



Consejo Económico y Social

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1999/79/Add.1
25 de enero de 1999

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
55º 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 M. Deng,
presentado de conformidad con la resolución 1998/50 de la
Comisión de Derechos Humanos

Adición

Pautas de los desplazamientos: Azerbaiyán

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	1 - 13	3
I. LA CRISIS DE LOS DESPLAZAMIENTOS	14 - 39	7
A. El contexto nacional	14 - 19	7
B. El conflicto como causa de los desplazamientos	20 - 28	9
C. Pautas de los desplazamientos	29 - 39	12
II. RESPONSABILIDADES Y MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL DE RESPUESTA	40 - 57	15
A. El Gobierno	40 - 51	15
B. La comunidad internacional	52 - 57	19

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
III. CONDICIONES ACTUALES DE LAS PERSONAS DESPLAZADAS .	58 - 97	21
IV. LA BÚSQUEDA DE SOLUCIONES DURADERAS	98 - 113	35
A. El apoyo a las actuales posibilidades de retorno	100 - 108	36
B. La preparación para el retorno o el reasentamiento y la reintegración	109 - 113	39
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	114 - 120	41
<u>Anexo</u> : Mapa de Azerbaiyán		49

INTRODUCCIÓN

1. Azerbaiyán cuenta con uno de los mayores contingentes de personas desplazadas del mundo: aproximadamente una de cada ocho personas del país es un desplazado interno o un refugiado. La mayoría de los desplazamientos están provocados por el conflicto por el territorio de Nagorno-Karabaj. Cuando se proclamó la cesación del fuego en mayo de 1994, unos 650.000 azeríes se habían convertido en personas desplazadas en su propio país a consecuencia del conflicto, cifra a la que debían añadirse los 185.000 refugiados de la etnia azerí que habían llegado de Armenia en 1988 y 1990 y, al margen de este conflicto, los más de 40.000 turcos meskhetian que habían llegado de Uzbekistán en 1989. El conflicto también dio lugar a una importante población de desplazados en Armenia, con más de 300.000 refugiados, la mayoría de etnia armenia, procedentes de Azerbaiyán, y unos 70.000 desplazados internos procedentes de zonas fronterizas. Aunque la cesación del fuego continúa en vigor desde hace más de cuatro años, todavía sigue sin encontrarse una solución duradera al conflicto, con la consiguiente crisis de desplazados, lo que ha hecho que unas 600.000 personas continúen como desplazados internos en Azerbaiyán.
2. La situación de los desplazamientos internos en Azerbaiyán, al igual que otras muchas situaciones examinadas por el Representante del Secretario General, se caracteriza por la huida provocada por los conflictos de un gran número de personas según su pertenencia étnica. Al haber tenido que abandonar sus hogares, sus bienes y sus medios de vida, se encuentran repentinamente entre los miembros más necesitados y más vulnerables de la sociedad. Los desplazados internos, y en particular muchas mujeres y niños, se agrupan en campamentos y edificios públicos, con frecuencia en condiciones de privación, y teniendo que depender en gran medida de asistencia del exterior para atender sus necesidades básicas.
3. En el aspecto positivo, si es que cabe un aspecto positivo en circunstancias tan trágicas, una característica poco frecuente en los desplazamientos internos que se observa en Azerbaiyán es el fuerte sentimiento de solidaridad entre el Gobierno y los desplazados. Esto se debe a la naturaleza del conflicto que ha provocado los desplazamientos, que tiene una dimensión externa, y al parentesco étnico que existe entre las autoridades nacionales y la mayoría abrumadora de los desplazados. Como consecuencia, y al contrario que en otros países, los desplazados no son considerados por las autoridades como enemigos, ni son objeto de abusos y ataques por su condición de desplazados.
4. El sentimiento de solidaridad entre el Gobierno y los desplazados internos se manifiesta también en la búsqueda de soluciones duraderas. Durante la misión, se vio claramente que el regreso es el objetivo común y prioritario, tanto de las autoridades como de los propios desplazados. A decir verdad, el regreso parecería ser la solución preferida de la mayoría de los desplazados. Sin embargo, es difícil predecir cuándo se concretará la paz y será posible un regreso de los desplazados en gran escala. En estas circunstancias, se produce una tensión entre, por una parte, la esperanza de encontrar una solución pacífica al conflicto y poder regresar y por otra, la

urgencia de atender las necesidades apremiantes de una vida digna y decorosa de los desplazados. El reto para el Gobierno y la comunidad internacional es conciliar ambos objetivos. El Representante llevó a cabo una misión a Azerbaiyán para evaluar la naturaleza de este reto y explorar la forma de abordarlo en interés, sobre todo, de los propios desplazados.

5. Por invitación del Gobierno de Azerbaiyán el Representante realizó una misión a Azerbaiyán del 21 de mayo al 1º de junio de 1998. Los objetivos de la misión eran examinar concretamente los problemas que planteaba la persistencia de la situación de los desplazados internos y contribuir de manera constructiva a los esfuerzos para hacer frente a esta situación de manera eficaz mediante un diálogo con el Gobierno y con representantes de los organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales con miras a una solución. Habida cuenta de la importante deceleración que sufrió el proceso de paz en la primavera de 1998, por lo que es probable que persista durante algún tiempo en el futuro la situación de los desplazados internos, la visita del Representante resultó especialmente oportuna para destacar la necesidad de un esfuerzo concertado para abordar estos retos. Otro objetivo de la visita era sensibilizar al público acerca de una situación, que debido a su carácter persistente y a la ausencia de hostilidades activas durante algunos años, ha dejado de ser el centro de la atención internacional y provoca un sentimiento cada vez mayor de fatiga entre los donantes. Además, las características especiales de la situación de los desplazados internos en Azerbaiyán permite comprender mejor diversos aspectos del fenómeno mundial de los desplazamientos internos.

6. En el desempeño de sus misiones y, a decir verdad, en todos los aspectos de su mandato, el Representante adopta como premisa el reconocimiento de que los desplazamientos internos son un fenómeno que corresponde esencialmente a la soberanía nacional del Estado de que se trate, y que la soberanía implica cierta responsabilidad por parte del Estado de garantizar la seguridad y el bienestar de todas las poblaciones dentro de su jurisdicción. Lo ideal sería que esta responsabilidad garantizase el máximo nivel de dignidad humana. Como mínimo, debería garantizar los derechos humanos fundamentales: a la seguridad física y al acceso a los alimentos y agua potable, alojamiento, vestido y servicios básicos de salud y salubridad. Esta combinación de soberanía y responsabilidad constituye el marco de una cooperación en virtud de la cual se espera que los gobiernos inviten, o al menos acepten, el apoyo internacional si no son capaces de asumir plenamente su responsabilidad de ofrecer protección y asistencia. Sobre la base de esta doble premisa del respeto de la soberanía nacional y responsabilidad que esta soberanía implica, el diálogo del Representante con el Gobierno y otras autoridades, pretende ser a la vez cordial, constructivo y cándido, con miras al logro del objetivo común de una solución duradera al problema de los desplazados internos. En esta perspectiva, el Representante recomienda también que las autoridades nacionales y la comunidad internacional adopten medidas para abordar la cuestión más eficazmente.

7. Los Principios Rectores sobre el Desplazamiento Interno, formulados por el Representante y presentados a la Comisión de Derechos Humanos en su 54º período de sesiones (E/CN.4/1998/53/Add.2), responden a este criterio de respetar la soberanía y reforzar al mismo tiempo la responsabilidad que la soberanía implica. Los Principios reconocen expresamente que las autoridades nacionales tienen el deber y la responsabilidad primordiales de asegurar la protección, la asistencia, el regreso o reasentamiento y las necesidades de reintegración de los desplazados internos dentro de su jurisdicción, y especifican la naturaleza concreta de esta responsabilidad. Al mismo tiempo, los Principios pretenden ofrecer orientación práctica a todos aquellos que se ocupan de los desplazados internos: al Representante en el desempeño de su mandato; a los Estados que se enfrentan con el fenómeno de los desplazamientos internos; a todas las demás autoridades, grupos o personas en sus relaciones con los desplazados internos; y a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales para abordar el problema de los desplazados internos.

8. La misión a Azerbaiyán fue la primera realizada por el Representante desde que se formularon los Principios Rectores. Durante toda la misión, el Representante aplicó los Principios Rectores como base de su diálogo con los funcionarios del Gobierno, los representantes de organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales, tanto locales como internacionales, y los representantes de los donantes y la comunidad diplomática. Los Principios Rectores obtuvieron buena acogida por parte de estos distintos actores. Su difusión se vio facilitada gracias a la traducción (oficiosa) de los Principios Rectores al idioma de Azerbaiyán, tanto en caracteres latinos como cirílicos, encargada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, y por la que el Representante está especialmente agradecido. Como lo muestra la información recibida por el Representante, la traducción de los Principios Rectores al idioma local constituye un instrumento importante para facilitar la comprensión de las normas aplicables a las necesidades de los desplazados internos y ofrecer una orientación a los funcionarios del Gobierno y a otras autoridades, grupos y personas, así como a las organizaciones no gubernamentales que están en condiciones de atender estas necesidades. El Ministro de Justicia observó que la protección de los desplazados internos exige la incorporación de sus derechos en la legislación y, a este respecto, acogió complacido los Principios Rectores como valiosa referencia que podría utilizarse en el marco legislativo nacional. El Ministro de Salud adjunto expresó su satisfacción, en particular, por la atención prestada en los Principios Rectores a los derechos económicos y sociales. Ambos funcionarios y algunos otros indicaron que estudiarían los Principios Rectores y comunicarían cualquier otra observación al Representante.

9. El Representante desea expresar su agradecimiento al Gobierno de Azerbaiyán por haberle invitado a visitar el país y por la actitud franca y cooperativa manifestada por los funcionarios del Gobierno. En particular, agradece la cooperación y asistencia prestada por el Presidente y por los miembros de la Comisión Republicana de Asistencia Humanitaria Internacional, y del Comité Estatal para los Refugiados y Personas Desplazadas, así como por los miembros del Gabinete de Ministros.

10. El Representante fue recibido por el Presidente Heidar Aliev, por el Primer Ministro Artur Rasi-zade, por los Primeros Ministros Adjuntos Izzet Rustamov y Abid Sharifov, por los Ministros de Relaciones Exteriores, Justicia y Seguridad Social, por el Ministro Adjunto de Salud, por el Jefe del Departamento Humanitario de la Oficina del Presidente, por el Presidente del Comité Estatal para los Refugiados y Personas Desplazadas, por la Comisión Republicana de Asistencia Humanitaria Internacional su Grupo de Trabajo, la Comisión de Reconstrucción, por el Director del Organismo de la Reconstrucción y Rehabilitación de Azerbaiyán (ARRA) y por los miembros del Gabinete de Ministros que se ocupan de los problemas de los desplazados internos. El Representante celebró reuniones separadas con los representantes de los organismos de las Naciones Unidas y de las organizaciones humanitarias internacionales, las organizaciones no gubernamentales locales e internacionales, la comunidad internacional de donantes y las misiones diplomáticas de los países que copatrocinan el Grupo de Minsk (Francia, la Federación de Rusia y los Estados Unidos) de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y que se esfuerzan por solucionar el conflicto. El Representante del Secretario General se entrevistó también, por separado, con representantes de diversos organismos, organizaciones no gubernamentales y gobiernos donantes.

11. El Representante visitó diversas comunidades de personas desplazadas y personas que habían regresado, en diferentes asentamientos en diferentes zonas a través del país. En particular, visitó a los desplazados internos que vivían en edificios públicos en los distritos de Xatai y Binagady, en la capital Bakú, y en campamentos y asentamientos en las regiones de Bilasuvar, Barda y Agjabedi. En el distrito de Agjabedi, se entrevistó con personas desplazadas en los asentamientos de Kelbajar Winterland y Lachin Winterland. También visitó a desplazados que habían regresado y se encontraban en centros de reconstrucción y rehabilitación de la región Fizuli, concretamente en la ciudad de Horadiz y en la aldea de Yukhari Kurdmahmudlu. En los distritos de Bakú y en las regiones visitadas, el Representante fue recibido por los jefes de los Comités Ejecutivos locales. En el campamento de Lachin Winterland, situado en la región de Agjabedi, también fue recibido por el jefe del Comité Ejecutivo de Lachin en el exilio. Durante estas visitas, el Representante habló directamente con personas desplazadas y personas que habían regresado, y en varias ocasiones insistió en entrevistarse por separado, en compañía de las mujeres miembros de su delegación, con mujeres desplazadas y que habían regresado al país, a fin de poder discutir con franqueza sus problemas particulares. El Representante no obtuvo permiso del Gobierno para visitar Nagorno-Karabaj y otros territorios ocupados de donde procedían los desplazados internos.

