



Centro de Estudios Internacionales

La Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS) en las negociaciones multilaterales de  
cambio climático: 2007-2015.

TESIS

Que para optar al título de

Licenciado en Relaciones Internacionales

presenta

Carlos Andrés Torres López

Directora de tesis: Dra. Ana Covarrubias Velasco

Ciudad de México, enero de 2022

# ÍNDICE

<b>Introducción .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Marco conceptual: El multilateralismo, palanca esencial de los países pequeños en las Relaciones Internacionales .....</b>	<b>18</b>
1.1 La cooperación en las Relaciones Internacionales .....	18
1.2 El multilateralismo en Relaciones Internacionales.....	23
1.3 Los Estados pequeños y las RRII: la importancia del tamaño .....	27
1.4 La política exterior de los Estados pequeños .....	30
1.5 Estrategias de influencia de Estados pequeños .....	33
1.6 Estados pequeños y multilateralismo .....	35
<b>2. Antecedentes históricos: Los Estados Insulares y la creación del régimen de cambio climático .....</b>	<b>42</b>
2.1 Cambio climático.....	42
2.2 El establecimiento del cambio climático como tema de política internacional.....	45
2.3 La dimensión Norte-Sur de las negociaciones ambientales .....	50
2.4 Los Estados Insulares y el cambio climático en la política internacional .....	54
2.5 La AOSIS en los primeros años del régimen de cambio climático (1991-97).....	62
<b>3. La AOSIS en las negociaciones de cambio climático 2007-2015.....</b>	<b>71</b>
3.1 Marco general: Las negociaciones bajo el UNFCCC entre 2007 y 2015.....	71
3.2 1.5°C <i>To Stay Alive</i> : La AOSIS y las medidas de mitigación de cambio climático antes de Durban .....	73
3.3 “We, in AOSIS, have not come here to negotiate ourselves out of existence” .....	83
3.4 El mecanismo de pérdidas y daños por los efectos adversos del cambio climático.....	92
3.5 Circunstancias y necesidades especiales de los SIDS .....	100
3.6 Conclusiones parciales: La AOSIS en el periodo 2007-15 .....	104
<b>Conclusión .....</b>	<b>109</b>

<b>Bibliografía .....</b>	<b>121</b>
Fuentes primarias.....	121
Fuentes secundarias .....	124
Fuentes digitales .....	128
<b>Anexos .....</b>	<b>131</b>
Anexo 1 .....	131
Anexo 2 .....	133

## INTRODUCCIÓN

*“The moment the small island countries begin to go under,  
it’s already too late to save the world”*

Tony de Brum, ex-Ministro de Asuntos Exteriores de las Islas Marshall<sup>1</sup>

Los pequeños Estados insulares en desarrollo (SIDS) han sido identificados como los países más vulnerables frente al cambio climático desde, por lo menos, finales de la década de 1980. Su existencia a pocos metros por encima del nivel del mar ha puesto en duda su habitabilidad e incluso su existencia en las próximas décadas, principalmente debido a su altitud, pero también como resultado de fenómenos meteorológicos extremos y otros efectos adversos del cambio climático en sus territorios. Aun sin su desaparición física, la recurrencia de eventos extremos, como tormentas y ciclones, así como el efecto de eventos como la erosión de sus costas, el blanqueamiento de corales y la acidificación del mar podrían tener serias consecuencias en la seguridad de los habitantes de estos países.

Consecuentemente, las naciones insulares han sido catalogadas frecuentemente como la “primera línea” frente al cambio climático, al ser las primeras en experimentar algunos de sus efectos adversos. Así, diversas narrativas han surgido en torno al futuro de estos países. Según Ilan Kelman, por ejemplo, las características de la “insularidad” han sido usadas regularmente para convertirlos en íconos frente al cambio climático, pues el discurso sobre estos países se ha enfocado en la vulnerabilidad de sus territorios, exponiendo la posibilidad de que desaparezcan

---

<sup>1</sup> Sophie Yeo, “The Carbon Brief Interview: Tony de Brum”, *Carbon Brief*, 15 de mayo de 2015, <https://www.carbonbrief.org/the-carbon-brief-interview-tony-de-brum>, consultado el 13 de enero de 2022.

en las próximas décadas.<sup>2</sup> En el mismo sentido, sus habitantes son presentados como potenciales “refugiados climáticos” -a pesar de no tratarse de una categoría reconocida por el derecho internacional-, quienes tendrán que migrar a otros países como consecuencia del aumento del nivel del mar. Aunque algunos autores argumentan que esta representación de los SIDS como víctimas es problemática<sup>3</sup> o no relevante para la totalidad de las experiencias en estos países, pues no considera las acciones emprendidas por sus pobladores para responder y adaptarse al cambio climático, estos territorios podrían ser gravemente dañados por el fenómeno.<sup>4</sup> Por lo tanto, las narrativas de vulnerabilidad siguen siendo recurrentes entre las discusiones sobre los países insulares, quienes las han aprovechado para aumentar su visibilidad política en las últimas tres décadas, incluso llevando recientemente el tema a nuevos foros, como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.<sup>5</sup>

A partir del surgimiento del cambio climático como tema de política global, diversos pequeños Estados insulares en desarrollo reconocieron la amenaza existencial que este representa a sus territorios. Así, estos crearon la Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS) en 1990 con el fin de adoptar una posición conjunta en las negociaciones sobre cambio climático en el marco de las Naciones Unidas. Desde entonces, esta ha funcionado como una coalición *ad hoc*, sin una carta, presupuesto o secretariado formal, que toma decisiones por medio de consultas entre sus representantes en este organismo.<sup>6</sup> Por medio de este grupo, que actualmente cuenta

---

<sup>2</sup> Ver Ilan Kelman, “Islandness within climate change narratives of small island developing states (SIDS)”, *Island Studies Journal*, vol. 13, núm. 1, 2018, p. 149

<sup>3</sup> Ver Rory A. Walshe y Charlotte Eloise Stancioff, “Small island perspectives on climate change”, *Island Studies Journal*, vol. 13, núm. 1, 2018, pp. 13-24.

<sup>4</sup> Ilan Kelman, *op. cit.*, p. 152.

<sup>5</sup> Tobias von Lossow et. al., “Fighting an existential threat: small island states states bringing climate change to the UN Security Council”, Planetary Security Initiative, 2018.

<sup>6</sup> Pamela S. Chasek, “Margins of Power: Coalitions Building and Coalition Maintenance of the South Pacific Island States and the Alliance of Small Island States”, *Reciel*, vol. 14, núm. 2, 2005, p. 131.

con 44 miembros,<sup>7</sup> los Estados insulares han logrado participar activamente en las negociaciones, aumentar su poder discursivo y exigir que sus demandas sean consideradas de manera efectiva en el ámbito global. A partir de la adopción de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC) en 1992, los países insulares alcanzaron un alto grado de visibilidad y han logrado que varias de sus demandas sean incluidas en diversas decisiones adoptadas por las Conferencias de las Partes (COP) de dicho tratado.<sup>8</sup>

La naturaleza de la vulnerabilidad de los países, así como su fuerte activismo en dichas discusiones, ha resultado en que la Alianza de Pequeños Estados Insulares haya recibido cierta atención desde la academia a partir de la década de 1990. Esta es especialmente sorprendente teniendo en cuenta el tamaño de los países que la integran y la reducida acción internacional de la mayoría de ellos. Aunque la literatura sobre el tema no es muy extensa, ciertas líneas temáticas pueden ser identificadas, principalmente enfocadas en cómo esta coalición logró incidir en el régimen internacional de cambio climático durante sus años iniciales. Ashe *et. al.*, por ejemplo, fueron de los primeros en identificar el importante papel de la AOSIS en la adopción del UNFCCC en 1992, el cual incluyó varias de sus demandas.<sup>9</sup>

A partir de entonces, generalmente se ha aceptado que la AOSIS ha tenido una importancia en el régimen de cambio climático sustancialmente mayor a la que apuntarían teorías realistas sobre “poder duro”.<sup>10</sup> Algunos trabajos, por ejemplo, han intentado explicar esta realidad a partir de enfoques constructivistas, según los cuales la calidad moral de las demandas

---

<sup>7</sup> Para la lista completa de los miembros de la AOSIS, revisar Anexo 1.

<sup>8</sup> Las COP son reuniones anuales entre los países signatarios del UNFCCC. Estas fungen como el máximo órgano de toma de decisiones de la Convención.

<sup>9</sup> John W. Ashe, Robert van Lierop y Anilla Cherian, “The Role of the Alliance of Small Island States (AOSIS) in the negotiation of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)”, *Natural Resources Forum*, núm. 23, 1999.

<sup>10</sup> Ver Carola Betzold, “Borrowing Power to Influence International Negotiations: AOSIS in the Climate Change Regime, 1990-1997”, *Politics*, vol. 30, núm. 3, 2010, pp. 131-148.

de los Estados insulares ha permitido que influyan considerablemente en las negociaciones.<sup>11</sup> Según estos trabajos, los discursos de la Alianza han sido reforzados a partir de que estos países se han presentado como víctimas, al tratarse de los más afectados pese a contribuir marginalmente al cambio climático.

Mientras tanto, otros autores, como Richard Benwell, han buscado explicar cómo estos países pueden superar sus condiciones desfavorables, en términos de poder estructural, para encontrarse en la vanguardia de dicho régimen. Para él, su condición como Estados pequeños puede representar cierta ventaja, pues les ha permitido despolitizar el tema y apelar tanto a la ciencia como a intereses compartidos. Debido a la naturaleza del cambio climático como un problema de bien público, los Estados insulares han logrado colocarse “por encima de la política” para tener altos niveles de participación y fungir como líderes naturales.<sup>12</sup> Finalmente, Carola Betzold buscó sistematizar la actuación de la AOSIS en el régimen de cambio climático entre 1990 y 1997, periodo en el que obtuvo más logros, a partir de cuatro estrategias utilizadas para superar sus debilidades estructurales. Para ella, el discurso, la presión ejercida por medio de alianzas con actores no estatales y el uso del proceso mismo del UNFCCC les permitió “tomar prestado poder” de fuentes externas para dar más fuerza a sus intereses.<sup>13</sup>

Gran parte de los trabajos sobre la Alianza se enfocan en sus primeros años, particularmente entre 1990 y 1997. A partir de entonces, algunos autores han asumido que la

---

<sup>11</sup> Para Kevin Jaschnik, países como las Maldivas y Tuvalu han tenido un rol importante en la agenda de cambio climático al utilizar estrategias de framing -o encuadre- para influir en cómo se presenta el tema internacionalmente. Mientras tanto, Inés de Águeda y Arthur P. J. Mol argumentan que la AOSIS ha logrado tener un rol significativo por medio del uso de estrategias de liderazgo empresarial, intelectual, ambiental y moral. Ver Kevin Jaschnik, “Small states and international politics: Climate change, the Maldives and Tuvalu”, *International Politics*, vol. 51 (2), 2014, pp. 272-293 e Inés de Águeda Corneloup y Arthur P. J. Mol, “Small island developing states and international climate change negotiations: the power of moral leadership”, *International Environmental Agreements*, vol. 14, 2014, pp. 281-297.

<sup>12</sup> Richard Benwell, “The Canaries in the Coalmine: Small States as Climate Change Champions”, *The Long Table*, vol. 100, núm. 413, 2011.

<sup>13</sup> Carola Betzold, *op. cit.*

AOSIS ha sido menos efectiva logrando que sus demandas sean incluidas en la agenda de cambio climático, discutidas e incluidas en las decisiones del UNFCCC.<sup>14</sup> Por otra parte, otros autores han escrito sobre la actuación de la AOSIS en las conferencias más recientes, aunque estos suelen tener marcos temporales limitados, con la mayoría analizando alguna COP en particular.<sup>15</sup> Otros trabajos han trazado la trayectoria de algunas de sus principales demandas en el siglo XXI, como el establecimiento de una meta de largo plazo que hiciera referencia a limitar el aumento de la temperatura a 1.5°C o las “pérdidas y daños” como consecuencia de los efectos adversos del cambio climático. No obstante, dichos trabajos suelen enfocarse en la evolución histórica de las demandas, sin explicar a detalle las estrategias que permitieron que un grupo como la AOSIS las introdujera en las negociaciones.<sup>16</sup>

Trabajos más recientes se han enfocado en otros aspectos de la AOSIS. Carola Klöck,<sup>17</sup> por ejemplo, ha estudiado algunas dinámicas internas de la Alianza, incluyendo su acercamiento con organizaciones de la sociedad civil y los intereses divergentes que han surgido dentro de la coalición.<sup>18</sup> De igual manera, ella ha estudiado a la AOSIS en un contexto más amplio para

---

<sup>14</sup> Ver Carola Betzold, Paula Castro y Florian Weller, “AOSIS in the UNFCCC negotiations: from unity to fragmentation?”, Center for Comparative and International Studies, CIS Working Paper, núm. 72, 2011, pp. 6-7.

<sup>15</sup> Nicole Deitelhoff y Linda Wallbott, por ejemplo, evaluaron la influencia de la AOSIS en la COP de Copenhague, en 2009. Por otra parte, Alexandre K. Magnan y Tomothée Ourbak evaluaron el rol de la AOSIS en esta conferencia, especialmente en términos de sus demandas de mitigación y pérdidas y daños. Ver Nicole Deitelhoff y Linda Wallbott, “Beyond soft balancing: small states and coalition-building in the ICC and climate negotiations”, *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 25, núm. 3, 2012, pp. 345-366 y Timothée Ourbak y Alexandre K. Magnan, “The Paris Agreement and climate change negotiations: Small Islands, big players”, *Regional Environmental Change*, núm. 18, 2018, pp. 2201-2207.

<sup>16</sup> Por ejemplo, Lisa Benjamin y Adelle Thomas, “1.5°C to Stay Alive?: AOSIS and the Long Term Goal in the Paris Agreement”, *IUCNAEL EJournal*, núm. 7, 2016, pp. 122-129; Erin Roberts y Saleemul Huq, “Coming full circle: the history of loss and damage under the UNFCCC”, *International Journal of Global Warming*, vol. 8, núm. 2, 2015, pp. 141-157.

<sup>17</sup> Antes Betzold.

<sup>18</sup> Carola Klöck, “Négociier au sein des négociations: les petits états insulaires, l’alliance des petits états insulaires et les négociations climatiques”, *De Boeck Supérieur*, vol. 34, núm. 2, 2020, pp. 17-31. Para el acercamiento de ciertas ONG con miembros de la AOSIS, con el fin de mejorar su capacidad de negociación, también se puede consultar Nicholas Chan, “Beyond delegation size: developing country negotiating capacity and NGO ‘support’ in international climate negotiations”, *International Environmental Agreements*, núm. 21, 2021, pp. 201-217.

analizar las ventajas de que un país pertenezca a varias coaliciones al mismo tiempo.<sup>19</sup> Finalmente, otros autores han optado por analizar el rol de bloques regionales -o “subgrupos”- dentro de la AOSIS, como los SIDS del Pacífico (PSIDS), quienes han empezado a intervenir de manera conjunta más recurrentemente en los últimos años.<sup>20</sup>

En estos trabajos se ha estudiado poco el funcionamiento e influencia que la AOSIS ha alcanzado en el régimen de cambio climático a partir de una perspectiva basada en el multilateralismo y el uso de este por parte de los Estados pequeños.<sup>21</sup> Además, esta literatura se enfoca en los años noventa o tienen marcos temporales limitados. Esto deja espacio para un análisis más prolongado de la actuación de la AOSIS en la negociación de un acuerdo sustituto al Protocolo de Kioto bajo el UNFCCC. En este contexto, este estudio se enfoca en el uso del multilateralismo como ámbito de preferencia para los países pequeños debido, entre otros aspectos, al empleo de normas y principios reconocidos internacionalmente, la importancia de la argumentación durante la búsqueda de soluciones cooperativas y la posibilidad de formar coaliciones de negociación.

Esta tesis responde a la pregunta: ¿Hasta qué punto la actuación de los países insulares por medio de la AOSIS en el ámbito multilateral permitió que influyeran en la agenda de cambio

---

<sup>19</sup> Carola Klöck, “Multiple Coalition Memberships: Helping or Hindering Small States in Multilateral (Climate) Negotiations?”, *International Negotiation*, núm. 25, 2020, pp. 279-297.

<sup>20</sup> Por ejemplo, Nicollette Goulding, “Marshalling a Pacific Response to Climate Change” en Greg Fry y Sandra Tarte (eds.), *The New Pacific Diplomacy*, Canberra, ANU Press, 2015, pp. 191-204.

<sup>21</sup> Existen otros trabajos sobre multilateralismo y pequeños Estados. Por ejemplo, Auriane Guilbaud, “L’engagement multilatéral des petits États : pratiques, usages et trajectoires”, *Critique Internationale*, vol. 71, núm. 2, 2016, pp. 9-18; Diana Panke, “Dwarfs in international negotiations : how small states make their voices heard”, *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 25, núm. 3, 2012, pp. 313-328; Mélanie Albaret, Delphine Placidi-Frot, “Les petits États au Conseil de sécurité : des strapontins à l’avant-scène”, *Critique Internationale*, vol. 71, núm. 2, 2016, pp. 19-38; para el caso de Singapur, Delphine Alles, “L’identité de petit État sans la condition de faible puissance? Le répertoire d’action multilatérale de Singapour”, *Critique Internationale*, vol. 71, núm. 2, 2016, pp. 39-54; Baldur Thorhallson, “Small States in the UN Security Council: Means of Influence?”, *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 7, núm. 2, pp. 135-160.

Para el caso específico de la AOSIS, aunque con otra delimitación temporal, se puede consultar Pamela S. Chasek, *op. cit.*; Mary Jo Larson, “Low-Power Contributions in Multilateral Negotiations: A Framework Analysis”, *Negotiation Journal*, núm. 19, 2003, pp. 133-149 y Carola Betzold, *op. cit.*

climático en el periodo 2007-2015? De igual manera, se buscará responder a las siguientes preguntas secundarias:

1. ¿En qué medida han logrado los países insulares influir en el proceso para determinar los objetivos de mitigación de otros países, la creación de un mecanismo para responder a las pérdidas y daños resultantes de los efectos adversos del cambio climático y el reconocimiento de su situación de vulnerabilidad?
2. ¿Qué factores explican la actuación de los países insulares por medio de una coalición en las negociaciones de cambio climático y su acercamiento a otros grupos de negociación de países vulnerables?
3. ¿Hasta qué punto las demandas de la AOSIS fueron apoyadas por otros Estados e incluidas en las decisiones del UNFCCC del periodo 2007-2015?
4. ¿De qué manera permitió el acercamiento con otros grupos de negociación la consideración de algunas de las principales demandas de la AOSIS en las Conferencias de las Partes del UNFCCC?

El argumento central de este trabajo es que la participación colectiva de los Estados insulares en un foro multilateral como el UNFCCC contribuyó a que sus demandas fueran escuchadas a nivel internacional, integradas como parte de la agenda de las negociaciones de cambio climático y adoptadas en algunas de las principales decisiones de las COP, incluyendo el Acuerdo de París.<sup>22</sup> Así, a pesar de que algunos autores han argumentado que el poder de la voz de la AOSIS ha sido

---

<sup>22</sup> En este sentido, el presente trabajo confirma en cierta medida la literatura existente sobre pequeños Estados y multilateralismo. Para Robert Keohane, por ejemplo, un país pequeño es aquel “cuyos líderes consideran que nunca podrá, actuando solo o en un grupo pequeño, tener un impacto significativo en el sistema”. Esto, por lo tanto, explicaría la necesidad de construir grandes coaliciones para influir en el sistema internacional -aun si es en un número reducido de temas-. Esto también explica por qué estos países buscar promover las organizaciones internacionales. Ver Robert O. Keohane, “Lilliputians’ Dilemmas: Small States in International Politics, *International Organization*, vol. 23, núm. 2, 1969, pp. 296.

menor desde la segunda mitad de la década de 1990,<sup>23</sup> la Alianza logró permanecer como uno de los grupos de negociación más importantes en el periodo 2007-2015, en el cual se negoció un acuerdo internacional para sustituir al Protocolo de Kioto de 1997. En particular, se establece que la inserción de las demandas de los SIDS en las discusiones de este periodo se debe, entre otros elementos, a la legitimidad de los argumentos expuestos por los SIDS -respaldados por reportes científicos-, su alusión al bien común y, sobre todo, su capacidad de construir coaliciones en algunas conferencias clave, como la COP de Durban en 2011 y la de París, en 2015. Esto también contribuyó al avance de las negociaciones en dichas conferencias.

Este trabajo, entonces, explica cómo la actuación de los pequeños Estados insulares en el ámbito multilateral contribuyó a que pudieran influir en la agenda internacional frente al cambio climático en el periodo 2007-2015. Como se analiza más adelante, los foros multilaterales han sido identificados como el principal espacio de acción de los países de menor tamaño. Esto, debido a que reduce sus costos de transacción, les permite juntar recursos económicos y humanos, formar coaliciones con otros países con quienes comparten intereses similares, y reduce la capacidad de los Estados de mayor tamaño de imponerse sobre el resto,<sup>24</sup> debido a la búsqueda de soluciones cooperativas con beneficios distribuidos de manera relativamente equitativa.

De esta manera, la AOSIS continuó siendo, por una parte, la coalición más vocal en torno a la necesidad de adoptar objetivos de largo plazo más ambiciosos y de limitar lo máximo

---

<sup>23</sup> Eric Shibuya, “‘Roaring Mice Against the Tide’: The South Pacific Islands and Agenda-Building on Global Warming”, *Pacific Affairs*, vol. 69, núm 4, 1996-1997, p. 552; Carola Betzold, Paula Castro y Florian Weiler, *op. cit.*

<sup>24</sup> Esto, de igual manera, coincide con la visión de Keohane sobre la importancia de las instituciones internacionales para la cooperación, ya que “facilitan los acuerdos, [...] reducen los costos de transacción [...], crean las condiciones para tener negociaciones multilaterales ordenadas, legitiman y deslegitiman cierto tipo de acciones estatales, [...] incrementan la simetría y mejoran la calidad de la información que los gobiernos reciben.” Las instituciones, entonces, además de limitar el poder de los países más poderosos, ayudan a crear las condiciones necesarias para la cooperación. Robert O. Keohane, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984, p. 244.

posible el aumento de la temperatura global. De igual manera, este grupo defendió la discusión de medidas relacionadas con algunas de las preocupaciones particulares de países vulnerables, como un mecanismo internacional para las pérdidas y daños como resultado de cambio climático y el acceso simplificado a recursos económicos y tecnológicos para estas naciones.

Además de introducir estos temas en la agenda de cambio climático, se explicará de qué manera la AOSIS logró avanzar varios de sus intereses en este periodo por medio de la formación de coaliciones con otros grupos de negociación dentro del UNFCCC y de su acercamiento con otros países vulnerables a este fenómeno.<sup>25</sup> Aun cuando la Alianza fue incapaz de traducir sus preferencias directamente en decisiones congruentes con sus demandas, la inclusión misma de algunas de estas en las discusiones constituye un logro mayor para estos países, sobre todo teniendo en cuenta el tamaño y población de muchos de los miembros de la coalición.

Asimismo, este trabajo considera la participación de la AOSIS en el contexto más amplio de las discusiones climáticas, pues el empuje continuo de la Alianza fue crucial para la adopción de decisiones favorables a sus intereses en el 2015. Así, aunque la inclusión de varias de las demandas de los Estados insulares en el Acuerdo de París -el tratado internacional más reciente sobre cambio climático- es un elemento importante a considerar, la Alianza también logró tener un rol relevante en otros momentos de las negociaciones en este periodo. En conjunto con otros países interesados en el avance de las discusiones, las naciones insulares fueron esenciales para empujar el proceso en diversas ocasiones, como en la COP 17 (2011), cuando se lanzó un nuevo proceso de negociación bajo el UNFCCC. De igual manera, aunque posiblemente de menor visibilidad política y con resultados modestos, la AOSIS fue esencial para la continuación de las

---

<sup>25</sup> Los principales intereses empujados por la AOSIS a lo largo de las negociaciones en los periodos 1990-1997 y 2007-2015 se encuentran en el Anexo 2.

discusiones sobre la “ambición pre-2020”, que buscaba reducir en mayor medida las emisiones en el periodo previo a la entrada en vigor del Acuerdo de París.

Es menester subrayar los límites de este trabajo. Por una parte, este no busca analizar el proceso de toma de decisiones dentro de los países que integran a la Alianza o la manera en que se deciden los intereses de la AOSIS entre sus representantes.<sup>26</sup> Más bien, los principales intereses de política exterior de estos países en materia climática son inferidos a partir de las demandas expresadas en las negociaciones del UNFCCC, discursos de la Alianza y de sus miembros, y otros documentos oficiales de la AOSIS. Esta tesis tampoco busca analizar a fondo otras estrategias que han sido identificadas como útiles para la representación de los países de menor tamaño en negociaciones multilaterales, como el acercamiento con organizaciones no gubernamentales o el secretariado de organizaciones internacionales.<sup>27</sup> Finalmente, no se argumenta que la AOSIS fue el grupo de negociación más influyente en el periodo 2007-2015 o que algunos de los logros del Acuerdo de París pueden atribuirse únicamente a esta coalición,

---

<sup>26</sup> Debido a la continuidad observada en las demandas de la AOSIS en este periodo respecto a temas como mitigación del cambio climático, pérdidas y daños y las necesidades especiales de los SIDS, tampoco se analiza el efecto de la alternancia en las políticas internas de estos países.

<sup>27</sup> Por supuesto, no se puede desvincular del todo la actuación de los países insulares en las negociaciones de cambio climático de la ayuda proporcionada por varias ONG, expertos y el secretariado del UNFCCC. Carola Betzold, por ejemplo, destacó la importancia del apoyo de la Foundation for International Environmental Law and Development (FIELD) para la representación de los países insulares en los primeros años de negociaciones de cambio climático. De igual manera, Pamela Chasek ha subrayado la importancia de diversas ONG y expertos, como Ian Fry, quienes han fungido como asesores o representantes de países insulares dentro del UNFCCC. Ver Carola Betzold, *op. cit.*; Pamela S. Chasek, “NGOs and State Capacity in International Environmental Negotiations: The Experience of the Earth Negotiations Bulletin”, *Reciel*, vol. 10, núm. 2, 2001, pp. 170-171 y Nicholas Chan, *op. cit.*

Finalmente, el UNFCCC y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo han reconocido la importancia de mejorar las capacidades de negociación de los países pertenecientes a la AOSIS, creando el Programa de Apoyo de AOSIS del UNFCCC en 2012, el cual proporcionó *expertise* técnico, así como el apoyo de analistas y asesores a la AOSIS. Ver UNDP, “Rising Tides, Rising Capacity. Supporting a Sustainable Future for Small Island Developing States”, Nueva York, 2017.

La importancia del acercamiento entre delegaciones de países de menor tamaño y organizaciones no gubernamentales, entonces, es un aspecto reconocido y estudiado en el caso de los países insulares. A pesar de su relevancia, tanto para definir las posturas de las delegaciones como para participar efectivamente en las sesiones de las COP, este trabajo no busca profundizar en las dinámicas internas de las delegaciones de los Estados insulares o de la AOSIS.

sino que su actuación, en conjunto con la de otros grupos, permitió que algunas de sus demandas prioritarias fueran incluidas en la agenda y, en cierta medida, adoptadas bajo el UNFCCC.

Finalmente, es necesario mencionar que, con el fin de identificar las principales demandas de la AOSIS, sus estrategias discursivas y de construcción de coaliciones, y su rol a lo largo de las negociaciones, se utilizó como principal referencia los reportes del *Earth Negotiations Bulletin* (ENB), elaborados por el *International Institute for Sustainable Development* (IISD). El volumen 12 de estos boletines cubre a detalle los eventos más importantes de cada día de las negociaciones climáticas desde 1995 bajo el UNFCCC, así como las intervenciones y posiciones de los principales actores (entre ellos, coaliciones como la AOSIS). La elección de los boletines como principal fuente se debe a su amplia cobertura de las negociaciones, así como su trato objetivo de los elementos más sustantivos de las discusiones. Metodológicamente, se realizó un rastreo de proceso sobre la evolución de las demandas de la AOSIS por medio de sus intervenciones en las Conferencias de las Partes del UNFCCC y el resto de las sesiones intergubernamentales organizadas por el secretariado de esta Convención a lo largo del año. El apoyo obtenido por la AOSIS a sus principales demandas también se rastreó a partir de los posicionamientos de otras coaliciones durante este periodo. El estudio, por lo tanto, es de índole cualitativo. En ocasiones, la información obtenida por medio de los boletines del IISD se complementó con discursos o posicionamientos publicados por la Alianza, noticias internacionales sobre las negociaciones y otros artículos académicos.

La tesis se divide en tres capítulos. En el primero, se ahonda en las principales perspectivas teóricas y conceptuales que informarán el resto de la tesis respecto al multilateralismo, los Estados de menor tamaño en el sistema internacional y las estrategias de las que se valen con el fin de tener un rol relevante en los temas que consideran fundamentales para

sus intereses. Así, se resumen brevemente las visiones realista y neoinstitucionalista sobre la cooperación internacional, con el fin de introducir al multilateralismo como forma institucional reforzada desde la década de los años ochenta. Posteriormente, se hace un recuento sobre la literatura concerniente a los Estados de menor tamaño, teniendo en cuenta la dificultad de catalogarlos a partir de su tamaño y explicando el énfasis de esta tesis en los pequeños Estados insulares en desarrollo, los cuales comparten desafíos e intereses en el ámbito internacional. Finalmente, se consideran las estrategias de los Estados de menor tamaño para influir en el sistema internacional. A partir de este marco, se identifican los factores que explican la actuación de los Estados insulares por medio de la AOSIS a lo largo de las negociaciones internacionales de cambio climático y su búsqueda de apoyo de otros grupos de negociación.

En el segundo capítulo, se hace un breve recuento de la historia del cambio climático como tema de política internacional, con el fin de establecer el contexto histórico e institucional a partir del cual han evolucionado las negociaciones en torno al tema. Esto permite, de igual manera, observar tendencias en la actuación de la AOSIS desde la década de los años 90. Entre estas, se encuentran la existencia de ciertas líneas discursivas, el acercamiento a otros grupos de negociación y la denuncia de países con objetivos modestos de mitigación. Así, se describe la evolución de las negociaciones intergubernamentales, las cuales se han encontrado ligadas desde el inicio al desarrollo de la ciencia climática, incluyendo el inicio de los debates científicos sobre el fenómeno a finales de los años setenta, el primer acercamiento político en la década de 1980 y el lanzamiento de las negociaciones para el establecimiento de un tratado internacional en la década posterior. De igual manera, se explican las raíces de algunos de los desafíos relacionados con la discusión multilateral de problemas ambientales, principalmente entre los países desarrollados y en desarrollo, como consecuencia de la relación histórica entre el crecimiento de

las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y el desarrollo económico. Finalmente, se resumen brevemente algunos hitos en la evolución del régimen de cambio climático, especialmente en materia de mitigación climática, como la adopción de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC) en 1992 y del Protocolo de Kioto en 1997. En este sentido, también se explora brevemente la actuación de los Estados insulares, principalmente por medio de la AOSIS, a lo largo de estos años.

El tercer capítulo cubre las negociaciones sobre cambio climático bajo el UNFCCC entre 2007 y 2015, periodo en el que se negoció, entre otros elementos, la adopción de un acuerdo vinculante y global que sustituyera al Protocolo de Kioto. En este se identifican tres demandas principales de los Estados insulares: el aumento de los esfuerzos de mitigación climática de todas las Partes -incluyendo el establecimiento de una meta global para limitar el aumento de la temperatura a 1.5°C-, la consideración de las pérdidas y daños por los efectos adversos del cambio climático y, finalmente, el reconocimiento de las necesidades especiales de los SIDS dentro del régimen. Teniendo en cuenta los elementos teóricos explorados en el primer capítulo, se analiza la importancia de los argumentos morales y técnicos usados por los Estados insulares en este periodo (concernientes a su propia supervivencia y la ciencia más reciente), así como la diplomacia de grupo y el acercamiento a otras coaliciones para avanzar sus intereses. Se argumenta, entonces, que estos elementos fueron cruciales para la inserción de sus demandas en la agenda y el avance de las negociaciones. De la misma manera, se considerará la actuación de la AOSIS en el contexto más amplio de las negociaciones a lo largo de estos años, las cuales se caracterizaron por fuertes disputas a partir de la responsabilidad de mitigación de los Estados del Norte y Sur.

Finalmente, en las conclusiones se hace un breve recuento de los factores que permitieron la influencia de la AOSIS en las negociaciones de cambio climático, así como varias de sus limitantes. Para la AOSIS, el apoyo obtenido de otras coaliciones fue esencial para la adopción de algunos de sus principales intereses, mientras que la oposición de grandes emisores de GEI y de países productores de petróleo debilitó el objetivo de limitar el aumento de la temperatura global a 1.5°C. Por otra parte, la transición al periodo de implementación de Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC) y del Acuerdo de París podrían reducir la influencia internacional de la Alianza, cuyo máximo efecto se encuentra en el periodo del establecimiento de la agenda internacional. En última instancia, se mencionan coyunturas recientes que podrían influir en la respuesta internacional frente al cambio climático. Con este fin, se discute brevemente la llegada de Joe Biden a la presidencia de los Estados Unidos, los proyectos de recuperación verde como respuesta a la pandemia del Covid-19, la publicación del Sexto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) en agosto del 2021 y los resultados de la COP 26 en Glasgow.

## **1. MARCO CONCEPTUAL: EL MULTILATERALISMO, PALANCA ESENCIAL DE LOS PAÍSES PEQUEÑOS EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES**

En este capítulo, se desarrollan las principales perspectivas teóricas que informan el estudio de la AOSIS en las negociaciones internacionales de cambio climático. Se comienza introduciendo las visiones realista y neoinstitucionalista sobre la cooperación internacional, así como el multilateralismo como forma institucional y las ventajas que proporciona para la búsqueda de soluciones cooperativas a problemas globales, en especial para Estados de menor tamaño. Posteriormente, se discute la definición de Estado pequeño y se resume la literatura concerniente a su actuación internacional, con énfasis en los desafíos que estos comparten como resultado de su tamaño. Finalmente, se mencionan las principales estrategias utilizadas por estos Estados para influir en el ámbito internacional. Dicho marco permite analizar, en capítulos posteriores, los factores que explican la actuación de los países insulares por medio de la AOSIS, su acercamiento a otros grupos de negociación y su éxito al incluir varias de sus principales demandas en la agenda de las Conferencias de las Partes del UNFCCC.

### **1.1 LA COOPERACIÓN EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES**

El fin de la Guerra Fría tras la caída del muro de Berlín dio inicio a un periodo de marcado optimismo en Occidente, así como dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales. Mientras que algunos líderes nacionales defendían el nacimiento de un nuevo periodo en el sistema internacional, alejado de consideraciones basadas en el balance de poder, autores como Francis Fukuyama anunciaron la llegada del “fin de la historia” en favor del sistema liberal

occidental.<sup>1</sup> Como consecuencia del inicio de la “década liberal”, se comenzó a contemplar que, ante la desaparición de la Unión Soviética y del bloque comunista, la cooperación internacional dejaría de ser obstaculizada por rivalidades entre superpotencias. A pesar de que la anarquía seguía siendo la característica fundamental del sistema internacional, un mayor bienestar era posible a partir de la cooperación interestatal, dado que recursos que solían dedicarse a temas militares podrían ser empleados en otros fines.<sup>2</sup> En efecto, como estableció George H. W. Bush, 43° presidente de los Estados Unidos, el 11 de septiembre de 1990, “A partir de estos tiempos turbulentos, nuestro quinto objetivo -un nuevo orden mundial- puede emerger: una nueva era – más libre de la amenaza del terror, más fuerte en la búsqueda de la justicia y más segura en la de la paz. Una era en que las naciones del mundo, de este y oeste, norte y sur, puedan prosperar y vivir en armonía”.<sup>3</sup> En el mismo sentido, Bill Clinton mencionó en su campaña presidencial de 1992 que “los cálculos de poder eran inadecuados para una nueva era”.<sup>4</sup>

El fin de las luchas de poder entre las dos superpotencias permitiría, entonces, construir un sistema internacional más ordenado y pacífico, en donde la cooperación interestatal sería más viable.<sup>5</sup> De igual manera, la mayor conciencia sobre la necesidad de responder a ciertos desafíos

---

<sup>1</sup> Francis Fukuyama, “The End of History?”, *The National Interest*, núm. 16, 1989, pp. 3-4.

<sup>2</sup> Jürgen Rüländ, “Principled multilateralism vs diminished multilateralism”, en Christian Echle *et al.* (eds.), *Multilateralism in a Changing World Order*, Singapur, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2018, p. 3.

