



Terra. Nueva Etapa  
ISSN: 1012-7089  
ISSN: 2542-3266  
vidal.saezsaez@gmail.com  
Universidad Central de Venezuela  
Venezuela

## Efecto Nueva Zembla y Justicia Climática en Brasil: adaptación sin justicia no es adaptación, es espejismo

Campello Torres, Pedro Henrique; Leonel, Ana Lia; Pires de Araújo, Gabriel; Jacobi, Pedro Roberto  
Efecto Nueva Zembla y Justicia Climática en Brasil: adaptación sin justicia no es adaptación, es espejismo

Terra. Nueva Etapa, vol. XXXIV, núm. 59, 2020  
Universidad Central de Venezuela, Venezuela

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72166221004>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional.

## Efecto Nueva Zembla y Justicia Climática en Brasil: adaptación sin justicia no es adaptación, es espejismo

New Zembla Effect and Climate Justice in Brazil: adaptation without justice is not adaptation, it is mirage

*Pedro Henrique Campello Torres*  
*Universidade de São Paulo, Brasil*  
pedrotorres@usp.br

Redalyc: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72166221004>

*Ana Lia Leonel*  
*Universidade Federal do ABC, Brasil*  
ana.lia@ufabc.edu.br

*Gabriel Pires de Araújo*  
*Universidade de São Paulo, Brasil*  
gabriel.pires.araujo@usp.br

*Pedro Roberto Jacobi*  
*Universidade de São Paulo, Brasil*  
prjacobi@gmail.com

Recepción: 05 Noviembre 2019

Aprobación: 02 Enero 2020

### RESUMEN:

El presente artículo problematiza la interfaz necesaria entre la agenda de derechos y justicia y el debate sobre el cambio climático, más específicamente en relación al tema de la adaptación en el Sur global. El texto aborda la cuestión desde el debate sobre justicia climática, donde los riesgos climáticos son asumidos de manera desigual e injusta por quienes menos han contribuido al proceso de cambio climático global. Asumiendo que la adaptación y la justicia deben estar tan entrelazadas en la planificación, las políticas y la movilización social, para que la adaptación no se convierta en un concepto vacío o reproductivo de la producción de desigualdades, el Plan Nacional de Adaptación (PNA) brasileño fue utilizado como caso de análisis. Para esto se realizó una revisión de la literatura con descriptores que hacen referencia a la justicia climática en América Latina, seguida de análisis del PNA brasileño y su forma de abordar la idea de justicia. Se observa que en Brasil, el discurso de la justicia climática aún no ha sido incorporado de manera sistemática, y que es necesario incorporar este debate en conjunto con las demandas sociales de las comunidades afectadas.

**PALABRAS CLAVE:** Justicia Climática, adaptación, planeamiento ambiental, Sur-global.

### ABSTRACT:

This article discusses the necessary interaction between the justice and rights agenda regarding the climate change debate, but specifically in relation to adaptation issues in the Global South. The text addresses the issue from the climate justice debate, where climate risks have unequal and unfair impacts on those who have contributed the least to the global climate change process. Assuming that adaptation and justice must be intertwined in planning, policies, and the social movement so that adaptation does not fit into a reproductive concept of the production of inequalities, the Brazilian National Adaptation Plan (NPA) was used as a study case. For this, a literature review with descriptors was made that makes reference to climate justice in Latin America, followed by an analysis of the NPA and the way to approach the idea of justice. It is observed that in Brazil the climate justice discourse was not systematically incorporated, and it is necessary to incorporate this debate with the social demands of the affected communities.

**KEYWORDS:** Climate Justice, adaptation, environmental planning, global south.

## 1. INTRODUCCIÓN

Imagine un oso polar de tres pies (cerca de un metro) de altura y alrededor de 800 kilos invadiendo una ciudad y convirtiendo la basura en alimento para su sustento. La escena, con rastros de una película de ciencia ficción

alarmista, tuvo lugar en la ciudad rusa del Ártico Norilsk, a unos 800 km del hábitat tradicional del animal en junio de 2019[1]. No era la primera vez que ocurría un caso así. En febrero de 2019, no solo uno, sino decenas de hambrientos osos polares invadieron la ciudad de Nueva Zembla en el archipiélago ártico[2]. A pesar del debate entre escépticos y no escépticos sobre la acción antrópica en la interferencia del clima del planeta, los eventos severos y anteriormente raros han estado ocurriendo de manera más constante (Samaniego J., 2009, De Lisio, 2011, Torres et al., 2020a). Ya sea en la forma de la escena descrita anteriormente, ya sea por el aumento o escasez de períodos de sequía o lluvia y períodos de mayor frío o calor intenso.

El efecto nuevo zembla, elegido para el título de este artículo, se refiere a un espejismo polar causado por la alta refracción de la luz solar entre los termoclinas atmosféricos, lo que da la impresión de que el sol está saliendo antes de lo que debería y visualmente lo hace aparecer como una línea o un cuadrado en el horizonte. Hasta ahora, la conexión entre adaptación y justicia son como un espejismo para los países del Sur global, principalmente en América Latina. En el horizonte de las acciones climáticas no queda claro lo que está por venir frente a los efectos perversos que tienden a afectar con más fuerza a las poblaciones tradicionales y más vulnerables. Como en el efecto nueva zembla el ritmo entre el tiempo y lo que se observa se manifiesta como si fuese un espejismo. Esto revela que el proceso no está bien explicado, como en el caso del sol cuadrado que se refleja en el paisaje.

Con el aumento en el número de planes y proyectos de adaptación, una tendencia sería que la metáfora del espejismo se convirtiera en catacreción, es decir, cuando la palabra determina una realidad. O sea, una narrativa, verdadera figura retórica para el uso de un determinado concepto - en este caso la adaptación - fuera de su contexto original para definir, de manera figurativa, algo que no queda claro. En un contexto de emergencia climática, se trata de evitar este camino. En este sentido, fortalecer el diálogo analítico con las reflexiones de justicia ambiental, sustentabilidades justas y la ecología política, conducen a una mayor aproximación con el enfrentamiento de los conflictos ambientales en una realidad desde el Sur, incluido el cambio climático (Martínez Alier, 2015, Gonzalez-Ricoy, 2018, Agyeman, Schlosberg, Craven, Matthews, 2016, Acsehrad, 2004, Alimonda, 2017).

