

Briefing

Urbanización; cambio climático

Palabras clave:
Mitigación, justicia climática,
participación ciudadana, planificación
urbana, gobernanza de la ciudad



Fecha de publicación

Enero de 2024

Puntos clave

En un escenario de desigualdades socioterritoriales estructurales, los gobiernos deben conciliar la reducción de emisiones con el derecho a la ciudad. Se trata de promover un desarrollo urbano inclusivo y evitar las emisiones futuras.

Las políticas climáticas y la planificación urbana deben centrarse en reducir los gases de efecto invernadero (GEI) y satisfacer las necesidades de los territorios locales priorizando una participación amplia e inclusiva.

Los gobiernos pueden aprender y ampliar modelos como los Laboratorios Urbanos para la Sostenibilidad (por ejemplo, Alianzas para la Transformación Urbana), que operan más allá del Estado y coordinan acciones y diálogos intersectoriales para vincular las demandas territoriales con las iniciativas existentes.

Con base en la experiencia de los Laboratorios Urbanos de Recife y Teresina, los gobiernos locales pueden eliminar obstáculos y desarrollar aprendizajes y capacidades institucionales para fomentar la gobernanza territorial colaborativa y la acción climática.

Alianzas que transforman territorios: la mitigación desde una nueva perspectiva

La distinción entre mitigación y adaptación es inadecuada cuando consideramos la justicia climática y el derecho a la ciudad, especialmente si surge de las necesidades de los territorios periféricos y de las personas en situación de vulnerabilidad. Una nueva agenda de mitigación debe apuntar tanto a la calidad de vida urbana como a la reducción sistemática de las emisiones. Además, los modelos de gobernanza territorial son esenciales. Este resumen de políticas se basa en el proyecto *Alianzas para la Transformación Urbana*, que innova en materia de participación ciudadana por medio de los Laboratorios Urbanos y no solo involucra a actores diversos que participan con protagonismo, sino que también integra cuestiones territoriales y climáticas.

El papel de las ciudades en la lucha contra el cambio climático es ampliamente reconocido, y Brasil ha avanzado en la integración de política urbana y acción climática.¹ Sin embargo, un abordaje inclusivo sigue siendo un desafío, especialmente en el contexto de desigualdad urbana persistente e injusticia climática recurrente.²

Brasil es uno de los mayores emisores de GEI del mundo; el 84,7 % de su población vive en zonas urbanas y muchos de sus municipios son vulnerables al cambio climático. La implementación de acciones climáticas en entornos urbanos complejos enfrenta desafíos como: (i) la coordinación de múltiples actores, estatales y no estatales; (ii) la integración de diversas políticas sectoriales; (iii) la promoción de espacios amplios de participación democrática; y (iv) el reconocimiento de las necesidades y realidades locales que reflejan profundas desigualdades socioterritoriales.

Reducir la brecha entre los objetivos de descarbonización a gran escala y el desarrollo urbano desigual e injusto debe ser una prioridad. El proyecto internacional Transformative Urban Coalitions (o Alianzas para la Transformación Urbana) aborda este tema apoyando el trabajo de los Laboratorios Urbanos con múltiples partes interesadas en cinco ciudades latinoamericanas. Este resumen destaca las lecciones aprendidas de dos de estos laboratorios tras dos años de operación en Recife y Teresina.

Mitigación inclusiva: una nueva perspectiva

Aunque la mitigación y la adaptación deben avanzar paralelamente, las medidas inclusivas para combatir el cambio climático se centran en las acciones de adaptación, que siguen siendo insuficientes. La agenda nacional de mitigación, que se basa en la Contribución Determinada a

Al afirmar el derecho a la ciudad, podemos avanzar en la justicia climática y adoptar medidas de mitigación más inclusivas

Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés), es poco ambiciosa y su estrategia clave es frenar la deforestación.³ En los municipios, que tienen la responsabilidad principal del

desarrollo urbano, según los artículos 30, VII, y 182 de la Constitución Federal, la mitigación suele centrarse en la movilidad urbana.

Las diferencias en la agenda apuntan a desafíos relacionados con (i) la coordinación

entre diferentes niveles y áreas de competencia del gobierno, y (ii) el desarrollo de modelos de gobernanza que incluyan actores estatales y no estatales, y consideren aspectos territoriales. Estos desafíos son fundamentales para una acción climática inclusiva, que debe centrarse en las comunidades más vulnerables y sus territorios periféricos.