<sup>3</sup> “[O]ut of these troubled times, our fifth objective —a new world order— can emerge: A new era —freer from the threat of terror, stronger in the pursuit of justice and more secure in the quest for peace. An era in which the nations of the world, east and west, north and south, can prosper and live in harmony”. Traducción propia. The Washington Post, “Bush ‘Out of These Troubled Times... A New World Order’”, 12 de septiembre de 1990, <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1990/09/12/bush-out-of-these-troubled-times-a-new-world-order/b93b5cf1-e389-4e6a-84b0-85f71bf4c946/>, consultado el 25 de septiembre de 2020.

<sup>4</sup> En John J. Mearsheimer, “The False Promise of International Institutions”, *International Security*, vol. 19, núm. 3, 1994-1995, p. 5.

<sup>5</sup> Definida como “la situación en que las Partes acuerdan trabajar conjuntamente para producir nuevas ganancias para cada uno de los participantes, no disponibles a ellos por medio de la acción unilateral”. I. William Zartman y Saadia Touval, *International Cooperation: The Extent and Limits of Multilateralism*, Nueva York, Cambridge University Press, 2010, p. 1. Traducción propia.

transnacionales,<sup>6</sup> como el terrorismo, la migración irregular y el cambio climático, otorgó un nuevo ímpetu a la coordinación de políticas entre un mayor número de Estados en diversos ámbitos donde estos no podían garantizar la consecución de sus intereses actuando uni o bilateralmente. En dicho contexto de mayor interdependencia estatal, explicaciones neoinstitucionales, que enfatizaban la importancia de las instituciones internacionales en la cooperación estatal, ganaron preeminencia sobre las neorrealistas. En el centro de las diferencias entre ambos enfoques teóricos se encuentran distintas lecturas sobre la estructura del sistema internacional, la conducta de los Estados dentro de esta y la posibilidad de superar algunas de las principales barreras que interfieren en la coordinación de políticas entre Estados que se asumen racionales -aunque de manera limitada, en el caso del neoinstitucionalismo-<sup>7</sup> y, en muchos casos, con intereses en conflicto.

La teoría realista, que ha predominado en el estudio de las Relaciones Internacionales desde fines de la Segunda Guerra Mundial, ha sido la principal promotora de una visión que, en general, resalta la falta de incentivos para que los Estados actúen conjuntamente para alcanzar un fin común. En un sentido similar, la lectura neorrealista, popularizada a partir de la publicación de *Theory of International Politics*, en 1979, subraya la naturaleza anárquica del sistema internacional, que condiciona la actuación de los Estados. Generalmente, autores neorrealistas sostienen diversos postulados básicos sobre la naturaleza de este sistema. Para Kenneth Waltz, por ejemplo, la estructura internacional es la principal determinante de la actuación de los

---

<sup>6</sup> Es importante notar que la existencia de desafíos transnacionales precede a esta época. Ya en 1977, Robert O. Keohane y Joseph S. Nye desarrollaron el concepto de “interdependencia compleja” para explicar las nuevas relaciones en la economía política internacional. Ver Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, Jr., *Power and Interdependence*, Nueva York, Pearson, 1977. No obstante, Miles Kahler sí observa un mayor interés por la solución de temas transnacionales por medio del multilateralismo a partir de los años 80. Miles Kahler, “Multilateralism with Small and Large Numbers”, *International Organization*, vol. 46, núm. 3, 1992, p. 691.

<sup>7</sup> Robert O. Keohane, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984, pp. 110-111.

Estados, cuyo objetivo central es garantizar su supervivencia.<sup>8</sup> La estructura internacional, además, crea un sistema de autoayuda, en donde los Estados tienen que promover sus intereses egoístas por encima de los demás, anteponiendo la búsqueda de poder y seguridad, lo cual los predispone al conflicto.<sup>9</sup> Finalmente, es importante notar que, para los autores neorrealistas, el sistema internacional puede ser comprendido exclusivamente a partir de las grandes potencias.

Incluso ante la existencia de intereses similares, diversos autores neorrealistas subrayan los pocos incentivos presentes para que varios Estados cooperen con el objetivo de alcanzar un fin común. Según Waltz, existen dos características del sistema internacional que limitan la cooperación: en primer lugar, que en un sistema de autoayuda los Estados se preocupan no solo por sus ganancias potenciales, sino también por las de los demás Estados. En segundo lugar, estos actores buscan limitar su dependencia de los otros.<sup>10</sup> De igual manera, Joseph Grieco argumenta que la cooperación se encuentra obstaculizada tanto por la posibilidad de que otros actores “hagan trampa”, como por la competencia por ganancias relativas de un Estado frente a otro.<sup>11</sup> Por lo tanto, aunque la cooperación existe y es posible en el sistema internacional, esta se encuentra dificultada debido a que, incluso en casos en que existan intereses comunes, los Estados se encuentran predispuestos hacia el conflicto y la competencia.<sup>12</sup>

Para el neorrealismo, el principal obstáculo para la cooperación interestatal es la perpetua posibilidad del conflicto. En un sistema de autoayuda, según Grieco, la ausencia de una autoridad superior a los Estados no solo dificulta el cumplimiento de los compromisos, sino que

---

<sup>8</sup> Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Estados Unidos, Addison-Wesley Company, 1979, p. 91.

<sup>9</sup> Joseph M. Grieco, “Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism”, *International Organization*, vol. 42, núm. 3, 1988, p. 488.

<sup>10</sup> Kenneth N. Waltz, *op. cit.*, p. 106.

<sup>11</sup> Joseph M. Grieco, *op. cit.*, p. 487. Sin embargo, incluso dentro del neorrealismo existen diferencias sobre la posibilidad de la cooperación en el sistema internacional. Mientras que, para autores como Mearsheimer, esta siempre se encuentra supeditada a la competición entre Estados, Grieco acepta su posibilidad. Ver Joseph M. Grieco, *op. cit.* y John J. Mearsheimer, *op. cit.*, pp. 12-13.

<sup>12</sup> Joseph M. Grieco, *op. cit.*, p. 488.

tampoco puede prevenir que unos utilicen la violencia contra otros. Por lo tanto, explica el autor, para los realistas, el “bienestar individual no es la prioridad, sino la supervivencia.”<sup>13</sup>

Como respuesta a dicho enfoque, el neoinstitucionalismo liberal busca explicar, a partir del énfasis en el papel de las instituciones internacionales, de qué manera estas contribuyen a la cooperación entre Estados. Por una parte, este acepta algunas de las premisas centrales del neorrealismo, como la naturaleza anárquica del sistema internacional y la existencia de Estados racionales -de manera limitada- y egoístas. Sin embargo, esta corriente argumenta que, cuando los intereses comunes son más importantes que sus conflictos potenciales, los incentivos son suficientes para que los Estados incurran en un “ajuste mutuo” de políticas.<sup>14</sup>

El institucionalismo liberal, entonces, favorece una visión en que la cooperación es posible dentro del sistema internacional, no como fin en sí mismo, sino como medio para alcanzar los intereses egoístas de los Estados.<sup>15</sup> Las instituciones internacionales, en este sentido, disminuyen algunas de las principales barreras que dificultan la cooperación, provenientes de la naturaleza anárquica del sistema, en donde ninguna autoridad puede asegurarse de que los tratados sean cumplidos por todas las partes. Según Robert Keohane y Lisa Martin, las instituciones proveen información creíble a los Estados, reducen costos de transacción, ayudan a que los compromisos entre Estados sean más creíbles y facilitan la reciprocidad entre ellos.<sup>16</sup> Estas funciones no solo reducen la posibilidad de que uno de los participantes “haga trampa”, sino que también permiten superar barreras a la cooperación generadas por problemas distribucionales, en donde problemas de ganancias relativas son más comunes.<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 498.

<sup>14</sup> Robert O. Keohane, *op. cit.*, p. 12.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>16</sup> Robert O. Keohane y Lisa L. Martin, “The promise of Institutional Theory”, *International Security*, vol. 20, núm. 1, 1995, p. 42

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 45.

Las instituciones internacionales, establece Ernst Haas, “son diseñadas deliberadamente por sus fundadores para solucionar problemas que requieren acción colectiva para ser resueltos”.<sup>18</sup> En este sentido, debido a que la mayoría de los problemas internacionales contemporáneos, según Carporaso, involucran necesariamente a un gran número de países para ser dirimidos, los objetivos nacionales difícilmente podrán ser alcanzados sin cierta acción multilateral.<sup>19</sup> Por lo tanto, el multilateralismo y la acción multilateral<sup>20</sup> dentro de organizaciones internacionales han aumentado considerablemente a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial y, especialmente, después del fin de la Guerra Fría. Según Ruggie, desde entonces se redescubrió la importancia de las Naciones Unidas en la solución de problemas globales,<sup>21</sup> principalmente a partir de la Guerra del Golfo y otros conflictos regionales.<sup>22</sup>

## 1.2 EL MULTILATERALISMO EN RELACIONES INTERNACIONALES

El multilateralismo se ha distinguido de otras formas institucionales, principalmente a partir del número de actores que participan en la toma de decisiones. Keohane, por una parte, lo define como “la práctica de coordinar políticas entre tres o más Estados”.<sup>23</sup> De esta manera, el multilateralismo se distingue de otros arreglos, como el bilateralismo o el unilateralismo, en

---

<sup>18</sup> En Robert. O. Keohane, “Multilateralism: An Agenda for Research”, *International Journal*, vol. 54, núm. 4, 1990, p. 759.

<sup>19</sup> James A. Carporaso, “International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations”, *International Organization*, vol. 46, núm. 3, 1992, p. 599.

<sup>20</sup> En este sentido, Carporaso distingue entre la acción multilateral, que involucra a extenso número de Estados en la toma de decisiones y el multilateralismo como ideología o “forma arquitectónica” que justifica a la primera. *Ibid.*, p. 601.

<sup>21</sup> Definido como desafíos que superan “las capacidades de cualquier gobierno para resolverlos por sí solo. Estos desafíos trascienden las fronteras de dos o más estados [...] que afectan a los estados vecinos o la comunidad internacional. Además, suelen tener naturaleza *intermística*, es decir, a la vez contienen dimensiones nacionales, transnacionales e internacionales”. Thomas Legler, “Gobernanza Global” en Thomas Legler, Arturo Santa-Cru y Laura Zamudio, *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global*, CDMX, Oxford University Press México, 2013, p. 254.

<sup>22</sup> John Gerard Ruggie, “Multilateralism: the Anatomy of an Institution”, *International Organization*, vol. 46, núm. 3, 1992, p. 564.

<sup>23</sup> Robert O. Keohane, *op. cit.*, p. 731.

donde el número de participantes es necesariamente más reducido. No obstante, John Ruggie ha criticado dicha definición “nominal” por no considerar la dimensión cualitativa del fenómeno. En este sentido, lo importante no es únicamente el número de actores que forman parte de la toma de decisiones, sino también el tipo de relaciones que se establece entre ellos.<sup>24</sup>

Para Ruggie, entonces, el multilateralismo puede definirse como una forma institucional que “coordina las relaciones entre tres o más Estados con base en principios generalizados de conducta”.<sup>25</sup> Estos principios establecen el comportamiento apropiado para cierto tipo de acciones, dejando de lado los intereses particulares de las partes<sup>26</sup> y limitando, de esta manera, la acción unilateral de los países más poderosos. Además, Ruggie establece que el multilateralismo, desde la perspectiva cualitativa, requiere del cumplimiento de tres principios: indivisibilidad en torno a un bien común, principios organizacionales generalizados, con base en la no discriminación en favor de los Estados más poderosos, y reciprocidad difusa, por la cual los países creen que los beneficios a futuro serán mayores a los costos de ingresar a la institución multilateral y serán distribuidos equitativamente.<sup>27</sup>

El multilateralismo, según Carporaso, funge como una ideología, o manera de ver el mundo, que se basa en la creencia de que la acción internacional tiene que ser organizada sobre una base universal, según los principios mencionados *supra*.<sup>28</sup> Esta visión, reforzada a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial, promueve, a su vez, la acción multilateral, un principio organizacional formal en el que varios países buscan resolver conjuntamente un problema de

---

<sup>24</sup> John Gerard Ruggie, *op. cit.*, p. 566.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 571.

<sup>26</sup> *Loc. Cit.*

<sup>27</sup> John Gerard Ruggie, *op. cit.*, citado por Atsushi Tago, “Multilateralism, Bilateralism and Unilateralism in Foreign Policy”, *The Oxford Research Encyclopedia of Politics*, 2017, p. 2, <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-449>, consultado el 25 de septiembre de 2020.

<sup>28</sup> James A. Carporaso, *op. cit.*, p. 603.

acción colectiva. Según Carporaso, toda acción multilateral asume, necesariamente, la cooperación.<sup>29</sup>

En este sentido, Vincent Pouliot resalta que la visión funcionalista del multilateralismo suele subrayar precisamente su utilidad, a partir de un “diálogo inclusivo, institucionalizado y basado en principios”, como manera más eficiente de alcanzar ciertos objetivos.<sup>30</sup> Según dicha valoración, el multilateralismo es útil en el mundo contemporáneo por dos razones. Por una parte, porque permite encontrar soluciones a problemas transnacionales que requieren de la acción colectiva y, por lo tanto, la inclusión de un número de actores que sería imposible a partir de arreglos bi o minilaterales. Por la otra, el multilateralismo es visto como benéfico debido a las oportunidades que otorga a varios actores, ya que le da una voz a los países más pequeños, que de otra manera no tendrían, y les permite participar en la toma de decisiones global.<sup>31</sup>

Según Miles Kahler, este modo de gobernanza, basado en la inclusión universal de actores en la toma de decisiones, fue reforzado a partir de los últimos años de los ochenta. A pesar de los problemas que comúnmente se habían asociado con el multilateralismo con “grandes números”, en contraste con el minilateralismo, como los altos costos de transacción y la dificultad de llegar a acuerdos satisfactorios que tomaran en cuenta todos los intereses estatales, las nuevas demandas internacionales dieron ímpetu a dicho modelo.<sup>32</sup> La mayor conciencia de la existencia de problemas transnacionales y los crecientes costos asociados con *free riders*, especialmente por parte de países en desarrollo -según Kahler-, llevó a una menor eficacia de

---

<sup>29</sup> *Loc. Cit.*

<sup>30</sup> Vincent Pouliot, "Multilateralism as an End in Itself", *International Studies Perspectives*, núm. 12, 2011, p. 20. Traducción propia.

<sup>31</sup> *Loc. Cit.*

<sup>32</sup> Miles Kahler, *op. cit.*, p. 683-685.

arreglos minilaterales, en donde únicamente un grupo reducido de países participaba en la formulación de políticas y las implementaba.<sup>33</sup>

Asimismo, la inclusión de un mayor número de países en desarrollo en la toma de decisiones respondió a dos fenómenos conectados. Por una parte, la búsqueda de legitimidad de las decisiones acordadas entre los países desarrollados, cuyo minilateralismo había comenzado a ser criticado conforme comenzaron a surgir nuevos Estados soberanos desde los años sesenta. Por otra parte, los países en desarrollo comenzaron a demandar una participación más importante en las decisiones globales en un contexto que, además, les permitiera equilibrar la influencia de los países industrializados por medio de su principal herramienta: el número. Para Kahler, la necesidad de contar con la cooperación de los países menos desarrollados llevó, necesariamente, a la formación de modelos de gobernanza más abiertos y sensibles a los intereses de estos países.<sup>34</sup>

En el mismo sentido, se han subrayado las ventajas del multilateralismo, especialmente como modo organizacional, como contrapeso al ejercicio arbitrario de poder de los países con más influencia en el sistema internacional. Como se desarrollará más adelante, la acción multilateral ha sido particularmente relevante para los países pequeños y de menor influencia. La participación en estos espacios se ha convertido en una de las principales características de la diplomacia de los Estados pequeños y en su principal medio de acción internacional, pues la búsqueda de soluciones cooperativas en estos contextos les permite expresar sus preferencias de manera más efectiva y participar en negociaciones internacionales, especialmente en los pocos temas de política exterior que son de vital importancia para su seguridad.

---

<sup>33</sup>*Ibid.*, p. 691.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 690-692.

### 1.3 LOS ESTADOS PEQUEÑOS Y LAS RRII: LA IMPORTANCIA DEL TAMAÑO

Como consecuencia del dominio de la teoría realista en la disciplina, dentro del estudio de las Relaciones Internacionales ha predominado el énfasis en las grandes potencias, al ser ellas quienes tienen un impacto más directo en el sistema internacional. Consecuentemente, los pequeños Estados y su actuación internacional ha sido frecuentemente pasada por alto, pues se ha asumido que su influencia en los eventos globales es minúscula, o inexistente. Así, de acuerdo con Iver Neumann, los Estados pequeños han sido tratados como una “categoría residual” de las Relaciones Internacionales, pese a conformar la mayor parte de los Estados soberanos.<sup>35</sup>

Históricamente, la categoría de Estado pequeño ha sido problemática, al no haber criterios acordados para reconocerla. Así, gran parte de los estudios sobre Estados pequeños se ha centrado, precisamente, en la ausencia de una definición clara del término.<sup>36</sup> Sin embargo, según Baldur Thorhallson y Sverrir Steinsson, todas las definiciones de Estados pequeños han buscado subrayar la escasez de algunos recursos que, normalmente, determinan el poder e influencia de un país en el sistema internacional, como población, economía, territorio y ejército.<sup>37</sup> Aunque en general se ha buscado clasificar a los Estados pequeños a partir de un límite poblacional de 10 millones de habitantes, los mismos autores mencionan que estos criterios son insuficientes para determinar la influencia de un Estado en el sistema internacional, principalmente uno relativamente abierto como el actual. Por lo tanto, sugieren que el concepto

---

<sup>35</sup> Iver B. Neumann y Sieglinde Gstöhl, “Lilliputians in Gulliver’s World? Small States in International Relations”, Centre for Small State Studies, Working Paper 1-2004, p. 3.

<sup>36</sup> Según Hey, intentos por establecer una definición a partir de criterios estrictos como tamaño geográfico o de población, sin embargo, han sido insuficientes para llegar a una definición satisfactoria. Jeanne A. K. Hey (ed.), *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behavior*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2003, p. 2.

<sup>37</sup> Baldur Thorhallson y Sverrir Steinsson, “Small State Foreign Policy”, *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, 2017, p. 3, <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-484>, consultado el 25 de septiembre de 2020.

sea tratado a partir de su capacidad de influencia en relación con otros actores del sistema internacional.<sup>38</sup>

El trabajo actual, se concentra en los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (SIDS, por sus siglas en inglés), una categoría específica de Estados reconocida dentro del sistema de las Naciones Unidas desde 1992. Actualmente, esta organización reconoce a 58 SIDS,<sup>39</sup> los cuales comparten ciertos desafíos relacionados con su tamaño, posición geográfica y su propensión a experimentar desastres naturales.<sup>40</sup> Entre sus principales características, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) establece economías de escala limitadas, altos costos de transporte y comunicación, dependencia de combustibles, y recursos limitados para el uso de fuentes de energía renovables, biodiversidad frágil y endémica, fuentes inadecuadas de agua dulce y poca altura sobre el nivel del mar, entre otros.<sup>41</sup> Estos, además, se incorporan a otros desafíos compartidos por estos países, tanto ambientales como sociales, consecuencia del crecimiento poblacional y la urbanización de dichas islas.<sup>42</sup>

Aunque la categoría de SIDS surgió dentro del sistema de Naciones Unidas en 1992, los pequeños Estados insulares expresaron desde finales de la década de 1980 su preocupación por

---

<sup>38</sup> Tanto Thorhallson como Panke proponen identificar a un pequeño Estado como un concepto relativo, en términos de influencia. Panke, por una parte, propone tratar al tamaño de un Estado como un concepto relacional, en donde los recursos financieros pueden ser utilizados como proxy para determinar su capacidad de influencia en asuntos internacionales. Por lo tanto, un Estado pequeño sería un “Estado con recursos financieros menores al promedio”. Diana Panke, “Dwarfs in international negotiations: how small states make their voices heard”, *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 25, núm. 3, 2012, p. 315.

Mientras tanto, Thorhallson establece que los Estados pequeños son “actores con limitadas capacidades e influencia [...] que luchan por preservar sus intereses e integridad territorial”. Citado por Christos Kassimeris, “The foreign policy of small powers”, *International Politics*, vol. 46, núm. 1, 2009, p. 89.

<sup>39</sup> De estos, 38 son miembros de las Naciones Unidas y 20 son miembros asociados de comisiones regionales.

<sup>40</sup> Carola Betzold, “Adapting to climate change in small island developing states”, *Climatic Change*, núm. 133, 2015, p. 482. A pesar de que la categoría de SIDS se ha formalizado dentro del sistema de las Naciones Unidas, diversos autores han señalado que existen inconsistencias con el término, señalando que algunos de estos países no son pequeños (como Papua Nueva Guinea, con un territorio 2 veces mayor que el de Nueva Zelanda), “en desarrollo”, como Bahrain y Singapur, o incluso islas, como en el caso de Belice y Guyana. Ver, por ejemplo, Ilan Kelman y Jennifer J. West, “Climate Change and Small Island Developing States: A Critical Review”, *Ecological and Environmental Anthropology*, vol. 5, núm. 1, 2009, p. 1.

<sup>41</sup> UNDP, “Rising Tides, Rising Capacity. Supporting a Sustainable Future for Small Island Developing States”, Nueva York, 2017, p. 5.

<sup>42</sup> Carola Betzold, *op. cit.*, p. 482.

los efectos adversos del cambio climático en sus territorios. En estos años, dichos países subrayaron la amenaza inmediata que el cambio climático representaba, incluso para la supervivencia de algunos de ellos, como resultado del aumento del nivel del mar y la mayor frecuencia e intensidad de los desastres naturales.<sup>43</sup> Por lo tanto, estos países han sido reconocidos, en algunos casos, como Estados de ‘primera línea’ frente al cambio climático a pesar de que, hacia 2005, el total de las emisiones de GEI de estos países representaba apenas el 0.6% de las globales.<sup>44</sup>

Debido a los desafíos mencionados *supra*, el cambio climático representa una de las principales amenazas para estos países, incluso poniendo en peligro su habitabilidad en las siguientes décadas. En particular, el aumento en el nivel del mar podría representar graves daños para la mayoría de ellos, en especial algunos cuyo territorio se encuentran casi totalmente a uno o dos metros por encima del nivel del mar, como Tuvalu, Kiribati, las Islas Marshall y las Maldivas.<sup>45</sup> Sin embargo, incluso países con territorios más extensos concentran gran parte de su población e infraestructura en zonas costeras. Debido a su posición geográfica, los SIDS también son algunos de los países más vulnerables a diversos fenómenos naturales, como huracanes, tormentas, sequías y tsunamis, eventos que se proyecta que serán más recurrentes y poderosos en las siguientes décadas.<sup>46</sup> Entre otros impactos del cambio climático en estos países, la acidificación de los mares y el aumento de sus temperaturas también amenazan con destruir gran parte de sus ecosistemas, como consecuencia del blanqueamiento de corales, exponiéndolos todavía más a la marea.<sup>47</sup>

---

<sup>43</sup> Malé Declaration on Global Warming and Sea Level Rise, 1989, p. 1.

<sup>44</sup> Carola Betzold, “‘Borrowing’ Power to Influence International Negotiations: AOSIS in the Climate Change Regime, 1990-1997”, *Politics*, vol. 30, núm 3, 2010, p. 135.

<sup>45</sup> Ilan Kelman y Jennifer J. West, *op. cit.*, p.

<sup>46</sup> UNFCCC, “Climate Change: Small Island Developing States”, Bonn, 2005, p. 14.

<sup>47</sup> Ilan Kelman y Jennifer J. West, *op. cit.*, p. 4.

Además de dichos desafíos, los SIDS cuentan con importantes limitaciones que restringen sus opciones de política climática. Entre estas, el secretariado del UNFCCC ha subrayado que, debido a sus pequeños territorios y economías, estos países no cuentan con los recursos humanos, tecnológicos y económicos para hacer frente al cambio climático, por medio de medidas de mitigación de emisión de GEI o de adaptación.<sup>48</sup> De igual manera, a pesar de las diferencias entre SIDS en términos de tamaño, economía y población,<sup>49</sup> en este trabajo se les considera Estados pequeños debido a que comparten la incapacidad de influir de manera individual en la mayoría de los temas globales y, de manera más notable, en las medidas internacionales adoptadas para mitigar el cambio climático. Debido a esas condiciones, la diplomacia de dichos países se apega, generalmente, a la literatura sobre política exterior de los Estados pequeños.

#### **1.4 LA POLÍTICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS PEQUEÑOS**

A pesar de que la categoría misma de Estado pequeño ha sido difícil de definir en la disciplina, autores como Thorhallson y Jeanne Hey, entre otros, han notado que su presencia en el sistema internacional ha crecido enormemente desde la segunda mitad del siglo XX.<sup>50</sup> Como resultado de la descolonización en las décadas de 1960 y 1970, su preeminencia en el sistema internacional fue cada vez mayor. Además, la existencia de un sistema internacional cada vez más institucionalizado y, sobre todo, más seguro desde la década de 1990, ha disminuido en gran medida las amenazas a su seguridad física. Esto, entonces, les ha permitido una mayor

---

<sup>48</sup> UNFCCC, *op. cit.*, p. 15.

<sup>49</sup> Los SIDS del Caribe, por ejemplo, tienen 4 veces más población y casi 1/3 parte más PIB per cápita que los del Pacífico. Ver Pamela S. Chasek, "Margins of Power: Coalitions Building and Coalition Maintenance of the South Pacific Island States and the Alliance of Small Island States", *Reciel*, vol. 14, n° 2, 2005, pp. 133-134.

<sup>50</sup> Ver, por ejemplo, Jeanne A. K. Hey, *op. cit.*, p. 2.

visibilidad, así como abogar por sus intereses en el ámbito internacional.<sup>51</sup> La mayor prevalencia de estos Estados, principalmente dentro de las Naciones Unidas, se evidencia por el hecho de que, actualmente, alrededor de 105 países forman parte del Foro de Pequeños Estados de dicha organización.<sup>52</sup>

Comenzando en la década de 1960, en gran parte debido al proceso de descolonización, comenzaron a surgir estudios sobre la política exterior de pequeños Estados y sus posibles mecanismos de influencia en eventos globales. Sin embargo, como consecuencia del dominio de la teoría realista durante gran parte de la segunda mitad del siglo XX, muchos de estos trabajos tendieron a resaltar las pocas opciones de política exterior disponibles para estos Estados debido a sus limitaciones estructurales.<sup>53</sup> Keohane, por ejemplo, estableció que “un poder pequeño es un Estado cuyos líderes consideran que nunca podrá, actuando solo o en un pequeño grupo, impactar de manera significativa en el sistema”.<sup>54</sup> Por lo tanto, Hey menciona que los primeros estudios de pequeños Estados, en general, coinciden en que estos buscarán actuar en organizaciones multilaterales, crear alianzas con grandes potencias para garantizar su seguridad en el sistema internacional y tener pocas actividades de política exterior.<sup>55</sup>

No obstante, Neumann y Sieglinde Gstöhl resaltan que, durante las décadas de 1980 y 1990, debido a los cambios en la disciplina, con la mayor fuerza del neoinstitucionalismo y el surgimiento del constructivismo, comenzaron a reconocerse nuevos espacios de acción para los pequeños Estados en el plano internacional.<sup>56</sup> De igual manera, los cambios en el sistema

---

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>52</sup> Andrea Ó. Súilleabháin, “Small States at the United Nations: Diverse Perspectives, Shared Opportunities”, International Peace Institute, Nueva York, 2014, p. 3.

<sup>53</sup> Un ejemplo mencionado por Neumann y Gstöhl es la “política de alineamiento”, que sostenía que los pequeños Estados, ante la imposibilidad de garantizar su propia seguridad, buscaban el amparo de alguna de las potencias. Iver B. Neumann y Sieglinde Gstöhl, *op. cit.*, p. 8.

<sup>54</sup> Citado por Jeanne A. K. Hey, *op. cit.*, p. 3.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>56</sup> Iver B. Neumann y Sieglinde Gstöhl, *op. cit.*, p. 12.

internacional en los años noventa crearon un ámbito internacional más favorable a la influencia de pequeños Estados en asuntos globales. Como establece Hey, el nuevo contexto internacional hizo obsoleto el anterior enfoque de la seguridad física de estos países, pues el respeto por el derecho internacional y la soberanía estatal, así como los procesos de descolonización y la nueva legitimidad internacional de los Estados pequeños les permitió gozar de mayor protección frente a agresiones externas y buscar un rol internacional más activo.<sup>57</sup>

Dentro de la disciplina, por una parte, comenzó a reconocerse la relevancia de factores ideacionales en los asuntos internacionales, lo cual permitía que los pequeños Estados no fueran solo “objetos” del sistema internacional, sino que también argumentaran contra los mayores poderes por medio de políticas discursivas y de *framing*.<sup>58</sup> Por otra parte, la perspectiva neoinstitucionalista permitió comprender otros medios por los cuales los pequeños Estados podían intentar influir en algunos asuntos globales. A partir del reconocimiento de que las instituciones internacionales sí afectan la actuación de los Estados y permiten la cooperación interestatal, se empezó a estudiar la política exterior de los pequeños Estados en la construcción y defensa de organizaciones y regímenes internacionales. Estos estudios, según Neumann, tendieron a reconocer la importancia otorgada por estas entidades al derecho internacional y las instituciones internacionales, y a favorecer discursos que institucionalizaran normas y reglas internacionales.<sup>59</sup>

Por lo tanto, generalmente se reconoce que, a partir esa década, la búsqueda de seguridad física ha sido menos urgente para los países pequeños, lo cual les ha permitido tener una mayor presencia en diversos asuntos globales. Sin embargo, también se sigue reconociendo que el tamaño es un factor estructural que los pone en desventaja dentro del sistema internacional y que,

---

<sup>57</sup> Jeanne A. K. Hey, *op. cit.*, p. 8

<sup>58</sup> Iver B. Neumann y Sieglinde Gstöhl, *op. cit.*, p. 12.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 17.

con ciertas excepciones, los convierte en actores más reactivos frente a la mayoría de los eventos globales.<sup>60</sup>

En comparación con países de mayor tamaño, los Estados pequeños tienen un limitado número de opciones diplomáticas, pues sus interacciones con el exterior son mucho más reducidas.<sup>61</sup> En este sentido, sus pocos recursos económicos y humanos han sido reconocidos como algunas de las principales desventajas de estos países, pues sus cuerpos diplomáticos suelen ser más pequeños y menos diversos, lo cual afecta su participación en negociaciones internacionales, incluso aquellas de carácter multilateral. Además, dichas condiciones aumentan sus costos de transacción diplomática, dificultando aún más su involucramiento con otras naciones. Finalmente, los pocos recursos de estos países, señalan Thorhallson y Steinsson, restringen la obtención de información fiable y completa.<sup>62</sup> No obstante, los Estados pequeños suelen utilizar ciertas estrategias para superar dichos desafíos en el plano internacional.

### **1.5 ESTRATEGIAS DE INFLUENCIA DE ESTADOS PEQUEÑOS**

Como se mencionó *supra*, diversas limitaciones estructurales, inherentes al tamaño y los recursos disponibles en estos países, afectan directamente las capacidades diplomáticas de los Estados pequeños. Sin embargo, esto no significa que dichos actores no tengan maneras de compensar esas deficiencias y que se encuentren, por tanto, a merced de las grandes potencias en el sistema internacional. En general, estos países emplean diversas estrategias para influir en algunos asuntos globales, principalmente dentro de organizaciones internacionales como las Naciones Unidas.

---

<sup>60</sup> En Christos Kassimeris, *op. cit.*, p. 90.

<sup>61</sup> *Loc. Cit.*

<sup>62</sup> Baldur Thorhallson y Sverrir Steinsson, *op. cit.*, p. 5.

Una primera estrategia que los países pequeños siguen es la priorización, la cual consiste en concentrar la mayoría de sus recursos económicos y humanos en aquellos temas que son de mayor importancia para ellos. Debido a que muchos Estados suelen tener dificultades para establecer posiciones nacionales y argumentos coherentes frente a todos los temas en la agenda internacional por el reducido tamaño de su administración, buscarán encontrar los asuntos que son de interés nacional e invertir en ellos sus recursos.<sup>63</sup> De esta manera, pueden tener un rol más activo en discusiones y negociaciones internacionales de temas fundamentales para ellos y, en ciertos contextos, influir de manera desproporcionada a su tamaño y recursos. Thorhallson, por ejemplo, establece cómo algunos Estados pequeños dentro de la Unión Europea y el Consejo de Seguridad han logrado defender efectivamente algunos de sus intereses, que suelen ser más reducidos, por medio de esta estrategia.<sup>64</sup>

En algunos casos, la priorización, o *niche diplomacy*,<sup>65</sup> también ha permitido que diversos Estados pequeños desarrollen un gran conocimiento sobre ciertos temas y sean percibidos como “establecedores de normas” en organizaciones regionales e internacionales. Dicho *expertise*, junto con la construcción de una imagen interna e internacional favorable, puede aumentar las capacidades de influencia de ciertas naciones. Según Ingebritsen, por ejemplo, los países nórdicos han utilizado su conocimiento en algunos temas como los derechos humanos, la protección ambiental y la asistencia humanitaria para aumentar su peso dentro de la Unión Europea.<sup>66</sup> De igual manera, los pequeños países del Pacífico han logrado, por este medio,

---

<sup>63</sup> Diana Panke, *op. cit.*, p. 317.

<sup>64</sup> Baldur Thorhallsson, “Small States in the UNSC and the EU: Structural Weaknesses and Ability to Influence”, en Petra Butler y Caroline Morris (eds.), *Small States in a Legal World*, Cham, Springer International Publishing, 2017, p. 40.

<sup>65</sup> Aunque este término suele asociarse con las potencias medias, algunos autores también lo han utilizado para explicar la diplomacia de Estados pequeños. Por ejemplo: István Lakatos, “The Potential Role of Small States and their “Niche Diplomacy” at the UN and in the Field of Human Rights, with Special Attention to Montenegro”, *Pécs Journal of International and European Law*, núm. 1, 2017, pp. 58-68 y Andrea Ó. Súilleabháin, *op. cit.*

<sup>66</sup>Baldur Thorhallson, *op. cit.*, p. 44.

incluir la discusión de las implicaciones de seguridad del cambio climático en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.<sup>67</sup>

Otra estrategia disponible para que los Estados pequeños se sobrepongan a sus desventajas estructurales, según Diana Panke, consiste en la “construcción de capacidades”, que busca mejorar sus condiciones de negociación, especialmente en contextos multilaterales, donde el conocimiento técnico en torno a un tema es de gran importancia para desarrollar argumentos convincentes. Con este fin, los Estados pequeños pueden recurrir al secretariado de las organizaciones en las que participan para obtener información sobre el problema en cuestión, o sobre las preferencias e intereses de otros países, lo cual permite que su cuerpo diplomático no tenga que procesar tanta información por su cuenta. Asimismo, el contacto con ONG y comunidades epistémicas puede servir para compensar el reducido número de expertos con el que estos países cuentan y, de esta manera, conseguir información más fiable previo al inicio de las negociaciones.<sup>68</sup> Así, algunos de los principales determinantes de la capacidad de influencia de los Estados pequeños en el ámbito internacional sigue siendo su participación en organizaciones multilaterales, donde la búsqueda de soluciones cooperativas en contextos institucionalizados ayuda a reducir en mayor medida sus asimetrías de poder frente a naciones de mayor tamaño.

## **1.6 ESTADOS PEQUEÑOS Y MULTILATERALISMO**

Como los Estados pequeños difícilmente podrán tener un impacto importante en el sistema internacional actuando unilateralmente, o con un grupo reducido de países, estos Estados son

---

<sup>67</sup> István Lakatos, *op. cit.*, p. 61-62.