Rammê (2012) aborda el hecho de que los riesgos climáticos son asumidos de manera desigual e injusta por aquellos que menos contribuyen histórica y antrópicamente al proceso de cambio climático global. Esto llevó al movimiento por justicia ambiental a especializarse contemporáneamente en un tema emergente: justicia climática. Sus demandas deben incorporarse a través de una agenda de luchas políticas de lo local a lo global. Es con esta comprensión que importantes redes como las Organizaciones de Justicia Ambiental, Rede Brasileira de Justiça Ambiental, Vía Campesina y la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC) actúan contra los efectos ambientales perversos de forma intensa en América Latina (Martínez Alier, 2015), así como las redes por la justicia climática - aún incipiente en América del Sur[3].

Se trata, por lo tanto, de buscar situar la equidad (y la demanda por derechos) en primer lugar, como lo sugieren Pelling y Garschagen (2019) en relación con la adaptación, enfrentando el cambio climático y reduciendo las desigualdades de una sola vez. Mientras persistan las desigualdades en América Latina y los demás territorios del Sur global, el llamado a la acción contra el cambio climático precisa ser, sobre todo, contra las desigualdades ambientales (Seoane, 2005, Torres et al., 2020b). En este sentido, la adaptación y la justicia deben estar tan entrelazadas en la planificación, así como las políticas y la movilización social, para que la adaptación no se convierta simplemente en un concepto vacío, un espejismo, que reproduce la producción de desigualdades y riesgos en nuestra América (Lampis et al., 2020).

Con la prominencia de la agenda de mitigación del cambio climático, el tema de la adaptación siempre ha estado al margen de los principales informes mundiales, foros y fondos para abordar el problema (Lindoso y María, 2013, Soriano, 2017). Más recientemente, especialmente en virtud del protagonismo que las ciudades han recibido en varios estudios, el tema de la adaptación parece haber ganado terreno y ampliado el debate (Martins y Ferreira, 2010, Martins, 2010, Martins y Ferreira, 2011, Barbi y Ferreira, 2017, Torres et al., 2019a). Inicialmente restringido a discusiones que involucran a pequeños países insulares, que como

resultado del aumento del nivel del mar tienden a desaparecer, la agenda de adaptación ha crecido en países como los Países Bajos, Bangladesh y Dinamarca, entre otros. ¿Pero cómo ocurre el proceso de adaptación en diferentes realidades socio-territoriales, con enormes desigualdades socio-económicas, como en el caso latinoamericano?

En diversas investigaciones y publicaciones recientes sobre el cambio climático, ya sea en la academia, en los gobiernos o la sociedad civil, los temas de la adaptación, vulnerabilidad y riesgo han sido tratados con prioridad, principalmente en aquellos países prominentemente pobres con altos niveles de desigualdad social, como es la realidad de la mayoría de los territorios hoy denominados como Sur global (Di Giulio et al., 2017, Jabareen, 2013, Meerow y Stults, 2016, Osório y Santos, 2016, Travassos et al., 2020).

Los diferentes enfoques y las posturas divergentes que articulan el debate del cambio climático también están relacionados con las diferentes consecuencias que se sienten tanto en el Norte como en el Sur globales, y sus distintas capacidades institucionales en reaccionar. En el Norte global se levanta con más fuerza la bandera para detener el deshielo y el aumento del nivel del mar, o discontinuar las centrales térmicas fósiles. Ya en el Sur, las consecuencias más drásticas del cambio climático están relacionadas con el riesgo de desastres - como el aumento de las precipitaciones, que provocan inundaciones y deslizamientos de tierra, o períodos de sequía extrema, que afectan el acceso al agua. La principal diferencia, se puede decir, es que las consecuencias en el Sur global afectan principalmente a la población más vulnerable (Torres et al., 2020c; Travassos et al., 2020).

Pero la gestión de vulnerabilidad y el riesgo no necesariamente tiene sus raíces en la construcción y el análisis de la demanda de reconocimiento, derechos y justicia (Torres y Leonel, 2019). En este sentido, es imperativo que se considere el componente de justicia en la construcción de políticas, proyectos y planes de adaptación, sean municipales, provinciales al nivel federal, regiones, cuencas, empresas o sociedad civil. Trátase de buscar una estrategia para una planificación de base y de origen comunitaria, insurgente y participativa. Pensar este camino ofrece la posibilidad de un nuevo tipo de planeamiento del territorio para las incertidumbres futuras, como por ejemplo, las opciones de invertir recursos - técnicos y financieros - en nuevas formas de producir ciudades, buscando dirimir problemas climáticos y al mismo tiempo, buscando reducir las desigualdades.

En este sentido, el presente artículo busca contribuir para la ampliación del debate sobre justicia climática en una perspectiva del Sur, problematizando el tema tomando como referencia la literatura contemporánea y utilizando como caso ilustrativo de análisis la Política Nacional de Adaptación (PNA) brasileña. Para esto se elaboran diversas preguntas orientadoras que contribuyen para la construcción de la racionalidad que orienta la investigación que es la base de este artículo ¿Cómo son las pautas actuales del gobierno federal, basadas en el PNA instituido el 10 de mayo de 2016 a través de la Ordenanza No. 150? ¿Cómo surge esta agenda, y cuál es la opinión del Estado brasileño sobre el tema? ¿Cómo los administradores públicos, técnicos de ministerios, de secretarías de estados y de municipios, así como la sociedad civil y la academia pueden contribuir con este debate? ¿Existen datos e indicadores que pueden contribuir con las políticas públicas que abordan estos temas?

Hay que aclarar que se trata de un artículo exploratorio, sobre un tema emergente y que no pretende ser definitivo en sus análisis y conclusiones. Por el contrario, es un tema muy nuevo y emergente, como indican los resultados. El objetivo principal es el diálogo y el establecimiento de una arena de conocimiento, principalmente en el campo de estudios sobre cambio climático, medio ambiente y sociedad, en sus diversas áreas del conocimiento.

