



Asamblea General

Distr. general
16 de mayo de 2016
Español
Original: inglés

Septuagésimo período de sesiones

Tema 35 del programa

Los conflictos prolongados en la zona del Grupo

GUAM y sus repercusiones en la paz, la seguridad y el desarrollo internacionales

Situación de los desplazados internos y los refugiados de Abjasia (Georgia) y la región de Tskhinvali/Osetia del Sur (Georgia)

Informe del Secretario General

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	2
II. Antecedentes	2
III. Derecho de retorno	5
A. Alcance del desplazamiento, el retorno y la integración local	5
B. Marco institucional y medidas operacionales	13
IV. Prohibición de provocar cambios demográficos forzosos	17
V. Acceso humanitario	17
A. Fundamentos jurídicos internacionales que rigen el acceso humanitario	17
B. Dificultades operacionales	18
VI. Derechos de propiedad de los refugiados y los desplazados internos	20
VII. Calendario para el regreso voluntario de todos los refugiados y desplazados internos y para hallar soluciones duraderas	20
VIII. Conclusión	20



I. Introducción

1. El presente informe se ha preparado en cumplimiento de la resolución 69/286 de la Asamblea General, en que la Asamblea solicitó al Secretario General que en su septuagésimo período de sesiones le presentara un informe amplio sobre la aplicación de la resolución. El informe abarca el período comprendido entre el 1 de abril de 2015 y el 31 de marzo de 2016 y se basa en la información recibida de diversas entidades de las Naciones Unidas.

2. De conformidad con lo dispuesto en la resolución mencionada, el informe se centra en lo siguiente: a) el derecho de retorno de todos los refugiados y desplazados internos y de sus descendientes, independientemente de su origen étnico; b) la prohibición de provocar cambios demográficos forzosos; c) el acceso humanitario; d) la importancia de preservar los derechos de propiedad de los refugiados y desplazados internos; y e) la elaboración de un calendario para asegurar el pronto retorno voluntario de todos los refugiados y desplazados internos a sus hogares.

II. Antecedentes

3. Tras la escalada del conflicto ocurrida en 1992-1993, que ocasionó un importante desplazamiento de civiles, las hostilidades armadas entre las partes georgiana y abjasia llegaron a su fin con la firma en Moscú, el 14 de mayo de 1994, del Acuerdo de Cesación del Fuego y Separación de las Fuerzas (véase S/1994/583 y Corr.1). El acuerdo estuvo precedido por la firma en Moscú, el 4 de abril de 1994, del acuerdo cuatripartito sobre el regreso voluntario de los refugiados y las personas desplazadas (véase S/1994/397), en que las partes convinieron en cooperar y ayudarse la una a la otra en la planificación y realización de las actividades encaminadas a salvaguardar y garantizar el regreso en condiciones dignas y de seguridad de las personas que hubiesen huido de los lugares de la zona de conflicto a los lugares en que tenían anteriormente su residencia permanente. Las hostilidades armadas entre las partes georgiana y surosetia terminaron con la firma del Acuerdo de Sochi el 24 de junio de 1992, en que se estableció el alto el fuego entre las fuerzas de Georgia y Osetia del Sur y la creación de la Comisión Mixta de Control y las Fuerzas Conjuntas de Mantenimiento de la Paz.

4. A raíz de las hostilidades que se iniciaron en la región de Tskhinvali/Osetia del Sur los días 7 y 8 de agosto de 2008, el acuerdo de cesación del fuego de seis puntos concertado el 12 de agosto de 2008 y las medidas de aplicación acordadas el 8 de septiembre de 2008 (véase S/2008/631, párrs. 7 a 15), el 15 de octubre de 2008 se iniciaron deliberaciones internacionales en Ginebra, copresididas por representantes de la Unión Europea, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y las Naciones Unidas (véase S/2009/69 y Corr.1, párrs. 5 a 7). De conformidad con el acuerdo antes mencionado, en esas deliberaciones debían abordarse las cuestiones de seguridad y estabilidad y el regreso de los desplazados internos y los refugiados. Al finalizar el período que abarca el informe, se habían celebrado 35 rondas de deliberaciones internacionales en Ginebra, en las que los participantes se reunieron en dos grupos de trabajo paralelos.

5. En junio de 2011, la Asamblea General, en su resolución 65/288, aprobó el presupuesto del Representante de las Naciones Unidas en las Deliberaciones

Internacionales de Ginebra. El establecimiento de una misión política especial ha facilitado la participación continuada de las Naciones Unidas en el proceso de Ginebra. Compete al Representante de las Naciones Unidas y a su equipo preparar, en consulta con los copresidentes, las sesiones de las deliberaciones internacionales de Ginebra. En diciembre de 2015, la Asamblea General, en su resolución 70/249 A, aprobó el presupuesto por programas para el bienio 2016-2017 correspondiente a las misiones políticas especiales, incluido el Representante de las Naciones Unidas en las Deliberaciones Internacionales de Ginebra. Además, en mi informe sobre las estimaciones respecto de misiones políticas especiales, buenos oficios y otras iniciativas políticas autorizadas por la Asamblea General o por el Consejo de Seguridad incluí entre las necesidades de recursos propuestas para el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2016 las del Representante de las Naciones Unidas en las Deliberaciones Internacionales de Ginebra, que tiene un mandato abierto (véase A/70/348 y Add.1).

6. El Representante de las Naciones Unidas en las Deliberaciones Internacionales de Ginebra y su equipo se encargan también de preparar, convocar y facilitar las reuniones periódicas del Mecanismo Conjunto de Prevención de Incidentes y Respuesta bajo los auspicios de las Naciones Unidas en Gali (véase S/2009/254, párrs. 5 y 6). La más reciente (35ª) reunión del Mecanismo tuvo lugar el 23 de marzo de 2012 y, desafortunadamente, desde entonces no se han reanudado las reuniones. Tras múltiples esfuerzos, entre ellos mis constantes llamamientos a reanudar la labor del Mecanismo, los participantes llegaron a un acuerdo provisional para reanudar las reuniones del Mecanismo en la 35ª ronda de las deliberaciones internacionales de Ginebra, celebrada el 23 de marzo de 2016. Acojo con beneplácito esa decisión. En tanto las reuniones del Mecanismo sigan suspendidas, existirá un riesgo de escalada de los incidentes sobre el terreno. Al mismo tiempo que reconozco los esfuerzos realizados por el representante de las Naciones Unidas y su equipo para colaborar con todos los interesados pertinentes para la prevención y respuesta ante incidentes durante los cuatros años que duró la suspensión, tengo la esperanza de que las reuniones del Mecanismo se reanuden sin demora y contribuyan a mantener la estabilidad y la calma de la situación sobre el terreno.

7. Durante el período de que se informa, los participantes en el Grupo de Trabajo I de las deliberaciones internacionales de Ginebra siguieron examinando la situación de la seguridad sobre el terreno; en ese contexto, se expresaron preocupaciones respecto a los procedimientos de cruce y la cuestión más general de la libertad de circulación. En todas las rondas de las deliberaciones internacionales de Ginebra que se celebraron durante el período de que se informa, todos los participantes consideraron que la situación general de seguridad era relativamente tranquila y estable. También continuaron los debates sobre las cuestiones fundamentales del no uso de la fuerza y los arreglos internacionales en materia de seguridad. A ese respecto cabe señalar que las obligaciones internacionales que limitan el uso o la amenaza del uso de la fuerza, sin perjuicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva, están consagradas en la Carta de las Naciones Unidas y otros instrumentos internacionales. Asimismo, se examinaron medidas encaminadas a lograr compromisos de no hacer uso de la fuerza, incluidas las declaraciones unilaterales de todas las partes interesadas. Quisiera alentar a todos los participantes pertinentes a que examinen de manera constructiva las cuestiones de la no utilización de la fuerza y la libertad de circulación, con miras a lograr progresos tangibles.