12. El presente informe se basa fundamentalmente en la información obtenida durante la misión, pero también tiene en cuenta fuentes secundarias de información, incluidos los informes de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales sobre cuestiones de derechos humanos y desplazados, así como informes de prensa.

13. El informe se divide en cinco secciones. La sección I ofrece un panorama general de la crisis de los desplazamientos, habida cuenta del contexto del país en que se producen y de sus causas y características principales. En la sección II se exponen las responsabilidades y el marco institucional en que puede situarse la respuesta del Gobierno y de la comunidad internacional para atender las necesidades de los desplazados. En la sección III se evalúan las condiciones de las personas desplazadas observadas durante la misión y se determinan las necesidades pendientes. En la sección IV se examinan las posibilidades y requisitos para encontrar una solución duradera a la situación de las personas desplazadas. El informe concluye con una serie de recomendaciones. A través del informe se hace referencia, en su caso, a las disposiciones pertinentes de los Principios Rectores sobre el Desplazamiento Interno, que sirven de referencia al Representante para observar y evaluar la situación de los desplazados internos. Finalmente, los topónimos utilizados reflejan los nombres geográficos empleados en la documentación de referencia en que se basó el Representante y no implican juicio alguno sobre el estatuto político de las zonas en cuestión.

I. LA CRISIS DE LOS DESPLAZAMIENTOS

A. El contexto nacional

14. Azerbaiyán está situado en la región del Cáucaso, y limita con el Irán al Sur, con Armenia y Georgia al Oeste, con las montañas del Cáucaso y la Federación de Rusia al Norte y con el mar Caspio al Este (véase el mapa anexo). La región constituye una encrucijada entre Europa, la antigua Unión Soviética, el Cercano Oriente y Asia; entre la cristiandad y el islam; y entre esferas de influencia histórica de los imperios persa, ruso y otomano. Los datos correspondientes a 1997 evalúan su población en 7.566.000 habitantes. La población es predominantemente de la etnia azerí (turcotártara). Las minorías étnicas representaban menos del 20% de la población antes del conflicto por Nagorno-Karabaj, y entre ellos los rusos y los armenios constituían los grupos étnicos más importantes, en tanto que el resto lo integraban lezghins, avars, talyshes, curdos, georgianos y algunas otras nacionalidades. El idioma oficial es el azerbaiyano, y la mayoría de la población es musulmana, aunque también existen otros idiomas y otros grupos religiosos¹. Debe advertirse que a través de todo este informe, el término "azerí" se refiere a personas de la etnia azerí, en tanto que el término "azerbaiyano" se refiere a los ciudadanos o instituciones del país.

15. La geografía de Azerbaiyán es compleja y única, ya que incluye 9 de las 11 zonas climáticas del mundo en una superficie de 86.600 km² aproximadamente. El país es rico en recursos naturales, en particular petróleo y reservas de gas, pero también metales. Las fértiles tierras agrícolas se destinan principalmente al cultivo de algodón, tabaco, vid y, en algunas zonas, a la producción de seda. Durante la época soviética, en particular en los últimos años, Azerbaiyán disfrutó de una tasa de crecimiento económico relativamente elevada. Sin embargo, no era autosuficiente, ya que producía escasos productos de consumo y la producción agrícola no era suficiente para atender la demanda interna.

Cuando Azerbaiyán declaró su independencia en agosto de 1991, su economía todavía dependía en gran manera de otras antiguas repúblicas soviéticas como fuente de insumos y mercados para sus propios productos.

16. Azerbaiyán, como otras antiguas repúblicas soviéticas, se encuentra actualmente en fase de transición, de una economía de planificación centralizada a una economía de mercado. Al coincidir con este difícil período de reforma estructural, el conflicto de Nagorno-Karabaj ha venido a complicar el proceso de transición y ha limitado aún más la capacidad del Gobierno para atender las necesidades socioeconómicas de su población. Según una evaluación realizada por el Banco Mundial, el 68% de las familias encuestadas se clasifican como "pobres" y de ellas un 24% como "sumamente pobres". El porcentaje más elevado de pobreza, un 79%, corresponde a los desplazados internos, de los cuales un 41% están considerados como "sumamente pobres" ². El hecho de que ya no existe un sistema de seguridad social tan amplio como el que había durante el período soviético agrava aún más la situación de los pobres. Al elevado nivel de pobreza vienen a añadirse las desigualdades crecientes en la distribución de los ingresos. Esta disparidad no hará más que aumentar con la prosperidad que se espera de los ingresos del petróleo.

17. Azerbaiyán es uno de los productores de petróleo más antiguos del mundo, con importantes reservas para su futuro desarrollo. Desde la independencia del país, las inversiones extranjeras han desempeñado un papel cada vez más importante en el desarrollo del sector petrolero. El Gobierno ha concertado contratos con diversos consorcios internacionales para la prospección y explotación de las reservas de petróleo. Aunque la producción de petróleo por sí sola no creará demasiados puestos de trabajo, se espera que su "efecto multiplicador" a través de la economía genere un empleo considerable. Sin embargo, no se espera que el desarrollo del sector energético rinda dividendos importantes en términos de riqueza nacional hasta el año 2005, ya que los ingresos del petróleo durante los primeros años se destinarán a reembolsar los gastos de inversión ³. Aunque el desarrollo del sector energético permite tener una gran confianza en el potencial económico de Azerbaiyán, este optimismo debe atemperarse frente a las duras realidades actuales de un elevado desempleo, extensa pobreza, desigualdad en la distribución de ingresos, diversificación insuficiente de la economía y recursos inadecuados para sostener unos servicios sociales esenciales durante este proceso de transición económica. Es de temer que la importante riqueza procedente de los ingresos del petróleo, a menos que se administre debidamente, agrave las disparidades actuales en la distribución de ingresos. Además, a menos que esta riqueza se dirija a inversiones nacionales en otros sectores, podría aumentar la dependencia de la economía de la exportación de recursos naturales, y en consecuencia su vulnerabilidad a las fluctuaciones de los precios mundiales del petróleo y del gas. Esto a su vez podría repercutir en la estabilidad política del país y de la región.

18. La fase de transición que actualmente atraviesa Azerbaiyán se extiende también al sistema político. Se están tomando medidas para mejorar el sistema de gobierno, incluida la celebración de elecciones y la adopción por referendo de la nueva Constitución, que constituye la base de una sociedad

democrática. No obstante, se requieren otras medidas, en particular para fortalecer la independencia del poder legislativo y del poder judicial y para asegurar una mayor descentralización y delegación de autoridad en los órganos regionales y locales. Un aspecto particularmente importante y una indicación de la reforma política es el desarrollo de la sociedad civil. Desde la independencia, se han creado más de un millar de organizaciones no gubernamentales, que se ocupan de diversas cuestiones, incluidos los desplazamientos y los derechos humanos. Sin embargo, el entorno en que actúan se caracteriza por obstáculos importantes, según se explica más adelante, que impiden el crecimiento y funcionamiento de la sociedad civil.

19. En este contexto de país recién independizado, que atraviesa un período de importantes ajustes económicos y políticos, se ha producido la crisis de los desplazamientos internos, lo que agrava una situación socioeconómica ya difícil de transición postsoviética. Estas circunstancias han limitado inevitablemente la capacidad del Gobierno no sólo para atender las necesidades de los desplazados internos sino también para desempeñar plenamente sus responsabilidades con la población de Azerbaiyán en su conjunto. Por eso, la situación de los desplazados internos y las respuestas a esta situación deben evaluarse en el contexto de las difíciles circunstancias socioeconómicas con que se enfrenta la población en general.

B. El conflicto como causa de los desplazamientos

20. Los desplazamientos internos en Azerbaiyán son una consecuencia directa del conflicto por el territorio de Nagorno-Karabaj, una fértil región montañosa (la traducción literal de su nombre es "Jardín de la montaña negra") con una superficie de unas 1.700 millas cuadradas en Azerbaiyán occidental. Ese territorio está próximo, aunque no contiguo, de Armenia, de la que en algunas partes sólo lo separan algunos kilómetros. La población de la etnia armenia constituía la mayoría de la población de 180.000 habitantes de antes de la guerra, aunque también había una población importante, de unos 40.000 habitantes, de la etnia azerí.

21. Nagorno-Karabaj es una región con la que tanto Azerbaiyán como Armenia pretenden tener vínculos históricos que se remontan a varios siglos. Sin embargo, las raíces del conflicto actual sólo se remontan a principios del siglo XX. Tras la revolución rusa, Azerbaiyán y Armenia combatieron como Estados recién independizados por Nagorno-Karabaj. La Conferencia de Paz de París de 1919 reconoció las pretensiones de Azerbaiyán al territorio. Tras la incorporación de Azerbaiyán y de Armenia a la Unión Soviética, se mantuvo este arreglo territorial para Nagorno-Karabaj, en tanto que a Armenia se le atribuyó el distrito de Zangezur, que comunicaba Azerbaiyán con su región más occidental de Nakhichevan. Así, en el mapa resultante de la región, Nagorno-Karabaj y Nakhichevan constituían enclaves cuyos habitantes estaban separados de sus hermanos de etnia en las Repúblicas titulares de Armenia y Azerbaiyán respectivamente. La política soviética en materia de nacionalidades, como se refleja en la forma en que se trazaron las fronteras, formaba parte de una estrategia más amplia destinada a proteger la centralización del poder en Moscú, al mantener a las nacionalidades de las regiones periféricas divididas e interdependientes, a fin de que ninguna

pudiese separarse de la Unión ⁴. Sin embargo, en vez de resolver las disputas nacionalistas, esta estrategia tuvo el efecto inverso de reforzarlas, al intensificar los agravios por el trato de las minorías étnicas fuera de sus repúblicas titulares.

22. Hacia finales de la era soviética, las aspiraciones nacionalistas de Nagorno-Karabaj volvieron a surgir con fuerza renovada. A comienzos de 1988 se intensificaron las tiranteces étnicas, que comenzaron a manifestarse en forma violenta contra los azeríes de Nagorno-Karabaj y Armenia y las poblaciones de la etnia armenia en Azerbaiyán, produciéndose violentos ataques contra estos últimos en la ciudad de Sumgait, en febrero de 1988, y en la capital, Bakú, en enero de 1990. Tras el derrumbamiento de la Unión Soviética en el otoño de 1991 tanto Armenia como Azerbaiyán pasaron a convertirse en Estados independientes. El 6 de enero de 1992 los dirigentes de la etnia armenia de Nagorno-Karabaj proclamaron la República de Nagorno-Karabaj, una reivindicación que ni Azerbaiyán ni la comunidad internacional reconocen, y la controversia entró en una nueva fase de guerra civil.

23. Aunque el conflicto se refiere y afecta a un territorio que queda dentro de las fronteras internacionalmente reconocidas de Azerbaiyán, tiene también una clara dimensión exterior, que tiene por efecto su "internacionalización". Se reconoce generalmente que la causa de los armenios de Karabaj ha recibido un apoyo económico y militar considerable de Armenia y de la diáspora de la etnia armenia ⁵. Por esta razón, los análisis tienden a describirlo como un conflicto entre el Gobierno de Azerbaiyán y las "fuerzas armenias", término este último deliberadamente ambiguo con el que se hace referencia a las fuerzas armenias de Karabaj y a sus ramificaciones más amplias, que pueden incluir ciudadanos de Armenia, mercenarios y miembros de las fuerzas armadas de Armenia ⁶. Las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre este conflicto reflejan su dimensión internacional al hacer referencia al deterioro de las relaciones entre Armenia y Azerbaiyán y a las consiguientes tiranteces entre ambos países, instar al Gobierno de Armenia a que "continúe ejerciendo su influencia" sobre los armenios de Nagorno-Karabaj, e instar a los "Estados a que se abstengan de suministrar armas y municiones que pueden conducir a una intensificación del conflicto o a la continua ocupación del territorio" ⁷. Otra manifestación de la dimensión internacional del conflicto se encuentra en el bloqueo económico impuesto por Azerbaiyán contra Armenia. A este respecto, el Consejo de Seguridad expresó, en una declaración de su Presidente, su "profunda preocupación por el efecto devastador de las interrupciones en el suministro de bienes y materiales, en particular el suministro de energía, a Armenia y a la región de Nakhichevan en Azerbaiyán", e hizo un llamamiento a los gobiernos de la región para que "permitan la libre circulación de suministros humanitarios, en particular de combustible" ⁸. El mantenimiento de este bloqueo refleja el hecho de que si bien la cesación del fuego ha puesto fin a las hostilidades, sigue habiendo una gran tensión.

