

Todavía en peligro: los desalojos forzados en las zonas urbanas de Afganistán

Caroline Howard y Jelena Madzarevic

El gran número de desplazados afganos representa un reto en cuanto a protección y desarrollo urbano para el Gobierno y la comunidad internacional.

Unos 630.000 afganos se encuentran desplazados internamente debido al conflicto y el país sigue lidiando con la reintegración de más de 5,7 millones de antiguos refugiados. Hasta el 30% de los afganos reside actualmente en entornos urbanos, la mayoría en asentamientos informales o en ciudades grandes o sus periferias¹. El rápido crecimiento urbano ha sido impulsado por la repatriación de los refugiados; por la llegada de desplazados internos que huyen de conflictos y catástrofes; y por la migración económica procedente de zonas rurales. Dado que Afganistán se enfrenta a un futuro impredecible, las soluciones duraderas para los desplazados internos y para los refugiados retornados siguen estando supeditadas a la provisión de una vivienda adecuada, como puede ser la seguridad de la tenencia. Al carecer de opciones de vivienda que se puedan permitir, los vulnerables desplazados urbanos y las familias retornadas ocupan tierras de carácter público y privado sin permiso o sin disponer de escrituras legalmente reconocidas sobre ellas. Eso les expone a vivir en condiciones de vida inferiores y bajo el riesgo constante de ser

desalojados de manera forzada en el momento en que los propietarios o las autoridades quieren echarlos para construir viviendas, carreteras u oficinas.

El Consejo Noruego para los Refugiados y su Observatorio de Desplazamiento Interno han revisado 16 casos de desalojo de asentamientos informales en ciudades y periferias en las que este organismo tiene presencia de campo establecida: Kabul, Herat, Jalalabad, Mazar-e-Sharif, Maimana y Farah². Los casos (registrados entre noviembre de 2010 y junio de 2013) afectan a desplazados internos y familias retornadas que ocupan tierras de carácter público o privado sin permiso o sin disponer de escrituras legalmente reconocidas.

Lagunas de protección y fallos en la política

Se estima que en total han sido afectadas aproximadamente 9.600 familias (57.400 individuos) de las comunidades muestreadas; entre ellas hay 557 familias que han sufrido desalojos forzados. Tanto los recién llegados como los residentes a largo plazo se encuentran en situación de riesgo.

junio 2014

Existen numerosas lagunas de protección en todas las etapas del desalojo, entre las que se incluyen el no respetar los derechos de consulta y participación; períodos y procedimientos de notificación inadecuados y muy dispares; falta de soluciones jurídicas y compensaciones efectivas con independencia de que los que han sido desalojados dispongan de un título legal sobre sus hogares o de otras formas de tenencia; y, sobre todo, el hecho de no haber implementado opciones de reubicación efectivas para evitar que se conviertan en sin techo y aumente su vulnerabilidad tras el desalojo.

A pesar de las garantías constitucionales existentes contra la intromisión indebida en el hogar y la propiedad, los casos revelan graves lagunas del Derecho nacional. Afganistán ha tomado parte en las normas internacionales vinculantes que le exigen que se abstenga de llevar a cabo desalojos forzosos y que los penalice. Como parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³, Afganistán debe garantizar que todas las personas disfruten al menos de los elementos básicos del derecho a una vivienda adecuada, entre ellos “un grado de seguridad de la tenencia que garantice la protección jurídica contra los desalojos forzosos”. Como parte del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁴, el país está obligado a respetar el derecho a la privacidad contra intromisiones ilegales o arbitrarias en la vida personal o familiar, incluida la vivienda, con independencia de la legalidad o no de la residencia. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer⁵ y la Convención sobre los Derechos del Niño⁶ – Afganistán ha firmado ambas – estipulan obligaciones similares con respecto a las mujeres y los niños como categorías primarias afectadas por los desahucios.