<sup>68</sup> Diana Panke, *op. cit.*, p. 318. Como se estableció *supra*, el contacto con organizaciones de la sociedad civil también es un elemento importante para el apoyo en la representación de los países insulares durante negociaciones multilaterales, como las de cambio climático.

conocidos por usar al multilateralismo como una de sus principales herramientas de negociación e influencia. En este sentido, la diplomacia multilateral ofrece varias ventajas para el desarrollo de su política exterior. Por una parte, los contextos multilaterales suelen reducir significativamente los costos de transacción para estos países, pues les permite establecer contacto con múltiples actores al mismo tiempo y buscar soluciones a problemas globales que los afecten directamente.<sup>69</sup> Así pueden superar uno de sus principales desafíos, pues les ofrece la posibilidad de participar internacionalmente a pesar de contar con recursos financieros escasos y un cuerpo diplomático reducido.<sup>70</sup> En este sentido, como se estableció *supra*, el acercamiento con ONG y expertos también puede aumentar su capacidad de negociación.<sup>71</sup>

Además, los espacios multilaterales suelen ser favorecidos por los países de mayor tamaño, pues pueden proveer a estos países de un contexto institucionalizado en el cual se inhiban las asimetrías basadas en el poder material de los Estados.<sup>72</sup> En general, se reconoce que la diplomacia de los Estados pequeños suele caracterizarse por favorecer las reglas y normas internacionales más que las grandes potencias, ya que han creado un sistema internacional más ordenado y, por lo tanto, más seguro para ellos.<sup>73</sup> El respeto de principios como la igualdad soberana de las naciones, en especial después del periodo de descolonización, ha garantizado -en su mayoría- su integridad territorial frente a la agresión de otros Estados y su participación en algunos de los principales foros de toma de decisiones. En este sentido, la igualdad soberana de

---

<sup>69</sup> Christos Kassimeris, *op. cit.*, p. 90

<sup>70</sup> Por supuesto, la multitud de organizaciones internacionales también dificulta la representación de estos países en todas ellas. Por lo tanto, los Estados pequeños muchas veces deben priorizar en cuáles participar. Según Andrea Súilleabháin, por ejemplo, para muchos países de menor tamaño, su “misión diplomática en las Naciones Unidas es su misión hacia el mundo”. Andrea Ó. Súilleabháin, *op. cit.*, p. 5. Algunos países insulares únicamente cuentan con representación en las Naciones Unidas, mientras que otros, como Niue y las Islas Cook, ni siquiera se encuentran presentes en este organismo. Carola Klöck, *Négocier au sein des négociations: les petits états insulaires, l’alliance des petits états insulaires et les négociations climatiques*, *De Boeck Supérieur*, vol. 34, núm. 2, 2020, p. 21.

<sup>71</sup> Ver Nicholas Chan, “Beyond delegation size: developing country negotiating capacity and NGO ‘support’ in international climate negotiations”, *International Environmental Agreements*, núm. 21, 2021, pp. 201-217.

<sup>72</sup> Iver B. Neumann y Sieglinde Gstöhl, *op. cit.*, p. 17.

<sup>73</sup> Jeanne A. K. Hey, *op. cit.*, p. 8.

las naciones suele reflejarse dentro de algunas negociaciones multilaterales en la toma de decisiones a partir del consenso, especialmente dentro de las Naciones Unidas.<sup>74</sup> Dicho proceso requiere -por lo menos, en teoría- la búsqueda de soluciones que sean benéficas para todos los miembros y, de esta manera, puede fortalecer a los Estados de menor tamaño e influencia frente a tácticas de coerción que podrían ser empleadas más fácilmente en contextos bilaterales.<sup>75</sup>

Aunque ciertas consideraciones de poder siguen existiendo en estas negociaciones, las cuales determinan la capacidad de influencia de los países más grandes incluso en contextos multilaterales, dicha forma institucional impone ciertas restricciones a su poder arbitrario. El “diálogo inclusivo” del multilateralismo es especialmente valioso para un sistema internacional institucionalizado, pues permite la resolución de conflictos a partir de principios y normas compartidos, así como la distribución de los costos y beneficios de las decisiones tomadas, en oposición a la dominación por parte de un grupo reducido de miembros.<sup>76</sup> Asimismo, según Pouliot, estas características permiten alcanzar decisiones más moderadas y legítimas en donde las reglas no se ven como el resultado del uso de la fuerza o la influencia desproporcionada de algunos Estados.<sup>77</sup>

De igual manera, el sistema internacional institucionalizado ha permitido que los Estados pequeños tengan la capacidad de influir en las normas y reglas que lo componen, así como en el modo en que se perciben los problemas y las posibles soluciones en contextos de negociación

---

<sup>74</sup> John Gerard Ruggie, *op. cit.*, p. 574.

<sup>75</sup> Mary Jo Larson, “Low Power Contributions in Multilateral Negotiations: A Framework Analysis”, *Negotiation Journal*, vol. 19, núm. 2, 2003, p. 145. No hay que perder de vista, sin embargo, que el principio de igualdad soberana de las negociaciones multilaterales no elimina las asimetrías subyacentes en el sistema internacional, en términos de tamaño, recursos, estatus y poder. Frank R. Pfetsch y Alice Landau han llamado a esto la paradoja de la “igualdad desigual”. Así, aunque los Estados pequeños prefieren estos contextos de negociación, debido a que les permite “tomar prestado poder” de otras fuentes, difícilmente pueden imponerse sobre países de mayor tamaño. Frank R. Pfetsch y Alice Landau, “Symmetry and Asymmetry in International Negotiations”, *International Negotiation*, núm. 5, 2000, pp. 22-23.

<sup>76</sup> Vincent Pouliot, *op. cit.*, p. 22.

<sup>77</sup> *Ibid.*, pp. 22-23.

multilateral. Para Panke, una de las estrategias más efectivas de influencia de los Estados pequeños es la persuasión constructivista, la cual suele ser más efectiva en contextos multilaterales. Los Estados más pequeños, al carecer de otros elementos para ejercer presión sobre sus contrapartes, deben de convencer a partir de la construcción de argumentos que resalten la legitimidad de su causa. Según la naturaleza del tema en discusión, Panke señala que los Estados pequeños pueden valerse de argumentos técnicos (a partir de soluciones basadas en la evidencia científica), normativos (normalmente desde un punto de vista basado en la justicia distributiva) o legales.<sup>78</sup>

Vincent Pouliot, en este sentido, subraya la importancia de considerar al multilateralismo como un fin en sí mismo debido, en parte, a que facilita la creación de discursos compartidos que permiten que los países comprendan temas de política internacional de manera similar.<sup>79</sup> Para los Estados pequeños, los contextos multilaterales presentan una gran oportunidad de participar en el proceso que determina cómo se encuadran las posibles respuestas a fenómenos globales como el cambio climático. Además de las ventajas que supone para estos países participar en el proceso de debate en sí mismo, debido a que en otros contextos sus opiniones serían marginadas, en negociaciones multilaterales estos países pueden utilizar estrategias discursivas para influir en algunos de los temas discutidos y las soluciones alcanzadas.

Los países pequeños cuentan, además, con ciertas ventajas que pueden explotar en negociaciones multilaterales. Debido a que las naciones de menor poder se encuentran, en general, fuera de las disputas entre grandes potencias, sus opiniones pueden ser vistas más fácilmente como representativas del bien común, en lugar de un interés particular.<sup>80</sup> Por lo tanto, según Panke, los Estados pequeños pueden ser especialmente eficaces al deslegitimar posiciones

---

<sup>78</sup> Diana Panke, *op. cit.*, p. 320-321.

<sup>79</sup> Vincent Pouliot, *op. cit.*, p. 22.

<sup>80</sup> Diana Panke, *op. cit.*, p. 320.

contrarias a las normas internacionales, como resultado de ser percibidos como actores imparciales.<sup>81</sup>

En este sentido, la construcción de una imagen favorable en el plano internacional puede ser de gran ayuda para los países más pequeños en su capacidad de influir en negociaciones interestatales. Thorhallson, por ejemplo, ha argumentado que los países más pequeños dentro de la Unión Europea, como Luxemburgo y los países escandinavos, han logrado tener un rol muy relevante a nivel regional debido a la imagen positiva que se tiene de ellos en términos internos y de respeto de normas internacionales. Esto, junto con la percepción de ser actores generalmente neutrales y que buscan el bien común, les otorga una posición privilegiada para convertirse en “emprendedores de normas” e introducir nuevos temas en la agenda.<sup>82</sup>

Finalmente, el multilateralismo ofrece la posibilidad de que los países pequeños influyan en temas de política global por medio de la formación de coaliciones con otros Estados pequeños o actores con intereses similares. Especialmente en foros distinguidos por un gran número de partes, los países pequeños suelen recurrir a la “diplomacia de grupo”, bajo la premisa de que, por medio del establecimiento de una posición conjunta, estos países tendrán un mayor poder de negociación y podrán influir más fácilmente en otros que sí actúan separadamente.<sup>83</sup> Dentro de las Naciones Unidas, ese tipo de diplomacia se encuentra presente en coaliciones como el G77+C, que consiste en más de 130 países en desarrollo y se reflejó, por ejemplo, en las discusiones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS), en donde los países pequeños desempeñaron un rol esencial. Así, según Diana Panke, las

---

<sup>81</sup> *Ibid.*, p. 321.

<sup>82</sup> Baldur Thorallson, *op. cit.*, p. 44.

<sup>83</sup> Alan K. Henrikson, “Ten Types of Small State Diplomacy”, The Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University, p. 5, disponible en [https://is.muni.cz/el/1423/podzim2008/MVZ157/um/TEN\\_TYPES\\_OF\\_SMALL\\_STATE\\_DIPLOMACY.pdf](https://is.muni.cz/el/1423/podzim2008/MVZ157/um/TEN_TYPES_OF_SMALL_STATE_DIPLOMACY.pdf), consultado el 25 de septiembre de 2020.

coaliciones de países pequeños pueden ser especialmente relevantes en negociaciones caracterizadas por la toma de decisiones a partir del consenso o por el sistema de “un Estado, un voto”, ya que dan mayor volumen a sus voces y contribuyen a que sus opiniones puedan consideradas en el resultado final de las negociaciones.<sup>84</sup> Además de la posibilidad de juntar recursos financieros y humanos con otros países de tamaño y contexto similar, los Estados pequeños también han aprovechado al multilateralismo para encontrar intereses en común con algunos actores y coaliciones de mayor tamaño e influencia internacional, logrando así empujar con mayor ímpetu sus demandas.<sup>85</sup>

Los países más pequeños son, posiblemente, los actores que se han visto más beneficiados por la toma de decisiones a nivel multilateral en algunas organizaciones internacionales, especialmente dentro de la “diplomacia de conferencia”. Por lo tanto, en general se ha reconocido que los Estados pequeños suelen ser arduos defensores de un sistema multilateral abierto e inclusivo, en donde puedan prosperar por medio de la argumentación basada en normas y principios reconocidos internacionalmente, incluso objetando las posiciones de países mucho más poderosos. Para Panke, esto ha permitido que, dentro de ambientes institucionalizados y en ciertos temas, los países pequeños tengan una influencia desproporcional a su tamaño y poder estructural.<sup>86</sup> Por tanto, los países pequeños han tratado al sistema multilateral, principalmente dentro de las Naciones Unidas, como su principal espacio de acción

---

<sup>84</sup> Diana Panke, *op. cit.*, p. 313.

<sup>85</sup> A pesar del énfasis que se pone en este trabajo al uso del multilateralismo por parte de los Estados de menor tamaño con el fin de aumentar su poder de negociación, esta no se trata de una herramienta exclusiva de estos países. Según Robert Keohane, la necesidad de formar coaliciones para influir en negociaciones multilaterales se presenta tanto en “potencias pequeñas” como en “potencias medias”, las cuales pueden buscar tener un “impacto sistémico” por medio de la conformación de pequeños grupos. Robert O. Keohane, “Lilliputians’ Dilemmas: Small States in International Politics”, *International Organization*, vol. 23, núm. 2, 1969, p. 296.

<sup>86</sup> Diana Panke, “Small states in multilateral negotiations. What have we learned?”, *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 25, núm. 3, p. 387.

y han subrayado la importancia de estas organizaciones para la resolución de conflictos de carácter global, en donde también han buscado tratar un número de temas cada vez mayor.

Según Súilleabháin, los Estados pequeños ven al sistema multilateral de la ONU como uno de los únicos medios para equilibrar su posición frente a países más poderosos<sup>87</sup> y, por lo tanto, concentran la mayor parte de sus acciones dentro de dicho organismo. Por medio de la asociación a partir de intereses compartidos y la fuerza numérica, estos países pueden coordinar políticas y posiciones de negociación conjuntas que les otorguen resultados favorables dentro de las Naciones Unidas.<sup>88</sup> Por esta razón, la relevancia de los foros multilaterales para los Estados pequeños y su rol destacado en esta organización han sido reconocidos por Ban Ki-Moon, quien subrayó en 2012 la importancia de estos países para el avance del sistema multilateral y que, en última instancia, “ser pequeño no significa la ausencia de grandes ideas”.<sup>89</sup>

Como se evalúa a partir del siguiente capítulo, los Estados insulares, a pesar de su reducido tamaño y pocos recursos, han utilizado estas estrategias para actuar de manera conjunta dentro de las Naciones Unidas. Tras reconocer su interés compartido por abogar para la adopción de políticas climáticas que resulten en reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero más sustanciales, estos han concentrado gran parte de sus esfuerzos de política exterior en las negociaciones de cambio climático. Las negociaciones multilaterales a partir de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático han sido el principal foro de acción de la Alianza, logrando introducir varias de sus demandas a las discusiones desde su formación a inicios de la década de 1990.

---

<sup>87</sup> Andrea Ó. Súilleabháin, *op. cit.*, p. 3.

<sup>88</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>89</sup> United Nations Secretary-General, “Secretary-General’s remarks on the occasion of the 20<sup>th</sup> Anniversary of the Forum of Small States, Nueva York, 1 de octubre de 2012, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2012-10-01/secretary-generals-remarks-occasion-20th-anniversary-forum-small>, consultado el 25 de septiembre de 2020.

## **2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS: LOS ESTADOS INSULARES Y LA CREACIÓN DEL RÉGIMEN DE CAMBIO CLIMÁTICO**

En este capítulo, se describe el surgimiento del cambio climático como problema global. Así, se desarrolla el inicio de la preocupación por el tema, principalmente a partir de la década de los 80 y su concepción como asunto de política internacional a finales de esa década. De igual manera, se analizan brevemente los debates sobre mitigación y responsabilidad histórica que surgieron en estos años, especialmente entre países desarrollados y en desarrollo, aunque también dentro de ambos bloques. Finalmente, se exponen las negociaciones que resultaron en la firma del UNFCCC y el Protocolo de Kioto, principales acuerdos internacionales en materia de cambio climático previo a la firma del Acuerdo de París. Esto permitirá poner en perspectiva e identificar tendencias en la actuación de los Estados insulares durante primeros años del régimen de cambio climático, cuando se asume que tuvieron cierta influencia en la negociación de ambos tratados.

### **2.1 CAMBIO CLIMÁTICO**

El cambio climático, según el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), puede ser definido como “variación del estado del clima identificable [...] que persiste durante largos periodos de tiempo, generalmente decenios o periodos más largos”.<sup>1</sup> El fenómeno, sin embargo, se encuentra generalmente asociado con los efectos del aumento de la concentración de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera terrestre, como consecuencia de las actividades humanas (antropogénicas). Principalmente a

---

<sup>1</sup> S. Planton (ed.), “Glosario” en T.F. Stocker, D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S.K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex y P.M. Midgley (eds.), Cambio Climático 2013. Bases físicas. Contribución del Grupo de trabajo I al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático”, IPCC, 2013, p. 185.

partir de la Revolución Industrial, la concentración de estos gases ha aumentado exponencialmente,<sup>2</sup> atrapando una mayor cantidad de calor y provocando que este se quede en la superficie terrestre, incrementando así su temperatura a lo largo del tiempo. En particular, las actividades industriales, de transporte y agricultura son las que más han contribuido a las emisiones globales desde fines del siglo XIX.<sup>3</sup>

Las emisiones de dichos gases han aumentado sobre todo en las últimas décadas, principalmente como resultado del crecimiento económico, en especial en países en desarrollo y, en menor medida, del crecimiento demográfico.<sup>4</sup> Por lo tanto, el IPCC estima que alrededor de la mitad de las emisiones acumuladas de GEI, desde 1750, se han producido en los últimos 40 años y que, a pesar de las medidas de mitigación de cambio climático adoptadas, las emisiones han continuado incrementando en la última década.<sup>5</sup> Así, mientras que en 1970 se emitían 27 mil millones de toneladas de gases de efecto invernadero a la atmósfera, para 2010 este número había aumentado a 47 mil millones.<sup>6</sup> Consecuentemente, las concentraciones de los GEI son las

---

<sup>2</sup> Algunos de los principales gases que contribuyen al cambio climático son el dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), el metano y el óxido nitroso. Aunque la mayor parte de las emisiones globales son de CO<sub>2</sub>, los otros gases tienen un potencial de calentamiento mucho mayor, siendo 30 y 300 veces más potentes respectivamente. En Anne K. Armstrong, Marianne E. Krasny y Jonathon P. Schuldt, *Communicating Climate Change. A Guide for Educators*, Ithaca, Cornell University Press, 2018, pp. 9-10.

<sup>3</sup> Alexandre Gillespie, “Small Island States in Face of Climatic Change: The End of the Line in International Environmental Responsibility”, *UCLA Journal of Environmental Law and Policy*, vol. 22, núm. 1, p. 108.

<sup>4</sup> Es importante notar, sin embargo, la diferencia entre el reciente aumento en los GEI liberados a la atmósfera en países en desarrollo y la emisión histórica de GEI. Así, mientras que, actualmente, China emite más del 26% del CO<sub>2</sub>, su contribución histórica (desde mediados del siglo XIX) es de apenas 12%, frente a 20% de los Estados Unidos y 17% de los países pertenecientes a la Unión Europea. De igual manera, si se toman en cuenta las emisiones de GEI per capita, están son de 2.5 toneladas de CO<sub>2</sub> en India, 8.8 toneladas en China, frente a 18.4 toneladas en los Estados Unidos y 36.9 en Qatar. Estos puntos tienen gran importancia en debates sobre mitigación climática, en especial respecto a las “responsabilidades compartidas, pero diferenciadas” y responsabilidad histórica. Johannes Friedrich, Mengpin Ge y Andrew Pickens, “This Interactive Chart Shows Changes in the World’s Top 10 Emitters”, *World Resources Institute*, 10 de diciembre del 2020, <https://www.wri.org/insights/interactive-chart-shows-changes-worlds-top-10-emitters>, consultado el 8 de enero del 2022; Simon Evans, “Analysis: Which countries are historically responsible for climate change?”, *Carbon Brief*, 5 de octubre de 2021, <https://www.carbonbrief.org/analysis-which-countries-are-historically-responsible-for-climate-change>, consultado el 13 de enero de 2022.

<sup>5</sup> R. K. Pachauri y L.A. Meyer (eds.), “Cambio climático 2014: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático”, IPCC, 2014, p. 47.

<sup>6</sup> Anne K. Armstrong, Marianne E. Krasny y Jonathon P. Schuldt, *op. cit.*, p. 11.

más altas en por lo menos 800,000 años.<sup>7</sup> En particular, los combustibles fósiles han contribuido en más de 75% de las emisiones globales de GEI.<sup>8</sup>

Dichas emisiones se han reflejado en la concentración de CO<sub>2</sub> en la atmósfera, la cual ha aumentado de 280 partes por millón (ppm) en la época preindustrial a 403 ppm en 2016, un nivel alcanzado por última vez hace alrededor de 3-5 millones de años.<sup>9</sup> Consecuentemente, la temperatura terrestre se encuentra, actualmente, alrededor de 1.1°C por encima del promedio durante el siglo XIX, con cada década desde 1950 siendo más caliente que la anterior.<sup>10</sup>

Los impactos de dicha variación climática se han reflejado en diversos contextos, tanto en la vida humana como dentro de diversos ecosistemas. Entre estos, las altas temperaturas de los océanos, los cuales absorben gran cantidad del dióxido de carbono liberado a la atmósfera, han llevado a su acidificación y han puesto en peligro la supervivencia de diversas especies marinas. Las altas temperaturas en los océanos también se han asociado, por una parte, con la decoloración de corales, de los cuales dependen algunos de los ecosistemas más diversos del planeta,<sup>11</sup> y por la otra, con el aumento del nivel del mar, como consecuencia del derretimiento de glaciares y del permafrost, y de la expansión térmica.<sup>12</sup> En este sentido, el IPCC ha determinado que un número creciente de especies se encontrarán en peligro de extinción a lo largo del siglo XXI debido a su incapacidad de adaptarse al cambio climático, especialmente dentro de los arrecifes de coral, los ecosistemas polares y los costeros.<sup>13</sup>

Asimismo, el cambio climático amenaza el bienestar de los humanos de diversas maneras. Por una parte, varios fenómenos naturales extremos, como tormentas y ciclones, se han hecho

---

<sup>7</sup> R. K. Pachauri y L.A. Meyer (eds.), *op. cit.*, p. 21.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 48.

<sup>9</sup> Anne K. Armstrong, Marianne E. Krasny y Jonathon P. Schuldt, *op. cit.*, p. 12

<sup>10</sup> *Loc. Cit.*

<sup>11</sup> R. K. Pachauri y L.A. Meyer (eds.), *op. cit.*, p. 54.

<sup>12</sup> Anne K. Armstrong, Marianne E. Krasny y Jonathon P. Schuldt, *op. cit.*, p. 14.

<sup>13</sup> R. K. Pachauri y L.A. Meyer (eds.), *op. cit.*, p. 13.

más recurrentes y potentes en los últimos años, aumentando el riesgo de inundación en zonas costeras y de baja elevación, como resultado del aumento del nivel del mar.<sup>14</sup> Se prevé que temperaturas más altas en climas templados también aumentarán la prevalencia de enfermedades transmitidas por vector, como la malaria y el dengue, en las próximas décadas.<sup>15</sup> La seguridad alimentaria del planeta se encuentra de igual manera en riesgo, debido a la afectación de cultivos y ecosistemas marinos.<sup>16</sup> Finalmente, se espera que exista un mayor número de desplazados como consecuencia del cambio climático, al verse más expuestos a fenómenos extremos.<sup>17</sup> Dichas condiciones han convertido al cambio climático en uno de los fenómenos ambientales globales más desafiantes, lo cual ha llevado a la búsqueda de soluciones cooperativas en el ámbito internacional.

## **2.2 EL ESTABLECIMIENTO DEL CAMBIO CLIMÁTICO COMO TEMA DE POLÍTICA INTERNACIONAL**

Actualmente existen tres acuerdos internacionales principales que buscan reducir los efectos adversos del cambio climático, principalmente limitando los GEI liberados a la atmósfera. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, firmada en 1992, fue un primer esfuerzo para evitar la concentración de gases que provoquen “interferencias

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 72.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 74.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 69.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 16. La dispersión geográfica de los Estados insulares significa que estos se ven afectados por el cambio climático de manera distinta. Mientras que países conformados principalmente por atolones -como Tuvalu, Kiribati y las Maldivas- tienen como preocupación principal el aumento del nivel del mar, las islas caribeñas se ven más afectadas por el aumento en la intensidad y frecuencia de eventos meteorológicos extremos. Carola Klöck, “Négocier au sein des négociations: les petits états insulaires, l’alliance des petits états insulaires et les négociations climatiques”, *De Boeck Supérieur*, vol. 34, núm. 2, 2020, pp. 17-31. Por lo tanto, aunque se espera que la población de los países conformados por atolones sea desplazada en mayores números en el futuro, actualmente muchos de los efectos adversos del cambio climático se sienten con mayor intensidad en el Caribe. Un claro ejemplo fue la temporada de huracanes del 2017, la cual dejó a docenas de muertos y cientos de miles de personas sin hogar o desplazadas. OCHA, “Hurricane Season 2017, 2017”, <https://www.unocha.org/hurricane-season-2017>, consultado el 13 de enero de 2022.

antropógenas peligrosas en el sistema climático”.<sup>18</sup> Después de la entrada en vigor del UNFCCC en 1994, las Conferencias de las Partes (COP) han fungido como el principal instrumento de toma de decisiones de la Convención, a partir de reuniones anuales en las que se evalúa su implementación, así como la de cualquier otro instrumento adoptado por la COP. Adicionalmente, la COP “revisa las comunicaciones nacionales y los inventarios de emisiones presentados por las Partes”<sup>19</sup> con el fin de evaluar el progreso hacia la consecución del objetivo último de la Convención. Además de manera regular se organizan otras reuniones a lo largo del año en las oficinas del UNFCCC en Bonn, Alemania, principalmente entre los órganos subsidiarios de la Convención. Desde 1995, en que se celebró la primera COP, esta ha adoptado dos instrumentos legales adicionales: el Protocolo de Kioto, en 1997 y el Acuerdo de París, en 2015.

Aunque el efecto de gases como el dióxido de carbono en el calentamiento de la atmósfera terrestre es conocido desde, por lo menos, la segunda mitad del siglo XIX,<sup>20</sup> el cambio climático comenzó a surgir como un tema relevante de política internacional a finales de los años setenta, y se consolidó en la década de 1990.<sup>21</sup> Es importante notar que la preocupación internacional por el fenómeno se ha encontrado ligada, desde un inicio, a la evolución de la evidencia científica sobre las consecuencias de las actividades antropogénicas en la atmósfera y sus efectos en la temperatura global. Sin embargo, dicha evidencia también ha contado,

---

<sup>18</sup> UNFCCC, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 1992, <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>, consultado el 11 de enero de 2022.

<sup>19</sup> UNFCCC, “Conference of the Parties (COP)”, 2022, <https://unfccc.int/process/bodies/supreme-bodies/conference-of-the-parties-cop>, consultado el 11 de enero de 2022.

<sup>20</sup> John Tyndall y Eunice Foote, por ejemplo, condujeron experimentos sobre el potencial de calentamiento de algunos gases atmosféricos, como el dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), durante la década de 1850. Anne K. Armstrong, Marianne E. Krasny y Jonathon P. Schuldt, *op. cit.*, pp. 10-11.

Sin embargo, la teoría de calentamiento global se atribuye al químico sueco Svante Arrhenius, quien sería el primero en medir la influencia de cambios en la concentración de CO<sub>2</sub> en la atmósfera con la temperatura de la superficie terrestre en 1896. Henning Rodhe, Robert Charlson y Elisabeth Crawford, “Svante Arrhenius and the Greenhouse Effect”, *Ambio*, vol. 26, núm. 1, 1997, p. 2.

<sup>21</sup> Daniel Bodansky, “The History of the Climate Change Regime”, en Urs Luterbacher y Detlef F. Sprinz, *International relations and global climate change*, Cambridge, MIT Press, 2011, p. 24.

históricamente, con algunas incertidumbres sobre los efectos del cambio climático en el futuro. Esto, durante los primeros años, dificultó la formulación de políticas a nivel nacional e internacional para hacerle frente.

El establecimiento de la curva de Keeling en 1960 confirmó por primera vez el incremento en la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera y su potencial rol en el aumento de la temperatura global, lo que dio lugar a la preocupación científica sobre el calentamiento del planeta.<sup>22</sup> No obstante, el tema no entró a la agenda internacional sino hasta 1979, cuando empezó a ser discutido a nivel global, en la Primera Conferencia Mundial del Clima. Esto, por su parte, dio inicio a una serie de conferencias científicas para discutir el fenómeno durante la década de los años ochenta, incluyendo en Villach y Hamburgo,<sup>23</sup> en un contexto caracterizado por un mejor entendimiento de las consecuencias de las actividades humanas en la atmósfera y el medio ambiente en general, así como una mayor atención internacional dedicada a dichos fenómenos ambientales.

En este sentido, eventos como el descubrimiento del agujero en la capa de ozono encima de la Antártida, como resultado de las emisiones globales de clorofluorocarbonos en los años setenta y ochenta fueron de gran relevancia, pues otorgaron mayor importancia a temas relacionados a la contaminación atmosférica.<sup>24</sup> De igual manera, es menester resaltar que, según Bodansky, este descubrimiento dio inicio a una nueva “ola” de actividad internacional en torno a diversos temas ambientales, aunque distinta de aquella que había comenzado a partir de la Conferencia de Estocolmo de 1972.<sup>25</sup> La diferencia, ahora, era que no se trataban temas principalmente locales y fácilmente reversibles a partir de la regulación de algunos

---

<sup>22</sup> *Loc. Cit.*

<sup>23</sup> Joyeeta Gupta, “A History of International Climate Change Policy”, *WIREs Climate Change*, vol. 1, núm. 5, 2010, p. 636.

<sup>24</sup> Daniel Bodansky, *op. cit.*, p. 27.

<sup>25</sup> Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano.

contaminantes, sino amenazas globales con efectos potencialmente irreversibles que requerían, además, la discusión de elementos sociales y económicos para hacerles frente.<sup>26</sup>

Consecuentemente, el tema realmente comenzó a cobrar fuerza en la segunda mitad de los años ochenta con bastante rapidez. Un primer momento que puede ser identificado es la publicación del Informe Brundtland en 1987, que estableció la relación entre el cambio climático y otros desafíos económicos, ambientales y de desarrollo, y en el que además se acuñó el término de “desarrollo sostenible”.<sup>27</sup> Como se mencionará *infra*, la relación entre ambos conceptos fue esencial para el involucramiento de los países en desarrollo en las negociaciones, algo deseable debido al rápido incremento de sus emisiones de GEI.

Posteriormente, en 1988 el cambio climático comenzó a ser discutido a nivel político (pues, como se estableció *supra*, la mayoría de las conferencias hasta entonces habían estado limitadas a la comunidad científica), con la organización de la primera conferencia internacional dedicada exclusivamente a ese asunto en Toronto. En esta, se establecieron por primera vez metas para la reducción del 20% de las emisiones de GEI entre países industrializados para 2005, además de que se reconoció el peligro representado por el cambio climático, al concluir: “la humanidad está conduciendo un experimento involuntario, sin control y generalizado, cuyas últimas consecuencias podrían ser superadas únicamente por una guerra nuclear global”.<sup>28</sup> En la misma reunión, además, se recomendó el establecimiento de una convención internacional para la protección de la atmósfera.<sup>29</sup> Sin embargo, aunque esta fue una de las conferencias más ambiciosas en torno a los objetivos de reducción de emisión de efecto invernadero, y que varios

---

<sup>26</sup> Daniel Bodansky, *op. cit.* p. 23.

<sup>27</sup> Joyeeta Gupta, *op. cit.*, p. 636.

<sup>28</sup> “Humanity is conducting an unintended, uncontrolled, globally pervasive experiment whose ultimate consequences could be second only to a global nuclear war”. Traducción propia. Citado por Jon Barnett y John Campbell, *Climate Change and Small Island States: Power, Knowledge and the South Pacific*, Londres, Earthscan, 2010, p. 52.

<sup>29</sup> Daniel Bodansky, “The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary”, *Yale Journal of International Law*, vol. 18, núm. 451, 1993, p. 462.

jefes de Estado acudieron a la misma, las recomendaciones no incluyeron ningún compromiso vinculante a nivel internacional debido al carácter no gubernamental de la reunión. De igual manera, es importante notar que, según Bodasny, no se tomaron en cuenta las variables políticas y económicas que posteriormente dificultarían la adopción de medidas tan ambiciosas, pues la mayoría de los asistentes eran ambientalistas o representantes de ministerios nacionales de medio ambiente, en lugar de ministros de asuntos exteriores o económicos.<sup>30</sup>

También en este año fue creado el IPCC por la Organización Meteorológica Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) con el fin de mejorar el entendimiento de las causas del cambio climático, sus impactos y futuros riesgos,<sup>31</sup> así como proveer a los gobiernos de información científica que permitiera la formulación de políticas.<sup>32</sup> A partir de dichos desarrollos, el cambio climático comenzaría a ser considerado un tema importante de política global, pues fue seguido por conferencias de jefes de Estado en los Países Bajos, así como otras reuniones organizadas entre los países francófonos, el G7, los países no alineados, el Commonwealth y los pequeños Estados Insulares entre 1987 y 1989.<sup>33</sup> Sin embargo, la adopción de un instrumento internacional para controlar las emisiones de GEI comenzó a ser discutida con seriedad en 1989, cuando Estados Unidos decidió apoyar la convención marco ante crecientes presiones internas e internacionales.<sup>34</sup>

La Conferencia de Noordwijk, de 1989, fue un momento importante en el proceso de construcción del régimen de cambio climático, pues mostró por primera vez algunas de las principales divisiones respecto al tema. Por una parte, las diferencias en el mundo desarrollado,

---

<sup>30</sup> Daniel Bodasny, “Prologue to the Climate Change Convention”, en Irving M. Mintzer y J. Amber Leonard (eds.), *Negotiating Climate Change: The Inside Story of the Rio Convention*, Cambridge, Cambridge university Press, 1994, pp. 49-50.

<sup>31</sup> IPCC, “About the IPCC”, 2020, <https://www.ipcc.ch/about/>, consultado el 25 de septiembre de 2020.

<sup>32</sup> *Loc. Cit.*

<sup>33</sup> Joyeeta Gupta, *op. cit.*, p. 637.

<sup>34</sup> Daniel Bodansky, “Prologue to the Climate Change Convention”, *op. cit.*, p. 54.

en especial entre Estados Unidos y la Unión Europea, en torno a la necesidad de establecer limitaciones cuantitativas a la emisión de GEI fueron evidentes.<sup>35</sup> Esto, como se explorará a mayor profundidad más adelante, ha sido uno de los puntos de disputa más relevantes entre gran parte del mundo desarrollado. Por otra parte, ciertas divergencias entre los países desarrollados y en desarrollo comenzaron a presentarse, de manera que el documento final reflejó algunas de las demandas centrales de los segundos, en particular el liderazgo de los países industrializados en la acción frente al cambio climático. Bodasny subraya que todavía en esta conferencia se siguió asumiendo que los países en desarrollo asumirían ciertos compromisos vinculantes.<sup>36</sup> Con el avance de las negociaciones, sin embargo, la dimensión Norte-Sur se profundizaría.

### **2.3 LA DIMENSIÓN NORTE-SUR DE LAS NEGOCIACIONES AMBIENTALES**

Para comprender la evolución del régimen del cambio climático y, por lo tanto, las acciones de los países insulares mediante la AOSIS, es menester explorar brevemente al G77+C (G77 más China) y la dimensión Norte-Sur de las negociaciones ambientales, incluso desde antes de que el cambio climático fuera discutido a nivel internacional.

En diversas ocasiones, la participación de los países en desarrollo en negociaciones de las Naciones Unidas se ha inscrito dentro del G77, una coalición creada en 1964 para su representación en dicho organismo.<sup>37</sup> El origen de este grupo dentro de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) se encontró, en un primer momento, ligado con temas de pobreza, subdesarrollo y la búsqueda de un Nuevo Orden Internacional más

---

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 56.

<sup>36</sup> *Loc. Cit.*

<sup>37</sup> Antto Vihma, Yacob Mulugetta y Sylvia Karlsson-Vinkhuyzen, “Negotiating solidarity? The G77 through the prism of climate change negotiations”, *Global Change, Peace & Security*, vol. 23, núm. 3, 2011, p. 318.

equitativo.<sup>38</sup> Actualmente, el G77+C permanece como el principal grupo de negociación del Sur dentro de las Naciones Unidas, especialmente en temas donde existe una clara diferencia Norte-Sur, con el fin de aumentar la influencia de los países en desarrollo en negociaciones internacionales.<sup>39</sup> A pesar del tamaño de la coalición (que cuenta con más de 130 miembros más China, que suele negociar en conjunto con ellos) y de su heterogeneidad, Vihma, Mulugetta y Karlsson mencionan que la unidad del Sur global alrededor del G77+C se ha basado en las inequidades del sistema internacional; no solo económicas, sino también como reacción al dominio del Norte —los países desarrollados— en la toma de decisiones de política global.<sup>40</sup> Al respecto, Najam subraya que la identidad del Sur se basa, en parte, en la “pobreza de influencia”, en el sentido de que estos países consideran, al menos desde los años sesenta, que han sido marginados e ignorados en el sistema internacional.<sup>41</sup> Por tanto, el G77+C busca “proveer los medios para que el mundo en desarrollo articule y promueva sus intereses económicos colectivos y mejore su capacidad de negociación conjunta [...] dentro del sistema de las Naciones Unidas”.<sup>42</sup> A pesar de las diferencias dentro del colectivo en temas como el cambio climático, respecto del cual los países pueden tener intereses completamente divergentes —por ejemplo, la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP)<sup>43</sup> y los países insulares—, el grupo ha permanecido relativamente cohesionado a lo largo del tiempo.

---

<sup>38</sup> Sjur Kasa, Anne T. Gulberg y Gørild Heggelund, “The Group of 77 in the international climate negotiations: recent developments and future directions”, *International Environmental Agreements*, vol. 8, núm. 2, 2008, pp. 113-114.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 115.

<sup>40</sup> Antto Vihma, Yacob Mulugetta y Sylvia Karlsson-Vinkhuyzen, *op. cit.*, p. 317.

<sup>41</sup> Adil Najam, “Developing Countries and Global Environmental Governance: From Contestation to Participation to Engagement”, *International Environmental Agreements*, vol. 5, núm. 3, 2005, p. 305.

<sup>42</sup> Citado en Sjur Kasa, Anne T. Gullber y Gørild Heggelund, *op. cit.*, p. 115.

<sup>43</sup> Organización intergubernamental creada en 1960 con el fin de “coordinar y unificar políticas petroleras entre países miembro, con el fin de asegurar precios justos y estables para sus productores”. OPEC, “Brief History”, 2021, [https://www.opec.org/opec\\_web/en/about\\_us/24.htm](https://www.opec.org/opec_web/en/about_us/24.htm), consultado el 11 de enero de 2022. Debido a la importancia del petróleo para los miembros de la organización, estos suelen oponerse a medidas que limiten su producción y uso para limitar la emisión de GEI en la atmósfera.