24. En el momento de entrar en vigor la cesación del fuego patrocinada por Rusia, el 12 de mayo de 1994, las "fuerzas armenias" controlaban toda la zona de Nagorno-Karabaj salvo la región situada en el extremo nororiental, así como todos los distritos circundantes al oeste y al sur del enclave y parte de los distritos de Fizuli, Terter y Agdam, al este, que en total representaban de un 17 a un 20% del territorio de Azerbaiyán. Así pues, la guerra afectaba a una zona y a una población mucho mayores que el territorio de Nagorno-Karabaj propiamente dicho; esto provocó el desplazamiento de un millón de personas aproximadamente de Azerbaiyán y Armenia y provocó la muerte de unas 20.000 a 25.000 personas, innumerables heridos y un número desconocido, aunque importante, de personas desaparecidas o tomadas como rehenes ⁹. La guerra provocó también graves daños materiales, ya que las hostilidades con frecuencia daban lugar al saqueo e incendios sistemáticos de las zonas capturadas ¹⁰.

25. Desde el verano de 1992, la OSCE se ha esforzado por encontrar una solución pacífica al conflicto bajo los auspicios de los 11 países del Grupo de Minsk, actualmente copresidido por Francia, la Federación de Rusia y los Estados Unidos ¹¹. Tras la conclusión de la cesación del fuego, la Reunión en la Cumbre de la OSCE, celebrada en Budapest en diciembre de 1994, llegó a un acuerdo sobre la creación eventual de una fuerza de mantenimiento de la paz -la primera de este tipo creada por esta Organización. Esta propuesta está todavía por realizarse. Entretanto, prosiguen los esfuerzos para solucionar el conflicto.

26. Una propuesta presentada por la OSCE a las partes en septiembre de 1997 había generado considerable optimismo en el seno de la comunidad internacional en el sentido de que pudiera encontrarse una solución al conflicto antes de fin de año. Azerbaiyán había aceptado la propuesta y Armenia, bajo la dirección del Presidente Levon Ter-Petrossian, también la había aceptado, con reservas, como base de futuras negociaciones. Sin embargo, los acontecimientos políticos ocurridos en Armenia en la primavera de 1998, a saber la dimisión de Ter-Petrossian, y la celebración de elecciones presidenciales en las que la actitud del Gobierno ante las negociaciones de paz fue uno de los temas de debate, culminaron en la elección de Robert Kocharian como Presidente. Resultó entonces necesario aclarar las posiciones de las partes. Con este objetivo, los copresidentes del Grupo de Minsk se comprometieron a visitar la región a mediados de mayo, precisamente unos días antes de la visita del Representante, y comprobaron que existían diferencias considerables entre las partes en cuanto a la forma de enfocar el proceso que debía conducir a una solución del conflicto. En el aspecto positivo, las partes reafirmaron su adhesión a la cesación del fuego y su compromiso de proseguir las negociaciones para solucionar el conflicto en el marco del Grupo de Minsk. Sin embargo, en marcado contraste con el optimismo de finales de 1997 cuando se pensaba que se habían realizado progresos considerables en el camino hacia la paz, la opinión prevaleciente en el momento de la visita del Representante era que no era posible predecir con certidumbre cuándo y cómo podría resolverse el conflicto. Aunque los llamamientos de ambas partes en favor de una solución militar representan la opinión de la minoría, indican, no obstante, que no puede descartarse la amenaza de una vuelta al conflicto armado. Cabe señalarse que tanto el

Presidente de Azerbaiyán como el de Armenia han declarado su compromiso de resolver el conflicto por medios pacíficos, pero sigue habiendo diferencias considerables en cuanto a las condiciones para lograrlo.

27. Es cierto que la cesación del fuego, inicialmente convenida por un período de tres meses, se ha mantenido durante más de cuatro años, lo que constituye un éxito importante. No obstante, dista mucho de ser una solución duradera del conflicto y del problema concomitante de los desplazamientos. En otras palabras, el conflicto se encuentra en una fase de "ni guerra activa, ni paz activa". Así pues, la durabilidad de la cesación del fuego podría considerarse como una víctima de su propio éxito: la ausencia de hostilidades parece haber restado urgencia al logro de la paz. Además, si bien la cesación del fuego puso fin a las hostilidades en gran escala, continúan las escaramuzas esporádicas a lo largo de la frontera.

28. A falta de una solución duradera del conflicto y habida cuenta de los incidentes de seguridad que siguen produciéndose en las zonas fronterizas, también parece difícil el regreso masivo de las poblaciones desplazadas. Se han producido algunos regresos, y en la actualidad se registran otros en zonas anteriormente ocupadas de Azerbaiyán, las denominadas zonas "liberadas de la guerra". Sin embargo, para los desplazados internos procedentes de los extensos territorios que siguen ocupados, la solución del conflicto sigue siendo un requisito previo para su regreso.

C. Pautas de los desplazamientos

29. Los desplazamientos internos en Azerbaiyán son una consecuencia directa del conflicto, por lo que responden al desarrollo de las hostilidades y, al igual que el propio conflicto, dependen de la etnia de los grupos afectados. La primera fase de los desplazamientos, que tuvo sobre todo un carácter transfronterizo, se produjo entre 1988 y principios de 1991, en que las tiranteces étnicas provocaron esencialmente un intercambio de poblaciones, sobre la base de su pertenencia étnica, entre Azerbaiyán y Armenia: más de 300.000 armenios huyeron de Azerbaiyán a Armenia y unos 185.000 azeríes de Armenia a Azerbaiyán. En la primavera de 1991, y con ayuda de las fuerzas soviéticas, el Gobierno de lo que entonces era la República Soviética de Azerbaiyán llevó a cabo un ejercicio conocido con el nombre de "Operation Ring", aparentemente con fines de control interno de pasaportes, que dio lugar al desplazamiento forzoso de armenios étnicos de diversas aldeas en la periferia de Nagorno-Karabaj hacia el enclave o hacia Armenia¹². Algunas personas de este último grupo de desplazados regresaron a sus lugares de origen a fines de 1991 y 1992.

30. A comienzos del otoño de 1991, a la vez que las violencias y tiranteces étnicas culminaban en un conflicto armado interno entre las fuerzas armenias de Karabaj y las del Gobierno de Azerbaiyán, también cambió el carácter del fenómeno de los desplazamientos, que se convirtió en una crisis predominantemente interna. Una serie de ataques violentos de las fuerzas de Karabaj, que se apoderaron de las ciudades de Khojaly y Shusha en Nagorno-Karabaj en la primavera de 1992 y del corredor ente Nagorno-Karabaj y Armenia, en las proximidades de Lachin, en junio de 1992, provocó un

desplazamiento masivo de poblaciones de las etnias azerbaiyana y curda, así como de refugiados turcos meskhetian asentados en esas zonas. Las contraofensivas de las fuerzas azerbaiyanas iniciadas a fines de junio de 1992 desplazaron a unas 40.000 personas de etnia armenia. La mayor oleada de desplazamientos se produjo en 1993, en que la fuerzas armenias de Karabaj no sólo recuperaron los territorios perdidos anteriormente, sino que obtuvieron importantes ganancias militares más allá de Nagorno-Karabaj, incluido todo el distrito de Lachin que unía el enclave con Armenia y con la totalidad o una parte importante de las provincias predominantemente azeríes en torno a Nagorno-Karabaj, lo que provocó el desplazamiento de unas 450.000 a 500.000 personas. Otra ofensiva, en abril de 1994, dio lugar a nuevas ganancias de territorio en la parte septentrional de Nagorno-Karabaj y en los distritos del noreste, lo que provocó el desplazamiento de otras 50.000 personas.

31. La gran mayoría de los desplazados internos, más del 99%, son de la etnia azerí. El resto lo integran unos 4.000 curdos de los distritos de Lachin y Kelbajar y varios centenares de personas de otros grupos étnicos, principalmente rusos. Las estadísticas oficiales más recientes indican que el 47,4% de los desplazados internos son varones y un 52,6% mujeres. Los niños menores de 17 años representan el 32% de esta población y los jubilados un 19%¹³. El 40% de las personas desplazadas había trabajado en la agricultura, el 6,1% en la enseñanza, el 5,4% en la atención sanitaria, el 4,8% en la construcción y el 11,4% en otras diversas profesiones, en tanto que una tercera parte no tenía ninguna profesión¹⁴. El nivel de educación de los desplazados internos es relativamente alto: un 71% han cursado algunos estudios secundarios aunque no los hayan completado, un 10% han completado la enseñanza secundaria y el 10% han completado la enseñanza técnica o han cursado estudios de enseñanza superior¹⁵.

32. Los desplazados internos están dispersos por todo el país. En las fases iniciales del desplazamiento, se asentaban espontáneamente, sobre todo en zonas urbanas en que encontraban alojamiento con parientes o en edificios públicos, como escuelas, dormitorios, institutos técnicos y casas de reposo. Las pautas de asentamiento cambiaron considerablemente en el verano de 1993, con el establecimiento de campamentos de tiendas de campaña en la zona meridional y central del país, en torno a las ciudades de Imishli, Sabirabad y Bilasuvar en el sur y de Agjabedi y Barda en el centro. La población de los campamentos, que llegó a ser de más de 100.000 personas, en la actualidad es de unas 74.000. A fines de 1993, y en particular en 1994 y 1995, se construyeron asentamientos de casas prefabricadas con ayuda de los organismos internacionales. También se utilizaron como asentamientos espontáneos vagones de ferrocarril abandonados, en los que siguen viviendo unos 4.300 desplazados internos¹⁶.

33. En la actualidad, más de la mitad de los desplazados internos se encuentran en zonas urbanas, en especial en la capital Bakú, y en la ciudad próxima de Sumgait, en la costa oriental así como en las ciudades de Ganja y Mingchevir al norte de Nagorno-Karabaj. La tendencia de los desplazados a la migración urbana, especialmente a la capital y sus suburbios, parece indicar que ese porcentaje podría aumentar. Se calcula que en las ciudades de Imishli y Beylagan los desplazados internos constituyen hasta un 50% de la población¹⁷.

34. Las pautas de reasentamiento suponen con frecuencia una ruptura con el antiguo medio de vida y entorno geográfico de los desplazados. Por ejemplo, la mayoría de los trabajadores agrícolas desplazados viven en zonas urbanas ¹⁸. A la inversa, la mayoría de los desplazados internos procedentes de regiones montañosas no se asentaron en las zonas del norte y del sureste del país, donde las condiciones climáticas se asemejan más a su antiguo medio. Al parecer, la razón de que no se produjesen asentamientos importantes en estas zonas era la preocupación de que la afluencia de desplazados internos redujese las oportunidades económicas para la población local lo que a su vez podría originar conflictos entre las diversas minorías étnicas que vivían en estas zonas ¹⁹.

35. Pese a la experiencia traumática de los desplazamientos, los vínculos de la comunidad a menudo han logrado mantenerse. En varios edificios públicos, campamentos u otros asentamientos pueden encontrarse grupos importantes de desplazados internos de la misma comunidad o región. En algunos lugares, esta concentración ha permitido restablecer las estructuras comunitarias. En un campamento cercano a la ciudad de Barda, por ejemplo, la población de más de 6.000 personas se ha instalado y organizado de acuerdo con sus zonas de origen. Esta tendencia se manifiesta en particular en la enseñanza, donde se ha establecido un sistema escolar paralelo para estudiantes y maestros de cada una de las cuatro principales comunidades representadas en los campamentos.

