



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2001/5/Add.2
3 de julio de 2000

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
57º período de sesiones
Tema 14 c) del programa provisional

GRUPOS E INDIVIDUOS ESPECÍFICOS: ÉXODOS EN MASA
Y PERSONAS DESPLAZADAS

Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis Deng,
presentado de conformidad con la resolución 2000/53 de la
Comisión de Derechos Humanos

Adición

El Representante del Secretario General para los desplazados internos, de conformidad con la resolución 2000/53 de la Comisión, en que se alienta a que se sigan difundiendo y aplicando los Principios Rectores relativos a los desplazados internos en los seminarios regionales y de otro tipo sobre el desplazamiento, y se alienta además al Representante a que siga organizando o apoyando esos seminarios en consulta con las organizaciones regionales, intergubernamentales y no gubernamentales y otras instituciones competentes, tiene el honor de remitir a la Comisión el informe resumido del Taller regional sobre el desplazamiento interno en el Cáucaso meridional, organizado por la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, el Proyecto sobre desplazamientos internos de la Brookings Institution y el Consejo de Refugiados Noruego, y celebrado en Tbilisi del 10 al 12 de mayo de 2000.

Anexo

INFORME RESUMIDO DEL TALLER REGIONAL SOBRE EL
DESPLAZAMIENTO INTERNO EN EL CÁUCASO MERIDIONAL
(Tbilisi, 10 a 12 de mayo de 2000)

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. Informe resumido	1 - 20	3

Apéndices*

- I. Statement of NGO partners
- II. Agenda
- III. List of participants
- IV. Background paper

* Pueden solicitarse en los archivos de la Secretaría.

1. Cerca de un millón de personas se han visto obligadas a desplazarse dentro de los países del Cáucaso meridional, principalmente debido a conflictos armados y luchas étnicas, pero también a raíz de desastres naturales. A diferencia de los refugiados, que cuentan con un sistema establecido de protección y asistencia internacional, los desplazados internos carecen a menudo de instituciones específicas a las cuales acudir, pese a encontrarse en una situación igualmente desesperada.
2. Con objeto de promover soluciones más eficaces para la suerte de las personas internamente desplazadas en el Cáucaso meridional, del 10 al 12 de mayo de 2000 se celebró en Tbilisi (Georgia) una reunión de alto nivel, por invitación del Representante del Secretario General para los desplazados internos, Dr. Francis M. Deng. Participaron funcionarios públicos responsables de las poblaciones desplazadas de Armenia, Azerbaiyán y Georgia; organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas y comunidades desplazadas de los tres países; representantes de organizaciones regionales e internacionales y de organizaciones no gubernamentales internacionales, y expertos internacionales.
3. El taller fue patrocinado por la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el Proyecto sobre desplazamientos internos de la Brookings Institution y el Consejo de Refugiados Noruego.
4. Los participantes en el taller examinaron los desplazamientos internos en Armenia, Azerbaiyán y Georgia, en particular el número de personas internamente desplazadas, la composición de esas poblaciones, su situación y necesidades especiales, y la función que pueden desempeñar los gobiernos, las organizaciones regionales e internacionales y las organizaciones no gubernamentales locales en la solución de esos problemas.
5. Los participantes subrayaron la vulnerabilidad de los desplazados internos y las numerosas penurias que deben soportar. Junto con el trauma emocional, el desplazamiento genera con frecuencia la separación de las familias, la pérdida de oportunidades económicas, la interrupción de la educación y la escolarización, y la ruptura de los lazos culturales y sociales. En el caso del Cáucaso meridional, los participantes pusieron de relieve las consecuencias sumamente negativas que ha tenido el prolongado desplazamiento interno en la región y pidieron a los gobiernos interesados que reflexionaran seriamente sobre esas consecuencias. Por ejemplo, varios oradores señalaron que los desplazados internos se encuentran marginados dentro de sus sociedades, lo que les impide contribuir de manera constructiva y provechosa a las comunidades en las que ahora viven. Los altos niveles de pobreza y desempleo de la región afectan en medida desproporcionada a esas personas. También se expresó preocupación por el creciente número de niños internamente desplazados que han tenido que recurrir a la mendicidad o incluso a la delincuencia. Varios oradores destacaron que algunas zonas han experimentado una despoblación considerable, junto con la creciente tendencia hacia la "homogeneidad étnica". Además, la continua ausencia de soluciones políticas sostenibles a los conflictos obstaculiza un posible retorno seguro y duradero y perpetúa el estado de desarraigo. Esta situación socava además las aspiraciones que los Estados puedan tener a una futura participación en las instituciones políticas de Europa, como el Consejo de Europa y la Unión Europea. Asimismo, los "conflictos congelados" y las dificultades de la transición económica han generado una continua "fuga de cerebros", o el éxodo de la parte económicamente más activa de la sociedad, minando así el atractivo de la región para la inversión internacional y las oportunidades que de ellas se derivarían. Tras muchos años de socorro humanitario, sin que se vislumbre el fin de los