8. El Grupo de Trabajo II siguió ocupándose de las cuestiones relativas a las necesidades humanitarias de todas las poblaciones afectadas. Aunque la cuestión de los desplazados internos y los refugiados y su retorno voluntario se mantuvo en el programa del Grupo de Trabajo II, lamentablemente hubo poco debate sustantivo y no se alcanzaron progresos en el examen de esa importante cuestión, debido a las objeciones expresadas por algunos participantes. Durante el período que abarca el informe, no se observó un retorno sostenido a las zonas de residencia habitual. El regreso voluntario es un derecho de las poblaciones desplazadas y debe abordarse desde esa perspectiva.

9. En el contexto del Grupo de Trabajo II, los copresidentes examinaron con los participantes la posibilidad de permitir y facilitar las visitas humanitarias a lugares religiosos, incluidos cementerios, a través de las líneas fronterizas administrativas a lo largo del año, en particular las visitas durante el período de Pascua de familiares de los fallecidos, incluidos los asesinados durante los conflictos. Desafortunadamente, no se llegó a ningún acuerdo durante el período de que se informa. Insto firmemente a las partes a considerar favorablemente la posibilidad de tener gestos similares de “buena fe” en el futuro.

10. He insistido reiteradamente en la necesidad de velar por la promoción y protección de los derechos humanos de la población afectada. Se precisan esfuerzos mucho más resueltos en ese sentido. Lamento que mi reiterados llamamientos a asegurar el libre acceso del personal de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) a fin de supervisar, informar y abordar las preocupaciones relativas a la protección de los derechos humanos de la población afectada no hayan recibido aún una respuesta positiva de todos los participantes. Por consiguiente, exhorto a los participantes en las deliberaciones internacionales de Ginebra a que faciliten, sin más demora, el acceso del personal del ACNUDH para que lleve a cabo su labor, a que mitiguen las graves preocupaciones por la situación de la población afectada y evalúen mejor las necesidades actuales en materia de derechos humanos a fin de que los mecanismos y las prácticas existentes se ajusten a las normas internacionales de derechos humanos, independientemente de consideraciones políticas o jurídicas.

11. Otro tema que recibió una gran atención de todos los participantes fue el paradero aún desconocido de las personas desaparecidas durante los conflictos. La comprensión de que hicieron gala todos los participantes en el Grupo de Trabajo II respecto de la difícil situación en que se encontraban los familiares de las personas desaparecidas y los compromisos contraídos para colaborar de manera efectiva en el asunto, en particular apoyando la labor que realiza el Comité Internacional de la Cruz Roja, son encomiables. Si bien muchas cuestiones humanitarias siguen sin resolverse, las deliberaciones internacionales de Ginebra continúan ofreciendo a los participantes la oportunidad de abordar tales cuestiones de manera constructiva y colaborar con los organismos, fondos y programas humanitarios de las Naciones Unidas.

12. Para que los debates se sustentasen en una información más precisa, se realizaron sesiones informativas especiales conjuntamente con las rondas oficiales de las deliberaciones internacionales de Ginebra, lo que permitió a los participantes aprovechar la experiencia y el asesoramiento de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales y otros expertos. Los participantes tuvieron oportunidad de profundizar su comprensión de cuestiones de gestión del riesgo de

desastres, preparación para problemas de salud pública y percepción de amenazas, entre otras.

13. Me alienta que durante todo el período abarcado en el informe hay mejorado en general la atmósfera de trabajo en las rondas de Ginebra gracias a los esfuerzos de todos los participantes. Estos han expresado reiteradamente su apoyo al proceso y su compromiso con él. Si bien este paso es muy alentador en la dirección correcta, es fundamental aumentar la eficiencia del proceso para a su vez aumentar la estabilidad en la región y lograr avances en la seguridad, la asistencia humanitaria y otros problemas pendientes. En ese contexto, apoyo plenamente los esfuerzos de los copresidentes para estabilizar aún más el proceso de Ginebra mediante la introducción de normas básicas con miras a crear un clima propicio para el diálogo y la solución de problemas en las deliberaciones internacionales de Ginebra. Me sumo a los participantes y copresidentes para reiterar que las deliberaciones internacionales de Ginebra siguen siendo el único foro en que las partes interesadas pueden reunirse con el propósito de tratar las cuestiones señaladas en la resolución 69/286.

III. Derecho de retorno

A. Alcance del desplazamiento, el retorno y la integración local

14. Durante el período que abarca el informe no se observaron cambios importantes en relación con los refugiados y los desplazados internos que ejercen su derecho de retorno; tampoco se registró ningún nuevo desplazamiento de importancia. En enero de 2015 el Ministerio para los Desplazados Internos de los Territorios Ocupados, Alojamiento y Refugiados de Georgia concluyó el registro completo de 262.704 desplazados internos. Después de la fase principal de registro, que había terminado el 31 de diciembre de 2013, el Ministerio continuó la reinscripción en su oficina central de Tbilisi hasta el 31 de mayo de 2014, fecha a partir de la cual se registraron nuevas personas cuando fue necesario. El mayor número de desplazados internos se registró en Tbilisi y Zugdidi. A falta de soluciones duraderas, los aspectos generacionales de los desplazamientos son motivo de preocupación. Según los datos de la Dependencia de Análisis del Ministerio, entre 2014 y 2016 se registró un aumento del número de desplazados internos de 257.022 a 269.251, principalmente como resultado de los nacimientos. Durante ese período se registraron más de 18.000 nacimientos entre los desplazados internos, y casi 8.000 desplazados internos emigraron de Georgia. Sin el regreso de los desplazados internos, su número es probable que siga creciendo de manera exponencial a lo largo del tiempo, lo que refleja el crecimiento general de la tasa de natalidad en Georgia.

15. Si bien se han hecho progresos en la integración local y la reubicación de los desplazados internos en espera de su regreso a zonas de residencia habitual, en 2015 la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) llevó a cabo entre la población desplazada una encuesta de intenciones con el fin de determinar las percepciones actuales con respecto al regreso voluntario, el asentamiento local o el reasentamiento en otros lugares en Georgia. Más de 2.000 personas de entre la población desplazada fueron entrevistadas durante la recopilación de datos, y los resultados de la encuesta indicaron el firme

deseo de los desplazados internos de regresar a sus lugares de origen únicamente cuando hubiese cambios significativos en la situación política en las zonas de desplazamiento y estuviese garantizada la seguridad.

16. Una serie de familias que anteriormente pasaban una parte del año en Gali y otra parte en Zugdidi regresaron a Gali, pero no se dispone de datos precisos sobre el número de retornos individuales a la región de Gali u otras partes de Abjasia. Las autoridades que ejercen el control siguen impidiendo el regreso de desplazados internos georgianos a lugares de origen situados fuera de las zonas de retorno “aceptadas” de los distritos de Gali, Ochamchira y Tkvarcheli. El ACNUR ha pedido en repetidas ocasiones a las autoridades que ejercen el control que le den seguridades respecto a los derechos de esas personas en materia de residencia permanente, derechos políticos, igualdad de protección ante la ley, propiedad, seguridad social, atención de la salud, trabajo y empleo, educación, libertad de pensamiento, conciencia y expresión, vida cultural y libertad de circulación. La posición del ACNUR se presentó a las autoridades que ejercen el control a través de un libro blanco en 2015.

17. El regreso de los desplazados internos a Osetia del Sur ha sido sistemáticamente denegado por las autoridades que ejercen el control. En ocasiones los desplazados procedentes del distrito de Akhagori pueden visitar dicha zona. El ACNUR sigue observando la circulación constante de personas que entran y salen del distrito de Akhagori. La carencia de la documentación necesaria para cruzar sigue impidiendo la circulación y propiciando el aislamiento de unos 5.000 desplazados internos del distrito de Akhagori. La documentación (*propusk*) por la que se autoriza la presencia en Akhagori y la circulación a través de la línea fronteriza administrativa se ha expedido a un número limitado de desplazados: de 2.500 a 3.000 de un total estimado en 5.000 solicitantes. El principal punto de cruce hacia Akhagori, que permite ejercer la libertad de circulación de los desplazados o las poblaciones afectadas por los conflictos, es el puesto de control de Mosabruni, ocupado por guardias fronterizos de la Federación de Rusia. En diciembre de 2014 las autoridades que ejercen el control en Osetia del Sur informaron a las personas que pasaban por ese punto de cruce de que podrían seguir utilizando oficiosamente el documento “propusk”, aunque hubiera caducado al concluir 2014 hasta marzo de 2015, y posteriormente hasta julio de 2015. Si bien las personas con documentos, incluidos “propusks” caducados, continúan pasando por el punto de cruce, las autoridades que ejercen el control han seguido expidiendo nuevos “propusks” en lo que va de 2016. Se siguen contemplando nuevos reglamentos, vinculados a la reciente aplicación del llamado “tratado de alianza e integración” con la Federación de Rusia. Las autoridades que ejercen el control no permiten a los agentes humanitarios, incluidos los organismos de las Naciones Unidas, acceder a Osetia del Sur. Exhorto a todas las partes a que garanticen el acceso de la asistencia humanitaria y los trabajadores que la suministran.