36. Este fenómeno de que las estructuras de la comunidad permanezcan intactas resulta particularmente evidente entre los desplazados curdos. En el campamento de Kelbajar Winterlan, situado en la localidad de Auberón, al sur de Barda, y en el campamento de Lachin Winterland, en el distrito de Agjabedi, el Representante visitó comunidades de desplazados internos curdos de Kelbajar y Lachin respectivamente que se habían asentado en zonas a las que antes habían emigrado tradicionalmente con carácter estacional. Estas comunidades curdas son poblaciones seminómadas que durante los meses de primavera y verano llevan a los animales a pastar a las regiones montañosas en torno a Kelbajar y Lachin, ambas situadas entre Nagorno-Karabaj y Armenia en lo que actualmente es un territorio ocupado, y emigran después con sus animales a zonas menos montañosas de Azerbaiyán central durante los meses de invierno. En estas zonas habían existido durante años refugios para la población y su ganado (que en el caso de los curdos de Lachin consistían en refugios subterráneos excavados en una llanura polvorienta). Las pautas de las migraciones históricas de esta comunidad eran bien conocidas, hasta el punto de que se reflejaban en el sistema de distribución de tierras a las autoridades regionales. El asentamiento de Auberón, ocupado por los curdos de Kelbajar, había sido asignado, por ejemplo, al Comité Ejecutivo Kelbajar en 1972, aunque geográficamente estas tierras se encuentran fuera de su distrito administrativo. Al estallar el conflicto y producirse el desplazamiento de estas comunidades, el asentamiento estacional de las comunidades curdas en Azerbaiyán central adquirió carácter permanente.

37. Siempre que ello era posible, las familias permanecían unidas o se unían después a raíz de los desplazamientos. Sin embargo, las circunstancias económicas con frecuencia han provocado la separación de las familias ya que los hombres en edad de trabajar dejan a la familia para buscar un medio de vida en las ciudades, o incluso en lugares tan alejados como Rusia, donde existen oportunidades de empleo estacional.

38. En el seno de la familia, la experiencia de los desplazamientos ha influido en los papeles asumidos por hombres y mujeres. De acuerdo con la estructura tradicional de la familia en Azerbaiyán, los hombres son los responsables de obtener unos ingresos, en tanto que las mujeres son principalmente las que cuidan de la familia y desempeñan todas las tareas domésticas, como la cocina y el cuidado de los niños, además de otras actividades económicas. Los desplazamientos han obligado a las mujeres desplazadas a asumir responsabilidades nuevas o mayores con respecto al apoyo financiero de la familia, debido al fallecimiento, incapacidad o desempleo de los varones.

39. Sin embargo, estos cambios en las funciones del hombre y la mujer no se reflejan plenamente en las estructuras sociales de las comunidades de desplazados internos. Se observó una diferencia notable entre las poblaciones de desplazados internos visitadas en las zonas urbanas y rurales. En las zonas urbanas, tanto los hombres como las mujeres estaban representados en los grupos de desplazados internos que se entrevistaron con el Representante; a decir verdad, las mujeres eran las que mostraron mayor franqueza y energía para expresar las preocupaciones de la comunidad. En cambio, en algunos campamentos, eran los hombres sobre todo, aunque no exclusivamente, los que se reunían en los lugares públicos para hablar con el Representante; las mujeres permanecían cerca de sus casas, aunque las mujeres que integraban la delegación hicieron un esfuerzo para entrevistarlas individualmente. Incluso en los casos en que la población de los campamentos era mixta, hombres y mujeres tendían a formar grupos separados. En todas las zonas visitadas, el Representante, así como las mujeres que integraban su delegación, trataron de hablar directamente, a menudo por separado, con las mujeres desplazadas a fin de escuchar sus preocupaciones concretas y crear unas condiciones en que se sintieran libres de compartirlas.

II. RESPONSABILIDADES Y MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL DE RESPUESTA

A. El Gobierno

40. El deber y la responsabilidad primordial de atender las necesidades de los desplazados internos incumben a las autoridades nacionales. Los Principios Rectores reafirman este deber y esta responsabilidad en el Principio 3.

41. El reconocimiento por el Gobierno de Azerbaiyán de sus responsabilidades para con los desplazados internos se refleja en el marco legislativo nacional. Cabe señalar a este respecto que Azerbaiyán fue el primero de los antiguos Estados soviéticos en adoptar una legislación nacional sobre los

desplazados internos. Aunque la Ley sobre el estatuto de los refugiados y personas desplazadas, aprobada el 29 de septiembre de 1992, no se refiere expresamente a los "desplazados internos", éstos quedan incluidos en la expresión "personas desplazadas" que se aplica en particular, según el artículo 1, "a las personas que han tenido que abandonar su lugar de residencia habitual para dirigirse a otro lugar en el territorio de Azerbaiyán".

42. Las personas amparadas por esta ley tienen garantizados diversos derechos, en particular los siguientes: alojamiento gratuito en el lugar que se les asigne como residencia temporal; tránsito y transporte gratuito de sus pertenencias al lugar de residencia temporal; asistencia médica gratuita en el lugar de residencia temporal para las personas de edad, los niños, los pobres y las familias sin recursos; enseñanza para niños y adolescentes; compra de alimentos y productos industriales en las zonas pobladas en las mismas condiciones que los residentes permanentes; subvenciones y subsidios especiales (sin especificar); pago de pensiones y prestaciones; exención del pago de alquiler por la vivienda y servicios públicos de agua, electricidad, etc. (salvo los utilizados para una actividad industrial o económica); desgravaciones fiscales; posibilidad de indemnización por daños materiales o de otro tipo provocados por el desplazamiento; elección del lugar de residencia permanente entre las distintas opciones sugeridas por las autoridades pertinentes, que deben tener en cuenta el lugar de trabajo; asignación de tierras; elección del lugar de trabajo, también por sugerencia de las autoridades. Además, la ley dispone que las personas a las que se aplica tienen los mismos derechos, libertades y deberes que todos los ciudadanos de Azerbaiyán y pueden recurrir a los órganos oficiales pertinentes y a los órganos judiciales en defensa de sus derechos. El Principio 1 de los Principios Rectores dispone que los desplazados internos disfrutarán, en plenas condiciones de igualdad, de los mismos derechos y libertades reconocidos por el derecho internacional y el derecho interno, que las demás personas del país, y que no serán objeto de discriminación en el disfrute de ningún derecho o libertad por el hecho de ser desplazados internos.

43. Esta ley, aprobada en 1992, disponía que sus disposiciones dejarían de aplicarse, en particular, una vez que los desplazados internos regresasen a su lugar de residencia habitual, hubiesen recibido otro lugar de residencia gratuitamente en la misma región o hubiesen transcurrido cinco años desde que se les reconoció el estatuto de personas desplazadas de conformidad con la ley. Teniendo en cuenta que muchas personas desplazadas se han visto desarraigadas de sus lugares de origen durante más de cinco años y todavía no pueden regresar a sus lugares de origen, en abril de 1998 se introdujeron enmiendas en la ley para permitir prolongar el estatuto de desplazado interno más allá del límite de cinco años, sobre una base anual²⁰. Los que están en condiciones de regresar, siguen amparados por la Ley sobre las personas desplazadas durante un año.

44. Otra disposición pertinente es el Decreto presidencial sobre los derechos humanos proclamado en febrero de 1998 para conmemorar el quincuagésimo aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos y que contiene diversas disposiciones relativas a las personas desplazadas²¹. El Decreto pide al Gabinete de Ministros que formule propuestas para garantizar de manera más eficaz los derechos económicos y sociales de diversos grupos de personas, incluidos los refugiados y migrantes forzosos. El Ministerio de Relaciones Exteriores se encarga de asegurar que se hagan solicitudes a las organizaciones internacionales adecuadas con el fin de que se restablezcan los derechos de los refugiados y migrantes forzosos que hayan sido violados como consecuencia del conflicto y se indemnicen por los daños sufridos. A este respecto, la ley dispone además que los representantes del Gobierno en diversos foros internacionales deben intensificar sus esfuerzos para que se restablezcan los derechos de las personas desplazadas por el conflicto.

45. Una esfera en que el marco legislativo necesita ser especialmente reformado es la de la propiska, o permiso de residencia, sistema que estuvo en vigor durante toda la Unión Soviética y de la que aún quedan vestigios. La propiska, que reviste la forma de un sello en los pasaportes internos, obliga al individuo a permanecer en un lugar de residencia legal y, sobre esta base, regula diversos aspectos de la vida cotidiana, ya que este permiso se exige para trabajar, asistir a la escuela, contraer matrimonio o realizar otras actividades cívicas importantes. Aunque la Constitución de Azerbaiyán ha abolido oficialmente el sistema de la propiska, diversas leyes siguen haciendo referencia a esta práctica, por lo que en algunos casos el sistema de la propiska sigue en vigor. Las consiguientes restricciones a la libertad de circulación suponen una dificultad adicional para los desplazados, al limitar su capacidad para establecer oficialmente su residencia en zonas distintas a aquellas que se les han asignado, cuando es posible que quieran emigrar en busca de mejores oportunidades económicas. Los residuos del sistema de la propiska, que se manifiestan todavía en Azerbaiyán así como en algunos otros países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), son incompatibles con el derecho a la libertad de circulación y la libertad de elegir la propia residencia consagrados en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y recogido en el Principio Rector 14. De conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia de la CEI sobre migraciones forzosas y en cooperación con el ACNUR, la OSCE y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Gobierno ha comenzado a reformar la legislación relativa a la propiska, pero es necesario acelerar este proceso a fin de garantizar el pleno respeto del derecho a la libertad de circulación y elección de residencia.

46. Con respecto al marco institucional, diversos órganos oficiales tratan de resolver la situación de los desplazados internos. Los Ministerios de Salud, Educación, Trabajo y Asuntos Sociales, así como las comisiones parlamentarias de política social y derechos humanos, se ocupan de diversos aspectos de las necesidades de los desplazados internos dentro de sus respectivas esferas de competencia. Presta una atención especial a los problemas de los desplazados internos el Comité Estatal para los Refugiados y Desplazados Internos, que asume la principal responsabilidad con respecto a estas poblaciones. Se han establecido oficinas auxiliares en diversas regiones afectadas para cooperar

estrechamente con los comités ejecutivos o las autoridades regionales a fin de prestar asistencia directamente a las personas desplazadas. En el seno del Comité Ejecutivo existe un grupo de trabajo sobre los refugiados y las personas desplazadas, con un representante en cada campamento o asentamiento importante de desplazados internos.

47. A nivel nacional, existe también un Departamento de los Refugiados Inmigrantes Forzosos en el seno del Gabinete de Ministros. En este Departamento y en su grupo de trabajo de expertos están representados diversos órganos nacionales que se ocupan de las personas desplazadas, incluido el Comité Estatal para los Refugiados y Desplazados Internos, así como las "autoridades ejecutivas" (autoridades de distritos) de las zonas de las que proceden los desplazados internos. Este Departamento se ocupa de supervisar la aplicación de las disposiciones relativas a los desplazados. En consecuencia, su personal lleva a cabo visitas sobre el terreno y envía representantes a los campamentos y refugios en que vive la población de desplazados internos.

48. Otro órgano nacional importante, la Comisión Republicana de Asistencia Humanitaria Internacional, se encarga de coordinar y distribuir la asistencia humanitaria internacional. Esta Comisión, presidida por el Primer Ministro Adjunto Izzet Rustamov, está integrada por 16 representantes de los órganos oficiales pertinentes (incluida la Presidencia, diversos ministerios, el Comité de Aduanas y el Comité Estatal de Refugiados y Desplazados Internos) y se reúne mensualmente. Su grupo de trabajo se encarga de aplicar las decisiones de la Comisión y de organizar las actividades cotidianas relacionadas con la asistencia humanitaria internacional. Cada miembro del grupo de trabajo se mantiene en contacto con organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales concretas y se encarga de coordinar los programas en zonas específicas de Azerbaiyán. Los miembros del grupo de trabajo también realizan visitas a las regiones para supervisar la distribución de la ayuda y la aplicación de las decisiones de la Comisión a nivel local.