Según Najam, la participación de los países en desarrollo en la gobernanza global del medio ambiente ha sido, en el mejor de los casos, reacia, e incluso contestataria en las primeras conferencias sobre el tema. Así, por ejemplo, desde la Conferencia de Estocolmo de 1972 los temas ambientales no fueron vistos como una prioridad por gran parte de los países en desarrollo, quienes tenían preocupaciones más inmediatas. Principalmente países como India subrayaron que el desarrollo socioeconómico precedía a la protección ambiental pues, en palabras de Indira Gandhi, “la pobreza es el peor tipo de contaminación”.<sup>44</sup> Desde entonces, estos países han visto las discusiones ambientales globales como intentos del Norte de cuestionar la soberanía sobre sus recursos naturales y afectar sus posibilidades de desarrollo. Por lo tanto, la inclusión de temas de desarrollo en las negociaciones ambientales ha sido crucial para garantizar una participación más activa del Sur.

Aunque el mismo autor señala que el Sur pasó a una fase más constructiva en relación con el cambio climático, la división Norte-Sur ha seguido siendo un elemento fundamental del régimen. Como establecen Hurrell y Sengupta, dicha división responde, al menos en parte, a cierto *path dependence* de las negociaciones ambientales dentro del sistema de las Naciones Unidas, pues estuvo presente desde la Conferencia de Estocolmo y fue reforzada a partir de la Convención de Viena y el Protocolo de Montreal,<sup>45</sup> en donde los compromisos adoptados por los países desarrollados y en desarrollo fueron diferenciados. Para Abreu Mejía, estos compromisos, además, mostraron una “perspectiva alentadora” sobre la posibilidad de construir regímenes internacionales ambientales a partir de la dimensión Norte-Sur,<sup>46</sup> debido a su ratificación universal y su efectividad para reducir los clorofluorocarbonos a la atmósfera. Sin embargo, la

---

<sup>44</sup> Citado en Adil Najam, *op. cit.*, p. 307.

<sup>45</sup> Ambos sobre la protección de la capa de ozono. Andrew Hurrell y Sandeep Sengupta, “Emerging powers, North-South relations and global climate politics”, *International Affairs*, vol. 88, núm. 3, 2012, p. 468.

<sup>46</sup> Daniel Abreu Mejía, “The Evolution of the Climate Change Regime: Beyond a North-South Divide?”, ICIP Working Papers: 2010/06, Institut Català Internacional per la Pau, Barcelona, 2010, pp. 15-16.

preocupación compartida por los países del Sur global en torno a sus capacidades de desarrollo, en especial frente a la protección del medio ambiente, y la cuestión sobre la responsabilidad histórica del cambio climático, han permanecido como sus principales elementos de cohesión frente a los países desarrollados.

En este sentido, dos elementos permitieron una participación un poco más activa de los países en desarrollo en las negociaciones posteriores. En primer lugar, como se estableció *supra*, el término “desarrollo sostenible” dentro del Informe Brundtland permitió que los países del Sur global no tuvieran que renunciar a sus oportunidades de desarrollo en nombre de la protección del medio ambiente. La aceptación del concepto fue importante para la adopción de los países en desarrollo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.<sup>47</sup> En segundo lugar, este tratado que, como se ha mencionado, comenzó a ser considerado como un instrumento internacional necesario a mediados de 1989, fue firmado en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, y estableció *de facto* la relación entre ambos objetivos. Estas concesiones, entonces, ayudaron a limitar las preocupaciones sobre el cambio climático como un fenómeno más, ocasionado en el Norte global, que afectaría el desarrollo de los países menos desarrollados.<sup>48</sup>

No obstante, pese a que estos países comenzaron a interesarse más por el fenómeno del cambio climático, especialmente desde 1989, en ningún momento buscaron tener un rol de liderazgo, sino que más bien han mantenido una posición reactiva. En sintonía con algunos de sus reclamos en conferencias anteriores, como la de Estocolmo, los países del Sur enfatizaron la responsabilidad histórica de los países del Norte (principalmente Europa Occidental y Estados

---

<sup>47</sup> Adil Najam, “Unraveling of the Rio Bargain”, *Politics and the Life Sciences*, vol. 21, núm. 2, 2020, p. 47.

<sup>48</sup> Adil Najam, “Developing Countries and Global Environmental Governance: From Contestation to Participation to Engagement”, *op. cit.*, p. 311.

Unidos) en la creación del problema.<sup>49</sup> A partir de esta realidad, argumentaron que los países del Norte, por lo tanto, deberían tener un rol predominante en las negociaciones dentro del UNFCCC y liderar los esfuerzos globales para reducir los GEI liberados a la atmósfera.

Sin embargo, entre los países del Sur, los SIDS fueron una excepción pues reconocieron, desde un principio, la importancia de hacerle frente al cambio climático mediante acciones cooperativas globales. El conocimiento de que serían los primeros países en experimentar los impactos adversos del calentamiento global los obligó a tomar una posición de liderazgo desde los primeros años de la formación del régimen de cambio climático y a promover el tema en la agenda internacional.

#### **2.4 LOS ESTADOS INSULARES Y EL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA POLÍTICA INTERNACIONAL**

Como se mencionó en el capítulo anterior, los Estados insulares, en especial los de menor extensión y desarrollo socioeconómico, han sido reconocidos, sobre todo desde finales de los años ochenta, como muy vulnerables frente al cambio climático debido a su poca altura sobre el nivel del mar y su frágil desarrollo, por lo que no pueden hacerle frente efectivamente. Debido a lo anterior, aunque desde los años setenta se ha dado cierta atención internacional y académica hacia las carencias y necesidades de estos países, esta ha pasado de poner el énfasis en las dificultades socioeconómicas y geográficas que evitan su inclusión en la economía internacional, a su vulnerabilidad frente al cambio climático y, un poco más recientemente, a los desafíos de su desarrollo sostenible.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Ver, por ejemplo, Sjur Kasa, Anne T. Gullber y Gørild Heggelund, *op. cit.*, p. 116.

<sup>50</sup> Jenny Grote, "The Changing Tides of Small Island States Discourse- A Historical Overview of the Appearance of Small Island States in the International Arena", *Verfassung und Recht in Übersee / Law and Politics in Africa, Asia and Latin America*, vol. 43, núm. 2, 2010, p. 164.

Aunque la categoría de SIDS<sup>51</sup>, con los retos asociados a la misma, comenzó a ser reconocida dentro del sistema de las Naciones Unidas en 1992, los pequeños Estados insulares destacaron desde finales de los años ochenta su preocupación por los efectos adversos del cambio climático en sus territorios y, de esta manera, ayudaron a acelerar las respuestas internacionales al fenómeno en foros multilaterales. En la Asamblea General de las Naciones Unidas, los países insulares fueron los primeros en incluir el tema en la agenda internacional, logrando que diversas resoluciones referentes a la amenaza del cambio climático para la comunidad internacional y los posibles efectos del aumento del nivel del mar en los países insulares y de baja altitud fueran adoptadas entre 1988 y 1990. A pesar del carácter no vinculante de las resoluciones de este órgano, la discusión del asunto y de los peligros para la comunidad internacional fueron logros tempranos para estos países dentro del sistema de las Naciones Unidas.

A partir de una propuesta de Malta, por ejemplo, el cambio climático sería discutido por primera vez en la Asamblea General, culminando en la adopción de la Resolución 43/53 en 1988, titulada “Protección del clima mundial para las generaciones presentes y futuras”. En la misma se reconoce que “los cambios climáticos constituyen una preocupación común de la humanidad”<sup>52</sup> y se “insta a los gobiernos [...] a que traten el problema de los cambios climáticos con carácter prioritario”.<sup>53</sup> A la par de las conferencias científicas que se estaban organizando en el mismo periodo —mencionadas en el apartado anterior—, la resolución colocó al cambio

---

<sup>51</sup> Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (SIDS, por sus siglas en inglés).

<sup>52</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, “Protección del clima mundial para las generaciones presentes y futuras”, A/RES/43/53, 1988, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/537/25/IMG/NR053725.pdf?OpenElement>, consultado el 10 de diciembre del 2021.

<sup>53</sup> *Loc. Cit.*

climático como tema prioritario de política internacional y, según Borione y Ripert, ayudó a incrementar las iniciativas políticas sobre el mismo.<sup>54</sup>

El periodo entre 1987 y 1989 fue uno de gran actividad de los países insulares dentro de diversos organismos multilaterales, —entre ellos algunos foros regionales en los que contaban con una considerable representación numérica—, en donde buscaron reforzar la conciencia internacional sobre la importancia de hacer frente al cambio climático, especialmente por sus potenciales efectos dentro de sus territorios. En este sentido, varias naciones cuyo territorio se encuentra apenas un metro por encima del nivel del mar, entre ellas varias islas del Pacífico y las Maldivas,<sup>55</sup> buscaron ejercer presión para que la gravedad de la situación fuera reconocida por medio de un gran activismo.<sup>56</sup> Así, tanto en el comunicado final del 20º Foro del Pacífico Sur, al cual asistieron también representantes de algunas de las mayores economías del mundo,<sup>57</sup> como en las reuniones de Jefes de Estado de la Mancomunidad de Naciones de 1987 y 1988, varios países insulares expresaron su preocupación por el deterioro del medio ambiente y los posibles efectos del aumento del nivel del mar, y acordaron “tomar acciones decisivas” para llamar la atención internacional y para “representar las visiones regionales en reuniones internacionales apropiadas, posiblemente por medio de una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas”.<sup>58</sup>

De igual manera, la publicación de la Declaración de Malé<sup>59</sup> en noviembre de 1989, en la cual participaron los representantes de decenas de pequeños Estados insulares, contendría varias

---

<sup>54</sup> Delphine Borione y Jean Ripert, “Exercising Common but Differentiated Responsibility”, en Irving M. Mintzer y J. Amber Leonard (eds.), *op. cit.*, p. 79.

<sup>55</sup> Entre las islas del Pacífico a menor altura, se encuentran Kiribati, Tuvalu y las Islas Marshall.

<sup>56</sup> Ver, por ejemplo, Jon Barnett y John Campbell, *op. cit.*, p. 86.

<sup>57</sup> Francia, Japón, Reino Unido, Estados Unidos y Canadá. Ver Twentieth South Pacific Forum, “Forum Communique”, Tarawa, 10-11 de julio de 1989, pp. 1-2.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 5. Traducción propia.

<sup>59</sup> Declaración de Male sobre cambio climático y aumento del nivel del mar, publicado el 18 de noviembre de 1989 como resultado de la Conferencia de pequeños Estados sobre el aumento del nivel del mar.

de las principales preocupaciones y demandas que estas naciones han expresado desde entonces. Estos países subrayaron la amenaza inmediata que el cambio climático representa, incluso para su supervivencia, como resultado del aumento del nivel del mar y la mayor frecuencia e intensidad de desastres naturales.<sup>60</sup>

Aunque no de manera explícita, la Declaración de Malé ya plantea un argumento central que los gobiernos insulares han utilizado para otorgar legitimidad a sus demandas internacionales en torno al cambio climático: debido a que el estado actual del medio ambiente es el resultado de los procesos económicos de los países industrializados, estos tienen la “obligación moral” de iniciar, de manera urgente, los procesos de estabilización y posterior reducción de GEI.<sup>61</sup> De igual manera, subraya su deber de proveer a los Estados más vulnerables de recursos financieros y tecnológicos, con el fin de enfrentar el problema.<sup>62</sup> Finalmente, es menester destacar que, desde entonces, los países insulares abogaron por el inicio de negociaciones para adoptar un acuerdo internacional sobre el cambio climático, de ser posible inmediatamente después de la publicación del primer informe del IPCC.<sup>63</sup> Aunque negociaciones del estilo ya habían sido apoyadas por Francia, Italia, Japón, Canadá y Estados Unidos,<sup>64</sup> entre otros, que esta fue una de las primeras declaraciones hechas en asociación por países en desarrollo sobre el tema.

Como se estableció *supra*, los años entre 1987 y 1989 se caracterizaron por la acción internacional, como consecuencia de la mayor conciencia sobre los posibles efectos adversos del cambio climático. Los países insulares aprovecharon ese contexto para exigir la inclusión del tema en diversos foros y promover sus demandas en el creciente número de reuniones intergubernamentales organizadas para tratar el asunto. Además de la Resolución 43/53, la

---

<sup>60</sup> Male Declaration on Global Warming and Sea Level Rise, 1989, p. 1.

<sup>61</sup> *Ibid*, pp. 1-2.

<sup>62</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>63</sup> Male Declaration on Global Warming and Sea Level Rise, *op. cit.*, p. 6.

<sup>64</sup> Daniel Bodasny, “Prologue to the Climate Change Convention”, *op. cit.*, p. 54.

Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó, en diciembre de 1989, la Resolución 44/206, sobre “Posibles efectos adversos del ascenso del nivel del mar sobre las islas y las zonas costeras, especialmente las zonas costeras bajas”, en la cual reconoció las posibles consecuencias del calentamiento global en los países insulares, “urgiría” a la comunidad internacional a proveer apoyo a los países más vulnerables frente al aumento del nivel del mar y recomendó que esa condición fuera reconocida en la posterior adopción de una convención marco para el cambio climático.<sup>65</sup> La Asamblea General, entonces, fue en los primeros años uno de los principales foros en que los Estados insulares demandaron el reconocimiento de la amenaza existencial que el fenómeno ambiental representaba para sus territorios.

Para entonces, resultaba claro que la amenaza a la que los Estados insulares se enfrentaban, con potenciales daños en el corto plazo, marcaba una clara diferencia frente a otros países, incluyendo otros en desarrollo, para quienes el cambio climático podía parecer un tema más abstracto o de largo plazo.<sup>66</sup> De igual manera, como se mencionó anteriormente, el avance en el desarrollo de políticas para combatir el cambio climático se ha encontrado ligado al conocimiento científico sobre el tema. En este sentido, debido a la incertidumbre que se tenía hasta ese momento sobre la gravedad de sus consecuencias y las posibilidades de mitigación y adaptación, incluso Estados Unidos citó la ambigüedad del conocimiento científico para evitar una respuesta más contundente. Para esta nación, los compromisos internacionales para la reducción de GEI eran indeseables debido a los efectos que podrían tener en su economía, que depende de los combustibles fósiles.<sup>67</sup> Así, aunque, como ya se mencionó, Estados Unidos apoyó

---

<sup>65</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, RES 44/206, 1989.

<sup>66</sup> A esto se suman las divisiones en los intereses de países en desarrollo. La OPEC, por ejemplo, cuestionó desde un inicio la precisión del conocimiento científico sobre el cambio climático y favoreció la implementación de políticas más superficiales. Daniel Bodansky, “The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary”, *op. cit.*, p. 471.

<sup>67</sup> Daniel Bodansky, “The History of the Global Climate Change Regime”, *op. cit.*, p. 30.

la negociación de una convención marco sobre el cambio climático, se opuso a que incluyera metas específicas sobre reducción de gases de efecto invernadero.

No obstante, Shibuya reconoce la importancia en este primer momento del activismo de los países del Pacífico en el “encuadre” del tema, ya que su preocupación por el aumento del nivel del mar introdujo cierto sentido de “crisis” que atrajo más atención internacional a su situación y reforzó ciertos llamados al establecimiento de metas específicas, sobre todo en los países desarrollados. En efecto, para los Estados del Pacífico se trataba de un tema de supervivencia, no meramente económico, como comenzaba a ser visto en diversos países occidentales.<sup>68</sup> En este sentido, la declaración de un representante de las Islas Marshall en 1989 ilustra la percepción de amenaza percibida por estas islas: “No tenemos tiempo para esperar a pruebas concluyentes. La prueba, tememos, podría matarnos”.<sup>69</sup>

En dicho contexto, 1990 fue un parteaguas para la acción internacional frente al cambio climático. Un año antes, varios gobiernos hicieron un llamado para iniciar las negociaciones de una convención marco sobre cambio climático, entre ellos los de Estados Unidos y los países insulares, siguiendo el modelo de la Convención de Viena.<sup>70</sup> Posteriormente, en agosto de 1990, el IPCC publicó su primer reporte, el cual estableció que, sin una reducción de GEI liberados a la atmósfera, la temperatura terrestre seguiría aumentando a un ritmo de .3°C por década.<sup>71</sup> Esto aceleró el ímpetu creado a partir de las diversas reuniones intergubernamentales que se habían

---

<sup>68</sup> Eric Shibuya, “Roaring Mice Against the Tide»: The South Pacific Islands and Agenda-Building on Global Warming”, *Pacific Affairs*, vol. 69, núm. 4, 1996-1997, pp. 548-549.

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 548.

<sup>70</sup> Este modelo, adoptado anteriormente para regímenes como el de la capa de ozono, divide la acción internacional en dos etapas. En la primera, se adopta una Convención Marco que establece obligaciones generales para las partes, y cuyo objetivo es establecer un marco legal e institucional. Posteriormente, a partir de Conferencias de las Partes de dicha convención, se busca adoptar protocolos con obligaciones más importantes para los signatarios. Ver Daniel Bodansky, “The History of the Global Climate Change Regime”, *op. cit.*, p. 33.

<sup>71</sup> Daniel Bodansky, “The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary”, *op. cit.*, p. 469.

organizado desde tres años antes en torno al tema y confirmó la importancia de una respuesta colectiva.

Así, en noviembre del mismo año se organizó la Segunda Conferencia Global del Clima, la cual fue, hasta 1992, la conferencia más importante sobre temas ambientales en la historia.<sup>72</sup> Los países insulares la aprovecharon para obtener mayor visibilidad internacional y así perfilarse como algunos de los actores más relevantes en el tema del calentamiento global. En este sentido, Barnett y Campbell mencionan, por ejemplo, que Tuvalu comenzó a convertirse en “causa célebre” de la posición vulnerable de los países insulares a partir de la intervención de su primer ministro, Bikenibeu Paeniu en la que comentó “Nosotros somos [...] junto con otros, extremadamente vulnerables a riesgos ambientales y los peligros del efecto invernadero y el aumento del nivel del mar. Estos son problemas para cuya creación hemos contribuido en menor medida, pero que ahora amenazan el corazón mismo de nuestra existencia”.<sup>73</sup>

Por otra parte, quizá el resultado más importante de esa conferencia fue la formación de la Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS), una coalición *ad hoc* para la formulación de estrategias comunes de negociación para reuniones con el fin de adoptar una convención marco sobre el cambio climático. La formación de dicha coalición informal respondió a la conciencia de que, debido a sus limitaciones en tamaño, las naciones isleñas necesitarían de la cooperación interregional para mantener el tema en la agenda internacional y perseguir algunos de sus principales objetivos.<sup>74</sup> Su creación, en 1990, refleja una de las principales herramientas de política exterior con las que los Estados pequeños cuentan para contrarrestar sus limitantes

---

<sup>72</sup> *Loc. Cit.*

<sup>73</sup> “We are [...] along with others, extremely vulnerable to environmental hazards and the dangers of the Greenhouse Effect and sea level rise. These are the problems which we have done the least to create but now threaten the very heart of our existence”. Traducción propia. Citado en Jon Barnett y John Campbell, *op. cit.*, p. 87.

<sup>74</sup> Pamela S. Chasek, “Margins of Power: Coalition Building and Coalition Maintenance of the South Pacific Island States and the Alliance of Small Island States”, *RECIEL*, vol. 14, núm. 2, 2006, p. 130.

geográficas y sociales: la fuerza numérica. A partir del liderazgo de los representantes Tuiloma Neroni Slade, de Samoa, John Ashe, de Antigua y Barbuda y, sobre todo, Robert van Lierop, de Vanuatu -quien posteriormente fue el primer presidente de la coalición-, la Alianza de Pequeños Estados Insulares comenzaría a negociar de manera conjunta a partir de dicha fecha.<sup>75</sup> Como se explorará más adelante, la AOSIS ha sido esencial para que los países insulares sean escuchados internacionalmente, introduzcan ciertos temas en la agenda de las negociaciones, se acerquen a otros actores relevantes en las discusiones y consigan concesiones a algunas de sus principales demandas. En este sentido, un año antes, la Resolución 44/207 de la Asamblea General de las Naciones Unidas había “reafirmado que, habida cuenta de su carácter universal, el sistema de Naciones Unidas, por conducta de la Asamblea General, es el foro apropiado para adoptar medidas políticas concertadas respecto de los problemas ambientales mundiales”.<sup>76</sup> Según Lisa Benjamin, esa declaración respondió a los intentos de las naciones en desarrollo de mover el debate de uno meramente científico dentro del IPCC, en donde el Norte predominaba, a uno en donde los países en desarrollo tuvieran mayor participación.<sup>77</sup> Por tanto, la creación del Comité Intergubernamental de Negociación para la adopción de una convención marco sobre cambio climático a partir de la resolución 45/212 garantizó la igualdad en la representación de las partes.<sup>78</sup> La adopción de negociaciones multilaterales, auspiciadas por la Asamblea General, permitió que los países insulares, por medio de la AOSIS, expresaran sus preocupaciones más

---

<sup>75</sup> Carola Betzold, “Borrowing Power to Influence International Negotiations: AOSIS in the Climate Change Regime, 1990-1997”, *Politics*, vol. 30, núm. 3, 2010, p. 141.

<sup>76</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, “Protección del clima mundial para las generaciones presentes y futuras”, RES 44/207, 1989.

<sup>77</sup> Lisa Benjamin, “The Role of the Alliance of Small Island States (AOSIS) in the UNFCCC Negotiations”, en Ed Couzens y Tuula Honkonen, *International Environmental Law-making and Diplomacy Review 2010*, Joensuu, University of Eastern Finland, 2011, p. 117.

<sup>78</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, “Protección del clima mundial para las generaciones presentes y futuras”, RES 45/212, 1990.

directamente y buscaran incluir sus demandas en tratados vinculantes internacionalmente, en especial a partir de 1991.

## **2.5 LA AOSIS EN LOS PRIMEROS AÑOS DEL RÉGIMEN DE CAMBIO CLIMÁTICO (1991-97)**

El periodo 1991-1997 puede considerarse el origen del régimen de cambio climático, al comprender las negociaciones multilaterales que establecieron la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático -documento fundador del régimen- y el Protocolo de Kioto, en el cual se buscó reforzar varios de los compromisos considerados como “insuficientes” para la protección del sistema climático global a partir de la reducción de las emisiones de GEI de los países desarrollados en 5.2% respecto a niveles de 1990 durante el periodo 2008-2012. En este momento fundacional, los Estados insulares buscaron posicionarse como actores clave en las deliberaciones internacionales. Debido a la naturaleza del problema y la susceptibilidad de estos países, primordialmente los de menor tamaño, ellos conformaron una voz común por medio de la Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS), la cual les permitió colocarse como una de las principales fuerzas en las negociaciones.

En este periodo, la AOSIS logró introducir varios de los principales intereses de los Estados insulares en la agenda internacional sobre cambio climático, a partir de las negociaciones en el Comité Intergubernamental de Negociación (INC) y, posteriormente, en las Conferencias de las Partes y los órganos subsidiarios del UNFCCC.<sup>79</sup> En particular, este periodo resultó de gran importancia para la consolidación de la AOSIS como uno de los grupos de negociación con más fuerza dentro de las discusiones bajo la Convención, en especial si se considera que, como establecen Ashe, Van Lierop y Cherian, hasta entonces habían sido

---

<sup>79</sup> Para una lista de los principales intereses de la AOSIS en este periodo, ver el Anexo 2

relegados regional e internacionalmente.<sup>80</sup> De igual manera, como se estableció en el capítulo anterior, dicho periodo ha sido el más estudiado sobre la actuación de la AOSIS, debido a la gran visibilidad política que obtuvo en las discusiones de mitigación.

Los países insulares, actuando por medio de la Alianza, tuvieron dos prioridades en este periodo, las cuales han continuado defendiendo en años posteriores: el reconocimiento de su condición de vulnerabilidad, sobre todo frente al aumento del nivel del mar y otros eventos asociados con el cambio climático, y la adopción de objetivos de reducción de emisiones de GEI, principalmente entre los países industrializados.

Según Ashe, Van Lierop y Cherian, en los primeros 2 años de negociaciones en las Naciones Unidas, gran parte de las acciones de la AOSIS se concentraron en el reconocimiento de sus problemas y necesidades específicas en un acuerdo internacional vinculante.<sup>81</sup> Así, a pesar de las diversas provisiones presentes en el UNFCCC para establecer las necesidades y obligaciones diferenciadas de los países desarrollados y en desarrollo -por ejemplo, a partir del principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas” (CBDR)-,<sup>82</sup> la AOSIS consideró necesario que también se incluyera una categoría especial para los países insulares dentro de la Convención. De esta manera, se reconocería en primer lugar su vulnerabilidad al aumento del nivel del mar y los desastres naturales y, en segundo, la necesidad de proveer recursos financieros y tecnológicos adicionales para estos países. Aunque la AOSIS actuó en conjunto con el G77+C en diversos temas durante estos años, también reconoció desde un momento temprano los distintos contextos en que se encontraban los países en desarrollo. En este sentido, la AOSIS continuó con la división que, como se mencionó *supra*, los Estados insulares establecieron, en

---

<sup>80</sup> John W. Ashe, Robert van Lierop y Anilla Cherian, “The Role of the Alliance of Small Island States (AOSIS) in the negotiation of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)”, *Natural Resources Forum*, núm. 23, 1999, p. 209.

<sup>81</sup> John W. Ashe, Robert van Lierop y Anilla Cherian, *op. cit.*, p. 212.

<sup>82</sup> Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC), 1992, art. 3.1.

algunos temas, con el resto de los países del Sur, reconociendo la necesidad de representar sus intereses prioritarios por medio de su propia coalición.

Aunque otros grupos de países también obtuvieron una consideración especial dentro del INC, como los áridos y los vulnerables a sequías e inundaciones, los SIDS tuvieron prominencia desde el inicio, en parte debido a la atención que se le había otorgado al tema del aumento del nivel del mar en foros como la Asamblea General de las Naciones Unidas. Como resultado, la AOSIS fue, en palabras de Ashe, Van Lierop y Cherian, exitosa al lograr que dicha situación fuera reconocida en diversas secciones de la Convención Marco sobre el Cambio Climático. Así, entre otros artículos, la Alianza logró que el 4º del UNFCCC -el más importante, al referirse a los compromisos de las Partes- llamara a que los países desarrollados contribuyeran a los costos de adaptación de los países más vulnerables,<sup>83</sup> evaluaran medidas adicionales para atender sus necesidades, como la financiación y los seguros,<sup>84</sup> y “tomaran en cuenta” dicha situación en la transferencia de tecnología y financiamiento.<sup>85</sup>

Por otra parte, tanto Djoghlaif como Betzold subrayan que uno de los mayores éxitos de la AOSIS fue su participación en el *bureau* de las negociaciones, primero del INC y posteriormente en el resto de las Conferencias de las Partes del UNFCCC y sus órganos subsidiarios.<sup>86</sup> Dicha decisión fue de especial importancia teniendo en cuenta que, hasta entonces, los asientos del *bureau* se habían limitado a representantes de grupos regionales, mientras que en esta ocasión el asiento otorgado a AOSIS se dio como representante de los intereses de los países insulares de menor tamaño de todo el mundo. Dicha victoria contrasta con los intentos de la OPEP de incluir

---

<sup>83</sup> *Ibid.*, art. 4.4

<sup>84</sup> *Ibid.*, art. 4.8

<sup>85</sup> *Ibid.*, art. 4.9

<sup>86</sup> Ahmed Djoghlaif, “The Beginning of an International Climate Law”, en Irving M. Mintzer y J. Amber Leonard (eds.), *Negotiating Climate Change: The Inside Story of the Rio Convention*, Nueva York, Cambridge University Press/Stockholm Environment Institute, 1994, p. 106; Carola Betzold, *op. cit.*, p. 139.

a uno de sus miembros en el mismo *bureau* debido al efecto de las medidas de mitigación en sus economías. No obstante, este nunca les fue otorgado debido a la oposición de varios países desarrollados, quienes argüían que los SIDS enfrentaban una amenaza física, mientras que los países de la OPEP únicamente tendrían que implementar ciertos ajustes en sus economías.<sup>87</sup> Esta decisión demostró la legitimidad de las peticiones de la AOSIS.

En segundo lugar, la AOSIS destacó, en este periodo, por ser una de las coaliciones más activas en torno a la mitigación en los países desarrollados. Ya que los efectos del cambio climático en las naciones insulares dependen, en gran medida, de las acciones emprendidas por otras partes, aquéllas enfatizaron la necesidad de adoptar compromisos ambiciosos y legalmente vinculantes. La AOSIS se consolidó como uno de los actores que abogó por la adopción de compromisos más fuertes que los defendidos por los países desarrollados y la mayoría de los países en desarrollo.

En un primer momento, la AOSIS destacó la importancia de que la Convención incluyera compromisos específicos de mitigación, caracterizados por objetivos de reducción de GEI en el corto plazo. Dichas propuestas se inscribieron en un principio fundamental defendido por la AOSIS en las negociaciones, el “principio de precaución”, según el cual los países tendrían que “tomar medidas de precaución para anticipar, prevenir o minimizar las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos”. Además, en caso de “amenazas serias o de daño irreversible, la ausencia de certidumbre científica completa no debería de ser usada para posponer dichas medidas” (de mitigación de cambio climático).<sup>88</sup> Sin embargo, las diferencias

---

<sup>87</sup> Carola Betzold, *op. cit.*, p. 139; Earth Negotiations Bulletin (ENB), *INC-11 Highlights Thursday, 16 February 1995*, International Institute for Sustainable Development, vol. 12, núm. 10, 17 de febrero de 1995.

<sup>88</sup> UNFCCC, art. 3.3. Traducción propia.

con los países petroleros dentro del G77+C evitaron que esta posición fuera apoyada por la coalición del Sur.<sup>89</sup>

La ambición de la AOSIS en la Convención Marco también estuvo limitada por la negativa de Estados Unidos de aceptar objetivos de reducción o estabilización de sus emisiones, y de cumplir con calendarios específicos para lograr dicha meta.<sup>90</sup> Esto, sumado a la renuencia de los países en desarrollo de promover compromisos más profundos que los de los países desarrollados, especialmente por medio del G77+C, produjo un documento bastante más débil que el deseado por los países insulares. En última instancia, el UNFCCC incluyó obligaciones muy modestas, en las que únicamente se reconoce la meta -deliberadamente ambigua- de “regresar al final de la década presente [1990] a niveles anteriores de emisiones antropogénicas”.<sup>91</sup> Este hecho demostró, desde un inicio, los alcances de la Alianza al intentar que sus demandas fueran incluidas en documentos finales, aun actuando en coalición, cuando no eran apoyadas por otros grupos con mayor influencia -como la Comunidad Europea o el G77+C- o al presentar propuestas contrarias a posiciones más rígidas, como la de los Estados Unidos, quien recurrió a las incertidumbres científicas y los efectos de las medidas de mitigación en su economía para pedir mayor flexibilidad.<sup>92</sup>

Sin embargo, a partir de la primera Conferencia de las Partes (COP) de la Convención Marco, los Estados insulares fueron más exitosos incorporando algunos elementos en la discusión sobre las medidas de mitigación a nivel internacional. En parte, esto respondió a una posición menos rígida de los Estados Unidos desde la llegada de Bill Clinton al poder,<sup>93</sup> lo cual

---

<sup>89</sup> Ahmed, Djoghlaif, *op. cit.*, p. 105.

<sup>90</sup> Daniel Bodansky, *op. cit.*, p. 475.

<sup>91</sup> UNFCCC, artículo 4(a)

<sup>92</sup> Delphine Borione y Jean Ripert, “Exercising Common but Differentiated Responsibility”, en Irving M. Mintzer y J. Amber Leonard (eds.), *op. cit.*, p. 82.

<sup>93</sup> Amy Royden, “U.S. Climate Change Policy Under President Clinton: A Look Back”, *Golden Gate University Law Review*, vol. 31, núm. 4, 2002, p. 419.

aisló a los países de la OPEP como los únicos decididamente opuestos a la adopción de compromisos vinculantes por parte de los países industrializados.

La AOSIS fue, en este periodo, fundamental para la adopción del Protocolo de Kioto. En 1994, ante el reconocimiento de los débiles compromisos adoptados bajo la Convención, sometió poco antes de la primera COP (Berlín, 1995) el primer borrador de protocolo. En este, retomó el “objetivo de Toronto”, en el cual se abogaba por una reducción de 20% de las emisiones de CO<sub>2</sub> para el año 2005, respecto al nivel de emisiones del mismo gas en 1990, en los países desarrollados (Anexo I).<sup>94</sup> A pesar de la oposición inicial de algunos países en desarrollo, se acordó que en la primera Conferencia de las Partes se tomarían “las acciones apropiadas” para comenzar a negociar un protocolo, basado principalmente en el documento de la AOSIS.<sup>95</sup>

De esta manera, la Conferencia de las Partes de 1995, en Berlín, adoptó como uno de sus principales temas en la agenda la discusión de los borradores presentados previamente por AOSIS y Alemania,<sup>96</sup> con la presidente de la conferencia, Angela Merkel, subrayando la necesidad de empezar con el proceso para la adopción de un protocolo con compromisos adecuados.<sup>97</sup> Yamin, en este sentido, menciona que, aun así, el avance de las negociaciones en ese año dependió en gran medida de los países insulares y la Unión Europea, al ser los dos actores con mayor interés en que se adoptaran medidas significativas.<sup>98</sup> La Conferencia de Berlín fue, posiblemente, el punto de mayor éxito de la Alianza en el tema de mitigación de cambio

---

<sup>94</sup> Desde la adopción del UNFCCC, con frecuencia se hace referencia a los países desarrollados como “Anexo I” debido a que dicho anexo indica los Estados a los cuales aplican ciertos compromisos bajo la Convención, recogidos en el artículo 4.2; “Draft Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change on Greenhouse Gas Emissions Reduction”, presentado por Trinidad y Tobago, en nombre de la Alianza de Pequeños Estados Insulares, 20 de septiembre de 1994, p. 3.

<sup>95</sup> ENB, *Summary of the Eleventh Session of the INC for a Framework Convention on Climate Change: 6-17 February 1995*, vol. 12, núm. 11, 20 de febrero de 1995, p. 9.

<sup>96</sup> ENB, *A Brief History of the Framework Convention on Climate Change*, vol. 12, núm. 12, 28 de marzo de 1995, p. 2.

<sup>97</sup> ENB, *Climate Change Convention COP-1 Highlights: Tuesday, 28 March 1995*, vol. 12, núm. 13, 29 de marzo de 1995, p. 1.

<sup>98</sup> Farhana Yamin, “The Kyoto Protocol: Origins, Assessment and Future Challenges”, *Reciel*, vol. 7, núm. 2, 1998, pp. 114-115.

climático en los años noventa. En esta, la Alianza construyó, como consecuencia del apoyo que su propuesta de protocolo había recibido por parte de alrededor de 70 países, y con ayuda del liderazgo de la India, una coalición que logró presentar un borrador que fue adoptado como el “Mandato de Berlín”. En este, se reconoció que los compromisos de los países del Anexo I, presentes en el artículo 4 del UNFCCC eran inadecuados para alcanzar el objetivo final de la Convención, y estableció un proceso de negociación de un protocolo (u otro instrumento legal) que contuviera obligaciones más allá del año 2000 y que pudiera ser adoptado en la tercera COP (en Kioto).<sup>99</sup>

En última instancia, el Protocolo de Kioto incluyó objetivos mucho más modestos que los defendidos por AOSIS. No obstante, según Carola Betzold, el arreglo alcanzado en Kioto fue, posiblemente, lo máximo posible debido a las preocupaciones políticas y económicas de la época, además de haber sido visto como un “primer paso” para una estrategia global para hacer frente al cambio climático.<sup>100</sup> La Alianza, además, ha sido reconocida como fundamental en este periodo, al dar ímpetu a las discusiones desde 1995 e iniciar el proceso de negociación de un protocolo bajo la Convención.<sup>101</sup>

En este punto, se puede resaltar la postura singular que la AOSIS mantuvo a lo largo de las negociaciones en los primeros años del régimen de cambio climático. La percepción de peligro en sus territorios, como consecuencia de los efectos del cambio climático, significó que estos países buscaron impulsar las medidas más ambiciosas, superando así por momentos la división Norte-Sur de las negociaciones. Un claro ejemplo de esto fue la formación del “Grupo Verde”, en el cual participaron varios miembros del G77+C, así como todos los la AOSIS y la

---

<sup>99</sup> UNFCCC, “Decision 1/CP.1”, 1995, p. 1.

<sup>100</sup> Carola Betzold, *op. cit.*, p. 138.

<sup>101</sup> *Ibid.*, pp. 142-143.