18. Insto a que se invierta la tendencia a reducir el número de documentos expedidos cada vez que se establecen requisitos nuevos en materia de documentación, ya que ello tiene graves repercusiones negativas para la libertad de circulación. Las autoridades que ejercen el control convinieron en principio en realizar un examen caso por caso de la situación de esas personas con miras a considerar la posibilidad de conceder permisos de circulación a través de la línea fronteriza administrativa sobre la base de listas que debería proporcionar el ACNUR. Este organismo intervino directamente ante las autoridades que ejercen el

control en Osetia del Sur en nombre de un pequeño número de personas que no habían podido obtener el nuevo documento de cruce. Lamentablemente, no se han expedido permisos para esas personas. Exhorto a todas las partes interesadas a que vuelvan a examinar los casos y apliquen un enfoque humanitario y transparente en la concesión de permisos para el cruce de la línea fronteriza administrativa.

19. Lamento que todavía no se haya podido llevar cabo la misión de evaluación humanitaria del ACNUR a Osetia del Sur, que según los planes más recientes estaba prevista para noviembre de 2015. Espero que esa misión pueda proceder sin más demoras y exhorto a todas las partes interesadas pertinentes a que faciliten la misión.

20. El ACNUR sigue dispuesto a reactivar las consultas sobre el regreso de las personas interesadas al distrito de Akhgori con miras a velar por el carácter seguro y voluntario de esos desplazamientos. Se alienta a todos los interesados a que mantengan abiertas las opciones de retorno y se abstengan de adoptar medidas restrictivas. Además, se necesitan nuevas medidas que faciliten los procedimientos de cruce en la zona a fin de que las personas no solo puedan mantener el contacto con sus comunidades de origen y seguir los acontecimientos que se produzcan en ellas, sino también adoptar una decisión libre e informada sobre el retorno o la integración en las zonas de desplazamiento o en otros lugares.

21. Aunque las personas desplazadas durante el conflicto de 2008 que han regresado a sus hogares, la mayoría de ellas poco después del conflicto, superan las 100.000, más de 20.000 personas permanecen en situación de desplazamiento. Durante todo el período de que se informa continuaron las llamadas “medidas de refuerzo de la frontera” a lo largo de la línea fronteriza administrativa. En seis misiones de vigilancia distintas llevadas a cabo por el ACNUR se determinó que, si bien había disminuido la instalación de alambradas, a lo largo de la línea fronteriza administrativa seguían instalándose obstáculos para la libertad de circulación, incluidas denominadas “señales de frontera estatal”, torres de observación y equipo de vigilancia. Según se informa, estas medidas permiten a los guardias de fronteras de la Federación de Rusia observar los movimientos de la población local que, intencionalmente o no, cruza la línea fronteriza administrativa para visitar cementerios, recuperar ganado extraviado, atender a los canales de riego o trasladarse a sus tierras de labranza, por ejemplo, e incluso detenerlos. Según indican las conclusiones del ACNUR, los principales incidentes de detención están relacionados con las actividades de subsistencia, incluida la utilización de la tierra para el pastoreo, la agricultura y la recolección de alimentos en zonas forestales. Me complace que las reuniones del Mecanismo Conjunto de Prevención de Incidentes y Respuesta en Ergneti en ocasiones hayan ayudado a negociar la pronta liberación de los aldeanos detenidos en esos casos, y hago un llamamiento a todas las entidades para que muestren una actitud humanitaria respecto de los aldeanos que participan en actividades de subsistencia tradicionales.

22. Los principales problemas en materia de protección y reintegración que persisten guardan relación con las necesidades de rehabilitación de viviendas y las escasas oportunidades de obtener ingresos. La imposibilidad de acceder libremente a campos, huertos, pastizales tradicionales, bosques y mercados ha reducido los ingresos y las oportunidades de empleo y ha limitado en mayor medida la comunicación y las relaciones entre las familias que viven en lados opuestos. Las alambradas levantadas a lo largo de la línea fronteriza administrativa han

exacerbado las ya difíciles condiciones de vida de los desplazados internos y otras personas no desplazadas, particularmente en las regiones montañosas de Georgia, que se caracterizan por la falta de acceso a los servicios debido al aislamiento y la desinformación. Las estructuras sociales que existían en las aldeas se han desintegrado y estas se están despoblando; en muchos lugares solo viven durante todo el año unas pocas personas de edad avanzada. A fin de mitigar los efectos más perjudiciales sobre los mecanismos de supervivencia y los medios de subsistencia de la población, la comisión provisional establecida por el Gobierno de Georgia para atender a las necesidades de las comunidades afectadas en las aldeas situadas a lo largo de la línea fronteriza administrativa también ha movilizó fondos estatales para la inversión en las aldeas afectadas por el levantamiento de alambradas a fin de desarrollar una infraestructura de riego y agua potable, carreteras, educación, agricultura, vivienda, calefacción y salud. Se han logrado progresos sustanciales en la aplicación de esas medidas, en particular el suministro de gas a las aldeas situadas a lo largo de la línea fronteriza administrativa. Esas actividades proseguirán en 2016.

23. El Gobierno de Georgia ha adoptado una serie de medidas dirigidas a la creación de condiciones favorables para el regreso digno y seguro, y para mejorar las condiciones socioeconómicas de los desplazados internos, con miras a su integración. El Gobierno y sus asociados dedicaron una mayor atención a promover los medios de subsistencia de los desplazados internos mediante la elaboración de estrategias y planes de acción. En 2015 el Gobierno puso en marcha esfuerzos concertados para tratar activamente de obtener el apoyo de todas las partes interesadas a fin de mejorar los medios de subsistencia de los desplazados internos, estableciendo a tal fin una entidad de derecho público con arreglo al plan de acción sobre medios de subsistencia.

24. Las leyes nacionales de Georgia que rigen el trato de los desplazados internos, en vigor desde el 1 de marzo de 2014, han aclarado varias cuestiones y mejorado la protección de esa población contra la discriminación, tratando de beneficiar por igual a diferentes grupos de la comunidad. Reitero que los derechos de todos los desplazados internos, que se definen en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, deben respetarse y protegerse en la legislación y en la práctica.

25. Las reubicaciones y los desalojos conexos que se llevaron a cabo en el contexto de los intentos del Gobierno de proporcionar soluciones de vivienda duraderas a las familias de desplazados internos causaron agravios entre ellos. Tras la labor de promoción del ACNUR y de otros agentes, el Gobierno ha ajustado su enfoque. En la actualidad está ofreciendo más soluciones de vivienda en centros urbanos y económicos y está tratando de evitar las reubicaciones de las zonas urbanas a lugares más apartados. El nivel de insatisfacción de los desplazados internos respecto de las viviendas ofrecidas ha disminuido considerablemente como resultado de la mejora de la legislación que regula el suministro de vivienda. Sin embargo, como observó el ACNUR, todavía hay preocupaciones sobre el proceso de selección de los beneficiarios, que no son siempre los más necesitados entre la población desplazada. El Ministerio ha seguido desarrollando la línea telefónica de emergencia para que los desplazados internos se comuniquen con funcionarios del Ministerio mediante tecnología de llamadas telefónicas a través de Internet y la adición de componentes de charla en Internet y mecanismo de denuncias, con el apoyo del ACNUR. Mediante ese sistema, los desplazados internos de lugares

remotos pueden comunicarse directamente con funcionarios del Ministerio, sin tener que viajar a Tbilisi, para expresar sus preocupaciones y resolver problemas. Otros esfuerzos, como la constante privatización, la entrega en propiedad de unidades de vivienda para 9.318 desplazados internos durante el año pasado y proyectos de vivienda rural, que combinan el suministro de vivienda y tierras agrícolas, han ampliado las opciones de vivienda. Sin embargo, teniendo en cuenta las necesidades totales, las soluciones de alojamiento duraderas siguen siendo limitadas. En ese sentido, se deben tomar en consideración otras soluciones. En términos generales se respetaron los procedimientos elaborados por el Gobierno para aumentar la transparencia del proceso de selección y asignación y velar por los derechos de los desplazados, pero son demasiado complejos para dar resultados sustanciales en un plazo aceptable.