49. Existe también una Comisión Estatal para la Reconstrucción y Rehabilitación, creada en el verano de 1996 y presidida por el Primer Ministro Adjunto Abid Sharifov. De esta Comisión depende la Agencia de Reconstrucción y Rehabilitación de Azerbaiyán (ARRA) que se estableció para coordinar todas las actividades externas e internas destinadas a la reconstrucción. Las actividades de estos órganos oficiales, centradas en la reconstrucción y rehabilitación, se examinan con mayor detalle en la sección IV.

50. Como se desprende de este informe, existe una cantidad impresionante de órganos oficiales con responsabilidades relacionadas con los desplazados internos. Sin embargo, precisamente por ser tantos estos órganos, parecería necesario disponer de un mecanismo coordinador global que asegure la coherencia de una respuesta colectiva. Según los informes, tanto del Gobierno como de los representantes internacionales, la creación en 1995 de la Comisión Republicana de Asistencia Humanitaria Internacional ha contribuido a mejorar considerablemente la cooperación en el seno del

Gobierno, entre el Gobierno y las autoridades locales y, en particular, entre el Gobierno y las organizaciones de asistencia humanitaria y los donantes. Incluso así, los propios funcionarios del Gobierno fueron los primeros en reconocer que era necesario mejorar la coordinación en el seno del Gobierno y entre las autoridades nacionales y locales. Se ha dado un paso importante en este sentido gracias a los esfuerzos del Gobierno para establecer, dentro del marco desarrollado por la OIM, una Comisión estatal para el desarrollo de un programa unificado de gestión de la migración, que abarcaría cinco esferas distintas aunque interrelacionadas del programa: refugiados y desplazados internos; migración de mano de obra; política y gestión; gestión de fronteras; y sistemas de información sobre la migración. El Representante fue informado de que se habían formulado otras propuestas para mejorar la coordinación y consolidar las actividades de los diversos órganos pertinentes. El Representante alienta al Gobierno a que considere seriamente estas y otras propuestas en el mismo sentido.

51. Aparte de la cuestión de la coordinación, la capacidad del Gobierno para responder de manera global y efectiva a la difícil situación de su población de desplazados internos se ve limitada por la insuficiencia de los recursos en relación con las necesidades considerables que provocan unos desplazamientos internos de esta magnitud y duración. Por ejemplo, el subsidio mensual del Gobierno que reciben las familias de desplazados internos es sólo de 7.000 manat, equivalentes a unos 2 dólares de los EE.UU.; se le conoce con el nombre de "dinero para el pan", con referencia a las escasas necesidades que permite atender.

B. La comunidad internacional

52. Tras reconocer su responsabilidad hacia los desplazados internos y su incapacidad para atender plenamente sus necesidades, el Gobierno ha solicitado el apoyo de la comunidad internacional. En este sentido, las ofertas de las organizaciones humanitarias internacionales y otros agentes de suministrar servicios en apoyo de los desplazados internos, se han aceptado en general de buena fe, como establece el Principio Rector 25.

53. Un corolario de este principio es que todas las autoridades interesadas deben permitir y facilitar el libre tránsito de la asistencia humanitaria y conceder a las personas que se ocupan de prestar esta asistencia un acceso rápido y sin trabas a los desplazados internos. A este respecto, debe advertirse que las autoridades han denegado a las Naciones Unidas y a otras organizaciones humanitarias internacionales el acceso a Nagorno-Karabaj y a los territorios adyacentes ocupados desde 1992. Los representantes del Gobierno a los que el Representante planteó esta cuestión respondieron que el hecho de permitir el acceso internacional a estas esferas, aunque sólo fuera a una misión encargada de evaluar las necesidades, implicaba el riesgo de reconocer la legitimidad internacional sobre los territorios ocupados, por lo que contravendría las resoluciones del Consejo de Seguridad que afirman la integridad territorial de Azerbaiyán. Esta actitud en cuanto al acceso de la ayuda humanitaria a los territorios no controlados por el Gobierno ofrece un marcado contraste con la que demostró el Gobierno de Sri Lanka durante la misión del Representante a ese país (véase el documento E/CN.4/1994/44/Add.1). Debe recordarse que en los territorios ocupados hay desplazados internos, la mayoría de ellos de la etnia armenia, procedentes de otras zonas de Azerbaiyán, así como residentes de la etnia armenia del

enclave que fueron desplazados en las primeras fases de la guerra y que posteriormente han regresado. Aunque algunas organizaciones internacionales no pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas han conseguido eludir la decisión del Gobierno y lograr acceso a los territorios ocupados a través de Armenia, al no haber un pleno acceso internacional a estas zonas, no se tiene una idea clara de sus necesidades humanitarias y de reconstrucción.

El Ministro de Relaciones Exteriores, aunque reconoce la necesidad de evaluar las necesidades de los territorios ocupados, manifestó que esto sólo debería hacerse una vez que se logre la paz. Incluso así, indicó que se necesitarían de 8 a 12 meses para cumplir lo que calificó de otros requisitos previos para la misión de evaluación de las necesidades, a saber, el despliegue de la fuerza de mantenimiento de la paz autorizada por la OSCE y el logro de unos progresos apreciables en la aplicación de un acuerdo de paz. La cuestión de la evaluación de las necesidades en los territorios ocupados sigue siendo esencial para la búsqueda de soluciones al problema de los desplazados internos en Azerbaiyán.

54. En el resto del país, parece que las organizaciones internacionales han podido actuar conforme al Principio 26, en un entorno en el que son respetadas y protegidas y no sufren ataques u otros actos de violencia.

55. Sin embargo, las organizaciones humanitarias internacionales que tratan de atender las necesidades de los desplazados internos han tropezado con otras restricciones operativas. En concreto, el marco legal y administrativo en que deben actuar las organizaciones no gubernamentales les impide funcionar con eficacia y desarrollar su pleno potencial. Las organizaciones no gubernamentales están sujetas a un proceso obligatorio de registro, que es complicado y falto de transparencia, y a una fiscalidad elevada. La creación de un entorno operativo más favorable a la labor de las organizaciones no gubernamentales en Azerbaiyán es importante no sólo para el trabajo de las propias organizaciones no gubernamentales sino para los organismos internacionales que dependen de las organizaciones no gubernamentales como agentes de ejecución. Como parte del proceso de seguimiento de la Conferencia sobre las Migraciones de la CEI, el ACNUR (en cooperación con el Open Society Institute y el International Centre for Not for Profit Law, con base en Washington) ha venido prestando asistencia al Gobierno para redactar una nueva ley sobre las actividades de las organizaciones no gubernamentales, a fin de que se ajusten a los principios y prácticas comúnmente aceptados en otras partes del mundo. Se espera que esta ley defina los tipos de asociaciones y fundaciones que pueden ser clasificados como benéficas, fije los procedimientos de registro y regulación de las actividades benéficas, y defina las responsabilidades del Gobierno hacia las organizaciones no gubernamentales. Se insta al Gobierno a que garantice la rápida promulgación y la aplicación efectiva de esta legislación. Esto facilitaría y promovería considerablemente la actividades de las organizaciones no gubernamentales lo que, a su vez, permitiría al Gobierno atender las necesidades de los desplazados.

56. Hasta tiempos recientes, las políticas de los donantes, en particular la de los Estados Unidos, también repercutían negativamente en los esfuerzos a nivel nacional e internacional para atender las necesidades humanitarias de los desplazados internos. En particular, el artículo 907 de la Freedom Support Act de 1992 prohibía todas las formas de asistencia de gobierno a gobierno, incluida la ayuda humanitaria. Esta prohibición tuvo un efecto particularmente perjudicial sobre la atención sanitaria administrada por el Estado, aunque también se registraron problemas en otras esferas de actividad como resultado de las restricciones ²². Además de limitar el ámbito de actividad de las organizaciones no gubernamentales internacionales financiadas por USAID, el artículo 907 dificulta también los esfuerzos para fortalecer la capacidad del Gobierno de Azerbaiyán para asumir un papel más importante en la satisfacción de las necesidades humanitarias ²³, contribuyendo así a los problemas actuales. Debe señalarse que las enmiendas recientes al artículo 907 eliminan las restricciones a la prestación de asistencia humanitaria al Gobierno y prevén programas en materia de promoción de la democracia y reforma económica. El Representante fue informado de que, como resultado de estos acertados cambios, los Estados Unidos son ahora el donante más importante de asistencia humanitaria y están aumentando su contribución en esta esfera. Esta evolución es especialmente digna de ser señalada habida cuenta de la tendencia actual de otros miembros de la comunidad de donantes a reducir su financiación de proyectos de asistencia humanitaria básica en favor de proyectos de reintegración y desarrollo.

57. Varios años después de la fase inicial de "emergencia" de la crisis de los desplazamientos, las prioridades de los donantes y, por extensión, de los organismos internacionales y de las organizaciones no gubernamentales, muestran un claro cambio, del socorro humanitario básico hacia proyectos de desarrollo, reconstrucción y reintegración. Un signo claro de esta tendencia es la supresión o reducción de la asistencia y actividades de socorro de emergencia por parte de algunos organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales, debido a problemas de financiación. Sin embargo, las condiciones sobre el terreno, como se indica detenidamente en la sección siguiente, parecen indicar que es prematuro cambiar totalmente de enfoque.

III. CONDICIONES ACTUALES DE LAS PERSONAS DESPLAZADAS

58. Los desplazados internos exigen y tienen derecho a protección y asistencia. En Azerbaiyán, al contrario que en otros muchos casos, el sentimiento de solidaridad que existe entre los desplazados internos y las autoridades significa que a los desplazados no se les considera como "enemigos", ni son objeto de ataques por parte de las autoridades. No se observan amenazas contra la vida y la seguridad física de los desplazados, los cuales son objeto de protección conforme a los Principios Rectores 10 a 13.

59. Sin embargo, la protección implica algo más que la simple seguridad física, e incluye una amplia gama de derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos previstos en la legislación internacional sobre derechos humanos. Por ejemplo, los derechos a la alimentación,

vivienda, atención sanitaria, educación y empleo quedan también incluidos en el ámbito de esta protección. En Azerbaiyán, los funcionarios del Gobierno, tanto a nivel nacional como local, con los que se reunió el Representante se hicieron eco de esta opinión y reconocieron que sigue habiendo necesidades importantes en estas diversas esferas.

60. El Principio Rector 18, relativo al derecho a un nivel de vida adecuado, dispone que, como mínimo, e independientemente de las circunstancias y sin discriminación, las autoridades competentes facilitarán y garantizarán a los desplazados internos acceso a: alimentos esenciales y agua potable; alojamiento y vivienda básicos; vestido adecuado; y servicios médicos y sanitarios esenciales. El Representante observó claramente durante su misión que sigue habiendo necesidades en estas distintas esferas, así como en materia de educación y generación de ingresos. Sus conclusiones a este respecto se exponen a continuación.

Alimentos esenciales y agua potable

61. Según las conclusiones de dos encuestas realizadas en 1996, la asistencia alimentaria es la necesidad más importante de la mayoría de los desplazados internos ²⁴. Esto es especialmente cierto en las zonas rurales, donde las limitadas oportunidades de obtener ingresos crean un mayor nivel de dependencia. El Programa Mundial de Alimentos (PMA) considera que la familia tiene "seguridad alimentaria" cuando tiene acceso en todo momento, gracias a la producción doméstica o a su poder adquisitivo, a los alimentos adecuados en términos de cantidad, seguridad y aceptabilidad, que son necesarios para asegurar una vida sana a todos sus miembros ²⁵. Varios años después de quedar desplazadas, muchas familias de desplazados internos carecen todavía de seguridad alimentaria. Una encuesta realizada por la World Vision International en la primavera de 1998 indicaba que el problema se presenta con mayor agudeza en los distritos de Barda, Oguz y Ujar ²⁶. En las zonas remotas, las limitadas oportunidades económicas explican en parte este mayor nivel de inseguridad alimentaria. En general, en las zonas rurales las tierras a las que tienen acceso las personas desplazadas suelen ser de escasa calidad para permitir la autosuficiencia, a pesar del apoyo prestado por diversos organismos para actividades de cultivo. Por ejemplo, los desplazados internos en un campamento explicaron que sólo podían cultivar cebollas. La asistencia alimentaria facilitada por los organismos internacionales está destinada a cubrir el 50% de las necesidades nutricionales, facilitando artículos como harina, aceite y leguminosas (semillas comestibles como guisantes, habichuelas, lentejas, etc.); y los beneficiarios tratan de complementar esta asistencia con hortalizas, carne y el subsidio para pan facilitado por el Gobierno. Sin embargo, las elevadas tasas de malnutrición que se han observado, en particular entre los niños y las personas de edad, indican que no se atienden debidamente las necesidades alimentarias de los desplazados internos ²⁷.