Además, las agendas de mitigación climática a menudo abordan el derecho al desarrollo y pretenden convertirse en economías descarbonizadas por medio de soluciones tecnológicas. Para ser verdaderamente justa, una agenda climática debe replantearse el desarrollo urbano para minimizar las nuevas emisiones y mejorar la calidad de vida. Las ciudades más igualitarias con servicios públicos de calidad tienden a emitir menos GEI.⁴

El camino a seguir requiere políticas en múltiples niveles, del local al mundial, guiadas por diversos modelos de gobernanza y una variedad de conocimientos.⁵ Cambiar el modelo de desarrollo actual es crucial para combatir las desigualdades en las ciudades brasileñas. Al afirmar el derecho a la ciudad, podemos avanzar en la justicia climática⁶ y adoptar medidas de mitigación más inclusivas.

Algunas acciones gubernamentales esenciales para desarrollar habilidades y estimular el aprendizaje y, así, avanzar en la creación de una agenda de mitigación inclusiva son:

- **Mejorar la integración de las agendas de mitigación y justicia climática en la política urbana.** Para ello, es necesario contar con estudios coordinados por el gobierno federal que se centren en comprender cómo se incluyen los temas de equidad y justicia en las acciones climáticas locales, particularmente en aquellas que responden a las necesidades de los territorios vulnerables. Este abordaje puede fomentar el aprendizaje institucional y ayudar

a desarrollar capacidades. Es especialmente útil para coordinar acciones en diferentes niveles de gobierno e identificar temas y sectores en los que la colaboración puede ser más efectiva.

- **Mejorar la coordinación entre ministerios y secretarías para alinear la agenda climática con las demandas y necesidades de los territorios periféricos y las poblaciones vulnerables.** Esto puede hacerse integrando la agenda de mitigación con la del derecho a la ciudad. Esta oportunidad cobra más sentido con la reapertura del Ministerio de Ciudades y la instalación de una Secretaría Nacional de Periferias.
- **Formar alianzas con la sociedad civil para promover el aprendizaje y ampliar la conciencia del efecto del cambio climático sobre los problemas locales.** Al promover la educación ambiental, según la Ley 9.795/99, y difundir información ambiental desde la perspectiva de los derechos humanos, según lo establecido en el Acuerdo de Escazú, aumentamos la comprensión de los impactos del cambio climático en diferentes territorios. Esto ocurre mediante la combinación de acciones de los gobiernos locales y la integración del conocimiento popular, algo ya observado en las experiencias internacionales.⁷ Las *Alianzas para la Transformación Urbana* también muestran que las demandas basadas en las necesidades de los territorios pueden integrarse a agendas de mitigación inclusivas. Temas como el transporte, las alternativas de movilidad, los residuos y el reciclaje, la calidad constructiva, la mejora de la temperatura (viviendas y áreas verdes) y los impactos climáticos, como el aumento del nivel del mar y las inundaciones, son recurrentes. Sin embargo, sigue siendo necesaria una comprensión más amplia de la justicia climática.

Alianzas para la transformación urbana y la acción climática basada en el territorio

El diseño y la implementación de proyectos, planes y políticas de mitigación inclusivos pueden ser más efectivos si consideran las demandas específicas de los territorios vulnerables. Sin embargo, los gobiernos desempeñan un papel importante en la promoción e incorporación de prácticas de colaboración,⁸ así como de experiencias de coproducción y cogestión de territorios, que necesitan legitimación, protección y respeto.

El concepto de participación tiene múltiples significados⁹ y, a pesar de los avances y retrocesos, la gestión urbana participativa (según los art. 2, II, y 43-45 del Estatuto de la Ciudad) se ha consolidado en los espacios institucionales, pero mantiene un carácter insurgente.¹⁰ Con respecto al clima, es necesario desarrollar más el tema de la participación. Es habitual que la elaboración de acciones climáticas priorice la opinión de los expertos (un “minipúblico”). Es necesario cuestionar este abordaje centrado en la ciencia para garantizar una respuesta efectiva e integradora a la crisis climática.

Las experiencias de Teresina y Recife¹¹ contribuyen al aprendizaje de la gobernanza territorial participativa. Estos modelos buscan mejorar el entorno urbano por medio de la cocreación con los residentes y otros actores de los sectores público, privado y la sociedad civil. Mediante la escucha activa, estos participantes influyen en las decisiones relacionadas con el diagnóstico comunitario, las intervenciones iniciales, las prioridades, la formación de grupos de trabajo y la alineación con las iniciativas existentes.¹²

La dimensión climática se desarrolla con el objetivo de contribuir efectivamente a la promoción de una ciudad más justa. Este objetivo pretende mejorar las condiciones urbanas y medioambientales mediante la solución de los problemas locales y la promoción del derecho a ciudades sostenibles, de acuerdo con el artículo 2, I, del Estatuto de la Ciudad y en la Nueva Agenda Urbana de las Naciones Unidas (ONU).