26. Dada la magnitud del desplazamiento, sigue habiendo problemas sustanciales en cuanto a la integración de los desplazados internos. El Gobierno de Georgia determinó (dependiendo de las fluctuaciones de las tasas de inflación y los tipos de cambio) que todavía se necesitarían unos 750 millones de dólares para satisfacer las necesidades de vivienda pendientes de los desplazados internos. Ese es el costo estimado de proporcionar a unas 50.000 familias diversos tipos de alojamiento. A pesar de los esfuerzos del Gobierno para proporcionar alojamiento alternativo a los desplazados internos que viven en centros colectivos dilapidados, las necesidades siguen siendo considerables. Además, las condiciones de vida de los desplazados internos que residen en viviendas privadas a menudo son tan malas como las de las personas que residen en centros colectivos, o incluso menos favorables. Además, los desplazados internos que viven en alojamientos privados de seguridad carecen de vivienda y a menudo se desplazan debido a la inestabilidad económica.

27. El suministro de alojamientos duraderos, aunque esencial, no es el único aspecto de la integración. También deben abordarse los aspectos socioeconómicos, como los medios de vida sostenibles y el acceso a servicios educacionales, médicos y sociales de calidad. Si bien los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, junto con los donantes y otros interesados, siguen activos y prestan asistencia al Gobierno en la protección y el aseguramiento de los derechos de las poblaciones afectadas, las crisis humanitarias agudas en otras partes del mundo han afectado negativamente al nivel de la financiación destinada a proyectos humanitarios en Georgia. Además, la continuación de los avances en la integración y la mejora de las condiciones de vida de los desplazados internos depende cada vez menos de la respuesta humanitaria y más de que sus intereses se vean reflejados en las iniciativas más amplias de desarrollo. Con el paso del tiempo, las necesidades de los desplazados internos no relacionadas con la vivienda guardan mayor similitud con las de los segmentos más pobres de la población que no están directamente afectados por el desplazamiento, o son idénticas. Si bien la aprobación de una estrategia de subsistencia para los desplazados internos representa una novedad positiva, es crucial y urgente que las necesidades socioeconómicas de los desplazados internos se atiendan junto con las de la población local, en el contexto de los programas de desarrollo nacionales y regionales. Satisfacer las necesidades de las regiones pobres y subdesarrolladas tiene un costo elevado y para lograr cambios perceptibles para la población es preciso que aumenten las asignaciones del presupuesto del Estado, así como el apoyo de los donantes.

28. Quisiera alentar a las autoridades a que aseguren que las regiones con poblaciones desplazadas y los propios desplazados internos se benefician

plenamente de los programas de desarrollo. A ese respecto, y a fin de salvar la brecha entre la respuesta humanitaria y las actividades de desarrollo, el PNUD y el ACNUR han ampliado su programa conjunto para mejorar los medios de vida de los desplazados internos y los repatriados en Shida Kartli, así como de las comunidades de Abjasia afectadas por los conflictos.

29. Se estima que ya han regresado espontáneamente a sus hogares del distrito de Gali más de 45.000 personas. El proceso de reintegración ha avanzado, pero sigue habiendo importantes necesidades insatisfechas y problemas de protección. Un análisis de las principales necesidades de protección de los más vulnerables de entre la población repatriada provocó la suspensión de la asistencia material proporcionada anteriormente por el ACNUR, entre ellos utensilios de cocina, artículos para el hogar y otros materiales, y la ampliación de los programas de asistencia en efectivo. Pese a que entre 1.000 y 1.500 de las familias repatriadas más vulnerables continúan necesitando asistencia urgente, en Abjasia los programas de vivienda están paralizados, con excepción de un programa del Consejo Danés para los Refugiados, desde que en 2013 el ACNUR suspendió su apoyo en materia de vivienda para los repatriados por falta de recursos. La mayoría de las personas que siguen desplazadas informaron al ACNUR de que uno de los requisitos previos más importantes para el regreso era contar con asistencia para el alojamiento. Por consiguiente, la ausencia de programas de vivienda amplios en Abjasia desincentiva considerablemente el retorno. Las personas que han regresado a Abjasia son oficialmente consideradas desplazados internos por el Gobierno de Georgia y, como tales, tienen derecho a recibir asistencia.

30. Las preocupaciones relativas a las limitaciones sobre los derechos fundamentales, incluida la libertad de circulación, aumentaron como resultado de dos llamadas “leyes” nuevas: la “Ley sobre la condición jurídica de los extranjeros” y la “Ley sobre los procedimientos de salida de la República de Abjasia y la entrada en la República de Abjasia”, ambas promulgadas en diciembre de 2015 por las autoridades que ejercen el control en Abjasia, la mayoría de cuyas disposiciones entrarían en vigor en abril de 2016. “Leyes” similares también fueron establecidas por las autoridades que ejercen el control en la región de Tskhinvali y Osetia del Sur. Dichas leyes estipulan la expedición de documentos a las poblaciones desplazadas, que son por tanto designadas como “extranjeros” o “apátridas”. En los casos en que en general no existe documentación que reconozca la presencia legal y los derechos de la población del distrito de Gali en Abjasia y otros, es importante que se creen oportunidades para obtener documentos de las autoridades abjasias que ejercen el control. Sin embargo, la designación como “extranjera” de una población que ha residido en Abjasia durante múltiples generaciones, la falta de acceso a los derechos políticos, de propiedad, seguridad social y otros derechos, el riesgo de expulsión debido a una amplia gama de supuestas transgresiones y los requisitos de duración limitada y renovación suscitan preocupaciones. En el contexto de la libertad de circulación, la falta de documentos reconocidos, el continuo proceso de “refuerzo de las fronteras” y el cierre de los puntos de entrada y salida en Lekukhona/Alekumkhara y Tagiloni/Taglan limitaron aún más la capacidad de la población de Abjasia para viajar a través de la línea fronteriza administrativa. Quienes no tienen documentación que les permita circular libremente se ven sometidos a esperas cada vez más largas y a una congestión sustancial del tráfico como resultado de los cierres. Para los que han regresado, el acceso a la

documentación en que se les reconoce el derecho a residir en Abjasia y la libertad para atravesar el río Inguri es una importante preocupación y prioridad.

31. Siguieron observándose traslados estacionales relacionados con las actividades agrícolas y visitas a familiares. Esos traslados a Abjasia se efectuaron sobre todo a través de la línea fronteriza administrativa, pero también directamente desde la Federación de Rusia. Si bien no se dispone de datos más precisos y amplios, verificados de forma independiente, sobre la cantidad y las características de las personas que han regresado, ni sobre otras comunidades afectadas por los conflictos que residen en el distrito de Gali, exhorto a las partes pertinentes a que sigan tomando medidas para aclarar y reconocer el número de repatriados, así como para asegurar la libertad de circulación y garantizar los derechos de residencia, propiedad, sociales y políticos de los repatriados y desplazados. Aliento a todos los participantes en las deliberaciones internacionales de Ginebra a que hagan el máximo uso de ese foro para proporcionar e intercambiar datos actualizados sobre el desplazamiento y los progresos realizados hacia el retorno.

