



Asamblea General

Distr. general
22 de mayo de 2012
Español
Original: inglés

Sexagésimo sexto 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	4
A. Alcance del desplazamiento, el retorno y la integración local	4
B. Marco institucional y medidas operacionales	7
IV. Prohibición de producir cambios demográficos forzosos	11
V. Acceso humanitario	12
A. Fundamentos jurídicos internacionales que rigen el acceso humanitario	12
B. Dificultades operacionales	13
VI. Derechos de propiedad de los refugiados y los desplazados internos	14
VII. Calendario para el regreso voluntario de todos los refugiados y desplazados internos	15
VIII. Conclusión	15



I. Introducción

1. El presente informe se ha preparado en cumplimiento de la resolución 65/287 de la Asamblea General, en que la Asamblea solicitó al Secretario General que en su sexagésimo sexto 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 2011 y el 30 de marzo de 2012 y se basa en 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 una escalada del conflicto en 1992, 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). Este 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 acordaron 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, que 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. Tras las hostilidades que se iniciaron en la región de Tskhinvali/Osetia del Sur los días 7 y 8 de agosto de 2008, de conformidad con el plan de seis puntos concertado el 12 de agosto de 2008 y las medidas de ejecución 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). En esas deliberaciones debían abordarse cuestiones de seguridad y estabilidad y el regreso de los refugiados y los desplazados internos. Al finalizar el período que abarca el informe, se habían celebrado 19 rondas de deliberaciones internacionales en Ginebra, en las que los participantes se reunieron en dos grupos de trabajo paralelos.

5. En junio de 2011, en su resolución 65/288 la Asamblea General aprobó el presupuesto del Representante de las Naciones Unidas en las deliberaciones internacionales de Ginebra. El establecimiento de una misión política especial ha propiciado la firme adhesión de las Naciones Unidas al 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. Quedan ellos encargados de preparar, convocar y facilitar las reuniones periódicas en el marco del mecanismo conjunto de prevención de incidentes y respuesta con los auspicios de las Naciones Unidas en Gali (véase S/2009/254, párrs. 5 y 6).

6. Los participantes en el Grupo de Trabajo I de las deliberaciones internacionales de Ginebra siguieron examinando la situación de la seguridad sobre el terreno y las preocupaciones expresadas en relación con las detenciones, los procedimientos de cruce y otros acontecimientos sobre el terreno, incluidos los informes sobre actividades relacionadas con asuntos militares y los ejercicios militares planificados, así como la reestructuración. También continuaron los debates sobre las cuestiones clave del no uso de la fuerza y mecanismos internacionales de seguridad. Me sentí alentado por el aumento de los contactos directos entre los participantes que se mantuvieron de forma paralela a las más recientes rondas de deliberaciones internacionales de Ginebra.

7. Durante el período que se examina, el Grupo de Trabajo II abordó los derechos de los desplazados, incluidos el derecho al retorno que les asiste y las necesidades humanitarias de todas las poblaciones afectadas. Las conversaciones se centraron, entre otras cosas, en la necesidad de lograr un consenso sobre un documento marco en que se afirmaran los principios fundamentales e internacionalmente reconocidos que regulan el tratamiento de los desplazados, la necesidad del acceso humanitario y la importancia de encontrar soluciones duraderas para el desplazamiento, incluido el regreso voluntario en condiciones dignas y de seguridad.

8. El Grupo de Trabajo II también examinó sistemáticamente la situación sobre el terreno y las posibles medidas de carácter humanitario para atender las necesidades específicas de los desplazados internos. Varios participantes informaron acerca de sus programas y proyectos pertinentes de índole humanitaria y en materia de infraestructura. El acceso al suministro de gas y de agua potable y de riego siguió siendo objeto de debate. Uno de los asuntos más debatidos por el Grupo de Trabajo durante las recientes rondas de las deliberaciones internacionales de Ginebra fue el relativo a los problemas que generaba para la producción agrícola la polilla *Hyphantria cunea* y la posible respuesta conjunta que se podría dar al respecto, incluidas las medidas de prevención y mitigación; sobre este punto los participantes expresaron distintas opiniones. En forma periódica los participantes intercambiaron opiniones acerca de la situación de los derechos humanos sobre el terreno. La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos propuso una misión técnica a fin de presentar información actualizada al respecto a la Alta Comisionada y a los participantes en las deliberaciones de Ginebra. Otro asunto al que todos los participantes prestaron mucha atención fue el relativo a las personas desaparecidas como consecuencia del conflicto cuyo paradero aún no ha podido aclararse.

9. Tomo nota con agradecimiento de los avances señalados por la OSCE respecto a algunos de los proyectos hídricos y de la comprensión mostrada por todos los participantes del Grupo de Trabajo II acerca de la difícil situación de las familias de los desaparecidos, así como de los compromisos asumidos de participar de manera significativa en este asunto, en particular mediante el apoyo a la labor conexas del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Si bien muchos otros asuntos de índole humanitaria quedan pendientes de resolución, las deliberaciones internacionales de Ginebra siguen ofreciendo una oportunidad de plantear dichos

asuntos de forma constructiva y representan para los participantes una oportunidad de establecer contactos con los organismos, fondos y programas humanitarios de las Naciones Unidas con sede en Ginebra.

