

junio 2014

Promover la seguridad de la tenencia de tierras para los desplazados internos

Shobha Rao y Jan Turkstra

El caso de Maslakh, en la zona oeste de Afganistán, es un ejemplo de una nueva política de desplazados internos. Si triunfa, el proyecto garantizará la seguridad de la tenencia de tierras para los desplazados internos que se encuentren en entornos urbanos y sentará un precedente para su integración local a lo largo y ancho de Afganistán, una cuestión muy controvertida y politizada hasta la fecha.

La tendencia a la rápida urbanización de Afganistán es un reflejo de sus homólogos globales. Los desplazados internos en Afganistán también se están refugiando cada vez más en ciudades a corto o largo plazo en busca de seguridad, un mayor acceso a los servicios públicos, oportunidades laborales y redes familiares o lazos sociales. La tasa de urbanización en Afganistán es del 5% anual, una de las mayores del mundo. Una de las manifestaciones de esta rápida urbanización es el aumento de asentamientos informales; en Kabul aproximadamente el 70% de la población vive en barriadas informales.

Familias de desplazados internos en Afganistán viven en condiciones precarias. Un estudio del Banco Mundial/ACNUR llevado a cabo en tres zonas urbanas de Afganistán¹ halló que los desplazados urbanos eran más vulnerables y estaban en peor situación que los pobres no desplazados de las zonas urbanas, y particularmente abocados al desempleo, a la falta de acceso a una vivienda y a no tener garantizado el acceso a los alimentos. Sólo un tercio de los encuestados podía acceder a electricidad, a unos suministros de agua adecuados y a instalaciones de saneamiento.

Una de las cuestiones que aborda la nueva Política Nacional sobre Desplazados Internos (Política sobre Desplazados Internos) es la del “derecho a una vivienda adecuada y al acceso a unas tierras” (Artículo 7.1.3). La política hace énfasis en que uno de los mayores obstáculos para los desplazados internos en Afganistán en la búsqueda de una vivienda adecuada es la falta de acceso a las tierras y de seguridad de la tenencia, lo que les obliga a vivir en asentamientos informales en los que se corre el riesgo de sufrir desahucios forzados y acoso. La Política para los Desplazados Internos obliga al Gobierno a identificar terrenos disponibles, a establecer acuerdos claros con cada uno de los propietarios de esas tierras y con las comunidades de acogida y a proporcionar a los desplazados internos sin hogar refugios de emergencia de transición, con la asistencia de la comunidad humanitaria en caso de

que sea necesario. La política urge al Gobierno a a) tomar medidas para garantizar que a los desplazados internos que residen en asentamientos informales se les permita mejorar su alojamiento para cumplir con las normas de Esfera² para el refugio de emergencia internacionalmente acordados, b) explorar iniciativas a nivel comunitario para prestar, alquilar o vender las tierras de las zonas en las que se hayan asentado desplazados internos, y c) identificar otras opciones que garanticen la seguridad de tenencia de los desplazados internos, incluidos planes de usufructo³.

Las tierras están muy disputadas en Afganistán y los principales conflictos son por ellas. Múltiples y controvertidas demandas por tierras tienen sus raíces históricas o surgen de disputas por herencias. El crecimiento de la población, el retorno de grandes cifras de refugiados y la ocupación ilegal y/o secundaria de viviendas y de tierras se han sumado a la lista de problemas. Resolver dichas disputas se complica aún más por el funcionamiento simultáneo en Afganistán del Derecho consuetudinario, la sharia y el Derecho estatal, que omite en gran medida cuestiones de tierras tanto a nivel urbano como rural.

