

Informe sobre la CONSULTA SÃO PAULO, 17 de junio de 2013.

La Consulta realizada en São Paulo, el día 17 de junio de 2013, contó con la participación de 28 personas de diferentes regiones del país, representantes del gobierno, de la universidad, de ONGs que actúan en la asesoría técnica y jurídica de comunidades urbanas, así como portavoces de movimientos sociales.

El objetivo principal de esta consulta fue identificar qué aspectos de la experiencia brasileña son relevantes para la definición de directrices sobre seguridad de la tenencia de los pobres en las ciudades (*guidelines*) para ser presentadas ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU. Y, además de esto, identificar también en qué medida nuevas directrices sobre el tema, elaboradas en el ámbito internacional, pueden, a su vez, fortalecer la seguridad de la tenencia de la población pobre de las ciudades brasileñas.

Este informe presenta de forma sucinta y sistematizada las principales discusiones alrededor de los temas de la regularización de la tierra, el ejercicio de la función social de la propiedad y el acceso a la vivienda social y desalojos forzosos, así como las propuestas de directrices internacionales debatidas en la parte final del evento.

La experiencia brasileña en Regularización de la Tierra:

Los participantes presentaron consideraciones sobre la regularización de la tierra en base a su experiencia y, después de las presentaciones, se promovió un debate sobre el tema. Los principales aspectos consensuados en torno al tema de la regularización de la tierra fueron:

Las experiencias dependen mucho de cómo se configura la gestión municipal y de la importancia que brinda para la política de regularización de la tierra.

Aunque el marco legal brasileño es avanzado, su efectividad es limitada ya que su aplicación es absolutamente discrecional y depende de la sensibilidad que el gestor público tiene sobre el tema.

El asunto de la Regularización de la Tierra ya tuvo mayor importancia en el pasado en la agenda pública, especialmente en el contexto de reconocimiento de derechos del país. Momento en el que enfrentar este asunto era más complejo y los procesos eran mucho más lentos, puesto que no existía legislación específica que tratase del tema, ni tampoco estaban disponibles recursos suficientes.

En el contexto actual, en el que ha habido avances en los marcos legales y una mayor oferta de recursos (PAC, MCMV, etc.), la agenda de regularización de la tierra ha quedado marginalizada, y la política nacional ha pasado a priorizar las grandes obras de construcción de viviendas.

Dentro de la lógica prioritaria de la política urbana y de vivienda federal, lo que se percibe es una tendencia de desmantelamiento de los instrumentos

colectivos y de la garantía de la tenencia (CDRU, CUEM, etc.) y, por otro lado, el fortalecimiento de la propiedad privada individual.

Se verifican dos dimensiones sobre las titulaciones: el título como reconocimiento de derecho en sí; y como reconocimiento del territorio de los pobres en la ciudad, como parte de la ciudad. Esas dos dimensiones pueden o no, combinarse.

La Política de vivienda y urbana del país no está pautada por la directriz de la garantía de la seguridad de la tenencia. Expresiones de ese nuevo contexto son: la promoción de la propiedad privada individual del Programa MCMV, y el enflaquecimiento de las Concesiones, en cuanto mecanismo de garantía de derechos, una vez que las familias tituladas en áreas ya regularizadas están sufriendo con desplazamientos forzosos.

También se verificó que se ha producido “ciudad” sin título y sin registros. Tanto las obras de urbanización de favelas como las construcciones de viviendas por el MCMV no están promoviendo la titulación de las familias. En los procesos de regularización de la tierra raramente se alcanza el registro de los títulos, circunstancia que provoca la inseguridad en las comunidades.

Se constató que las notarías son muy reacias a promover el registro de títulos CDRU/CUEM, los cuales deberían ser plenamente registrados y, por lo tanto, rodeados de toda la seguridad jurídico-notarial que la propiedad privada individual tiene.

Los principales obstáculos enfrentados para hacer efectivas las acciones de regularización de la tierra son las licencias, que necesitan un reglamento nacional, el conflicto de competencias entre entes y dentro de la misma esfera, la falta de capacidad técnica y operacional de las regiones públicas, y el profundo desconocimiento y visión formalista de las notarías.