10. Para que los debates se sustenten en una información más precisa, se realizaron sesiones informativas especiales conjuntamente con las sesiones oficiales de Ginebra y en una ocasión en el contexto del mecanismo conjunto de prevención de incidentes y respuesta de Gali, permitiendo así a los participantes aprovechar la experiencia y el asesoramiento de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales y otros expertos externos. En las sesiones informativas se dio a los participantes la oportunidad de profundizar sus conocimientos acerca de, entre otras cosas, cuándo se considera que ha terminado el desplazamiento, diversos aspectos relativos a las medidas de fomento de la confianza, los problemas y mejores prácticas derivados de la búsqueda de las personas desaparecidas, y la preservación del patrimonio cultural.

11. Por el momento, las deliberaciones internacionales de Ginebra siguen siendo el único foro en que los interesados pertinentes pueden reunirse y tratar las cuestiones que se enumeran en la resolución 65/287.

III. Derecho de retorno

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

12. Durante el período que se examina, no se produjeron acontecimientos de importancia respecto del ejercicio del derecho de retorno por parte de los refugiados y los desplazados internos. No se observaron nuevos movimientos importantes de retorno a las zonas adyacentes a la región de Tskhinvali/Osetia del Sur. Si bien más de 100.000 personas que se habían visto desplazadas durante el conflicto de 2008 volvieron a sus hogares, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) considera que unas 34.000 personas que han regresado a esas zonas adyacentes siguen en una situación similar a la de los desplazados internos, ya que aún tienen necesidades de protección específicas ligadas a su anterior desplazamiento. Los retornos a esas zonas se ven obstaculizados por problemas de seguridad, la destrucción de viviendas y la escasez de oportunidades económicas y de ganarse la vida debido a la falta de sistemas de riego en funcionamiento y de acceso a los campos, huertos y terrenos tradicionales de pastoreo.

13. En el informe correspondiente al período anterior, los participantes en las deliberaciones internacionales de Ginebra formularon propuestas en relación con el retorno al distrito de Akhgori de las poblaciones desplazadas. El ACNUR prosigue las consultas sobre las propuestas para el retorno seguro y voluntario al distrito. En ese contexto, se necesitan nuevas medidas para facilitar los procedimientos de cruce en la zona a fin de permitir que las personas no solo mantengan contactos y sigan de cerca los acontecimientos en sus comunidades de origen, sino que también puedan decidir libremente y de manera fundamentada si desean regresar o integrarse en las zonas de desplazamiento o en otro lugar.

14. Según el Ministerio para los Desplazados Internos de los Territorios Ocupados, Alojamiento y Refugiados, de Georgia, a fines de marzo de 2012 se habían registrado 265.295 desplazados internos. Ello supone un aumento respecto de las 256.528 personas que estaban registradas a fines de 2010, lo que puede atribuirse

principalmente a los niños nacidos de familias de desplazados internos, a los desplazados que regresan a Georgia de terceros países y a los registros tardíos. Esta cifra incluye a 242.592 desplazados durante los conflictos anteriores, 18.789 desplazados durante el conflicto de agosto de 2008, y 3.914 desplazados dos veces. Además, unas 300 personas de las zonas más cercanas a la región de Tskhinvali/Osetia del Sur siguen desplazadas por razones de seguridad o porque perdieron sus medios de subsistencia; el ACNUR los considera desplazados internos con arreglo a la definición de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, pero no tienen acceso al estatuto de los desplazados internos de conformidad con la legislación nacional. Por otra parte, se estima que unas 10.000 personas siguen desplazadas en la región de Tskhinvali/Osetia del Sur.

15. El Gobierno de Georgia sigue aplicando su estrategia estatal sobre los desplazados internos. Ha llegado a su fin la labor enmarcada en el plan de acción para la aplicación de dicha estrategia estatal correspondiente al período 2009-2011, que dio lugar a importantes avances en lo referente a proponer soluciones duraderas en materia de vivienda de los desplazados internos. Según el Ministerio para los Desplazados Internos de los Territorios Ocupados, Alojamiento y Refugiados, a fines de 2011 se había proporcionado vivienda duradera a 23.600 hogares de desplazados internos, por un total de unas 69.400 personas, en asentamientos nuevos o en antiguos centros colectivos rehabilitados y privatizados. Además, otras 5.388 familias de desplazados internos recibieron asistencia monetaria para que pudieran satisfacer sus necesidades de vivienda. El Gobierno ha concluido los preparativos para el plan de acción para la aplicación de la estrategia estatal sobre los desplazados internos para 2012-2014, que aborda las siguientes esferas: a) soluciones duraderas en relación con la vivienda; b) el acceso a los servicios sociales; c) los medios de subsistencia; y d) la mejora de la información y la participación de los desplazados internos. El proceso de redacción del plan de acción, en el que participaron el ACNUR, organizaciones no gubernamentales y donantes, finalizó al final del período que abarca el presente informe, y la aprobación formal del plan de acción por medio de un decreto gubernamental está prevista para mayo de 2012.