Unión Europea, y que en última instancia empujó la aprobación del Mandato de Berlín.<sup>102</sup> De igual manera, como se estableció *supra*, la AOSIS y la Unión Europea fueron los grupos con mayor interés en que se aprobaran medidas claras de reducción de GEI. Aunque estos grupos no volvieron a formar otra coalición *ad hoc*, sí impulsaron propuestas similares que resultaron en el Protocolo de Kioto.<sup>103</sup> Entre estas, se pueden subrayar la necesidad de la adopción de objetivos de mitigación para todos los países del Anexo 1, el establecimiento de calendarios claros para su cumplimiento y la firma de un protocolo vinculante.<sup>104</sup>

Tomando esto en cuenta, la relación de la AOSIS con los países desarrollados siguió, en su mayoría, las dinámicas que se presentaron entre la Unión Europea, por un lado, y la coalición JUSCANZ<sup>105</sup> -y Rusia- por el otro. La diferencia de ambición entre ambos grupos marcó claramente el acercamiento de la AOSIS. Así, durante gran parte de este periodo, la mayoría de los países del Anexo 1, incluyendo a Rusia, Estados Unidos y Australia, se opusieron a comprometerse a porcentajes “duros” de reducción de emisiones de GEI, favoreciendo en su lugar compromisos flexibles, adaptados al contexto de cada país y con horizontes temporales

---

<sup>102</sup> El Grupo Verde fue creado como consecuencia de la incapacidad del G77+C de acordar una postura en común durante esta conferencia. *Ibid.*, pp. 137-138; ENB, *Summary of the First Conference of the Parties for the Framework Convention on Climate Change: 28 March-7 April 1995*, vol. 12, núm. 21, 10 de abril de 1995, pp. 10-11.

<sup>103</sup> Ambos, por ejemplo, presentaron continuamente propuestas que habrían establecido objetivos específicos de reducción de GEI para el 2005 en los países desarrollados. En el caso de la AOSIS, esto habría significado la adopción del “objetivo de Toronto”. Mientras tanto, la Unión Europea propuso una disminución de, por lo menos, 7.5% de las emisiones respecto al nivel en el que se encontraban en 1990, con Alemania proponiendo reducciones todavía mayores, de alrededor de 10% para todos los países del Anexo 1. ENB, *Report of the Third Session of the Ad hoc Group on the Berlin Mandate: 5-8 March 1996*, vol. 12, núm. 27, 11 de marzo de 1996, p. 1 y ENB, *Highlights from the FCCC Ad Hoc Group on the Berlin Mandate 31 July 1997*, vol. 12, núm. 50, 1 de Agosto de 1997, p. 1.

<sup>104</sup> ENB, *Report of the Third Session of the Ad hoc Group on the Berlin Mandate: 5-8 March 1996*, *op. cit.*

<sup>105</sup> Acrónimo conformado por las iniciales de sus miembros fundadores: Japón, Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda.

más largos.<sup>106</sup> Consecuentemente, la falta de ambición y de liderazgo del Norte fue denunciado regularmente por la AOSIS, en especial durante la COP 3, en Kioto.<sup>107</sup>

Durante los primeros años del régimen de cambio climático, entonces, la AOSIS se mantuvo cercana a otros grupos de negociación que compartían sus intereses, en especial la Unión Europea. De igual manera, no dudó en denunciar las actitudes obstruccionistas o ambiguas, sin importar si venían de países del Norte o del Sur.<sup>108</sup> Esta posición, como se explora *infra*, ha sido una constante en la actuación de la Alianza, pues esta ha permitido que los Estados insulares defiendan sus intereses -sea en términos de mitigación, concesiones especiales para los SIDS, etc- de manera independiente al resto de los países en desarrollo y el G77+C.

Según Carola Betzold, la AOSIS tuvo un rol menos significativo a partir del 1997. Por otra parte, dentro del UNFCCC, se puede resaltar que, entre 1998 y 2001, las discusiones se centraron en la negociación de las principales reglas del Protocolo de Kioto. Estas incluyeron detalles sobre sus mecanismos de flexibilidad, reporte de emisiones, uso del suelo y, finalmente, el establecimiento de diversos fondos para financiar acciones de mitigación y adaptación.<sup>109</sup> Mientras que, desde el 2002, se siguieron negociando elementos técnicos de la Convención, en el 2005 se discutieron por primera vez los compromisos de mitigación para el periodo posterior al 2012, acordando considerar la “cooperación de largo plazo” bajo la Convención. En este contexto, a partir de la COP de Bali en 2007 se buscó adoptar una nueva hoja de ruta para la mitigación del cambio climático a partir del fin del primer periodo de compromisos del Protocolo de Kioto.

---

<sup>106</sup> ENB, *Report of the Meetings of the Subsidiary Bodies of the UN Framework Convention on Climate Change: 9-18 December 1996*, vol. 12, núm. 39, 23 de diciembre de 1996, p. 4.

<sup>107</sup> ENB, *Highlights from the Meetings of the FCCC Subsidiary Bodies 27 October 1997*, vol. 12, núm. 62, 28 de octubre de 1997, p. 2.

<sup>108</sup> *Loc. Cit.*

<sup>109</sup> ENB, *Thirteenth Conference of the Parties of the UN Framework Convention on Climate Change and Third Meeting of the Parties of the Kyoto Protocol: 3-14 December 2007*, vol. 12, núm. 343, 3 de diciembre del 2007, pp. 1-2.

### 3. LA AOSIS EN LAS NEGOCIACIONES DE CAMBIO CLIMÁTICO 2007-2015

En este capítulo, se analiza la actuación de la AOSIS en las Conferencias de las Partes del UNFCCC, teniendo en cuenta el marco desarrollado en el primer capítulo, durante el periodo comprendido entre 2007 y 2015, cuando se negoció un nuevo acuerdo global de reducción de emisiones que sustituyera al Protocolo de Kioto. En estos años, los intereses de la Alianza pueden distinguirse a partir de tres clasificaciones generales: mitigación, la adopción de un mecanismo de pérdidas y daños (L&D, por sus siglas en inglés),<sup>1</sup> y el reconocimiento de las circunstancias y preocupaciones especiales de los SIDS. En estos temas puede distinguirse un rol significativo de la AOSIS, al introducir varios tópicos relacionados en la agenda de las negociaciones de cambio climático, proponer acciones concretas para su implementación a nivel internacional y aumentar la visibilidad de los intereses de los SIDS.

#### 3.1 MARCO GENERAL: LAS NEGOCIACIONES BAJO EL UNFCCC ENTRE 2007 Y 2015

Gran parte de las discusiones sobre mitigación en el periodo 2007-2015 giró en torno a la distribución de las responsabilidades entre los países desarrollados (Anexo I) y en desarrollo (países no pertenecientes al Anexo I). Por una parte, la mayoría de los países desarrollados, incluyendo a la Unión Europea y, sobre todo, la coalición *Umbrella*,<sup>2</sup> buscó un tratado que contuviera compromisos de mitigación vinculantes para los países en desarrollo. Aunque en general, los países del Anexo I siguieron reconociendo la responsabilidad del Norte de “liderar” los esfuerzos de mitigación, también argumentaron la necesidad de contar con un tratado global

---

<sup>1</sup> Loss and Damage.

<sup>2</sup> Coalición de países desarrollados conformada por Australia, Bielorrusia, Canadá, Estados Unidos, Islandia, Israel, Japón, Nueva Zelanda, Kazakhsán, Rusia y Ucrania.

que cubriera, sobre todo, a los países emergentes, cuyas emisiones crecían de manera más acelerada.

Por otra parte, la mayoría de los países en desarrollo continuó subrayando la responsabilidad de los países desarrollados, cuyas emisiones históricas seguían siendo la causa de las altas concentraciones de GEI en la atmósfera. Al mismo tiempo, gran parte del Sur global, liderado por países como China y la India, continuó enfatizando el derecho al desarrollo sostenible, presente en el artículo 3(4) del UNFCCC. Por lo tanto, aunque los países en desarrollo tenían que implementar acciones de mitigación, estas debían de ser de naturaleza voluntaria y apoyadas por medio de transferencias tecnológicas y financieras por parte de los países del Anexo I.<sup>3</sup> En este sentido, un desarrollo importante fue la formación de la coalición “Países afines en vías de desarrollo” (Like-Minded Developing Countries, LMDC, por sus siglas en inglés),<sup>4</sup> la cual enfatizó una lectura “estática” de los principios de equidad y responsabilidades comunes pero diferenciadas (CBDR) en el desarrollo de las negociaciones,<sup>5</sup> manteniendo así los derechos y obligaciones de los países del Anexo I y no Anexo I presentes en la Convención Marco.

En este contexto, la Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS) permaneció, durante este periodo, como la principal voz de los SIDS en las negociaciones bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. A pesar de que, como establecen Betzold, Castro y Weiler, la multiplicación de los temas negociados dentro del UNFCCC dificultó que la

---

<sup>3</sup> ENB, *Summary of the Barcelona Climate Change Talks: 2-6 November 2009*, vol. 12, núm. 447, 9 de noviembre del 2009, p. 11.

<sup>4</sup> Like-Minded Developing Countries.

<sup>5</sup> Algunos países, sobre todo desarrollados, buscaban que el principio de CBDR fuera leído de manera “dinámica”, reemplazando la división entre países del Anexo I y no Anexo I por una que incluyera más responsabilidades para las economías emergentes. Thomas Hirsch, “The Role of Alliances in International Climate Policy after Paris”, Policy Paper, Friedrich Ebert Stiftung/Global Policy and Development, 2016, p. 2.

Alianza hablara con una sola voz,<sup>6</sup> como el programa REDD+,<sup>7</sup> los países insulares lograron establecer posiciones comunes en torno a aquellos asuntos que consideraban de mayor importancia para su supervivencia. Como se estableció *supra*, en este periodo, la AOSIS logró introducir varios tópicos referentes a mitigación (en especial, la meta de 1.5°C), pérdidas y daños, y las circunstancias especiales de los pequeños Estados insulares en desarrollo.

### **3.2 1.5°C To STAY ALIVE: LA AOSIS Y LAS MEDIDAS DE MITIGACIÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO ANTES DE DURBAN**

Las discusiones bajo la Convención Marco de Cambio Climático (UNFCCC) se centraron, en el periodo cubierto por este capítulo, en la negociación de un acuerdo que sustituyera o complementara la acción internacional en materia climática acordada a partir del Protocolo de Kioto.<sup>8</sup> Este imperativo respondió a varios motivos. En primer lugar, el Protocolo cubría, como se estableció *supra*, la reducción de alrededor de 5.2% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en 30 países desarrollados<sup>9</sup> para el periodo 2008-2012.<sup>10</sup> El tratado mencionaba, de igual manera, la necesidad de considerar compromisos subsecuentes de reducción de emisiones para los países del Anexo I de la Convención al menos 7 años antes del

---

<sup>6</sup> Carola Betzold, Paula Castro y Florian Weiler, “AOSIS in the UNFCCC negotiations: from unity to fragmentation?”, CIS Working Paper núm. 72, Comparative and International Studies, 2011, pp. 1-4.

<sup>7</sup> Reducción de Emisiones causadas por la Deforestación y la Degradación de los Bosques. Mecanismo creado en la COP 13, de Bali, con el fin de “guiar las actividades en el sector forestal que reducen emisiones de la deforestación y la degradación forestal, así como el manejo sustentable de los bosques y la conservación y mejora de las reservas de carbono forestal en países en desarrollo.” Posteriormente, en la COP 19, en Varsovia, se aprobaron una serie de decisiones para guiar la implementación de las actividades de REDD+. UNFCCC, “What is REDD+?”, 2022, <https://unfccc.int/topics/land-use/workstreams/redd/what-is-redd>, consultado el 12 de enero de 2022.

<sup>8</sup> A partir de ahora, también “Protocolo”.

<sup>9</sup> También “Anexo I”.

<sup>10</sup> UNFCCC, Protocolo de Kioto.

fin del primer periodo, de manera que estas discusiones iniciaron en 2005, en la Conferencia de las Partes (COP) 11 en Montreal,<sup>11</sup> aunque sin gran avance inicial.

Por otra parte, pese a la entrada en vigor del Protocolo -con la ratificación rusa- en 2005, la salida de Estados Unidos del acuerdo en 2001 afectó en gran medida su legitimidad y efectividad en la reducción de emisión de gases de efecto invernadero (GEI) entre los países desarrollados. En este sentido, la resolución Byrd-Hagel del senado estadounidense decidió desde 1997 que el país no ratificaría un instrumento que lo obligara a adoptar nuevos compromisos para limitar o disminuir sus emisiones de gases de efecto invernadero a menos que el protocolo también cubriera a países en desarrollo, o si este afectaba a la economía estadounidense.<sup>12</sup> George W. Bush, al retirar a Estados Unidos de Kioto, justificó la decisión por la ausencia de compromisos referentes a las emisiones de países como China y la India, y el daño del acuerdo a la economía estadounidense.<sup>13</sup>

Así, un primer momento en las negociaciones durante este periodo comenzó con la COP 13 (Bali, 2007) el cual inició un nuevo proceso de negociación por medio del “Plan de Acción de Bali” para llegar a una decisión sobre la “cooperación a largo plazo” en la Conferencia de 2009 en Copenhague. Esta guiaría la acción climática internacional a partir del 2012, cuando terminara el primer periodo del Protocolo de Kioto.<sup>14</sup> El Plan de Acción de Bali se compuso de 4 “bloques” principales: mitigación, adaptación, desarrollo y transferencia tecnológica, y financiamiento, así como una “visión común” sobre cooperación a largo plazo, la cual incluía la consideración de una meta global sobre reducción de emisiones, con el fin de alcanzar el objetivo último de la

---

<sup>11</sup> Earth Negotiations Bulletin (ENB), *Copenhagen Climate Change Conference: 7-18 December 2009*, International Institute for Sustainable Development, vol. 12, núm. 448, 7 de diciembre del 2009, p. 1.

<sup>12</sup> Jon Hovi, Detlef F. Sprinz y Guri Bang, “Why the United States did not become a party of the Kyoto Protocol: German, Norwegian, and US perspectives”, *European Journal of International Relations*, vol. 18, núm. 1, 2010, p. 130.

<sup>13</sup> *Loc. cit.*

<sup>14</sup> UNFCCC, “Bali Action Plan”, Decisión 1/CP.13, 2007, párrafo 1.

Convención.<sup>15</sup> En el apartado de mitigación, es notable que se reconoció la necesidad de la adopción de “compromisos o medidas de mitigación [...] incluidos objetivos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones”<sup>16</sup> de los países desarrollados, así como “medidas de mitigación adecuadas” a los países en desarrollo, “en el contexto del desarrollo sostenible, apoyadas y facilitadas por tecnologías, financiación y actividades de fomento de la capacidad”.<sup>17</sup> A diferencia del Protocolo de Kioto, se reconoció la necesidad de que todos los países tuvieran acciones de mitigación climática.

Las negociaciones bajo la Convención, entonces, se llevaron a cabo desde el 2007 a partir de dos “vías de negociación”: el Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención (AWG-LCA, por sus siglas en inglés), cuyo mandato era cumplir con el Plan de Acción de Bali, y el Grupo de Trabajo Especial sobre los nuevos compromisos de las partes del Anexo I con arreglo al Protocolo de Kioto” (AWG-KP), cuya labor consistía en acordar nuevas reducciones de GEI para los países desarrollados -con la excepción de Estados Unidos-, a partir de un segundo periodo de compromiso bajo el Protocolo.

No obstante, la COP 15, organizada en Copenhague durante diciembre de 2009, resultó en un rotundo fracaso para el proceso del UNFCCC. A pesar de tratarse de la mayor reunión en la historia de la ONU, de atraer a más de 120 jefes de Estado,<sup>18</sup> y de generar grandes expectativas en torno a la adopción de un segundo periodo del Protocolo de Kioto, así como un nuevo acuerdo vinculante que también cubriera las emisiones de países como Estados Unidos y las potencias emergentes, el acuerdo alcanzado en los últimos días de la conferencia no fue adoptado en el

---

<sup>15</sup> El objetivo último del UNFCCC siendo “la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático”. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, 1992, artículo 2.

<sup>16</sup> *Ibid.*, Art. 1 (b)(i).

<sup>17</sup> *Ibid.*, Art. 2 (b)(ii).

<sup>18</sup> Lavanya Rajamani, “The Making and Unmaking of the Copenhagen Accord”, *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 59, núm. 3, 2010, p. 824.

pleno del COP, sino que únicamente se tomó nota de su existencia. El Acuerdo de Copenhague, negociado por un reducido grupo de países, entre ellos los Estados Unidos y la coalición BASIC,<sup>19</sup> fue rechazado por un pequeño grupo de países: el grupo ALBA, Tuvalu y Sudán, debido a la poca transparencia con la que fue negociado y su calidad “antidemocrática”,<sup>20</sup> pues el Acuerdo final no había sido el resultado del texto negociado durante los últimos dos años bajo el AWG-LCA. En este sentido, Tuvalu denunció la ausencia de una base científica en el Acuerdo, además de que no garantizaba la continuación del Protocolo de Kioto después del 2012. Así, la delegación de Tuvalu estableció que “a pesar de ofrecer financiamiento para traicionar a nuestra gente y vender nuestro futuro, nuestro futuro no está a la venta”,<sup>21</sup> alejándose de la posición de la AOSIS. Al tratarse, además, de un proceso con varios escándalos,<sup>22</sup> no apegado a las reglas seguidas en las negociaciones multilaterales bajo las Naciones Unidas y de haber resultado en un acuerdo con compromisos insuficientes en casi todos los términos, la decepción de la conferencia de Copenhague marcó al proceso de negociación bajo la Convención durante los siguientes años.

Sin embargo, gran parte de los elementos del Acuerdo de Copenhague fue adoptada un año después en los “Acuerdos de Cancún”, los cuales incluyeron, entre otras cosas, el establecimiento del Fondo Verde del Clima, cuyo mandato es financiar acciones de mitigación y adaptación en países en desarrollo; y reconocieron la participación de todos los países en materia de mitigación de cambio climático con el objetivo de limitar el aumento de la temperatura global a 2°C, y establecieron un proceso de revisión, que concluiría en 2015, con el fin de considerar la

---

<sup>19</sup> Grupo de negociación conformado por Brasil, Sudáfrica, India y China.

<sup>20</sup> ENB, *Summary of the Copenhagen Climate Change Conference: 7-19 December 2009*, vol. 12, núm. 459, 22 de diciembre del 2009, p. 28.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>22</sup> Entre ellos, la filtración en *The Guardian* de un acuerdo elaborado por la presidencia de la COP en los primeros días de la conferencia, el cual no había resultado de las negociaciones llevadas a cabo desde 2007 por las Partes del UNFCCC.

posibilidad de fortalecer la meta de largo plazo a 1.5°C.<sup>23</sup> Otro de los éxitos de dicha conferencia fue que restauró la confianza en el proceso del UNFCCC y en que podría haber una respuesta internacional efectiva al cambio climático por la vía multilateral tras el fracaso de Copenhague.

Durante estos primeros años, el tema de mayor relevancia para la AOSIS, al igual que durante la década de 1990, fue la adopción de medidas ambiciosas para la mitigación del cambio climático. En este sentido, la Alianza fue el grupo de negociación que abogó consistentemente por las mayores reducciones en la emisión de GEI por parte de países desarrollados, así como medidas más sustantivas y apropiadas entre los países en desarrollo. Con este fin, los países insulares construyeron un discurso común basado en el peligro que el cambio climático representaba para sus territorios, lo cual les permitió acercarse a otras coaliciones de países vulnerables y grupos interesados en que las negociaciones resultaran en decisiones más significativas, incluyendo otros actores, como varias ONG. Otro elemento fundamental fue su alusión a las recomendaciones científicas más recientes, cuyas conclusiones apuntaron consistentemente en dirección de las demandas de la AOSIS. Finalmente, la Alianza propuso la creación de nuevos espacios para la discusión técnica de soluciones, especialmente para aumentar el efecto de las medidas adoptadas por las Partes antes del 2020.<sup>24</sup>

En particular, las demandas y propuestas de la Alianza fueron el resultado del imperativo de limitar el aumento de la temperatura global a 1.5°C encima de niveles preindustriales, con el fin de evitar los impactos más dañinos del cambio climático en las naciones insulares. Esto respondió al trabajo solicitado por las naciones insulares al *Postdam Institute for Climate Impact*

---

<sup>23</sup> UNFCCC, “Intro to Cancun Agreements”, <https://unfccc.int/process/conferences/the-big-picture/milestones/the-cancun-agreements>, consultado el 4 de marzo del 2021.

<sup>24</sup> En el contexto de las negociaciones de cambio climático, la palabra “ambición” se utiliza para referirse a la adopción de compromisos de mitigación climática que incluyan porcentajes de reducción de emisiones más elevados.

*Research* en 2008 sobre los efectos de un aumento de temperatura de 2°C.<sup>25</sup> Como estableció Ian Fry, negociador de Tuvalu, resultó claro que un aumento de 2°C sería desastroso para este país, así como para muchas naciones insulares. Por lo tanto, la AOSIS comenzó a abogar, en la COP de ese mismo año, por una meta global que reconociera la necesidad de mantener el aumento de temperatura “muy por debajo de 1.5°C”.<sup>26</sup> Debido a que las concentraciones de GEI necesarias para mantener esta meta son de alrededor de 350 ppm,<sup>27</sup> el reconocimiento de ambas cifras fue uno de los principales intereses de la AOSIS a lo largo de estos años.

Con este fin, la AOSIS continuó reproduciendo gran parte del discurso que, desde la década de 1990, le permitió fungir como uno de los grupos con mayor visibilidad política en las negociaciones de la UNFCCC, que sus demandas fueran consideradas por otras Partes y reflejadas en las decisiones tomadas. En particular, el aumento del nivel del mar y la recurrencia de fenómenos meteorológicos extremos colocaba a las islas en la “primera línea” de los impactos climáticos, volviéndolas particularmente vulnerables al cambio climático y poniendo su supervivencia en riesgo.<sup>28</sup> Así, las naciones insulares comenzaron a actuar bajo el slogan “1.5°C *to stay alive*”, el cual captura la relevancia del establecimiento de dicho objetivo de largo plazo para el grupo de islas. En este sentido, puede notarse una continuidad entre el uso de argumentos

---

<sup>25</sup> La AOSIS, al igual que muchos países, abogó inicialmente por la meta de limitar el aumento de la temperatura a 2°C. Sin embargo, cambió rápidamente su posición como consecuencia de los potenciales efectos que dicho aumento podría tener en las naciones insulares. Sobre la posición inicial de la AOSIS, en junio del 2008, revisar ENB, *Twenty-Eighth Sessions of the UNFCCC Subsidiary Bodies, Second Session of the Ad Hoc Working Group under the Convention, and Fifth Session of the Ad Hoc Working Group under the Kyoto Protocol: 2-13 June 2008*, vol. 12, núm. 375, 16 de junio del 2008, p. 3.

<sup>26</sup> WorldWatch Institute, “Interview with Tuvalu Climate Negotiator Ian Fry”, 2010, <http://forestindustries.eu/de/content/interview-tuvalu-climate-negotiator-ian-fry>, consultado el 4 de marzo del 2021.

<sup>27</sup> Partes por millón, usado para medir la concentración de los gases de efecto invernadero en la atmósfera. 350 ppm de CO<sub>2</sub> significa que, por cada millón de moléculas de gas en la atmósfera, 350 son de CO<sub>2</sub>.

<sup>28</sup> “Press Conference by AOSIS on Climate Change”, 10 de julio del 2009, [https://www.un.org/press/en/2009/090710\\_AOSIS.doc.htm](https://www.un.org/press/en/2009/090710_AOSIS.doc.htm), consultado el 4 de marzo del 2021.

morales por parte de la AOSIS durante sus primeros años en las conferencias del UNFCCC,<sup>29</sup> y en el periodo de negociación de acuerdos subsecuentes.

Consecuentemente, la coalición abogó con fuerza, desde el 2007, para que la “visión común” acordada bajo la Convención tuviera en cuenta los potenciales efectos del cambio climático en los SIDS, de manera que estos fueran utilizados como punto de referencia para evaluar la efectividad de las metas de largo plazo establecidas en la Convención.<sup>30</sup> En este sentido, los resultados del estudio del *Postdam Institute* y del 4º reporte del IPCC, según el cual las emisiones globales debían alcanzar su punto máximo en 2020 y ser reducidas a la mitad para mediados de siglo,<sup>31</sup> fueron esenciales para dar fuerza y legitimidad a su posición. Estos reportes también informaron en gran medida las demandas de la coalición, de manera que la AOSIS exigió mayor urgencia en las negociaciones, medidas de mitigación de todos los países, un aumento no superior a 1.5°C y concentraciones no mayores a 350 ppm.<sup>32</sup> La AOSIS presentó estas demandas no como una preferencia política, sino como una conclusión científica.<sup>33</sup>

La urgencia solicitada por la Alianza en estos años en torno a la meta global de temperatura y la necesidad de adoptar compromisos de reducción de GEI más ambiciosos fue expresada recurrentemente por la coalición y sus miembros. Tuvalu, por ejemplo, mencionó en 2008 que “No podemos permitir que Tuvalu se hunda para que otros países se eleven”.<sup>34</sup> Mientras tanto, en 2009, la coalición abogó, junto con países como Bangladesh, por la inclusión del “derecho a la supervivencia” en el acuerdo que debía concluirse en diciembre de ese año.

---

<sup>29</sup> Ver, por ejemplo, Richard Benwell, “The Canaries in the Coalmine: Small States as Climate Change Champions”, *The Round Table*, vol. 100, n° 413, 2011, pp. 199-211 y Carola Betzold, *op. cit.*, pp. 138-139.

<sup>30</sup> ENB, *COP 13 and COP/MOP 3 Highlights: Monday, 3 December 2007*, vol. 12, núm. 344, 4 de diciembre del 2007, p. 2.

<sup>31</sup> ENB, *Thirteenth Conference of the Parties of the UN Framework Convention on Climate Change and Third Meeting of the Parties of the Kyoto Protocol: 3-14 December 2007*, vol. 12, núm. 343, 3 de diciembre del 2007, p. 2.

<sup>32</sup> ENB, *COP 14 Highlights: Tuesday, 2 December 2008*, vol. 12, núm. 387, 3 de diciembre del 2008, p. 2.

<sup>33</sup> Inés de Águeda Corneloup y Arthur P. J. Mol, “Small island Developing states and international climate change negotiations: the power of moral leadership”, *International Environmental Agreements*, núm. 14, 2014, p. 286.

<sup>34</sup> ENB, *COP 14 Highlights: Thursday, 11 December 2008*, vol. 12, núm. 394, 12 de diciembre del 2008, p. 1.

Pocos meses después, expresó, en el mismo sentido, que la ambición bajo el Plan de Acción de Bali “tendrá serias consecuencias” para los SIDS.<sup>35</sup> De esta manera, la Alianza continuó elaborando su discurso alrededor de argumentos morales, pues los países menos responsables por el problema y con menor capacidad para afrontarlo seguían siendo los más afectados, e incluso su existencia misma dependería de las acciones emprendidas por otros países.<sup>36</sup>

Como se mencionó *supra*, la AOSIS buscó, de igual manera, hacer referencia constante a la ciencia sobre cambio climático con el fin de reforzar sus demandas a lo largo de las negociaciones en este periodo. Según Carola Betzold, esta estrategia también fue esencial para los países insulares durante los años noventa, pues les permitió “tomar prestado poder” y dio legitimidad a sus posiciones.<sup>37</sup> En ambos grupos de trabajo del Plan de Acción de Bali, la AOSIS fue uno de los grupos que más abogó por la inclusión de los resultados de reportes científicos, de manera que los objetivos de mitigación fueran determinados internacionalmente y no de manera voluntaria por los países. En la COP de Bali (2007), por ejemplo, la AOSIS actuó en conjunto con varias coaliciones, entre ellas el G77+C, la Unión Europea y los LDC para que el grupo encargado de las reducciones de los países desarrollados (AWGKP) incluyera en sus decisiones un reconocimiento más comprehensivo de las conclusiones del 4º reporte del IPCC, en el que se llamaba a reducciones agregadas de los países del Anexo I de entre 25 y 40% para 2020, a pesar de la oposición inicial de países como Canadá, Japón y Rusia.<sup>38</sup> Posteriormente, la AOSIS continuó haciendo alusión a los reportes del IPCC y a la evidencia científica para abogar por

---

<sup>35</sup> ENB, *Summary of the Bonn Climate Change Talks: 1-12 June 2009*, vol. 12, núm. 421, 15 de junio del 2009, p. 6.

<sup>36</sup> AOSIS, "Alliance of Small Island States (AOSIS) Declaration on Climate Change 2009", 21 de septiembre del 2009.

<sup>37</sup> Carola Betzold, *op. cit.*, p. 140.

<sup>38</sup> ENB, *Summary of the Thirteenth Conference of Parties of the UN Framework Convention on Climate Change and Third Meeting of Parties to the Kyoto Protocol: 3-15 December 2007*, vol. 12, núm. 354, 18 de diciembre del 2007, p. 20.

reducciones más ambiciosas del Norte global y una participación más significativa del Sur para proteger a “los SIDS, [...] sus pueblos, culturas, tierra y ecosistemas”.<sup>39</sup>

De igual manera, la AOSIS, en conjunto con los LDC y el grupo africano, defendió constantemente que un elemento central de la visión común negociada fuera la protección de los países más vulnerables. En este sentido, los discursos de los 3 grupos se reforzaron mutuamente desde 2008, exponiendo de manera regular las mismas demandas, como consecuencia de sus estatus reconocidos bajo la Convención como países “particularmente vulnerables”.<sup>40</sup> Los LDC, por ejemplo, adoptaron la meta de 1.5°C y 350 ppm poco después de la Alianza, durante la COP de Poznan del 2008, con el fin de evitar poner al mundo en una “zona de riesgo”,<sup>41</sup> mientras que el grupo africano también exhortó regularmente a la adopción de la meta de 1.5°C y la reducción de emisión de GEI a niveles consistentes con el 4º reporte del IPCC, principalmente entre países desarrollados. En este sentido, además del objetivo mencionado *supra*, los países del Anexo I tendrían que reducir sus emisiones en más del 90% para el 2050.<sup>42</sup> Un tema recurrente en las intervenciones de estas coaliciones fue la implementación de medidas más ambiciosas para proteger a los países más vulnerables pertenecientes a los tres grupos.

No obstante, a pesar de que la AOSIS logró introducir la meta de 1.5°C en las discusiones bajo la Convención a partir del 2007, incluso obteniendo el apoyo de otras coaliciones y países para el establecimiento de dicho objetivo en un nuevo acuerdo global, su éxito fue relativamente modesto en materia de mitigación antes del 2011. Por una parte, como se estableció *supra*, la conclusión del Acuerdo de Copenhague y, posteriormente, de los Acuerdos

---

<sup>39</sup> AOSIS, *op. cit.*

<sup>40</sup> UNFCCC, art. 4.8.

<sup>41</sup> ENB, *Summary of the Fourteenth Conference of Parties to the UN Framework Convention on Climate Change and Fourth Meeting of Parties to the Kyoto Protocol: 1-12 December 2008*, vol. 12, núm. 395, 15 de diciembre del 2008, p. 16.

<sup>42</sup> ENB, *Summary of the Fifth Session of the Ad Hoc Cooperative Action and Seventh Session of the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol: 29 March – 8 April 2009*, vol. 12, núm. 407, 10 de abril del 2009, p. 8.

de Cancún, fue la necesidad de limitar el aumento de la temperatura a 2°C como objetivo global, con la posibilidad de fortalecer dicho objetivo en 2015 a 1.5°C.<sup>43</sup> A pesar de contar con el respaldo de otras coaliciones, la meta de 2°C fue preferida por la mayoría de los países desarrollados, mientras que el G77+C nunca pudo tener una posición común en torno al tema. En última instancia, el objetivo de 1.5°C fue defendido arduamente por los SIDS en Copenhague, con el presidente de las Maldivas expresando “¿Cómo pueden pedir a mi país que se extinga?”,<sup>44</sup> ante los intentos de algunos países de eliminar dicho número. Al final, los países vulnerables alcanzaron un arreglo político, en donde se establece que este podría ser fortalecido a partir de un proceso de revisión que tuviera en cuenta el mejor conocimiento científico disponible.

Por otra parte, las altas reducciones en la emisión de GEI por la que la AOSIS abogó durante estos años no fueron adoptadas ni reconocidas en los acuerdos de 2009 y 2010. En este sentido, es importante recordar que, como se estableció *supra*, gran parte de las discusiones sobre mitigación en el periodo 2007-2015 giró en torno a la distribución de las responsabilidades entre los países desarrollados (Anexo I) y en desarrollo (no Anexo I). La mayoría de los países en desarrollo exigieron que el Norte global cumpliera con sus responsabilidades bajo la Convención, liderando las acciones de mitigación climática por medio de la adopción de nuevos compromisos bajo el Protocolo de Kioto antes de que los países en desarrollo aceptaran compromisos que no les correspondían bajo la Convención. Mientras tanto, los miembros del grupo *Umbrella* exigieron la participación de las mayores economías en el nuevo acuerdo, argumentando la responsabilidad común de mitigar el cambio climático.<sup>45</sup> No obstante, una

---

<sup>43</sup> UNFCCC, Decisión 1/CP.16, “Acuerdos de Cancún: resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención”, párrafo 4.

<sup>44</sup> Mark Lynas, “How do I know China wrecked the Copenhagen deal? I was in the room”, 22 de diciembre del 2009, <https://www.theguardian.com/environment/2009/dec/22/copenhagen-climate-change-mark-lynas>, consultado el 24 de febrero de 2021.

<sup>45</sup> ENB, *Summary of the Bangkok Climate Change Talks: 28 September – 9 October 2009*, vol. 12, núm. 439, 12 de octubre del 2009, p. 3.

diferenciación más “dinámica” entre los compromisos de los países en desarrollo habría significado que las potencias emergentes adoptaran compromisos vinculantes, como reflejo del crecimiento de sus emisiones y poder económico. Por lo tanto, el G77+C y, posteriormente, la coalición BASIC, se opusieron fuertemente a dichos compromisos, resultando en un impasse en el que ningún bloque de países aceptó compromisos de reducción vinculantes bajo la Convención.

La AOSIS sobresalió en estos primeros años por ser uno de los únicos grupos entre los países en desarrollo que abogó por la adopción de un acuerdo universal y vinculante para todas las Partes, el cual incorporara compromisos de mitigación para todas las economías de mayor tamaño, incluyendo las emergentes. Esto habría comprendido objetivos cuantificables para los países desarrollados, así como una “desviación significativa” de las emisiones proyectadas para el Sur global.<sup>46</sup> No obstante, las diferencias entre ambos bloques evitaron la adopción de objetivos vinculantes de reducción de emisiones, agregados o individuales. En lugar de eso, se adoptó un sistema de “compromisos o medidas de mitigación apropiados para cada país” de manera voluntaria,<sup>47</sup> cuyos objetivos eran insuficientes para alcanzar la meta global de mitigación.

### **3.3 “WE, IN AOSIS, HAVE NOT COME HERE TO NEGOTIATE OURSELVES OUT OF EXISTENCE”**

A pesar del fracaso de la COP de Copenhague, las Partes del UNFCCC adoptaron en el 2011 la “Plataforma de Durban para la Acción Fortalecida”, la cual inició un nuevo proceso de negociación bajo la Convención en reemplazo del Plan de Acción de Bali. La Plataforma se basó en la aceptación de algunos países desarrollados de adoptar reducciones vinculantes de GEI bajo

---

<sup>46</sup> AOSIS, *op. cit.*

<sup>47</sup> UNFCCC, Decisión 1/CP.16, *op. cit.*, párrafo 36.

el Protocolo de Kioto (principalmente, la Unión Europea y otros países del continente, pues Canadá, Japón, Nueva Zelanda y Rusia ya habían comentado que no adoptarían nuevos compromisos bajo el Protocolo), como parte de un paquete más amplio, el cual incluyó la adopción de un nuevo instrumento “con fuerza legal” en 2015, cuya implementación comenzaría en 2020 e incluiría a todos los países, desarrollados y en desarrollo. Un año después se adoptó la enmienda de Doha al Protocolo de Kioto, en la que algunos países industrializados acordaron reducir sus emisiones agregadas en 18% para el periodo 2013-2020.<sup>48</sup>

Las discusiones se dieron, desde 2012, a partir de 2 grupos dentro del “Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una acción reforzada” (ADP). El mandato del primero se enfocó en la negociación de un nuevo instrumento vinculante, aplicable para todas las Partes, que debía ser adoptado a más tardar en la COP 21 e implementado a partir del 2020. El segundo se enfocó en aumentar la acción internacional en materia climática en el periodo previo al 2020, ya que se reconoció la importante brecha existente entre las promesas de reducción de emisiones de las Partes y las rutas para limitar el aumento de la temperatura global a 2 o 1.5°C.<sup>49</sup> En el periodo previo a la conferencia de París, quizá el mayor desarrollo fue la creación del Mecanismo Internacional de Varsovia (WIM, por sus siglas en inglés) para las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático en 2013. Como se mencionará más adelante, este respondió a las demandas de varios grupos de países vulnerables, liderados por la AOSIS, de considerar aquellos impactos a los cuales estos no podrían adaptarse.