## 2. METODOLOGÍA EMPLEADA

Inicialmente, buscamos conceptualizar justicia climática, especialmente para el contexto Sur global y el contexto latinoamericano. Con esta finalidad, la revisión de literatura se realizó sobre la base de Google

Scholar y Web of Science, con las palabras "justicia climática", "injusticia climática", "América Latina y justicia climática" como los principales descriptores, como se puede ver en la figura 1.



FIGURA 1

Búsqueda realizada con descriptores sobre la conceptualización de la justicia climática

Fuente: elaboración propia, 2020

La Figura 1 muestra el diseño esquemático del proceso de investigación metodológica que culminó con los resultados obtenidos en este artículo. Con ello se llegó a 14 artículos, de los cuales 7 presentan los términos como palabra clave y apenas 1 fue publicado en los últimos 10 años. Con esto, se percibe que el tema de la justicia climática aún es incipiente en la producción académica, y por lo tanto continúa siendo un tema emergente.

Posteriormente, buscamos analizar si está presente y cómo está inserido el tema de la justicia relacionado con la adaptación en la planificación pública y en las políticas públicas. Con este fin, fue realizada la revisión de literatura similar, pero con diferentes palabras clave, como se puede ver en la figura 2



FIGURA 2

Búsqueda realizada con descriptores sobre la aplicación del concepto de justicia climática para la adaptación y la planificación

Fuente: elaboración propia, 2020.

En la figura 2, los datos se refieren al análisis de la inclusión del tema justicia en la adaptación al cambio climático y en el diseño e implementación de políticas públicas. Solo se encontraron 4 artículos, de los cuales apenas 1 utiliza el término de búsqueda como palabra clave. De esta forma queda claro que existe una dificultad para insertar el tema en el ámbito de la producción académica, y esto puede reflejarse en los planes de adaptación.

En segundo lugar, analizamos el Plan Nacional de Adaptación (PNA) brasileño y cómo se aborda la idea de justicia en su contenido. Se realizó una investigación en busca de descriptores que reflejan la discusión del concepto de justicia en los documentos oficiales de adaptación climática. Analizamos: los

tres volúmenes que componen el PNA, siendo “Sumário Executivo”, “Estratégia Geral” y “Estratégias Setoriais e Temáticas” (Resumen Ejecutivo, Estrategia General y Estrategias Sectoriales y Temáticas); la “Revista Adaptação” (Revista Adaptación), producida por el Ministerio del Medio Ambiente en el proceso de elaboración del plan, dirigida a técnicos, sociedad civil, empresarios e investigadores; y también la plataforma en línea AdaptaClima, que recoge y pone a disposición de la sociedad el conocimiento acerca de la adaptación climática. En estos documentos buscamos los términos “justiça”, “justa(s)”, “justo(s)”, “direito”, “vulnerabilidade(s)”, “ambiente/ambiental(ais)”, “governança”, “gestão” y “desenvolvimento” (justicia, justo(s), derecho, vulnerabilidad, medio ambiente, gobernanza, gestión, desarrollo).

### 3. RESULTADOS

En esta sección presentamos los resultados de la revisión de literatura en la conceptualización de justicia climática y la búsqueda en los descriptores indicados en la parte metodológica del estudio de caso ilustrativo - el Plan Nacional de Adaptación de Brasil (PNA). Además, presentamos algunas pistas que serán tratadas con mayor profundidad en la sección de discusión, sobre la contribución de la revisión de la literatura en la construcción de conocimiento sobre el tema emergente de la justicia climática desde el sur.

Joan Martínez Alier es el autor que aborda en sus trabajos la justicia ambiental (2007) aludiendo a la cuestión del cambio climático de manera más constante entre los autores verificados en la revisión de la literatura. Podemos sentenciar como resultado que los artículos analizados comprenden y abordan el tema de la justicia climática en dos aspectos:

1. Más relacionado con el derecho internacional y la discusión de la responsabilidad compartida, pero considerando un histórico de mayores emisiones de los países industrializados;
2. Discusión sobre los movimientos de justicia climática en América Latina, destacando el movimiento indígena boliviano, que busca enfrentar el capitalismo global (visto como la causa del proceso de cambio climático) al proponer el “buen vivir” como una forma de vida para contraponerse a la globalización. En este sentido se opone a la idea de desarrollo infinito, medible apenas por indicadores de desigualdad e inequidad, y se propone que “no es posible desarrollar y vivir bien a costa de otros [...] y que debemos buscar una sostenibilidad basada en el respeto y la equidad entre los seres humanos, el agradecimiento y la reciprocidad con la Naturaleza” (Beltrán, 2009, p.11).

En la biblioteca de contenidos de la plataforma AdaptaClima, coordinada por el Ministerio de Medio Ambiente del gobierno federal, no hay una sola mención de la palabra justicia en la extensa lista de contenidos. La plataforma se lanzó en 2017 para lograr el primer objetivo del PNA, que incluye entre sus objetivos una “plataforma en línea para la gestión del conocimiento en adaptación creada y disponible para la sociedad” (nuestra traducción). El PNA al Cambio Climático se publicó el 11 de mayo de 2016, con el objetivo de promover la gestión de la reducción del riesgo climático “a fin de aprovechar las oportunidades emergentes, prevenir pérdidas y daños y construir instrumentos que permitan la adaptación de sistemas naturales, humanos, productivos y de infraestructura” (MMA, 2016a, p. 5, nuestra traducción).

La estrategia principal presentada se basa en la “inserción de la gestión de riesgos del cambio climático en los planes y políticas públicas sectoriales y temáticos existentes, así como en las estrategias nacionales de desarrollo” (MMA, 2016a p.5, nuestra traducción). En este documento se reconoce la vulnerabilidad de las poblaciones tradicionales (indígenas, quilombolas, ribereñas) al riesgo asociado con el cambio climático, y que debe haber enfoques con criterios raciales, étnicos y de género (MMA, 2016b, p. 19).

