

## Protección de la propiedad: la experiencia iraquí

Sila Sonmez, Shahaan Murray y Martin Clutterbuck

**La protección de los derechos de propiedad sobre una base justa y no discriminatoria dentro de la sociedad multiétnica de Irak es fundamental para el final del desplazamiento y el inicio de soluciones duraderas.**

En el año del vigésimo aniversario de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, vale la pena reflexionar sobre el papel central de los derechos de propiedad en cada etapa del ciclo de desplazamiento. Las leyes de propiedad justas, transparentes y objetivas que garantizan la seguridad de la tenencia pueden desempeñar un papel importante en la prevención de conflictos; la protección de los derechos de propiedad de los desplazados internos durante el desplazamiento puede ayudar a facilitar el proceso de repatriación; y la restitución de propiedad después de un conflicto puede ser fundamental en la reconciliación y la resolución de conflictos a largo plazo que podrían dar lugar a futuros conflictos y desplazamientos.

El Principio 21 de los Principios Rectores señala que “la propiedad y las posesiones que hayan abandonado los desplazados internos serán objeto de protección contra la destrucción y la apropiación, ocupación o uso arbitrarios e ilegales”, mientras que el Principio 29 pone de relieve la responsabilidad del Gobierno de asistir a los desplazados internos que regresan a su hogar “para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron”. Los Principios Rectores también establecen que las autoridades deben ayudar a los desplazados internos a obtener una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa cuando no es posible la recuperación de la propiedad y las posesiones.

El nivel de daño a la propiedad tras el reciente conflicto en Irak es impactante. En las evaluaciones realizadas por la Organización Internacional para las Migraciones de la ONU (OIM) en 2016, el 90 % de los encuestados en la provincia de Nínive, que incluye a Mosul y Sinjar, y el 78 % de los encuestados en la provincia de Saladino informó la destrucción total de su propiedad<sup>1</sup>. En las evaluaciones del Consejo Noruego para los Refugiados (NRC, por sus siglas en inglés) de febrero de 2018, el 55 % de los encuestados del subdistrito de Hawija, que residen en campamentos cerca de la ciudad de Kirkuk, informó de que sus

viviendas habían sido quemadas o destruidas. En la provincia de Anbar, que incluye las ciudades de Faluya y Ramadi, el 25 % de los encuestados señaló la destrucción total de sus viviendas, y otro 19 % informó daños graves<sup>2</sup>. La destrucción y los daños a la propiedad van acompañados por una serie de consecuencias relacionadas, incluyendo la ocupación secundaria de las propiedades, la pérdida de registros de propiedad, desalojos forzosos, saqueos y transacciones inmobiliarias ilegales.

Otro factor agravante es el inadecuado régimen de tenencia de la tierra en Irak. Una investigación realizada por la OIM en 2017 indica diferentes niveles de registro oficial de propiedad en todo el país, con estimaciones de propiedad formal tan bajas como el 10 % en la provincia de Nínive. Debido a la complejidad del sistema de derechos sobre la tierra, los costos asociados con el registro de tierras y la destrucción masiva de documentos de registro de tierra como resultado del conflicto, muchos iraquíes carecen de evidencia documental de propiedad de la tierra. En muchos casos, su capacidad para ejercer sus derechos de propiedad conforme a las leyes nacionales formales y de acuerdo con normas internacionales continúa siendo limitada, particularmente donde el despojo real o efectivo es apoyado o promovido por líderes comunitarios y autoridades. Los grupos que se enfrentan a obstáculos particulares en el momento de acceder a sus derechos incluyen a mujeres y minorías etnorreligiosas, además de desplazados internos sospechados de tener vínculos con el Estado Islámico de Irak y el Levante (ISIS, por sus siglas en inglés).

### Desarrollos globales en los derechos de vivienda, tierra y propiedad

Junto con el creciente énfasis en soluciones duraderas, ha habido avances significativos durante los últimos 20 años en el marco jurídico internacional sobre la restitución y la reparación de los derechos de vivienda, tierra y propiedad (VTP). La restitución de los derechos de VTP conduce a tres resultados prácticos que ayudan a allanar el camino

a soluciones duraderas sostenibles: es un medio de compensación legal, ayuda a los desplazados internos a regresar a su hogar y previene nuevos ciclos de desplazamiento.

La necesidad percibida de un análisis de la aplicación práctica de los Principios Rectores dio origen a los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas de Pinheiro (2005) y el Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos del Comité Permanente entre Organismos (IASC, por sus siglas en inglés) (2010)<sup>3</sup>. Si bien los Principios Rectores describen términos y derechos, no abordan las complejidades prácticas. Los Principios de Pinheiro, por el contrario, ofrecen recomendaciones prácticas sobre la devolución de los bienes a quien era el propietario antes del conflicto, proponiendo una indemnización monetaria cuando esto no es posible. El marco del IASC analiza la restitución desde el punto de vista de las soluciones duraderas, reconociendo que la restitución y las soluciones duraderas están entrelazadas, y que la indemnización debe extenderse a todas las personas desplazadas “que han perdido la propiedad, los derechos de tenencia o el acceso a sus derechos de VTP”. Detalla la importancia de los derechos de VTP y, principalmente, proporciona posibles indicadores de avance hacia soluciones duraderas. Un programa de restitución basado en el Marco apoyaría la obtención de soluciones duraderas y desarrollaría una cultura de Estado de derecho, mientras fomenta la recuperación económica y social mediante el respeto y la protección de los derechos de VTP.

