



# Asamblea General

Distr. general  
20 de mayo de 2013  
Español  
Original: inglés

## Sexagésimo séptimo período de sesiones

Tema 34 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 . . . . .	11
IV. Prohibición de provocar cambios demográficos forzosos . . . . .	16
V. Acceso humanitario . . . . .	17
A. Fundamentos jurídicos internacionales que rigen el acceso humanitario . . . . .	17
B. Dificultades operacionales . . . . .	17
VI. Derechos de propiedad de los refugiados y los desplazados internos . . . . .	19
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 66/283 de la Asamblea General, en que la Asamblea solicitó al Secretario General que en su sexagésimo séptimo 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 2012 y el 30 de marzo de 2013 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). Ese 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 23 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. En diciembre de 2011, la Asamblea General, en su resolución 66/248 A, consignó el presupuesto por programas para el bienio 2012-2013 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 las misiones políticas especiales, buenos oficios y otras iniciativas políticas autorizadas por la Asamblea General o el Consejo de Seguridad (A/67/346), incluí entre las necesidades de recursos propuestas para el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2013 al Representante de las Naciones Unidas en las deliberaciones internacionales de Ginebra, que tiene un mandato abierto.

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 última (35ª) reunión del mecanismo tuvo lugar el 23 de marzo de 2012. La reunión siguiente no se celebró según lo previsto el 24 de abril de 2012, debido a las diferencias que surgieron entre los participantes respecto de la composición del mecanismo. Lamentablemente, los múltiples esfuerzos realizados para superar esas diferencias no dieron como resultado la reanudación de las reuniones del mecanismo al término del período que se examina. El Representante de las Naciones Unidas continuará sus conversaciones bilaterales con todos los interesados para mantener abierta la comunicación y reanudar las reuniones tan pronto como sea posible.

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 y las preocupaciones expresadas con respecto a las detenciones, los procedimientos de cruce y otros acontecimientos. También continuaron los debates sobre las cuestiones fundamentales de la no utilización de la fuerza y los arreglos internacionales en materia de seguridad. Las obligaciones internacionales que limitan el empleo 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. Se alienta firmemente la adopción de todas las medidas encaminadas a la no utilización de la fuerza, incluidas las declaraciones unilaterales formuladas por todas las partes interesadas, y animo a los copresidentes y los participantes a que continúen redoblando sus esfuerzos para redactar una “Declaración de los participantes en las deliberaciones internacionales de Ginebra sobre la no utilización de la fuerza”.

8. Durante el período de que se informa, el Grupo de Trabajo II abordó la situación de las personas desplazadas, incluido su derecho al retorno y otras soluciones duraderas, y las necesidades humanitarias de todas las poblaciones afectadas y las posibles respuestas humanitarias. Prosiguieron los esfuerzos para llegar a un consenso sobre un documento marco que confirme los principios fundamentales e internacionalmente reconocidos que rigen el trato de las personas desplazadas, la necesidad del acceso de la asistencia humanitaria y la importancia del regreso voluntario en condiciones de seguridad y dignidad. Aunque, lamentablemente, algunos participantes en el Grupo de Trabajo se desentendieron de

la labor relativa al documento marco, así como de los debates sobre la cuestión del retorno, tomo nota con reconocimiento de que todos los participantes en las deliberaciones expresaron su compromiso de respetar los derechos humanos.

9. El Grupo de trabajo II también examinó sistemáticamente la situación sobre el terreno y debatió las posibles medidas humanitarias para atender las necesidades específicas de los desplazados internos. Varios participantes informaron sobre los programas y proyectos que estaban realizando en materia de desarrollo, infraestructura y asistencia humanitaria. El acceso al suministro de gas, así como de agua potable y de riego, siguió siendo objeto de debate y, a este respecto, celebro que la OSCE informara de nuevos progresos en sus proyectos. Siguieron tratándose los problemas causados a la producción agrícola por la polilla *Hyphantria cunea* mediante un enfoque de gestión integrada de las plagas, incluidas medidas de prevención y mitigación en las zonas afectadas.

10. Los participantes intercambiaron periódicamente sus opiniones sobre la situación de los derechos humanos en el terreno. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) se reafirmó en su propuesta relativa a una misión técnica para presentar información actualizada a la Alta Comisionada y a los participantes en las deliberaciones internacionales de Ginebra sobre la situación de los derechos humanos. En este contexto, se recuerda a todos los interesados que los derechos humanos no tienen ninguna frontera y que están, pues, obligados a defender los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas afectadas. Independientemente de las cuestiones relativas al estatuto jurídico, es importante abordar cualesquiera lagunas de protección de los derechos humanos y las cuestiones de derechos humanos subyacentes en los conflictos prolongados. Es imperativo que el ACNUDH y otras instancias competentes tengan acceso al territorio, a las poblaciones afectadas y a las personas que ejercen un control efectivo, y que puedan trabajar con estas últimas a fin de facilitar el acceso a mecanismos de protección de los derechos humanos y unos recursos jurídicos eficaces.

11. Otro tema que recabó la atención constante de todos los participantes fue el paradero aún desconocido de las personas desaparecidas durante los conflictos. Es encomiable la comprensión de que hicieron gala todos los participantes en el Grupo de Trabajo II acerca de la difícil situación de las familias de las personas desaparecidas y los compromisos contraídos para colaborar de manera significativa en la cuestión, en particular apoyando la labor que realiza el Comité internacional de la Cruz Roja (CICR). Si bien muchas cuestiones humanitarias siguen sin resolverse, las deliberaciones internacionales de Ginebra siguen ofreciendo a los participantes la oportunidad de debatir tales cuestiones de una manera constructiva y servir de enlace con los organismos, fondos y programas humanitarios de las Naciones Unidas radicados en Ginebra.