Entre las estrategias sectoriales presentadas por el plan, una se refiere a los pueblos y poblaciones vulnerables, con miras a promover su adaptación a través de tres metas (MMA, 2016a, p. 11, nuestra traducción): a) “Diagnóstico de la vulnerabilidad al cambio climático de las poblaciones atendidas por

la Política Nacional de Gestión Territorial y Ambiental de las Tierras Indígenas (PNGATI)” bajo la responsabilidad de FUNAI (Fundación Nacional del Indio); b) "Diagnóstico de la vulnerabilidad al cambio climático de las poblaciones atendidas del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Plansan)" bajo la responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Social; c) "Diagnóstico elaborado y reducción de la vulnerabilidad al cambio climático promovido en poblaciones vulnerables y beneficiarios de políticas públicas agro-extractivas" bajo la responsabilidad del Ministerio de Medio Ambiente.

Aunque el PNA menciona a la población más vulnerable, el término "justiça" (justicia) no aparece en el resumen ejecutivo o en el volumen 1 - estrategia general. En este segundo aparece el término "justa" entre los principios, que se refiere a "adaptación como una estrategia para fomentar el sector productivo con una transición justa para los trabajadores y el crecimiento económico, alineado con las estrategias de reducción de la pobreza, desigualdades socioeconómicas y regionales, incluida la consideración del principio de prevención y precaución" (MMA, 2016b, p. 19, nuestra traducción).

El segundo volumen del PNA al Cambio Climático trata sobre estrategias sectoriales y temáticas y apenas utiliza el término "justiça" (justicia) cuatro veces, siendo una de ellas para explicar el alcance de otro plan (Plan Nacional para la Promoción de Productos de la Sociobiodiversidad), articulada con el PNA como una guía para promover la adaptación a través de la estrategia de Seguridad Alimentaria y Nutricional (MMA, 2016c, p. 233). En el Capítulo 3, titulado Estrategia de la Ciudad, el término "justiça" (justicia) aparece con la misma redacción discutida en este capítulo y basada en Marengo (2009), donde "aunque todos se ven afectados de alguna manera, los impactos del cambio climático afectan especialmente los más pobres" (MMA, 2016c, p. 65, nuestra traducción), principalmente debido a la concentración en áreas de alto riesgo y con acceso limitado a servicios y recursos de una población que ya enfrenta los efectos de eventos extremos bajo el estrés de la variabilidad climática.

En este sentido, el plan también se presenta como un instrumento de articulación intersectorial e intergubernamental en la elaboración de la capacidad de respuesta. En el capítulo sobre la estrategia de Pueblos y Poblaciones Vulnerables, específicamente en la sección sobre "Pueblos Indígenas y Cambio Climático: Vulnerabilidad, Adaptación y Conocimientos Tradicionales", aparece el término "Justicia Climática" (MMA, 2016c, p. 159, nuestra traducción). La idea de este término es que aquellos que son menos responsables de los impactos que conducen al cambio climático, como las emisiones de gases de efecto invernadero, son los más afectados por los efectos del cambio climático. De ahí la necesidad presentada de "abordar las dimensiones éticas de los derechos humanos del cambio climático para reducir la vulnerabilidad de los grupos sociales desigualmente afectados por el cambio climático" (MMA, 2016c, p. 159, nuestra traducción).

Además del plan en sí, la Secretaría de Cambio Climático y Calidad Ambiental del Ministerio del Medio Ambiente produjo la Revista Adaptación (MMA, 2016d), durante las consultas públicas para la construcción del PNA, que fue dirigida a técnicos, sociedad civil, empresarios e investigadores que desarrollan actividades vinculadas con el cambio climático. El objetivo de la revista es reforzar el diálogo y reunir las diferentes opiniones de los socios involucrados en el proceso de diseño del plan. Al analizar la revista, verificamos que los términos "justiça", "justa(s)", "justo(s)" o "direito" ("justicia", "justa", "justo" o "derecho") no aparecen en absoluto. Ya "ambiente / ambiental(ais)" (medio ambiente) se suman 50 veces, "desenvolvimento" (desarrollo) aparece 28 veces y "vulnerabilidade(s)" (vulnerabilidad) 27 veces. Podemos decir que esto no se debe a la falta de datos, indicadores o resultados científicos, ya que, como abordado, la relación entre la vulnerabilidad social y ambiental es crucial para las políticas relacionadas con la adaptación al cambio climático.

#### 4. DISCUSIÓN

El diálogo entre el norte y el sur con respecto a la producción académica sobre justicia climática ocurre principalmente cuando la alusión entre el desarrollo sostenible y la necesidad de justicia climática es un motivador para lograr los objetivos globales de mitigación. De lo contrario, se observa una división, que según autores como Porto-Gonçalves (2012), caracteriza la idea del desarrollo sostenible como una nueva forma de colonización y explotación del norte al sur global. Ya el tema de la adaptación al cambio climático como atributo de planificación se presenta como un aspecto desafiante, especialmente considerando el hecho de que los países del Sur global, son los que menos contribuyeron al fenómeno, y serán los más afectados.

Rasmussen y Pinho (2016) destacan que la distribución de los efectos negativos del cambio climático no es solo un fenómeno biofísico, sino principalmente un proceso político y social, que motiva el énfasis en la justicia ambiental en un contexto de cambio climático global, y coloca la justicia climática como un tema relevante dentro del movimiento. En América Latina, la justicia ambiental es un concepto integrador y movilizador, impregnado de potencial para articular nuevos temas frente a nuevos desafíos. Como potencialidad, destacamos la necesidad de la justicia climática de incluir los saberes y demandas de los movimientos sociales tradicionales de la región en relación al cambio climático[4].

Además, el concepto de la justicia climática surge de la percepción de que los efectos ambientales del proceso de cambio climático global no afectarán a todos de la misma manera. Los países del Sur global sufren las consecuencias más devastadoras del calentamiento global por causa del “sistema de acumulación irracional” (Beltrán, 2009,p.8) del desarrollo devastador practicado por el Norte global, en que el “colonialismo y capitalismo nos dejan [al Sur global] una deuda de siglos de explotación, vulnerabilidad y marginalidad” (Beltrán, 2009,p.7). Desde este entendimiento, surge la necesidad de demandar justicia climática para los países y comunidades más pobres en la dimensión distributiva. Esto se refiere a la deuda climática tanto en emisiones como en adaptación; en la dimensión procesal, relacionada a los procesos de administración de justicia en la resolución de disputas y la asignación de recursos; y en la dimensión restaurativa, que promueve el compromiso de reparar los derechos de las víctimas del cambio climático (Borràs, 2017). Este entendimiento estaría en consonancia con Klein (2009, p.20), para quien más allá de reducir sus niveles de emisión, sería responsabilidad de los países ricos “pagar a los países del Tercer Mundo para que eviten el uso de combustibles fósiles y se avance directamente hacia alternativas limpias”.