32. Durante el período sobre el que se informa, las autoridades que ejercen el control mantuvieron contactos más activos con la población repatriada en Gali, al igual que con los organismos que trabajan en Abjasia, lo cual condujo a un acuerdo para ampliar el acceso y el alcance de la labor a zonas situadas más allá de Gali, así como a la interacción cotidiana. Entretanto, y mientras el debate político sobre el estatuto futuro de la población repatriada en Abjasia continúa, la población repatriada sigue preocupada por su libertad de circulación. Es importante que los esfuerzos en curso para resolver las cuestiones relativas al estatuto y la documentación, que habrían de facilitar la circulación, den fruto en forma oportuna y previsible a fin de aumentar la confianza y preservar la movilidad a través de la línea fronteriza administrativa. No obstante, algunos acontecimientos incidieron positivamente en la situación humanitaria y la seguridad de la población de la región de Gali y en las perspectivas de reintegración de las personas que habían regresado. Entre ellos se incluyen diversas iniciativas en materia de infraestructura y medios de vida financiadas por la comunidad internacional durante el período examinado, como la construcción de 47 viviendas nuevas y la rehabilitación de otras 30, la reparación de los hospitales de Saberio y Gali y la construcción de un parque de recreo especial para niños con discapacidad en Gali. Se ejecutaron pequeños proyectos de infraestructura comunitaria, incluida la rehabilitación parcial de 12 viviendas en el distrito de Gali, un puente en la aldea de Ganakhleba, dos puestos médicos en las aldeas de Primorsk y Dikhazurga y dos escuelas en Pichori y Lekukhona.

33. También se observaron progresos en relación con la seguridad de la población local de Gali. La práctica de la extorsión se redujo aún más y las fuerzas de seguridad de la Federación de Rusia conjuntamente con las llamadas “fuerzas de seguridad” de Abjasia llevaron a cabo una importante operación contra los secuestros para obtener rescate, gracias a lo cual se eliminaron las actividades de destacados integrantes de bandas delictivas. Lamentablemente, durante las operaciones realizadas en Gali contra miembros de bandas delictivas implicadas en secuestros, las fuerzas de seguridad sufrieron bajas, y también murieron cuatro delincuentes. Han disminuido las actividades delictivas contra personas que tienen dinero en efectivo o cultivos comerciales, como cosechas de avellana, o personas con familiares pudientes en Georgia o en el extranjero. En el denominado “tratado de alianza y colaboración estratégica” se dispone el establecimiento de “fuerzas de

seguridad conjuntas ruso abjasias para la defensa colectiva”, “estructuras conjuntas de aplicación de la ley para luchar contra la delincuencia” y una amplia gama de medidas destinadas a lograr una mayor integración en los sistemas económico, de protección social y de atención de la salud de Rusia, financiadas por la Federación de Rusia. Los repatriados temen que este “tratado” dé lugar a nuevas restricciones y mayor control de la circulación a lo largo del río Inguri, como una posible reducción de los cruces oficiales, la ampliación de los esfuerzos para reforzar la frontera y una mayor presencia y control por parte de las fuerzas de seguridad. A principios de marzo de 2016, las autoridades que ejercen el control decidieron cerrar dos puntos de cruce a lo largo del río Inguri y expresaron su intención de cerrar dos más una vez que concluya la rehabilitación de las carreteras en el distrito de Gali, a lo largo de la línea fronteriza administrativa. Insto a que no se realicen esos cambios, que deberán reconsiderarse y evitarse en el futuro. Los restantes tres puntos fronterizos, junto con el céntrico puente del río Inguri, que también facilita el paso de vehículos, ha asegurado un cruce relativamente ordenado para la población local.

34. Persisten además otros problemas de protección y reintegración. Si bien en general la población local reconoce que ha habido cierto progreso y agradece la asistencia recibida, considera que la situación aún no se ha “normalizado plenamente” y sigue imperando una sensación de inseguridad. Los problemas pendientes en materia de protección expresados por los repatriados están relacionados con: a) la libertad de circulación, en particular la perspectiva a largo plazo, dado que los mensajes recibidos no siempre se consideran congruentes; b) la documentación exigida para disfrutar de la libertad de circulación, de otros derechos y del acceso a servicios; c) el acceso a la educación, incluida la enseñanza superior, y el idioma de instrucción; d) un acceso seguro a servicios de asistencia médica de calidad (a ambos lados de la línea fronteriza administrativa); e) incidentes aislados de discriminación, incluidos los relacionados con la documentación y el acceso a los servicios; y f) la ausencia de una protección efectiva contra la delincuencia y de una respuesta adecuada a la violencia sexual y de género. Una parte considerable de la población de los distritos de Gali, Tkvarcheli y Oчамchira carece de documentación válida. La no expedición de documentos ha tenido un importante efecto negativo sobre los niños cuyos padres no pudieron obtener certificados de nacimiento para ellos por falta de justificantes.

35. Desde el conflicto de agosto de 2008, los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas han tenido un acceso operacional muy escaso a la región de Tskhinvali/Osetia del Sur, por lo que no están en condiciones de verificar ni de seguir de cerca los desplazamientos o los retornos, ni tampoco las necesidades humanitarias y los problemas relativos a los derechos humanos de los repatriados y de la población de acogida. Sin embargo, los copresidentes y el personal de las Naciones Unidas pudieron visitar la región y tomar conocimiento directo de las novedades más recientes para preparar las rondas de las deliberaciones internacionales de Ginebra.

36. La información puesta a disposición del ACNUR por el Servicio Federal de Migración de la Federación de Rusia indica que, al 1 de enero de 2015, 65 personas (pertenecientes a 56 familias) de Georgia gozaban de la condición de refugiado en la Federación de Rusia. Se ha concedido asilo temporal en la Federación de Rusia a otras 472 personas (pertenecientes a 340 familias) de Georgia, incluida Abjasia y la región de Tskhinvali/Osetia del Sur. Se cree que la cifra real de desplazados de Georgia residentes en la Federación de Rusia es superior, pues muchos de ellos no

figuran en las estadísticas oficiales por haber regularizado su situación de residencia al margen de los mecanismos de protección de refugiados o por haber perdido su condición de refugiado al adquirir la ciudadanía rusa.

B. Marco institucional y medidas operacionales

37. En 2005, el ACNUR, el Consejo Danés para los Refugiados, el Consejo Noruego para los Refugiados y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación pusieron en marcha, en consulta con todos los interesados, la iniciativa denominada “Directrices estratégicas: promover el fomento de la confianza entre las personas desplazadas y afectadas por la guerra en Abjasia”. La iniciativa tenía por objeto apoyar un enfoque ascendente de la consolidación de la paz sobre la base de la autosuficiencia y la participación de la comunidad. Las “Directrices estratégicas” integran las medidas de protección y asistencia mediante la vigilancia de la situación de los repatriados, abordando sus preocupaciones en conversaciones con las autoridades competentes y prestando asistencia específica. Desde abril de 2009, la iniciativa se ha complementado con un marco estratégico para la prestación continua de asistencia, encaminado a lograr soluciones duraderas para los repatriados mediante actividades integradas de protección y asistencia y la promoción de sus derechos, con miras a prevenir nuevos desplazamientos de la población en los distritos de Gali, Ochamchira y Tkvarcheli. En el transcurso de los años, el énfasis inicial en los repatriados ha sido sustituido por estrategias y medidas dirigidas a todas las poblaciones vulnerables de Abjasia. Esos esfuerzos han agrupado como asociados estratégicos, bajo la coordinación general del Coordinador Residente de las Naciones Unidas, al ACNUR, el PNUD, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación y organizaciones no gubernamentales internacionales como Acción contra el Hambre, el Consejo Danés para los Refugiados, Première Urgence y Visión Mundial Internacional, así como otros agentes humanitarios en calidad de observadores. El programa conjunto del PNUD y el ACNUR sobre los medios de subsistencia agrícolas en Shida Kartli y Abjasia contribuyó a lograr una solución más duradera para los desplazados internos y los repatriados.