Entre algunos de los problemas de tierras más comunes en Afganistán se incluyen los siguientes: la apropiación de las tierras por poderosas élites/ señores de la guerra; las disputas de tierras entre los nómadas kuchi y los aldeanos ya establecidos; las disputas acerca de hasta qué punto las tierras “sin propietario” carecen realmente de dueño; la distinción entre propiedad pública nacional y lo que se considera como propiedad local “común”; y múltiples demandas por tierras, en especial las que se producen entre poderosos comandantes y señores de la guerra que usan las tierras como medio de patrocinio político. La seguridad de la tenencia de tierras urbanas de gran valor está aún más politizada y muchos alcaldes o partidos políticos tienen actitudes muy polarizadas. La etnicidad constituye un factor claro en muchas situaciones, al temer las autoridades que la llegada de gente de otros

grupos étnicos pueda cambiar el equilibrio demográfico, y por tanto político, de la zona.

Maslakh y otros asentamientos informales en Herat

El asentamiento de desplazados internos de Maslakh está situado en los suburbios de la ciudad de Herat. Fue el mayor campo de desplazados dentro de Afganistán y se encontraba entre los más grandes del mundo dado que llegó a albergar a más de 350.000 desplazados internos. A principios de 2002 se estimaba que la población de Maslakh era de 120.000 personas. A finales de 2002 la distribución de ayuda a gran escala —en especial de alimentos— empezó a eliminarse de forma gradual y en línea con el proceso de retorno planificado⁴ y en 2005 el campo se cerró oficialmente. Tras ello, el Gobierno adoptó diferentes enfoques en su relación con los residentes de este asentamiento, de manera que a veces les permitía obtener la condición de desplazados internos y a veces se les denegaba, lo que para ellos resultaba clave a la hora de acceder a la ayuda o a los servicios humanitarios.

Aparte de Maslakh, existen en la actualidad otros cuatro asentamientos informales que albergan a desplazados internos en Herat: Shaidayee, Minarety Firqa dentro de los límites de la ciudad de Herat, y Kamarkala en las afueras. Los actuales datos de población sugieren que Maslakh alberga a 3.648 familias (17.933 personas); Minaret, a 581 familias (2.950 personas) y Shaidayee, a 2.188 familias (10.431 personas). Maslakh está situada a 13 km fuera de los límites de la ciudad de Herat en tierras que son propiedad de la Autoridad de Tierras Afgana (ARAZI) mientras que Minaret y Shaidayee están situadas dentro de sus límites, el primero en tierras que pertenecen al Ministerio del Interior y el segundo en terreno municipal. Todos los desplazados internos de Minaret, Shaidayee y Maslakh han recibido notificaciones de desahucio y a lo largo de los años han presionado para que se les concedan terrenos o se les permita quedarse donde están. Los desplazados internos de Shaidayee hasta apelaron al presidente Karzai, quien accedió a trasladarlos de la carretera principal a un terreno vacante cerca de las montañas en Shaidayee. Sin embargo, debido a la presencia de cables de alta tensión en la zona y a la falta de agua, los desplazados internos no han podido trasladarse a esa zona. Los desplazados internos siguen siendo extremadamente vulnerables, disponen de pocos ingresos y su acceso a las infraestructuras y a los servicios es muy limitado. Sin acceso a las tierras o a un refugio a largo plazo y debido a la falta de seguridad de la tenencia

de tierras, no tienen esperanzas de librarse del ciclo de exclusión y pobreza en el que viven.

Hasta principios de 2013, las autoridades no habían considerado a estos desplazados internos como ciudadanos permanentes de Herat pero las consultas acerca de la política de desplazados internos parecen haber conllevado algunos ligeros cambios en la actitud reinante entre la élite política, que ahora reconoce que éstos no van a regresar a sus lugares de origen. La única solución duradera para ellos es la integración local y al menos el Gobierno está mostrando alguna voluntad de aceptar la mejora y la regularización del asentamiento en Maslakh, lo que constituye un importante logro.