problemas fundamentales causantes del desplazamiento, las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales están ahora reconsiderando sus actividades de socorro humanitario, que han derivado en una dependencia malsana. Algunas ya no creen poder prestar una asistencia eficaz, se sienten paralizadas por la congelación de la situación política y han comenzado a poner en entredicho su presencia en la región.

6. Además, falta claridad en la distinción entre refugiados y desplazados internos. A diferencia de estos últimos, los refugiados han abandonado su país de origen. Por estar en el extranjero, pueden beneficiarse de un marco internacional jurídico e institucional establecido que se aplica a su situación. Como refugiados, tienen una identidad jurídica precisa que les permite recibir protección del Estado del que *no* son ciudadanos. En cambio, los desplazados internos permanecen dentro de las fronteras de sus países, lo que significa que la responsabilidad primordial de atender sus necesidades de protección y asistencia compete a los gobiernos de sus países. Como ciudadanos de esos países, tienen derecho a la plena protección que se estipula en la normativa internacional sobre derechos humanos y en el derecho internacional humanitario, así como en el derecho interno. En realidad, tienen los mismos derechos que todos *los demás* ciudadanos del país, lo que significa que en ningún caso deben ser discriminados por su situación de desplazados. Sin embargo, las personas internamente desplazadas tienen necesidades especiales que se derivan de su situación. Para responder a esas necesidades se requieren a veces medidas especiales que garanticen la realización de sus derechos. Los Principios Rectores de los desplazamientos internos sirven de guía a los gobiernos y a otros agentes pertinentes de la región en sus esfuerzos por hacer efectivos esos derechos en todas las etapas del desplazamiento.

7. Los participantes en el taller acogieron con beneplácito los Principios Rectores, que consideraron una reformulación del derecho internacional imperativo, así como un instrumento que ofrece una orientación clara en los casos en que el derecho internacional es ambiguo. La aceptación mundial de los Principios Rectores va en aumento, y cada vez se reconoce más el prestigio y la autoridad que han adquirido a nivel internacional. Se expresó la esperanza de que con el tiempo los Principios pasaran a formar parte del derecho internacional consuetudinario.

8. Entre los Principios, se examinaron con cierto detalle los relativos a la no discriminación y la igualdad, la libertad de circulación y de elección de la residencia, la participación política, el regreso, el reasentamiento y la reintegración, así como a las necesidades especiales de las mujeres y los niños. Se atribuyó particular importancia al derecho a la participación política. Varios participantes señalaron que en Georgia, aunque los desplazados internos pueden votar en las elecciones presidenciales y para las listas parlamentarias nacionales, no pueden hacerlo en las elecciones de sus representantes parlamentarios y municipales locales, es decir, de los que más directamente podrían ayudarles a mejorar su situación. Se observó que la posición del Gobierno refleja la evidente preocupación, expresada también por algunos desplazados internos, de que al votar a nivel local las personas internamente desplazadas puedan renunciar a su derecho a regresar a su región de origen. Se insistió, sin embargo, en que las dos cosas no se excluyen mutuamente y en que los derechos de los desplazados internos no deberían restringirse en razón de su desplazamiento. Varias personas presentes en el taller expresaron la opinión de que la legislación debería modificarse y armonizarse con las normas internacionales. Se señalaron asimismo los problemas de participación política de las personas internamente desplazadas en Azerbaiyán y Armenia como secuela del sistema de los propiska.