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, permitiendo así a los participantes aprovechar la experiencia y el asesoramiento de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales y otros expertos. Los participantes tuvieron la oportunidad de profundizar sus conocimientos acerca de, entre otras cosas, los aspectos jurídicos del concepto de ocupación; los aspectos jurídicos, técnicos y operacionales de la búsqueda de personas desaparecidas; los enfoques y

metodologías para evaluar los requisitos y necesidades de las poblaciones afectadas; y el papel de la mujer en la solución de conflictos.

13. Si bien algunos participantes han cuestionado el presente formato y la eficiencia del proceso de las deliberaciones internacionales de Ginebra, un diálogo constante y estructurado es fundamental para mejorar la estabilidad en la región y para progresar en las cuestiones de la seguridad y la asistencia humanitaria, entre otros retos pendientes. Reitero que las deliberaciones internacionales de Ginebra siguen siendo el único foro en que las partes interesadas pueden reunirse para abordar las cuestiones señaladas en la resolución 66/283.

### **III. Derecho de retorno**

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

14. No se observaron cambios importantes durante el período que abarca el informe en relación con los refugiados y los desplazados internos que ejercen su derecho de retorno; tampoco se registró ningún nuevo desplazamiento de importancia. Si bien se hicieron progresos sustanciales en la integración local y el reasentamiento de diversos desplazados internos, cabe señalar que por lo general no están en condiciones de adoptar decisiones libres y bien fundadas sobre si regresar u optar por otras soluciones duraderas.

15. Se dispone de algunos datos no cuantificados sobre algunas personas desplazadas de diferentes orígenes étnicos que han regresado al distrito de Gali, temporal o estacionalmente, a partir de la Federación de Rusia o de terceros países. Además, una serie de familias que anteriormente se repartían estacionalmente entre Gali y Zugdidi se reinstalaron en Gali, aunque no se dispone de datos precisos que cuantifiquen esos retornos individuales a la región de Gali u otras partes de Abjasia. Las autoridades que controlan la zona siguen negando el regreso de desplazados internos de origen georgiano a emplazamientos fuera de las zonas aceptadas de retorno en los distritos de Gali, Ochamchira y Tkvarcheli. Si bien trasciende el alcance estricto del presente informe, pero es pertinente en su contexto más amplio, cabe señalar la llegada a Abjasia de aproximadamente 170 ciudadanos sirios, principalmente de origen étnico abjasio, cuyos antepasados habían sido trasladados en el siglo XIX del Imperio Ruso al Imperio Otomano. Exhorto a todas las partes interesadas a respetar el principio de no devolución.

16. Con respecto al regreso a la región de Tskhinvali/Osetia del Sur, hay indicios de que algunas personas han regresado de la Federación de Rusia, en particular de Osetia del Norte, pero los esfuerzos realizados para promover nuevos regresos, en particular de la Federación de Rusia, no han arrojado importantes resultados. El regreso de los desplazados internos de Georgia ha sido sistemáticamente denegado por las autoridades que controlan la zona, aparte del regreso al distrito de Akhgori, que es posible en ocasiones para quienes han sido desplazados de esa zona. Las propuestas formuladas en las deliberaciones internacionales de Ginebra mencionaban la necesidad de promover el retorno. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) sigue observando los movimientos estacionales de personas desde y hacia el distrito de Akhgori, y promovió ese tipo de movimientos mediante el suministro gratuito de billetes de autobús. Sin embargo, también cabe señalar que algunas personas han reducido o

suspendido temporalmente sus desplazamientos al distrito debido a problemas relacionados con la documentación.

17. El ACNUR sigue dispuesto a reactivar las consultas sobre el regreso de las personas interesadas al distrito de Akh'algori con miras a asegurar 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 para facilitar 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 en ellas, sino también para optar de manera libre e informada entre el retorno o la integración en las zonas de desplazamiento o en otros lugares.

18. Aunque más de 100.000 personas desplazadas durante el conflicto de 2008 han regresado a sus hogares, la mayoría de ellas poco después del conflicto, 20.272 personas permanecían en situación de desplazamiento. Una evaluación participativa, realizada por el ACNUR sobre la reintegración de los desplazados internos que regresaron a la región de Shida Kartli, indicó que aproximadamente 34.000 personas retornadas a esas zonas adyacentes seguían teniendo algunas necesidades concretas de protección y, por lo tanto, todavía estaban bajo la responsabilidad del ACNUR. Se han observado mejoras relacionadas con la seguridad física que son reconocidas por la población local, incluidos los repatriados. Sin embargo, siguen produciéndose detenciones temporales cuando los agricultores, intencionalmente o no, cruzan la línea fronteriza administrativa, por ejemplo, para visitar los cementerios, perseguir el ganado, mantener los canales de riego o desplazarse a sus labores agrícolas. Me complace que las reuniones del mecanismo conjunto de prevención de incidentes y respuesta en Ergneti hayan contribuido a negociar la pronta liberación de los agricultores detenidos en tales casos.

19. Los principales problemas de protección y reintegración que persisten son las necesidades de rehabilitación de viviendas y las escasas oportunidades de obtener ingresos. Las nuevas medidas adoptadas por los guardias fronterizos de la Federación de Rusia a lo largo de la línea fronteriza administrativa, incluido el uso de alambradas, han complicado el mantenimiento de los canales de riego y bloqueado las sendas y rutas de acceso tradicionales, provocando en ocasiones al arresto de las personas que cruzan la línea fronteriza administrativa. La imposibilidad de acceder a campos, huertos, pastizales tradicionales, bosques y mercados ha reducido los ingresos y las oportunidades de empleo. Estos factores también han limitado o retrasado aún más el regreso a las zonas más adyacentes a la región de Tskhinvali/Osetia del Sur y, en algunos casos, han causado nuevos desplazamientos.