16. Las modificaciones efectuadas en diciembre de 2011 a la legislación nacional que rige el tratamiento de los desplazados internos han servido para aclarar una serie de cuestiones y para aumentar la protección de esas personas contra la discriminación. Sin embargo, junto con esas enmiendas se introdujeron también definiciones y terminología que se rigen por consideraciones políticas, a consecuencia de lo cual no todos los desplazados internos —tal como se los define en el derecho y la práctica internacionales— pueden disfrutar de los beneficios que concede la Ley sobre las personas desplazadas por la fuerza o perseguidas de los territorios ocupados de Georgia, norma que ha sido enmendada y tiene ahora un nuevo nombre. Si bien se reconoce que los Estados tienen cierta discreción a la hora de dictar legislación nacional que rija el tratamiento de los desplazados internos, deben respetarse y protegerse los derechos de todos ellos tales como se los define en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

17. Las reubicaciones realizadas en el contexto de los esfuerzos del Gobierno por proporcionar a las familias desplazadas internas soluciones duraderas en materia de vivienda y los desalojos conexos provocaron en algunos casos quejas entre los desplazados internos. Con el apoyo activo del ACNUR y de otros agentes, el Gobierno ha ajustado su enfoque y ofrece ahora más soluciones en materia de vivienda en centros urbanos y económicos, al tiempo que procura evitar las

reubicaciones de zonas urbanas a lugares más alejados. Gracias a otros proyectos, tales como viviendas rurales que combinan morada y terrenos agrícolas, se han ampliado las opciones en lo referente a la vivienda. En términos generales, se respetaron los procedimientos operativos estándar del Gobierno, formulados a fin de aumentar la transparencia del proceso de las reubicaciones y la protección de los desplazados internos susceptibles de ser reubicados. Es importante que en todo proceso de reubicación se respeten y protejan los derechos de los desplazados internos y que el proceso sea transparente y ofrezca salvaguardias legales.

18. Dada la magnitud de las reubicaciones, persisten los problemas relacionados con la integración de los desplazados internos. El Gobierno estimó que, dependiendo de las fluctuaciones de las tasas de inflación y de cambio, se necesitaría un total de 749 millones de dólares (449 millones de dólares para la construcción de nuevos edificios y 300 millones de dólares para prestar asistencia financiera para la vivienda) a fin de satisfacer plenamente el resto de las necesidades de vivienda de todos los desplazados internos. Sin embargo, aunque esencial, el suministro de vivienda duradera no es el único aspecto de la integración. También deben abordarse los aspectos socioeconómicos, como los medios de vida sustentables y el acceso a servicios médicos, sociales y de educación de calidad. Los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, los donantes y otras partes interesadas seguirán esforzándose por atender las necesidades de la población desplazada, trabajando en pro de soluciones duraderas y prestando asistencia al Gobierno con miras a proteger y asegurar los derechos de la población afectada. A fin de cerrar la brecha entre la respuesta humanitaria y las actividades de desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el ACNUR han elaborado un programa conjunto con el objetivo de mejorar los medios de vida de los desplazados internos y de los desplazados internos que regresaron a Shida Kartli (Georgia), y están considerando la posibilidad de aplicar un programa de esas características en otras regiones afectadas por las reubicaciones.

19. Se estima que más de 45.000 personas pueden haber regresado de manera espontánea o estén en vías de volver a sus hogares en el distrito de Gali. También se observaron desplazamientos estacionales. Esas personas son consideradas oficialmente desplazados internos por el Gobierno y, como tal, reúnen los requisitos para recibir asistencia. Aún no se dispone de datos más precisos, detallados y verificados de forma independiente sobre las cifras y perfiles de las personas que han regresado, o de otras poblaciones residentes en zonas afectadas por los conflictos en el distrito de Gali. Durante varios años, mi ex-Representante para la cuestión de los derechos humanos de los desplazados internos y el ACNUR han pedido que se realice un ejercicio de verificación y elaboración de perfiles como primer paso para evaluar las necesidades de protección y asistencia de quienes han regresado espontáneamente y de sus comunidades de acogida. El Consejo de Seguridad apoyó este ejercicio, acordado inicialmente en 2005, en sus resoluciones 1752 (2007), 1781 (2007) y 1808 (2008). Lamentablemente, no se ha logrado un consenso sobre su aplicación, y la cuestión sigue estando en el programa del Grupo de Trabajo II de las deliberaciones internacionales de Ginebra.