La combinación de estrategias de mitigación y adaptación puede ser un gran apoyo para las políticas climáticas urbanas inclusivas. Estas políticas deben construirse de abajo hacia arriba, de manera que los gobiernos aprendan de estas alianzas y colaboren con ellas, como se evidencia en los ejemplos del Recuadro 1 y del Recuadro 2.

Las acciones gubernamentales pueden aumentar el impacto de las Alianzas, eliminar obstáculos y promover su desarrollo en paralelo a otras intervenciones territoriales. Es crucial que estas acciones no conviertan a las Alianzas en un fin en sí mismas o en prerrequisito de inversión pública. Las medidas de apoyo se orientan a la eliminación de obstáculos, la capacitación y el fomento del aprendizaje, y pueden ser:

- **Habilitar un espacio físico en el territorio o cerca de él:** los espacios comunitarios multipropósito sirven para fortalecer las

Recuadro 1. Alianza para Residencial Edgar Gayoso

Ubicación: residencial Edgar Gayoso, conjunto habitacional construido por el programa “Minha Casa, Minha Vida” en la zona más septentrional de la periferia de Teresina. La zona carece del acceso adecuado a servicios, equipamientos públicos y espacios verdes de calidad.

Intervención estratégica inicial: Praça dos Sonhos (o Plaza de los Sueños), que cuenta con juegos, gimnasio al aire libre, paradero del transporte público, mobiliario urbano (como bancas, mesas y botes de basura) y pequeñas áreas verdes.

Grupos de trabajo (GT): GT Espacios Multipropósito; GT Empleo e Ingresos; GT Políticas Públicas; GT Espacios Públicos.

Acciones planificadas de calificación urbano-ambiental (ejemplos): descontaminación de la Lagoa de Polimento; cursos de capacitación estructurados a partir de consultas con la comunidad y ejecutados por medio de alianzas, que consideran iniciativas de aprendizaje de acciones climáticas inclusivas, como los huertos comunitarios; pavimentación sostenible y ecoeficiente de la ruta de autobuses, realizada gracias a la asociación de las autoridades locales y el sector privado; ciclo sostenible de residuos, que incluye la colaboración del área de aseo y ornato municipal y una cooperativa de recicladores; y expansión de las áreas verdes.

identidades y catalizar nuevas posibilidades de acción en red. Encontrar y mantener estas propiedades puede ser un desafío, por lo que medidas gubernamentales que pongan a disposición inmuebles públicos (terrenos o edificios) y destinen recursos de acciones públicas existentes que puedan cubrir los gastos recurrentes de mantenimiento del espacio son fundamentales.

- **Proporcionar materiales y orientación al inicio es crucial para el éxito de las Alianzas.** Esto implica: (i) términos de

Recuadro 2. Alianza para el centro de Recife

Ubicación: comunidade do Pilar, que abarca una Zona Especial de Interés Social. Aquí ya se construyó una parte del conjunto habitacional con recursos del Programa de Aceleración del Crecimiento, que acogió a familias desplazadas por el proyecto Porto Digital.

Intervención estratégica inicial: Rota da Infância (o Ruta de la Infancia), espacio público diseñado para servir como área de esparcimiento y convivencia de los niños y personas responsables de su cuidado, predominantemente mujeres.

Grupos de trabajo: GT Vivienda; GT Espacio Comunitario; GT Ciclo Sostenible de Residuos; GT Ruta de la Infancia.

Acciones planificadas de calificación urbano-ambiental (ejemplos): ampliación del proceso participativo para el proyecto de renovación del conjunto habitacional y construcción de nuevos conjuntos, mediante la discusión de técnicas de construcción sostenibles que contribuyen a la reducción de las emisiones futuras; establecimiento de alianzas que utilizan el espacio comunitario para cursos de formación profesional, incluidas actividades de reciclaje; y desarrollo de un proyecto para la instalación de servicios de recolección selectiva y reciclaje.

adhesión y estructuras operativas, como grupos de trabajo; (ii) directrices conjuntas para las reuniones y diversidad de participantes; (iii) integración de la agenda climática con las demandas locales, por ejemplo, mediante juegos; e (iv) identificación de proyectos catalizadores de rápido impacto y bajo costo.

- **Identificar un sujeto que tenga legitimidad y estabilidad institucional es una acción estratégica en el desarrollo de capacidades.** Esto es crucial para la continuidad del modelo de coproducción territorial y permite facilitar la contratación de proyectos,¹³ por ejemplo, por medio de acuerdos de colaboración, convenios y contratos de gestión que garanticen el financiamiento público de determinadas intervenciones. Las universidades públicas, los institutos federales¹⁴ y los consejos profesionales¹⁵ tienen un gran potencial y

ofrecen experiencias interesantes en este sentido.