- Sobre los instrumentos colectivos: raramente son adoptados. Por un lado, se identifica el instrumento colectivo como mecanismo de fortalecimiento de derechos de la comunidad, por otro, se constata el “deseo” de las familias en tener el título convertido en escritura por la posibilidad de obtener acceso a crédito y por la mayor “seguridad jurídica.
- Es posible promover el fortalecimiento de la comunidad, cuando esta es llamada para intervenir activamente en los procesos de regularización de la tierra, y cuando estos procesos se configuran como mecanismo de organización social. Sin embargo, en la mayoría de los casos los espacios de participación son meramente formales.

La (falsa) dicotomía entre cuestión ambiental y social es utilizada como obstáculo para la garantía del derecho a la vivienda, y traducida como conflicto entre legislación ambiental y urbanística.

Cuál es el lugar en la ciudad de aquellos que no tienen la tenencia (personas sin techo, etc.)?

Otros puntos importantes para Regularización de la Tierra:

Existe una política nacional de regularización de la tierra constituida desde 2004, que sin embargo, cuenta con escasos recursos. Los procesos de regularización de la tierra concluidos son insignificantes. Desde el 2004, solamente 7% de las familias obtuvieron los títulos registrados; desde 2007, sólo 3% de las familias incluidas en los proyectos de urbanización de favelas del PAC fueron tituladas.

Actualmente las regularizaciones de la tierra en áreas particulares son incipientes. Para las áreas públicas pertenecientes al Gobierno Federal, en los instrumentos de concesión (CDRU y CUEM) utilizados en ciertos casos (principalmente para habitación social) son previstas cláusulas que impiden cualquier desvío de la finalidad y de las reglas de utilización originales.

Se verificó que existen dos factores de peso y dos medidas en la validez de los títulos públicos: familias que ya poseen el título, no tienen reconocido sus derechos cuando no están sujetas a traslados o a indemnizaciones únicamente por la vivienda (“benfeitorias”). Mientras, emprendedores con términos de autorizaciones de uso precario de terrenos públicos (inscripción de ocupación de tierras de la Unión y otros) cuentan con sus proyectos aprobados y ejecutados.

Función social de la propiedad y acceso a la tierra para HIS.

Los participantes presentaron, en base a su experiencia, las respuestas sobre la cuestión de la función social de la propiedad y acceso a la vivienda social. A continuación se estableció un debate con todos los participantes sobre el tema. Los principales puntos abordados fueron:

No existe jurisprudencia consolidada sobre la función social de la propiedad. A causa de esto, se constata una gran arbitrariedad del poder judicial al juzgar los casos en los que hay un conflicto de intereses que implican el derecho a la propiedad y el ejercicio de la función social.

Los instrumentos urbanísticos definidos en el Estatuto de la Ciudad representan un avance dentro de la disputa por acceso a la tierra por parte de la población urbana pobre. Sin embargo, la discrecionalidad del poder público local para hacer valer la aplicación de la función social de la propiedad, mediante la efectiva utilización de los instrumentos urbanísticos, es preponderadamente inadecuada. Es necesario avanzar en los mecanismos de control de la aplicación de los instrumentos.

Se constató la necesidad de discutir la construcción de instancias de enfrentamiento de las fuerzas del mercado, para conseguir acceso a la tierra.

La ZEIS (Zonas Especiales de Interés Social) es el instrumento más ingenioso, más apropiado por parte de la población y por los poderes públicos locales y el que más ha avanzado en su aplicación. Las ZEIS representan el reconocimiento de la existencia de territorios populares y estrategias de resistencia.

Se verificó la necesidad de definir claramente lo que es “interés público”. Actualmente, amparándose en la naturaleza del interés público se aprueban diferentes tipos de intervenciones urbanas que conllevan violaciones de derechos.

Más que la naturaleza del instrumento de reconocimiento del derecho de tenencia que existe sobre una parte del territorio, son las condiciones económicas, sociales y políticas de sus ocupantes las que determinan su permanencia o no en el área.

Desafío: cómo introducir la perspectiva del concepto de la función social de la tenencia, y sacar de la perspectiva, principalmente del judicial, el concepto de propiedad?

Otros puntos importantes para el debate de la función social de la propiedad y acceso a la tierra para la vivienda de interés social:

Se destacó la necesidad de eliminar la cultura de la visión judicial enfocada en la propiedad privada y alterar los criterios de selección de los jueces.

Se constató que la falta de conocimientos sobre conceptos urbanísticos por parte del judicial es predominante.

Se puso de relieve la necesidad de crear mecanismos de constreñimiento del poder judicial, que en general se exime de la obligación de hacer cumplir la garantía de los derechos humanos.

