevantes relacionadas a la gestión estratégica del cambio climático, que podrían ser de potencial interés para el resto de países de la región.

Potenciar acercamiento con países como México y Brasil, particularmente en la búsqueda de oportunidades para el intercambio de experiencias bajo la modalidad de Cooperación Sur- Sur, podría ser relevante para El Salvador. Especialmente dado que estos países cuentan en la actualidad con interesantes experiencias tanto en materia de mitigación como adaptación al cambio climático, las cuales podrían ser compartidas.

-Misión Permanente de El Salvador ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU) con Sede en Nueva York. Por su naturaleza, las Naciones Unidas es por excelencia el espacio a través del cual el tema del cambio climático y su financiamiento se mueve bajo una mayor dinámica. Ello ha sido posible en el marco de la construcción de la Agenda de Desarrollo Post-2015, así como a través de espacios especializados tales como las Conferencias de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Es en el marco de estas últimas, donde se adoptan las decisiones más relevantes en la temática, pero donde a la vez las negociaciones toman un mayor nivel de complejidad.

De esta forma el trabajo que pueda desarrollar, y los aportes que pueda brindar la Misión Permanente de El Salvador ante la Organización de las Naciones Unidas con Sede en Nueva York, podrían ser en gran medida relevantes, especialmente puesto que ello representaría una contribución importante para el quehacer que desarrollan las diferentes Direcciones Generales en Sede. De tal forma que parece imprescindible en el corto plazo un fortalecimiento de capacidades de esta representación diplomática, a fin de elevar el apoyo estratégico que la misma pueda generar, a través de diferentes formas y mecanismos.

-Representación Diplomática de El Salvador en Bruselas y Misión Permanente ante la Unión Europea con sede en Bruselas. En los últimos años, la región centroamericana ha estrechado sus relaciones de cooperación con la Unión Europea, particularmente a partir de la adopción del Acuerdo de Asociación suscrito bajo el paraguas del Sistema de la Integración Centroamericana. De tal forma que se considera necesario, la identificación de potenciales apoyos que puedan ser provistos, no solo en materia de cooperación sino más importante aún, en materia de financiamiento climático.

Es importante mencionar que la Unión Europea a través de su Programa Euroclima ha dirigido apoyos para la región latinoamericana a fin de promover la agenda de cambio climático en la región. Por las experiencias de El Salvador con el referido Programa al haber sido beneficiado con financiamiento para algunas iniciativas en particular, se considera viable que el país pueda promover mayores gestiones que posibiliten nuevos apoyos destinados a suplir algunas prioridades nacionales.

En virtud de lo anterior, el papel que pueda desempeñar esta representación diplomática salvadoreña, podría ser en definitiva estratégico para elevar el nivel de apoyo y acompañamiento a las Direcciones Generales en Sede, por lo que se considera importante incluir dicha representación en este primer proyecto piloto de construcción de capacidades.

- **Temáticas de interés:** El cambio climático es un tema sumamente amplio, puesto que el mismo puede analizarse desde diferentes perspectivas, entre ellas desde el ámbito económico, social, político, ambiental, entre otras. Por lo tanto, un programa de formación debe tener claro la importancia de acotar el aprendizaje, en las áreas necesarias y útiles. Desde luego, en coherencia con las funciones y el papel desempeñado por la Cancillería: la diplomacia climática, temática central en torno al cual debería en principio, girar la construcción de capacidades que motivan este proceso formativo.

Un efectivo programa de formación debería iniciar con un marco introductorio en la temática, particularmente un abordaje sobre las generalidades del cambio climático, su impacto, relevancia en términos de la agenda de desarrollo, prioridades de país en relación a la temática, oportunidades de financiamiento; puesto que ello permitirá facilitar un aterrizaje sobre cuestiones más específicas como la diplomacia climática.

En general, un programa de estudio orientado a la diplomacia climática vista ésta como parte de la comúnmente llamada diplomacia moderna, debe contemplar un estudio sobre temáticas tales como: panorama de las negociaciones de cambio climático y su financiamiento, grupos y temas prioritarios de negociación, gobernanza y la arquitectura del financiamiento climático, mecanismos y herramientas de negociación desde el ámbito bilateral, regional y multilateral, normativa internacional en la materia, posición del país en relación a la temática de cambio climático con especial énfasis en financiamiento climático, entre otros temas de especial interés.

- **Sostenibilidad.** El éxito de este primer proyecto piloto debe radicar en la capacidad de los funcionarios diplomáticos capacitados, en replicar los conocimientos adquiridos con el resto del personal de la representación diplomática de la cual forman parte. Ello permitirá por una parte, generar un conocimiento más ampliado de cada representación en relación a la importancia de la temática, la dinámica bajo la cual la misma se mueve, identificación de potenciales apoyos y aportes que podría brindar la representación, además de mejorar los mecanismos de comunicación y retroalimentación en la temática con la Sede.

Asimismo, ello reducirá potencialmente el riesgo a perder capacidades adquiridas ante un reemplazo de los funcionarios formados, o el retiro definitivo de los mismos desde la representación diplomática, que muchas veces constituyen algunas de las principales preocupaciones en la institución.

Por otra parte, no es menos importante, que las representaciones puedan valorar la oportunidad de aprovechar distintas plataformas web que se especializan en el seguimiento a la temática de cambio climático y su financiamiento. Ello es relevante en función de la necesidad de establecer desde las representaciones, mecanismos y herramientas que permitan el seguimiento permanente del tema. Indudablemente, esto garantizará de alguna manera, lograr un mayor nivel de información sobre el acontecer nacional, regional e internacional de atención de la temática de cambio climático y su financiamiento, de manera tal que los apoyos y aportes de la representación puedan ser más oportunos.

4.2.2 Aprovechamiento del capital humano especializado en cambio climático

Por los múltiples apoyos y aportes potenciales que puedan brindar las representaciones diplomáticas; el aprovechamiento y el fortalecimiento del capital humano dedicado al seguimiento y gestión del tema desde dichas representaciones, se vislumbra como un tema esencial.

El aprovechamiento del recurso humano para esta tarea podría desarrollarse a tres niveles, las cuales podrían ser potencialmente viables en el corto, mediano y largo plazo. De tal forma, como un aporte a través de la presente investigación, se plantea a continuación una propuesta inicial para la Cancillería:

- *Delegación de un punto focal en una red de representaciones diplomáticas que puedan formar parte del proyecto piloto.*

Se considera en definitiva relevante como proyecto piloto en el corto plazo, la designación oficial de al menos un punto focal en cada representación diplomática. Indudablemente, estos puntos focales deberán identificar las actividades a las cuales darán seguimiento, y que asegurará por tanto lograr los objetivos relacionados a la gestión política del cambio climático como parte de la planificación estratégica anual de la representación.

Es importante precisar que estas tareas y responsabilidades no deben restringirse a trasladar comunicaciones entre la representación y la Sede de la Cancillería. Más bien, las mismas deberán estar orientadas entre otras cosas, a tareas de gestión y posicionamiento de la temática en distintos espacios desde los cuales la representación participa, en coherencia con las prioridades de país.

Un reto importante para la Cancillería será crear las condiciones necesarias para reducir el riesgo que devenga de posibles salidas en la representación de estos funcionarios diplomáticos que actuarían como puntos focales. De tal forma que la retroalimentación del trabajo desarrollado por éstos con el resto de funcionarios diplomáticos será crucial. Los mecanismos de comunicación y coordinación al interior de la representación adquirirán pues, un lugar preponderante.

- *Nombramiento de delegados climáticos especializados en el monitoreo exclusivo a los temas de cambio climático y su financiamiento.*

Por la dinámica que está marcando el abordaje del cambio climático y su financiamiento a escala bilateral, regional y multilateral; resultaría interesante desarrollar en el mediano plazo, una oportunidad para la designación de funcionarios en una red pequeña de representaciones diplomáticas de interés, quienes estén dedicados exclusivamente a realizar actividades en la materia.

Como proyecto piloto y teniendo en consideración las implicaciones en términos financieros que este proyecto pueda generar, inicialmente podría ser potencialmente viable, la designación de un reducido número de delegados climáticos, destacados para asistir en representaciones diplomáticas tales como: la Embajada de El Salvador en Corea, Embajada de El Salvador en Alemania, la Misión Permanente de El Salvador ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU) con Sede en Nueva York, la Representación Diplomática de El Salvador en Bruselas y Misión Permanente ante la Unión Europea con sede en Bruselas.

En principio, se recomienda la designación inicial de tres posibles delegados climáticos, sin embargo el éxito de estas experiencias podría permitir la expansión de este proyecto piloto hacia otras representaciones diplomáticas que para ese momento, sean de especial interés para el país.

Su contratación debería en principio, estar supeditada al cumplimiento de ciertas actividades claves, las cuales podrían estar enmarcadas:

- Apoyo en el posicionamiento político del tema del cambio climático en diferentes espacios, como una prioridad estratégica en la agenda de desarrollo nacional y de la propia política exterior de El Salvador.
- Acercamiento, negociación con actores de interés estratégico para la Cancillería.
- Identificación de oportunidades de financiamiento, desarrollo de capacidades y transferencia de tecnologías que a conveniencia del país pueda ser relevante.
- Colaboración en la interlocución entre países/organizaciones internacionales y la Cancillería para el seguimiento de acuerdos alcanzados o proyectos concretados.

- Colaboración en el estrechamiento de relaciones y alianzas con potenciales actores estratégicos.
- Apoyo a las representaciones diplomáticas y a las Direcciones Generales de la Cancillería para el seguimiento y monitoreo de las negociaciones, acuerdos y potenciales apoyos.
- Participación en diversos espacios de discusión, negociación sobre temas de interés en materia de cambio climático y particularmente su financiamiento, según lo requiera la Cancillería.

Es preciso mencionar que el objetivo de este proyecto en el mediano plazo, no debe estar orientado a sustituir las actividades que puedan ser asignadas a los puntos focales en temas climáticos y destacados en algunas representaciones diplomáticas. Mas bien, el objetivo está encaminado a dotar a ciertas representaciones, de capital humano capacitado y dedicado exclusivamente a la gestión estratégica del cambio climático sobre la base de las prioridades de país.

Ello en el entendido que los puntos focales en las representaciones diplomáticas no tienen como función única, el seguimiento exclusivo a los temas de cambio climático y su financiamiento. Las mismas necesitan cumplir con la agenda global de trabajo de la propia misión, lo cual representa muchas veces una importante limitante en los apoyos y aportes que dichas representaciones puedan brindar.

Por otra parte, estos delegados especiales deberían en principio ser acogidos en las representaciones diplomáticas, a fin de potenciar los recursos de la institución. Sin embargo el trabajo desempeñado por los mismos debería ser reportado directamente al Despacho Ministerial, a quien deberán por lo tanto, rendir cuentas directamente tanto por su trabajo así como por los logros alcanzados.

Por la importante función que los mismos puedan desarrollar, se sugiere, que la selección del personal que ostentaría estos cargos, en principio pueda ser producto de un proceso riguroso de selección y una toma de decisiones colegiada. En este proceso deberían potencialmente participar el Ministerio de Relaciones Exteriores, como responsable del proyecto piloto; el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, al ser la entidad rectora en materia de medio ambiente y cambio climático; y la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, por su función articuladora y de planificación de los esfuerzos nacionales en materia de desarrollo.

En un sentido operativo, el monitoreo sobre el trabajo y los resultados derivados de las actividades desarrolladas por los delegados climáticos, podría ser medido en principio, a través de reportes con cierta periodicidad que los mismos deberán entregar al Despacho Ministerial. Estos informes servirán sin duda alguna como insumos importantes para la retroalimentación a las diferentes direcciones Generales, a fin de mejorar el nivel de coordinación y las gestiones que las mismas puedan desarrollar.

Por otra parte, la implementación de un sistema especializado de monitoreo y seguimiento a los logros alcanzados a través de estas designaciones, serán importantes. Principalmente a efectos de visibilizar la tarea desarrollada por la Cancillería, además de

ser un instrumento útil para el trabajo que estarán desarrollando las diferentes Direcciones Generales en Sede y que pueda ser compartido con actores nacionales claves como el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia.

En general, se espera con este proyecto elevar a un nivel mucho más ambicioso la gestión y posicionamiento del cambio climático en la política exterior salvadoreña, aprovechando de mejor manera el capital humano con capacidades especializadas.

- *Designación de un Encargado para Asuntos Climáticos*

Sin lugar a duda, el tema de cambio climático y su financiamiento seguirá posicionado en la agenda internacional durante muchos años, puesto que los embates de este fenómeno seguirán afectando a los países del mundo durante un largo periodo. De esta forma, ello obligará a los gobiernos de turno a tomar medidas mucho más ambiciosas a fin de mejorar la gestión estratégica del cambio climático.

Evidentemente, entrar a una dinámica más compleja en la agenda internacional que pueda suponer el tema de cambio climático y su financiamiento, -especialmente teniendo en consideración que las necesidades y demandas de los países incrementarán, pero en contraste las oportunidades para solventar las mismas pueden reducirse o incluso estancarse-, implicará que los países dediquen esfuerzos importantes para potenciar su preparación ante estos escenarios.

El futuro en relación al riesgo climático en El Salvador no es alentador, de tal forma que para la Cancillería representará un desafío importante el desarrollar capacidades para integrarse a estas nuevas dinámicas. En este sentido, en lo que corresponde a la Cancillería Salvadoreña, ésta necesita valorar nuevas opciones que en el largo plazo puedan ser viables para lograr un mejor posicionamiento político de las necesidades y prioridades de país en relación al tema de cambio climático y su financiamiento.

Asimismo, es preciso que esta Secretaría de Estado inicie una tarea de identificación de potenciales oportunidades que puedan permitir una mejor participación de país desde el ámbito político – diplomático en los distintos espacios de discusión y particularmente de negociación en la materia. Particularmente previendo, la posible toma de decisiones estratégicas que en el futuro se requerirán adoptar, en tanto los impactos del cambio climático pueda ser más devastadores al interior del país.

Bajo el escenario anteriormente planteado, la designación de un *Encargado para Asuntos Climáticos* con funciones orientadas a la atención permanente y exclusiva de temas climáticos, podría constituir una opción viable en el largo plazo, a fin de mejorar el papel que la Cancillería, bajo sus competencias pueda realizar.

La designación de un *Encargado para Asuntos Climáticos* se perfila como un funcionario diplomático con capacidades y competencias orientadas a:

- Contribuir a la definición y puesta en ejecución de una estrategia de inserción dinámica de país en la agenda internacional de cambio climático y su financiamiento,

identificando entre otros, mecanismos, herramientas, actores y sus roles, potenciales apoyos estratégicos externos, recursos, agenda de trabajo.