El proceso de urbanización requiere nuevos sistemas de gobernanza de las tierras, especialmente la regulación de unos asentamientos informales que las autoridades han sido reacias a reconocer. Esta situación se agrava por los desplazados internos, cuyo derecho a elegir su lugar de asentamiento está parcialmente reconocido por las autoridades municipales y provinciales. Los desplazados rara vez desean abandonar las ciudades y núcleos urbanos en los que viven y, sin embargo, los legisladores relacionan típicamente las soluciones a largo plazo con el regreso a “casa”. La primera opción de traslado que se presenta a los desplazados internos y a los retornados que se enfrentan al desalojo es el plan de asignación de tierras de 2005 establecido por el Gobierno, pero los investigadores han hallado pocas evidencias de la sostenibilidad de un traslado a ubicaciones

incluidas en dicho plan debido a la escasa selección de lugares, a los restrictivos criterios de elegibilidad y a las relativamente altas tasas por las tierras.

Las agencias gubernamentales clave y las autoridades municipales consideran que las soluciones para los desplazados urbanos son responsabilidad única del Ministerio de Refugiados y Repatriación. Por tanto los gobiernos no han coordinado respuestas a largo plazo para los desplazados urbanos. Aunque se empiezan a ver señales de que las actitudes oficiales están cambiando, que son más que bienvenidas. En 2012 el grupo de trabajo sobre “vivienda, tierras y propiedad” del Clúster de protección afgano redactó las Directrices para Mitigar el Daño y el Sufrimiento en Situaciones de Desalojo Forzoso⁷, que han sido incorporadas desde entonces a una relevante Política Nacional sobre Desplazados Internos (Política sobre Desplazados Internos) adoptada por el Gabinete Afgano en noviembre de 2013.

La Política sobre Desplazados Internos reconoce el derecho de los desplazados y de los refugiados retornados a una vivienda adecuada en zonas urbanas; contiene provisiones precisas relativas a los desalojos forzosos y a la seguridad de la tenencia; reconoce el crecimiento de los asentamientos informales; reconoce el derecho de los desplazados internos de acuerdo con la Constitución afgana a establecerse en cualquier parte del país; y reconoce la responsabilidad de las autoridades nacionales, provinciales, de distrito y municipales de garantizar que los desplazados internos y los refugiados retornados que se encuentran en asentamientos informales y otras zonas no sean objeto de desalojos forzosos ni se les amenace con ello.

El borrador de la Política de Mejora de los Asentamientos Informales que el Gobierno redactó en 2013 también ofrece medidas de protección contra los desalojos forzosos, entre ellas la introducción de nueva legislación. Sin embargo, la remisión de dicha política al gabinete seguía estando pendiente a finales de marzo de 2014.

Recomendaciones

Aun cuando se hayan ocupado tierras y propiedades públicas o privadas sin permiso, los desalojos forzosos no son inevitables. El Gobierno de Afganistán debería, con el apoyo internacional:

- Dar los pasos necesarios para implementar la Política sobre Desplazados Internos mediante el desarrollo de planes de acción nacionales y provinciales sobre soluciones duraderas y la mejora de la definición de las necesidades

específicas de los desplazados internos en lo que respecta a la vivienda urbana, las tierras y a la propiedad.