38. En julio de 2010, el Gobierno complementó su “Estrategia estatal sobre los territorios ocupados: participación mediante la cooperación” (aprobada mediante la Orden núm. 107, de 27 de enero de 2010) con un plan de acción para la participación (aprobado mediante la Orden núm. 885, de 3 de julio de 2010, y modificado el 26 de enero de 2011). En el plan se prevé la adopción de una serie de medidas orientadas a fomentar la confianza entre las comunidades divididas. Esas medidas fueron seguidas de la publicación, en octubre de 2010, del “Reglamento del Gobierno de Georgia sobre la aprobación de modalidades para realizar actividades en los territorios ocupados de Georgia”. En ese contexto, los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas seguirán participando en la acción humanitaria sobre la base de sus respectivos mandatos y en el marco de los acuerdos multilaterales y bilaterales que regulan las prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas.

39. Con anterioridad, he informado a la Asamblea General de la intención expresa del Gobierno de Georgia de fomentar una vía de participación más abierta. No obstante, las ambigüedades en la legislación vigente y entre la “Ley sobre los Territorios Ocupados” y la “Estrategia estatal sobre los territorios ocupados”

complican el entorno operacional de los agentes locales e internacionales que participan en las actividades de asistencia humanitaria, de consolidación de la paz y de otro tipo, y dificultan la creación de un entorno propicio para una interacción más directa.

40. El mecanismo de enlace de carácter neutral, establecido por el PNUD en 2012 (véase A/64/819, párr. 13, y A/65/846, párr. 21), siguió funcionando durante el período de que se informa y, entre otras cosas, facilitó el suministro de vacunas, medicamentos y otras formas de asistencia humanitaria a Abjasia. Ese mecanismo ha sido un instrumento eficaz no solo para prestar apoyo en la ejecución de proyectos humanitarios, sino también para fomentar los contactos y el diálogo entre las comunidades divididas. La eficacia del mecanismo se basa en gran parte en la aceptación y el apoyo de todas las partes a su enfoque neutral y basado en los derechos humanos.

41. Durante el período de que se informa, los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas siguieron respondiendo a las necesidades humanitarias. El UNICEF siguió prestando apoyo a la mejora del acceso de las madres, los niños y los jóvenes vulnerables en toda Abjasia a servicios de calidad en materia de atención de la salud, educación y servicios sociales. En particular, el UNICEF siguió apoyando los programas de inmunización sistemática y, junto al PNUD, suministró equipo a las instituciones médicas y organizó cursos de capacitación para los profesionales de la salud en las esferas de la atención de la salud maternoinfantil, el VIH/SIDA, las enfermedades de transmisión sexual, la oncología, los estilos de vida saludables y la atención médica urgente, así como de los conocimientos de tecnología de la información. El UNICEF también proporcionó puestos médicos rurales con equipo básico y capacitación y realizó actividades de promoción de la higiene y la inmunización, así como de educación en las escuelas rurales. En cooperación con la organización Visión Mundial Internacional y asociados locales, el UNICEF siguió prestando servicios sociales básicos para los niños con discapacidad y sus familias. Además, puso en marcha un programa de capacitación de maestros en Abjasia sobre metodologías de enseñanza centradas en los estudiantes y siguió apoyando la participación y el desarrollo de los jóvenes, así como el fomento de la confianza, mediante 36 clubes de jóvenes en las regiones afectadas por el conflicto de Abjasia, Samegrelo y Shida Kartli.

42. Durante el último año, el PNUD prestó una especial atención a los jóvenes de las comunidades de repatriados y fomentó su vinculación con diversos recursos educativos internacionales. En colaboración con varias organizaciones no gubernamentales locales que se ocupan de las actividades de los jóvenes, la red de siete centros de capacitación de base informática creada por el PNUD ofreció acceso a la tecnología de la información e impartió capacitación a más de 1.100 residentes locales. Los jóvenes obtuvieron títulos de competencia informática reconocidos a nivel internacional y recibieron clases de inglés con certificaciones, que los capacitaban para acceder a estudios de grado y posgrado en el extranjero.

43. El ACNUR, en colaboración con organizaciones no gubernamentales locales e internacionales, siguió tratando de eliminar obstáculos para el retorno sostenible, proporcionando un número limitado de subvenciones en efectivo y artículos básicos del hogar a las familias vulnerables, así como asesoramiento jurídico y orientación sobre las cuestiones relativas a la documentación y el acceso a derechos y servicios. Además, se realizaron esfuerzos por fortalecer la prevención de la violencia sexual

y por razón de género y la respuesta a dicha violencia mediante asesoramiento médico, jurídico y psicosocial y campañas de sensibilización.

44. La cuestión de la libertad de circulación a través de la línea fronteriza administrativa tiene dimensiones humanitarias, de seguridad y de derechos humanos, y sigue revistiendo la máxima importancia para la población local. En las novedades registradas durante el período sobre el que se informa se observan dos tendencias: un mayor control y la oficialización de los cruces. Se informó de la aplicación de las llamadas “medidas de refuerzo de la frontera”, incluido el cierre anunciado de dos puntos de cruce, el bloqueo de caminos, el aumento y la sistematización de la vigilancia de la línea de frontera administrativa por guardias de fronteras de la Federación de Rusia y la imposición estricta de multas. Por otra parte, la población local pudo en principio seguir avanzando por el puente de Inguri. Como se señaló en el párrafo 33, cuatro puntos de cruce están en funcionamiento y dos están a punto de ser cerrados. Los cuatro pasos fronterizos están en los siguientes lugares de las zonas alta y baja de la región de Gali: a) Otobaia-2; b) Nabakevi/Nabakia, c) Saberio/Papinrkhua y d) el principal en el puente de Inguri. Se cerrarán los puntos de cruce de Lekukhona/Alekumkhara y Tagiloni/Taglan. Los puntos de cruce están en funcionamiento desde las 7.00 hasta las 19.00 horas todos los días y las personas que los atraviesan pueden presentar múltiples documentos. Aliento a que se adopten todas las medidas que faciliten la libertad de circulación y de viaje de todos los segmentos de la población local y les permitan trasladarse de un lugar a otro en condiciones de seguridad y dignidad.

45. He tomado nota de la alentadora información referente a los servicios de ambulancia permitidos a través de la línea fronteriza administrativa, para los cuales se ha recurrido a una solución pragmática: cuando se necesita transporte médico, se traslada a los pacientes en ambulancia hasta el punto de cruce del puente sobre el río Inguri, y allí los recoge otra ambulancia que transporta al paciente en el lado contrario. En muchos casos, la línea de atención telefónica del Mecanismo Conjunto de Prevención de Incidentes y Respuesta, que aún está en funcionamiento, se utilizó para informar a las dos partes sobre la necesidad de transporte médico. Aunque su alcance y efecto son limitados, los servicios de ambulancia sirven como ejemplo de las buenas relaciones de cooperación que están surgiendo para atender conjuntamente a las necesidades humanitarias.

46. Las personas necesitadas deben tener acceso a la atención médica dondequiera que esta se pueda dispensar con la mayor rapidez y calidad. Exhorto a todas las partes interesadas a que presten la máxima atención a esa cuestión y actúen con la máxima flexibilidad en ese sentido, así como a que mejoren las condiciones de cruce, en particular mediante la puesta en marcha de un procedimiento acelerado para las personas en situación vulnerable y la reparación del puente sobre el río Inguri, cuyo estado se ha deteriorado.

47. La población local del distrito de Gali, incluidos los repatriados, sigue preocupada por su libertad de circulación, por mantener el contacto con los familiares y amigos que viven al otro lado del río Inguri y por su acceso a la infraestructura social, como las instalaciones médicas y los mercados del distrito de Zugdidi. La elaboración y aplicación de un régimen de cruce que dé respuesta a esas preocupaciones sigue siendo crucial para mejorar las condiciones de vida de la población local, promover la reintegración de los repatriados y prevenir nuevos desplazamientos. En ese contexto, es esencial determinar y aplicar soluciones para

expedir documentación, de conformidad con el derecho internacional, incluidas las normas internacionales de derechos humanos y los principios que rigen la prevención y reducción de la apatridia. Insto a las autoridades competentes a que adopten medidas pragmáticas para resolver sin dilación este problema recurrente, de modo que los niños puedan cruzar en condiciones de seguridad por los lugares que les convengan.