20. Tras el traslado de un puesto de policía de Georgia, 8 familias pudieron regresar a Zardiaantkari y otras 14 familias comenzaron a desplazarse periódicamente a su lugar de residencia anterior a fin de preparar un regreso más sostenible en el futuro. Sin embargo, preocupaba a algunos habitantes osetios la protección de sus derechos y su bienestar, expresando algunos de ellos su intención de abandonar la aldea. La situación de la seguridad en Zardiaantkari y las medidas de confianza conexas fueron repetidamente objeto de debate en las reuniones del mecanismo conjunto de prevención de incidentes y respuesta en Ergneti a fin, entre otras cosas, de crear condiciones propicias para un retorno en condiciones de seguridad y dignidad y de prevenir nuevos desplazamientos. El ACNUR

proporcionó artículos no alimentarios a los repatriados y la población local de todos los orígenes étnicos en apoyo de esas iniciativas.

21. Según el Ministerio para los Desplazados Internos de los Territorios Ocupados, Alojamiento y Refugiados de Georgia, el 13 de marzo de 2012 había 270.943 desplazados internos registrados, lo que representa un aumento de 7.241 personas frente al número registrado a finales de 2011. El aumento no es indicativo de nuevos desplazamientos, sino que se debe a los niños nacidos en las familias de desplazados internos, las personas desplazadas que regresan a Georgia de terceros países y la inscripción tardía. El número total incluye 246.506 desplazados durante los conflictos anteriores, 20.272 desplazados durante el conflicto de agosto de 2008 y 4.165 desplazados por partida doble. El número de personas procedentes de las zonas más adyacentes a la región de Tskhinvali/Osetia del Sur que siguen estando desplazadas por problemas de seguridad o por la pérdida de medios de subsistencia, y a las que el ACNUR considera desplazados internos según la definición de los principios rectores aplicables a los desplazamientos internos pero no tienen ese estatus conforme a la legislación nacional, podría reducirse a menos de 100 personas debido a algunos retornos, en particular a Zardiantkari, y a la inscripción tardía. Además, a falta de datos actualizados, se mantienen las estimaciones anteriores de unas 10.000 personas que permanecen desplazadas en la región de Tskhinvali/Osetia del Sur.

22. El Gobierno de Georgia continúa aplicando su estrategia estatal sobre los desplazados internos. La formación de un nuevo Gobierno no afectó al compromiso de Georgia basado en principios para abordar la cuestión de los desplazados internos y su estrategia estatal. El Gobierno sigue teniendo dos objetivos principales: la creación de las condiciones favorables para un regreso digno y seguro, y una mejora de las condiciones socioeconómicas de los desplazados internos que redunde en beneficio de su integración. La estrategia estatal se complementa con el plan de acción para los desplazados internos, prorrogado por última vez en junio de 2012 para el período 2012-2014. El nuevo Gobierno ya ha aumentado significativamente las asignaciones presupuestarias de 2013 para los desplazados internos y ha iniciado cierta reestructuración del Ministerio para los Desplazados Internos de los Territorios Ocupados, Alojamiento y Refugiados, así como un amplio proceso de reforma legislativa.

23. Los esfuerzos en el marco del plan de acción para 2009-2012 trajeron consigo adelantos importantes en el suministro de alojamientos duraderos para los desplazados internos. Según el Ministerio para los Desplazados Internos de los Territorios Ocupados, Alojamiento y Refugiados, a finales de 2012 se habían aportado soluciones duraderas a un total de 79.222 desplazados internos en nuevos asentamientos o en antiguos centros colectivos privatizados y rehabilitados, o con asistencia monetaria a fin de satisfacer sus necesidades de vivienda. El plan de acción para 2012-2014, elaborado en estrecha cooperación con la comunidad internacional, incluido el ACNUR, aborda los ámbitos de: a) soluciones de alojamiento duraderas; b) acceso a servicios sociales; c) medios de subsistencia; y d) mejora de la información y la participación de los desplazados internos.

24. Las enmiendas introducidas en diciembre de 2011 a las leyes nacionales que rigen el trato de los desplazados internos han aclarado varias cuestiones y mejorado la protección de esa población contra la discriminación. Al mismo tiempo, sin embargo, a raíz de la terminología y las definiciones introducidas no todos los

desplazados internos (tal como está definido el término en el derecho y la práctica internacionales) pueden beneficiarse de la Ley enmendada sobre las personas desplazadas por la fuerza o perseguidas de los territorios ocupados de Georgia. Este problema, aunque de menor importancia cuantitativa tras la posibilidad de regresar a Zardiaantkari, ha sido reconocido por el nuevo Gobierno y se va a abordar en la reforma de la legislación relativa a los desplazados internos que se está preparando. Aliento la rápida conclusión de este proceso de reforma y, aunque los Estados tienen cierto poder discrecional para promulgar leyes nacionales que rijan el trato de los desplazados internos, reitero que deben respetarse y protegerse en la legislación y en la práctica los derechos de todos los desplazados internos, tal como se definen en los principios rectores de los desplazamientos internos.

25. Las reubicaciones y los desalojos conexos que se llevaron a cabo en el contexto de los esfuerzos del Gobierno para proporcionar a las familias de desplazados internos soluciones de vivienda duraderas han seguido causando, en algunas ocasiones, agravios entre los desplazados internos. Con el apoyo activo del ACNUR y de otros agentes, el Gobierno ha ajustado su enfoque y en la actualidad está ofreciendo más soluciones de vivienda en centros urbanos y económicos, a la vez que está tratando de evitar las reubicaciones de las zonas urbanas a lugares más apartados. Gracias a otros proyectos, como viviendas rurales a título experimental que combinan morada y tierras agrícolas, se han ampliado las opciones de alojamiento. No obstante, teniendo en cuenta las necesidades totales, las soluciones de alojamiento duraderas siguen siendo limitadas y se deben tomar en consideración otras soluciones. En términos generales, se respetaron los procedimientos operativos estándar del Gobierno, elaborados para aumentar la transparencia del proceso de las reubicaciones y la protección de los desplazados internos sujetos a reubicación. Es importante que, en todo proceso de reubicación, se protejan los derechos de los desplazados internos y que el proceso sea transparente y ofrezca salvaguardias jurídicas.