- Participar de manera permanente y sistemática en todas las negociaciones, particularmente multilaterales y en el marco de las Conferencia de las Partes. Esto permitirá facilitar el posicionamiento político de los intereses de país y las prioridades nacionales desde las competencias propias que corresponden a la Cancillería.
- Apoyar la coordinación de diferentes acciones estratégicas y posicionamientos políticos, con las diferentes representaciones diplomáticas, con los delegados climáticos y particularmente las Direcciones Generales de la Cancillería, a fin de potenciar una participación más coherente de país en diferentes espacios de discusión y negociación, particularmente desde el ámbito bilateral.
- Servir como enlace oficial para temas climáticos, ante el Despacho Ministerial, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, el Gabinete de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad, cuando así se requiera.

Indudablemente, por las funciones diplomáticas que este *Encargado para Asuntos Climáticos* deberá realizar a título de país, y la dinámica de trabajo en el que desarrollará su quehacer -en tanto que su participación estará supeditada a misiones específicas que permitan cumplir con una estrategia de país para la inserción efectiva en la agenda global del cambio climático-, se considera pertinente atribuir al mismo, garantías ofrecidas propiamente por el derecho diplomático, particularmente bajo la categoría de Misiones Especiales, consagrado en la Convención sobre las Misiones Especiales que data del año 1969, y adoptado en el marco de las Naciones Unidas.

En resumen, a pesar de ser esta iniciativa sumamente ambiciosa, lo que pretende en definitiva es elevar diplomáticamente el nivel de representación de El Salvador en distintos espacios que pueda permitir un mayor liderazgo del país, además de posicionar los intereses nacionales.

4.3 Importancia de la articulación institucional de la Cancillería en torno al cambio climático

La gestión estratégica del cambio climático exige una unificación de esfuerzos y un alto nivel de coordinación para alcanzar resultados de impacto. De esta forma, la coordinación no puede verse exclusivamente entre las distintas carteras de Estado que apoyan los esfuerzos nacionales para impulsar acciones estratégicas ante las amenazas del cambio climático. Mas bien, existe un urgente llamado a que los primeros pasos de coordinación puedan realizarse al interior de cada Secretaría de Estado, en el entendido que ello posibilitará un mejor papel y aporte de cada una de las mismas, además de promover la coherencia en el trabajo que el entramado institucional pueda realizar.

El tema referente a la articulación institucional, es uno los desafíos más comunes que están enfrentando en general los Estados. Ello responde por una parte a los diferentes enfoques desde los cuales puede atenderse la temática, que vuelven al final, muy difusa la gestión estratégica del cambio climático. Asimismo, la falta de asignación de roles y

competencias claras dificulta la labor de cada institución, inclusive es capaz de generar duplicidad de esfuerzos, en lugar de simplificar los procesos.

En términos generales por su parte, las “Cancillerías han experimentado en los últimos años una importante reorganización para abordar una variedad de temas. Principalmente para mejorar la coordinación central, lograr un balance entre los departamentos con orientación al trabajo geográfico y funcional, obtener una estructura más dinámica, alcanzar mayor eficiencia y eficacia. En la práctica se ha demostrado que encontrar el justo equilibrio entre los departamento al interior de las Cancillerías, y mejorar la coordinación con su Servicio Exterior, es una tarea difícil, teniendo en cuenta el movimiento constante dentro y fuera de la institución” (Barston, 2013).

De esta forma, si bien al interior de la Cancillería existen distintas dependencias que están realizando tareas importantes para el posicionamiento de la temática del cambio climático y particularmente su financiamiento en distintos espacios a escala bilateral, regional y multilateral; también es cierto que el nivel de articulación es aún muy débil. Esto implica que los aportes de la institución en términos generales tengan poco impacto.

Bajo este marco de ideas, se considera relevante que la coordinación institucional desde la Cancillería en torno a la temática de cambio climático pueda ser trabajada desde tres niveles:

- *Al interior de la Sede de la Cancillería:*

Indiscutiblemente, un primer nivel de coordinación está supeditado a la articulación interna de las diferentes dependencias en la Sede de la Cancillería que trabajan la temática de cambio climático. Ello por diversas razones, en primer lugar dado que a nivel político, técnico –operativo son dichas entidades quienes por ahora, desarrollan la mayor parte de acciones estratégicas para el posicionamiento político de la temática en distintos espacios y niveles.

En segundo lugar, las mismas están destinando esfuerzos en la gestión a fin de identificar oportunidades que puedan ser potencialmente aprovechadas por el país. En tercer lugar, estas Direcciones Generales han estado generando acercamientos con actores de particular interés tanto a escala nacional, regional e internacional.

Ello releva por tanto, la importancia de promover espacios de carácter permanentes de interlocución, comunicación y coordinación, los cuales permitan generar especialmente una retroalimentación del trabajo desempeñado por cada Dirección General, conocer prioridades en el marco de la planificación estratégica de cada Dirección, e identificar inclusive sinergias para el trabajo conjunto.

Esta coordinación interna proveerá además, insumos valiosos para una retroalimentación de información de manera más apropiada hacia el Despacho Ministerial. Es importante precisar, que al interior de la Cancillería necesita ser puesto a disposición, un mecanismo permanente de comunicación y coordinación entre los niveles Directivos/técnicos, representados por las tres Direcciones Generales que dan seguimiento a la temática de cambio climático, y el Despacho Ministerial.

Se recomienda que estas reuniones, puedan tener una periodicidad bimensual, además de poseer una agenda específica de trabajo, así como también productos concretos. Indudablemente, ello facilitará por consiguiente, la toma de decisiones sobre diferentes temas estratégicos que permita potenciar el papel y los aportes de la Cancillería, como parte del entramado institucional nacional al servicio del combate frente al cambio climático

- *Sede de la Cancillería y su Servicio Exterior*

En general “los Estados mantienen representaciones diplomáticas por cuatro razones. En primer lugar para garantizar la representación fuera del país y apoyar la creación de una identidad en las relaciones internacionales con los demás actores. En segundo lugar como medio de comunicación y enlace ante el país acreditante y otros actores que permitan al Estado explicitar sus posicionamientos. En tercer lugar son un medio para enfrentar problemas que puedan surgir de las relaciones bilaterales o en espacios multilaterales. Finalmente en cuarto lugar, las representaciones promueven los intereses principales del Estado y la coordinación bilateral” (Barston, 2013).

En virtud de lo anteriormente expuesto, queda en evidencia la necesidad e importancia de aprovechar las capacidades del Servicio Exterior, sobre todo para dinamizar el trabajo en una diversidad de temáticas de gran importancia en la agenda política de país, dentro de la cual se incluye el cambio climático y su financiamiento.

El trabajo conjunto con las representaciones diplomáticas debe representar por tanto una importante oportunidad de generar mecanismos de comunicación y articulación tanto dentro de la Cancillería, como también fuera de la misma, bajo un aprovechamiento del papel y responsabilidades tanto las Direcciones Generales en Sede, como de la red de representaciones diplomáticas.

El diagnóstico sobre capacidades y fortalezas del Servicio Exterior dejó al descubierto, la débil comunicación y articulación entre las Direcciones Generales y las representaciones diplomáticas en relación al seguimiento de los temas en materia de cambio climático y su financiamiento. Ello ha limitado por una parte el trabajo más dinámico que las representaciones puedan desarrollar, puesto que éstas no disponen de información actualizada sobre las distintas tareas y gestiones que se están desarrollando desde la Sede, las prioridades hacia las cuales se están orientando los esfuerzos. Por supuesto, estos esfuerzos necesitan por tanto desarrollarse desde ambas vías, una retroalimentación desde la Sede hacia el Servicio Exterior, pero además a la inversa.

El objetivo es pues, reducir en la medida de lo posible las debilidades derivadas del bajo nivel de articulación existente entre ambas partes, generar un mayor nivel de involucramiento del Servicio Exterior, así como maximizar las fortalezas de cada uno, en función de las metas y compromisos asumidos por la Cancillería.

- *Cancillería y Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales/Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia*

Si bien el posicionamiento político del cambio climático en la agenda internacional, el estrechamiento político- diplomático con diversos actores estratégicos de la Comunidad

Internacional, así como la identificación de potenciales oportunidades de financiamiento, entre otros, es una atribución de la Cancillería, ello será imposible sin lograr una potencial mejora en la coordinación interinstitucional a nivel nacional.

Idealmente, a nivel nacional se requiere la construcción de una sólida arquitectura institucional para la atención especializada del cambio climático y su financiamiento, que en la actualidad se ha retomado a través del Gabinete de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad.

Sin embargo de este entramado institucional existente, resulta relevante destacar el papel de dos actores fundamentales por su contribución al abordaje político de la temática, y que representa un apoyo a la labor desarrollada por la Cancillería, siendo éstos: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia.

De esta forma, el nivel de acercamiento y el trabajo conjunto que pueda realizar la Cancillería con estas dos instituciones, resulta en definitiva relevante, puesto que ello permitirá entre otras cosas:

-Conocer de primera mano, las actualizaciones periódicas de la posición de país en materia de cambio climático –particularmente en relación a los aspectos técnicos-, y temas de interés de país, preparado por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en su calidad de ente rector a nivel nacional en materia de medio ambiente y temas de cambio climático, así como también como punto focal ante la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

-Lograr retroalimentación sobre temas importantes y acuerdos alcanzados en el marco de los principales espacios de discusión y negociación en la materia, en los cuales participa el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

-Conocer las prioridades además de lineamientos estratégicos y de planificación, en el marco de la relación agenda de desarrollo y cambio climático, dictados por la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia en referencia a la lucha contra el cambio climático. Ello a fin de identificar prioridades para la gestión de recursos que permitan financiar acciones nacionales en la materia.

-Disponer de herramientas técnicas básicas que puedan ser utilizadas en los distintos espacios políticos de diálogo y negociación, los cuales permitan potencialmente mejorar los posicionamientos del país en la temática de cambio climático.

-Identificar potenciales oportunidades para el trabajo conjunto en áreas y temáticas de especial interés, lo cual permitirá maximizar recursos y esfuerzos, además de generar coherencia en las acciones y decisiones que puedan ser adoptadas.

En la actualidad, a pesar que se han iniciado los primeros esfuerzos para potenciar estos procesos de comunicación y articulación entre estas tres instituciones anteriormente mencionadas, por una parte ello se ha logrado a un nivel más técnico, y no así político. Pese

a ello, no puede desmerecerse, los importantes acercamientos a nivel político a más alto nivel y de manera bilateral logrados entre el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Cancillería, aun cuando a la fecha no se ha logrado sumar a la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia.

A nivel técnico, la creación de un Comité de Financiamiento Climático constituido por estas tres instituciones constituye un esfuerzo importante; sin embargo el mismo necesita ser fortalecido, a través de la adopción de mecanismos permanentes de trabajo que puedan garantizar una sostenibilidad en el trabajo conjunto. Por tanto, la adopción y firma de un Acuerdo Interinstitucional podría representar un primer paso para asegurar con sentido vinculante, una relación más estrecha entre estas instituciones desde el nivel técnico, lo cual permita además, alcanzar un trabajo más planificado y organizado a través del establecimiento y formalización de una agenda permanente de trabajo.

Por otra parte, resulta apremiante mencionar, que a nivel nacional, constituye un reto importante sumar con mayor fuerza al Ministerio de Hacienda en estos esfuerzos de coordinación nacional. Ello puesto que, no es posible hablar de gestión estratégica del cambio climático sino no se consideran los costes financieros generados por el mismo y el enorme peso presupuestario que ello implica.

Así, a nivel mundial el rol que están jugando los ministerios de finanzas toma cada vez un lugar apremiante en la arquitectura nacional del cambio climático y su financiamiento. En virtud de lo anterior, se considera pertinente en el corto plazo la incorporación de este Ministerio, tanto en los espacios políticos de alto nivel habilitados para la toma de decisiones, como en los espacios de coordinación técnica.

El fortalecimiento del nivel de articulación institucional tanto desde el nivel técnico, así como del más alto nivel, es una alta prioridad para el país en la actualidad, y para lo cual se requieren esfuerzos importantes por parte de todas las Secretarías de Estado, quienes bajo sus ámbitos de competencia, necesitan brindar los aportes que sean necesarios para hacer posible la implementación de diversas acciones estratégicas. De esta forma el compromiso institucional y visión de largo plazo, se convierte en temas centrales que garantizarán el éxito en las acciones emprendidas como país.

Esto es especialmente importante, dado que una real coordinación a nivel gubernamental permitirá dar el salto hacia la coordinación a un nivel más ampliado, que incluya gobiernos locales, sociedad civil, y sector privado; quienes a pesar que están siendo incluidos en espacios como el Consejo Nacional de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad, necesitan participar de manera más dinámica, compartiendo sus visiones, priorizando sus necesidades, orientando sobre el rumbo acertado que deberían tomar las decisiones gubernamentales. Indudablemente estos actores son claves en la gobernanza nacional del cambio climático, particularmente en la toma de decisiones, y por tanto sin ellos sería imposible ejecutar una real agenda de cambio climático en el país, con el nivel de impacto deseado, puesto que la apropiación debe provenir desde diversos niveles.

Indudablemente, los tiempos políticos que marcan cada administración de gobierno, pueden situarse como uno de los principales desafíos a la hora de dar continuidad a los distintos esfuerzos emprendidos. Este es un reto que enfrentan otros países del mundo, principalmente países en desarrollo; sin embargo, para algunos casos, medidas que sean tomadas con respaldos legislativos pueden ser en gran medida una opción viable para garantizar continuidad en las acciones, así como también se requieren esfuerzos mucho más fuertes para dejar productos tangibles que llamen a dar continuidad a las acciones, por parte de las futuras administraciones.

Finalmente, tras una valoración general sobre las necesidades y oportunidades potenciales de fortalecimiento del Servicio Exterior como parte de la Cancillería, los planteamientos desarrollados en el presente capítulo, han logrado demostrar que el ejercicio de la diplomacia climática requiere el desarrollo de capacidades especializadas para enfrentar una problemática caracterizada por su alto nivel de especificidad y complejidad.