Desplazamientos

Los participantes presentaron, en base a su experiencia, sus consideraciones sobre el tema de los desplazamientos y, después de las presentaciones, se promovió un debate sobre el tema. En el debate se destacaron los siguientes puntos:

Se señaló una falta de uniformidad y, por lo tanto, también una extrema discrecionalidad de los órganos promotores de las intervenciones urbanísticas en la manera de cómo realizan los traslados de las familias. La actuación de estos órganos varía según el grado de resistencia y organización de la comunidad afectada.

Dentro de la planificación de la obra, no están previstos los desplazamientos. En este caso, la regla general es la imprevisibilidad del proyecto.

Por norma general, en los casos de traslados no hay participación de la comunidad y tampoco una conducción transparente de esos procesos. Esta constatación puede justificarse por el hecho de no existir, por parte del poder público, el reconocimiento de derechos de las familias que habitan esos asentamientos: si las familias no tienen sus derechos reconocidos, tampoco poseen el derecho de opinar sobre el proceso que conlleva su traslado.

Se constató la necesidad de definir directrices nacionales sobre el tema de los desplazamientos, como: la obligación de elaborar un plano desplazamientos dentro de los proyectos de intervención urbanística, de elaborar procedimientos y criterios para realizar los traslados y para definir las alternativas de atención adecuada a las familias afectadas.

Se verificó también la necesidad de construcción de parámetros para definir los valores de las indemnizaciones, a partir de la referencia de la garantía del derecho a la vivienda, y no del sesgo económico.

Otros puntos importantes sobre traslados:

Se destacó la necesidad de abordar los casos de los “desplazamientos blancos”, cuando las familias se ven afectadas y expulsadas de sus territorios como consecuencia de los impactos indirectos y tasaciones inmobiliarias derivadas de las obras.

Se destacó la existencia de innumerables casos de traslados aislados (por situaciones de riesgo o conflicto de intereses), para los que es más difícil ofrecer resistencia.

Se destacó la necesidad de cambiar procesos administrativos en los que el poder público es parte interesada en procesos públicos, para volverlos más transparentes y posibilitar las alegaciones.

Se destacó la necesidad de crear otros mecanismos de defensa de la permanencia y protección de las comunidades en situación de vulnerabilidad y como resistencia a la presión inmobiliaria, como por ejemplo la adopción del instituto de protección del patrimonio cultural.

Directrices de Brasil para el Mundo: aspectos relevantes de la experiencia brasileña para la definición de directrices sobre la seguridad de la tenencia de los pobres en las ciudades (*guidelines*) a ser presentados ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU.

1 – Los instrumentos de reconocimiento del derecho de tenencia, previstos en los marcos legales, son diversificados e insuficientes para atender diferentes situaciones. La base normativa y el marco regulatorio fueron constituidos con participación y presión social.

2 – Las Zonas Especiales de Interés Social – ZEIS (de desalojos o de ocupaciones): instrumento de planificación, de resistencia y de reconocimiento del derecho más

apropiado por parte de la población y del poder público. Por medio de la aplicación de este instrumento se promueve la inserción de comunidades urbanas pobres en la ciudad formal.

3 – Aunque los temas de control, movilización social y participación social fueron identificados, se consideró que en la mayor parte de las ocasiones y a pesar de estar presentes en las disputas y banderas de lucha de los movimientos sociales, la implementación de esas directrices es meramente formal, no estableciéndose mecanismos y prácticas efectivas de participación.

Directrices del Mundo para Brasil: los aspectos que tendrán que ser abordados por nuevas directrices en el ámbito internacional y que pueden, a su vez, fortalecer la seguridad de la tenencia de la población pobre de las ciudades brasileñas.

1 – Compromiso del Estado (ejecutivo y judicial) para que los derechos sean concretizados;

2 - Mecanismos jurídicos más claros;

3 – Definición de parámetros para indemnización de todos los tipos de tenencia. El valor de las indemnizaciones deber reflejar la garantía del derecho a la vivienda. No hay traslado sin alternativa previa y adecuada.

4 – Traslado como última opción, y definición de parámetros de atención de manera que se respete el derecho a la vivienda;

5 – Definición de los componentes de la función social de la tenencia y de la tenencia social;

6 – Hacer efectivas las leyes ya positivadas de derecho a la vivienda;

7 – Incorporar el concepto de justicia social x licencia social.