En el caso de Brasil, existe una necesidad histórica de políticas territoriales urbanas que aborden la producción desigual e injusta del espacio, considerando la vulnerabilidad ambiental y la desigualdad socio-económica de la población (Lampis et al., 2020). La estabilidad de los arreglos institucionales que perpetúan este modelo está vinculada a las “hegemonías discursivas” de este contexto espacio-temporal, pero las presiones externas, como el cambio climático, desafían las culturas de planificación estables y traen como resultado un proceso de reflexión institucional (Reimer, 2013, p.4660). En este sentido, el cambio climático, con sus impactos e incertidumbres, podría representar una oportunidad para alterar las formas de desarrollo territorial (Momm, et al., 2021).

Ulrich Beck (2018, p.55) propone la pregunta “¿qué hace el cambio climático por nosotros y cómo cambia el orden de la sociedad y la política?” Reconociendo que el cambio climático “cambia la sociedad de maneras fundamentales, lo que lleva a nuevas formas de poder, desigualdad e inseguridad, así como nuevas formas de cooperación, certeza y solidaridad transfronterizas”(p.56), es la metamorfosis de la política y la sociedad que debe explorarse, y donde, en este contexto de incertidumbre, somos observadores y actores del proceso. Es decir, debe reconocerse que la adaptación al cambio climático requiere un nuevo paradigma que tenga en cuenta una gama de posibles climas futuros, condiciones y cambios asociados con los sistemas naturales y humanos, no apenas la gestión basada en la experiencia pasada, que demandará innovaciones para el campo de la planificación, sus técnicos y tomadores de decisión (Quay, 2010, Momm, 2021; Torres y Leonel, 2019).



Esta oportunidad exige el cambio institucional y, rompiendo las hegemonías discursivas, descubre contextos desconocidos de incertidumbre lo que alienta a los planificadores “to experiment with new rationales, procedures and instruments, testing new planning technologies in new strategic alliances and networks” (Reimer, 2013, p.4660). Sin embargo, lo que vemos en Brasil es que la clase dominante, que posee la “hegemonía discursiva” (como políticos y empresarios), se resiste a incorporar los problemas climáticos en la toma de decisiones, a pesar de que expresan preocupación por el tema (Di Giulio et al., 2017, p. 4).

En Brasil, los planes específicos para la adaptación al cambio climático aún son escasos. Esto, por un lado, confirma que el país ha centrado sus acciones en las últimas décadas principalmente en el tema de la mitigación, más que en su adaptación[5]. Así lo apunta el propio INDC (Contribución Nacionalmente Determinada- sigla en inglés) brasileño, firmado tras el acuerdo de París de la UNFCCC (Viglio et al., 2019). Y, por otro lado, abre la posibilidad de que los planes de adaptación que se produzcan incorporen desde su concepción aspectos fundamentales de la lucha contra la pobreza y la desigualdad social. Tales suposiciones no son consideradas en varios casos de planes de adaptación realizados en todo el mundo, sea en ciudades del Sur global como Yakarta, Medellín, Santiago o del Norte, como Boston y Nueva Orleans (Anguelovski et al., 2016, Romero-Lankao y Gnatz 2019).

En este sentido, es necesario reflexionar sobre cuestiones como, por ejemplo, el caso de las intervenciones propuestas por los planes y proyectos de adaptación y sus impactos en cuanto a la eliminación-desplazamiento de las poblaciones más pobres y, que al mismo tiempo, privilegian a las poblaciones más ricas, especialmente en virtud de alteraciones del costo del suelo y el efecto de estos procesos en territorios más vulnerables. Algunos trabajos relacionados con este proceso han utilizado el concepto gentrificación verde para explicar estos fenómenos (Anguelovski, et al., 2018, Anguelovski, 2016, Gould y Lewis, 2016, Torres et al., 2019). Otros, más recientes, han observado efectos no deseados e injusticias en la aplicación de las llamadas Soluciones Basadas en la Naturaleza, por lo que recomiendan que haya una calibración e inclusión de componentes comunitarios y de justicia en sus aplicaciones (Tozer, et al., 2020, Cousins, 2021).

Por lo tanto, se debe observar que las intervenciones para la adaptación al cambio climático pueden generar una distribución desigual de los recursos y los riesgos ambientales. En este escenario, las demandas y movilizaciones desde la justicia ambiental y la justicia climática surgen para presionar a los tomadores de decisión para que las intervenciones en el territorio busquen la superación de las desigualdades y los riesgos ambientales a los más vulnerables.

En esa dirección, el movimiento por justicia climática deriva del movimiento de justicia ambiental global (Schlosberg, 2012, Schlosberg, 2013, Schlosberg y Collins, 2014), que recibe contribuciones teóricas de la ecología política, un campo de estudio que aborda la forma de actuación del poder político en los conflictos ambientales, y la economía ecológica como una crítica de la economía ortodoxa (Perkins, 2019). Al igual que la justicia climática, surge como resultado de una geopolítica que expropia de manera inmoderada los recursos naturales, dentro y fuera de las fronteras nacionales, beneficiando principalmente a los países ricos (Martínez Alier, 2015, Borràs, 2017).

La búsqueda por la justicia climática presupone necesariamente un cambio en el modelo económico actual, ya que las injusticias provienen no solo del problema climático sino también del modelo de desarrollo. En este sentido, observamos una aproximación de la agenda de justicia climática con las agendas emergentes del eco-socialismo (Bond, 2011, Lowy, 2018). Además, la revisión de la literatura indica que el capitalismo no puede resolver la crisis ecológica que creó. Por lo tanto, cualquier perspectiva ecológica que carece de una orientación anticapitalista está condenada al fracaso (Antentas; Vivas, 2010; Borràs, 2017).