26. Dada la magnitud del desplazamiento, persisten los problemas relativos a la integración de los desplazados internos. El Gobierno determinó que, dependiendo de las fluctuaciones de las tasas de inflación y los tipos de cambio, se necesitarían 749 millones de dólares a fin de satisfacer plenamente las restantes necesidades de vivienda de todos los desplazados internos. Esto incluía 449 millones de dólares para la construcción de nuevos edificios destinados a unas 23.000 familias y alrededor de 300 millones de dólares para prestar asistencia financiera en materia de vivienda a otras 30.000 familias. Sin embargo, aunque esencial, el suministro de viviendas duraderas 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 médicos, sociales y educativos de calidad. Si bien los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, junto con los donantes y otros interesados, mantendrán su compromiso y seguirán prestando asistencia al Gobierno en la protección y garantía de los derechos de las poblaciones afectadas, las crisis humanitarias agudas en otras partes del mundo han afectado negativamente al nivel de financiación para proyectos humanitarios en Georgia. Además, seguir avanzando en la integración y la mejora de las condiciones de vida de los desplazados internos depende cada vez menos de la respuesta humanitaria y cada vez más de que sus intereses se vean reflejados en las iniciativas más amplias de desarrollo.

27. El Gobierno, por lo tanto, tendrá que utilizar cada vez más sus propios recursos para atender las necesidades de la población desplazada y trabajar en pro

de soluciones duraderas. Las iniciativas de reforma legislativa deberían examinar los programas de asistencia existentes con miras a mejorar la eficiencia y la eficacia de los recursos limitados. El nuevo Gobierno de Georgia ha aumentado considerablemente sus recursos presupuestarios asignados a proyectos que se ejecutarán en el marco de cuatro proyectos regionales de agricultura y desarrollo. Se alienta a las autoridades a velar por que las regiones con poblaciones desplazadas y los propios desplazados internos se beneficien plenamente de esas medidas. En el mismo sentido, y a fin de salvar 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 ampliado a la parte occidental de Georgia, más allá de Shida Kartli, su programa conjunto encaminado a mejorar los medios de vida de los desplazados internos y los desplazados internos retornados.

28. Se estima que más de 45.000 personas han regresado a sus hogares en el distrito de Gali. Se ha avanzado en su proceso de reintegración, aunque sigue habiendo necesidades insatisfechas y problemas de protección. Esas personas son oficialmente consideradas desplazados internos por el Gobierno de Georgia y, como tales, tienen derecho a recibir asistencia. Siguió observándose desplazamientos estacionales relacionados con las actividades agrícolas, así como visitas familiares. Esos desplazamientos a Abjasia se efectuaron principalmente a través de la línea fronteriza administrativa, aunque también directamente desde la Federación de Rusia. Aunque más precisos y amplios, no se dispone de datos verificados de forma independiente sobre las cifras y los perfiles de las personas que han regresado, ni de otras comunidades afectadas por los conflictos que residen en el distrito de Gali. Por consiguiente, hago un llamamiento a las partes competentes para que sigan tomando medidas a fin de aclarar y reconocer el número de retornados y de comprender mejor su perfil, su situación actual y las vulnerabilidades y necesidades restantes. El ACNUR y otros organismos competentes de las Naciones Unidas están dispuestos a ofrecer asesoramiento y asistencia técnica en esos esfuerzos. Además, aliento a todos los participantes en las deliberaciones internacionales de Ginebra a maximizar el uso de este foro para el suministro y el intercambio de datos actualizados relativos al desplazamiento y los progresos realizados con miras al retorno.

29. Durante el período de que se informa, algunos acontecimientos incidieron positivamente en la situación humanitaria y de seguridad de la población en la región de Gali y en las perspectivas de reintegración de las personas que habían regresado o estaban haciéndolo. Entre ellos se incluían varias medidas de infraestructura y construcción, como la conclusión del asfaltado de la carretera entre Inguri y Ochachire, que mejoró el acceso a los servicios, los mercados y las oportunidades de generación de ingresos, así como la rehabilitación de las tuberías de agua y el fin de la construcción de un nuevo hospital y un jardín de infantes en Gali. Esas medidas fueron financiadas por la Federación de Rusia y se inscriben en la aplicación del Plan Complejo de desarrollo económico y social de Abjasia para 2010-2012. El Plan tiene un presupuesto total de 10.863,1 millones de rublos, de los que la mayor parte, a saber, 1.660 millones de rublos, está reservada para infraestructura viaria. En marzo de 2013, la Federación de Rusia se comprometió a seguir prestando una cantidad similar de apoyo financiero en el marco del Plan por un nuevo período de tres años. También se avanzó en la expedición de documentación a la población en la región de Gali, que cobró más importancia en el contexto de la circulación a través de la línea fronteriza administrativa y que también permite el acceso a algunos servicios sociales.