20. Durante los ocho primeros meses que abarca el presente informe, la situación humanitaria y de seguridad de la población de la región de Gali y las perspectivas de reintegración de los que habían retornado o estaban en vías de hacerlo se vieron favorecidas por una serie de circunstancias. Entre ellas cabe mencionar la reducción de los índices de criminalidad, el número significativamente menor de casos de

extorsión durante la temporada de cosecha de avellana, y una serie de medidas en materia de infraestructura y construcción que generaron oportunidades de ingresos. Lamentablemente, la tendencia positiva se vio perturbada en diciembre de 2011 por una serie de incidentes graves, incluidos homicidios, la utilización de artefactos explosivos improvisados, supuestos casos de terrorismo y la reaparición de otros delitos. La restricción temporal de la circulación por el río Inguri del 22 de febrero al 6 de marzo de 2012 obstaculizó en cierta medida el acceso de la población afectada a los servicios y a los mercados y dio lugar rápidamente a un incremento de los precios de los alimentos, generando inquietud entre la población afectada. Pese a algunas mejoras dignas de mención, entre ellas la construcción y reparación de infraestructuras y las importantes labores de índole humanitaria, aún no ha concluido el proceso de reintegración ya que muchas personas siguen teniendo necesidades y vulnerabilidades derivadas de su desplazamiento anterior. Los que han regresado espontáneamente o están en vías de hacerlo siguen expresando preocupación acerca de la situación de seguridad, incluido el índice de delincuencia, y la necesidad de apoyo para reconstruir su vivienda y restablecer medios de vida sostenibles.

21. Desde el conflicto de agosto de 2008, los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas no tienen acceso operacional a la región de Tskhinvali/Osetia del Sur, y por lo tanto no están en condiciones de verificar o seguir de cerca los desplazamientos o movimientos de retorno. Sin embargo, en preparación para las sesiones de las deliberaciones internacionales de Ginebra, los copresidentes y el personal de las Naciones Unidas pudieron visitar la región de Tskhinvali/Osetia del Sur y tomar conocimiento de los importantes avances realizados en algunas de las actividades multifacéticas de rehabilitación emprendidas. Según la información proporcionada al ACNUR por el Servicio Federal de Migración de la Federación de Rusia, 4.269 familias (5.346 personas) de Georgia (ciudadanos y apátridas) solicitaron que se les reconociera la condición de refugiados en la Federación de Rusia durante el período comprendido entre 2005 y 2011. De ese total, 1.805 familias (2.278 personas) lo solicitaron en 2008, 1.211 familias (1.525 personas) en 2009, 524 familias (641 personas) en 2010 y 280 familias (314 personas) en 2011. A un total de 152 familias (199 personas) de Georgia se les reconoció la condición de refugiados en la Federación de Rusia entre 2005 y 2011. De ese total, 60 familias (68 personas) fueron reconocidas como refugiados en 2007, 35 familias (46 personas) en 2008, 39 familias (60 personas) en 2009, 7 familias (11 personas) en 2010 y 8 familias (11 personas) en 2011. Además, a 2.642 familias (3.103 personas) de Georgia (ciudadanos y apátridas) se les concedió asilo con carácter temporal de 2005 a 2011. De ese total, 386 familias (444 personas) recibieron asilo temporal en 2008; 1.520 familias (1.782 personas) en 2009, 429 familias (525 personas) en 2010 y 270 familias (286 personas) en 2011.

22. Se considera que la cifra real de refugiados y demás desplazados de Georgia en la Federación de Rusia es muy 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 residente al adquirir la ciudadanía rusa.

B. Marco institucional y medidas operacionales

23. 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 elaboraron, en consulta con todas las partes interesadas, la iniciativa conocida como

“Directrices estratégicas: promover el fomento de la confianza entre las personas desplazadas y afectadas por la guerra en Abjasia”. Las directrices estratégicas estaban orientadas a apoyar un enfoque participativo basado en la autosuficiencia y la participación en la comunidad. Las directrices incorporan medidas de protección y asistencia mediante un seguimiento de los repatriados con miras a abordar sus preocupaciones en conversaciones con las autoridades competentes y ejecutar proyectos de asistencia específicos. Desde abril de 2009, las directrices estratégicas se han complementado con un marco estratégico para la prestación continua de asistencia humanitaria que procura lograr soluciones duraderas para los repatriados a través de 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.

24. A raíz de esos esfuerzos, y bajo la coordinación general del Coordinador Residente de las Naciones Unidas, los siguientes organismos han pasado a ser asociados estratégicos: el ACNUR, el PNUD, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa Mundial de Alimentos, la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, y organizaciones no gubernamentales internacionales, como Acción contra el Hambre (ACF International), el Consejo Danés para los Refugiados, el Consejo Noruego para los Refugiados, Première Urgence y Visión Mundial Internacional.

25. En julio de 2010, el Gobierno complementó su “Estrategia estatal sobre los territorios ocupados: participación mediante la cooperación (adoptada por el Decreto núm. 107 de 27 de enero de 2010) con un Plan de Acción para la Participación (adoptado por el Decreto núm. 885 de 3 de julio de 2010 y enmendado 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, de un Reglamento del Gobierno de Georgia sobre la aprobación de las 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.