## 5. CONCLUSIONES

Al tratar el ejemplo de Brasil, Milanez y Fonseca (2010) establecen la conexión entre la justicia climática y los eventos extremos, tratando más específicamente con el fenómeno de las inundaciones y concluyendo que los

eventos de injusticia ambiental no son percibidos por los ciudadanos como relacionados al cambio climático. En Brasil, el discurso de la justicia climática aún no se ha incorporado de manera sistemática en el país, sea en el ámbito gubernamental, de los movimientos sociales e inclusive en la academia. En el caso ilustrado en este artículo, en el análisis del Plan Nacional de Adaptación (PNA), esta distancia queda muy clara.

En este escenario de distribución desigual de los riesgos ambientales y la discusión de responsabilidades (y corresponsabilidades), la justicia climática emerge como un potencial movimiento derivado de la justicia ambiental, donde los efectos nocivos del cambio climático ya se manifiestan y tienden a agravarse, afectando principalmente a las poblaciones más pobres, sobre todo de los países que menos contribuyeron y contribuyen al problema.

Una primera comprensión para superar estos desafíos es reconocer que no se trata de un problema futuro, porque nos afecta en el presente. Las acciones de gobernanza y planificación deben contener escalas de tiempo distintas en un proceso continuo de aprendizaje social con acción, monitoreo y revisión de acciones (Jacobi y Sulaiman, 2016). Más que eso, las medidas para enfrentar la crisis climática requiere romper los paradigmas de planificación actuales, buscando una planificación anticipatoria, que no solo responda - o reaccione - a los impactos de eventos extremos, sino que los anticipe. Por ello, y también para no generar efectos perversos no deseados con la implementación de infraestructuras de adaptación solo en zonas de élite de las ciudades, es necesario priorizar las zonas más vulnerables en sus dimensiones socioeconómicas, susceptibilidad a deslizamientos, lluvias y sequías, así como de aumento del nivel del mar.

Una acción de adaptación desde el Sur debe abordar directamente las necesidades de los más pobres y vulnerables, colocándolos en el centro de las decisiones políticas y de la financiación. Para eso, es fundamental que los planes e instrumentos de política pública no solo los consulten, como mero ritual protocolario de la democracia formal. Por el contrario, es desde la comunidad, sus demandas y necesidades, combinadas con la mejor información científica disponible, que debe comenzar el proceso de planificación y gobernanza participativa y colaborativa. Sin esto, la tendencia a caer en el lugar común de los planes habituales, desprovistos de la radicalidad que el presente y el futuro demandan, nos devuelve a la metáfora empleada en el título de este artículo. No será más que un espejismo o una ilusión. Nada más que una imagen borrosa y dismórfica en el horizonte.

El argumento para una adaptación equitativa es claro: además de un deber moral, contribuye a la distribución de la riqueza, la cohesión social, la salud y la paz en el territorio (Pelling y Garschagen, 2019). En contraste, lo que se ha observado en la revisión de la literatura y para el caso analizado del PNA es cómo se están perdiendo oportunidades para hacer de la adaptación climática un tema vinculado a otras políticas y recursos públicos existentes.

Otro resultado a partir de la revisión de literatura y reflexión sobre el caso analizado es que, sin embargo, una peculiaridad de la adaptación es la transversalidad, que involucra diversas actividades económicas y actores de varios grupos. Además de buscar integrarse con otras políticas y acciones existentes, y tener en cuenta el impacto directo de las características locales cuanto a la necesidad de regulación sobre los efectos de la variabilidad climática, es imperativo que las políticas de adaptación climática se desarrollen a partir de la escala local o por lo menos glocal (Swyngedouw y Baeten, 2010, Swyngedouw, 2004). Por lo tanto, el conocimiento sobre los determinantes de la vulnerabilidad que conduce a estrategias de gestión integrada a menudo evita el problema de la fragmentación sectorial a través de enfoques territoriales (Osório y Santos, 2016). Y por eso, reforzamos, deben venir desde abajo.

## AGRADECIMIENTOS

Agradecemos a FAPESP - Fundación de Apoyo a la Investigación del Estado de São Paulo, en el ámbito de los procesos 2018/06685-9, 2018/02464-8, 2015/03804-0, 2019/05644-0, 2019/18462-7 y 2019/06536-6.

Así como el Centro de Apoyo a la Investigación del Cambio Climático (INCLINE) de la Universidad de São Paulo. Y al Grupo de Trabajo CLACSO: Cambio ambiental global y metabolismo social local.