30. En general, también se observaron progresos en relación con la seguridad sobre el terreno y las percepciones al respecto entre la población de Gali. La práctica de la extorsión, común en años anteriores, se redujo de nuevo y los agricultores locales acogieron con agrado los procedimientos penales emprendidos contra dos funcionarios locales, acusados de extorsión durante la temporada de cosecha de la avellana. Lamentablemente, esta tendencia positiva se vio perturbada por una serie de incidentes graves, incluidos los homicidios de agentes locales del orden público en marzo y mayo de 2012, que fueron seguidos de amplios controles de la documentación y registros domiciliarios en la región de Gali, así como de un mayor nivel de delitos violentos y secuestros. Desde el otoño de 2012, la situación se ha mantenido tranquila y estable. En octubre de 2012, los guardias fronterizos de la Federación de Rusia comenzaron a colaborar con sus homólogos abjasios en las funciones de control detallado de la documentación y los vehículos en el punto de cruce de Inguri. Sus medidas estrictas y sistemáticas de control de movimientos sobre el río Inguri habían afectado, al menos temporalmente, a la circulación a través de la línea fronteriza administrativa.

31. Por lo tanto, a pesar de mejoras notables, como la construcción y reparación de infraestructuras o los importantes esfuerzos humanitarios, todavía sigue habiendo problemas en materia de protección y reintegración. La población local, aunque reconoce en general los progresos y agradece la asistencia recibida, aún no considera que la situación se haya “normalizado plenamente” y teme que los cambios normativos de cualquier parte interesada (como sucedió en el pasado) puedan desbaratar los progresos y complicar aún más los cruces. Muchos están preocupados por sus perspectivas de permanencia en la región de Gali, y las perspectivas a más largo plazo de sus hijos, y todavía sufren las consecuencias de su desplazamiento anterior y del conflicto persistente, incluidas viviendas destruidas, condiciones de vida inadecuadas y la falta de oportunidades para obtener ingresos. Los restantes problemas de protección expresados por los retornados se refieren a: a) la libertad de circulación, en particular la perspectiva a largo plazo, dado que los mensajes recibidos no siempre se consideran congruentes; b) el acceso a la educación, incluida la enseñanza superior, y el idioma de instrucción; c) un acceso seguro a servicios de asistencia médica de calidad (a ambos lados de la línea fronteriza administrativa); d) incidentes aislados de discriminación, incluidos los relacionados con la documentación y el acceso a los servicios; y e) la ausencia de una protección efectiva contra la delincuencia y de una respuesta adecuada a la violencia sexual y de género.

32. 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 el desplazamiento o los movimientos de retorno. Sin embargo, en preparación de las rondas 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.

33. 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 2013, 87 personas (pertenecientes a 75 familias) de Georgia gozaban de la condición de refugiado en la Federación de Rusia. De ese número, 6 personas (pertenecientes a 5 familias) fueron reconocidas como refugiados en 2012. A otras 1.317 personas (pertenecientes a

1.135 familias) de Georgia, incluidas Abjasia y la región de Tskhinvali/Osetia del Sur, se les ha concedido asilo con carácter temporal en la Federación de Rusia. De ese número, 176 personas (pertenecientes a 154 familias) recibieron asilo temporal en 2012. Durante este año, no se efectuaron retornos organizados desde la Federación de Rusia a las zonas que abarca el presente informe y no se dispone de información del Servicio Federal de Migración sobre regresos espontáneos. Se considera que la cifra real de desplazados de Georgia residentes 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 refugiado al adquirir la ciudadanía rusa.

## **B. Marco institucional y medidas operacionales**

34. 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 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”. Las directrices estratégicas tenían por objeto apoyar un enfoque participativo en la consolidación de la paz basado en la autosuficiencia y la participación en la comunidad. Las directrices incorporan iniciativas de protección y asistencia por medio de un seguimiento de la situación de los retornados para abordar sus preocupaciones en conversaciones con las autoridades competentes y prestar asistencia específica. Desde abril de 2009, las directrices se han complementado con un marco estratégico para la prestación continua de asistencia humanitaria, que procura lograr soluciones duraderas para los retornados 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. 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 (ACF International), el Consejo Danés para los Refugiados, el Consejo Noruego para los Refugiados, Première Urgence y Visión Mundial Internacional, así como algunos otros agentes humanitarios en calidad de observadores.

35. 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. Los miembros del nuevo Gobierno de Georgia han expresado su interés en diversas ocasiones de ocuparse de esta cuestión y han presentado una serie de propuestas para su debate público, entre ellas la revisión de la Ley sobre los territorios ocupados, la participación en el comercio y la reapertura de las líneas de ferrocarril a través de Abjasia. Sin embargo, sería útil que estas reflexiones iniciales encaminadas a un enfoque más flexible e innovador pudieran transformarse en una estrategia clara, amplia y consolidada que rijan la participación en el futuro. Al final del período que se examina, el Ministerio de Estado para la Reintegración había preparado proyectos de enmienda de la Ley sobre los territorios ocupados, que prevén cierta moderación de las disposiciones que rigen la responsabilidad penal en caso de violación de la ley.

36. 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 organizaciones no gubernamentales pertinentes, deja en claro cuáles son las normas básicas de participación y permite aplicar enfoques participativos y basados en los derechos humanos a la hora de elaborar, planificar y ejecutar los proyectos. Es alentador que el mecanismo establecido haya constituido un apoyo firme a una serie de labores humanitarias emprendidas sobre el terreno y es de esperar que se llegue a un consenso a fin de mantener este mecanismo y preservar su carácter neutro y humanitario. Se insta a todos los interesados a que participen activamente en las actividades dirigidas a determinar cómo se puede reforzar la eficacia del mecanismo de enlace y cómo se puede maximizar su uso futuro para atender las necesidades humanitarias y de asistencia para la recuperación, donde y cuando existan o surjan. Se alienta además a todas las partes interesadas a que investiguen cómo se puede introducir dicho mecanismo para atender las necesidades de asistencia humanitaria de la población que habita en la región de Tskhinvali/Osetia del Sur.