62. El PMA es el principal suministrador de asistencia alimentaria, ocupándose actualmente de 200.000 personas que representan el 68% de la población de desplazados internos que reciben asistencia alimentaria. Estas cifras representan un aumento reciente e importante desde que el PMA asumió

la responsabilidad de los 90.000 desplazados internos afectados por la terminación del programa de distribución de alimentos de CARE a fines de 1997. Cuando se ponga fin gradualmente a los programas de asistencia alimentaria de otros organismos, como ocurrirá a fines de 1998 con la asistencia alimentaria que presta la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR) a 34.000 desplazados internos en los campamentos del sur, no está claro quién asumirá esta responsabilidad. Hasta ahora, el Gobierno ha recurrido al PMA; sin embargo el propio PMA tropieza con problemas de financiación que ponen en peligro su capacidad para atender las necesidades de asistencia alimentaria de la actual población de refugiados en 1999, y por supuesto para ampliar el número de beneficiarios.

63. Los desplazados internos necesitan asistencia permanente para atender sus necesidades alimentarias esenciales. Cabe señalar que esta asistencia no tiene que consistir en una simple limosna sino que debe revestir la forma de programas de "alimentos por trabajo", al menos para la gran mayoría de los desplazados que pueden, y a decir verdad quieren, trabajar. Los programas de alimentos por trabajo son un medio no sólo de atender las necesidades de asistencia alimentaria de los desplazados internos, sino también, como se pone de relieve más adelante, de atender las necesidades de alojamiento, salud y educación y de ofrecer al mismo tiempo una capacitación y una actividad significativas.

64. Al elaborar los programas de asistencia alimentaria, se ha tratado de hacer participar a los beneficiarios. El ejemplo del PMA demostró que la participación de los beneficiarios había contribuido a modificar la composición de los programas de asistencia alimentaria, por ejemplo sustituyendo los guisantes por habichuelas conforme a la preferencia expresada por los beneficiarios. El Principio 18 exige que se hagan esfuerzos especiales para garantizar la plena participación de las mujeres en la planificación y distribución de suministros básicos, incluidos los alimentos. Como parte del proceso de seguimiento de la Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing, el PMA ha fijado objetivos que incluyen la participación de la mujer en el proceso de adopción de decisiones y en la elaboración de programas que son más sensibles a las necesidades de la mujer. Cabe resaltar a este respecto la política del PMA de distribuir los alimentos directamente a las mujeres, y la práctica de su organismo de ejecución, World Vision International, de garantizar la presencia de personal femenino durante la distribución de alimentos. Las respuestas de los organismos internacionales y de las mujeres desplazadas a las preguntas del Representante parecen indicar que los problemas de violencia o explotación sexual que surgen con frecuencia en relación con la distribución de socorros no parecen registrarse en Azerbaiyán.

65. Con respecto a la cuestión del acceso de los desplazados internos al agua potable, debe señalarse que el suministro de agua para la población en general es limitado y con frecuencia irregular. El suministro de agua tiende a ser mejor en las ciudades, aunque su calidad es deficiente en los edificios públicos dilapidados en los que se alojan muchos desplazados internos en las zonas urbanas. Los proyectos para la rehabilitación de estos edificios incluyen la sustitución de las tuberías, pero en el caso de los beneficios en

que todavía no se han introducido estas mejoras, sigue habiendo problemas graves por lo que respecta a la calidad del agua. Del mismo modo, en las zonas rurales, las organizaciones humanitarias y el Gobierno están haciendo esfuerzos para suministrar agua potable, incluso mediante la construcción de pozos o el suministro de cisternas en los campamentos y asentamientos. Sin embargo, la demanda es considerable, por lo que continúan las necesidades de muchos desplazados internos. La falta de agua limpia para beber y para otros fines fue una preocupación común planteada por los desplazados en muchos campamentos y asentamientos visitados por el Representante. Los pozos existentes con frecuencia resultan insuficientes por numerosas razones. En uno de los campamentos visitados por el Representante, se dijo que el pozo sólo tenía 2 m de profundidad. En el campamento de Lachin Winterland, sólo hay antiguos pozos artesanos, y es necesario construir una tubería para que los desplazados tengan acceso adecuado al agua. Habida cuenta de esta situación, convendría que el Gobierno y los organismos internacionales determinasen conjuntamente las zonas prioritarias para mejorar el acceso al agua potable.

Alojamiento y vivienda básicos

66. El personal del Departamento de Refugiados y Personas Desplazadas señaló que el alojamiento es la necesidad básica donde son más evidentes las diferencias en las condiciones de los refugiados y los desplazados internos. Aunque casi todos los refugiados que llegan de Armenia han encontrado un alojamiento permanente, la mayoría de los desplazados siguen, después de más de cinco años de desplazamiento, en refugios temporales improvisados, incluidos tiendas de campaña, vagones de ferrocarril y edificios públicos.

67. Parece que la situación peor es la de los desplazados internos que siguen viviendo en tiendas de campaña, a menudo deterioradas. Estas tiendas no ofrecen protección suficiente contra los inviernos rigurosos²⁸ y, como se vio durante la visita del Representante a fines de mayo, conservan un calor sofocante durante los meses de verano. El problema de las filtraciones de agua a través del terreno debido a la elevación de las capas freáticas, era evidente en muchas de las tiendas de campaña y otros alojamientos temporales visitados por el Representante.

68. Aunque los edificios públicos en que vive aproximadamente el 50% de la población de desplazados internos ofrecen una estructura más permanente, este tipo de alojamiento adolece de graves defectos. En los edificios públicos visitados por el Representante el alojamiento típico consistía en un espacio sumamente limitado, en que las familias ampliadas ocupaban una sola habitación, destinada originalmente a alojar un estudiante de los institutos técnicos o de enseñanza superior. En los edificios públicos visitados en el distrito de Xatai, en las afueras de Bakú, siete u ocho personas como promedio ocupaban una habitación de 9 a 12 m²; en los edificios visitados en el distrito de Binagady, cada habitación estaba ocupada, como promedio, por cinco o seis personas. Estas habitaciones carecían de puertas, lo que planteaba problemas de falta de intimidad e inseguridad. En las cocinas comunales, donde unas 20 familias, como promedio, comparten una única cocina de gas, se señaló que existían problemas de envenenamiento por el gas y otros

problemas de seguridad. En todos los edificios, los cables eléctricos estaban expuestos y desgastados y se veían numerosas conexiones improvisadas. Los vestíbulos y escaleras estaban a oscuras, incluso durante las visitas diurnas del Representante. Además, aunque la visita del Representante se realizó a principios del verano, era evidente, por la falta de vidrios en las ventanas y por los agujeros en las paredes y tejados, que los edificios no estaban preparados para el invierno y no ofrecerían una protección adecuada contra los fuertes vientos que caracterizan los meses de invierno en Bakú y sus alrededores. Los problemas de fontanería y los daños causados por el agua eran evidentes, y los servicios sanitarios claramente inadecuados, lo que creaba un terreno propicio para las enfermedades.

69. Para abordar estos problemas, se están haciendo ya importantes esfuerzos, dirigidos a mejorar las condiciones de alojamiento de los desplazados internos. El Proyecto de Rehabilitación de Edificios Públicos del ACNUR, que se lleva a cabo en colaboración con varias organizaciones no gubernamentales, se centra en los cuatro aspectos siguientes: aislamiento y preparación de los edificios para el invierno, mediante la reparación de goteras en los tejados y agujeros en las paredes, instalación de vidrios en las ventanas y aislamiento; seguridad eléctrica mediante la instalación de un nuevo cableado, de interruptores de circuito, de un número suficiente de cables eléctricos y un alumbrado adecuado, junto con la promoción de consignas de seguridad; mejoramiento de los sistemas de suministro de agua y salubridad; y creación de espacios separados en las viviendas mediante el suministro de tabiques de madera contrachapada, puertas y cerraduras. El Representante tuvo oportunidad de visitar algunos edificios rehabilitados por Mercy Corps International como parte del Proyecto de Rehabilitación de Edificios Públicos, y el contraste, en cuanto al mejoramiento de las condiciones de vida, era notable. También se vio claramente que los propios desplazados internos se sentían orgullosos en los edificios renovados y habían organizado programas de trabajo en común para asegurar su mantenimiento. Además, un efecto secundario positivo del proyecto fue la creación de una plantilla de trabajadores entre los desplazados que eran contratados para realizar trabajos importantes de rehabilitación, y quienes de esta forma no sólo obtienen unos ingresos sino que adquieren una formación que les permitirá seguir teniendo una clientela mientras continúen las actividades de rehabilitación y reconstrucción.

70. Este mismo efecto positivo de generación de empleo y formación especializada para los desplazados internos lo ha tenido el proyecto "Viviendas de caliza", patrocinado por el ACNUR, para el que se recomienda a los contratistas que empleen trabajadores desplazados. Este proyecto, así como el proyecto patrocinado por USAID para la construcción de casas de adobe, ofrece a los desplazados internos de las zonas rurales viviendas sencillas, aunque más duraderas, diseñadas para unidades familiares. Las encuestas de evaluación de las necesidades llevadas a cabo por Relief International contribuyen a garantizar que se dé prioridad a las personas desplazadas que viven en peores condiciones. El Representante tuvo oportunidad de visitar algunas de las viviendas de caliza y de adobe. En varios casos, estas viviendas estaban agrupadas en pequeños asentamientos, a menudo de familias ampliadas, e incluían pequeños aunque florecientes huertos, mantenidos gracias a las semillas y aperos facilitados por el ACNUR.

71. Se han logrado mejoras considerables y muy necesarias en las condiciones de alojamiento de los desplazados internos gracias a los proyectos de rehabilitación de edificios públicos, construcción de viviendas de caliza y de adobe. Después de haber observado en persona las posibilidades de mejorar considerablemente las condiciones provisionales de vida de los desplazados internos, con medios limitados y a menudo con efectos positivos en términos de generación de ingresos, formación especializada y moral de los desplazados, el Representante considera que las deplorables condiciones de alojamiento en que vive el gran número de desplazados internos que todavía no se han beneficiado de estos programas, resultan más difíciles de tolerar. En vista de las escasas perspectivas de un regreso inminente para un gran número de desplazados internos, las condiciones de alojamiento temporal deben mejorarse para alcanzar por lo menos un nivel mínimo de decoro. Para ello se requiere un mayor apoyo financiero de los donantes internacionales y, en la medida de lo posible, del Gobierno.

72. Para mejorar las condiciones de alojamiento y atender otras necesidades es esencial consultar a los propios interesados. Durante la visita del Representante, presencié dos ejemplos de alojamiento que ponen de relieve la importancia de estas consultas. El primer ejemplo se refiere al campamento de Lachin Winterland, donde según se señaló antes, los curdos seminómadas desplazados de la zona de Lachin se habían refugiado en los subterráneos excavados en sus zonas tradicionales de asentamiento durante el invierno. Cuando el desplazamiento obligó a esta comunidad curda a permanecer en estos asentamientos durante todo el año, se construyeron, gracias a un proyecto internacional, numerosas casas prefabricadas para ellos. Sin embargo, hoy día estas casas siguen desocupadas debido en gran parte a que los presuntos beneficiarios no tienen intención de abandonar sus refugios subterráneos tradicionales, teniendo en cuenta, sobre todo, que éstos se habían construido intencionadamente en las proximidades de los terrenos de pastos para sus ganados. Aunque los refugios subterráneos no se habían construido como residencias permanentes y necesitaban reparaciones en ciertos aspectos, la preferencia de los residentes a permanecer en sus viviendas tradicionales, cerca de los pastizales, constituye un ejemplo que demuestra que no hay que creer que unas estructuras más sofisticadas, por no decir más costosas, responderán mejor a las necesidades y preferencias de los destinatarios.