### Desarrollar marcos jurídicos en Irak

En el derecho formal iraquí, el Código Civil de 1951 y la Ley de Registro de Bienes Raíces de 1971 establecen un marco jurídico sofisticado para la protección de los derechos de propiedad. La Comisión Nacional de Reclamaciones de Vivienda y Patrimonio de Irak, posteriormente denominada Comisión Nacional para la Resolución de Conflictos Inmobiliarios, se estableció en 2004 con la caída del régimen baazista. Los primeros modelos de la Comisión hacen referencia explícita a comisiones establecidas en Sudáfrica, Bosnia y Herzegovina, y Kosovo, demostrando así una aceptación en aumento de los modelos de restitución de propiedad por medio de los Principios Rectores. En 2009, el Parlamento iraquí aprobó la Ley no.

20 sobre la Indemnización para las víctimas de operaciones militares, errores militares y acciones terroristas. La Ley fue un hito importante en la introducción de un sistema de indemnización para las personas que sufrieron lesiones y violaciones de la propiedad en el transcurso de operaciones militares e incidentes terroristas en Irak. El alcance de la Ley se amplió en 2015, después de los ataques del ISIS, para incluir las nuevas y complejas categorías de daños y perjuicios. También se aplica con carácter retroactivo a los incidentes que ocurrieron durante o después de 2003. Mientras que las subcomisiones en todas las provincias tienen la tarea de recibir todos los tipos de reclamaciones de restitución, el comité central en Bagdad es responsable de las decisiones finales sobre daños a la propiedad y todas las apelaciones relacionadas.

Con la repatriación de 3,9 millones de los 5,8 millones de iraquíes desplazados entre 2014 y 2017, podría parecer que Irak tiene una historia de éxito calificada. El Gobierno de Irak ha hecho esfuerzos significativos para facilitar las repatriaciones, como el reemplazo de miles de documentos legales y la reapertura de oficinas gubernamentales en lugares de desplazamiento y repatriación. Por el contrario, una cantidad significativa de repatriaciones desde los campamentos ha sido prematura y forzada, dando como resultado más situaciones de desplazamiento, retorno a los campamentos u otros problemas de protección<sup>4</sup>. El hecho de que las repatriaciones, en su mayoría, puedan o no considerarse sostenibles o duraderas dependerá de muchos factores, incluyendo la restauración de los derechos de propiedad.

Sin embargo, los mecanismos para la recuperación de la vivienda, la tierra y la propiedad, y para obtener una indemnización por pérdidas no son ni eficaces ni oportunos. Los procedimientos demoran muchos años, los comités no funcionan a tiempo completo y existe una gran cantidad de casos no resueltos. Las autoridades del Gobierno iraquí se han visto abrumadas por los reclamos de indemnización, y quienes realizan el reclamo no confían en la capacidad del gobierno para pagar los reclamos en un futuro previsible. Las reclamaciones históricas y las recientes, y la dependencia en los mecanismos de justicia consuetudinaria crean importantes obstáculos para acceder a la restitución y la indemnización. El respeto hacia los derechos de VTP continúa siendo débil en Irak, con poca acción del Gobierno

octubre 2018

[www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20](http://www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20)

para implementar protecciones nacionales o normas internacionales. Esto representa un riesgo para las soluciones duraderas en Irak, amenazando con perpetuar un ciclo continuo de violencia y desplazamiento.

La aplicación efectiva de los Principios Rectores, los Principios de Pinheiro y el Marco del IASC en Irak depende del reconocimiento del carácter pluralista de la sociedad iraquí, la diversidad de los derechos de VTP y las lecciones de la historia iraquí. La inclusión de todas las ramas del sistema jurídico (consuetudinario, religioso y formal), de las mujeres y de las minorías etnorreligiosas, y el apoyo permanente e imparcial de las autoridades gubernamentales en todos los niveles son fundamentales para construir un sistema de restitución de la propiedad en Irak que sea inclusivo, equitativo y respetado, y para su aplicación exitosa.

**Sila Sonmez** [sila.sonmez@nrc.no](mailto:sila.sonmez@nrc.no)

Gestora de proyectos, Programa de información, asesoramiento y asistencia legal (ICLA, por sus siglas en inglés), Kirkuk, NRC Irak

**Shahaan Murray** [shahaan.murray@nrc.no](mailto:shahaan.murray@nrc.no)

Especialista, Programa ICLA, NRC Irak

**Martin Clutterbuck** [martin.clutterbuck@nrc.no](mailto:martin.clutterbuck@nrc.no)

Asesor regional de Oriente Medio, Programa ICLA, NRC

Consejo Noruego para los Refugiados [www.nrc.no](http://www.nrc.no)

1. OIM (2016) *Housing, Land and Property (HLP) Issues facing Returnees in Retaken Areas of Iraq: A Preliminary Assessment* pág. 13 [bit.ly/IOM-HLP-Iraq-2016](http://bit.ly/IOM-HLP-Iraq-2016)
2. NRC-IRC-DRC (2018) *The Long Road Home: Achieving durable solutions to displacement in Iraq: Lessons from Anbar* pág. 16 [bit.ly/NRC-IRC-DRC-2018-Anbar](http://bit.ly/NRC-IRC-DRC-2018-Anbar)
3. Los Principios Pinheiros [bit.ly/Pinheiro-Principles](http://bit.ly/Pinheiro-Principles)  
IASC Marco de Soluciones Duraderas  
[www.unhcr.org/50f94cd49.pdf](http://www.unhcr.org/50f94cd49.pdf)
4. Véase la nota al pie 2, pág. 4.