Finalmente, el Acuerdo de París fue adoptado en el pleno de la COP 21, en 2015, con el objetivo de “mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2°C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la

---

<sup>48</sup> UNFCCC, “The Doha Amendment”, 2021, <https://unfccc.int/process/the-kyoto-protocol/the-doha-amendment>, consultado el 1 de abril del 2021.

<sup>49</sup> UNFCCC, “ADP bodies page”, <https://unfccc.int/adp-bodies-page#ws2>, consultado el 4 de marzo del 2021.

temperatura a 1.5°C”.<sup>50</sup> Con este fin, todas las Partes se comprometieron a emprender acciones de mitigación del cambio climático por medio de “contribuciones determinadas a nivel nacional” (NDC, por sus siglas en inglés), con los países desarrollados “encabezando los esfuerzos, adoptando metas absolutas de reducción de las emisiones” y los países en desarrollo aumentando sus esfuerzos.<sup>51</sup>

A pesar de que la Alianza no logró que algunos de sus principales intereses en materia de mitigación se encontraran reflejados en las decisiones de las COP de 2009 y 2010, esta continuó abogando desde el 2011 por acciones tempranas y apropiadas. Así, fue posiblemente a partir de la Conferencia de Durban cuando la AOSIS logró impulsar varias de sus demandas de manera más efectiva. Conservando la misma línea discursiva de los años anteriores, los países insulares lograron construir alianzas con otros grupos con quienes compartían el interés de que las negociaciones avanzaran más sustantivamente. El avance de la ciencia climática y la revisión de la meta de largo plazo bajo la Convención también le permitieron obtener el apoyo de un mayor número de países en torno a la figura de 1.5°C. Finalmente, la AOSIS urgió a las Partes a que implementaran nuevas medidas para reducir sus emisiones en el corto plazo, aunque con resultados relativamente modestos.

Los países insulares enfatizaron la importancia de acciones tempranas, ambiciosas y vinculantes desde las primeras reuniones del 2011, en donde comenzaron a presentar un discurso más agresivo en el grupo de negociación enfocado en el Protocolo de Kioto, pidiendo que los países no dispuestos a comprometerse a un segundo periodo no atrasaran las discusiones, y que estas se enfocaran en aquellos que sí cumplirían con sus obligaciones.<sup>52</sup> En esta línea, Tuvalu

---

<sup>50</sup> UNFCCC, “Acuerdo de París”, 2015, artículo 2.

<sup>51</sup> *Ibid.*, artículo 4.4.

<sup>52</sup> ENB, *Summary of the Bonn Climate Change Conference: 6-17 June 2011*, vol. 12, núm. 513, 20 de junio del 2011, p. 15.

llegó a comentar: “se debería solicitar, amable y silenciosamente, que aquellos que no deseen continuar con sus obligaciones [...] abandonen la sala”.<sup>53</sup> Para la AOSIS, entonces, la adopción de nuevos compromisos vinculantes bajo el Protocolo de Kioto era fundamental, aunque únicamente dentro de un contexto más amplio que también incluyera un acuerdo con los países en desarrollo, con el fin de “cerrar la brecha” entre las promesas de mitigación y lo requerido por la ciencia, y así reducir los impactos del cambio climático en los SIDS. Para la AOSIS, avanzar en el AWG-KP permitiría también la discusión de medidas subsecuentes para países sin compromisos según el Protocolo.

Con este fin, la Alianza logró empujar, primeramente, varios de sus intereses por medio de la construcción de alianzas *ad hoc* con países con intereses afines en conferencias clave. Según Thomas Hirsch, un elemento innovador de dichas alianzas fue que se encontraron integradas por naciones de varios grupos de negociación, tanto desarrollados como en desarrollo.<sup>54</sup> Esto logró afectar la “disciplina” del resto de las coaliciones, aislando a los países opuestos a sus intereses y, eventualmente, logrando imponerse en las negociaciones.

Así, la AOSIS logró construir coaliciones con otros grupos interesados en que las negociaciones avanzaran más rápidamente y que incluyeran a todos los mayores emisores de GEI, incluyendo a los países emergentes. Un primer momento de gran importancia para los países insulares fue la COP de Durban, en 2011, en la cual la AOSIS, los LDC y la Unión Europea actuaron conjuntamente y definieron gran parte de las decisiones tomadas en el pleno de la COP de ese año. Como establece Van Schaik, los intereses compartidos entre la Unión Europea y los grupos más vulnerables permitieron la creación de la “Alianza de Durban” cuya

---

<sup>53</sup> “Those not wishing to continue their obligations [...] should be politely and quietly asked to leave the room”. ENB, *Summary of the Bangkok Climate Talks: 3-8 April 2011*, vol. 12, núm. 499, 11 de abril del 2011, p. 9.

<sup>54</sup> Thomas Hirsch, *op. cit.*, p. 2.

posición ganó un gran número de adeptos, entre ellos países latinoamericanos y africanos,<sup>55</sup> y cuya presión permitió la adopción de una nueva ronda de negociaciones, aun ante el rechazo inicial de países como China y la India.<sup>56</sup>

En particular, esta coalición *ad hoc* logró superar varias barreras que, desde 2007, habían evitado el avance de las negociaciones -en particular, la negativa de los países desarrollados de adoptar nuevos compromisos sin la participación del Sur global-. Ante el impasse entre países desarrollados y en desarrollo, principalmente entre la coalición *Umbrella* y el G77+C, los tres grupos que integraron la Alianza de Durban llamaron a una decisión que incluyera un nuevo periodo bajo el Protocolo de Kioto, dentro de un esquema más amplio que lanzara una nueva ronda de negociaciones bajo la Convención. La Unión Europea, en este sentido, se comprometió a nuevas reducciones siguiendo el Protocolo mientras se estableciera un nuevo mandato para la adopción de un instrumento legal que contara con la participación de todas las Partes. Dichos compromisos se formalizaron un año después, a partir de la enmienda de Doha al Protocolo de Kioto.

Poco después del establecimiento del Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una acción reforzada (ADP), la AOSIS comenzó a enfocar gran parte de sus esfuerzos en su segundo grupo de trabajo, encargado de las acciones para el periodo previo al 2020. En este, los países insulares influyeron en diversos temas de la agenda. A pesar de que la mayoría de las discusiones del ADP se enfocaron en el otro grupo de trabajo, encargado del acuerdo que sería adoptado en 2015, la AOSIS fue quien empujó con mayor ímpetu la adopción de medidas ambiciosas en el corto plazo pues, como se estableció *supra*, el nuevo acuerdo bajo negociación comenzaría a ser implementado en 2020. Sin embargo, para la Alianza, únicamente

---

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 1.

<sup>56</sup> Louise van Schaik, “The EU and the progressive alliance negotiating in Durban: saving the climate?”, Working Paper núm. 354, Overseas Development Institute/Climate and Development Knowledge Network, 2012, p. viii.

una mayor ambición en el corto plazo sería congruente con el principio de precaución reconocido en la Convención.<sup>57</sup> Por lo tanto, esta coalición enfatizó la importancia de “cerrar la brecha” entre las emisiones del momento y trayectorias consistentes con el aumento de temperatura global de 1.5°C.<sup>58</sup>

La Alianza, entonces, abogó por la consideración de acciones de mitigación más ambiciosas por parte de países desarrollados y en desarrollo con el fin de cerrar la “brecha de gigatoneladas”,<sup>59</sup> pues solo la acción temprana reduciría los efectos del cambio climático en países vulnerables,<sup>60</sup> así como los costos de adaptación en estos territorios.<sup>61</sup> Un elemento importante que puede ser atribuido directamente a los países insulares fue la creación de las Reuniones Técnicas de Expertos (TEM, por sus siglas en inglés), organizadas desde 2012 con el fin de identificar áreas con “alto potencial de mitigación” como medidas relacionadas a la eficiencia energética y las energías renovables en un ambiente menos politizado, así como facilitar su implementación.<sup>62</sup> Posteriormente, los Estados insulares continuaron abogando por una mayor atención a los temas de mitigación en el periodo previo al 2020, subrayando la importancia de conectar de manera más eficiente las TEM con las políticas implementadas en países desarrollados y en desarrollo.

Otro elemento fundamental a partir de 2011 para el aumento de ambición en las medidas globales por el que los SIDS abogaron fue el proceso de revisión de la meta de largo plazo. En

---

<sup>57</sup> ENB, vol. 12, núm. 499, *op. cit.*, p. 3.

<sup>58</sup> ENB, *Summary of the Lima Climate Change Conference: 1-14 December 2014*, vol. 12, núm. 619, 16 de diciembre del 2014, pp. 28 y 32.

<sup>59</sup> Un reporte de la UNEP, de 2011, encontró una brecha de 5-9 gigatoneladas de CO<sub>2</sub> entre las promesas de mitigación y las trayectorias de emisiones consistentes con limitar el aumento de la temperatura a 2°C. ENB, vol. 12, núm. 499, *op. cit.*, p. 3 y ENB, *Durban Highlights: Wednesday, 30 November 2011*, vol. 12, núm. 526, 1 de diciembre del 2011, p. 2.

<sup>60</sup> ENB, *Summary of the Bonn Climate Change Conference: 3-14 June 2013*, vol. 12, núm. 580, 17 de junio del 2013, p. 12.

<sup>61</sup> ENB, *Bonn Climate Change Conference: 10-14 March 2014*, vol. 12, núm. 595, 17 de marzo del 2014, p. 5.

<sup>62</sup> Para algunas de las propuestas de la AOSIS para los TEM, revisar ENB, vol. 12, núm. 580, *op. cit.*, p. 14.

este ámbito, la AOSIS fue el grupo más activo en las discusiones, al solicitar que la revisión de dicho objetivo se basara en la mejor ciencia disponible (incluyendo los últimos reportes del IPCC) e informara todos los elementos acordados bajo el ADP; incluyendo el Acuerdo de París. Así, la AOSIS propuso, con el posterior apoyo de los LDC, la formación del Diálogo Estructurado de Expertos (SED, según sus siglas en inglés), el cual se reunió regularmente a partir del 2012 con el objetivo de guiar las conclusiones de la Revisión, a partir de la evaluación de la ciencia referente a los objetivos de 1.5 y 2°C, sus impactos y como limitarlos, y la posible necesidad de reforzar la meta de largo plazo con el evitar “consecuencias inaceptables”.<sup>63</sup> Entre otros elementos, las conclusiones del SED indicaron que un aumento de temperatura de 2°C podría exceder las capacidades de adaptación de algunos territorios, especialmente en los Estados insulares. Dicha meta fue considerada como “inadecuada” para prevenir impactos peligrosos globalmente y, por tanto, se recomendó el fortalecimiento de la meta de largo plazo a 1.5°C.<sup>64</sup>

A partir de dichos elementos, la Alianza de Estados Insulares presionó continuamente por la adopción del reporte del SED en el pleno de la COP, así como la necesidad de que este informara a todas las discusiones del ADP. Aun frente al rechazo de los países árabes y de China, quienes buscaron evitar el fortalecimiento de la meta de largo plazo, el resto de los grupos de negociación apoyaron las conclusiones, con los LDC expresando que “el SED manda una señal clara de que la meta de 2°C es inadecuada”, la Unión Europea reconociendo que, para los países

---

<sup>63</sup> La evaluación del IPCC sobre la necesidad de fortalecer la meta de largo plazo, por ejemplo, se basó en el imperativo de evitar consecuencias inaceptables en términos de adaptación de los ecosistemas, la producción alimentaria, el desarrollo económico, etc. ENB, vol. 12, núm. 619, *op. cit.*, p. 18.

<sup>64</sup> Lisa Benjamin y Adelle Thomas, “1.5°C to Stay Alive?: AOSIS and the Long Term Temperature Goal in the Paris Agreement”, *IUCNAEL EJournal*, núm. 7, 2016, pp. 123-124.

más vulnerables, 2°C no es suficiente, y otras coaliciones importantes, como *Umbrella* y el Grupo de Integridad Ambiental apoyando las conclusiones del SED y la Revisión en 2015.<sup>65</sup>

Finalmente, los miembros de la AOSIS fueron clave en el éxito de la “Coalición de Alta Ambición”, cuyos esfuerzos en la COP de París fueron esenciales para la adopción de algunos de los elementos centrales del Acuerdo. Si bien la construcción de la Coalición fue el resultado, fundamentalmente, del esfuerzo diplomático de las Islas Marshall, varios de los principales elementos defendidos por dicho grupo fueron introducidos por primera vez a las discusiones o defendidos fervientemente por la AOSIS, como el establecimiento de la meta de limitar el aumento de la temperatura a 1.5°C o de ciclos de 5 años para la revisión de los NDC, con el fin de que los esfuerzos de mitigación climática fueran reforzados regularmente, de acuerdo con las metas de largo plazo bajo la Convención. La Coalición de Alta Ambición, anunciada en los últimos días de las negociaciones, incluyó a más de 100 países del Norte y Sur global, entre ellos 79 de los países más vulnerables -insulares y africanos-, así como la Unión Europea y los Estados Unidos.<sup>66</sup> El éxito de dicho grupo se explica por los mismos elementos mencionados *supra* sobre la Alianza de Durban, así como la importancia de la “diplomacia de grupo” para los países de menor tamaño.<sup>67</sup>

Es menester destacar que la introducción del objetivo de 1.5°C a la agenda internacional y su inclusión en el Acuerdo de París es especialmente notable si se considera en el contexto de la férrea oposición de muchos países del Sur. Fue, quizá, en torno a dicho objetivo en que se presentaron más claramente los intereses divergentes entre los países petroleros y las naciones insulares que ha sido notado por varios autores como una fuente de fricciones dentro del

---

<sup>65</sup> ENB, *Paris Highlights: Friday, 4 December 2015*, vol. 12, núm. 657, 5 de diciembre del 2015, p. 2.

<sup>66</sup> Karl Mathiesen y Fiona Hervey, “Climate coalition breaks cover in Paris to push for binding and ambitious deal”, *The Guardian*, 8 de diciembre del 2015, <https://www.theguardian.com/environment/2015/dec/08/coalition-paris-push-for-binding-ambitious-climate-change-deal>, consultado el 25 de marzo del 2021.

<sup>67</sup> Alan K. Henrikson, *op. cit.*

G77+C.<sup>68</sup> Varios países de la OPEP, entre ellos Omán, Kuwait, Arabia Saudita y Venezuela buscaron evitar el avance de las discusiones sobre la meta en diversas ocasiones, sobre todo a partir del inicio de las discusiones sobre la Revisión que guiaría la posibilidad de fortalecer la meta de largo plazo de 2°C. Desde una fecha temprana, esto se vio en su bloqueo de nuevos insumos técnicos que los Estados insulares buscaron integrar a las discusiones, como un documento técnico, propuesto en el 2010 por la AOSIS, que habría guiado las discusiones bajo uno de los órganos subsidiarios del UNFCCC sobre opciones para limitar el aumento de la temperatura a 1.5°C y cómo prepararse a sus efectos en los países más vulnerables.<sup>69</sup>

Esta posición fue continua a lo largo de las negociaciones. Al igual que en la década de 1990, en la cual varios países se basaron en la incertidumbre científica en torno al cambio climático para detener el avance de las discusiones sobre la meta de largo plazo, los países árabes argumentaron, desde 2010, el poco avance de la ciencia sobre posibles trayectorias de emisiones para limitar el aumento de la temperatura, con el fin de que el tema no fuera considerado. La oposición de estos países también provocó que, durante todo este periodo, la meta de límite de aumento de la temperatura fuera uno de los temas en los cuales el G77+C no pudo tener una posición común. Ante esto, la AOSIS mostró su disposición a criticar a sus contrapartes del Sur, expresando lo “irónico de que otros países en desarrollo lo bloqueen”, preguntando si “esta es la solidaridad y hermandad de la cual hablan tan elocuentemente” y, finalmente, expresando que “la existencia de países enteros está en riesgo”.<sup>70</sup> Aunque este punto ilustra la capacidad de los Estados de menor tamaño de apelar a argumentos morales y deslegitimar posiciones contrarias al

---

<sup>68</sup> Ver, por ejemplo, Sjur Kasa, Anne T. Gullberg y Gørild Heggelund, “The Group of 77 in the international climate negotiations: recent developments and future directions”, *International Environmental Agreements*, núm. 8, 2008, pp. 123-124.

<sup>69</sup> ENB, *Summary of the Bonn Climate Change Talks: 31 May-11 June 2010*, vol. 12, núm. 472, 14 de junio del 2010, p. 21.

<sup>70</sup> *Loc. Cit.*

bien común en contextos multilaterales, también muestra los límites del multilateralismo, especialmente la toma de decisiones por consenso, para la búsqueda de soluciones cooperativas cuando estas son contrarias a los intereses más arraigados de un cierto número de países.

De la misma manera, el resultado de la Revisión sobre la meta del largo plazo, en la cual se argumentaba la necesidad de reforzar el objetivo a 1.5°C, puede ser vista como una victoria de las demandas de la AOSIS en París. A pesar de la oposición de varios países del grupo árabe, aquélla informó las negociaciones durante los últimos días, resultando en su adopción en el acuerdo final como consecuencia del apoyo de la mayoría de los países, así como el llamado al IPCC a que escriba un reporte especial para 2018 sobre impactos del cambio climático a 1.5°C. Finalmente, la mención de otros países de la importancia de dicho objetivo para las naciones insulares puede ser visto como un éxito en sí mismo, pues muestra la visibilidad que la AOSIS logró dar a sus demandas y el reconocimiento de que estas deben ser reconocidas a nivel internacional. En este sentido, Alemania, por ejemplo, expresó la necesidad de reforzar la meta debido a que un aumento de 2°C sería insuficiente para los SIDS. En última instancia, parte del éxito del Acuerdo se midió a partir del efecto en las naciones isleñas, con el presidente de la COP expresando que el Acuerdo, además de ser justo, balanceado y vinculante, “ayudará a los países insulares”.<sup>71</sup>

### **3.4 EL MECANISMO DE PÉRDIDAS Y DAÑOS POR LOS EFECTOS ADVERSOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO**

Otra de las demandas defendidas con mayor fervor por la AOSIS fue el establecimiento de un mecanismo de pérdidas y daños (L&D) bajo la Convención, como respuesta a los impactos

---

<sup>71</sup> ENB, *Summary of the Paris Climate Change Conference: 29 November – 13 December 2015*, vol. 12, núm. 663, 15 de diciembre del 2015, p. 11.

climáticos experimentados en los SIDS y otros países vulnerables. Aunque no existe una definición de pérdidas y daños bajo el UNFCCC, este suele relacionarse con los efectos adversos del cambio climático, definido como los “costos residuales que no pueden ser evitados por medio de mitigación o adaptación”.<sup>72</sup> Como consecuencia de la recurrencia de eventos meteorológicos extremos y de evolución lenta en los SIDS, la AOSIS introdujo el concepto en 2007 y abogó fuertemente por su inclusión durante las negociaciones, incluso colocándolo como una de sus “líneas rojas” durante la COP de París.

A pesar de que para autores como Vanhala y Hestbaek, la discusión sobre pérdidas y daños en el marco de la Convención fue posible debido a la ambigüedad del término -que, como se estableció *supra*, no cuenta con una definición oficial dentro del UNFCCC-,<sup>73</sup> la introducción del tema en la agenda internacional y la creación del Mecanismo Internacional de Varsovia (WIM) pueden atribuirse directamente a la AOSIS. Este grupo, entre 2007 y 2015, defendió la creación de un mecanismo de compensación basándose en argumentos morales y la ciencia más reciente, particularmente la referente a los límites de la adaptación ante el aumento de la temperatura global. De igual manera, fue esencial para la AOSIS obtener el apoyo del mundo en desarrollo, primero en el grupo de los LDC y, para 2013, de todo el G77+C.

En general, el mecanismo de pérdidas y daños defendido por la AOSIS en este periodo suele rastrearse a una propuesta de Vanuatu, en nombre de la Alianza, en 1991. Esta, como uno de los elementos de la Convención Marco sobre Cambio Climático, sugirió la creación de un fondo internacional y un seguro colectivo con contribuciones de los países desarrollados, con el

---

<sup>72</sup> Benjamin Thomas, “Management of loss and damage in small island developing states: implications for a 1.5°C or warmer world”, *Regional Environmental Change*, núm. 18, 2018, p. 2370.

<sup>73</sup> Estas autoras argumentan que el término “pérdidas y daños” es menos claro que las demandas de compensación y responsabilidad estatal. Esto permitió su adopción, pues “oscureció” la distinción entre estas demandas y el énfasis de los países desarrollados en implementar estrategias de reducción del riesgo en los países más vulnerables. Lisa Vanhala y Cecilie Hestbaek, “Framing Climate Change Loss and Damage in UNFCCC Negotiations”, *Global Environmental Politics*, vol. 16, núm. 4, 2016, pp. 111-133.

fin de responder a los efectos del aumento del nivel del mar en los SIDS.<sup>74</sup> Este mecanismo no fue incluido en el acuerdo final, aunque el artículo 4(8) sí menciona que las Partes deberán considerar “medidas relacionadas con la financiación, los seguros [...] para atender a las necesidades y preocupaciones específicas” de los países insulares pequeños.<sup>75</sup>

Esta propuesta fue abandonada por la AOSIS en el 2007, momento en que se introdujo la frase “pérdidas y daños asociados a las repercusiones del cambio climático en los países [...] particularmente vulnerables” al Plan de Acción de Bali, bajo la intensificación de la labor relativa a la adaptación.<sup>76</sup> Desde entonces, la Alianza abogó por la creación de un mecanismo internacional para compensar los impactos climáticos en países particularmente vulnerables a partir de tres áreas: seguro, rehabilitación y compensación, y manejo del riesgo. A pesar de tratarse de un tema sumamente contencioso debido al rechazo de los países desarrollados de aceptar algún tipo de responsabilidad por los impactos del cambio climático, la AOSIS logró introducir la idea en las discusiones y obtener el apoyo generalizado del resto de los países en desarrollo, como muestra de la responsabilidad histórica de los países desarrollados en el fenómeno.

La creación de un mecanismo internacional de pérdidas y daños fue defendida intensamente por la AOSIS en el Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo pero, como muchas de las propuestas en las negociaciones previas a Copenhague, no fue integrado en el acuerdo final. Sin embargo, un año después ingresó a las discusiones bajo el Esquema de Adaptación de Cancún en 2010, con la intención de identificar posibles maneras de

---

<sup>74</sup> Comité Intergubernamental de Negociación de una convención general sobre los cambios climáticos, A/AC.237/WG.II/CRP.8, 17 de diciembre del 1991.

<sup>75</sup> UNFCCC, art. 4.8.

<sup>76</sup> UNFCCC, “Plan de Acción de Bali”, Decisión 1/CP.13, artículo 1(c)(iii).

tratar el tema en los países más vulnerables y tomar una decisión en 2012.<sup>77</sup> Con este fin, el Órgano Subsidiario de Ejecución (SBI), entre otros elementos, discutió los impactos de eventos climáticos severos, rehabilitación, eventos de lenta evolución, etc. En este sentido, a pesar de la naturaleza divisiva de la cuestión, la constante presión de la AOSIS llevó a la consideración del establecimiento del mecanismo a partir del 2012. El SBI también acordó discutir posibles arreglos institucionales en 2013.

Durante el siguiente año, la COP de Varsovia concluyó con la creación del WIM, en gran parte debido a dos aspectos. Por una parte, a pesar del rechazo de los países desarrollados, el mecanismo de pérdidas y daños ya contaba con el apoyo de todo el Sur global. A diferencia de temas como la mitigación del cambio climático en países en desarrollo, existió un consenso dentro del G77+C en torno a la necesidad de tratar los daños a los cuales la mayoría de los países no podría adaptarse, de tal manera que el bloque pudo elaborar una propuesta conjunta para su consideración en Varsovia.<sup>78</sup> En este sentido, Vanhala y Hestbaek subrayan la importancia de la ambigüedad del término, pues permitió que los LDC, quienes apoyaron el mecanismo de L&D más fervientemente en apoyo de la AOSIS, también exigieran compensación como resultado de las oportunidades de desarrollo perdidas como consecuencia del cambio climático<sup>79</sup>.

En segundo lugar, el tifón Haiyan, la tormenta más poderosa en tocar tierra en la historia, llegó a Filipinas poco antes de la conferencia, matando a más de seis mil personas e hiriendo a más de 27 mil, lo cual lo convirtió en el asunto con mayor visibilidad política durante las negociaciones del 2013.<sup>80</sup> En este sentido, el G77+C reforzó la idea de que los países menos responsables por el cambio climático son los más afectados por sus efectos, mientras que otros

---

<sup>77</sup> ENB, *Summary of the Cancun Climate Change Conference: 29 November – 11 December 2010*, vol. 12, núm. 498, 13 de diciembre del 2010, p. 17.

<sup>78</sup> ENB, *Warsaw Highlights: Tuesday, 12 November*, vol. 12, núm. 585, 13 de noviembre del 2013, p. 3.

<sup>79</sup> Lisa Vanhala y Cecilie Hestbaek, *op. cit.*, pp. 116-117.

<sup>80</sup> ENB, *Warsaw Highlights: Monday, 11 November 2013*, vol. 12, núm. 584, 12 de noviembre del 2013, p. 1.

grupos de negociación del Sur también enfatizaron la importancia de tratar las L&D de manera sustantiva en la sesión.<sup>81</sup> De esta manera, el WIM fue constituido en 2013 con tres funciones principales:

- a) Mejorar el conocimiento y la comprensión de los enfoques integrales de gestión del riesgo [...]
- b) Fortalecer el diálogo, la coordinación, la coherencia y las sinergias entre los interesados pertinentes [...]
- c) Intensificar las medidas y el apoyo, entre otras cosas en lo referente a la financiación, la tecnología y el fomento de la capacidad, para hacer frente a las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático.<sup>82</sup>

En los años posteriores, la AOSIS continuó subrayando la importancia del reconocimiento de las pérdidas y daños como un elemento separado de la adaptación y de su relevancia, especialmente para las naciones insulares, debido a los efectos desproporcionados del cambio climático que experimentaban en sus territorios. Así, los esfuerzos de la Alianza en los años posteriores pueden resumirse en dos aspectos. El primero, la representación de los SIDS y los LDC por medio de dos asientos en el Comité Ejecutivo del WIM, lo cual consiguió en 2014.<sup>83</sup> En segundo lugar, la AOSIS abogó, en conjunto con coaliciones como los LDC, el grupo africano y el G77+C, por la inclusión del L&D como un elemento separado de la adaptación climática en el Acuerdo de París, de manera que este fuera tratado efectivamente en el 2015.<sup>84</sup> En última instancia, tras una reunión entre los representantes de Estados Unidos y de AOSIS, las L&D fueron incluidas como

---

<sup>81</sup> *Ibid.*, pp. 1-2.

<sup>82</sup> UNFCCC, Decisión 2/CP.19, “Mecanismo internacional de Varsovia para las pérdidas y los daños relacionados con las repercusiones del cambio climático”, 2013, párrafo 5.

<sup>83</sup> UNFCCC, Decisión 2/CP.20, “Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts”, 2014, párrafo 5.

<sup>84</sup> ENB, *Summary of the Geneva Climate Change Conference: 8-13 February 2015*, vol. 12, núm. 626, 16 de febrero del 2015, pp. 6 y 9.

un elemento aparte en el artículo 8 del Acuerdo de París, aunque con una decisión que excluye que esto sea la base para demandas de responsabilidad o compensación.<sup>85</sup>

Como se estableció *supra*, el tema de L&D, pese a ser sumamente contencioso debido a su asociación con cuestiones de compensación por los efectos de cambio climático, logró ser introducido a la agenda de las negociaciones y discutido a profundidad desde el 2007, en gran parte como consecuencia de los esfuerzos de la AOSIS. De manera similar a su actuación en materia de mitigación, principalmente desde el 2009 la Alianza desarrolló un discurso basado en la vulnerabilidad de sus territorios y la supervivencia de las naciones insulares. Por lo tanto, buscó relacionar las pérdidas y daños esperados como consecuencia del cambio climático con el estatus aceptado de vulnerabilidad de algunos países dentro del UNFCCC, como el grupo africano, los LDC y los SIDS, así como su incapacidad de responder a dichos impactos de manera individual.

Como se ha establecido anteriormente, gran parte de la influencia de la AOSIS se ha explicado a partir de su uso de argumentos morales, pues estos han dado mayor visibilidad y legitimidad a sus demandas. En el mismo sentido, la AOSIS enfatizó las pérdidas y daños como una necesidad urgente e inmediata de los países más vulnerables, recordando también, junto con otros países, la “distribución desigual de las pérdidas entre y dentro de los países”.<sup>86</sup> Así, para las naciones insulares, estas son un reflejo más de su posición como víctimas del cambio climático, ocasionado por países desarrollados, quienes además tienen mayor capacidad de responder a sus efectos potenciales y se encuentran en una posición de menor vulnerabilidad. Para la AOSIS, entonces, la negociación de las pérdidas y daños debían reflejar el principio de *polluter pays*, de

---

<sup>85</sup> Elisa Calliari, Swenja Surminski y Jaroslav Mysiak, “The politics of (and Behind) the UNFCCC’s Loss and Damage Mechanism” en Reinhard Mechler *et al.* (eds.), *Loss and Damage from Climate Change: Concepts, Methods and Policy Options*, Cham, Springer, 2019, p. 170.

<sup>86</sup> ENB, vol. 12, núm. 407, *op. cit.*, p. 5.

manera que las contribuciones para el mecanismo de seguro, así como las medidas de reducción de riesgos, tendrían que basarse en las emisiones históricas de los países y su capacidad de pagar.<sup>87</sup>

Los avances en materia de L&D también fueron facilitados por las conclusiones de los reportes del IPCC, los cuales encontraron la existencia de efectos irreversibles en diversos territorios como consecuencia del cambio climático. Erin Roberts y Saleemul Huq destacan que el resurgimiento del tema tras la publicación del cuarto reporte del IPCC no fue una coincidencia, sino el resultado de la conclusión sobre los límites de la adaptación y cómo la mitigación climática sería insuficiente para evitar algunos impactos del cambio climático.<sup>88</sup> La AOSIS, en este sentido, enfatizó el imperativo de tratar las pérdidas económicas y no económicas en los países en desarrollo, aunque con especial atención en los países más vulnerables. La ciencia sobre las consecuencias adversas del cambio climático en los Estados insulares también sirvió para subrayar la necesidad de que estos países se encontraran representados efectivamente en el Comité Ejecutivo del WIM. Asimismo, la recurrencia de eventos climáticos extremos antes de diversas Conferencias de las Partes clave para la discusión de L&D, como los tifones Bopha en 2012 y Haiyan en 2013 también sirvieron como recordatorio sobre efectos del cambio climático que ya eran experimentados en diversos territorios. Esto, entonces, contribuyó a erosionar la creencia de que la mitigación sería suficiente para prevenir algunos de sus efectos adversos más fuertes.<sup>89</sup>

De igual manera, es menester subrayar la importancia de la colaboración de la AOSIS con otras coaliciones de países en desarrollo para la adopción de decisiones relacionadas con

---

<sup>87</sup> Elisa Calliari, Swenja Surminski y Jaroslav Mysiak, *op. cit.*, p. 170.

<sup>88</sup> Erin Roberts y Saleemul Huq, “Coming full circle: the history of loss and damage under the UNFCCC”, *International Journal of Global Warming*, vol. 8, núm. 2, 2015, p. 150.

<sup>89</sup> *Ibid.*, p. 152.

L&D. A pesar de que esta mostró de manera más marcada las viejas líneas entre Norte y Sur en las negociaciones que las cuestiones de mitigación climática, los países en desarrollo, encabezados por la AOSIS, empujaron su amplia discusión y el establecimiento de arreglos institucionales, aun si estos no reflejaron sus demandas de compensación. En particular, el apoyo de las coaliciones de países en desarrollo fue esencial para presionar para que el L&D fuera considerado como un elemento aparte de la adaptación y que, por lo tanto, requería de sus propios mecanismos, arreglos y discusiones separadas. Esto señala, de nuevo, la relevancia de las instancias multilaterales para los países de menor tamaño, pues la presión con grupos que compartían el interés de que las pérdidas y daños fueran reconocidas permitió que los Estados insulares consiguieran ciertas concesiones en torno a un problema que consideraron fundamental.

Finalmente, el éxito en la capacidad de introducir el tema a la agenda bajo los distintos grupos de negociación y de conseguir la adopción de diversas de sus demandas resalta si se le compara con los intentos del Grupo Árabe de que las pérdidas económicas, como consecuencia de las medidas de respuesta al cambio climático, fueran discutidas al mismo nivel. A pesar del apoyo del G77+C, el avance de la cuestión de “medidas de respuesta” se vio limitado debido a la oposición de la AOSIS, en conjunto con la mayoría de los países desarrollados. Los intentos de países como Arabia Saudita de encuadrar las medidas de respuesta como pérdidas y daños para los países petroleros, como consecuencias de los ingresos petroleros perdidos, también fueron fútiles. Esto, en parte, respondió a la percepción sobre la legitimidad de las demandas de ambos grupos: mientras que los SIDS han sido reconocidos como países vulnerables y cuyos intereses deben ser considerados, los países árabes no han recibido el mismo trato debido a sus mayores

recursos económicos<sup>90</sup> y, como se estableció anteriormente, a que desde los años noventa se reconoció que ellos no enfrentan una amenaza existencial.<sup>91</sup>

### **3.5 CIRCUNSTANCIAS Y NECESIDADES ESPECIALES DE LOS SIDS**

El último elemento fundamental para los Estados insulares en el periodo 2007-2015 fue, quizá, el que la AOSIS ha defendido con mayor continuidad bajo la Convención. Como se estableció en el capítulo anterior, el reconocimiento de las necesidades y desafíos específicos de estos países ha sido una de las principales demandas de la Alianza desde su fundación y del establecimiento de la Convención Marco sobre el Cambio Climático. En particular, debido al peligro existencial que estos países experimentan como resultado del aumento del nivel del mar, los SIDS obtuvieron gran prominencia desde el inicio de las negociaciones y lograron que su situación fuera reconocida en diversas secciones del UNFCCC.<sup>92</sup>

Desde entonces, la presencia de enunciados que reconozcan la especial atención que debe ponerse a los SIDS y, por lo tanto, la toma de decisiones que reflejen sus desafíos y necesidades ha sido una demanda continua de la AOSIS. Así, entre el 2007 y el 2015, esta coalición abogó por la creación de nuevos mecanismos e instituciones, como el WIM, que se enfocaran en los países insulares, les permitieran responder más efectivamente a los efectos existentes o potenciales del cambio climático y por encontrarse representados exitosamente en la toma de decisiones. Por lo tanto, el reconocimiento de las necesidades específicas de los SIDS fue otro de

---

<sup>90</sup> ENB, vol. 12, núm. 439, *op. cit.*, p. 8.

<sup>91</sup> Carola Betzold, “‘Borrowing Power’ to Influence International Negotiations: AOSIS in the Climate Change Regime, 1990-1997”, *Politics*, vol. 30, núm. 3, 2010, p. 139; ENB, *INC-11 Highlights Thursday, 16 February 1995*, vol. 12, núm. 10, 17 de febrero de 1995.

<sup>92</sup> John W. Ashe, Robert Van Lierop y Anilla Cherian, “The role of the Alliance of Small Island States (AOSIS) in the negotiation of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)”, *Natural Resources Forum*, núm. 23, 1999, p. 212-213.

los elementos centrales por los que la AOSIS abogó hasta la COP de París, junto con la meta de 1.5°C y el trato efectivo de las pérdidas y daños como consecuencia del cambio climático.

En este sentido, resulta relevante recordar la importancia del multilateralismo para los países de menor tamaño e influencia, debido a que las estrategias de encuadre permiten la identificación de problemas y soluciones comunes. El reconocimiento de la categoría especial para los SIDS se ha convertido en una práctica recurrente dentro del régimen de cambio climático, de manera que la vulnerabilidad especial de los SIDS, en conjunto con los LDC y los países africanos, ha permanecido como una de las cuestiones menos controversiales a lo largo de las negociaciones, pues ha sido recordado por países desarrollados y en desarrollo. Así, puede argumentarse que existe un entendimiento común sobre la situación de estos países y las provisiones que merecen en el régimen. De esta manera, se puede recordar a Pouliot, quien menciona que la creación de discursos compartidos en contextos multilaterales permite que los temas de política internacional sean comprendidos de manera similar.<sup>93</sup>

Aun así, desde el 2007, las tres coaliciones presionaron, de manera regular y coordinada, por el continuo respeto de dicho reconocimiento en las decisiones tomadas bajo la Convención. Por lo tanto, desde el Plan de Acción de Bali se hace referencia a la importancia de considerar acciones para aumentar la cooperación internacional en materia de adaptación, con la intención de responder a las necesidades inmediatas de estos tres grupos de países.<sup>94</sup> Esta necesidad fue apoyada y recordada también por otras coaliciones, como los países de *Umbrella* y la Unión Europea, quienes incluso llamaron a que las discusiones se enfocaran en estos grupos, en lugar de cubrir otras naciones que argumentaban ser vulnerables, como las exportadoras de petróleo.<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> Vincent Pouliot, *op. cit.*, p. 70.