37. Durante el período de que se informa, el PNUD ha puesto en marcha actividades para ampliar el acceso a servicios sociales y de salud pública con la plena rehabilitación de los laboratorios y los pabellones de maternidad en dos hospitales de distrito y las pruebas gratuitas para 4.000 personas de detección del VIH/SIDA y otras infecciones de transmisión sexual. Se prestó especial atención a la juventud y su conectividad con el resto del mundo. En colaboración con varias organizaciones no gubernamentales locales que se ocupan de las actividades de los jóvenes, una red de centros de capacitación de base informática creada por el PNUD ofreció acceso a la tecnología de la información e impartió capacitación a más de 400 jóvenes locales. En estrecha colaboración con varias entidades internacionales, el PNUD apoya el desarrollo de la sociedad civil y los esfuerzos para reducir las tensiones. Prosiguieron, los intentos del PNUD por ejecutar un proyecto amplio para hacer frente a los problemas en la producción agrícola causados por la polilla *Hyphantria cunea*, observándose sus primeros resultados.

38. Durante el período de que se informa, los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas continuaron evaluando las diversas necesidades humanitarias

incipientes y dándoles respuesta. Basándose en los resultados positivos de las iniciativas anteriores y recientes en Abjasia, el UNICEF siguió fortaleciendo la capacidad de los profesionales de la medicina y la infraestructura relacionada con la inmunización sistemática de los niños. Con el apoyo técnico del UNICEF, se ha introducido un calendario revisado de inmunización sistemática, en consonancia con las normas de la Organización Mundial de la Salud. La base de datos sobre el registro de inmunización ha sido perfeccionada y puesta en marcha, generando estadísticas más exactas sobre la cobertura de inmunización y permitiendo una mejor planificación y ejecución de las actividades de inmunización sistemáticas y complementarias. Dentro de la atención de la salud materno-infantil, el UNICEF, en asociación con el PNUD, aumentó el alcance de su asistencia técnica a los profesionales de la medicina mediante la organización de cursos de capacitación en metodologías avanzadas de asistencia prenatal y antenatal para los niños y las madres. El UNICEF sigue participando en actividades de base comunitaria encaminadas a aumentar el acceso a los servicios sociales básicos para los niños y los jóvenes, en cooperación con otros asociados de las Naciones Unidas, Visión Mundial Internacional y una serie de asociados y comunidades locales. El UNICEF también participa en el desarrollo de la capacidad de los profesionales de la educación y en el fortalecimiento de la participación de los jóvenes y el desarrollo, en colaboración con el PNUD y otros asociados internacionales en la región.

39. En 2012, el ACNUR apoyó la construcción de 136 viviendas para 597 retornados y otras personas vulnerables. Durante el período de que se informa, seguían en funcionamiento 48 centros comunitarios en seis distritos de Abjasia (incluidos 15 centros comunitarios en el distrito de Gali). El ACNUR movilizó a las comunidades locales para superar algunos obstáculos clave que impiden un retorno sostenible, proporcionando, entre otras cosas, asistencia médica y oportunidades educativas y de generación de ingresos. Además, 40 hogares recibieron subvenciones para la compra de ganado o actividades empresariales; 90 adultos jóvenes recibieron formación vocacional y orientación profesional; y se impartió capacitación básica y avanzada para los negocios a 164 personas. Además, se ofrecieron servicios de orientación multidimensional a 1.827 personas para atender las necesidades médicas, psicosociales y de asesoramiento jurídico, entre otras cosas, para fortalecer la prevención de la violencia sexual y de género y la respuesta a ella.

40. También me complace observar que la rehabilitación de la escuela núm. 2 de Gali, como mencioné en mi informe anterior (A/66/813, párr. 30), ha concluido con éxito. Esta actividad, en la que el UNICEF, el PNUD y el ACNUR participaron conjuntamente por iniciativa de los copresidentes de las deliberaciones internacionales de Ginebra, se elaboró con objeto de mejorar el acceso a la educación y apoyar la educación mixta de estudiantes de diferentes orígenes étnicos.

41. 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 siendo de la máxima importancia para la población local. Los acontecimientos durante el período sobre el que se informa estuvieron marcados por dos tendencias: un mayor control y la formalización de los cruces. Por una parte, las medidas de intensificación del control fronterizo, incluido el bloqueo de carreteras y caminos, así como una vigilancia reforzada y más sistemática de la línea fronteriza administrativa por los guardias fronterizos de la Federación de Rusia y las multas estrictas que imponen, han dado lugar a un descenso significativo de los cruces

informales; por otra parte, se determinaron nuevos puntos de cruce en principio, lo que abría la posibilidad de alternativas de cruce más regulares en el futuro, pero estos nuevos puntos de cruce no estaban en pleno funcionamiento a finales del período sobre el que se informa. Estaba previsto que cinco de esos nuevos puntos de cruce, para uso exclusivo de los peatones, se establecerían en los siguientes lugares de las zonas alta y baja de la región de Gali: a) Otobaia-2, b) Nabakevi/Nabakia, c) Tagiloni/Taglan, d) Saberio/Papanrkhua y e) Lekukhona/Alekumkhara. Se recibieron mensajes contradictorios sobre la apertura de los puntos de cruce adicionales y se produjeron repetidas demoras (debido al parecer a razones técnicas) en su plena entrada en funcionamiento, por lo que observo con pesar la incertidumbre existente entre las familias afectadas acerca de la posibilidad de que los escolares sigan estudiando al otro lado del río Inguri, en su entorno familiar. Acojo con beneplácito y aliento cualquier medida que facilite la libertad de circulación de todos los segmentos de la población local y permita sus movimientos en condiciones de seguridad y dignidad. Cabe señalar que la población local pudo en principio seguir atravesando el puente sobre el río Inguri y que se mantiene el sistema simplificado de permisos introducido en 2010, que facilita su cruce.