- Introducir leyes, políticas y planes globales, efectivos y coherentes para prevenir y penalizar los desalojos forzados de desplazados urbanos, refugiados retornados y otros pobres que se encuentren en entornos urbanos. Para ello sería necesario aclarar las condiciones y procedimientos bajo las que pudiera llevarse a cabo el desalojo de personas que ocupen tierras de carácter público o privado en zonas urbanas y garantizar la legalidad, la necesidad y la proporcionalidad de dichos desalojos. Esto debería incluir la prohibición del uso de la fuerza excesiva durante los desahucios, incluida la destrucción de la vivienda como forma de presión. Resultan esenciales unas opciones de traslado/reubicación adecuadas y mecanismos de compensación (además de la posibilidad de recurrir).
- Institucionalizar la consulta y participación genuina de las comunidades afectadas junto a las agencias humanitarias y de desarrollo. Es necesario mantener informados a todos los individuos afectados, incluidas las mujeres y los mayores, durante todas las fases del desalojo. En los casos en que la gente apele contra las notificaciones de desalojo, éste debería suspenderse hasta que se hubiera revisado oficialmente el fallo.
- Introducir medidas para proporcionar una seguridad de la tenencia legal a los desplazados urbanos, retornados y otros individuos vulnerables que no dispongan de acceso legal a las tierras o a una vivienda: conviene revisar el Decreto Presidencial 104 para abordar mejor las necesidades de los beneficiarios, centrándose en una selección adecuada del lugar, en la reducción o exclusión de las tasas por tierras y en unos criterios de elegibilidad más amplios que incluyan a los desplazados internos y a los refugiados retornados que vivan fuera de su



Campo de desplazados internos en Kabul.

provincia de origen. Mientras tanto, se debería conceder una moratoria sobre los desalojos forzados y ampliar los programas para mejorar y legalizar los asentamientos informales.

- Adoptar rápidamente la Política de Mejora de los Asentamientos Informales y tomar medidas inmediatas para su implementación.

Los actores y donantes humanitarios y de desarrollo internacionales deberían:

junio 2014

- Financiar y apoyar de otro modo la implementación de la Política sobre Desplazados Internos, incluidas las actividades orientadas a definir el perfil de los desplazados internos con el fin de profundizar en el conocimiento de las necesidades específicas del desplazamiento y para mejorar las respuestas.
- Garantizar que el Marco de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo 2015-2019 se centra de forma adecuada en las soluciones duraderas para los desplazados internos y los refugiados retornados, incluido el cumplimiento del derecho a una vivienda adecuada en zonas urbanas a través de programas basados en la comunidad.
- Implementar el Marco de 2011 del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Finalización del Desplazamiento tras el Conflicto, tratando por igual a desplazados internos y a refugiados retornados.
- Fomentar la participación conjunta de los actores humanitarios y de desarrollo internacionales en la coordinación de mecanismos que aborden el desplazamiento interno con el fin de garantizar un enfoque global.
- Mejorar la capacidad de los actores de protección de realizar un seguimiento preventivo y denunciar los desalojos y las reubicaciones en todo el país.
- Garantizar una financiación sólida para actividades de desarrollo de competencias y de concienciación sobre los desalojos forzosos y normas jurídicas (internacionales) aplicables para todos los principales interesados en acciones humanitarias.

Caroline Howard *caroline.howard@nrc.ch* es jefa del departamento de Oriente Medio, Europa, el Cáucaso y Asia del Observatorio de Desplazamiento Interno www.internal-displacement.org y Jelena Madzarevic *jelena.madzarevic@afg.nrc.no* es asesora de vivienda, tierras y propiedad del Consejo Noruego para los Refugiados en Afganistán. www.nrc.no/afghanistan

1. Metcalf V, Haysome S. con Martin E. (2012) Sanctuary in the City: Urban displacement and Vulnerability in Kabul (Refugio en la ciudad: desplazamiento urbano y vulnerabilidad en Kabul), Grupo de Política Humanitaria/Instituto de Desarrollo de Ultramar, pág. 6. www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7722.pdf
2. Véase NRC/IDMC (Feb 2014) Still at risk: Security of tenure and the forced eviction of IDPs and refugee returnees in urban Afghanistan (Aún en riesgo: la seguridad de la tenencia y el desalojo forzoso de los desplazados internos y de los refugiados retornados en entornos urbanos de Afganistán). www.nrc.no/arch/_img/9689800.pdf
3. <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccesrc.htm>
4. www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm
5. www2.ohchr.org/spanish/law/cedaw.htm
6. www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm
7. <http://tinyurl.com/Afgh-evictionguidelines-2012>