26. Como se señaló en mis informes anteriores (A/64/819, párr. 13, y A/65/846, párr. 21), para que un marco operacional o un mecanismo de enlace sean efectivos y cumplan sus objetivos, deben aceptarlos y apoyarlos todas las partes. En este contexto, observo con satisfacción el establecimiento por el PNUD, en consulta con el Equipo de las Naciones Unidas en el país y todas las autoridades competentes, de un mecanismo de enlace de carácter neutro que tiene como objetivo facilitar el diálogo y la interacción entre las comunidades divididas y la ejecución de proyectos y actividades. El mecanismo de enlace brinda un marco de participación que respeta estrictamente los mandatos humanitarios de los agentes de las Naciones Unidas y las ONG pertinentes, deja en claro cuáles son las normas de participación y permite aplicar enfoques participativos y basados en los derechos humanos a la hora de elaborar, planificar y ejecutar los proyectos. Me alienta el hecho de que el mecanismo establecido haya constituido un apoyo firme a una serie de labores humanitarias emprendidas sobre el terreno. Espero que se llegue a un consenso a fin de mantener este mecanismo y preservar su carácter neutro y humanitario. Insto a todos los interesados a que participen activamente en actividades dirigidas a determinar cómo se puede reforzar la eficacia del mecanismo de enlace y cómo dicho mecanismo puede

también incorporarse para atender las necesidades de asistencia humanitaria de la población que habita en la región de Tskhinvali/Osetia del Sur.

27. Durante el período que se examina, el PNUD ha ampliado el ámbito y el alcance de su labor dirigida a mejorar las condiciones locales para las zonas y poblaciones afectadas. Actualmente el PNUD llega a casi todas las zonas, donde presenta actividades encaminadas a garantizar la accesibilidad a los servicios sociales de alta calidad correspondientes a los sectores de la educación, la salud y el agua y el saneamiento. Se están haciendo mejoras necesarias en la infraestructura, para lo cual el UNICEF contribuye a mejorar las competencias de los profesionales de la salud y la educación, así como a evaluar las condiciones en materia de agua, salud y saneamiento en las escuelas y la situación y prácticas seguidas en las instalaciones primarias de atención a la salud. La participación del PNUD en las actividades relativas al VIH/SIDA y la prevención del consumo de drogas se focaliza en lograr una mejor labor de divulgación en las zonas rurales gracias a un laboratorio móvil y en garantizar mejoras en lo referente a los análisis de VIH y en materia de asesoramiento y apoyo. Se presta especial atención a la juventud y su conectividad con el resto del mundo. En colaboración con varias organizaciones no gubernamentales locales que participan en actividades juveniles, se están abriendo cibercafés y centros juveniles en algunas ciudades de mayor tamaño. Además de asegurar que los jóvenes tengan acceso a la información en general, se crean oportunidades para mejorar las habilidades prácticas mediante el acceso a cursos de capacitación en línea. En estrecha colaboración con varios actores internacionales, el PNUD apoya el desarrollo de la sociedad civil y la labor dirigida a reducir las tensiones.

28. Durante el período que se examina, los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas siguieron evaluando las diversas necesidades humanitarias emergentes y dándoles una respuesta. Sobre la base de la exitosa campaña de vacunación llevada a cabo en 2010 y que abarcó al 98% de la población de menos de 18 años de edad (véase A/65/846, párr. 22), el UNICEF sigue reforzando la infraestructura de inmunización sistemática en la región, proporcionando equipos de refrigeración, una base de datos sobre inmunización y capacitación de profesionales de la medicina. Por otra parte, el UNICEF ha participado en las actividades comunitarias encaminadas a aumentar el acceso a los servicios sociales básicos como la salud materna e infantil, la educación y la protección social, incluso a los niños con discapacidad. Este trabajo fue realizado en cooperación con otros asociados de las Naciones Unidas, Visión Mundial Internacional, y una serie de asociados y comunidades locales.

29. En 2011, el ACNUR apoyó la construcción de 189 viviendas para más de 750 repatriados y otros grupos de población vulnerables, así como el establecimiento de centros sociales comunitarios en las localidades de Chuburkhindji, Gumurishi y Gvada. Los centros comunitarios tienen por objetivo movilizar a las comunidades locales y superar algunos obstáculos clave que impiden un retorno sostenible, proporcionando, entre otras cosas, asistencia médica y oportunidades educativas y de generación de ingresos. Además, 105 personas recibieron subvenciones para la compra de ganado o actividades empresariales; se ampliaron o diversificaron sus actividades cinco centros de desarrollo empresarial; 50 adultos jóvenes recibieron formación vocacional y orientación profesional; y se impartió capacitación básica y avanzada para los negocios a 180 personas. Además, se ofrecieron servicios de asesoramiento multidimensional para atender a las necesidades médicas, psicosociales

y de asistencia jurídica, entre otras, para reforzar la prevención y la respuesta a la violencia sexual y por razón de género. Al final del período que se examina, el PNUD prestó particular atención a la formulación de un proyecto amplio que aborda los problemas que para la producción agrícola genera la polilla *Hyphantria cunea*.

30. Siguiendo una iniciativa de los copresidentes de las deliberaciones internacionales de Ginebra, se puso en marcha una actividad conjunta de las Naciones Unidas en la que participaron el UNICEF, el PNUD y el ACNUR para rehabilitar la Escuela núm. 2 de Gali, con miras a mejorar el acceso a la educación y apoyar la educación mixta de estudiantes de diferentes orígenes étnicos.