Como ha sido posible demostrar en el presente capítulo, la Cancillería necesita potenciar e impulsar nuevos mecanismos y herramientas de trabajo, a la vez de promover el fortalecimiento de su capital humano, a fin de desempeñar un papel más dinámico en torno a la gestión del cambio climático y su financiamiento. Esto resulta imprescindible pero además improrrogable. Indudablemente los procesos que se puedan configurar, tendrán a su base la toma de decisiones importantes y estratégicas que podrán inclusive, generar nuevas dinámicas de trabajo institucional.

De esta forma, lo que se espera es pues, aprovechar una oportunidad para renovar el quehacer institucional y el papel que la institución pueda desempeñar, particularmente frente a nuevos desafíos que impone la agenda global, entre ellos el cambio climático e impulsar el ejercicio de la propia diplomacia climática, como una expresión de la diplomacia moderna.

Conclusiones

PRIMERA.- El cambio climático es un fenómeno que por su dimensión y el alcance de sus impactos, supera la capacidad de respuesta de los Estados para afrontar los desafíos que supone este fenómeno. De forma tal que, la unificación de esfuerzo por parte de los Estados para la acción climática global se ha convertido en un tema trascendental. En la actualidad, el cambio climático ha logrado posicionarse como una prioridad en la agenda internacional, pese al extenso y complejo proceso que ello ha implicado en el transcurso de los años.

SEGUNDA.- La temática de cambio climático posee su propia agenda, la cual responde a una diversidad de intereses y posiciones de los actores de la Comunidad Internacional, particularmente los Estados como sujetos de Derecho Internacional. De tal forma que, la participación de una diversidad de actores, sumado a la multiplicidad de posicionamientos y en consecuencia la proliferación de bloques de países, han hecho de las negociaciones de cambio climático un tema en definitiva complejo, especialmente desde el ámbito multilateral.

TERCERA.- Tal como ha sido demostrado en la presente investigación, el cambio climático ha impactado tanto a países en vía de desarrollo como a países desarrollados. Sin embargo, la capacidad de resiliencia frente al cambio climático de los países en desarrollo es sin duda más limitada. Esta situación representa un importante desafío para este grupo de países. Frente a este escenario, elevar el nivel de preparación de los países en desarrollo se convierte en un tema imprescindible.

CUARTA.- El Salvador es un país altamente vulnerable al cambio climático. Por este motivo, el Gobierno de El Salvador ha impulsado en los últimos años una serie de medidas a dos niveles. Medidas *ad intra* que incluyen la priorización de la temática en la agenda de desarrollo nacional y la construcción-fortalecimiento de una arquitectura nacional de cambio climático. Así como también, medidas *ad extra*, orientadas a la gestión estratégica del cambio climático desde el ámbito bilateral, regional y multilateral, bajo la promoción de los intereses de país (*Vid. Infra*, Tabla 5). Pese a estos esfuerzos, El Salvador no ha logrado insertarse de manera más eficaz, en la dinámica compleja que implican las negociaciones permanentes de cambio climático y su financiamiento desde distintos espacios y mecanismos. Por tanto, los esfuerzos desarrollados a la fecha constituyen importantes cimientos para impulsar una agenda de cambio climático de país más dinámica y decidida.

QUINTA.- La Cancillería Salvadoreña como parte del entramado institucional nacional y actor clave en la gestión estratégica del cambio climático, ha comenzado a asumir progresivamente la cuota de responsabilidad que le corresponde bajo su ámbito de competencia (*Vid. Infra*, Tabla 7). En este sentido, la Cancillería ha iniciado a asumir la Diplomacia Climática como una prioridad nacional y parte de la política exterior de país. Así como, se ha concienciado de la importancia de la gestión de la misma, para lo que es esencial tratar de acceder a nuevas fórmulas de financiamiento climático. En este contexto, el desarrollo eficaz de la Diplomacia Climática está siendo limitada por las escasas capacidades de la institución, como expresión de la Diplomacia Moderna la cual exige el empleo de nuevas herramientas y técnicas -diferentes a la diplomacia tradicional-, en la conducción de las relaciones político-diplomáticas frente a nuevos desafíos globales.

SEXTA.- La Cancillería ha desarrollado importantes esfuerzos para propiciar el trabajo en la lucha contra el cambio climático, poniendo un especial énfasis en la búsqueda de financiamiento en este campo. Con esta finalidad, la institución se ha valido del apoyo de distintas Direcciones Generales de la Sede y del Servicio Exterior bajo roles diferenciados. En este contexto, la labor del Servicio Exterior se encuentra en una etapa aún incipiente. Aunque, en este sentido, es preciso destacar grandes avances en los últimos años por parte de éste, al posicionarse como un actor importante, capaz de perfilar la gestión político-diplomática en un espacio de trabajo foráneo, nutriendo con sus valiosos aportes de manera pertinente y oportuna a la Sede de la Cancillería y al país mismo.

SÉPTIMA.- El Diagnóstico sobre Capacidades y Fortalezas permitió determinar el rol real que actualmente está desarrollando el Servicio Exterior Salvadoreño en términos de la gestión estratégica del cambio climático y la calidad de los aportes que el mismo ha brindado en las dos últimas administraciones de Estado. Así como también, determinar con mayor precisión las reales e importantes fortalezas que han desarrollado las representaciones diplomáticas, las cuales principalmente están relacionadas a la priorización progresiva del cambio climático en la agenda política estratégica, promoción de acercamientos estratégicos con actores claves en el escenario complejo que supone el cambio climático, instaurar algunos primeros mecanismos de seguimiento a la agenda climática.

De igual forma, el Diagnóstico reveló interesantemente las principales debilidades del Servicio Exterior, vinculadas en gran manera a la construcción de capacidades institucionales en Diplomacia Climática, carencia de recursos financieros y humanos para mejorar el nivel de gestión desde las representaciones, el nivel de coordinación con la Cancillería y fuera de ella con otras instituciones nacionales claves en la agenda nacional de cambio climático. Conocer este escenario ha sido particularmente importante, puesto que con certeza se puede determinar, que el Servicio Exterior Salvadoreño actualmente ha encontrado límites hacia el ejercicio más activo y decisivo de la Diplomacia Climática.

Recomendaciones

PRIMERA.- La modernización de la gestión diplomática desde la Cancillería, hacia nuevas modalidades de la denominada Diplomacia Climática, resulta urgente e improrrogable. Particularmente, al tener en consideración la coyuntura actual en torno a la cuál se está forjando la agenda internacional de cambio climático. En este contexto, algunos procesos importantes en la actualidad se encuentran en etapa de construcción, tales como: el diseño de la gobernanza del cambio climático, la configuración de la arquitectura de financiamiento climático, la adopción y cumplimiento de acuerdos vinculantes que rijan la acción climática global, los nuevos esquemas de cooperación y estrechamiento de relaciones de apoyo entre los Estados bajo el ámbito bilateral, regional y multilateral. Por este motivo, la Cancillería debe asumir pues, con firmeza y real compromiso, el desarrollo del ejercicio de la Diplomacia Climática sin más demora –en la misma línea de actuación en la que ha trabajado con tanto ahínco en los últimos años-.

SEGUNDA.- La Cancillería precisa trabajar en el corto plazo, las principales debilidades que presentan su Servicio Exterior. Con esta finalidad, resulta necesario reconocer que las actuales capacidades con las que cuenta el Servicio Exterior, difícilmente contribuirán a una mejora sustancial del papel y aportes que la Cancillería pueda brindar al país en la lucha contra el cambio climático, particularmente frente a nuevos y más complejos escenarios que surgirán en un futuro cercano y frente a una serie de compromisos internacionales prontos a ser de obligatorio cumplimiento para los países del mundo. De modo que, el fin último a alcanzar debe ser el aprovechamiento óptimo de los actuales cuadros diplomáticos para el ejercicio real y práctico de la Diplomacia Climática presente.

TERCERA.- La actual administración de gobierno debe valorar oportuna y positivamente, la valiosa oportunidad de ofrecer un legado a la futura gestión diplomática a la cual deberá responder la Cancillería con responsabilidad, compromiso y profesionalismo en los próximos años. Particularmente, en contextos futuros que se verán marcados progresivamente por una mayor complejidad en las negociaciones y la toma de decisiones urgentes, en la medida en que los impactos irreversibles del cambio climático avancen.

CUARTA.- Los factores que podrían potenciar una gestión diplomática eficaz y eficiente, desempeñada por la Cancillería en materia de cambio climático en el corto, mediano y largo plazo deben estar vinculados a dos grandes líneas de trabajo. En primer lugar, se debe promover un mejor aprovechamiento de los relevantes esfuerzos emprendidos durante las dos últimas administraciones de Gobierno -tanto desde la Sede como desde el Servicio Exterior-. Éstos se encuentran vinculados a: La priorización de la temática en la agenda institucional, el fortalecimiento de la estructura institucional, la instauración de primeros mecanismos de coordinación intrainstitucional e interinstitucional, la participación en distintos espacios de negociación y discusión, las primeras gestiones para el acceso a financiamiento climático.

En segundo lugar, se debe asumir la capitalización del recurso humano de la institución con un marcado énfasis en el papel potencial que podría ser desempeñado por el Servicio Exterior, orientado al: Fortalecimiento de capacidades especializadas y la gestión del conocimiento, la toma de decisiones estratégicas como la designación de personal diplomático destacado para el seguimiento parcial/exclusivo de la temática de cambio climático.

Bibliografía

Libros

Barston, R.P (2013). *Modern Diplomacy*. Routledge, cuarta ed. p.18 Recuperado de http://samples.sainsburysebooks.co.uk/9781317860242_sample_606308.pdf

Jara Rocanri, Eduardo (1989). *La función diplomática*. PNUD- CEPAL. p. 125- 141
Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/29597/S3272J37_es.pdf

Mabey, Nick; Gallagher, Liz y Born, Camilla (2013). *Understanding Climate Diplomacy. Building diplomatic capacity and system to avoid dangerous climate change climate*. E3G. p.15 Recuperado de https://www.e3g.org/docs/E3G_-_Understanding_Climate_Diplomacy.pdf

Nilconson, Harol (1988). *Diplomacy*. Institute for the Study of Diplomacy. Recuperado de <http://fozblog.org/archives/43196>

Tudela, Fernando (2014). *Negociaciones internacionales sobre Cambio Climático: Estado actual e implicaciones para América Latina y el Caribe*. CEPAL- Cooperación Alemana. p.17-21 Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37329/S1420809_es.pdf

Revistas

Climate Policy Initiative (2015) *Climate Finance in 2013-2014 and the USD 100 billion goal*. OCDE. p.22 Recuperado de <http://www.oecd.org/env/cc/Climate-Finance-in-2013-14-and-the-USD-billion-goal.pdf> Última consulta realizado el 25 de febrero de 2016.

Cooper, Andrew; Heine, Jorge y Thakur, Ramesh (2013) *The Challenges of the 21st-Century Diplomacy*. Revista The Oxford Handbook of Modern Diplomacy Recuperado de <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199588862.001.0001/oxfordhb-9780199588862-e-1> Última consulta realizada el 9 de diciembre de 2016.

Ruiz, Xira (2015) *El papel de la Unión Europea en las negociaciones sobre Cambio Climático*. Revista UNISCI / UNISCI Journal, N° 39 p.107 Recuperado de <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-74789/UNISCIDP39-4XIRA.pdf> Última consulta realizada el 9 de febrero de 2016.

Enciclopedia Británica (2015) *Modern Diplomatic Practice*. Recuperado de <https://www.britannica.com/topic/diplomacy/Modern-diplomatic-practice>

Artículos

Arguello, Carmen (2013). *Se instala el Comité de Cambio Climático en El Salvador*. Climate Finance Info. Recuperado de <http://climatefinance.info/profiles/blogs/se-instala-el-comit-de-cambio-clim-tico-en-el-salvador> Última consulta realizada el viernes 1 de marzo 2016.

Foro Transición, Energía y Cambio Climático (2015) *Europa y la diplomacia climática* Recuperado de <http://www.transicionenergeticaycc.org/web/es/foro/post/Europa-y-la-diplomacia-climatica/> Última consulta realizada el 7 de febrero de 2016.

France Diplomatie (2015). *COP21: El Acuerdo de París en cuatro puntos clave, un avance histórico para el Clima*. Recuperado de <http://www.diplomatie.gouv.fr/es/asuntos-globales/clima/paris-2015-cop21> Última consulta realizada el 1 de marzo de 2016.

OXFAM (2009) *Empresas y Cambio Climático: Desacuerdo en las Filas*. Recuperado de <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/oxfam-copenhagen-business-es.pdf> Última consulta realizada el 26 de febrero de 2016.

UNFCCC (2013). *Los resultados de Varsovia*. Recuperado de https://unfccc.int/portal_espanol/informacion_basica/resultados_de_varsovia/items/8033txt.php Última consulta realizada el 2 de febrero de 2016.

Vengoechea, Alejandra (2012). *Las Cumbres de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*. Fundación Fredrich Ebert Stiftung. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-energiayclima/09155.pdf> Última consulta realizada el 2 de marzo de 2016.

Webgrafía

AILAC (2016). *Sobre AILAC*. Recuperada de <http://ailac.org/sobre/> Última consulta realizada el 10 de febrero de 2016.

Alliance of Small Island State (2016). *About AOSIS*. Recuperada de <http://aosis.org/about/> Última consulta realizada el 8 de febrero de 2016.

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, División de Desarrollo Sostenible (2015). *Agenda 21*. Recuperado de <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/> Última consulta realizada el 27 de enero 2016.

Finanzas Carbono (2013). *Canales Bilaterales de Financiamiento climático*. Recuperada de <http://finanzascarbono.org/financiamiento-climatico/canales-bilaterales-de-financiamiento/> Última consulta realizada el 10 de febrero de julio 2016

Naciones Unidas (2016). *Cambio Climático Adaptación*. Recuperada de <http://www.un.org/es/climatechange/adaptation.shtml> Última consulta realizada el 8 de febrero de 2016.

Green Climate Fund (2016). <http://www.greenclimate.fund/home> Última consulta realizada el 20 de junio de 2016.

Naciones Unidas (2016). *Países Menos Adelantados*. Recuperada de <http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/ldc/paisesmadel.htm> Última consulta realizada el 8 de febrero de 2016.

OPEC (2016). *OPEP and the Environment*. Recuperada de http://www.opec.org/opec_web/en/press_room/315.htm Última consulta realizada el 9 de febrero de 2016.

Panel Intergubernamental de Cambio Climático (2016). *Organización*. Recuperado de <http://www.ipcc.ch/organization/organization.shtml> Última consulta realizada el 29 de enero de 2016

Panel Intergubernamental de Cambio Climático (2016). *Special Report on climate change and oceans and the cryosphere (SROCC)*. Recuperada de <http://www.ipcc.ch/> Última consulta realizada el 28 de enero de 2016.