9. En general, el legado de leyes y prácticas del período soviético, como los propiska, ha obstaculizado el pleno ejercicio de los derechos de propiedad, la libertad de circulación y la elección de la residencia, y ha menoscabado la capacidad de las personas internamente desplazadas de participar en proyectos de microcrédito. Puesto que los gobiernos de la región se encuentran en fase de transición de un tipo de sistema económico y político a otro, las leyes relativas a la ciudadanía, la propiedad, la participación política y la libertad de circulación y de elección de la residencia también se hallan en fase de transición, lo que crea problemas adicionales para los desplazados internos. En realidad, el derecho de estas personas a regresar a sus zonas de origen no debería ser un obstáculo para su acceso a una vivienda más permanente, su derecho a voto en las elecciones de los representantes locales y la posibilidad de encontrar empleo en la zona en que estén residiendo.

10. La atención se centró asimismo en la cuestión de la restitución de los bienes, en vista del creciente reconocimiento de que este es un aspecto crucial en el proceso de consolidación de la paz. Varios participantes describieron diferentes maneras de resolver la cuestión de los bienes. Se citaron precedentes relativos a Bosnia y Herzegovina y a otros países balcánicos que podían resultar instructivos para la región del Cáucaso meridional. Se observó que los Estados tienen la obligación de modificar la legislación de manera que se facilite la restitución de los bienes. El Gobierno de Georgia informó al taller de un nuevo proyecto de ley sobre la restitución de bienes que facilitaría el regreso de las personas desplazadas debido al conflicto entre Georgia y Osetia meridional. Varios participantes destacaron la importancia de la asignación de tierras como un medio para resolver los problemas de la propiedad.

11. En los tres países, las mujeres y los niños, que constituyen la mayoría de los desplazados, cargan con una parte desproporcionada de los problemas derivados del desplazamiento. Por ejemplo, los niveles de desempleo son más altos entre las mujeres. La educación de los niños queda interrumpida. Los problemas socioeconómicos se reflejan en la vida familiar. Algunos participantes señalaron que las mujeres encuestadas por organizaciones no gubernamentales habían expresado que sus prioridades eran las oportunidades de empleo; la posibilidad de utilizar sus conocimientos; una vivienda permanente y salubre; y, sobre todo, una vida más normal para sus hijos. Pese al fuerte anhelo de regresar a sus hogares, las mujeres deseaban poder llevar una vida productiva en sus actuales lugares de residencia, lo que revela una vez más que el derecho al regreso y el ejercicio de otros derechos básicos no tienen por qué excluirse mutuamente. Varios participantes expresaron la opinión de que los programas de desarrollo deberían llevar aparejados servicios de asistencia psicosocial para las mujeres y los niños. Se consideró que esa asistencia era tan pertinente ahora como inmediatamente después de las hostilidades, ya que muchos niños que no la habían recibido estaban comenzando a presentar signos de traumas. De hecho, debería ser un componente fundamental de los esfuerzos para reconstruir las naciones afectadas por conflictos. Se aludió a los esfuerzos innovadores de las organizaciones no gubernamentales, como los "campamentos de la paz", que estaban reuniendo a niños internamente desplazados y otros menores de diferentes grupos étnicos afectados por la guerra con el fin de promover el diálogo intercultural y sensibilizar al público sobre la importancia de la reconciliación y la consolidación de la paz.

12. El tema del regreso resultó ser de interés para muchos participantes. Los Principios Rectores ponen de relieve la importancia de poder elegir entre el regreso voluntario y el reasentamiento o la integración en otra parte del país. Sin embargo, los participantes señalaron que en el Cáucaso meridional la mayor parte de los desplazados internos desean muy

profundamente regresar a sus lugares de origen, en parte para no consagrar las injusticias del pasado. Lamentablemente, todos los intentos de resolver las causas básicas de los diversos conflictos estaban congelados, y las probabilidades de un regreso duradero y en gran escala en el futuro próximo eran escasas.