La cuestión es hasta qué punto el asentamiento de Maslakh se diferencia de otros lugares incluidos en el Plan de Asignación de Tierras (LAS, por sus siglas en inglés) en Afganistán. Las zonas incluidas en el Plan de Asignación de Tierras son áreas de terrenos separados en parcelas para ser donadas o vendidas a beneficiarios (sobre todo, refugiados retornados o desplazados internos) como se especifica en el Decreto Presidencial 104. El Gobierno introdujo este programa en 2005 para paliar las repercusiones negativas de la escasez de tierras y viviendas para los refugiados retornados. Las zonas incluidas en el Plan de Asignación de Tierras se encuentran en varias provincias y bajo la administración global del Ministerio de Refugiados y Repatriación (MoRR, por sus siglas en inglés). Sin embargo, el programa ha sido muy criticado por numerosas razones.

En general, la ocupación de las zonas incluidas en el Plan de Asignación de Tierras es bastante baja y se alega que las parcelas no se han asignado a familias que las necesitan sino a gente que se dedica a especular con el terreno. Además, estas zonas están todas situadas a cierta distancia de las ciudades y necesitan que se las provea de servicios básicos (agua, escuelas, clínicas, etc.) y de oportunidades laborales. Por tanto, dependen en gran medida de la ayuda financiera externa, lo que al final resulta insostenible. En Herat, la zona incluida en el Plan de Asignación de Tierras, Sadat, está situada en la carretera principal hacia Irán, a más de 30 km al oeste de la ciudad de Herat y no hay oportunidades laborales cerca. Parece una ciudad fantasma. Además, el Ministerio de Refugiados y Repatriación hasta hace poco se había centrado en los refugiados retornados y no en los desplazados internos a la hora de asignar estas zonas, e incluso ahora a los desplazados se les pide que soliciten zonas incluidas en el Plan de Asignación de Tierras en sus lugares de origen en vez de hacerlo en las ciudades en las que residen actualmente.

junio 2014

El principal reto es ofrecer a las familias desplazadas la seguridad de la tenencia de tierras en una ubicación económicamente viable y apta, y mejorar cada vez más estas zonas mediante la provisión de infraestructuras y servicios básicos. Maslakh tiene la ventaja de estar situado fuera de la zona desarrollada de la Ciudad de Herat pero no demasiado lejos de las oportunidades laborales. Además, está ubicado en terrenos públicos/estatales, por lo que se reducen las posibilidades de que haya una oposición política local. Por otro lado, hay suficientes terrenos aptos en Maslakh para alojar a las familias desplazadas que actualmente residen en Minaret y Shaidayee. La ubicación central de Minaret y la posición estratégica del campo de Shaidayee junto a la carretera principal son factores que impiden la regularización y la mejora debido al alto valor de esas tierras.

En la actualidad, un proyecto conjunto de ONU-HABITAT y ACNUR pretende responder a la urgente necesidad de las familias desplazadas que residen en el asentamiento de Maslakh mediante la formalización de facto del asentamiento y la provisión de servicios básicos (al principio agua y refugio, y más tarde otros) y el apoyo a las oportunidades laborales, con las normas mínimas de Esfera como punto de partida. Teniendo en consideración la naturaleza políticamente sensible de esta cuestión, las agencias planificaron este proyecto en colaboración cercana con el Gobernador y la Municipalidad de Herat; la Dirección Independiente de Gobernanza Local; el Ministerio de Refugiados y Repatriación; el Ministerio de Desarrollo Urbano; el Ministerio de Agricultura, Irrigación y Ganado; y la Autoridad de Tierras afgana. ONU-HABITAT han mantenido debates con actores pertenecientes a los Gobiernos provincial y nacional para explorar las posibilidades de seguridad de tenencia de tierras para los desplazados internos de Maslakh, incluido el usufructo, los documentos de ocupación, los títulos de tierras individuales



OIM/Marc Perzoldt

Desmantelamiento de refugios en el campamento de Maslakh para desplazados internos, Ciudad de Herat, oeste de Afganistán.

u otros tipos de títulos de tierras. Se espera que el Gobierno acepte alguna de estas opciones.