- **Financiar proyectos de acción climática inclusivos, vinculados a acciones ya en curso, es esencial para el desarrollo de capacidades.** Esto implica identificar los programas o proyectos públicos existentes e integrar las acciones de las alianzas que prioricen la articulación con estas iniciativas. La identificación de partidas presupuestarias compatibles con las demandas locales, junto con una mayor integración y coordinación intersecretarial e interministerial, puede acelerar y escalar este modelo de gobernanza territorial.

Julia Azevedo Moretti

Julia Azevedo Moretti es abogada y consultora independiente, especializada en Derecho Urbanístico y Medio Ambiente y Desarrollo.



Knowledge Products

El Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED) promueve el desarrollo sostenible, vinculando las prioridades locales a los desafíos globales. Apoyamos a algunas de las poblaciones más vulnerables del mundo para fortalecer su voz en la toma de decisiones.

Datos de contacto

Anna Walnycki
anna.walnycki@iied.org

Julia Azevedo Moretti
moretti.julia@gmail.com

44 Southampton Buildings
Londres, WC2A 1AP
Reino Unido

Tel: +44 (0)20 3463 7399
www.iied.org

El IIED acoge con beneplácito sus comentarios a través de:
@IIED y
www.facebook.com/theiied

ISBN 978-1-83759-069-8

Este informe se elaboró como parte del proyecto Coaliciones Urbanas Transformadoras (TUC). TUC es una coalición entre la Universidad de las Naciones Unidas - Instituto de Medio Ambiente y Seguridad Humana (UNU-EHS), el Instituto Alemán de Desarrollo y Sostenibilidad (IDOS), el World Resources Institute (WRI) y el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED), con el apoyo del Ministerio Federal de Economía y Acción por el Clima de Alemania.



Notas

¹ Sotto D, Philippi A Jr, Yigitcanlar T y Kamruzzaman M (2019) Aligning Urban Policy with Climate Action in the Global South: Are Brazilian Cities Considering Climate Emergency in Local Planning Practice? *Energies*, 12(18), 3418. / ² Dodman, D, Archer D y Satterthwaite, D (2019) Editorial: Responding to climate change in contexts of urban poverty and informality. *Environment and Urbanization*, 31(1), p. 3–12, abr. <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0956247819830004> / ³ Romeiro, V, Genin, C y Felin, B (2021) Nova NDC do Brasil: entenda por que a meta climática foi considerada pouco ambiciosa. WRI- Brasil. www.wribrasil.org.br/noticias/nova-ndc-do-brasil-entenda-por-que-meta-climatica-foi-considerada-pouco-ambiciosa / ⁴ Yang, Z, Ren, J, Ma, S, Chen, X, Cui, S y Xiang, L (2022) The emissions-inequality Nexus: Empirical Evidence From a Wavelet-Based Quantile-on-Quantile Regression Approach. *Frontiers in Environmental Science*, vol 10. / ⁵ Artaxo, P (2020). As três emergências que nossa sociedade enfrenta: saúde, biodiversidade e mudanças climáticas. *Estudos Avançados*, 34(100), 53–66. / ⁶ GPR2C (2021) Right to the city: a roadmap for climate justice. www.right2city.org/wp-content/uploads/2021/10/Right-to-the-City-Climate-Change_EN_OK4_alta.pdf / ⁷ Video *Urban Heat Monitoring Campaign – Gauteng*, producido por Planact, discute el tema de la justicia climática (www.youtube.com/watch?v=ly-DVI5IP6A). / ⁸ Mansbridge, J (2014) The role of the state in governing the commons. *Environmental Science and Policy*, v. 36, pp. 8–10. / ⁹ Arnstein, SR (1969) A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), pp. 216–224. / ¹⁰ MirafTAB, F (2009) Insurgent Planning: Situating Radical Planning in the Global South. *Planning Theory*, 8(1), 32–50. / ¹¹ Gatti, S, Turmena, L, Evers, H, Santos, PM y Samios, AAB (2023) *Alianças para transformação urbana: possibilidades para reversão de desigualdades e de injustiça climática no Recife e em Teresina por meio de novos modelos de governança*. XX Enanpur, Anais. / ¹² Instagram: @alianca.centrodorecife y @alianca.edgargayoso. / ¹³ Mapa da contratualização de serviços públicos no Brasil (2021). Escola Nacional de Administração Pública; Comunidas. Brasília: Enap. / ¹⁴ LAHIS – Laboratório de História e Arte do IFPI (2022) Vida, Lida e Luta. Teresina: IFPI. www.youtube.com/watch?v=eKsoAp0fAh0&pp=ygURdmlkYSwgbGikYSBIIgX1dGE%3D / ¹⁵ Lara Junior, AR, Massa, AC, de Lima, BCR, do Nascimento Ribeiro, J y Píotto, ML (eds) (2022) *Assessoria técnica popular: a prática em movimento*. São Paulo: MSTC.