## 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACSELRAD, H. (2004). As Práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais», in Henri Acselrad. (Org). *Conflitos ambientais no Brasil*, Rio de Janeiro, Relume Dumará; Fundação Heinrich Boll.
- ALIMONDA, H. (2017). En clave de sur: la Ecología Política Latinoamericana y el pensamiento crítico. In: Héctor Alimonda, Catalina Toro Pérez, Martín Facundo. (Org). *Ecología Política Latinoamericana: Pensamiento Crítico, Diferencia Latinoamericana y Rearticulación Epistémica*, vol. 1 y 2. Buenos Aires: CLACSO.
- AGYEMAN, J., SCHLOSBERG, D., CRAVEN, L., MATTHEWS, C. 2016. Trends and directions in environmental justice: from inequity to everyday life, community, and just sustainabilities. *Annu Rev Environ Resour*, 41(1):321–340
- ANGUELOVSKI, I., SHI, L., CHU, E., GALLAGHER, D., GOH, K., LAMB, Z., TEICHER, H. (2016). Equity Impacts of Urban Land Use Planning for Climate Adaptation: Critical Perspectives from the Global North and South. *Journal of Planning Education and Research*, 36(3): 333–348.
- ANGUELOVSKI, I., CONNOLLY, J. J., GARCIA-LAMARCA, M., COLE, H., Y PEARSALE, H. (2018). New scholarly pathways on green gentrification: What does the urban 'green turn' mean and where is it going? *Progress in Human Geography*, 43 (6): 1064-1086.
- ANGUELOVSKI, I. (2016). From Toxic Sites to Parks as (Green) LULUs? New Challenges of Inequity, Privilege, Gentrification, and Exclusion for Urban Environmental Justice. *Journal of Planning Literature*, 31(1): 23–36.
- ANTENTAS, J. M. Y VIVAS, E. (2010). Justicia climática y justicia social: un mismo combate contra el capitalismo global. *Ecología política*, (39): 103-106.
- BARBI, F. Y FERREIRA, L. C. (2017). Governing climate change risks: Subnational climate policies in Brazil. *Chinese Political Science Review*, 2 (2): 237-252.
- BECK, U. (2018). *A Metamorfose do Mundo: novos conceitos para uma nova realidade*. Rio de Janeiro: Zahar.
- BELTRÁN, E. P. (2009). *Crisis climática, un desafío para la condición humana y para una ética de la naturaleza. Reflexiones sobre la Justicia Climática y los derechos de la Madre Tierra: Los desafíos para cambiar el sistema ante la crisis global*. La Paz, Bolivia: Fundación Solón.
- BOND, Patrick. (2011) *Politics of Climate Justice - Paralysis above, Movement below*. Gyeongsang University Institute of Social Science.
- BORRÁS, S. (2016). Movimientos para la justicia climática global: replanteando el escenario internacional del cambio climático. *Relaciones Internacionales*, 33: 97-119.
- DI GIULIO, G. M., MARTINS Y A. M. B., LEMOS, M. C. (2016). Adaptação climática: Fronteiras do conhecimento para pensar o contexto brasileiro. *Estud. av.*, 30 (88): 25-41.
- DI GIULIO, G.M., MARTINS, A. M. B. B., VASCONCELLOS, M. P. Y RIBEIRO, W. C. (2017). Mudanças climáticas, riscos e adaptação na megacidade de São Paulo, Brasil. *SUSTENTABILIDADE EM DEBATE*, v. 8: 75-87.
- DE LISIO A. (2011). Las amenazas naturales regionales: catalizadores de cambios estructurales en América Latina y El Caribe en *Nuevo Mundo* N° 5, Año III, Caracas: USB. pp. 135-164.
- GONZALEZ-RICOY, I. (2018). Dos principios de justicia climática. *Bepress*. 1-22.
- GOULD, K. A. Y LEWIS, T. L. (2016). *Green Gentrification: Urban sustainability and the struggle for environmental justice*. Routledge.
- JABAREEN, Y. (2013). Planning the resilient city: Concepts and strategies for coping with climate change and environmental risk. *Cities*, 31:220–229.

- JACOBI, P. Y SULAIMAN, S. (2016). Governança ambiental urbana em face das mudanças climáticas. *Revista USP*, 109: 133-142.
- KLEIN, N. (2009) Rabia Climática. Reflexiones sobre la Justicia Climática y los derechos de la Madre Tierra: Los desafíos para cambiar el sistema ante la crisis global. La Paz, Bolivia: Fundación Solón.
- LAMPIS, A., TORRES P. H. T., JACOBI, P. R. Y LEONEL, A. L. (2020). A produção de riscos e desastres na América Latina em um contexto de emergência climática. *O Social em Questão*, 48: 75-92.
- LINDOSO, D. MARIA Y JOANA ARAÚJO. (2013). Evolução da adaptação à mudança climática na agenda da ONU: vinte anos de avanços e descaminhos. *Cuadernos de Geografía - Revista Colombiana de Geografía*, 22, (2): 107-123.
- LOWY, M. (2018). Why Ecosocialism: For a Red-Green Future. *Great Transition Initiative*, 1: 1-13.
- MARTÍNEZ ALIER, J. (2015). Ecología política del extractivismo y justicia socio-ambiental. *Interdisciplina* 3, 7: 57-73.
- MARTINS, R. D. Y FERREIRA, L. C. (2010). Oportunidades e barreiras para políticas locais e subnacionais de enfrentamento das mudanças climáticas em áreas urbanas: evidências de diferentes contextos. *Ambiente & Sociedade*, (2): 223-242.
- MARTINS, R. D. Y FERREIRA, L. C. (2011). Uma revisão crítica sobre cidades e mudança climática: vinho velho em uma garrafa nova ou um novo paradigma de ação para governança local?. *Revista de Administração Pública*, 45 (3): 611-641.
- MARTINS, R. D. (2010). Governança climática nas cidades: reduzindo vulnerabilidades e aumentando resiliência. *Rev. Geogr. Acadêmica*, 4 (2): 5-18.
- MEEROW, S. Y STULTS, M. (2016). Comparing Conceptualizations of Urban Climate Resilience in Theory and Practice. *Sustainability*, 8(701):1–16.
- MILANEZ, B. FONSECA Y I. F. D. (2010). Justiça Climática e Eventos Climáticos Extremos: O caso das enchentes no Brasil. *Boletim regional*, urbano e ambiental, 04: 93-101.
- MILANEZ, B., FONSECA Y I. F. D. (2011). Justiça Climática e Eventos Climáticos Extremos: Uma análise da percepção social no Brasil. *TERCEIRO INCLUÍDO*, 1 (2): 82 –100.
- MMA - Ministério do Meio Ambiente. (2016a). Plano Nacional de Adaptação a# Mudança do Clima: sumário executivo. Brasília, DF, Brasil.
- MMA - Ministério do Meio Ambiente. (2016b). Plano Nacional de Adaptação a# Mudança do Clima: volume 1 – estratégia geral. Brasília, DF, Brasil.
- MMA - Ministério do Meio Ambiente. (2016c). Ministério do Meio Ambiente. Plano Nacional de Adaptação a# Mudança do Clima: volume 2 – estratégias setoriais e temáticas. Brasília, DF, Brasil.
- MMA - Ministério do Meio Ambiente. (2016.d). Ministério do Meio Ambiente. Revista Adaptação a# Mudança do Clima. v. 1, n. 1. Brasília, DF, Brasil. Disponível em <http://www.mma.gov.br/clima/adaptacao/plano-nacional-de-adaptacao>.
- MOMM, S., TRAVASSOS, L. R. F. C., RAMALHO, P. C. Y ZIONI, S. (2021) Permanência e transição no planejamento e a crise hídrica na Região Metropolitana de São Paulo. *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, v. 47: 199-218.
- ONU-Habitat (2018). World Urbanization Prospects: The 2018 Revision.
- OSÓRIO, G. I. Do S. Y SANTOS, I. T. (2016). O papel da governança para a integração da adaptação na estratégia de desenvolvimento (pp. 51-68). In: Woischnik, Jan. Cadernos Adenauer XVII, nº2 Mudanças climáticas: o desafio do século. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.
- PELLING, M. Y GARSCHAGEN, M. (2019). Put equity first in climate adaptation. *Nature*, 569: 327-329.
- PERKINS P.E., (2019). Climate Justice, Commons, and. Degrowth, in: *Ecological Economics* Volume, 160, p. 183-190.
- QUAY, Ray (2010). Anticipatory governance – a tool for climate change adaptation. *Journal of the American Planning Association*, 67 (4): 496-511.