73. Un segundo ejemplo se refiere a la situación de los miles de personas desplazadas que han establecido sus hogares improvisados en vagones de ferrocarril abandonados. El refugio que ofrecen estas estructuras dista mucho de ser adecuado, ya que, al igual que las tiendas de campaña, carecen de aislamiento contra el viento y el frío y resultan agobiadoramente calurosas durante los meses de verano. No obstante, los residentes de un asentamiento de vagones de ferrocarril visitados por el Representante en la región de Barda se mostraron poco dispuestos a abandonarlos cuando se les dio una opción. En este caso, la razón no era tanto el alojamiento alternativo que se les ofrecía cuanto su ubicación, a varios kilómetros del mercado próximo al asentamiento de vagones de ferrocarril donde se ganan la vida la mayoría de sus residentes. En vista de que estos desplazados deseaban permanecer en los vagones de ferrocarril, en vez de trasladarse lejos de los centros de actividad económica, sería preferible centrar los esfuerzos en mejorar, cuando sea posible, los alojamientos que actualmente ocupan las personas desplazadas.

74. Una sugerencia para mejorar las viviendas que hicieron varios funcionarios del Gobierno y algunas organizaciones no gubernamentales (pero, significativamente, no los propios desplazados con los que se entrevistó el Representante) fue la de levantar un tabique en las viviendas de una sola habitación en que viven la mayoría de las familias de desplazados internos. Esta medida se considera importante para respetar las normas culturales según las cuales las muchachas adolescentes y mujeres solteras deben dormir en habitaciones distintas de las ocupadas por sus familiares varones. Los funcionarios del Gobierno señalaron que, en consideración a esas tradiciones culturales, incluso las familias más pobres tendrían viviendas de dos habitaciones. Una familia visitada por el Representante que vivía en un vagón de ferrocarril había recibido un tabique del Comité de Oxford para el socorro en caso de hambre (OXFAM). Otros organismos a los que el Representante planteó esta cuestión contestaron que no habían respondido por falta de recursos. El ACNUR, por su parte, replicó con razón que estaría dispuesto a considerar esta y otras sugerencias para mejorar las viviendas e invertir más en viviendas si las autoridades considerasen a un mayor número de desplazados internos como residentes "arraigados", con derecho a algo más que un alojamiento destinado estrictamente a servir de vivienda temporal hasta el regreso previsto.

Vestido adecuado

75. Con respecto a las necesidades de vestido, debe recordarse que la misión se llevó a cabo durante los meses más cálidos, por lo que resultaba difícil determinar hasta qué punto se atendían las necesidades de ropa de invierno. La falta de calefacción adecuada en las tiendas de campaña, en otras estructuras temporales y en los edificios públicos que todavía no han sido rehabilitados, parece indicar que la necesidad de ropa cálida de invierno sería considerable. Las condiciones de enlodamiento que, según se informa, son corrientes en los asentamientos rurales fuera de los meses de verano, parecen indicar la importancia de un calzado adecuado. Según dijo un trabajador de una organización humanitaria, era frecuente ver a los niños descalzos o en calcetines en el barro y nieve semiderretida que caracterizan los meses de invierno.

Servicios médicos y de salud esenciales

76. Es corriente que la salud de los desplazados internos en Azerbaiyán se haya agravado desde su desplazamiento. Una encuesta sobre salud y nutrición llevada a cabo en todo el país en 1996 puso de relieve las elevadas tasas de malnutrición crónica entre los niños y las personas de edad, y los elevados niveles de anemia y deficiencia de yodo²⁹. Otros problemas de salud corrientes, en particular en los campamentos, son la sarna, sobre todo entre los niños, y otras enfermedades infecciosas, enfermedades respiratorias, malaria, diarrea y deficiencia de vitamina A.

77. Los desplazamientos también han creado problemas de salud mental. La tensión psicológica que experimentan los desplazados no sólo se debe a la guerra, sino también a las condiciones de hacinamiento y pobreza en que viven muchos de ellos, así como al sentimiento de aislamiento e incertidumbre en

cuanto a su futuro. A este último respecto, no cabe subestimar el impacto psicológico sobre las personas desplazadas que produce el hecho de ver frustradas una y otra vez sus esperanzas de un regreso inminente. A decir verdad, muchos trabajadores de los organismos internacionales humanitarios observaron un deterioro de la salud mental de las personas desplazadas desde que se paralizó el proceso de paz a principios de 1998. Las organizaciones no gubernamentales locales añadieron que la incertidumbre actual sobre las posibilidades de que continúe la asistencia humanitaria internacional ha supuesto nuevas tensiones psicológicas para los desplazados. El Principio Rector 19 dispone que, en caso necesario, los desplazados internos tendrán acceso a los servicios psicológicos y sociales.

78. Se requiere un esfuerzo especial para atender las necesidades psicológicas y otras necesidades de los niños desplazados, como dispone el Principio Rector 4. Algunos organismos internacionales, así como las organizaciones no gubernamentales locales, han hecho importantes esfuerzos para atender las necesidades psicosociales de los niños desplazados en Azerbaiyán. Un ejemplo notable es el Programa del UNICEF en virtud del cual se ha capacitado a unos 300 desplazados internos como trabajadores sociales para que lleven a cabo actividades de enseñanza primaria y rehabilitación psicosocial en favor de unos 4.000 niños desplazados. La colaboración del PMA significa que los trabajadores sociales que participan en este programa reciben no sólo capacitación y un empleo interesante sino también asistencia alimentaria por su trabajo, en tanto que a los niños se les distribuye galletas como parte del programa.

79. En los Principios Rectores, se recomienda también prestar una atención especial a las necesidades de salud de las mujeres, incluso en materia de salud reproductiva, así como a la prevención de enfermedades contagiosas e infecciosas, como el VIH/SIDA. En Azerbaiyán los desplazados internos, tanto hombres como mujeres, piden contraceptivos, sobre todo por razones de planificación de la familia³⁰. Al mismo tiempo, se han establecido programas para prestar educación sanitaria y servicios dirigidos específicamente a atender las necesidades de la mujer en materia de salud ginecológica, maternidad y lactancia materna.

80. La respuesta internacional a las necesidades de atención sanitaria de los desplazados internos se dirige también a fortalecer la capacidad nacional y local. Este es un objetivo importante que resulta tanto más crítico cuanto que es cada vez mayor la tendencia a eliminar gradualmente la participación internacional en la atención de las necesidades básicas de socorro. La participación de profesionales de la salud locales, incluido el número considerable de desplazados internos que habían recibido formación profesional como doctores o en otras profesiones sanitarias antes de su desplazamiento, constituye una solución eficaz y poco costosa que tiene la ventaja adicional de ayudar a estos profesionales a mantenerse al día de la evolución de las prácticas de atención sanitaria, conservar y desarrollar sus conocimientos y obtener ingresos en efectivo o, en especie, como parte de los programas de "alimentos por trabajo". En los campamentos del sur patrocinados por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR), los doctores y enfermeras entre los desplazados

internos han sido contratados para prestar asistencia médica básica a los residentes de los campamentos. También cabe destacar a este respecto el programa de capacitación de instructores en enseñanza sanitaria, patrocinado por el Comité Internacional de Rescate, conforme al cual se imparte información sobre salud reproductiva y salud en general en sesiones semanales de educación de grupos de mujeres constituidos en más de 40 asentamientos de desplazados internos ³¹. El ACNUR, como parte de su programa de salud reproductiva y planificación de la familia, ha adoptado el sistema de asignar a cada uno de sus agentes de ejecución a una organización no gubernamental local, con el fin de contribuir a fortalecer la capacidad operacional de esta última.

81. Además de capacitación y personal experimentado, los servicios de atención de salud locales necesitan apoyo para estructuras y suministros a fin de fortalecer su capacidad. En el campamento de Lachin Winterland, en el distrito de Agjabedi, las autoridades locales siguen sin terminar la construcción de una clínica médica para atender las necesidades de varios miles de personas desplazadas en este asentamiento: el edificio, que el propio Representante no visitó, sólo consta al parecer de una estructura básica con tejado, pero sin paredes. El Representante, recordando el programa de rehabilitación de edificios públicos del Comité Internacional de Rescate planteó esta cuestión al Representante del Comité que le acompañó durante su visita de campamento, y fue informado de que probablemente el edificio de la clínica se terminaría de acuerdo con las previsiones del programa. Esta información se comunicó a las autoridades locales presentes, que acogieron complacidas la idea, y es de esperar que esta conversación se haya traducido después en resultados concretos. En la ciudad de Horadiz, en el distrito de Fizuli, donde ya han comenzado a regresar los desplazados (véase la sección IV infra), el Representante visitó el hospital de la comunidad, que había sido reconstruido y rehabilitado, pero como puso de relieve el director del hospital, carecía de suficiente equipo médico, camas y otros suministros. El PNUD comunicó que ya había preparado una lista del equipo necesario y la había entregado a los donantes, quienes habían respondido facilitando fármacos y medicamentos esenciales. Sin embargo, es evidente que sigue habiendo necesidad de equipo básico.

82. Si bien resulta evidente la necesidad de que la comunidad internacional siga prestando apoyo al fomento de las capacidades nacionales y locales en materia de sanidad, infraestructura y suministros, también les corresponde a las autoridades locales y nacionales hacer lo necesario para garantizar que lo que en principio es el acceso gratuito a los servicios médicos estatales exista realmente en la práctica. Varios desplazados internos declararon haberse encontrado en la situación de no poder obtener atención médica gratuitamente. Aunque no se trata de una práctica oficialmente sancionada, y de hecho las leyes nacionales ofrecen protección contra ella (véase sección II supra), no hay duda de que las autoridades nacionales y locales podrían hacer más para impedirla. El Principio Rector 19 prevé que todos los desplazados internos heridos y enfermos, así como los que sufren discapacidades deberán recibir, en toda la medida de lo posible y en el plazo más breve, la atención y los cuidados médicos necesarios, sin ninguna distinción que no esté basada en criterios médicos.

83. También pueden plantearse problemas de acceso a los servicios médicos por falta de accesibilidad física, especialmente en las zonas alejadas de los centros urbanos. Se han organizado unidades móviles de asistencia sanitaria para realizar visitas a las comunidades de desplazados internos, pero, como señaló el Viceministro de Sanidad, esas unidades no pueden llegar a todos los necesitados. La frecuencia de las visitas varía, y se ha observado que algunas comunidades no han recibido atención alguna³². Incluso en las zonas urbanas puede resultar difícil el acceso físico a los servicios médicos. Un grupo de mujeres internamente desplazadas alojadas en un edificio público que visitó el Representante en el distrito de Xatai, en las afueras de Bakú, destacó la necesidad de establecer un centro médico estable para atender las necesidades sanitarias más elementales de los residentes del conjunto de edificios públicos. Pedían que se instalara por lo menos una línea telefónica común reservada para contactar con los servicios médicos de urgencia cuando fuera necesario. Esta última sugerencia, aparentemente tan insignificante en términos de costes y de mantenimiento, podría resultar en cambio muy eficaz a la hora de satisfacer las necesidades sanitarias de urgencia de los desplazados. Los funcionarios gubernamentales a quienes el Representante comunicó esa petición reaccionaron favorablemente y accedieron a adoptar las medidas oportunas. Un equipo sanitario móvil debería visitar mensualmente en forma regular y sistemática a todas las comunidades de desplazados internos del país.

84. La precariedad de los servicios de saneamiento es uno de los factores que más inciden en los problemas de salud de los desplazados internos. Si bien la infraestructura de saneamiento es precaria en muchas partes del país, su desarrollo y mantenimiento son particularmente deficientes en los refugios y asentamientos de los desplazados internos debido a su hacinamiento y al hecho de que se los considera "temporales". Tras años de desplazamiento, muchas de estas personas continúan careciendo de instalaciones de baño aceptables. En un campamento de la región de Barda, administrado por las autoridades locales desde la retirada de la Media Luna Roja Turca, que lo estableció, cada uno de los más de 6.000 residentes tiene derecho a tomar una ducha de 15 minutos en el baño comunal una vez por semana, de acuerdo con el calendario fijado. Sin embargo, los residentes del campamento informaron al Representante que con frecuencia no disponían de agua durante las horas asignadas. Cuando había agua suficiente surgía el problema del desagüe, como quedó bien patente en la sección masculina del baño durante la visita del Representante. Además, en este mismo campamento el pozo tiene sólo dos metros de profundidad y, según se afirma, la sarna y la diarrea son habituales.