48. Los principios y factores que rigen la puesta en marcha del retorno de los desplazados internos, enunciados en mi informe de 24 de agosto de 2009 (A/63/950), en particular en los párrafos 8 a 14, siguen siendo válidos. Existe un vínculo complejo entre el derecho individual al retorno voluntario, seguro y digno y el establecimiento de condiciones propicias para ese retorno. El derecho de una persona al retorno se deriva, en el caso de un desplazado interno, de su libertad de circulación conforme a lo estipulado en el artículo 12, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y, en relación con un refugiado, en el artículo 12, párrafo 4, del Pacto, según el cual “nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país”. De conformidad con el artículo 12, párrafo 3, del Pacto, la libertad de circulación establecida en el artículo 12, párrafos 1 y 2, solo podrá ser objeto de restricciones “cuando estas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos” reconocidos en el Pacto. Los avances realizados en lo referente a la integración, ya sea a nivel local o por reasentamiento, no dan lugar a la pérdida del derecho de retorno.

49. Reitero que el derecho de retorno y su ejercicio por un desplazado interno no puede vincularse directamente con cuestiones políticas ni con la celebración de acuerdos de paz. Es fundamental que el retorno se reconozca como un derecho humano y como una cuestión humanitaria que debe abordarse con independencia de cualquier solución a un conflicto subyacente. Por otra parte, corresponde principalmente a cada persona evaluar los riesgos y adoptar una decisión fundamentada respecto de su retorno en un momento dado. Para ello, la persona desplazada deberá tener en cuenta todos los factores que puedan afectar a su seguridad, dignidad y capacidad de ejercer los derechos humanos básicos.

50. Las Naciones Unidas se han comprometido a ayudar a los Estados en la búsqueda de soluciones duraderas para las poblaciones desplazadas, y su compromiso se basa en el entendimiento de que el retorno voluntario con seguridad y dignidad es una solución duradera, junto a la integración local y el reasentamiento. El papel de las Naciones Unidas en la facilitación, el diseño y la ejecución de operaciones de retorno organizadas debe guiarse por la necesidad de evitar causar daños o contribuir a la exposición de las personas interesadas a posibles violaciones de los derechos humanos. En consecuencia, las actividades relacionadas con el regreso organizado deberán basarse en una evaluación cuidadosa de los riesgos, teniendo en cuenta las condiciones e inquietudes existentes en materia de seguridad y derechos humanos, el acceso a medios de vida y servicios básicos, y el carácter voluntario del retorno. Otros aspectos que se deben tomar en cuenta son el acceso humanitario sin obstáculos y la capacidad que tienen las Naciones Unidas y sus organismos, fondos y programas provistos del mandato pertinente de hacer un seguimiento eficaz de todos esos factores.

IV. Prohibición de provocar cambios demográficos forzosos

51. Las normas internacionales de derechos humanos pertinentes deberían orientar los movimientos controlados de población, incluidas las evacuaciones, y de ese modo limitar estrictamente los desplazamientos forzosos, incluidos los que provocan cambios demográficos. Los principios y las disposiciones de derecho internacional mencionados en mi informe anterior (véase A/69/909, párr. 49), así como las obligaciones relativas a la no devolución que rigen la protección de los refugiados y otras personas que huyen de sus hogares como consecuencia de los efectos de un conflicto armado, o para evitarlos, o de las situaciones de violencia generalizada, siguen siendo plenamente aplicables.

52. Si bien no se observaron nuevos desplazamientos importantes durante el período que abarca el informe, persisten las consecuencias demográficas del desplazamiento anterior. En ese contexto, quisiera recordar una vez más las observaciones formuladas por mi ex-Representante sobre los derechos humanos de los desplazados internos en su informe de 14 de enero de 2010 (A/HRC/13/21/Add.3 y Corr.1 y 2, párrs. 7 a 14) a que hice referencia en mi informe de fecha 17 de junio de 2010 (A/64/819, párrs. 22 y 23).

V. Acceso humanitario

A. Fundamentos jurídicos internacionales que rigen el acceso humanitario

53. Establecer y mantener el espacio humanitario es esencial para responder eficazmente a las necesidades humanitarias de las poblaciones afectadas por conflictos y desplazadas, mitigar el sufrimiento y hacer posible que los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas cumplan sus mandatos. En ese contexto, sigue siendo importante que todas las partes respeten sus obligaciones y actúen de buena fe para que se aplique plenamente el principio del acceso humanitario, que tiene sus raíces en el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos. El libre tránsito de los artículos de socorro y la facilitación de las operaciones humanitarias guardan relación con varios derechos humanos, incluidos el derecho a la vida, el derecho a un nivel de vida digno y el derecho a la protección contra la discriminación. Por otra parte, sobre la base de la práctica de los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados, se acepta cada vez más que la obligación de los Estados de respetar, proteger y hacer efectivo el goce de los derechos humanos incluye la obligación de pedir, aceptar y facilitar la asistencia (humanitaria) internacional, en particular si la capacidad del Estado en materia de recursos o la existencia de otros obstáculos, como la falta de control efectivo sobre ciertas partes del territorio, limitan su capacidad de atender con eficacia todas las necesidades humanitarias.

54. En situaciones de conflicto internacional, el derecho internacional humanitario exige la creación de condiciones para el tránsito rápido y sin trabas de todos los envíos, equipo y personal de socorro. Si no se trata de un conflicto internacional, los Estados deben organizar actividades de socorro para la población civil, sin distinción alguna de índole desfavorable. Como resultado de la aceptación universal

de estas reglas, se ha establecido como norma del derecho consuetudinario que en los conflictos, sean internacionales o no, las partes deben permitir y facilitar el tránsito rápido y sin trabas del socorro humanitario para los civiles que lo necesiten. Quisiera solicitar además que las disposiciones relativas al personal de socorro se simplifiquen en la mayor medida posible.

B. Dificultades operacionales

55. Después de introducir enmiendas a la “Ley sobre los Territorios Ocupados”, tomando en consideración las recomendaciones formuladas en octubre de 2010 por la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia) del Consejo de Europa, el Gobierno de Georgia promulgó el “Reglamento sobre la aprobación de las modalidades para realizar actividades en los territorios ocupados de Georgia”, que, entre otras cosas, sirve de directriz para la aplicación de la Ley. Durante el período objeto de informe, la promulgación de las modalidades no tuvo efectos sobre las actividades de los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas. No obstante, a la luz de la ambigüedad de algunas disposiciones de dichas modalidades, que da cabida a un importante grado de discreción e incluso de arbitrariedad, se acogería con agrado que el Gobierno realizase una nueva revisión y una posible reforma de esas normas. Esa revisión debería tener plenamente en cuenta los fundamentos jurídicos internacionales que rigen el acceso humanitario, expuestos anteriormente, y las preocupaciones prácticas de los agentes humanitarios y de desarrollo que operan sobre el terreno.

56. Los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas pudieron aplicar medidas de protección, asistencia humanitaria, recuperación y desarrollo en Abjasia según lo previsto. Sin embargo, las restricciones introducidas recientemente para el personal local de las organizaciones internacionales, incluidos organismos de las Naciones Unidas, para obtener permisos para cruzar la línea fronteriza administrativa de las autoridades que controlan Abjasia inhiben esos movimientos humanitarios. Por otro lado, a pesar de las actuales necesidades humanitarias, es un hecho ampliamente reconocido, incluso por parte de la comunidad internacional de donantes, que en lugar de asistencia humanitaria cada vez se precisan más actividades de recuperación temprana, así como la prestación de un apoyo más sostenible. El Coordinador Residente de las Naciones Unidas está facilitando un diálogo inclusivo sobre esta cuestión entre los donantes internacionales y con las autoridades competentes.