<sup>94</sup> UNFCCC, “Plan de Acción de Bali”, *op. cit.*, párrafo 1(c)(i).

<sup>95</sup> ENB, vol. 12, núm. 439, *op. cit.*, p. 8.

Las demandas de la AOSIS sobre sus necesidades de adaptación giraron en torno a dos elementos. En primer lugar, la Alianza, al igual que el resto de los países en desarrollo, enfatizó la importancia de la provisión de recursos nuevos y adicionales a la Asistencia Oficial para el Desarrollo para las actividades dentro de países en desarrollo, con especial énfasis en los más vulnerables.<sup>96</sup> De igual manera, el acceso a dichos fondos debía ser simplificado en instituciones como el Fondo Verde para el Clima (GCF), considerando sus necesidades particulares con el fin de emprender acciones tanto de mitigación como de adaptación. La atención a la provisión de recursos financieros para actividades de adaptación de los países más vulnerables -en particular, los LDC y los SIDS- fue reconocida también en el Acuerdo de Copenhague y los Acuerdos de Cancún,<sup>97</sup> el Acuerdo de París,<sup>98</sup> mientras que las dificultades para acceder a recursos financieros y la necesidad de tomar en cuenta las necesidades de los SIDS también fue notado por el GCF en diversas ocasiones.<sup>99</sup>

En segundo lugar, los países insulares llamaron al establecimiento de una institución dedicada a las acciones de adaptación bajo la Convención que los apoyara en la planeación de proyectos dentro de sus territorios. Desde el 2008, la AOSIS, apoyada posteriormente por el G77+C, defendió la creación de esta institución,<sup>100</sup> la cual fue establecida en la COP de Cancún con el fin de proveer apoyo técnico para la implementación de dichos proyectos. Un año después, en la COP de Durban se decidió, además, que la composición del Comité tendría que incluir, entre sus 16 miembros, a uno en representación de los SIDS y otro de los LDC.

De igual manera, las naciones insulares y otros países vulnerables lograron obtener concesiones especiales en torno a las acciones de mitigación del cambio climático. Desde el

---

<sup>96</sup> ENB, vol. 12, núm. 472, *op. cit.*, p. 5.

<sup>97</sup> UNFCCC, FCCC/CP/2009/L.7, Copenhagen Accord, 2009, párrafo 8.

<sup>98</sup> UNFCCC, Acuerdo de París, artículos 9(4) y 9(9).

<sup>99</sup> ENB, vol. 12, núm. 619, *op. cit.*, p. 6.

<sup>100</sup> ENB, vol. 12, núm. 375, *op. cit.*, p. 4.

Acuerdo de Copenhague, el cual fungió como base de la mayoría de las acciones de mitigación antes del Acuerdo de París, se acordó que los países tendrían acciones de mitigación nacionalmente apropiadas, aunque reconociendo que estas solo serían emprendidas en SIDS y LDC de manera voluntaria y apoyadas por naciones desarrolladas.<sup>101</sup> Posteriormente, el Acuerdo de París también reconoció que, aunque todos los países debían presentar contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC), los SIDS y LDC podrían “preparar y comunicar estrategias, planes y medidas para un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero que reflejen sus circunstancias especiales”.<sup>102</sup>

Finalmente, como se mencionó *supra*, el éxito en el reconocimiento de las naciones insulares, los LDC y los países africanos como particularmente vulnerables al cambio climático contrasta con los intentos de otros grupos de obtener concesiones similares. Por una parte, los países exportadores de petróleo han argumentado, desde los años noventa, el imperativo de que se reconozcan los efectos de las medidas de respuesta al cambio climático como un efecto adverso para sus economías y, por lo tanto, la necesidad de que se les provean recursos financieros para ayudarles a que diversifiquen sus economías. Aunque la Convención Marco establece que sus intereses y necesidades tienen que ser considerados,<sup>103</sup> y que tanto el grupo árabe como el G77+C han abogado consistentemente por un mayor énfasis en estas medidas, la AOSIS y los países desarrollados se han opuesto.<sup>104</sup> De igual manera, otros países, como aquellos que sufren de desertificación, los países montañosos sin salida al mar y las naciones centroamericanas han solicitado ser incluidos en la misma categoría, aunque fútilmente, debido a la reserva de otros Estados.

---

<sup>101</sup> UNFCCC, Draft decision -/CP.15, “Copenhagen Accord”, párrafo 5.

<sup>102</sup> UNFCCC, Acuerdo de París, 2015, artículo 4(6).

<sup>103</sup> UNFCCC, art. 4(8).

<sup>104</sup> ENB, vol. 12, núm. 439, *op. cit.*, p. 8.

### 3.6 CONCLUSIONES PARCIALES: LA AOSIS EN EL PERIODO 2007-15

La Alianza de Pequeños Estados Insulares permaneció, durante el periodo comprendido entre el 2007 y el 2015, como uno de los grupos de negociación más importantes en las discusiones bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, logrando así que los Estados insulares pudieran continuar representando sus intereses de manera efectiva. Como se estableció previamente, los Estados pequeños enfrentan diversos desafíos para su participación y representación efectiva en el plano internacional, como consecuencia de su tamaño, y pocos recursos económicos y humanos. No obstante, la AOSIS permitió que sus miembros mantuvieran una voz común en diversos temas que consideraron esenciales, aun cuando la proliferación de temas bajo el UNFCCC no permitió que esto se diera en todos los casos.<sup>105</sup> Por medio de la acción coordinada, la AOSIS logró, además, que los países insulares introdujeran diversos temas en la agenda y que estos fueran tratados efectivamente en diversos momentos de las negociaciones.

Para estos países, las acciones de mitigación de cambio climático continuaron siendo el tema en el cual concentraron la mayoría de sus esfuerzos. Debido a su vulnerabilidad frente a eventos meteorológicos extremos y los efectos del aumento del nivel del mar, los SIDS abogaron por acciones adecuadas y ambiciosas de todas las Partes de la Convención, incluyendo los países en desarrollo. Debido a que las emisiones de los miembros de la Alianza son mínimas en el contexto global -aun de manera agregada-, gran parte de sus acciones se concentraron en urgir a otros países a que fortalecieran sus compromisos de reducción de emisiones de GEI. No obstante, ante el reconocimiento del IPCC de que aun con acciones de mitigación ambiciosas muchos

---

<sup>105</sup> Como se estableció *supra*, el tema de REDD ha sido principalmente desafiante para los Estados insulares. Se puede subrayar, por ejemplo, el gran activismo de países como Vanuatu y Papua Nueva Guinea con la Coalición para Países con Selvas Tropicales (CfrN).

efectos adversos del cambio climático no podrían ser evitados, la AOSIS también logró introducir el tema de pérdidas y daños a las discusiones.

Con el fin de avanzar sus intereses, la AOSIS recurrió a estrategias de encuadre que, como se mencionó en el primer capítulo, son recurrentes entre países pequeños en contextos multilaterales. Estas estrategias se ajustan en gran medida a lo establecido por Diana Panke,<sup>106</sup> pues la AOSIS subrayó la legitimidad de su causa a partir de discursos normativos y técnicos. En el primer sentido, la Alianza mencionó que, para sus miembros, este se trata de un tema de supervivencia, pues un aumento de más de 1.5°C podría superar su capacidad de adaptarse a los impactos del cambio climático. Por otra parte, las pérdidas y daños fueron presentadas con el fin de reducir el riesgo de estos países, rehabilitar y compensarlos por efectos en sus territorios ocasionados por las acciones de otros países. Al recordar la distribución desigual de los efectos del cambio climático entre los países, la AOSIS, en conjunto con otros países en desarrollo, también subrayó el imperativo moral de que las naciones industrializadas cubrieran parte de los gastos relacionados con dichas pérdidas.

De igual manera, los países insulares apelaron regularmente al bien común para aumentar la ambición de las medidas de mitigación. Por ejemplo, las pequeñas islas reprodujeron la idea de encontrarse en la “primera línea” del cambio climático, de manera que estas serían únicamente las primeras en experimentar los efectos que después se harían más recurrentes en otros territorios. Entonces, las acciones de mitigación no respondían únicamente a sus intereses particulares, sino a los de todos los países en el largo plazo. En este sentido, Tuvalu expresó en 2015, como resultado de la adopción del Acuerdo de París que “al salvar a Tuvalu, [el Acuerdo

---

<sup>106</sup> Dwarfs in international negotiations: how small states make their voices heard”, *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 25, núm. 3, 2012, pp. 313-328.

de París] habrá salvado al planeta”.<sup>107</sup> Este elemento se ajusta, de igual manera, a lo mencionado por Diana Panke y Baldur Thorhallson sobre los beneficios del tamaño para los Estados pequeños,<sup>108</sup> pues, al encontrarse lejos de las disputas entre grandes potencias, pueden ser vistos más fácilmente como representantes de intereses generales. De igual manera, dicha estrategia puede ser especialmente efectiva entre los países pequeños para deslegitimar posiciones opuestas a sus intereses o a principios reconocidos internacionalmente.

En este sentido, es menester recordar también que el UNFCCC hace mención a “tomar medidas de precaución para prever, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos”, y que “cuando haya amenaza de daño grave o irreversible, no debería utilizarse la falta de total certidumbre científica como razón para posponer tales medidas”.<sup>109</sup> La AOSIS continuó defendiendo la toma de decisiones a partir de dicho principio, estableciendo que la adecuación de las medidas debía de evaluarse a partir de los efectos esperados en los países más vulnerables.<sup>110</sup> Así, aun a pesar de la oposición de diversos países en distintos momentos de las negociaciones a contraer obligaciones vinculantes de mitigación o de aceptar el establecimiento del objetivo defendido por la AOSIS, este principio ayudó a legitimar sus demandas, al vincularlas con la amenaza a la supervivencia de los SIDS. Dicho imperativo debilitó al mismo tiempo la renuencia de algunos países emergentes y productores de petróleo de adoptar la meta de largo plazo de 1.5°C, lo cual se volvió todavía más urgente a partir de las conclusiones científicas que surgieron a lo largo de este periodo.

La AOSIS también buscó dar mayor legitimidad a sus demandas y posiciones por medio de argumentos técnicos, al hacer referencia a la ciencia, especialmente la proveniente de los

---

<sup>107</sup> ENB, vol. 12, núm. 663, *op. cit.*, p. 12.

<sup>108</sup> Diana Panke, *op. cit.*, p. 320-321 y Baldur Thorhallson, *op. cit.*, p. 44.

<sup>109</sup> UNFCCC, artículo 3(2).

<sup>110</sup> AOSIS, AOSIS Declaration on Climate Change 2009, 2009.

reportes del IPCC. De igual manera, esta coalición fue la que empujó con mayor ímpetu la Revisión para fortalecer la meta global de largo plazo a 1.5°C, de acuerdo con la información científica más reciente. Con este fin, propuso la creación del SED y abogó por la adopción de sus resultados en el 2015, consiguiendo, de esta manera, que el objetivo de largo plazo que defendía fuera apoyado por gran parte de los países desarrollados y en desarrollo durante los últimos días de la conferencia de París.

Por otra parte, un elemento fundamental para la Alianza en este periodo, que pudo emplear de manera más efectiva que durante la década de los años noventa, fue el acercamiento a otros grupos de negociación. Como se estableció en el primer capítulo, la formación de coaliciones es un elemento fundamental para la influencia internacional de Estados de menor tamaño. Este punto, en el periodo del 2007-2015, se refleja no únicamente en la diplomacia de grupo que la AOSIS representa para las naciones insulares, sino también en la formación de alianzas *ad hoc* con otros grupos con los que compartían ciertos intereses con el fin de aumentar su poder de negociación. Esto pudo observarse sobre todo en la Alianza de Durban y la Coalición de Alta Ambición, las cuales fueron esenciales para el avance de las negociaciones y la adopción de una meta de largo plazo acorde con los intereses y necesidades de los SIDS. Sin embargo, también es menester subrayar la importancia del apoyo con el que la AOSIS contó, sobre todo de los LDC y el grupo africano, pero también del resto del G77+C en torno a temas como el reconocimiento de su situación de vulnerabilidad y la consideración de las pérdidas y daños como resultado de los efectos adversos del cambio climático.

Los reducidos recursos financieros y humanos también han sido reconocidos como un potencial limitante para la actuación de países de menor tamaño en negociaciones multilaterales. En este sentido, la capacidad de negociación de la AOSIS también pudo ser facilitada, durante

estos años, por la cooperación de organizaciones no gubernamentales. Puede subrayarse, por ejemplo, la labor de organizaciones como Climate Analytics e Islands First, las cuales establecieron programas de colaboración con la Alianza,<sup>111</sup> proveyendo información técnica e incluso enviando expertos como parte de la delegación de diversos países insulares cuando asumieron la presidencia de la AOSIS. Este apoyo pudo haber sido bastante significativo para la identificación y representación de los intereses de la Alianza a lo largo de las negociaciones, aunque la evaluación de su rol va más allá del análisis de este trabajo.

Finalmente, la coalición siguió permitiendo la representación efectiva de los intereses de los países insulares aun en temas en los cuales existían intereses en conflicto con otros países del G77+C. En particular, a pesar de las fuertes diferencias entre los países en desarrollo en temas de mitigación, la Alianza logró presionar, junto con otros grupos, para que las discusiones continuaran avanzando, teniendo en cuenta sus demandas. De igual manera, ante la proliferación de grupos de negociación durante este periodo -entre ellos, SICA y AILAC<sup>112</sup> en América Latina, y los LMDC entre diversos países en desarrollo-, la AOSIS siguió dando voz de las naciones insulares.

---

<sup>111</sup> Climate Analytics ha establecido diversos programas de cooperación con SIDS y LDC. En estos, han colaborado al acceso de información científica sobre los impactos del cambio climático y posibles respuestas en sus territorios, así como a la representación de estos países en las negociaciones del UNFCCC. Climate Analytics, “Real-Time Support”, <https://climateanalytics.org/what-we-do/negotiation-support/real-time-support/>, consultado el 4 de marzo del 2021.

<sup>112</sup> El primero, Sistema de la Integración Centroamericana. El segundo, Asociación Independiente de Latinoamérica y el Caribe.

## CONCLUSIÓN

A partir del reconocimiento de sus desafíos comunes y la creación de la Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS) hace tres décadas, los países insulares han logrado consolidarse como uno de los grupos de negociación más influyentes dentro del régimen de cambio climático. Así como en la década de 1990, cuando estas naciones lograron obtener concesiones únicas para los SIDS y avanzar las discusiones sobre la adopción del Protocolo de Kioto, la AOSIS logró mantener su relevancia durante el periodo de negociación de un acuerdo vinculante de mitigación en el siglo XXI, principalmente entre el 2007 y el 2015. La actuación de la AOSIS en este periodo confirma, entonces, la importancia del uso de estrategias de persuasión y la construcción de coaliciones con otros grupos -principalmente de países vulnerables- para introducir algunas de sus principales demandas a la agenda de las discusiones internacionales.

A pesar de la consolidación del sistema multilateral para hacer frente al cambio climático desde la década de 1990, el periodo estudiado en este trabajo fue uno de grandes desafíos para la toma multilateral de decisiones en torno a dicho fenómeno. Tras el fracaso de la COP de Copenhague, en 2009, las negociaciones dentro del UNFCCC cuestionaron, tanto a nivel político como desde la academia, la continuidad de la utilidad del multilateralismo en materia climática. Diversos críticos del proceso de esta institución pusieron en duda su capacidad de hacer frente a la crisis de manera efectiva, especialmente como consecuencia del proceso de toma de decisiones, el cual requiere el consenso entre 194 países.<sup>1</sup> La ausencia de un resultado vinculante en el 2009 resultó en una gran decepción y, para algunos autores, mostró los límites del multilateralismo con “grandes números”.

---

<sup>1</sup> Robyn Eckersley, “Moving Forward in the Climate Negotiations: Multilateralism or Minilateralism”, *Global Environmental Politics*, vol. 12, núm. 2, 2012, p. 24.

Así, el “fantasma de Copenhague” marcó gran parte de las deliberaciones en los años posteriores al 2009. Por una parte, diversos autores defendieron la necesidad de reformar el proceso de toma de decisiones referente al cambio climático, abogando por la participación de un número más reducido de países.<sup>2</sup> Por la otra, las mismas negociaciones en el marco del UNFCCC se vieron plagadas por intentos de asegurar la transparencia de las discusiones, incluir a todos los grupos de negociación y, en última instancia, recobrar la confianza en el proceso multilateral con el fin de evitar su reemplazo por otros mecanismos. A pesar de la labor de las presidencias mexicana y sudafricana en las COP de Cancún y Durban por reforzar las negociaciones bajo la Convención en años posteriores, y de la aparente confianza recobrada a partir de conferencias siguientes, la ausencia de resultados vinculantes hasta la COP de París puso en jaque la relevancia del UNFCCC durante varios años.

Aun en dicho contexto, las naciones insulares permanecieron como algunas de las defensoras más arduas del multilateralismo y del UNFCCC como único foro legítimo para el combate global al cambio climático. Los miembros de la AOSIS rechazaron la toma de discusiones en foros más reducidos, estableciendo “nosotros [AOSIS] creemos que un sistema multilateral basado en normas es crítico para la supervivencia de nuestros países”.<sup>3</sup> Estas naciones reconocieron la importancia del mantenimiento del sistema multilateral, con la participación de todos los países, pues solo por este medio podrían representar sus intereses y llegar a resultados adecuados “apenas encontraran la voluntad política para hacerlo”.<sup>4</sup> Para ellos, la toma de decisiones dentro de las Naciones Unidas ha permitido una representación más

---

<sup>2</sup> *Ibid*, p. 25.

<sup>3</sup> AOSIS, “Statement delivered by Granada on behalf of the AOSIS”, 2011.

<sup>4</sup> *Loc. Cit.*

efectiva de sus demandas, incluso reconociendo que, como resultado, han tenido un rol que algunos autores han descrito como “desproporcional” a su tamaño.<sup>5</sup>

Aun así, es importante mencionar que muchas de las conclusiones adoptadas en las sesiones plenarias de las COP y, en última instancia, en el Acuerdo de París no reflejaron en su totalidad las demandas de la AOSIS. Esto puede atribuirse, al menos en parte, a algunas de las críticas dirigidas al multilateralismo, las cuales suelen concentrarse en la dificultad de alcanzar un acuerdo aceptable para numerosos países, principalmente cuando se aplica la regla del consenso. Así, aunque para Vincent Pouliot, por ejemplo, una de las mayores ventajas del multilateralismo es la adopción de conclusiones “inherentemente razonables”, como consecuencia de las políticas moderadas que resultan de la participación de todos los países,<sup>6</sup> según varios autores, esto puede tener resultados subóptimos debido a posiciones arraigadas de algunos grupos de negociación<sup>7</sup> o a la tendencia de adoptar medidas guiadas por el “mínimo común denominador”.<sup>8</sup>

Sin embargo, como se ha establecido *supra*, el reducido tamaño y población de los países que integran la Alianza los ha aislado de la toma de decisiones en el ámbito internacional durante décadas. Por lo tanto, para la AOSIS, la inclusión de varias de sus demandas en las discusiones constituye un gran logro en sí mismo. Además, aun si las decisiones tomadas no reflejaron en su totalidad las preferencias de los países insulares, cuando estos las establecieron como “líneas rojas” para aceptar algún acuerdo, lograron obtener importantes concesiones. En este sentido, fue quizá la discusión de las pérdidas y daños asociados con los efectos adversos del cambio

---

<sup>5</sup> Carola Betzold, “Borrowing Power to Influence International Negotiations: AOSIS in the Climate Change Regime, 1990-1997”, *Politics*, Vol. 30, núm. 3, 2010, p. 142.

<sup>6</sup> Vincent Pouliot, “Multilateralism as an End in Itself”, *International Studies Perspectives*, núm. 12, 2011, p. 22.

<sup>7</sup> Robyn Eckersley, *op. cit.*, p. 24.

<sup>8</sup> Jürgen Rüländ, “‘Principled Multilateralism’ versus ‘Diminished Multilateralism’: Some General Reflections”, en Christian Echle *et. al.* (eds.), *Multilateralism in a Changing World Order*, Singapur, Konrad Adenauer Stiftung, 2018, p. 10.

climático la que mostró en mayor medida las ventajas del multilateralismo para los países insulares pues, a pesar de la fuerte oposición de la mayoría de los países desarrollados, estas naciones lideraron la creación de un mecanismo internacional que reconoció la existencia de efectos a los cuales algunos países ya no pueden adaptarse.

La acción multilateral de los Estados insulares no permitió únicamente que introdujeran algunas de sus propuestas cruciales en las discusiones, sino que también fortaleció su influencia en el proceso de las negociaciones, sobre todo cuando encontraron intereses en común con otros grupos de países vulnerables. Aunque quizá de menor visibilidad política, la AOSIS y otras coaliciones como los LDC y el grupo africano fueron indispensables para superar el *impasse* de las negociaciones en varias de las reuniones del UNFCCC organizadas entre las Conferencias de las Partes.<sup>9</sup> De igual manera, como se mencionó en el capítulo anterior, el ímpetu de estos grupos fue esencial para la construcción de coaliciones que empujaron el proceso que culminó con la adopción del Acuerdo de París en 2015. La Alianza de Durban y la Coalición de Alta Ambición no solo contaron con la fuerza numérica de las naciones insulares, sino que también incluyeron varias de sus demandas, como la adopción de un nuevo periodo para el Protocolo de Kioto, un acuerdo vinculante en el que participaran todos los países -incluso aquellos en desarrollo-, periodos de 5 años para la revisión de los NDC bajo el Acuerdo de París y, finalmente, la meta global de temperatura de 1.5°C.

Además de los límites inherentes al multilateralismo, es menester destacar que existen claros impedimentos a la influencia de los Estados pequeños aun en dichos foros, donde se busca que las asimetrías sean menos decisivas. Los dos temas de mayor importancia para la AOSIS -las acciones de mitigación de todas las Partes para limitar el aumento de la temperatura a 1.5°C y el

---

<sup>9</sup> Aunque las COP del UNFCCC tienen lugar cada año, en noviembre o diciembre, de manera regular se organizan otras reuniones a lo largo del año en las oficinas del UNFCCC en Bonn, Alemania.

mecanismo de pérdidas y daños- se encontraron con una oposición decidida de varios actores dentro de las negociaciones. Por una parte, a pesar de la consideración de la primera de estas propuestas por varias coaliciones desde el 2008, esta no fue apoyada durante gran parte del periodo por la mayoría de los países desarrollados, varios países exportadores de petróleo y economías emergentes como China. Incluso en la conferencia de París, en la cual la mayoría de los países apoyaron la meta de largo plazo de la Alianza, la introducción de dicho objetivo fue debilitado debido a la referencia al límite de 2°C. Por otra parte, aunque *supra* se mencionó que la consideración de las pérdidas y daños es un gran éxito para la AOSIS, el Mecanismo de Varsovia y su incorporación en el Acuerdo de París fueron bastante más débiles que lo abogado por la Alianza. Así, a pesar de los resultados que los países insulares pueden conseguir únicamente en contextos multilaterales, estos podrían considerarse subóptimos en muchas ocasiones si se comparan con sus preferencias al inicio de las negociaciones.

La efectividad de la Alianza también puede atribuirse, al menos en parte, a la naturaleza del tema. Aunque esta coalición logró obtener el apoyo para la discusión de sus temas prioritarios, el grado en el que estos se reflejaron en las decisiones de la COP y el Acuerdo de París fue variable. Los temas relacionados con la consideración de los efectos del cambio climático en sus propios territorios y las necesidades especiales de los países insulares fueron, quizá, en los que la AOSIS logró tener un mayor impacto. Esto se refleja, por ejemplo, en la creación del Mecanismo Internacional de Varsovia (WIM) y la mención de las pérdidas y daños en el Acuerdo de París, aun si se excluyó la posibilidad de compensación o responsabilidad estatal por los efectos del cambio climático. También, como se estableció en el capítulo anterior, en el reconocimiento explícito del estatus de los Estados insulares y la provisión de recursos financieros, tecnológicos y de construcción de capacidades.

Por el contrario, el resultado en materia de mitigación del cambio climático, pese a ser la máxima prioridad de la AOSIS a lo largo de las negociaciones, fue mucho más modesto. Aunque la mención de la meta global de 1.5°C fue visto como un gran logro para los Estados insulares, la adopción de compromisos nacionales adecuados para alcanzarla es un elemento en el que la AOSIS tiene mucho menor influencia. Como menciona Betzold,<sup>10</sup> el reducido tamaño de los SIDS y sus pocas emisiones de GEI significa que estos dependen de la acción de otros países para el cumplimiento de dicha meta. No obstante, dado que el grado de aumento de la temperatura depende de las acciones nacionales de cada una de las Partes y que la mitigación podría llevar a mayores efectos económicos, las estrategias de persuasión suelen ser menos efectivas al encontrarse con cuestiones de interés nacional de otros países. Esto se refleja en buena medida al tener en cuenta que aquellos que más se opusieron a dicho objetivo fueron cuyas economías dependen de la producción de petróleo o economías emergentes, como China o la India, cuyas emisiones han crecido en mayor grado durante la última década.

Además, aun habiéndose consolidado como uno de los grupos de negociación más importantes en el régimen de cambio climático desde hace 3 décadas, es menester recordar también que la inclusión de gran parte de las demandas de la AOSIS dependió del apoyo de actores mayores, principalmente el G77+C o países desarrollados. En el caso de las necesidades de los países vulnerables y el tema de L&D, la AOSIS contó con el apoyo de gran parte de los países en desarrollo, incluso presentando una propuesta con el G77+C para el establecimiento del WIM en 2013. Por otra parte, la adopción del objetivo de 1.5°C fue posible hasta que fue secundado por algunos actores clave, como Estados Unidos y la Unión Europea, en el 2015. La persuasión, entonces, sigue siendo la estrategia más importante para estos países, pues

---

<sup>10</sup> Carola Betzold, *op. cit.*, p. 135.

difícilmente podrán imponerse sin el apoyo de otros de los países con mayor influencia en el régimen.

Finalmente, es menester mencionar que, ya en los primeros años de la Alianza, Eric Shibuya reconoció que, conforme las discusiones evolucionaban de la etapa de establecimiento de la agenda a la de implementación, el periodo de mayor influencia de la AOSIS podría haber pasado.<sup>11</sup> Esto pudo observarse, en primera instancia, en la década entre la adopción del Protocolo de Kioto (1997) y el lanzamiento de nuevas negociaciones bajo la Convención en 2007, bajo el Plan de Acción de Bali. Asimismo, el periodo posterior al 2015 puede considerarse uno de menor visibilidad e influencia de la AOSIS, ya que las negociaciones entre 2016 y 2019 se concentraron principalmente en definir con mayor precisión las reglas para la implementación del Acuerdo de París, el cual entraría en vigor a partir del 2020. Además, la transición de objetivos generales y globales de mitigación a políticas determinadas nacionalmente restringe en gran medida la posibilidad de la AOSIS de influir en las medidas adoptadas internacionalmente. En este sentido, el modelo de abajo hacia arriba<sup>12</sup> de París, aunque ha facilitado la participación de todos los países en el Acuerdo, también ha limitado la presión que puede ser ejercida por los países vulnerables en los mayores emisores en el ámbito internacional.

El periodo posterior a la adopción del Acuerdo de París también coincidió con la presidencia de Donald Trump, cuya postura abiertamente negacionista frente al cambio climático puso en duda -una vez más- la participación del segundo mayor emisor de GEI en los esfuerzos de mitigación.<sup>13</sup> Esta administración, además, concentró gran parte de sus esfuerzos en revocar

---

<sup>11</sup> Eric Shibuya, “‘Roaring Mice Against the Tide’: The South Pacific Islands and Agenda-Building on Global Warming”, *Pacific Affairs*, vol. 69, núm 4, 1996-1997, p. 552.

<sup>12</sup> En donde cada país determina su contribución en términos de políticas de mitigación climática, en lugar de que estas sean decididas internacionalmente, como en el Protocolo de Kioto.

<sup>13</sup> Segundo mayor emisor en la actualidad, aunque primer lugar si se toman en cuenta las emisiones históricas. Johannes Friedrich, Mengpin Ge y Andrew Pickens, “This Interactive Chart Shows Changes in the World’s Top 10

políticas ambientales establecidas en administraciones anteriores para reducir sus emisiones, especialmente en términos de contaminación atmosférica y permitiendo la ampliación de proyectos relacionados con combustibles fósiles.<sup>14</sup> En el mismo sentido, el movimiento más simbólico de dicha administración fue su salida del Acuerdo de París en noviembre del 2020. Esto pudo haber afectado la mayor ambición por la que la Alianza abogó en el periodo previo al 2020, concretando la “década perdida” en términos de mitigación de cambio climático –entre 2012 y 2020- contra la que se habían posicionado varias coaliciones de países vulnerables y de la sociedad civil.

Por otra parte, con la llegada de Joe Biden a la presidencia de los Estados Unidos, este país se reintegró al Acuerdo de París, buscando también recuperar cierto ímpetu en materia climática. La administración Biden, por ejemplo, ha colocado a la crisis climática como un “elemento esencial de su política exterior y seguridad nacional”,<sup>15</sup> buscando también alcanzar cero emisiones netas de carbono para 2050.<sup>16</sup> Recientemente, otros países han establecido objetivos similares para 2050 -como la Unión Europea, Canadá, Japón y Corea del Sur -.<sup>17</sup>

Por otra parte, algunos países del Sur también han presentado propuestas para llegar a cero emisiones netas, aunque con un horizonte temporal más largo. China, por ejemplo, ha presentado un plan para alcanzarlo en 2060,<sup>18</sup> mientras que la India ha hecho lo propio para el

---

Emitters”, *World Resources Institute*, 10 de diciembre del 2020, <https://www.wri.org/insights/interactive-chart-shows-changes-worlds-top-10-emitters>, consultado el 12 de enero de 2022.

<sup>14</sup> Nadja Popovich, Livia Albeck-Ripka y Kendra Pierre-Louis, “The Trump Administration Rolled Back More Than 100 Environmental Rules. Here’s the Full List.”, *The New York Times*, 20 de enero del 2021, <https://www.nytimes.com/interactive/2020/climate/trump-environment-rollbacks-list.html>, consultado el 23 de marzo del 2021.

<sup>15</sup> White House, “Executive Order on Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad”, 27 de enero del 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/27/executive-order-on-tackling-the-climate-crisis-at-home-and-abroad/>, consultado el 23 de marzo del 2021.

<sup>16</sup> Alcanzar cero emisiones netas significa, en términos generales, que se absorberá la misma cantidad de gases de efecto invernadero que los que se liberan a la atmósfera en un año determinado.

<sup>17</sup> Maxime Pontoire, “The race to zero emissions, and why the world depends on it”, *UN News*, 2 de diciembre del 2020, <https://news.un.org/en/story/2020/12/1078612>, consultado el 24 de marzo del 2021.

<sup>18</sup> *Loc. Cit.*

2070.<sup>19</sup> Sin embargo, las políticas propuestas por ambos países -los mayores emisores de GEI del Sur y números 1 y 4 a nivel global respectivamente- siguen siendo incompatibles con los objetivos del Acuerdo de París, ya que prevén el continuo aumento de sus emisiones. Así, según Climate Action Tracker, las medidas de ambos son, por lo menos, compatibles con un aumento de temperatura de 3°C para fines del siglo.<sup>20</sup>

Por lo tanto, actualmente, las promesas de alcanzar cero emisiones netas para mediados del siglo cubren más de 2/3 partes de las emisiones globales.<sup>21</sup> Aunque estos objetivos representan un indudable progreso en comparación con la poca ambición mostrada a partir del 2015, siguen siendo insuficientes para evitar daños potencialmente irreversibles en las naciones insulares y otras partes del mundo. Además, en muchos casos, estos planes todavía tienen que convertirse en políticas nacionales concretas en el mediano plazo. Un aspecto importante, por ejemplo, es la “brecha de credibilidad”, ya que los objetivos para 2030 de gran cantidad de los mayores emisores son “tan débiles”-como los de China, Rusia, Brasil y Australia- que no presentan rutas creíbles para alcanzar sus metas de cero emisiones netas.<sup>22</sup> Así, aunque, según un reporte del UNFCCC, limitar el aumento de la temperatura a 1.5°C requeriría la reducción de las emisiones globales en 45% para finales de la década (con respecto al 2010), este es un objetivo todavía muy lejano. En efecto, según Climate Action Tracker, las políticas actuales resultarían en un aumento de temperatura de alrededor de 2.7°C para el 2100.<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> Climate Action Tracker, “India”, 15 de septiembre del 2021, <https://climateactiontracker.org/countries/india/>, consultado el 12 de enero de 2022.

<sup>20</sup> *Loc. Cit.*; Climate Action Tracker, “China”, 3 de noviembre del 2021, <https://climateactiontracker.org/countries/china/>, consultado el 12 de enero de 2022.

<sup>21</sup> UNFCCC Climate Champions, “Race to Zero builds momentum”, UNFCCC, 22 de marzo del 2021, <https://racezero.unfccc.int/the-race-to-zero-is-on/>, consultado el 24 de marzo del 2021.

<sup>22</sup> Helen Mountfold et al., “COP 26: Key Outcomes From the UN Climate Talks in Glasgow”, World Resources Institute, 17 de noviembre de 2021, <https://www.wri.org/insights/cop26-key-outcomes-un-climate-talks-glasgow>, consultado el 12 de enero de 2022.

<sup>23</sup> Climate Action Tracker, “The CAT Thermometer”, 9 de noviembre del 2021, <https://climateactiontracker.org/global/cat-thermometer/>, consultado el 12 de enero de 2022.

En este sentido, otra coyuntura importante que podría tener repercusiones en materia de acción climática es la contingencia sanitaria por la pandemia del Covid-19. La recuperación económica abrió nuevas oportunidades para la inversión en energías verdes que, además de reducir las emisiones de GEI, creen beneficios económicos en todo el mundo.<sup>24</sup> En este sentido, la AOSIS ha continuado siendo uno de los grupos que ha abogado con mayor insistencia por una recuperación económica verde a nivel internacional, consistente con el objetivo de 1.5°C. Así, ha urgido, junto con los LDC, a que los países adopten planes nacionales o regionales que permitan limitar la temperatura a dicha cifra, solicitando el liderazgo de las mayores economías industrializadas,<sup>25</sup> y rechazando la posibilidad de que las acciones climáticas sigan atrasándose como consecuencia de la emergencia sanitaria.<sup>26</sup>

Al mismo tiempo, la AOSIS ha enfatizado que, aun con las promesas de países de alcanzar cero emisiones netas en 2050, estas “no significan nada” si no se encuentran acompañadas por trayectorias de emisiones consistentes con dicho objetivo para 2030.<sup>27</sup> Aunque el 2021 fue descrito como un momento crucial para la ambición climática, un reporte publicado por el UNFCCC en febrero de ese año reveló que los planes nacionales presentados hasta el momento se encuentran muy lejos de lo necesario para alcanzar los objetivos de 1.5 o 2°C.<sup>28</sup> De igual manera, el Sexto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), publicado en agosto del 2021, señala que las actividades humanas han contribuido a un aumento de la temperatura global de aproximadamente 1.1°C desde la

---

<sup>24</sup> OECD, “Making the Green Recovery work for jobs, income and growth”, Policy Brief, 2020, p. 2.

<sup>25</sup> En julio del 2020, la AOSIS y los LDCs mandaron una carta conjunta al Consejo Europeo urgiendo a la adopción de la “Recuperación Verde”. AOSIS/LDC Climate Change, “Subject: AOSIS and LDC message on European Green Recovery Plan”, 14 de julio del 2020.

<sup>26</sup> AOSIS/LDC Climate Change, “Joint Statement- AOSIS and the LDC Group”, 25 de septiembre del 2020.

<sup>27</sup> AOSIS, “UNFCCC synthesis report a wakeup call: AOSIS calls for action to protect future”, 26 de febrero del 2021.

<sup>28</sup> UNFCCC, “Greater Climate Ambition Urged as Initial NDC Synthesis Report is Published”, 26 de febrero del 2021, <https://unfccc.int/news/greater-climate-ambition-urged-as-initial-ndc-synthesis-report-is-published>, consultado el 30 de marzo del 2021.

época preindustrial. Según el mismo reporte, a menos que se tomen medidas drásticas de reducción de emisiones de GEI, la temperatura global podría superar los 1.5°C en las próximas dos décadas,<sup>29</sup> lo cual tendría graves consecuencias para las naciones insulares. Finalmente, dado que la recuperación económica en el 2021 siguió basándose, en gran medida, en el uso de fuentes no renovables de energía, se espera que las emisiones globales, las cuales se redujeron en 7% en 2020, se recuperen en el año posterior.<sup>30</sup> Las oportunidades presentadas por la pandemia, entonces, podrían no materializarse en los próximos años sin una respuesta internacional más contundente.