13. Varios participantes destacaron la importancia de establecer un mecanismo para examinar en qué medida las condiciones de los desplazados internos en determinados Estados se ajustan a las normas estipuladas en los Principios Rectores. Algunos señalaron que hacían falta marcos normativos y jurídicos nacionales para responder a las necesidades de los desplazados internos. A este respecto, se aludió a la función que los Principios Rectores podían desempeñar como guía para la elaboración de esos marcos. También se mencionó la utilidad de incorporar los Principios en la legislación nacional y garantizar su aplicación a nivel local y de distrito. En este contexto, el debate reveló diferencias sustanciales en la forma en que los diferentes países de la región enfocan el desplazamiento interno, así como en las situaciones mismas, incluidas sus causas y consecuencias. Al mismo tiempo, se observaron también marcadas similitudes.

14. Algunos participantes opinaron que un mecanismo regional de vigilancia de los Principios podría ser apropiado. Por ejemplo, podría establecerse un consejo regional de expertos para la vigilancia de los Principios Rectores. Otros propusieron que el mecanismo regional abarcara también a representantes de los gobiernos, en particular de las administraciones locales. Otros aun estimaron que debían incluirse todos los tipos de migración forzosa, y que el desplazamiento interno debía considerarse un componente de un marco regional más amplio para la solución de los conflictos, la estabilidad regional, el progreso económico y el desarrollo de la sociedad civil. En particular, se propuso que se respaldara la continuación, después del año 2000, del proceso de la Conferencia sobre la CEI con el fin de seguir reforzando el desarrollo de las capacidades locales y fortaleciendo el trabajo en red entre las organizaciones no gubernamentales.

15. Otro tema dominante del taller fue cómo debía actuar la comunidad internacional para atender mejor las necesidades de los desplazados internos de la región. Vista la prolongación indefinida del desplazamiento, las organizaciones internacionales ya habían comenzado a reducir sus niveles de asistencia humanitaria a los países afectados. Algunos participantes expresaron la opinión de que la asistencia de socorro no acompañada de asistencia para el desarrollo había sido perjudicial para la región. Deberían haberse iniciado proyectos de desarrollo en una fase temprana, para crear autosuficiencia y establecer una continuidad entre el socorro y el desarrollo. También se señaló que las nuevas situaciones de emergencia en el mundo estaban haciendo disminuir los altos niveles de asistencia humanitaria en el Cáucaso meridional, y que los conflictos no resueltos en la región reducían el interés en financiar los proyectos de desarrollo que se necesitaban. La reunión sobre migración y desplazamiento interno de la OSCE prevista para el 25 de septiembre de 2000 debería ayudar a centrar la atención de la comunidad internacional en la suerte de los desplazados internos del Cáucaso meridional.

16. De particular interés para la región fue considerado el "nuevo enfoque de la asistencia a las personas internamente desplazadas en Georgia", descrito en el taller por organizaciones internacionales. Basado en una iniciativa parecida lanzada en Azerbaiyán, el "nuevo enfoque" es una colaboración innovadora entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Gobierno de Georgia. Se reconoce el derecho de los desplazados

internos a regresar a sus hogares en condiciones de seguridad y dignidad. Pero, en ausencia de estas condiciones, se reconoce el derecho de esas personas a ser tratadas como todos los ciudadanos. Por lo tanto, la iniciativa apunta a brindar a los desplazados internos la oportunidad de formarse y de adquirir un nivel de autosuficiencia que puedan llevar consigo a su regreso, y esas capacidades se obtienen mediante una asistencia orientada hacia el desarrollo más que mediante la ayuda humanitaria tradicional. Con este fin, se está estableciendo un fondo que se utilizará para proyectos de microcrédito y otras formas de rehabilitación, y se tendrán en cuenta las necesidades de ambos sexos. El "nuevo enfoque" se propone ayudar a colmar la brecha entre el socorro humanitario y la asistencia para el desarrollo y brindar un modelo de las mejores formas en que la comunidad internacional puede atender las necesidades de los desplazados internos en una situación de conflictos congelados. Podría ser útil aplicar ampliamente un enfoque de este tipo en todos los países de la región.