42. Cuando los guardias fronterizos de la Federación de Rusia comenzaron a colaborar en las funciones de control detallado de vehículos y documentos en el puente de Inguri, como se indica en el párrafo 30 *supra*, se introdujo un estricto cumplimiento de las leyes y los reglamentos sobre cruce, que temporalmente se tradujo en una reducción y una demora notables en los cruces. En octubre, problemas técnicos, incluida la capacitación insuficiente del personal, junto con una falta de conciencia entre la población local sobre los nuevos procedimientos de cruce y la documentación requerida, causaron largos períodos de espera en el puesto de control del lado norte del puente de Inguri. Como consecuencia de ello, quedaron interrumpidos los movimientos de muchos trabajadores fronterizos y pequeños comerciantes que se tradujeron sin dilación en un aumento de los precios de los alimentos, con la preocupación consiguiente entre la población afectada. Si bien las cuestiones técnicas se resolvieron rápidamente y el personal que trabaja en el punto de cruce adquirió más práctica, el cumplimiento más estricto de las normas que rigen la documentación necesaria para el cruce ha excluido efectivamente a los segmentos de la población de Gali que, por cualquier motivo, no poseen y no pueden obtener ninguno de los diversos documentos que permiten el cruce. Esto, además de aumentar las oportunidades de obtener ingresos y los servicios de salud en Gali, provocó temporalmente una reducción significativa de los cruces a través del puente de Inguri, en comparación con los mencionados en mi informe anterior. La práctica sistemática de controlar los documentos e inscribir a los trabajadores fronterizos en el lado sur del puente de Inguri, introducida con carácter temporal por las autoridades de Georgia, fue suprimida efectivamente en enero de 2013, aunque se sigue verificando al azar la documentación.

43. Un motivo de particular preocupación para la población local es la remisión de las urgencias médicas al hospital de Zugdidi, y algunos denunciaron que el cierre del puesto de control de Inguri durante la noche provocaba demoras en el acceso a los servicios médicos adecuados, con las víctimas consiguientes. Si bien no se pudieron verificar plenamente los incidentes denunciados, sus antecedentes o la posible relación del cierre del cruce con la muerte de cualquier persona, es fundamental que ni la selección de los servicios médicos ni el acceso a ellos se rijan por consideraciones políticas. Las personas necesitadas deben tener acceso a la

atención médica donde quiera que se pueda dispensar con la mayor rapidez y calidad posible. En febrero de 2013, el Representante de las Naciones Unidas recibió garantías de que el acceso a las ambulancias sería prioritario durante las 24 horas del día a través del puente de Inguri. Además, el 19 de marzo de 2013 el personal de las organizaciones no gubernamentales internacionales y de las Naciones Unidas fue informado de que podría cruzar el puente de Inguri por la noche en caso de emergencia. Exhorto a todas las partes interesadas a que ejerzan la máxima atención y flexibilidad, teniendo en cuenta todos los servicios médicos disponibles en la región de Gali y más al norte, conforme se han establecido y se puedan desarrollar a lo largo del tiempo, y permitan los cruces de emergencia a toda la población cuando los servicios médicos necesarios solo estén disponibles en Zugdidi o más al sureste.

44. La población local del distrito de Gali, incluso los retornados, sigue preocupada por su libertad de circulación, su constante contacto con familiares y amigos que viven al otro lado del río Inguri y su acceso a la infraestructura social, como las instalaciones médicas y los mercados en el 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 retornados y prevenir nuevos desplazamientos. En ese contexto, es esencial determinar y aplicar soluciones para el suministro de 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.

45. Los principios y factores que rigen la puesta en práctica del retorno de los desplazados internos, esbozados en mi informe del 24 de agosto de 2009 (A/63/950), en particular en los párrafos 8 a 14, mantienen su validez. Existe un vínculo complejo entre el derecho individual al retorno voluntario, seguro y en condiciones dignas 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 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 reasentamiento, no dan lugar a la pérdida del derecho al retorno.

46. 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 puedan afectar a su seguridad, dignidad y capacidad de ejercer derechos humanos básicos.

47. 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 de un mandato de hacer un seguimiento eficaz de todos esos factores.

#### **IV. Prohibición de provocar cambios demográficos forzosos**

48. 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 de ese modo limitan estrictamente los desplazamientos forzosos, incluidos los 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 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 allí<sup>1</sup>. Las obligaciones internacionales y, en particular, 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, de situaciones de violencia generalizada, siguen siendo plenamente aplicables, independientemente de que tengan algunas consecuencias demográficas.

49. 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 las observaciones de mi ex Representante sobre los derechos humanos de los desplazados internos en su informe (A/HRC/13/21/Add.3 y Corr.1 y 2, párrs. 7 a 14) y a que se hace referencia en mi informe anterior (A/64/819, párrs. 22 y 23).

<sup>1</sup> 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.

## **V. Acceso humanitario**

### **A. Fundamentos jurídicos internacionales que rigen el acceso humanitario**

50. 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 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 un control efectivo sobre ciertas partes del territorio, limitan su capacidad de atender con eficacia todas las necesidades humanitarias.

51. 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 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 normas, 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.

### **B. Dificultades operacionales**

52. 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 promulgó el Reglamento del Gobierno de Georgia 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 que se examina, la promulgación de las modalidades no tuvo efectos sobre las actividades de los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas. A la luz de la ambigüedad de algunas disposiciones de las modalidades, que dejan un importante grado de discreción y una posible arbitrariedad, la consideración de una revisión y la posible reforma de estas normas por el nuevo Gobierno son bienvenidas. Esa revisión debería tener plenamente en cuenta los fundamentos jurídicos internacionales que rigen el acceso humanitario, esbozados anteriormente, y las preocupaciones prácticas de los agentes humanitarios y de desarrollo que operan sobre el terreno.