31. Durante el período a que se refiere el presente informe, se examinó en varias ocasiones la cuestión relativa a la libertad de circulación de las poblaciones locales, incluso mediante un posible aumento del número de puestos de cruce, como parte del programa del mecanismo conjunto de prevención de incidentes y respuesta presidido por las Naciones Unidas (véase S/2009/254, párr. 5). Observo que en principio la población local está en condiciones de seguir atravesando el puente sobre el río Inguri o desplazándose en el distrito de Akhagori de igual manera que en el período al que se refirió el informe anterior. Se está respetando el sistema simplificado de concesión de permisos introducido en 2010, que facilita el cruce, aunque únicamente por el puente sobre el río Inguri. Si bien ha sido bien recibido por algunos, el sistema sigue alargando la distancia de los viajes e impone una carga importante a la población, especialmente para los que residen lejos de la ciudad de Gali. Lamentablemente, hacia el final del período que se examina no se habían puesto en práctica planes para abrir nuevos puestos de cruce que puedan mitigar esa carga y facilitar la circulación. A comienzos de septiembre de 2011, las autoridades de Georgia comenzaron a aplicar procedimientos de control de los documentos de las personas que cruzaban el puente sobre el río Inguri y de registro de personas en los puestos de control. Si bien dichos procedimientos no incidieron en la circulación, a fines del verano de 2011 algunas personas que vivían en el distrito de Gali, en particular hombres jóvenes, se abstuvieron temporalmente de circular, expresando su preocupación por los extensos trámites en los puestos de control y las medidas de investigación. Por otra parte, observé con preocupación que en algunas ocasiones la circulación se vio temporalmente perturbada o bloqueada en el lado norte del río Inguri o en ocasión de eventos especiales. Dichas restricciones temporales a la libertad de circulación y la inseguridad reinante acerca de la aplicabilidad de las disposiciones informales para el cruce de los escolares y maestros entre Nabakevi y Kurcha también incidieron negativamente sobre la asistencia a clase.

32. A muchos pobladores del distrito de Gali, entre ellos los que regresaron de manera espontánea y los que están por regresar, les siguen preocupando el ejercicio de su libertad de circulación y de acceso a la infraestructura social, incluidas las instalaciones médicas, los mercados y sus familiares en el distrito de Zugdidi. El establecimiento de un régimen de cruce que dé respuesta a esas preocupaciones sigue siendo crucial para mejorar las condiciones de vida de la población local, avanzar en el proceso de reintegración de los repatriados y prevenir nuevos desplazamientos. En ese contexto, resulta esencial encontrar soluciones a la presentación de documentos de conformidad con el derecho internacional, incluidas las normas de derechos humanos y los principios que rigen la prevención y reducción de la apatridia.

33. Los principios y factores que rigen la puesta en práctica del retorno de los desplazados internos, esbozados en mi informe sobre la situación de los desplazados internos y los refugiados de Abjasia (Georgia) (A/63/950), en particular en los párrafos 8 a 14, mantienen su validez. Existe un vínculo complejo entre el derecho individual y el principio del retorno voluntario, seguro y en condiciones dignas y el establecimiento de condiciones propicias para el 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 párrafo 1 del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y, en relación con un refugiado, del párrafo 4 del artículo 12 del Pacto, según el cual “nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país”. De conformidad con el párrafo 3 del artículo 12 del Pacto, la libertad de circulación establecida en los párrafos 1 y 2 del artículo 12 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 reubicación, no dan lugar a la pérdida del derecho al retorno.

34. Por ende, el derecho al retorno y su ejercicio por un desplazado interno no puede vincularse directamente a cuestiones políticas ni a 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. Al mismo tiempo, 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 podrían afectar su seguridad, dignidad y capacidad de ejercer derechos humanos básicos.

35. 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 personas de interés 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 de un mandato de hacer un seguimiento eficaz de todos esos factores.

IV. Prohibición de producir cambios demográficos forzosos

36. Las normas internacionales de derechos humanos, tal como han evolucionado en los últimos decenios, proporcionan orientación sobre los movimientos controlados de población, incluidas las evacuaciones, y por lo tanto limitan estrictamente los desplazamientos forzosos que provocan cambios demográficos. En virtud del principio 6 de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos,

todo ser humano tiene derecho a la protección contra desplazamientos arbitrarios que lo alejen de su hogar o de su lugar de residencia habitual. Varias disposiciones del derecho internacional, como el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, garantizan no solo el derecho a la libertad de circulación sino también la libertad de escoger residencia, incluido el derecho a permanecer allí¹.

37. Si bien no se ha observado ningún nuevo desplazamiento importante durante el período que se examina, persisten las consecuencias demográficas del desplazamiento anterior. En ese contexto, deseo recordar las observaciones de mi ex Representante sobre los derechos humanos de los desplazados en su informe (A/HRC/13/21/Add.3 y Corr.1 y 2, párrs. 7 a 14), a que se hizo referencia en mi informe anterior (A/64/819, párrs. 22 y 23).