17. Otro de los medios importantes identificados para abordar el problema del desplazamiento, promover soluciones y estimular las transiciones y los cambios en la sociedad fue el fortalecimiento de la sociedad civil. Las organizaciones no gubernamentales locales están trabajando con las personas desplazadas en todo el Cáucaso meridional, pero necesitan más adiestramiento, fondos y una colaboración más estrecha con sus respectivos gobiernos. En particular, hace falta legislación para estimular y facilitar su trabajo y eliminar las restricciones a sus actividades. Además, se necesita una plena asociación de las organizaciones no gubernamentales locales con sus homólogas internacionales, con las organizaciones internacionales y con el sector privado. De hecho, se expresó la opinión de que las organizaciones no gubernamentales nacionales deberían asumir el papel principal en sus sociedades en lo que respecta a las poblaciones internamente desplazadas. A tal fin, un grupo de organizaciones no gubernamentales formuló en el taller una serie de propuestas (véase el apéndice I) que incluyen la intención de elaborar un marco común para difundir y promover los Principios Rectores en el Cáucaso meridional; la traducción de los Principios Rectores a los idiomas vernáculos (ya están disponibles en azerbaiyano y georgiano) y su publicación en el formato más idóneo para los grupos destinatarios; la iniciación de consultas regionales sobre cuestiones relacionadas con los desplazados internos; la creación de mecanismos de vigilancia específicos de los países, basados en los Principios Rectores, para evaluar las situaciones de desplazamiento de la región; y la apertura de un diálogo entre los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones internacionales acerca de las cuestiones planteadas y de sus posibles repercusiones de política.

18. Los participantes en el taller fueron informados de la Base de datos mundial sobre los desplazados internos del Consejo de Refugiados Noruego, creada en apoyo del mandato del Representante del Secretario General para los desplazados internos y con el fin de ayudar a vigilar la aplicación de los Principios Rectores. Se animó a los participantes a que intercambiaran información y establecieran redes para asegurar que los recursos disponibles se utilizaran eficazmente. Se les invitó asimismo a compartir información con la Base de datos para contribuir a promover la conciencia internacional sobre la situación en el Cáucaso meridional. La disponibilidad de información actualizada sobre los desplazamientos internos en la región es fundamental para las actividades de promoción a nivel local, regional e internacional.

19. Se informó también al taller de los esfuerzos de los gobiernos a favor de los desplazados internos en sus respectivos países. Se consideró que varias de las iniciativas gubernamentales eran prometedoras, especialmente la voluntad declarada de revisar las políticas y la legislación vigentes sobre los desplazados internos y la intención de establecer mejores marcos de cooperación con las organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, se señaló que la falta de recursos limitaba los esfuerzos de los gobiernos y hacía indispensable la cooperación con la comunidad internacional. En particular, los participantes consideraron que la función de las organizaciones internacionales y regionales seguía siendo decisiva en varias esferas clave:

- la promoción de los derechos de los desplazados internos;
- el asesoramiento a los gobiernos sobre las prácticas óptimas;
- la movilización de recursos de la comunidad de donantes para complementar los esfuerzos nacionales;
- el fortalecimiento de la coordinación por los gobiernos de su apoyo a los desplazados internos; y
- la promoción de soluciones políticas a los conflictos congelados de la región.

20. En lo que respecta a las soluciones políticas, los participantes hicieron hincapié en que la prestación de asistencia humanitaria y de ayuda para el desarrollo no podía en ningún caso obviar la necesidad de resolver los conflictos causantes del desplazamiento. En efecto, sin la voluntad política de resolver esos conflictos, la difícil situación actual persistiría a pesar de los demás esfuerzos.