PNUD Climate Community (2016). *Hoja de Ruta de Bali*. Recuperada de <http://www.undpcc.org/es/negociaciones-sobre-el-clima/la-hoja-de-ruta-de-bali> Última consulta realizada el 1 de febrero de 2016.

PNUD (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenibles: Objetivo 13: Acción climática*. Recuperada de <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sdgooverview/post-2015-development-agenda/goal-13.html> Última consulta realizada el 3 de febrero de 2016.

UNFCCC (2016). *Agrupación de los Países*. Recuperada de http://unfccc.int/portal_espanol/essential_background/convention/convention_bodies/party_groupings/items/3327.php Última consulta realizada el 8 de febrero de 2016.

United Nation Framework Convention on Climate Change (2016). Recuperado de <http://newsroom.unfccc.int/> Última consulta realizada el 1 de febrero 2016

Informes

Garrido, García Sergio (2010). *Impacto del cambio climático en la biodiversidad*. UNES, El Salvador. Recuperada de <http://unes.org.sv/sites/default/files/documentos/2012/03/impactosdelcambioclimatico.pdf>

Kreisler, Isabel (2013). *La agenda de pérdidas y daños en el contexto de las negociaciones de Cambio Climático*. PNUMA-ROLAC y Programa REGATTA. p.4 Recuperada de <http://www.pnuma.org/Doc.Técnico.PerdidasyDanos.Nov.2013..pdf>

Kreft, S.; Eckstein, D.; Junghans, L.; Kerestan, C.; y Hagen, U (2015). *Who Suffers Most From Extreme Weather Events? Weather-related Loss Events in 2013 and 1994 to 2013*. Global Climate Risk Index 2015. p.4, 5, 11, 13.
Recuperada de <https://germanwatch.org/de/download/10333.pdf>

Panel Intergubernamental de Cambio Climático (2001). *Tercer Informe de Evaluación IPCC*. Climate Change 2011. Recuperada de http://www.grida.no/publications/other/ipcc_tar/?src=/climate/ipcc_tar/

Merino, José Gerardo (2013). *Los impactos del cambio climático en la seguridad alimentaria y nutricional en El Salvador: Escenarios futuros*. INCAP, El Salvador.
Recuperada de <http://www.snet.gob.sv/noticias/cambioclima/INCAPOPS.pdf>

Ministerio de Relaciones Exteriores (2014). *Memoria de labores 2013-2014: Financiamiento Climático*.

Ministerio de Relaciones Exteriores (2015). *Memoria de labores 2014-2015: Financiamiento Climático*.

Normativa

Acuerdo de París (2015). XXI Conferencia de las Partes de la CMNUCC. Naciones Unidas, Francia. Recuperado de <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/109s.pdf>

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC, 1992). Naciones Unidas. Recuperado de <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>

Presidencia de la República (2016). Decreto No. 8, Acuerdo Ejecutivo de creación del Consejo Nacional de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad.

Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, versión actualizada 2011. p.18- 21.

Otros:

Consejo Nacional de Energía (2012). *Política Energética Nacional*.

Gobierno de El Salvador (2010). *Plan Quinquenal de Desarrollo: 2010-2014*.

Gobierno de El Salvador (2014). *Plan Quinquenal de Desarrollo: 2014-2019, El Salvador Productivo, Educado y Seguro*.

Gobierno de El Salvador/Climate Finance (2012). *Estudio Cómo superar las barreras a las finanzas del Clima: Lecciones de El Salvador*. p.4-6

Ministerio de Agricultura y Ganadería (2012). *Estrategia Ambiental de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático del Sector Agropecuario, Forestal y Acuícola*. p.6-7

Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2012). *Programa de Restauración de Ecosistemas y Paisajes (PREP)*.

Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2013). *Estrategia Nacional de Cambio Climático*.

Anexos

Gráfico 1: Movilización de financiamiento climático en 2013 y 2014, por fuente de recursos



Gráfico 1: La mayor movilización de financiamiento climático durante el período 2013-2014 se concentró en la vía bilateral, mientras que la vía multilateral ocupa el segundo lugar. El sector privado está financiando actualmente importantes acciones de cambio climático, lo cual lo ubica en una tercera posición en los flujos de financiamiento.

Fuente: Climate Policy Initiative/ OCDE, 2015

Gráfico 2: Asignación de financiamiento climático movilizado en 2013 – 2014

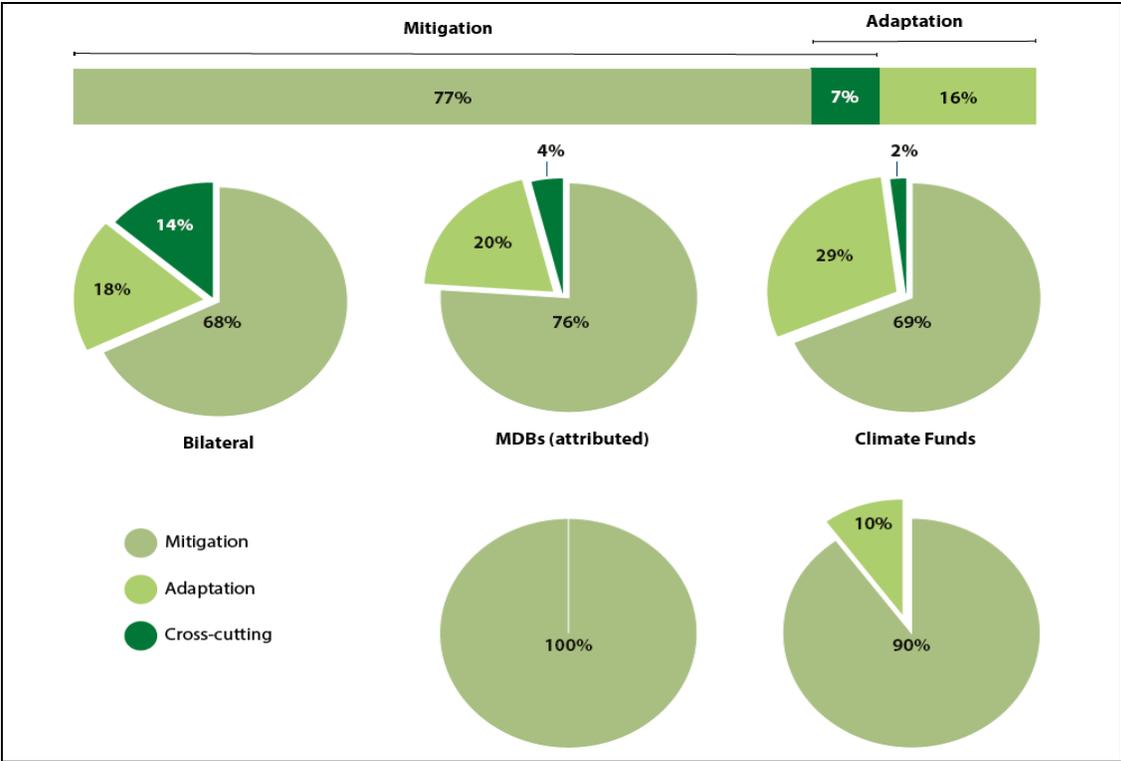


Gráfico 2: La mayor parte de financiamiento climático, tanto bilateral, multilateral, como a través de fondos climáticos, está orientado a cubrir acciones de mitigación, sobre la adaptación que representa la principal prioridad de los países en desarrollo.

Fuente: Climate Policy Initiative/ OCDE, 2015

Gráfico 3: Lluvia de temporales o eventos severos que han afectado a El Salvador: 1971 - 2010

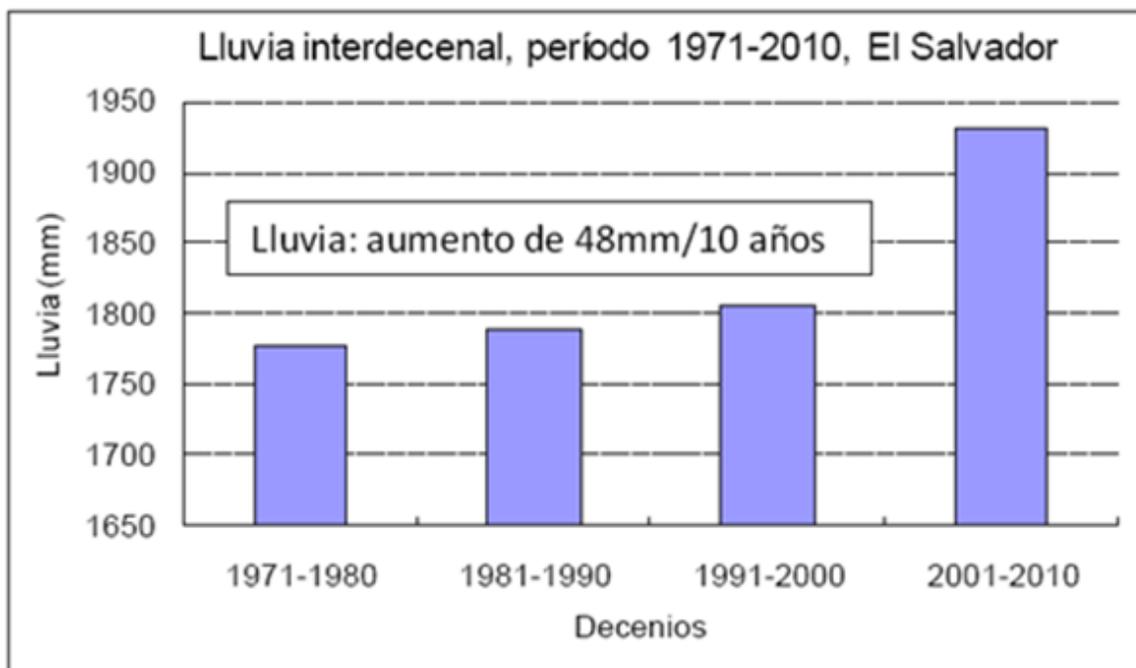
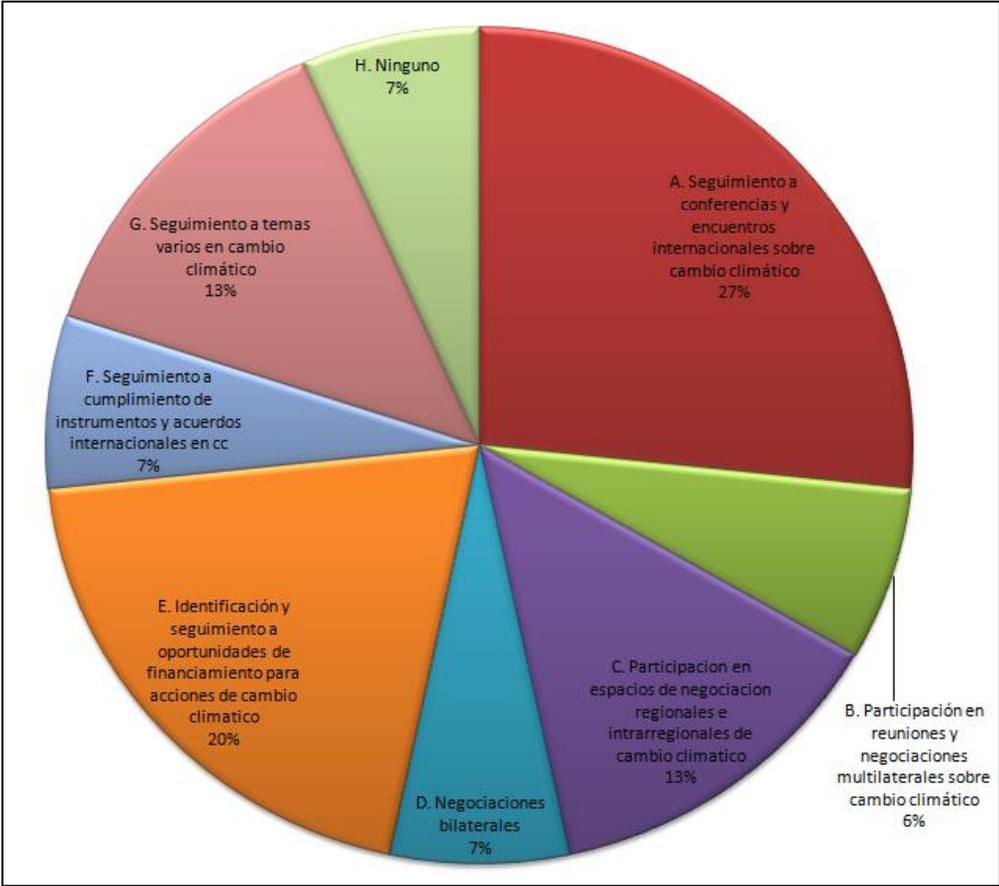


Gráfico 3: Precipitación promedio decenal, con base al registro de 25 estaciones climatológicas principales y ordinarias del período 1971-2000 a escala nacional.

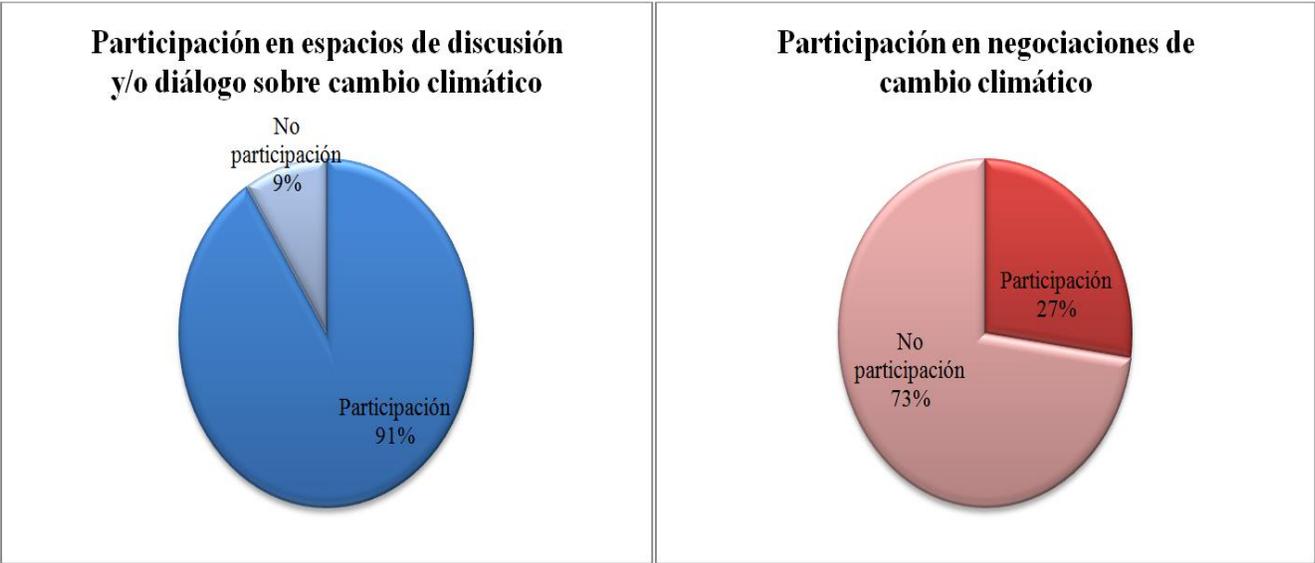
Fuente: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2012). *Programa Nacional de Restauración de Ecosistemas y Paisajes (PREP)*, sobre la base de la información provista por el Observatorio Ambiental en Diciembre 2011.