V. Acceso humanitario

A. Fundamentos jurídicos internacionales que rigen el acceso humanitario

38. La necesidad de 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 las normas internacionales de derechos humanos y en el derecho internacional humanitario. 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 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 un control efectivo sobre ciertas partes del territorio, limitan su capacidad de atender con eficacia todas las necesidades humanitarias.

39. En situaciones de conflicto internacional, el derecho internacional humanitario exige la creación de condiciones para el paso rápido y sin trabas de todos los envíos de socorro, equipo y personal. 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

¹ Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 12 y 13); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 12, párr. 1, y 17); Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 11 y 22, párr. 1); Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (art. 12, párr. 1); Convenio Europeo de Derechos Humanos (art. 8) y su Protocolo núm. 4 (art. 2, párr. 1); Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (Cuarto Convenio de Ginebra) (arts. 49 y 147) y su Protocolo Adicional I (arts. 51, párr. 7, 78, párr. 1, y 85, párr. 4) y su Protocolo Adicional II (arts. 4, párr. 3 e), y 17); y Convenio núm. 169 (art. 16) de la Organización Internacional del Trabajo.

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 sin trabas del socorro humanitario para los civiles que lo necesiten.

B. Dificultades operacionales

40. Después de introducir enmiendas a la Ley sobre los territorios ocupados, tomando en consideración las recomendaciones formuladas por la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia) del Consejo de Europa en octubre de 2010, el Gobierno de Georgia emitió el Reglamento del Gobierno de Georgia sobre la aprobación de 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 que se examina, la emisión de las modalidades no tuvo efectos sobre las actividades de los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas.

41. Los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas pudieron mantener el acceso humanitario y poner en marcha actividades de protección y asistencia humanitaria en Abjasia según lo previsto, aunque una comunicación recibida a fines de marzo de 2012 por algunos organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, así como por otras organizaciones internacionales, por las que se anunciaban restricciones referentes al transporte de materiales de construcción en dirección norte a través del puente sobre el río Inguri, suscitaron cierta preocupación entre los agentes humanitarios. Sin embargo, las negociaciones llevadas a cabo de forma paralela a las deliberaciones internacionales de Ginebra contribuyeron a explicar los procedimientos y prácticas de licitación en lo referente a las compras locales, así como a encontrar una solución práctica. Tras una breve interrupción, la circulación de bienes humanitarios prosiguió hasta el final del período que se examina. En ese contexto, exhorto a todos los interesados a que adopten un enfoque flexible respecto a las líneas de abastecimiento para la asistencia humanitaria. Deberá prestarse la debida atención a las fuentes locales disponibles, a los problemas logísticos y a los costos y compras eficaces en función de los casos, a fin de que la asistencia humanitaria alcance el máximo nivel de eficacia y eficiencia.

42. Habrá que seguir de cerca cuidadosamente los efectos futuros de la legislación y las prácticas administrativas sobre el acceso humanitario y a las operaciones humanitarias, así como los enfoques prácticos y las medidas adoptadas por los interesados. El mecanismo de enlace, con oficinas establecidas en Tbilisi y Sujumi, sigue proporcionando un marco para la acción y se puso en práctica con éxito en algunas ocasiones. También continuaron las consultas con todas las partes interesadas pertinentes a fin de asegurar la actualización de la información sobre las necesidades humanitarias de la población y mejorar la coordinación y el flujo de información.

43. Durante el período que se examina, se renovaron los debates sobre el posible acceso humanitario de las Naciones Unidas a la región de Tskhinvali/Osetia del Sur. Durante sus visitas, el Representante de las Naciones Unidas y los demás copresidentes de las deliberaciones internacionales de Ginebra pudieron constatar notables progresos en algunos de los proyectos en marcha de índole humanitaria, de infraestructura y de reconstrucción en el valle de Tskhinvali y Akhagori, pero también el grado de destrucción en las localidades de Kurta y Eredvi y en sus cercanías. El ACNUR ha elaborado un proyecto con el objetivo de prestar servicios a las personas desplazadas del distrito de Akhagori, mejorando sus medios de vida

de forma de preservar y reforzar sus vínculos con sus lugares de origen, así como de mantener abiertas las opciones de un proceso de retorno voluntario gradual. Por ejemplo, se proporcionan de forma gratuita boletos para los minibuses, semillas y otras ayudas a la agricultura. Lamentablemente, aún no se han concretado otras propuestas de participación de las Naciones Unidas en labores de índole humanitaria. No ha sido posible el acceso de los organismos humanitarios de las Naciones Unidas debido a la continua falta de acuerdo sobre las modalidades que rigen el acceso humanitario. Por su parte, el CICR siguió ejecutando una serie de proyectos en toda la zona y una organización no gubernamental internacional está preparando su participación en proyectos médicos complementarios.

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

44. Las cuestiones relacionadas con la propiedad siguieron siendo parte del programa y fueron abordadas en repetidas ocasiones durante las reuniones del Grupo de Trabajo II de las deliberaciones internacionales de Ginebra. La solución de esas cuestiones sigue siendo polémica, sobre todo debido a las lagunas en los registros de propiedad y el desacuerdo existente en relación con las normas aplicables. El asunto se complica aún más por el legado histórico de múltiples procesos de transición jurídica relacionados con la propiedad tras la disolución de la ex Unión Soviética.