53. Los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas pudieron aplicar medidas de protección, asistencia humanitaria, recuperación y desarrollo en Abjasia, según lo previsto, y el mecanismo de enlace, con oficinas permanentes en Tbilisi y Sujumi, sigue ofreciendo un marco para la cooperación y se utilizó con éxito en varias ocasiones. No obstante, suscitaban incertidumbre entre los agentes humanitarios y de desarrollo las comunicaciones recibidas que cuestionaban la calidad y eficacia de las intervenciones humanitarias, lo que demuestra la necesidad de volver a centrarse en las actividades iniciales de recuperación y en una asistencia más sostenible, además de indicar posibles limitaciones operacionales y nuevas modalidades que rigen el acceso y las actividades en Abjasia.

54. El 28 de enero, la Oficina del ACNUR sobre el terreno en Gali fue informada por escrito de que debía cambiar la orientación geográfica de sus actividades y trasladar todos sus proyectos actuales y previstos al distrito de Gali de la República de Abjasia; se recomendaba concluir la etapa actual de sus proyectos en curso en todos los distritos de la República de Abjasia, excluido el distrito de Gali hasta el 1 de mayo de 2013, y dar a conocer la conclusión de los ajustes de sus actividades. Recibieron comunicaciones casi idénticas una serie de organizaciones no gubernamentales internacionales que operan en Abjasia. Sin embargo, el PNUD y el UNICEF no recibieron una comunicación similar, ni tampoco Médicos sin Fronteras.

55. El ACNUR no sufrió ninguna repercusión negativa en el ejercicio de su mandato de protección internacional de la población desplazada en Abjasia, ya que sus proyectos y actividades se centran en las zonas de los retornados y las negociaciones subsiguientes han aclarado que la asistencia a determinadas personas de que se ocupa el ACNUR, que residen más allá de la región de Gali, todavía estaría prevista en los proyectos existentes. Una serie de organizaciones no gubernamentales, sin embargo, ha tenido que ajustar sus proyectos. Algunas han expresado preocupación ante la posibilidad de que una serie de necesidades humanitarias fuera de la región de Gali no se traten debidamente en el futuro y de que la estricta orientación recibida tenga un efecto negativo en su apoyo de los donantes. Las futuras repercusiones de esas medidas en el acceso humanitario y las operaciones de ayuda y, en última instancia, en la situación de la población vulnerable, tendrán que ser objeto de un seguimiento cuidadoso.

56. Al mismo tiempo, se está haciendo evidente la necesidad de una transición adecuada de la asistencia humanitaria, a través de la recuperación, al desarrollo sostenible a más largo plazo. Es importante adoptar enfoques que eviten lagunas en el proceso de transición y que no pasen por alto las demás necesidades humanitarias, así como las consideraciones para imprevistos. Mientras tanto, hago un llamamiento en favor del respeto de los principios internacionales que rigen el acceso humanitario, de la flexibilidad, de los enfoques prácticos y de las medidas que deben adoptar todos los interesados en ese contexto. También deben continuar las consultas entre todas las partes interesadas para garantizar un flujo de información actualizada sobre las necesidades humanitarias de la población y para mejorar la coordinación.

57. 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 varias visitas a Tskhinvali, Akhagori y Znauri, 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 redujo en más de la mitad la duración del viaje entre Tskhinvali y el valle de Akhgori. Tomo asimismo nota de ciertos esfuerzos para preservar el patrimonio cultural o prevenir su deterioro ulterior. El ACNUR ha concluido su proyecto para proporcionar billetes de autobús, semillas y demás apoyo agrícola a las personas desplazadas del distrito de Akhgori, con objeto de mejorar sus medios de vida, preservar y reforzar sus vínculos con sus lugares de origen y mantener abierta la posibilidad de un proceso de retorno voluntario gradual. No obstante, 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 varias organizaciones no gubernamentales están considerando diversas actividades médicas complementarias.

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

58. Las cuestiones relacionadas con la propiedad siguieron formando parte del programa 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.

59. 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 tiene efectos negativos sobre la población local, incluidos los retornados, así como sobre los desplazados internos y los refugiados o los exrefugiados 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.

60. Reitero mi llamamiento a todas las partes para que respeten y protejan plenamente los derechos de propiedad de los refugiados, los desplazados internos y sus descendientes, y acaten 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 las normas fundamentales del derecho internacional, incluidas las normas internacionales de derechos humanos. 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.

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

61. 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 general para el regreso seguirá sin concretarse. Esos retos no deberían impedir que las partes trabajen a fin de hallar soluciones duraderas para todas las personas desplazadas, prestando especial atención a la aplicación del derecho al retorno. Quisiera reiterar mi llamamiento a todos los participantes en las deliberaciones internacionales de Ginebra para que trabajen de manera constructiva en esta cuestión, basándose en el derecho internacional y en los principios pertinentes.

62. 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 a las poblaciones afectadas por el conflicto, incluidos los retornados espontáneos y las personas que están en el proceso de retorno, asistencia humanitaria y apoyo para su reintegración. Los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas mantienen su compromiso de proceder oportunamente 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**

63. En los últimos cuatro 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 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, la asistencia humanitaria, los derechos humanos y el 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. En cooperación con las organizaciones asociadas, 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 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. Lamento que las reuniones del mecanismo conjunto de prevención de incidentes y respuesta en Gali estén suspendidas desde abril de 2012 a causa de un desacuerdo sobre la composición de dicho mecanismo. El Representante de las Naciones Unidas y sus copresidentes han proseguido las consultas con los participantes correspondientes para superar la encrucijada. Insto a todos los participantes a que hallen una solución para poder reanudar las reuniones del mecanismo. Es preciso realizar esfuerzos continuos y más enérgicos para llegar a un acuerdo sobre medidas concretas para estabilizar la situación de la 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 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.

---