- REIMER, M. (2013). Planning cultures in transition: Sustainability management and institutional change in spatial planning. *Sustainability*, 5 (11): 4653-4673.
- ROMERO-LANKAO, P. Y GNATZ D. (2019). Risk Inequality and the Food-Energy-Water (FEW) Nexus: A Study of 43 City Adaptation Plans. *Front. Sociol*, 4:31.
- SAMANIEGO, J. (coord.) (2009). Cambio climático y desarrollo en América Latina y el Caribe: una reseña. CEPAL/GTZ Santiago de Chile.
- SEOANE, J. (2015). Movimientos sociales y recursos naturales en América Latina: resistencias al neoliberalismo, configuración de alternativas OSAL.
- SCHLOSBERG, D. (2012). Climate Justice and Capabilities: A Framework for Adaptation Policy. *Ethics & International Affairs*, 26(4), 445-461.
- SCHLOSBERG, D. (2013). Theorising environmental justice: the expanding sphere of a discourse. *Environmental Politics*, 22, 37-55, 2013.
- SCHLOSBERG, D. Y COLLINS, L. B. (2014). From environmental to climate justice: climate change and the discourse of environmental justice. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 5, 359-374.
- SORIANO, A. F. (Eds.). (2017). Pensamiento propio. Cambio climático: legados y próximos desafíos. JULIO-DICIEMBRE 2017 / AÑO 22.
- STEAD, D., VRIES, J. de Y TASAN-KOK, T. (2015). Planning Cultures and Histories: Influences on the Evolution of Planning Systems and Spatial Development Patterns [Editorial]. *European Planning Studies*, 23 (11): 2127-2132.
- SWYNGEDOUW, E., Y BAETEN, G. (2010). Scaling the City: The Political Economy of 'Glocal' Development - Brussels' Conundrum. *European Planning Studies*, 9: 826-849.
- SWYNGEDOUW, E. (2004). Globalisation or 'glocalisation'? Networks, territories and rescaling. *Cambridge Review of International Affairs*, 17:1, 25-48.
- TORRES, P. H. C., CÔRTEZ, P. L. Y JACOBI, P. R. (2020a). Governing complexity and environmental justice: lessons from the water crisis in Metropolitan São Paulo (2013-2015). *Desenvolvimento e Meio Ambiente* (UFPR), 53:61-77.
- TORRES, P. H. C., LEONEL, A. L., PIRES DE ARAÚJO, G. Y JACOBI, P. R. (2020b). Is the Brazilian National Climate Change Adaptation Plan Addressing Inequality? Climate and Environmental Justice in a Global South Perspective. *Environmental Justice*, 14: 42-46.
- TORRES, P. H. C., JACOBI, P. R., LEONEL, A. L. (2020c). Nem leigos nem peritos: o semeador e as mudanças climáticas no Brasil. *Revi Política Soc*, 44:34-52.
- TORRES, P. Y LEONEL, A. L. (2019). Adaptar para quem e como? Adaptação e justiça ambiental na Macrometrópole Paulista. In: TORRES, P., JACOBI, P.R., BARBI, F., GONÇALVES, L. (Orgs.). *Governança e Planejamento Ambiental: adaptação e políticas públicas na Macrometrópole Paulista*. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 248-256.
- TORRES, P. H. C., JACOBI, P. R., BARBI, F. Y GONÇALVES, L. (Orgs.) (2019a). *Governança e Planejamento Ambiental: adaptação e políticas públicas na Macrometrópole Paulista*. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital.
- TOZER, L., HÖRSCHELMANN, K., ANGUELOVSKI, I., BULKELEYA, H., LAZOVA, Y. (2020). Whose city? Whose nature? Towards inclusive nature-based solution governance. *Cities* 107 (2020) 102892: 109-219.
- TRAVASSOS, L., TORRES, P. H. C., DI GIULIO, G., JACOBI, P. R., DIAS DE FREITAS, E., SIQUEIRA, I. C. Y AMBRIZZI, T. (2020) Why do extreme events still kill in the São Paulo Macro Metropolis Region? Chronicle of a death foretold in the global south. *International Journal of Urban Sustainable Development*. 1: 1-16.
- VIGLIO, J. E., GIULIO, G. M. D., BARBI, F. Y FERREIRA, L. D., C.. (2019). Narrativas científicas sobre petróleo e mudanças do clima e suas reverberações na política climática brasileira. *Sociologias*, 21(51), 124-158.

## NOTAS

- [1] <https://www.laopinion.com.co/zona-verde/hallado-en-rusia-un-oso-polar-hambriento-800-km-de-su-habitat-natural-179052>
- [2] <https://www.bbc.com/mundo/noticias-47218991>
- [3] El número de simpatizantes en las marchas climáticas de septiembre de 2019, "Climate Strikes" fue mínima en el Sur global. En Torres, Jacobi y Leonel (2020c) es posible ver la representación cartográfica de las marchas, por población y países.
- [4] Importante recordar algunos ejemplos importantes en Bolivia, por ejemplo, como la realización del Tribunal Internacional de Justicia Climática, en la ciudad de Cochabamba del Estado Plurinacional de Bolivia (octubre del 2009), "con denuncia de siete casos sobre el impacto del cambio climático y la violación de derechos en comunidades, poblaciones y la Madre Tierra" (p.26). Resumido en 14 recomendaciones: "Sus resoluciones buscan implicaciones éticas, morales y políticas y se proyectan a construir la fuerza necesaria que interpele a los gobiernos y las entidades multilaterales a asumir sus responsabilidades en el marco de la equidad y la justicia climática." (Tribunal de Justicia Climática, 2009, p.27).
- [5] Especialmente en relación a la Amazonía y la deforestación forestal, principal vector de emisión de gases de efecto invernadero en el país.