45. Esos factores, así como las prácticas poco claras, no transparentes e incoherentes, han dado lugar a una inseguridad jurídica importante en materia de derechos de propiedad y las transacciones conexas. Prevalece el temor de que se violen los derechos de propiedad, lo que genera efectos negativos sobre la población local, incluidos los repatriados y los que se plantean la posibilidad de regresar. Sus preocupaciones en cuanto a la protección de sus derechos de propiedad se han visto agravadas por la inscripción de los llamados “bienes abandonados”, así como por otras medidas reglamentarias y administrativas adoptadas. La Ley de Georgia sobre restitución de bienes e indemnización en el territorio de Georgia a las víctimas del conflicto en el antiguo distrito de Osetia del Sur no se ha aplicado aún en la práctica y no ha dado lugar a restitución de bienes.

46. Reitero mi llamamiento a todas las partes a que respeten y protejan plenamente los derechos de propiedad de los refugiados, los desplazados internos y sus descendientes y se adhieran a los principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas (conocidos como “los principios de Pinheiro”) y a las normas fundamentales del derecho internacional, incluidas las normas de derechos humanos². Aliento a las partes a que resuelvan las complejas cuestiones jurídicas y políticas que entorpecen el avance y a que pongan en práctica las medidas de restitución o indemnización a fin de asegurar que las personas desplazadas disfruten plenamente de sus derechos de propiedad y vivienda. Los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas mantienen su compromiso de prestar la asistencia necesaria para hacer frente a esos retos.

² Durante el período correspondiente al informe anterior, el 26 de julio de 2010, el Grupo de Trabajo II organizó una sesión de información específica dedicada a los derechos relativos a la propiedad y los principios de Pinheiro durante la ronda 12 de las deliberaciones internacionales de Ginebra.

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

47. Dado el clima imperante y la continuación de las deliberaciones entre las partes, no se ha elaborado aún un calendario para el regreso voluntario de todos los refugiados y desplazados internos. Mientras no se satisfagan las condiciones para un proceso organizado de retorno en condiciones de seguridad y con dignidad y no se hayan establecido los mecanismos de restitución de la propiedad, la elaboración de un calendario o una hoja de ruta para el regreso seguirá sin concretarse. Estos retos no deberían impedir que las partes, actuando por su cuenta y en cooperación, trabajen con miras a buscar soluciones duraderas para todas las personas desplazadas, prestando especial atención a la aplicación del derecho al retorno. Exhorto nuevamente a todos los participantes en las deliberaciones internacionales de Ginebra a que trabajen de manera constructiva en esta cuestión, basándose en el derecho internacional y en los principios pertinentes.

48. A falta de condiciones propicias para el regreso organizado y de mecanismos de aplicación adecuados, las entidades de las Naciones Unidas seguirán centrandose sus esfuerzos en proporcionar a las poblaciones afectadas por el conflicto, incluidos los repatriados espontáneos y las personas que están en el proceso de retorno, asistencia humanitaria y apoyo para la reintegración. Las entidades de las Naciones Unidas mantienen su compromiso de proceder a elaborar, en consulta y en 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), en particular en el párrafo 20.

VIII. Conclusión

49. En los últimos tres años y medio, las deliberaciones internacionales de Ginebra, copresididas por la Unión Europea, la OSCE y las Naciones Unidas, han sido el único foro en el que las principales partes interesadas han examinado cuestiones de seguridad y estabilidad y cuestiones humanitarias, en particular relacionadas con el retorno de los refugiados y los desplazados internos. Esa iniciativa, junto con el compromiso humanitario asumido por una serie de organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas y otros actores, han contribuido al logro de algunas mejoras en la situación humanitaria y de seguridad sobre el terreno. Sin embargo, quedan pendientes de resolución numerosos problemas relacionados con la seguridad, aspectos humanitarios, derechos humanos y desarrollo. Pese a la difícil naturaleza de los debates, la complejidad de los problemas y la divergencia de posiciones, los participantes han seguido reuniéndose de forma periódica. Las sesiones informativas facilitadas por las Naciones Unidas sobre las mejores prácticas y la experiencia adquirida en cuestiones pertinentes han contribuido a enriquecer las sesiones oficiales de las deliberaciones. Las Naciones Unidas están dispuestas a seguir apoyando ese intercambio de información y a seguir participando en la labor humanitaria sobre el terreno. También es fundamental la participación periódica y genuina en el mecanismo conjunto de prevención de incidentes y respuesta. Es preciso realizar esfuerzos continuos y más enérgicos para llegar a un acuerdo sobre medidas concretas para estabilizar la situación de seguridad y responder a las apremiantes preocupaciones humanitarias

de la población afectada, incluidos los desplazados internos. Exhorto a todos los interesados a que cumplan su compromiso con el proceso de Ginebra y a que preserven y amplíen el espacio humanitario. Invito a los donantes a que mantengan su apoyo a las labores de índole humanitaria y en pro del desarrollo y el fomento de la confianza.