Por lo tanto, la AOSIS debe continuar ejerciendo presión en el ámbito internacional para que los mayores emisores de GEI actualicen sus objetivos climáticos e implementen medidas consistentes con trayectorias de emisiones que limiten el aumento de la temperatura. En este sentido, las Partes del UNFCCC acordaron, durante la COP 26 en Glasgow, “revisitar y fortalecer” sus objetivos de reducción de GEI para el 2030 antes del fin del 2022, con el fin de que sean compatibles con límite de aumento de temperatura de 1.5°C.<sup>31</sup> Al mismo tiempo, se ha solicitado que los países entreguen estrategias de largo plazo para el 2050, con el objetivo último de alcanzar cero emisiones netas para mediados de siglo. Finalmente, otro logro importante alcanzado en la COP fue la mención explícita de la necesidad de reducir la emisión de gases como el metano y desaparecer los subsidios a combustibles fósiles.<sup>32</sup> Aunque las medidas a las que los gobiernos se han comprometido siguen siendo insuficientes para alcanzar el objetivo de

---

<sup>29</sup> UNFCCC, “ONU Cambio Climático acoge con satisfacción el Resumen del IPCC para responsables de políticas sobre la base científica del cambio climático”, 6 de agosto de 2021, <https://unfccc.int/es/news/onu-cambio-climatico-acoge-con-satisfaccion-el-resumen-del-ipcc-para-responsables-de-politicas-sobre>, consultado el 31 de agosto de 2021.

<sup>30</sup> Fiona Harvey, “Rebound in carbon emissions expected in 2021 after fall caused by Covid”, 11 de diciembre del 2020, <https://www.theguardian.com/environment/2020/dec/11/rebound-in-carbon-emissions-expected-in-2021-after-fall-caused-by-covid>, consultado el 30 de marzo del 2021.

<sup>31</sup> Helen Mountfold *et al.*, *op. cit.*

<sup>32</sup> *Loc. Cit.*

temperatura establecido en el Acuerdo de París, la COP 26, por lo menos, mostró un reconocimiento de la comunidad internacional de este hecho.

La urgencia de cumplir con estas metas tiene que ser expresado por los Estados insulares y otros países vulnerables quienes, en conjunto con grupos que han expresado su intención de alcanzar dicho objetivo -como la Unión Europea-, deberán abogar por el establecimiento de políticas que desvinculen el crecimiento económico del aumento de las emisiones de carbono. En última instancia, depende en gran medida de estos países que la seguridad de las poblaciones más vulnerables siga siendo un elemento importante de las deliberaciones internacionales, incluso en el contexto actual de contingencia sanitaria.

## BIBLIOGRAFÍA

### FUENTES PRIMARIAS

- “Draft Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change on Greenhouse Gas Emissions Reduction”, presentado por Trinidad y Tobago, en nombre de la Alianza de Pequeños Estados Insulares, 20 de septiembre de 1994, p. 3.
- “Press Conference by AOSIS on Climate Change”, 10 de julio del 2009, [https://www.un.org/press/en/2009/090710\\_AOSIS.doc.htm](https://www.un.org/press/en/2009/090710_AOSIS.doc.htm).
- “Press Conference by AOSIS on Climate Change”, 10 de julio del 2009, [https://www.un.org/press/en/2009/090710\\_AOSIS.doc.htm](https://www.un.org/press/en/2009/090710_AOSIS.doc.htm).
- AOSIS, "Alliance of Small Island States (AOSIS) Declaration on Climate Change 2009", 21 de septiembre del 2009.
- AOSIS, “Statement delivered by Granada on behalf of the AOSIS”, 2011.
- AOSIS, “UNFCCC synthesis report a wakeup call: AOSIS calls for action to protect future”, 26 de febrero del 2021.
- AOSIS, AOSIS Declaration on Climate Change 2009, 2009.
- AOSIS/LDC Climate Change, “Joint Statement- AOSIS and the LDC Group”, 25 de septiembre del 2020.
- AOSIS/LDC Climate Change, “Subject: AOSIS and LDC message on European Green Recovery Plan”, 14 de julio del 2020.
- Asamblea General de las Naciones Unidas, A/RES/43/53, 1988.
- Asamblea General de las Naciones Unidas, RES 44/206, 1989.
- Asamblea General de las Naciones Unidas, RES 44/207, 1989.
- Asamblea General de las Naciones Unidas, RES 45/212, 1990.
- Comité Intergubernamental de Negociación de una convención general sobre los cambios climáticos, A/AC.237/WG.II/CRP.8, 17 de diciembre del 1991.
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, 1992.
- Earth Negotiations Bulletin (ENB), *INC-11 Highlights Thursday, 16 February 1995*, International Institute for Sustainable Development, vol. 12, núm. 10, 17 de febrero de 1995.
- ENB, *Summary of the Eleventh Session of the INC for a Framework Convention on Climate Change: 6-17 February 1995*, International Institute for Sustainable Development, vol. 12, núm. 11, 20 de febrero de 1995.
- ENB, *A Brief History of the Framework Convention on Climate Change*, International Institute for Sustainable Development, vol. 12, núm. 12, 28 de marzo de 1995.
- ENB, *Climate Change Convention COP-1 Highlights: Tuesday, 28 March 1995*, International Institute for Sustainable Development, vol. 12, núm. 13, 29 de marzo de 1995.
- ENB, *Summary of the First Conference of the Parties for the Framework Convention on Climate Change: 28 March-7 April 1995*, vol. 12, núm. 21, 10 de abril de 1995.
- ENB, *Report of the Third Session of the Ad hoc Group on the Berlin Mandate: 5-8 March 1996*, vol. 12, núm. 27, 11 de marzo de 1996.
- ENB, *Report of the Meetings of the Subsidiary Bodies of the UN Framework Convention on Climate Change: 9-18 December 1996*, vol. 12, núm. 39, 23 de diciembre de 1996.

- ENB, Highlights from the FCCC Ad Hoc Group on the Berlin Mandate 31 July 1997, vol. 12, núm. 50, 1 de agosto de 1997.
- ENB, *Highlights from the Meetings of the FCCC Subsidiary Bodies 27 October 1997*, vol. 12, núm. 62, 28 de octubre de 1997.
- ENB, *Thirteenth Conference of the Parties of the UN Framework Convention on Climate Change and Third Meeting of the Parties of the Kyoto Protocol: 3-14 December 2007*, International Institute for Sustainable Development, vol. 12, núm. 343, 3 de diciembre del 2007.
- ENB, *COP 13 and COP/MOP 3 Highlights: Monday, 3 December 2007*, International Institute for Sustainable Development, vol. 12, núm. 344, 4 de diciembre del 2007.
- ENB, *Summary of the Thirteenth Conference of Parties of the UN Framework Convention on Climate Change and Third Meeting of Parties to the Kyoto Protocol: 3-15 December 2007*, International Institute for Sustainable Development, vol. 12, núm. 354, 18 de diciembre del 2007.
- ENB, *Twenty-Eighth Sessions of the UNFCCC Subsidiary Bodies, Second Session of the Ad Hoc Working Group under the Convention, and Fifth Session of the Ad Hoc Working Group under the Kyoto Protocol: 2-13 June 2008*, International Institute for Sustainable Development, vol. 12, núm. 375, 16 de junio del 2008.
- ENB, *COP 14 Highlights: Tuesday, 2 December 2008*, International Institute for Sustainable Development, vol. 12, núm. 387, 3 de diciembre del 2008.
- ENB, *COP 14 Highlights: Thursday, 11 December 2008*, International Institute for Sustainable Development, vol. 12, núm. 394, 12 de diciembre del 2008.
- ENB, *Summary of the Fourteenth Conference of Parties to the UN Framework Convention on Climate Change and Fourth Meeting of Parties to the Kyoto Protocol: 1-12 December 2008*, International Institute for Sustainable Development, vol. 12, núm. 395, 15 de diciembre del 2008.
- ENB, *Summary of the Fifth Session of the Ad Hoc Cooperative Action and Seventh Session of the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol: 29 March – 8 April 2009*, International Institute for Sustainable Development, vol. 12, núm. 407, 10 de abril del 2009.
- ENB, *Summary of the Bonn Climate Change Talks: 1-12 June 2009*, International Institute for Sustainable Development, vol. 12, núm. 421, 15 de junio del 2009.
- ENB, *Summary of the Bangkok Climate Change Talks: 28 September – 9 October 2009*, International Institute for Sustainable Development, vol. 12, núm. 439, 12 de octubre del 2009.
- ENB, *Summary of the Barcelona Climate Change Talks: 2-6 November 2009*, International Institute for Sustainable Development, vol. 12, núm. 447, 9 de noviembre del 2009.
- ENB, *Copenhagen Climate Change Conference: 7-18 December 2009*, International Institute for Sustainable Development, vol. 12, núm. 448, 7 de diciembre del 2009.
- ENB, *Summary of the Copenhagen Climate Change Conference: 7-19 December 2009*, International Institute for Sustainable Development, vol. 12, núm. 459, 22 de diciembre del 2009.
- ENB, *Summary of the Bonn Climate Change Talks: 9-11 April 2010*, International Institute for Sustainable Development, vol. 12, núm. 460, 14 de abril del 2010.
- ENB, *Summary of the Bonn Climate Change Talks: 31 May-11 June 2010*, International Institute for Sustainable Development, vol. 12, núm. 472, 14 de junio del 2010.

- ENB, *Summary of the Cancun Climate Change Conference: 29 November – 11 December 2010*, International Institute for Sustainable Development, vol. 12, núm. 498, 13 de diciembre del 2010.
- ENB, *Summary of the Bangkok Climate Talks: 3-8 April 2011*, International Institute for Sustainable Development, vol. 12, núm. 499, 11 de abril del 2011.
- ENB, *Summary of the Bonn Climate Change Conference: 6-17 June 2011*, International Institute for Sustainable Development, vol. 12, núm. 513, 20 de junio del 2011.
- ENB, *Durban Highlights: Wednesday, 30 November 2011*, International Institute for Sustainable Development, vol. 12, núm. 526, 1 de diciembre del 2011.
- ENB, *Summary of the Durban Climate Change Conference: 28 November – 11 December 2011*, International Institute for Sustainable Development, vol. 12, núm. 534, 13 de diciembre del 2011.
- ENB, *Summary of the Doha Climate Change Conference: 26 November – 8 December 2012*, International Institute for Sustainable Development, vol. 12, núm. 567, 11 de diciembre del 2012.
- ENB, *Summary of the Bonn Climate Change Conference: 3-14 June 2013*, International Institute for Sustainable Development, vol. 12, núm. 580, 17 de junio del 2013.
- ENB, *Warsaw Highlights: Monday, 11 November 2013*, International Institute for Sustainable Development, vol. 12, núm. 584, 12 de noviembre del 2013.
- ENB, *Warsaw Highlights: Tuesday, 12 November*, International Institute for Sustainable Development, vol. 12, núm. 585, 13 de noviembre del 2013.
- ENB, *Summary of the Warsaw Climate Change Conference: 11-23 November 2013*, International Institute for Sustainable Development, vol. 12, núm. 594, 26 de noviembre del 2013.
- ENB, *Bonn Climate Change Conference: 10-14 March 2014*, International Institute for Sustainable Development, vol. 12, núm. 595, 17 de marzo del 2014.
- ENB, *Summary of the Lima Climate Change Conference: 1-14 December 2014*, International Institute for Sustainable Development, vol. 12, núm. 619, 16 de diciembre del 2014.
- ENB, *Summary of the Geneva Climate Change Conference: 8-13 February 2015*, International Institute for Sustainable Development, vol. 12, núm. 626, 16 de febrero del 2015.
- ENB, *Paris Highlights: Friday, 4 December 2015*, International Institute for Sustainable Development, vol. 12, núm. 657, 5 de diciembre del 2015.
- ENB, *Summary of the Paris Climate Change Conference: 29 November – 13 December 2015*, International Institute for Sustainable Development, vol. 12, núm. 663, 15 de diciembre del 2015.
- Malé Declaration on Global Warming and Sea Level Rise, 1989.
- Twentieth South Pacific Forum, “Forum Communiqué”, Tarawa, 10-11 de julio de 1989.
- UNFCCC, “Acuerdo de París”, 2015.
- UNFCCC, “Bali Action Plan”, Decisión 1/CP.13, 2007.
- UNFCCC, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 1992.
- UNFCCC, “Decision 1/CP.1”, 1995.
- UNFCCC, Decisión 1/CP.16, “Acuerdos de Cancún: resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención”.
- UNFCCC, Decisión 2/CP.19, “Mecanismo internacional de Varsovia para las pérdidas y los daños relacionados con las repercusiones del cambio climático”, 2013, párrafo 5.

UNFCCC, Decision 2/CP.20, “Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts”, 2014.  
UNFCCC, Draft decision -/CP.15, “Copenhagen Accord”.  
UNFCCC, FCCC/CP/2009/L.7, Copenhagen Accord, 2009.  
UNFCCC, “Plan de Acción de Bali”, Decisión 1/CP.13.  
UNFCCC, “Protocolo de Kioto”, 1997.

## FUENTES SECUNDARIAS

Abreu Mejía, Daniel “The Evolution of the Climate Change Regime: Beyond a North-South Divide?”, ICIP Working Papers: 2010/06, Institut Català Internacional per la Pau, Barcelona, 2010.

Águeda Corneloup, Inés de y Arthur P. J. Mol, “Small island developing states and international climate change negotiations: the power of moral leadership”, *International Environmental Agreements*, vol. 14, 2014, pp. 281-297.

Albaret, Mélanie y Delphiene Placidi-Frot, “Les petits États au Conseil de sécurité : des strapontins à l’avant-scène”, *Critique Internationale*, vol. 71, núm. 2, 2016, pp. 19-38.

Alles, Delphiene, “L’identité de petit État sans la condition de faible puissance? Le répertoire d’action multilatérale de Singapour”, *Critique Internationale*, vol. 71, núm. 2, 2016, pp. 39-54.

Armstrong, Anne K., Marianne E. Krasny y Jonathon P. Schuldt, *Communicating Climate Change. A Guide for Educators*, Ithaca, Cornell University Press, 2018.

Ashe, John W., Robert van Lierop y Anilla Cherian, “The Role of the Alliance of Small Island States (AOSIS) in the negotiation of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)”, *Natural Resources Forum*, núm. 23, 1999, pp. 209-220.

Barnett, Jon y John Campbell, *Climate Change and Small Island States: Power, Knowledge and the South Pacific*, Londres, Earthscan, 2010.

Benwell, Richard, “The Canaries in the Coalmine: Small States as Climate Change Champions”, *The Long Table*, vol. 100, núm. 413, 2011, pp. 199-211.

Betzold, Carola, “Adapting to climate change in small island developing states”, *Climatic Change*, núm. 133, 2015, pp. 481-489.

Betzold, Carola, “Borrowing Power to Influence International Negotiations: AOSIS in the Climate Change Regime, 1990-1997”, *Politics*, vol. 30, núm. 3, 2010, pp. 131-148.

Betzold, Carola, Paula Castro y Florian Weller, “AOSIS in the UNFCCC negotiations: from unity to fragmentation?”, Center for Comparative and International Studies, CIS Working Paper, núm. 72, 2011.

Bodasny, Daniel, “The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary”, *Yale Journal of International Law*, vol. 18, núm. 451, 1993, pp. 451-558.

Butler, Petra y Caroline Morris (eds.), *Small States in a Legal World*, Cham, Springer International Publishing, 2017.

Carporaso, James A., “International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations”, *International Organization*, vol. 46, núm. 3, 1992, pp. 599-632.

Chan, Nicholas, “Beyond delegation size: developing country negotiating capacity and NGO ‘support’ in international climate negotiations”, *International Environmental Agreements*, núm. 21, 2021, pp. 201-217.

- Chasek, Pamela S., "Margins of Power: Coalitions Building and Coalition Maintenance of the South Pacific Island States and the Alliance of Small Island States", *Reciel*, vol. 14, núm. 2, 2005, pp. 125-137.
- Chasek, Pamela S. "NGOs and State Capacity in International Environmental Negotiations: The Experience of the Earth Negotiations Bulletin", *Reciel*, vol. 10, núm. 2, 2001, pp. 168-176.
- Couzens, Ed y Tuula Honkonen, *International Environmental Law-making and Diplomacy Review 2010*, Joensuu, University of Eastern Finland, 2011.
- Deitelhoff, Nicole y Linda Wallbott, "Beyond soft balancing: small states and coalition-building in the ICC and climate negotiations", *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 25, núm. 3, 2012, pp. 345-366.
- Echle, Christian *et. al.* (eds.), *Multilateralism in a Changing World Order*, Singapur, Konrad Adenauer Stiftung, 2018.
- Eckersley, Robyn, "Moving Forward in the Climate Negotiations: Multilateralism or Minilateralism", *Global Environmental Politics*, vol. 12, núm. 2, 2012, pp. 24-42.
- Fry, Greg y Sandra Tarte (eds.), *The New Pacific Diplomacy*, Canberra, ANU Press, 2015.
- Fukuyama, Francis "The End of History?", *The National Interest*, núm. 16, 1989, pp. 3-18.
- Gillespie, Alexandre, "Small Island States in Face of Climatic Change: The End of the Line in International Environmental Responsibility", *UCLA Journal of Environmental Law and Policy*, vol. 22, núm. 1, pp. 107-129.
- Grieco, Joseph M., "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism", *International Organization*, vol. 42, núm. 3, 1988, pp. 485-507.
- Grote, Jenny, "The Changing Tides of Small Island States Discourse- A Historical Overview of the Appearance of Small Island States in the International Arena", *Verfassung und Recht in Übersee / Law and Politics in Africa, Asia and Latin America*, vol. 43, núm. 2, 2010, pp. 164-191.
- Guilbaud, Auriane, "L'engagement multilatéral des petits États : pratiques, usages et trajectoires", *Critique Internationale*, vol. 71, núm. 2, 2016, pp. 9-18.
- Gupta, Joyeeta, "A History of International Climate Change Policy", *WIREs Climate Change*, vol. 1, núm. 5, 2010, pp. 636-653.
- Hey, Jeanne A. K. (ed.), *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behavior*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2003.
- Hirsch, Thomas, "The Role of Alliances in International Climate Policy after Paris", Policy Paper, Friedrich Ebert Stiftung/Global Policy and Development, 2016.
- Hovi, Jon, Detlef F. Sprinz y Guri Bang, "Why the United States did not become a party of the Kyoto Protocol: German, Norwegian, and US perspectives", *European Journal of International Relations*, vol. 18, núm 1, 2010, pp. 129-150.
- Hurrell, Andrew y Sandeep Sengupta, "Emerging powers, North-South relations and global climate politics", *International Affairs*, vol. 88, núm 3, 2012, pp. 463-484.
- Jaschik, Kevin, "Small states and international politics: Climate change, the Maldives and Tuvalu", *International Politics*, vol. 51, núm. 2, 2014, pp. 272-293.
- Kahler, Miles, "Multilateralism with Small and Large Numbers", *International Organization*, vol. 46, núm. 3, 1992, pp. 681-708.
- Kasa, Sjur, Anne T. Gulberg y Gørild Heggelund, "The Group of 77 in the international climate negotiations: recent developments and future directions", *International Environmental Agreements*, vol. 8, núm 2, 2008, pp. 113-127.

- Kassimeris, Christos, “The foreign policy of small powers”, *International Politics*, vol. 46, núm. 1, 2009, pp. 84-101.
- Kelman, Ilan y Jennifer J. West, “Climate Change and Small Island Developing States: A Critical Review”, *Ecological and Environmental Anthropology*, vol. 5, núm. 1, 2009, 16 pp.
- Kelman, Ilan, “Islandness within climate change narratives of small island developing states (SIDS)”, *Island Studies Journal*, vol. 13, núm 1, 2018, pp. 149-166.
- Keohane, Robert O., *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984.
- Keohane, Robert O., “Lilliputians Dilemmas: Small States in International Politics”, *International Organization*, vol. 23, núm. 2, 1969, pp. 291-310.
- Keohane, Robert O. y Joseph S. Nye, Jr., *Power and Interdependence*, Nueva York, Pearson, 1977
- Keohane, Robert O., y Lisa L. Martin, “The promise of Institutional Theory”, *International Security*, vol. 20, núm. 1, 1995, pp. 39-51.
- Klöck, Carola, “Multiple Coalition Memberships: Helping or Hindering Small States in Multilateral (Climate) Negotiations?”, *International Negotiation*, núm. 25, 2020, pp. 279-297.
- Klöck, Carola, “Négociier au sein des négociations: les petits états insulaires, l’alliance des petits états insulaires et les négociations climatiques”, *De Boeck Supérieur*, vol. 34, núm. 2, 2020, pp. 17-31.
- Lakatos, István, “The Potential Role of Small States and their ‘Niche Diplomacy’ at the UN and in the Field of Human Rights, with Special Attention to Montenegro”, *Pécs Journal of International and European Law*, núm. 1, 2017, pp. 58-68.
- Larson, Mary Jo, “Low-Power Contributions in Multilateral Negotiations: A Framework Analysis”, *Negotiation Journal*, núm. 19, 2003, pp. 133-149.
- Legler, Thomas, Arturo Santa-Cruz y Laura Zamudio, *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global*, CDMX, Oxford University Press México, 2013.
- Lisa Benjamin y Adelle Thomas, “1.5°C to Stay Alive?: AOSIS and the Long Term Goal in the Paris Agreement”, *IUCNAEL EJournal*, núm. 7, 2016, pp. 122-129.
- Luterbacher, Urs y Detlef F. Sprinz, *International relations and global climate change*, Londres, MIT Press, 2001.
- Mearsheimer, John J., “The False Promise of International Institutions”, *International Security*, vol. 19, núm. 3, 1994-1995, pp. 5-49.
- Mechler, Reinhard et al. (eds.), *Loss and Damage from Climate Change: Concepts, Methods and Policy Options*, Cham, Springer, 2019.
- Mintzer, Irving M. y J. Amber Leonard (eds.), *Negotiating Climate Change: The Inside Story of the Rio Convention*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.
- Najam, Adil, “Developing Countries and Global Environmental Governance: From Contestation to Participation to Engagement”, *International Environmental Agreements*, vol. 5, núm. 3, 2005, pp. 303-321.
- Najam, Adil, “Unraveling of the Rio Bargain”, *Politics and the Life Sciences*, vol. 21, núm. 2, 2020, pp. 46-50.

- Neumann, Iver B. y Sieglinde Gstöhl, “Lilliputians in Gulliver’s World? Small States in International Relations”, Centre for Small State Studies, Working Paper 1-2004, pp. 303-321.
- OECD, “Making the Green Recovery work for jobs, income and growth”, Policy Brief, 2020.
- Ourbak, Timothée y Alexandre K. Magnan, “The Paris Agreement and climate change negotiations: Small Islands, big players”, *Regional Environmental Change*, núm. 18, 2018, pp. 2201-2207.
- Pachauri, R. K. y L.A. Meyer (eds.), *Cambio climático 2014: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, IPCC, 2014.
- Panke, Diana, “Dwarfs in international negotiations: how small states make their voices heard”, *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 25, núm. 3, 2012, pp. 313-328.
- Panke, Diana, “Small states in multilateral negotiations. What have we learned?”, *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 25, núm. 3, pp. 387-398.
- Pfetsch, Frank R. y Alice Landau, “Symmetry and Asymmetry in International Negotiations”, *International Negotiation*, núm. 5, 2000, pp. 21-42.
- Pouliot, Vincent, “Multilateralism as an End in Itself”, *International Studies Perspectives*, núm. 12, 2011, pp. 18-26.
- Rajamani, Lavanya, “The Making and Unmaking of the Copenhagen Accord”, *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 59, núm. 3, 2010, pp. 824-843.
- Rodhe, Henning, Robert Charlson y Elisabeth Crawford, “Arrhenius and the Greenhouse Gases”, *Ambio*, vol. 26, núm. 1, 1997, pp. 2-5.
- Roberts, Erin y Saleemul Huq, “Coming full circle: the history of loss and damage under the UNFCCC”, *International Journal of Global Warming*, vol. 8, núm. 2, 2015, pp. 141-157.
- Royden, Amy, “U.S. Climate Change Policy Under President Clinton: A Look Back”, *Golden Gate University Law Review*, vol. 31, núm. 4, 2002, pp. 415-478.
- Ruggie, John Gerard “Multilateralism: the Anatomy of an Institution”, *International Organization*, vol. 46, núm. 3, 1992, pp. 561-598.
- Rüland, Jürgen, “Principled multilateralism vs diminished multilateralism”, en Christian Echle et al. (eds.), *Multilateralism in a Changing World Order*, Singapur, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2018, pp. 1-12.
- Shibuya, Eric, “‘Roaring Mice Against the Tide’: The South Pacific Islands and Agenda-Building on Global Warming”, *Pacific Affairs*, vol. 69, núm. 4, 1996-1997, pp. 541-555.
- Stocker, T.F., D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S.K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex y P.M. Midgley (eds.), *Cambio Climático 2013. Bases físicas. Contribución del Grupo de trabajo I al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, IPCC, 2013.
- Súilleabháin, Andrea Ó., “Small States at the United Nations: Diverse Perspectives, Shared Opportunities”, International Peace Institute, Nueva York, 2014.
- Thomas, Benjamin “Management of loss and damage in small island developing states: implications for a 1.5°C or warmer world”, *Regional Environmental Change*, núm. 18, 2018, pp. 2369-2378.
- Thorhallson, Baldur, “Small States in the UN Security Council: Means of Influence?”, *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 7, núm. 2, pp. 135-160.
- UNDP, “Rising Tides, Rising Capacity. Supporting a Sustainable Future for Small Island Developing States”, Nueva York, 2017.

- UNFCCC, “Climate Change: Small Island Developing States”, Bonn, 2005.
- Van Schaik, Louise, “The EU and the progressive alliance negotiating in Durban: saving the climate?”, Working Paper núm. 354, Overseas Development Institute/Climate and Development Knowledge Network, 2012.
- Vanhala, Lisa y Cecilie Hestbaek, “Framing Climate Change Loss and Damage in UNFCCC Negotiations”, *Global Environmental Politics*, vol. 16, núm. 4, 2016, pp. 111-133.
- Vihma, Antto, Yacob Mulugetta y Sylvia Karlsson-Vinkhuyzen, “Negotiating solidarity? The G77 through the prism of climate change negotiations”, *Global Change, Peace & Security*, vol. 23, núm 3, 2011, pp. 315-334.
- Von Lossow, Tobias et. al., “Fighting an existential threat: small island states bringing states bringing climate change to the UN Security Council”, Planetary Security Initiative, 2018.
- Walshe, Rory A., y Charlotte Eloise Stancioff, “Small island perspectives on climate change”, *Island Studies Journal*, vol. 13, núm 1, 2018, pp. 13-24.
- Waltz, Kenneth N., *Theory of International Politics*, Estados Unidos, Addison-Wesley Company, 1979.
- Yamin, Farhana “The Kyoto Protocol: Origins, Assessment and Future Challenges”, *Reciel*, vol. 7, núm. 2, 1998, pp. 113-127.
- Zartman, I. William y Saadia Touval, *International Cooperation: The Extent and Limits of Multilateralism*, Nueva York, Cambridge University Press, 2010.

## FUENTES DIGITALES

- Climate Action Tracker, “India”, 15 de septiembre del 2021, <https://climateactiontracker.org/countries/india/>.
- Climate Action Tracker, “China”, 3 de noviembre del 2021, <https://climateactiontracker.org/countries/china/>.
- Climate Action Tracker, “Temperatures: Addressing global warming”, 2021, <https://climateactiontracker.org/global/temperatures/>.
- Climate Action Tracker, “The CAT Thermometer”, 9 de noviembre del 2021, <https://climateactiontracker.org/global/cat-thermometer/>.
- Climate Analytics, “Real-Time Support”, <https://climateanalytics.org/what-we-do/negotiation-support/real-time-support/>.
- Evans, Simon, “Analysis: Which countries are historically responsible for climate change?”, Carbon Brief, 5 de octubre de 2021, <https://www.carbonbrief.org/analysis-which-countries-are-historically-responsible-for-climate-change>.
- Friedrich, Johannes, Mengpin Ge y Andrew Pickens, “This Interactive Chart Shows Changes in the World’s Top 10 Emitters”, *World Resources Institute*, 10 de diciembre del 2020, <https://www.wri.org/insights/interactive-chart-shows-changes-worlds-top-10-emitters>.
- Harvey, Fiona, “Rebound in carbon emissions expected in 2021 after fall caused by Covid”, *The Guardian*, 11 de diciembre del 2020, <https://www.theguardian.com/environment/2020/dec/11/rebound-in-carbon-emissions-expected-in-2021-after-fall-caused-by-covid>.
- Henrikson, Alan K., “Ten Types of Small State Diplomacy”, The Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University,

- [https://is.muni.cz/el/1423/podzim2008/MVZ157/um/TEN\\_TYPES\\_OF\\_SMALL STATE DIPLOMACY.pdf](https://is.muni.cz/el/1423/podzim2008/MVZ157/um/TEN_TYPES_OF_SMALL_STATE_DIPLOMACY.pdf).
- IPCC, “About the IPCC”, 2020, <https://www.ipcc.ch/about/>.
- Lynas, Mark, “How do I know China wrecked the Copenhagen deal? I was in the room”, *The Guardian*, 22 de diciembre del 2009, <https://www.theguardian.com/environment/2009/dec/22/copenhagen-climate-change-mark-lynas>.
- Mathiesen, Karl y Fiona Hervey, “Climate coalition breaks cover in Paris to push for binding and ambitious deal”, *The Guardian*, 8 de diciembre del 2015, <https://www.theguardian.com/environment/2015/dec/08/coalition-paris-push-for-binding-ambitious-climate-change-deal>.
- Mountfold, Helen *et al.*, “COP 26: Key Outcomes From the UN Climate Talks in Glasgow”, *World Resources Institute*, 17 de noviembre de 2021, <https://www.wri.org/insights/cop26-key-outcomes-un-climate-talks-glasgow>.
- OCHA, “Hurricane Season 2017, 2017, <https://www.unocha.org/hurricane-season-2017>.
- OPEC, “Brief History”, 2021, [https://www.opec.org/opec\\_web/en/about\\_us/24.htm](https://www.opec.org/opec_web/en/about_us/24.htm).
- Pontoire, Maxime, “The race to zero emissions, and why the world depends on it”, *UN News*, 2 de diciembre del 2020, <https://news.un.org/en/story/2020/12/1078612>.
- Popovich, Nadja, Livia Albeck-Ripka y Kendra Pierre-Louis, “The Trump Administration Rolled Back More Than 100 Environmental Rules. Here’s the Full List.”, *The New York Times*, 20 de enero del 2021, <https://www.nytimes.com/interactive/2020/climate/trump-environment-rollbacks-list.html>.
- Tago, Atsushi, “Multilateralism, Bilateralism and Unilateralism in Foreign Policy”, *The Oxford Research Encyclopedia of Politics*, 2017, <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-449>.
- The Washington Post*, “Bush ‘Out of These Troubled Times... A New World Order’”, 12 de septiembre de 1990, <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1990/09/12/bush-out-of-these-troubled-times-a-new-world-order/b93b5cf1-e389-4e6a-84b0-85f71bf4c946/>.
- Thorhallson, Baldur y Sverrir Steinsson, “Small State Foreign Policy”, *The Oxford Research Encyclopedia of Politics*, 2017, <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-484>.
- UNFCCC, “ADP bodies page”, 2021, <https://unfccc.int/adp-bodies-page#ws2>.
- UNFCCC, “Conference of the Parties (COP)”, 2022, <https://unfccc.int/process/bodies/supreme-bodies/conference-of-the-parties-cop>.
- UNFCCC, “Greater Climate Ambition Urged as Initial NDC Synthesis Report is Published”, 26 de febrero del 2021, <https://unfccc.int/news/greater-climate-ambition-urged-as-initial-ndc-synthesis-report-is-published>.
- UNFCCC, “Intro to Cancun Agreements”, <https://unfccc.int/process/conferences/the-big-picture/milestones/the-cancun-agreements>, consultado el 4 de marzo del 2021.
- UNFCCC, “ONU Cambio Climático acoge con satisfacción el Resumen del IPCC para responsables de políticas sobre la base científica del cambio climático”, 6 de agosto de 2021, <https://unfccc.int/es/news/onu-cambio-climatico-acoge-con-satisfaccion-el-resumen-del-ipcc-para-responsables-de-politicas-sobre>

- UNFCCC, “The Doha Amendment”, 2021, <https://unfccc.int/process/the-kyoto-protocol/the-doha-amendment>.
- UNFCCC, “What is REDD+?”, 2022, <https://unfccc.int/topics/land-use/workstreams/redd/what-is-redd>.
- UNFCCC Climate Champions, “Race to Zero builds momentum”, UNFCCC, 22 de marzo del 2021, <https://racetozero.unfccc.int/the-race-to-zero-is-on/>.
- United Nations Secretary-General, “Secretary-General’s remarks on the occasion of the 20th Anniversary of the Forum of Small States, Nueva York, 1 de octubre de 2012, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2012-10-01/secretary-generals-remarks-occasion-20th-anniversary-forum-small>.
- White House, “Executive Order on Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad”, 27 de enero del 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/27/executive-order-on-tackling-the-climate-crisis-at-home-and-abroad/>.
- WorldWatch Institute, “Interview with Tuvalu Climate Negotiator Ian Fry”, 2010, <http://forestindustries.eu/de/content/interview-tuvalu-climate-negotiator-ian-fry>.
- Yeo, Sophie, “The Carbon Brief Interview: Tony de Brum”, *Carbon Brief*, 15 de mayo de 2015, <https://www.carbonbrief.org/the-carbon-brief-interview-tony-de-brum>.

## ANEXOS

### ANEXO 1

Miembros de la AOSIS por región<sup>1</sup>

#### **Caribe:**

- Antigua y Barbuda
- Bahamas
- Barbados
- Belice
- Cuba
- Dominica
- Granada
- Guyana
- Haití
- Jamaica
- República Dominicana
- San Cristóbal y Nieves
- Santa Lucía
- San Vicente y las Granadinas
- Surinam
- Trinidad y Tobago

#### **Océano Pacífico**

- Islas Cook
- Islas Marshall
- Islas Salomón
- Fiji
- Kiribati
- Micronesia
- Nauru
- Niue
- Palau
- Papúa Nueva Guinea
- Samoa
- Timor-Leste
- Tonga
- Tuvalu
- Vanuatu

---

<sup>1</sup> AOSIS, “Member States”, consultado el 22 de marzo del 2021 en <https://www.aosis.org/member-states/>.

### **Mares de África, India y China Meridional**

- Cabo Verde
- Comoras
- Guinea-Bissau
- Maldivas
- Mauricio
- Santo Tomé y Príncipe
- Seychelles
- Singapur

### **Estados Observadores**

- Antillas Holandesas
- Guam
- Islas Vírgenes de los Estados Unidos
- Puerto Rico
- Samoa Americana

## ANEXO 2

Principales intereses de la AOSIS a lo largo de las negociaciones en dos periodos.

	<b>Periodo</b>	
	<b>1990-1997</b>	<b>2007-2015</b>
<b>Mitigación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adopción del objetivo de Toronto (reducción de 20% de las emisiones de GEI para el 2005, respecto a niveles de 1990)</li> <li>• Firma de un protocolo vinculante para los países del Anexo I</li> <li>• Establecimiento de objetivos y calendarios claros para el cumplimiento de las metas de mitigación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecimiento de meta de limitar el aumento de la temperatura global a 1.5°C               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Límite de concentraciones de GEI en la atmósfera de 350 ppm.</li> </ul> </li> <li>• Firma de un acuerdo vinculante y universal de reducción de emisiones</li> <li>• Adopción de segundo periodo de compromisos bajo el Protocolo de Kioto</li> <li>• Creación de nuevos espacios de discusión técnica para reforzar las medidas pre-2020.</li> </ul>
<b>Necesidades especiales de los SIDS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconocimiento de las circunstancias especiales de los SIDS</li> <li>• Establecimiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconocimiento de las circunstancias especiales de los SIDS               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Provisión de</li> </ul> </li> </ul>

	<p>de una categoría especial para los SIDS bajo el UNFCCC (incluyendo la necesidad de proveer recursos financieros y tecnológicos adicionales a estos países)</p>	<p>recursos nuevos y adicionales para la adaptación; acceso simplificado a recursos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo técnico para la implementación de proyectos de adaptación</li> </ul>
<p><b>Efectos adversos del cambio climático</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecimiento de un fondo internacional y seguro colectivo para atender a las necesidades de los SIDS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecimiento de mecanismo de pérdidas y daños bajo la Convención con 3 elementos: seguro, rehabilitación y compensación, y manejo del riesgo.</li> <li>• Reconocimiento de L&amp;D como un elemento separado de la adaptación climática.</li> </ul>