Gráfico 4: Acciones desarrolladas por el Servicio Exterior en materia de cambio climático



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Diagnóstico sobre Capacidades y fortalezas del Servicio Exterior desarrollado en el marco de la investigación, bajo una muestra de 11 representaciones diplomáticas acreditadas ante países y Organizaciones Internacionales. Abril 2016.

Gráfico 5: Participación del Servicio Exterior en espacios de discusión, diálogo y negociación en cambio climático



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Diagnóstico sobre Capacidades y fortalezas del Servicio Exterior salvadoreño desarrollado en el marco de la investigación. Abril 2016.

Gráfico 6: Acciones realizadas por el Servicio Exterior en apoyo a la gestión estratégica del cambio climático

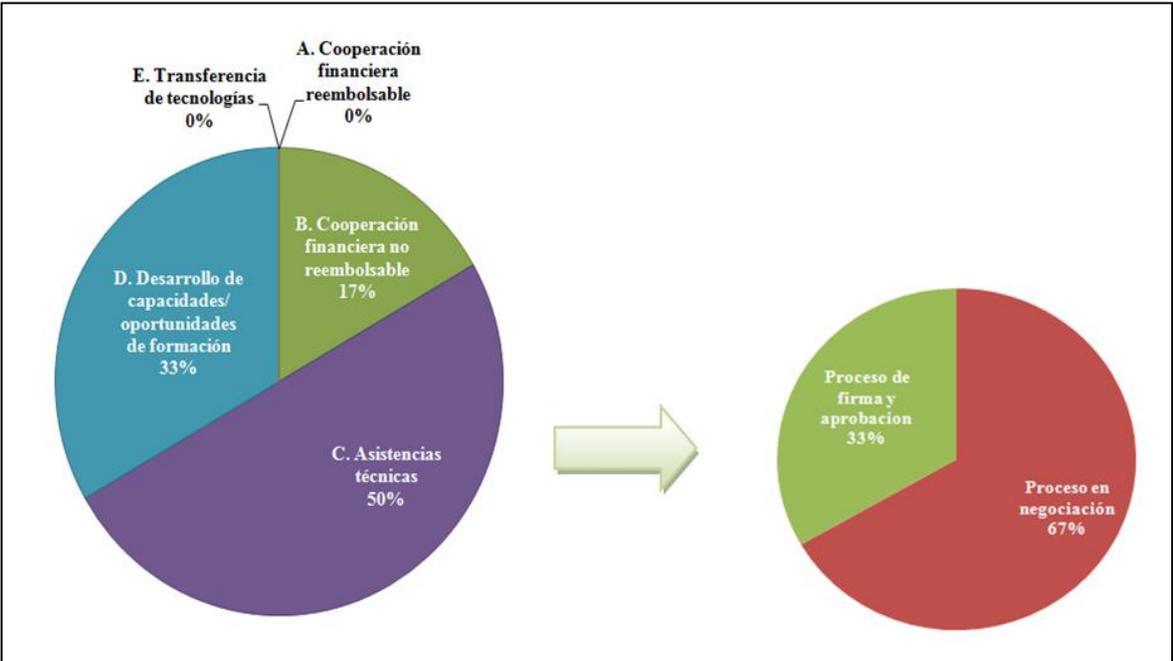


Gráfico 6: Muestra acciones desarrolladas por algunas representaciones diplomáticas (30% del total de la muestra que cumplimentó la encuesta) en gestiones específicas de cambio climático.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Diagnóstico sobre Capacidades y fortalezas del Servicio Exterior salvadoreño desarrollado en el marco de la investigación. Abril 2016.

Gráfico 7: Fortalezas del Servicio Exterior Salvadoreño

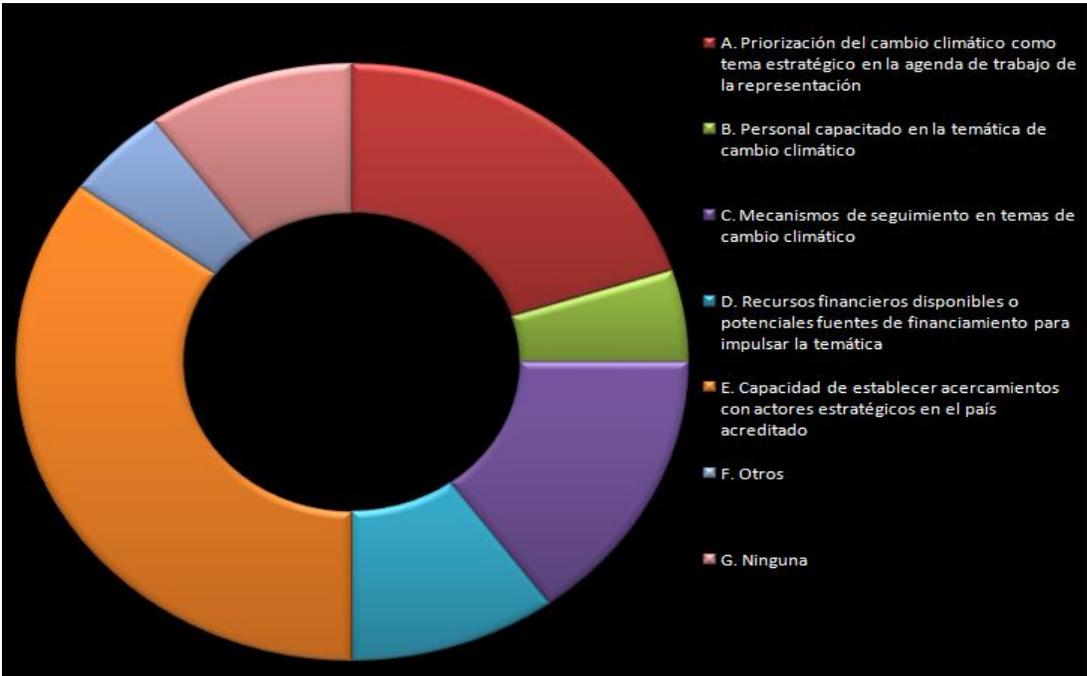


Grafico 7: Balance general de todas las fortalezas identificadas por las 11 representaciones diplomáticas encuestadas.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Diagnóstico sobre Capacidades y fortalezas del Servicio Exterior Salvadoreño desarrollado en el marco de la investigación. Abril 2016.

Gráfico 8: Debilidades del Servicio Exterior Salvadoreño

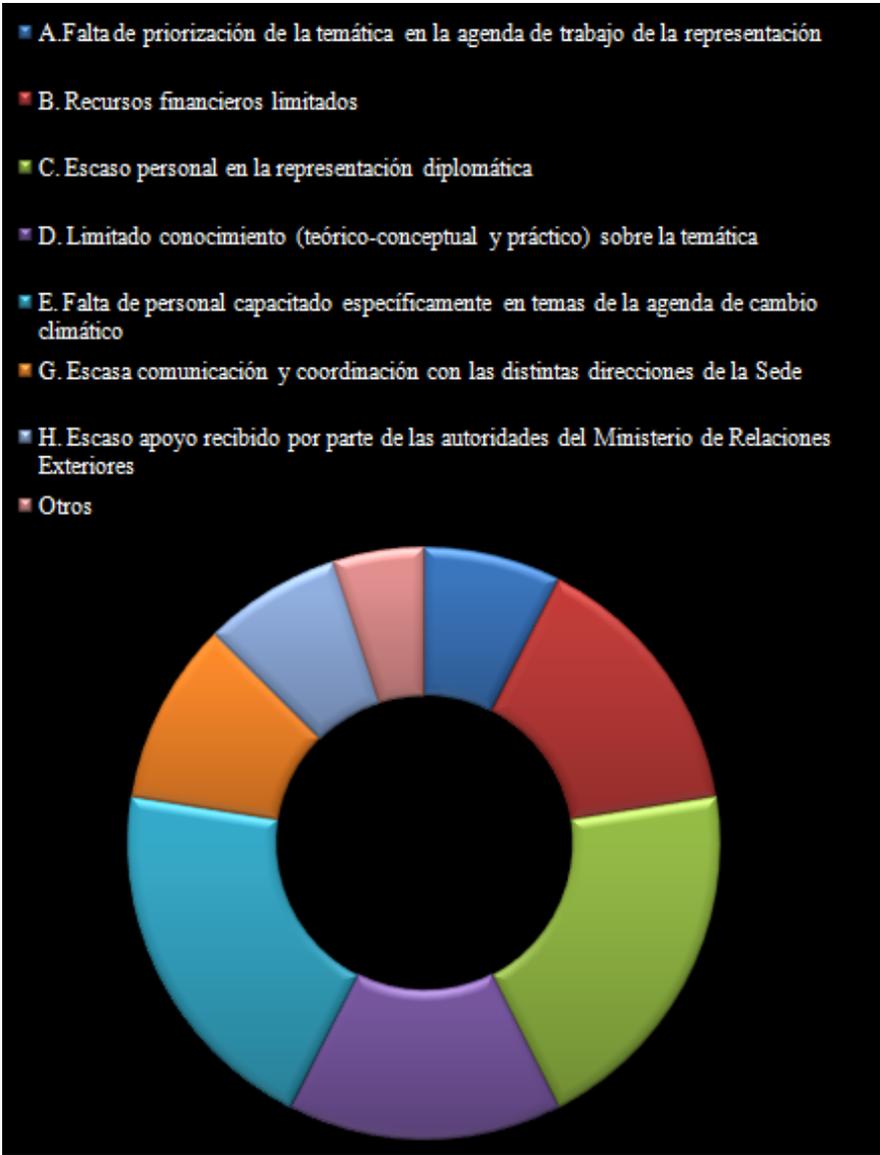
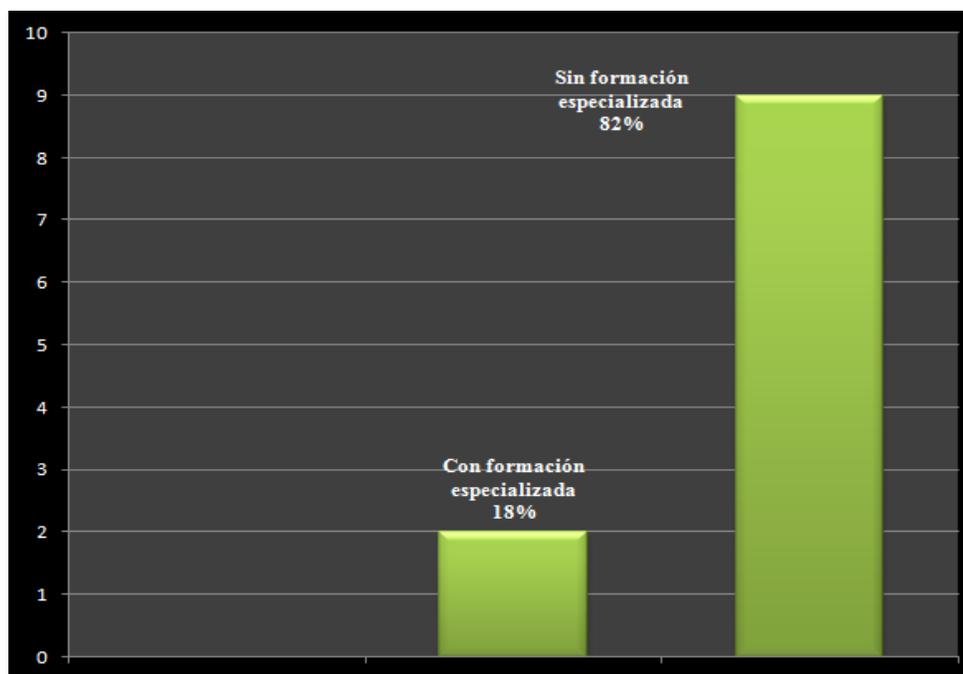


Grafico 8: Balance general de todas las debilidades identificadas por las 11 representaciones diplomáticas encuestadas.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Diagnóstico sobre Capacidades y fortalezas del Servicio Exterior Salvadoreño desarrollado en el marco de la investigación. Abril 2016.