Recomendaciones

Con el fin de continuar haciendo progresos hacia la consecución de soluciones duraderas para los desplazados internos en Afganistán, se necesita lo siguiente (en especial para Maslakh pero también en un sentido más amplio):

- Encuestas regulares para definir el perfil de los habitantes de los asentamientos informales de Afganistán con el fin de ayudar a documentar los debates gubernamentales en torno a las soluciones duraderas y a la regularización⁵.
- Planes de seguridad de tenencia de tierras, incluidos los detalles de la extensión de la provisión de servicios básicos.
- Criterios de elegibilidad transparentes establecidos en coordinación con el Ministerio de Refugiados y Repatriación y con el Gobernador y la Municipalidad de Herat para la asignación de tierras para los desplazados internos en Maslakh.
- Más parcelas de tierra (en ubicaciones aptas, es decir, en los límites de la ciudad o en la periferia

junio 2014

de las ciudades) para ponerlas a disposición de los desplazados internos y de otras familias con bajos ingresos (en Herat y en otras provincias).

- Consulta con los habitantes que son desplazados internos en las fases de planificación y de implementación, por ejemplo a través de los Consejos de Desarrollo de la Comunidad que propone ONU-HABITAT que incluyen a hombres y a mujeres⁶.
- Ofrecer la reubicación, con el apoyo necesario e incentivos como parte de un paquete de soluciones políticas disponibles para los desplazados internos en asentamientos informales.

Se espera que Maslakh pueda servir de modelo para otras zonas de Afganistán que se enfrentan a retos similares. Lo más importante es que esto debería animar a las élites políticas y a otros agentes de poder a empezar a considerar a los desplazados internos no sólo como ciudadanos sino también como recursos para sus comunidades. Las razones estructurales que llevan al desplazamiento siguen en vigor actualmente en Afganistán y, por tanto, resulta aún más crítico que la comunidad internacional siga centrándose en las soluciones duraderas para los desplazados internos que se hallan en esta situación de forma prolongada y en su compromiso con los Gobiernos local y nacional para conseguir sus objetivos.

Shobha Rao shobha.rao@unhabitat-afg.org es coordinador del grupo de trabajo sobre Vivienda, Tierras y Propiedad, NORCAP desplegado para ONU-HABITAT Afganistán. **Jan Turkstra** jan.turkstra@unhabitat-afg.org es asesor de desarrollo urbano, ONU-HABITAT Afganistán. www.unhabitat.org

1. Banco Mundial/ACNUR (mayo de 2011) *Research study on IDPs in urban settings – Afghanistan* (Estudio sobre los desplazados internos en entornos urbanos. Afganistán). http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1265299949041/6766328-1265299960363/WB-UNHCR-IDP_Full-Report.pdf
2. Las normas de Esfera. El Manual Esfera presenta un conjunto de principios comunes y de normas mínimas universales para proporcionar una respuesta humanitaria de calidad. Las normas mínimas cubren cuatro áreas de emergencia primarias de la ayuda humanitaria: el suministro de agua, la promoción de la higiene y los sistemas de saneamiento; la seguridad alimentaria y la nutrición; el refugio, el asentamiento y los artículos no alimenticios; y la acción para la salud. www.sphereproject.org/sphere/es/
3. El derecho de un individuo a hacer uso y disfrutar de la propiedad de otro, siempre que su contenido no sea alterado o perjudicado.
4. A las personas desplazadas en Maslakh se les dio hasta septiembre de 2014 para que se inscribieran en el proceso de retorno, que finalizaría en la primavera de 2005.
5. ONU-HABITAT/ACNUR (lanzamiento en 2014) *Local Integration of IDP families in Herat, Afghanistan: Phase 1a - Household and property survey and planning* (La integración local de las familias desplazadas internas en Herat, Afganistán; 1ª fase: encuesta sobre hogares y propiedad, y planificación).
6. www.unhabitat.org/content.asp?cid=4896&catid=245&typeid=13