57. El 30 de enero de 2015, las autoridades que ejercen el control en Abjasia comunicaron oficialmente su consentimiento para que todas las organizaciones internacionales y no gubernamentales en los distritos de Gali, Ochamchira y Tkvarcheli y todos los organismos de las Naciones Unidas desempeñaran su labor sin restricciones geográficas. Con ese anuncio quedó invalidada la carta de fecha 28 de enero de 2013, dirigida a varios organismos, en la que se solicitaba que las actividades se centraran en el distrito de Gali. El actual enfoque flexible de las autoridades que ejercen el control, con arreglo al cual los organismos pueden ayudar a atender las necesidades de las personas más vulnerables en todas las zonas de Abjasia, está en consonancia con las normas internacionales sobre la labor de los organismos internacionales y debería mantenerse.

58. Sin embargo, a partir de mayo de 2015, las autoridades que controlan Abjasia han introducido procedimientos que obligan al personal internacional y nacional de los organismos de las Naciones Unidas y ONG internacionales en Abjasia a someterse a entrevistas con el “servicio de seguridad abjasio” antes de cruzar la línea fronteriza administrativa. Esta práctica ha limitado la flexibilidad operacional de los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales internacionales en Abjasia, lo que se suma a las dificultades operacionales causadas por el hecho de que no se permite el acceso a Abjasia del personal nacional de los organismos de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales internacionales. Exhorto a todas las partes pertinentes a que aseguren el acceso sin trabas de todos los organismos de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales internacionales.

59. Habida cuenta de la necesidad de una transición adecuada de la asistencia humanitaria a un desarrollo sostenible a más largo plazo, a través de la recuperación, es importante evitar lagunas en el proceso de transición, y asegurar que no se pasen por alto las necesidades humanitarias restantes y que se tengan plenamente en cuenta las consideraciones para imprevistos. A ese respecto, reitero mi llamamiento en favor del respeto de los principios internacionales que rigen el acceso humanitario, de la flexibilidad y de los enfoques y las medidas de carácter práctico que deben adoptar todos los interesados. También deben continuar las consultas entre todas las partes interesadas para garantizar el flujo de información actualizada sobre las necesidades humanitarias de la población y mejorar la coordinación.

60. Durante el período objeto de informe se renovaron los debates sobre el posible acceso humanitario de las Naciones Unidas a la región de Tskhinvali/Osetia del Sur. Durante varias visitas a Tskhinvali y las zonas aledañas, el Representante de las Naciones Unidas y los demás copresidentes de las deliberaciones internacionales de Ginebra pudieron constatar nuevos progresos en algunos de los proyectos en marcha centrados en la asistencia humanitaria, la infraestructura y la reconstrucción, incluidos los proyectos hídricos llevados a cabo por la OSCE y la construcción de carreteras, lo que contribuyó a reducir en más de la mitad la duración del viaje entre Tskhinvali y el valle de Akhagori. Tomo asimismo nota de los positivos esfuerzos por preservar el patrimonio cultural o prevenir cualquier alteración o deterioro ulterior de este, así como por impedir la sustracción de artefactos de la región, entre otras cosas, gracias al acuerdo alcanzado por los participantes en las deliberaciones internacionales de Ginebra de trabajar de manera conjunta a ese respecto. No obstante, no se han concretado propuestas de las Naciones Unidas para aprovechar la experiencia adquirida en las actividades humanitarias realizadas previamente sobre el terreno. Los organismos humanitarios de las Naciones Unidas no han tenido acceso debido a la continua falta de acuerdo sobre las modalidades que rigen dicho acceso. El hecho de que las autoridades que ejercen el control insistan en que dichos organismos deben acceder exclusivamente desde el territorio de la Federación de Rusia es un requisito innecesario, costoso y que no se ajusta a la práctica humanitaria. Por su parte, el Comité Internacional de la Cruz Roja siguió ejecutando una serie de proyectos en toda la zona y varias organizaciones no gubernamentales están considerando diversas actividades médicas complementarias.

VI. Derechos de propiedad de los refugiados y los desplazados internos

61. Las cuestiones relacionadas con la propiedad siguieron formando parte del programa del Grupo de Trabajo II de las deliberaciones internacionales de Ginebra. Todavía existen obstáculos que impiden resolver esas cuestiones y sigue siendo válido mi llamamiento a todas las partes para que acaten los principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas (conocidos como “principios Pinheiro”), así como las normas fundamentales del derecho internacional, incluido el derecho internacional de los derechos humanos, tal como consta en mi informe de 20 de mayo de 2013 (véase A/67/869, párrs. 58 a 60).

VII. Calendario para el regreso voluntario de todos los refugiados y desplazados internos y para hallar soluciones duraderas

62. Dadas las circunstancias imperantes y la continuación de las deliberaciones entre las partes, todavía no se ha elaborado un calendario para el regreso voluntario de todos los refugiados y desplazados internos. El Grupo de Trabajo II de las deliberaciones internacionales de Ginebra no abordó la cuestión del regreso voluntario debido a que algunos participantes siguen sin estar dispuestos a tratar ese tema. Reitero que, mientras no se satisfagan las condiciones para un proceso organizado de retorno seguro y digno, y no se hayan establecido los mecanismos de restitución de la propiedad, seguirá sin concretarse la elaboración de un calendario o una hoja de ruta generales para el regreso, cuestión que debe subsanarse. Esos retos no deberían impedir que las partes trabajen con miras a encontrar soluciones duraderas para todas las personas desplazadas, prestando especial atención al ejercicio del derecho de retorno. Quisiera reiterar mi llamamiento a todos los participantes en las deliberaciones internacionales de Ginebra para que trabajen de manera constructiva en torno a esta cuestión, basándose en el derecho internacional y en los principios pertinentes.

63. A falta de condiciones propicias para el regreso organizado y de mecanismos de aplicación adecuados, los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas seguirán centrando sus esfuerzos en proporcionar asistencia y apoyo para la reintegración a las poblaciones afectadas por el conflicto, incluidos los repatriados y las personas que están en proceso de retorno. Los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas mantienen su compromiso de proceder oportunamente a elaborar, en consulta y cooperación con todas las partes interesadas, un calendario o una hoja de ruta en que se aborden todos los componentes esbozados en mi informe (A/63/950).

VIII. Conclusión

64. En los últimos siete años y medio, las deliberaciones internacionales de Ginebra, copresididas por la Unión Europea, la OSCE y las Naciones Unidas, han seguido siendo el único foro en que las principales partes interesadas han examinado cuestiones de seguridad y estabilidad y cuestiones humanitarias, en

particular las relacionadas con el retorno de los refugiados y los desplazados internos. Esas iniciativas, junto con el compromiso humanitario asumido por una serie de organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas y otros agentes, han contribuido al logro de algunas mejoras en la situación humanitaria y de seguridad sobre el terreno, pero desafortunadamente no han creado condiciones propicias para el regreso de las poblaciones desplazadas.

65. Quedan pendientes de resolución numerosos problemas relacionados con la seguridad, la asistencia humanitaria, los derechos humanos y el desarrollo. Pese a la difícil naturaleza de las deliberaciones, la complejidad de los problemas y la divergencia de las posiciones, han proseguido los contactos regulares de los participantes. En cooperación con las organizaciones asociadas, las Naciones Unidas promovieron sesiones informativas sobre las mejores prácticas y las enseñanzas extraídas pertinentes, que han contribuido a enriquecer las sesiones oficiales de las deliberaciones internacionales de Ginebra. Las Naciones Unidas están dispuestas a seguir apoyando ese intercambio de información y a seguir participando en la labor humanitaria y de desarrollo sobre el terreno.

66. Es preciso que las principales partes interesadas realicen esfuerzos continuos y más constructivos a fin de llegar a un acuerdo sobre medidas concretas para seguir consolidando la situación de la seguridad y responder a las apremiantes preocupaciones humanitarias de la población afectada, incluidos los desplazados internos. Me complace que se haya llegado a un acuerdo provisional para reanudar la labor de Gali del Mecanismo Conjunto de Prevención de Incidentes y Respuesta. Si bien me resulta alentadora su adhesión plena al proceso, exhorto una vez más a todos los interesados a que cumplan su compromiso con las deliberaciones internacionales de Ginebra y a que preserven y amplíen el espacio humanitario. Insto asimismo a los donantes a que mantengan y refuercen su apoyo a las labores multifacéticas de índole humanitaria y en pro del desarrollo y el fomento de la confianza.