Gráfico 9: Funcionarios diplomáticos con formación especializada en cambio climático



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Diagnóstico sobre Capacidades y fortalezas del Servicio Exterior Salvadoreño desarrollado en el marco de la investigación. Abril 2016

Figura 1: Arquitectura del Financiamiento Climático

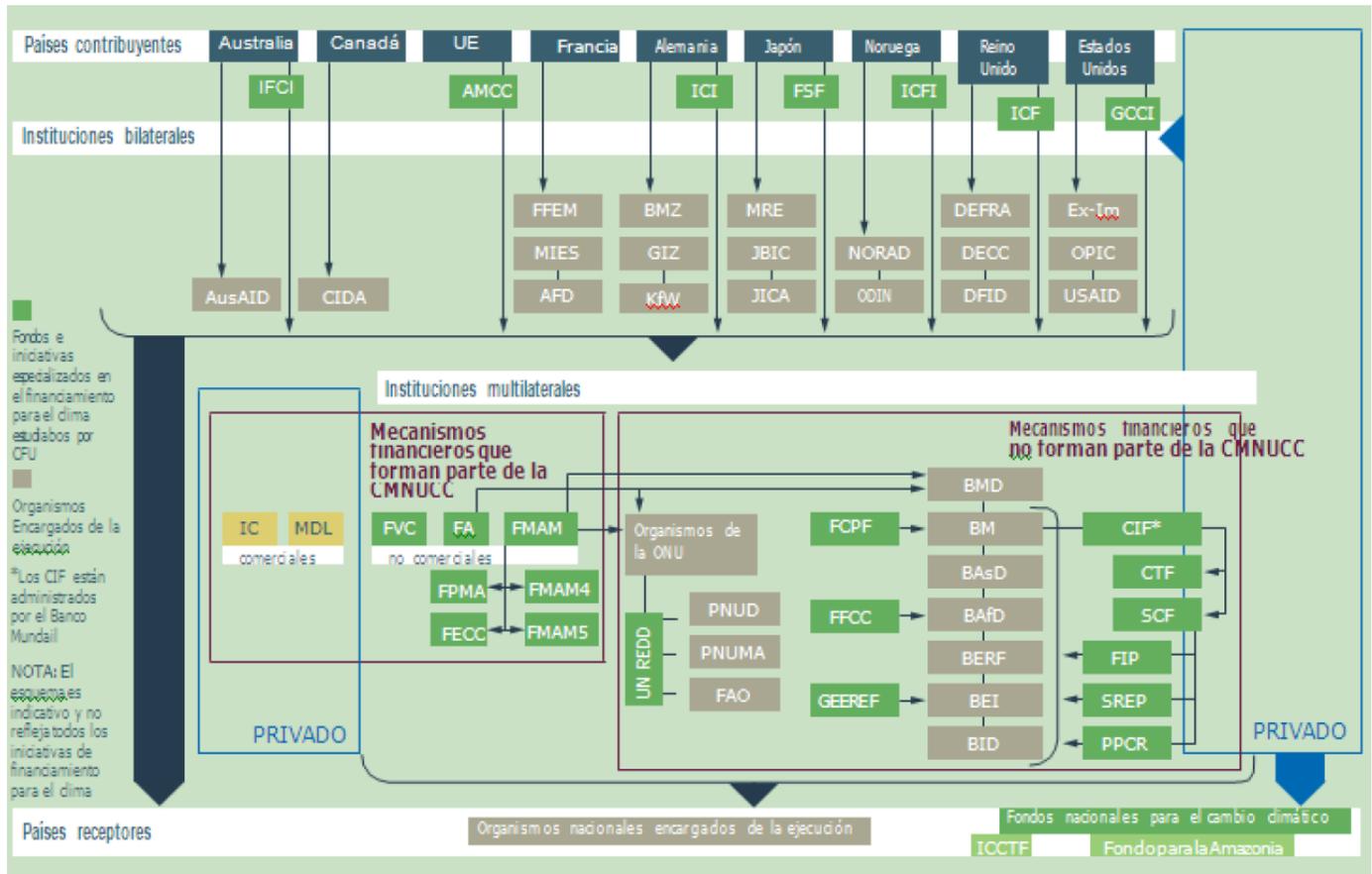


Figura 1: Presenta la compleja estructura y articulación institucional que actualmente trabaja en materia de financiamiento climático, particularmente canalizando diversos recursos de financiamiento para acciones propias de cambio climático, tanto en mitigación, adaptación, transferencia de tecnologías, desarrollo de capacidades.

Fuente: Fondo Verde del Clima (2016).

Figura 2: Bloques de Negociación en cambio climático y su financiamiento

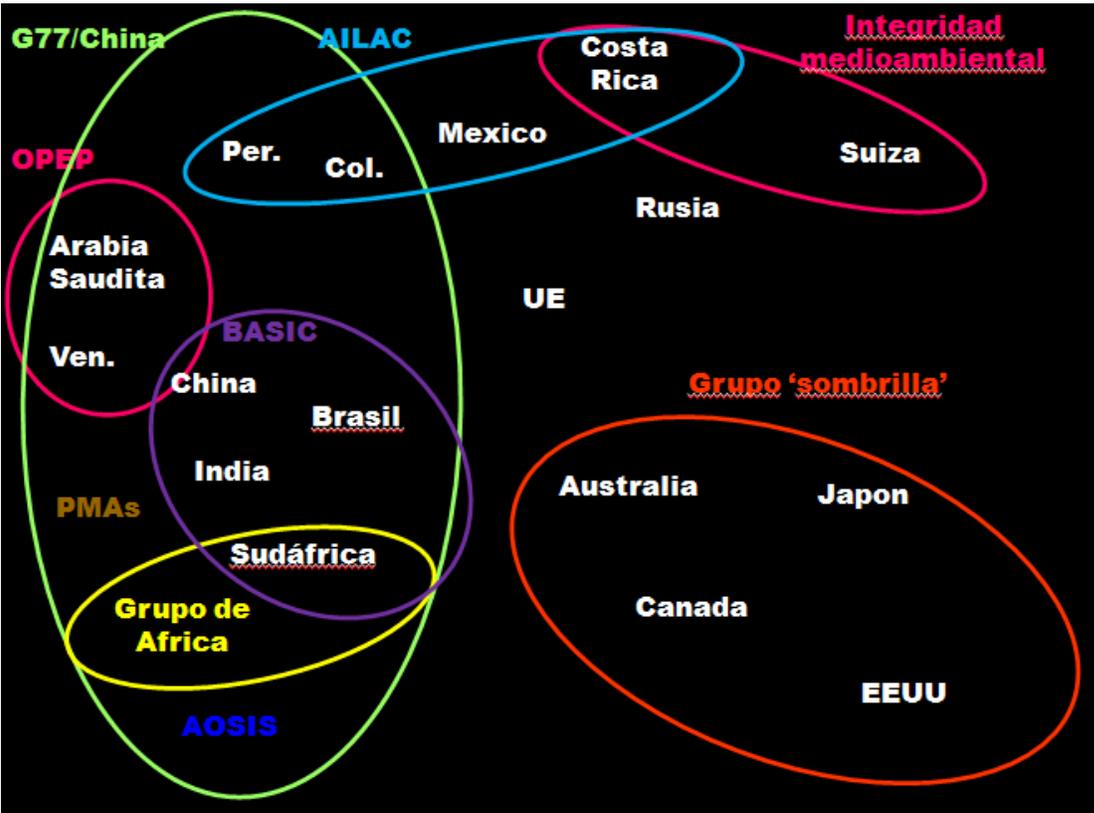


Figura 2: Diversos bloques articulados en la actualidad para negociar bajo sus propias posiciones e intereses, en el marco de las Conferencias de las Partes de la CMNUCC y las sesiones preparatorias a las mismas. En este esquema, El Salvador se ubica en el bloque de negociación del G77+China.

Fuente: OXFAM, Antonio Gill (2013)

Figura 3: Eventos de lluvia extrema en El Salvador: 1961- 20011

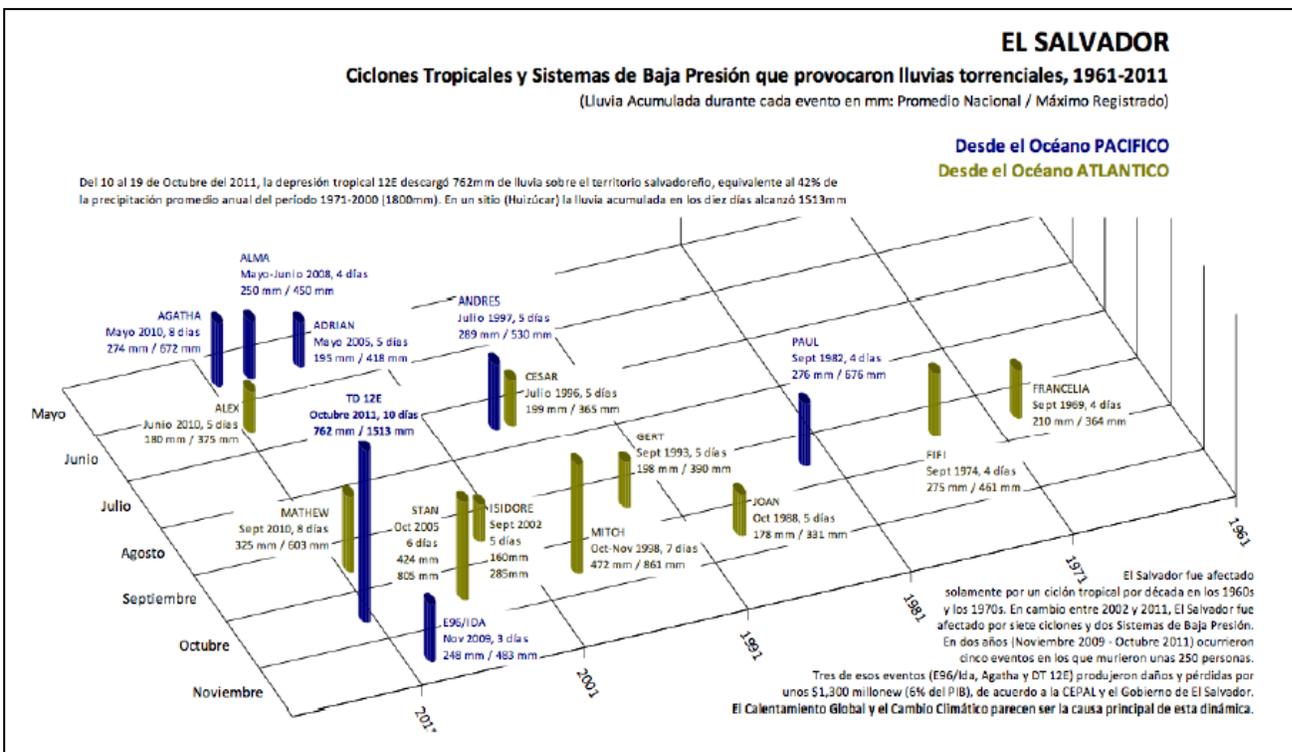


Figura 3: Eventos climáticos extremos que han impactado a El Salvador durante las últimas décadas. Los mismos en la actualidad provienen tanto del Océano Pacífico, como del Atlántico. Esta situación representa una importante variación, puesto que entre la década de los 60's a la década de los 90's, los eventos extremos provenían en su mayoría del Océano Atlántico.

Fuente: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2012.

Figura 4: Organigrama del Ministerio de Relaciones Exteriores

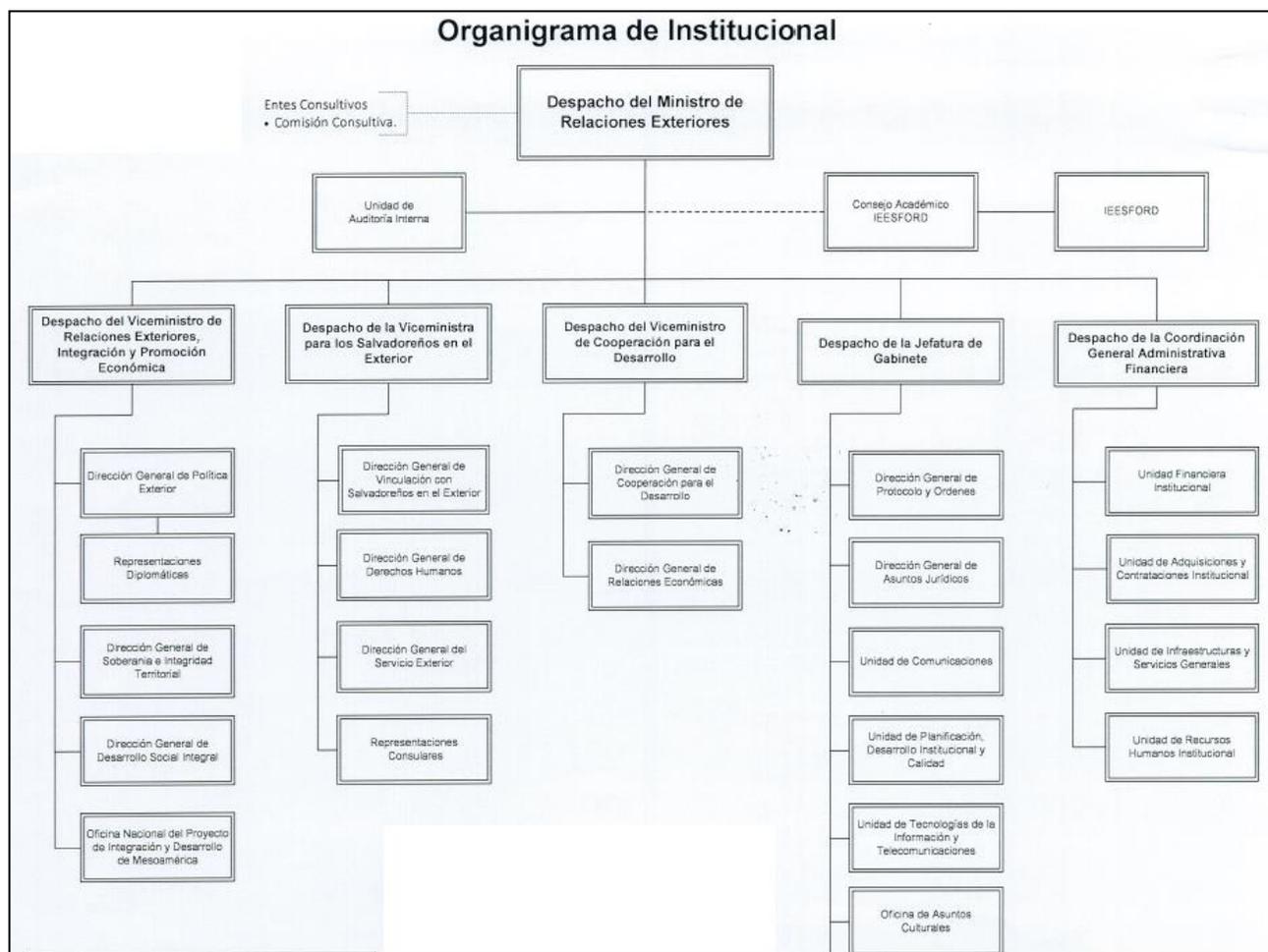


Figura 4: Estructura organizativa del Ministerio de Relaciones Exteriores. Las principales Direcciones que dan seguimiento y trabajan en temas de cambio climático son: la Dirección de Cooperación para el Desarrollo/ Departamento de Gestión de Financiamiento Climático, la cual depende del Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo; la Dirección General de Política Exterior y Dirección General de Desarrollo Social Integral, cuya dependencia está supeditada al Despacho del Viceministerio de Relaciones Exteriores, Integración y Promoción Económica. Las representaciones diplomáticas responden directamente a este Viceministerio, y particularmente a la Dirección General de Política Exterior.

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2015.

Tabla 1: Indicadores del nivel de vulnerabilidad ambiental nacional

INDICADORES DE VULNERABILIDAD AMBIENTAL – EL SALVADOR --	
Porcentaje del territorio en situación de riesgo	88.7% del territorio
Porcentaje de la población que vive en zonas de riesgo	95.4% de la población
Porcentaje del PIB generado en zonas de riesgo	96.4% del PIB
Proporción del territorio con Alta Susceptibilidad a deslizamientos	38%
Proporción del territorio susceptible a Inundaciones	10%

Tabla 1: Evidencia del alto nivel de riesgo y vulnerabilidad de El Salvador sobre la mayor parte de su territorio y en sectores que representan una importancia sustantiva para el desarrollo económico del país.

Fuente: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2012). *Programa Nacional de Restauración de Ecosistemas y Paisajes (PREP)*.

Tabla 2: Índice de riesgo climático 1994-2013

Ranking CRI	Country	CRI score	Death toll (annual average)	Deaths per 100,000 inhabitants	Absolute losses (in US\$ PPP)	Losses per unit GDP
1	Honduras	10.33	310	4.60	813.56	3.30
3	Haiti	16.17	308	3.41	261.41	1.86
4	Nicaragua	16.67	160	2.98	301.75	1.71
8	Dominican Republic	31.00	211	2.38	274.06	0.37
9	Guatemala	31.17	83	0.68	477.79	0.62
12	El Salvador	35.50	34	0.56	335.72	0.93
13	Grenada	35.67	2	1.95	97.63	10.80
21	Belize	42.00	2	0.84	70.77	4.02
31	The Bahamas	50.67	1	0.36	180.41	2.68
32	Antigua and Barbuda	51.33	0	0.51	68.18	4.65
33	Bolivia	52.17	37	0.40	156.67	0.37
35	Dominica	53.17	0	0.49	49.58	9.43
35	St. Lucia	53.17	1	0.82	25.02	1.70
38	Mexico	54.50	146	0.14	3 622.85	0.25
39	St. Kitts and Nevis	55.17	0	0.41	65.37	7.44

Tabla 2: El Salvador ubicado en el décimo segundo lugar en el ranking mundial de vulnerabilidad climática para el periodo comprendido entre 1994-2013, al igual que la mayor parte de los países del Istmo Centroamericano.

Fuente: Kreft, S.; Eckstein, D.; Junghans, L.; Kerestan, C.; y Hagen. *Global Climate Risk Index* (2015).

Tabla 3: Impacto de tres eventos climatológicos 2009-2011

Nombre de evento climático	Fecha	Pérdidas humanas (muertes)	Daños económicos (M de USD)	Aportes recibidos (M de USD)
Tormenta tropical E96/Ida	Nov de 2009	198	315	6,4
Huracán Agatha	Mayo 2010	12	112	0,6
Depresión Tropical 12E	Oct de 2011	34	902	14,6
Total		244	1.329	21,6

Fuente: Gobierno de El Salvador/Climate Finance (2012). *Estudio Cómo superar las barreras a las finanzas del Clima: Lecciones de El Salvador*, retomado sobre datos presentados por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Sistema Información sobre Cooperación para el Desarrollo de El Salvador (SICDES).

Tabla 4: Pérdida en agricultura por eventos climáticos

B. Pérdida de la producción de maíz y frijol, valorada a precios de productor en finca, debido a sequía meteorológica 2015	
MAÍZ	75240,640.00
FRIJOL	2531,088.00
TOTAL	77771,728.00

Fuente: Encuesta de daños del Sector Agrícola en las zonas con déficit de lluvia (maíz y frijol), junio/julio 2015, MAG/DGEA/DEA

	en ciencia y tecnología SBSTA									
	Reuniones Intersesionales de la CMNUCC (SBI)									
	Negociaciones en las COP en temas de adaptación, mitigación, mecanismo de tecnología, financiamiento climático, pérdidas y daños, AFOLU, Agricultura									
	Participación en las negociaciones de Mercados de Carbono (MDL) Mecanismo de Desarrollo Limpio									
	Miembros activos en las discusiones dentro del Panel Intergubernamental de Cambio Climático IPCC									
	Participación activa en las discusiones del Centro y Red de Tecnologías del Clima, parte integrante del Mecanismo de Tecnologías de la Convención									

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los hallazgos identificados en el marco de la investigación, con el apoyo del uso de documentación, realización de encuestas y entrevistas.

Tabla 6: Necesidades y temas de interés de las representaciones diplomáticas en relación al desarrollo de capacidades para la gestión política del cambio climático

1	Desarrollo de capacidades sobre cambio climático en general e instrumentos internacionales en la temática.
2	Retroalimentación y capacitación sobre posición de El Salvador en las negociaciones de cambio climático y compromisos internacionales asumidos por el país.
3	Capacitaciones sobre prioridades de país en cambio climático y lineamientos estratégicos para el abordaje del tema y gestión de recursos.
4	Actualizaciones permanentes a las representaciones diplomáticas sobre gestiones iniciadas desde la Sede.
5	Mejoramiento de los mecanismos de comunicación y coordinación a distintos niveles.
6	Fortalecimiento institucional- incorporación de nuevo recurso humano especializado en la temática de cambio climático en las distintas representaciones.
7	Lineamientos por parte del Despacho Ministerial y de la Sede para el abordaje del tema desde las representaciones diplomáticas
8	Inclusión de la Diplomacia Climática en los Planes Anuales Operativos de las representaciones diplomáticas.
9	Refuerzo presupuestario para el impulso y seguimiento de acciones de cambio climático.

Tabla 6: Presentación de necesidades y temas de interés en orden de prioridades expresadas por las 11 representaciones diplomáticas encuestadas, en el marco de la investigación.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Diagnóstico sobre Capacidades y fortalezas del Servicio Exterior. Abril 2016.

Tabla 7: Papel y aportes de la Cancillería durante las últimas Administraciones de Gobierno

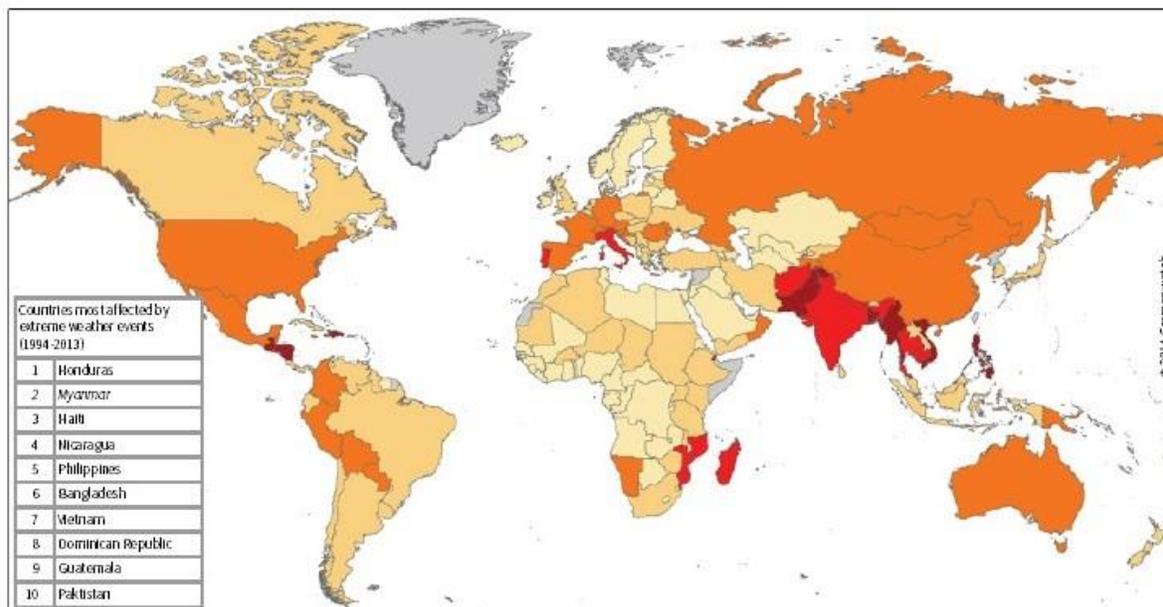
AD INTRA										
Medidas	Acción	Administración de Gobierno Junio 2009- Mayo 2014						Administración de Gobierno Junio 2014- Mayo 2019		
		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2014	2015	2016
Planificación	Incorporación de la temática de cambio climático en el Plan Estratégico Institucional									
Creación de Institucionalidad	Designación de funcionarios en representaciones diplomáticas para el seguimiento a temas de CC ³⁷									
	Creación del Departamento de Gestión de Financiamiento Climático									
	Designación de enlace para temas de Cambio Climático en la Dirección General de Política Exterior									
Coordinación	Conducción del Comité Interinstitucional de Financiamiento para el Cambio Climático									
	Participación en el GSVA									
	Participación en Comité de Financiamiento Climático (en el marco del GSVA)									
	Participación en el CONASAV									
	Conformación de Grupo de seguimiento									

³⁷ Embajada de El Salvador en Alemania (2009), Francia (2014), y Corea (2014), Misiones Permanentes en Bruselas (2011), Ginebra (2009).

	Caribe (Argentina)									
	Participación en COP 20, Perú									
	Participación en III Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo (Addis Abeba)									
	Participación en Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Nueva York)									
	COP 21 Francia									
Acceso a financiamiento climático	Designación del VMCD como Autoridad Nacional Designada ante el FVC									
	Implementación de Programa de Preparación para el FVC implementado por PNUMA-PNUD									
	Negociación del Programa Preparatorio del FVC									
	Gestión de financiamiento para proyectos nacionales a través de Entidades Implementadoras multilaterales acreditadas ante el FVC									
	Acompañamiento en la preparación de proyectos financiables a ser presentados ante el FVC									
	Identificación de potenciales oportunidades de Cooperación Sur-Sur en materia de Cambio Climático y su financiamiento									

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los hallazgos identificados en el marco de la investigación, con el apoyo del uso de documentación, realización de encuestas y entrevistas.

Mapa 1: Índice de Riesgo Climático en el mundo



Curative: Countries where more than 90% of the losses/deaths occurred in one year/event

Climate Risk Index: Ranking 1994 - 2013

1 - 10 11 - 20 21 - 50 51 - 100 > 100 No data

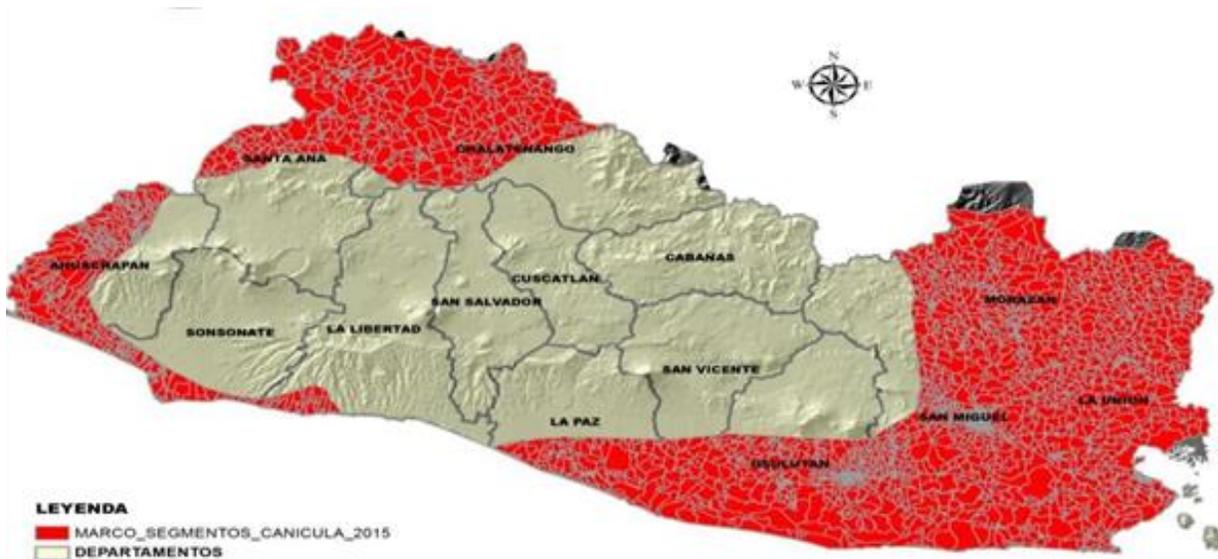
Figure 1: World Map of the Global Climate Risk Index 1994-2013

Source: Germanwatch and Munich Re NatCatSERVICE

Mapa 1: El Salvador se ubica como uno de los países con mayor riesgo climático en el mundo, al igual que el resto de países de la región centroamericana, el Caribe y países de Asia.

Fuente: Kreft, S.; Eckstein, D.; Junghans, L.; Kerestan, C.; y Hagen (2015). Climate Risk Index.

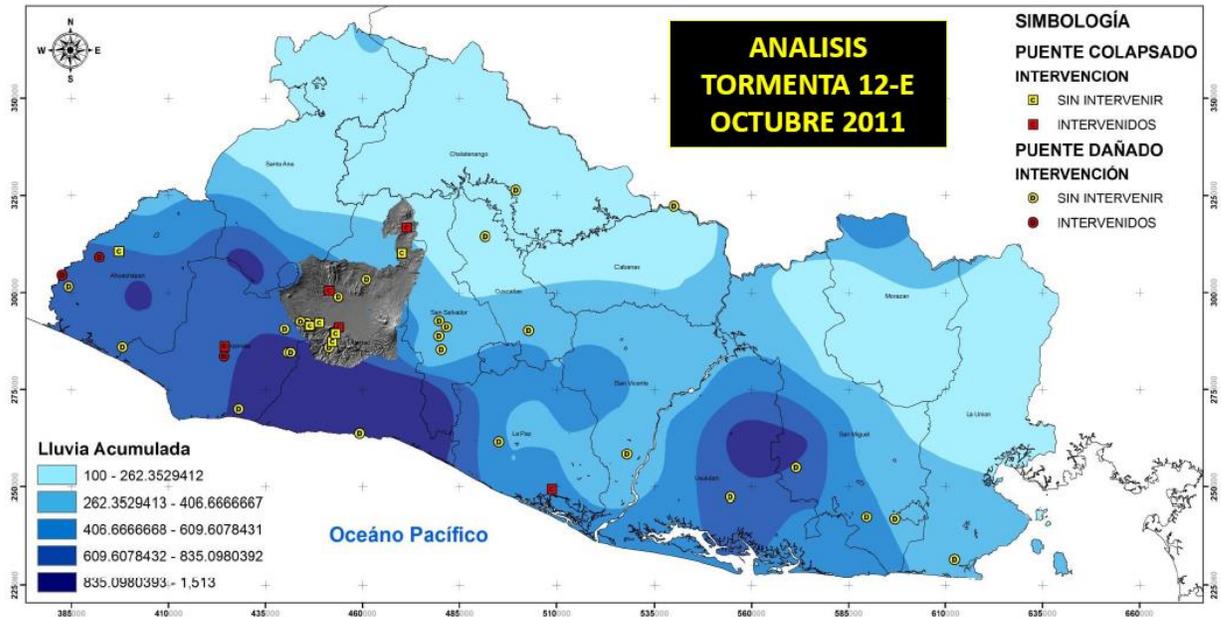
Mapa 2: Áreas afectadas por déficit hídrico en el año 2015



Mapa 2: Las zonas más fuertemente afectadas por el déficit hídrico para el año 2015 se ubicó en la zona central, paracentral del país y la zona occidental.

Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería (2015)

Mapa 3: Puentes afectados por tormenta tropical 12- E



Mapa 3: Afectaciones en el área de infraestructura a causa de uno de los eventos climáticos más devastadores acaecidos en territorio salvadoreño –Tormenta Tropical 12E-.

Fuente: Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano, 2013

Anexo I: Listado de expertos y funcionarios entrevistados

Experto/ Funcionario	Institución	Cargo
Carmen María Arguello	Fondo Verde del Clima	Asesora Regional del Fondo Verde del Clima
Francisco Ernesto Durán	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Gerente de Cambio Climático
Nelson Wilfredo Amaya Larromana	Ministerio de Relaciones Exteriores El Salvador	Director de Asuntos Multilaterales
Miguel Salazar Osegueda	Ministerio de Relaciones Exteriores El Salvador	Director de Asuntos Ambientales
Mayra Lisseth Sorto Gutiérrez	Ministerio de Relaciones Exteriores El Salvador	Técnico de Asuntos Multilaterales
Hector Eduardo Palucho	Ministerio de Relaciones Exteriores El Salvador	Director de Relaciones Económicas

Anexo II: Guías de Entrevistas

Guía 1

Tema de investigación: Negociaciones de Cambio Climático: Papel y aportes desde la Cancillería (periodo 2009-2015).

Temática de interés de la entrevista: Panorama internacional de las negociaciones de cambio climático y desafíos para los países en desarrollo.

Entrevistado:

Fecha:

Responsable: Zeidy Rosimar Morales Quintero, Estudiante de la Maestría en Diplomacia, Instituto Especializado de Educación Superior para la Formación Diplomática.

1. ¿Cuál ha sido la dinámica que ha caracterizado las negociaciones de cambio climático en los últimos años?
2. ¿Cuáles son los principales temas que han generado un estancamiento sustancial de las negociaciones a favor de un abordaje más integral y eficaz del cambio climático?
3. ¿Cómo ha sido el desempeño de los países tanto desarrollados como en desarrollo en las negociaciones de cambio climático?
4. ¿Cuáles son los desafíos que imponen las negociaciones de cambio climático para los países del mundo y particularmente los países en desarrollo?
5. ¿Cómo valoraría la actual diplomacia climática en las negociaciones de cambio climático?
6. ¿Cómo pueden los países, principalmente los países en desarrollo, aprovechar las negociaciones de cambio climático? ¿Qué se requiere?
7. ¿Cuál debería ser el perfil diplomático que deben poseer los equipos negociadores?
8. ¿Cómo podrían aprovechar los países en desarrollo, las capacidades técnicas negociadoras que puedan desarrollar los mismos, a fin potenciar su participación e incidencia en las negociaciones de cambio climático?
9. ¿Qué rol correspondería a las Cancillerías en las negociaciones de cambio climático, principalmente, cuál podría ser el potencial rol que podría ostentar su Servicio Exterior?

*Guía preparado para entrevista con Carmen Arguello, Asesora Regional del Fondo Verde del Clima y Ernesto Durán, Gerente de Cambio Climático MARN.

Guía 2

Tema de investigación: Negociaciones de Cambio Climático: Papel y aportes desde la Cancillería (periodo 2009-2015).

Temáticas de interés de la entrevista: Negociaciones de cambio climático desde el ámbito multilateral, aportes de la DGPE y el Servicio Exterior salvadoreño en las negociaciones y gestiones de cambio climático.

Entrevistado:

Fecha:

Responsable: Zeidy Rosimar Morales Quintero, Estudiante, Maestría en Diplomacia, Instituto Especializado de Educación Superior para la Formación Diplomática.

1. ¿A qué temas de cambio climático está dando seguimiento la Dirección General de Política Exterior (DGPE) a través de la Dirección de Asuntos Multilaterales?
2. ¿Qué mecanismos de monitoreo y seguimiento a los temas de cambio climático han sido implementados desde la DGPE?
3. ¿En qué espacios de discusión y negociación de cambio climático ha participado y/o participa actualmente la DGPE y cuáles han sido los temas de discusión?
4. ¿Qué mecanismos de coordinación se han establecido con otros actores nacionales (MARN, STPP, otros) para un abordaje integral del tema, teniendo en consideración las prioridades de país?
5. ¿Cómo valoraría la actual diplomacia climática empleada desde la Cancillería en el marco de las negociaciones climáticas?
6. ¿Qué rol ha ostentado la Cancillería en los últimos años, principalmente en las negociaciones de cambio climático?
7. ¿Cuál ha sido el rol del Servicio Exterior en relación a la participación en las negociaciones de cambio climático y el seguimiento a los temas relacionados al mismo?
8. ¿Cuál ha sido el nivel de coordinación en temas de cambio climático logrado entre la DGPE y las representaciones diplomáticas de El Salvador acreditadas ante otros países?
9. ¿Cuál debería ser el perfil diplomático que deben poseer los funcionarios de la Cancillería que participan en los distintos espacios de discusión y negociación en materia de cambio climático?

10. ¿Cuáles han sido las principales dificultades que ha enfrentado la DGPE para una participación más eficaz en las negociaciones/discusiones vinculadas a la temática de cambio climático y el seguimiento a la temática?
11. ¿Cuáles son las necesidades más importantes identificadas por la DGPE que requieren ser atendidas para abordar de manera más dinámica los temas de cambio climático a distinto nivel?

*Guía preparada para entrevista programada con Nelson Larromana, Director de Asuntos Ambientales MRREE, y Mayra Sorto, Técnico de Asuntos Multilaterales.

Guía 3

Tema de investigación: Negociaciones de Cambio Climático: Papel y aportes desde la Cancillería (periodo 2009-2015).

Temáticas de interés de la entrevista: Aportes de la Dirección General de Desarrollo Social Integral (DGDSI) en la gestión política –estratégica del cambio climático.

Entrevistado:

Fecha:

Responsable: Zeidy Rosimar Morales Quintero, Estudiante, Maestría en Diplomacia, Instituto Especializado de Educación Superior para la Formación Diplomática.

1. ¿A qué temas de cambio climático está dando seguimiento la Dirección General de Desarrollo Social Integral (DGDSI) y desde cuándo?
2. ¿Se han implementado desde la DGDSI algunos mecanismos de monitoreo y seguimiento para los temas de cambio climático?
3. ¿Ha participado la DGDSI en algunos espacios de discusión y/o negociación sobre cambio climático a nivel nacional, regional o internacional?
4. ¿Qué mecanismos de coordinación se han establecido con otros actores nacionales (MARN, STPP, otros) para un abordaje integral del tema sobre la base de las prioridades de país?
5. ¿Con qué direcciones del Ministerio de Relaciones Exteriores se coordina principalmente la DGDSI para el seguimiento a temas de cambio climático?
6. ¿Cuáles han sido las principales dificultades que ha enfrentado la DGDSI en el seguimiento a la temática de cambio climático?
7. ¿Cuáles son las necesidades más importantes identificadas por la DGDSI que requieren ser trabajadas para facilitar un abordaje más dinámico en los temas de cambio climático a distinto nivel en la Cancillería?
8. En términos generales ¿Cómo valoraría la actual diplomacia climática empleada desde la Cancillería en el marco de las negociaciones climáticas y cuál podría ser el aporte del Servicio Exterior?

*Guía preparada para entrevista con Miguel Salazar, Director de Asuntos Ambientales MRREE.

Anexo III: Listado de representaciones diplomáticas encuestadas

-
1. Representación Diplomática de El Salvador en Alemania.
 2. Representación Diplomática de El Salvador en Brasil.
 3. Representación Diplomática de El Salvador en Chile.
 4. Representación Diplomática de El Salvador en Estados Unidos de América.
 5. Representación Diplomática de El Salvador en Francia.
 6. Representación Diplomática de El Salvador en los Estados Unidos Mexicanos.
 7. Representación Diplomática de El Salvador en Perú.
 8. Representación Diplomática de El Salvador en Corea.
 9. Representación Diplomática de El Salvador en Bélgica y Misión Permanente ante la Unión Europea con sede en Bruselas.
 10. Misión Permanente ante la Organización de las Naciones Unidas con Sede en Nueva York.
 11. Representación Diplomática en Suiza y y Misión Permanente ante la Oficina Europea de las Naciones Unidas y los Organismos Internacionales en Suiza, con sede en Ginebra.
-

Anexo IV: Guía de encuesta

El contenido de esta encuesta es exclusivamente para fines académicos. La información que sea provista servirá como insumos esenciales para conocer el aporte del trabajo desarrollado por la Cancillería y su Servicio Exterior en materia de cambio climático, permitiendo identificar fortalezas y debilidades.

Representación Diplomática	
Fecha de llenado de la encuesta	

Seguimiento a temas de cambio climático

1- ¿A qué temáticas de cambio climático ha dado o actualmente está dando seguimiento la representación diplomática?

2- ¿Existe algún mecanismo de seguimiento y/o monitoreo permanente de información para temas de cambio climático?

Si_____ No_____ ¿Cuál?

3- ¿La representación diplomática cuenta con un funcionario/s designado/s para dar seguimiento al tema de cambio climático?

Si_____ No_____

De ser afirmativa la respuesta, por favor especifique:

Desde cuándo se cuenta con este apoyo:

_____ (Año)

Actividades desarrolladas por el funcionario:

Observaciones/Comentarios (en caso de existir):

Participación en espacios de negociación y/ discusión de cambio climático

4- ¿Los funcionarios de la representación diplomática han participado en espacios de discusión y/o diálogo sobre cambio climático?

Si_____

No_____

Menciones algunos ejemplos indicando

fechas _____

5- ¿Se ha participado en negociaciones específicas de cambio climático o que hayan involucrado la temática?

Si ___ No ___

De ser afirmativa la respuesta, favor especificar cuáles espacios de negociación y los temas prioritarios de país abordados en los mismos:

- 6- ¿Con qué Dirección / instancia de la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores ha sido coordinada la participación de la representación diplomática en estos espacio de negociación? (Si aplica)

- 7- Se ha contado con insumos de la Sede para dicha participación

Si ___ No ___

- 8- ¿Han sido desarrollados acercamientos con otros países/ actores para impulsar conjuntamente temáticas prioritarias en materia de cambio climático en distintos espacios de negociación y/o discusión?

Si ___ No ___

¿Con quiénes y

cuándo? _____

- 9- ¿Se ha implementado algún mecanismo de comunicación y retroalimentación con las direcciones del Ministerio de Relaciones Exteriores para informar sobre las principales discusiones, negociaciones, oportunidades de acceso a recursos identificados a partir del trabajo desarrollado por la representación diplomática en el país/es en el cual/es ha sido acreditada/s?

Si ___

No ___

Explique

Gestión de recursos de cambio climático

- 10- ¿La representación diplomática ha gestionado o apoyado en la gestión de recursos u otros apoyos para emprender acciones prioritarias nacionales en materia de cambio climático?

Si ___ No ___ ¿Con qué países o actores y cuándo?

- 11- ¿Qué tipo de recursos se han gestionado o apoyado en la gestión?

Cooperación financiera reembolsable _____

Cooperación financiera no reembolsable _____

Asistencias técnicas _____

Desarrollo de capacidades/oportunidades de formación _____

Transferencia de tecnologías _____
Otros (especifique) _____

12- ¿Quién ha sido la contraparte en la Sede?

13- ¿Qué resultados han generado dichas gestiones realizadas?

Construcción de capacidades

14- ¿Los funcionarios de la representación diplomática o parte de los mismos han recibido alguna formación especializada en temas de cambio climático?

Si ____ No ____ ¿Cuáles? (Nombre del programa de formación/curso, fecha de realización, participantes por parte de la representación, duración, temas/áreas de formación en cambio climático)

15- ¿Número de funcionarios formados en temas de cambio climático en la representación diplomática? (si aplica) _____

Debilidades y fortalezas

16- ¿Cuáles son las fortalezas con las cuales cuenta actualmente la representación diplomática para el abordaje del cambio climático y la potencial participación de ésta en diversos espacios de negociación/discusión de la temática? Marque las opciones que apliquen.

a. Priorización del cambio climático como tema estratégico en la agenda de trabajo de la representación _____

b. Personal capacitado en la temática de cambio climático _____

c. Mecanismos de seguimiento en temas de cambio climático _____

d. Recursos financieros disponibles o potenciales fuentes de financiamiento para impulsar la temática _____

e. Capacidad de establecer acercamientos con actores estratégicos en el país acreditado _____

f. Otros (especifique) _____

17- ¿Cuáles han sido las principales dificultades enfrentadas por la representación diplomática para un seguimiento cercano y eficaz de los temas de cambio climático y la participación en los espacios de negociación/discusión de cambio climático? Marque las opciones que apliquen.

a. Falta de priorización de la temática en la agenda de trabajo de la representación _____

b. Recursos financieros limitados _____

c. Escaso personal en la representación diplomática _____

d.Limitado conocimiento (teórico-conceptual y práctico) sobre la temática _____

e.Falta de personal capacitado específicamente en temas de la agenda de cambio climático _____

f.Rotación constante del personal de la representación _____

g.Escasa comunicación y coordinación con las distintas direcciones de la Sede _____

h.Escaso apoyo recibido por parte de las autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores _____

i.Otros (especifique) _____

18- ¿Identifique las necesidades y temas de interés de la representación diplomática en relación al desarrollo de capacidades técnicas para el seguimiento a los temas de cambio climático, la participación más eficaz en las negociaciones en la materia y el ejercicio de la diplomacia climática?