85. En otro campamento administrado por el Gobierno, en la región de Agjabedi, se mencionaron problemas similares con el abastecimiento de agua. Por otro lado, era obvio el mal funcionamiento de la recogida de basuras: un solar en medio de un grupo de viviendas rebosaba de desechos. Además de crear condiciones insalubres para la población del campamento en general, esa situación planteaba otros problemas. Una mujer explicó que su familia carecía todavía de vivienda propia porque el terreno que se le había asignado se hallaba en la zona afectada. Varios desplazados declararon que aunque las autoridades del campamento habían dispuesto que las basuras se

recogieran regularmente en la práctica esto ocurría con poca frecuencia, y había habido escasa voluntad de abordar el problema concreto del basural improvisado.

86. Sin duda se han realizado esfuerzos visibles para resolver los problemas de saneamiento en otros lugares. La mejora de los sistemas de abastecimiento de agua y de saneamiento es un componente esencial del Programa de Rehabilitación de Edificios Públicos del ACNUR. En el asentamiento de vagones de ferrocarril de Barda se instalaron letrinas para los desplazados internos. En los campamentos del sur que supervisa la IFRC, gracias a un programa de abastecimiento de agua y saneamiento se proporciona a los residentes una cantidad aproximada de 20 litros diarios de agua potable, un suplemento de agua para tomar duchas calientes cada semana y se ha instalado, por cada 20 habitantes, una letrina que se limpia todos los días y se vacía una vez al mes. Con miras a desarrollar las capacidades locales, el programa se propone movilizar y preparar a los residentes de los campamentos y a las autoridades locales para que administren ellos mismos los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento. Sin embargo, los problemas evidenciados en los campamentos estatales que visitó el Representante hacen pensar que quizás las autoridades no tengan todavía la capacidad o bien la voluntad suficiente para desempeñar efectivamente sus responsabilidades en este ámbito.

Educación

87. El Principio Rector 23, que reafirma el derecho de todo ser humano a la educación, exhorta a las autoridades competentes a que garanticen el acceso de todos los desplazados internos a una educación gratuita y obligatoria de nivel primario. Se recordará de la sección II que la legislación nacional relativa a las personas internamente desplazadas contiene disposiciones sobre la educación de los niños y los adolescentes, sin distinción alguna.

88. El gran valor que la sociedad azerbaiyana atribuye a la educación resultó evidente entre los desplazados internos con quienes se entrevistó el Representante. En un campamento del distrito de Barda, los profesores de los desplazados, con quienes el Representante discutió las cuestiones de la educación con cierto detalle, explicaron con orgullo que en el sistema escolar establecido en el campamento se mantenía un alto nivel educativo. Para ilustrar esta afirmación, mencionaron que los estudiantes del campamento que habían pasado a la universidad se habían encontrado muy bien preparados en comparación con sus compañeros. Poco tiempo antes, la escuela del campamento había ganado un premio en un concurso de música del distrito de Barda, un honor que llenó de satisfacción a todos los habitantes del campamento, muchos de los cuales provenían del distrito de Agdam, conocido por su música y arte. En el distrito de Binagady, a las afueras de Bakú, el Representante fue recibido calurosamente por un coro de escolares, al igual que en el campamento estatal de la región de Agjabedi, donde unos jóvenes ofrecieron un impresionante recital de poesía para celebrar la fiesta nacional del país.

89. Estos logros en el terreno de la educación son tanto más extraordinarios dadas las difíciles circunstancias en las que suelen funcionar las escuelas de los desplazados internos. Los profesores consultados en el campamento de Barda destacaron ante todo la necesidad de reaprovisionar la dotación de material escolar, incluidos pupitres, sillas, pizarras y cuadernos. Dieron a entender que existen diferencias considerables a este respecto entre los distintos campamentos, y citaron el ejemplo de dos campamentos cercanos donde las escuelas atendidas por la Organización Internacional Islámica de Socorro reciben libros de texto, uniformes y servicios médicos. Respecto de los edificios en sí, se habló del problema de la insuficiencia de espacio y la carencia de calefacción durante los meses de invierno, así como de la falta de medios por parte de las autoridades locales para resolverlos. En un país tan rico en petróleo y en recursos energéticos, la falta de combustible para calentar las escuelas es una paradoja todavía más difícil de aceptar. En otros casos, incluso la estructura física de las instalaciones es deficiente, como sucede en el campamento de Lachin Winterland, donde el edificio de la escuela está sin terminar. Al igual que en el caso del centro médico del campamento, también a medio construir, tanto las autoridades como los desplazados destacaron que sería de gran ayuda obtener algún tipo de asistencia simplemente para asegurar la terminación del edificio de la escuela.

90. Las repercusiones del desplazamiento interno en la educación van más allá de los propios desplazados y llegan a afectar también a segmentos de la población en general. El alojamiento de los desplazados en dormitorios de las universidades o escuelas politécnicas y en centros escolares ha provocado trastornos y dificultades en la educación de los jóvenes que no pertenecen a este colectivo, engendrando un cierto resentimiento entre las poblaciones de acogida ³³. Tal vez estos trastornos hayan resultado tolerables por un cierto período, pero al cabo de más de cinco años es preciso que se ofrezcan nuevas soluciones de alojamiento, no sólo para el bienestar de los desplazados sino también por el bien del sistema educativo en general.

91. En la educación de los desplazados internos, se plantean también problemas relativos a su integración en las poblaciones de acogida. En el distrito de Xatai, por ejemplo, las autoridades locales afirmaron que los niños internamente desplazados se educaban en escuelas aparte de la población local. Según ellas, ello facilitaba la adaptación de los niños al desplazamiento, al educarse con otros niños en circunstancias similares. Sin embargo, en una situación de desplazamiento que dura ya varios años, con ello también se segrega a los niños desplazados de la población local, impidiendo así el proceso de integración, de especial importancia en un momento en que cada vez se hace más necesaria la búsqueda de soluciones de alternativa al retorno.

92. En un proyecto educativo encomiable que aborda de manera holística tanto las necesidades de los desplazados internos como las de las poblaciones de acogida, el Consejo Noruego de los Refugiados está desarrollando a nivel nacional un programa de educación en materia de derechos humanos que proporcionará instrucción y material didáctico sobre las normas de derechos humanos a todas las escuelas. Se ha sugerido que se incorporen a este

programa los principios rectores, con el objeto de instruir a los niños internamente desplazados sobre el modo en que las normas de derechos humanos abordan sus propias necesidades, sensibilizando paralelamente a las comunidades de acogida a las necesidades especiales de los desplazados internos, y sus derechos, que son los de todos.

Empleo y generación de ingresos

93. El Principio Rector 22 prevé que los desplazados internos, vivan o no en campamentos, podrán disfrutar, entre otros, del derecho a buscar oportunidades de empleo sin restricción alguna y a participar en actividades económicas. De acuerdo con los datos más recientes del Gobierno, dos tercios de los más de 300.000 desplazados internos en condiciones de trabajar están sin empleo ³⁴. La mayoría de los que tienen empleo trabajan en el sector público, principalmente como educadores o como profesionales de la sanidad, mientras que un tercio lo hace en el sector privado ³⁵. Al margen de los empleos permanentes, otros encuentran una fuente de ingresos en los empleos agrícolas estacionales, en eventuales trabajos de construcción o en trabajos temporales de baja categoría en el sector público. No obstante, según los desplazados internos, el pago, especialmente en el caso de los trabajos agrícolas en explotaciones estatales o en plantaciones privadas de mayor tamaño, es irregular y tiende a atrasarse. Además, las oportunidades de trabajo en el campo suelen ser limitadas: en la región de Barda, sólo 5.000 de los 80.000 desplazados internos de la zona disponen de empleo. Las autoridades locales explicaron que si bien muchos de los desplazados tienen experiencia en la agricultura, no conocen las técnicas de cultivo del algodón y la seda, que son las principales actividades agrícolas de la región. En el caso de las personas internamente desplazadas que viven en el asentamiento de vagones de ferrocarril de la ciudad de Barda, la obtención de unos ingresos mensuales medios de 60.000 manat (aproximadamente 17 dólares) son motivo suficiente para dejar de aceptar mejores ofertas de alojamiento en otros lugares. Por otro lado, como ya se ha señalado, un número desconocido de hombres internamente desplazados han emigrado temporalmente a la capital o incluso a Rusia en búsqueda de medios para mantener a sus familias, y han encontrado oportunidades económicas principalmente en el comercio informal, donde los ingresos conseguidos pueden variar. Una mujer de un campamento relató la experiencia de su hijo, un muchacho, en Bakú, donde había estado trabajando como comerciante en los mercados desde 1996, pero hasta entonces todavía no había podido mandar dinero a su familia por causa de la corrupción: se veía obligado a utilizar todos sus ingresos, excepto el dinero empleado en su subsistencia, para pagar a los funcionarios pertinentes a fin de que le permitieran continuar trabajando.

94. Las escasas oportunidades de empleo y de otros medios de generar ingresos de que disponen los desplazados contrastan notablemente con su voluntad de trabajar. El afán de encontrar empleo era un deseo que expresaron invariablemente los desplazados internos, fueran hombres o mujeres, tanto en la zona de Bakú como en las regiones. Por ejemplo, un grupo de mujeres con quienes se entrevistó el Representante en el distrito de Xatai, en las afueras de Bakú, indicaron que, aparte del objetivo último del regreso, su principal interés era encontrar oportunidades de empleo. Destacaron que

estarían dispuestas a hacer cualquier cosa, incluso trabajos manuales o tareas domésticas, a pesar de que muchas dijeron que tenían títulos y carreras universitarias. También expresaron un gran interés en capacitarse en nuevas técnicas. El Principio Rector 23 dispone que los centros de educación y formación se pondrán a la disposición de las personas internamente desplazadas, especialmente adolescentes y mujeres, vivan o no en campamentos, tan pronto como lo permitan las circunstancias.

95. Los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales han informado que en los últimos años, en una tendencia gratamente acogida, el Gobierno se ha vuelto más receptivo a los proyectos para la generación de ingresos para los desplazados, en contraste con la fuerte resistencia que venía mostrando a permitir este tipo de iniciativas por miedo de que entorpecieran el objetivo prioritario del regreso. Actualmente existen programas de organismos internacionales y de organizaciones no gubernamentales que apoyan el desarrollo de las microempresas a través de distintos medios: la formación profesional y empresarial; la concesión de pequeños préstamos y donaciones con fines empresariales a particulares para la adquisición del equipo y los materiales necesarios, como por ejemplo máquinas de coser, tejidos, hilo y útiles para tejer a mano, máquinas de tejer, material de reparación de calzado, herramientas de mecánica de automóviles, enseres de peluquería y de barbería y herramientas de carpintería, albañilería, soldadura y fontanería; la concesión de préstamos a grupos de desplazados que organizan pequeñas cooperativas empresariales en actividades como el curtido de pieles, la mecánica de automóviles, la metalurgia y la carpintería, o la elaboración de pan y harina; y el establecimiento y el apoyo a las cooperativas de mujeres. El Gobierno también patrocina por su parte algunas actividades de generación de ingresos, entre las que destaca un proyecto de costura para mujeres cuyos productos compra el Gobierno para su distribución entre las "familias de los mártires" (algunos de los cuales son desplazados internos) que han perdido a uno de sus miembros en el conflicto y que reciben paquetes especiales de ayuda. Las organizaciones no gubernamentales locales, según señalaron sus homólogos internacionales, podrían tener que desempeñar un papel importante en el patrocinio de los programas de microcrédito, pero se lo impiden las leyes nacionales que exigen que, para poder conceder préstamos, una institución disponga del equivalente de 5 millones de dólares. Para ampliar el acceso de los desplazados internos al crédito, se exhorta al Gobierno a crear un entorno más propicio para los programas de microcrédito de las organizaciones no gubernamentales.

96. Más difíciles de superar son los obstáculos estructurales que limitan las oportunidades de empleo y de generación de ingresos, no sólo para los desplazados sino también para el resto de la población. En tanto que el país continúa atravesando un difícil período de transición de la economía centralmente planificada a la economía de mercado, son todavía graves los problemas del desempleo y la baja productividad, y a menudo las fábricas que aún permanecen abiertas sólo funcionan a un nivel muy bajo de su capacidad. En las zonas rurales, las oportunidades de actividad económica también son limitadas. La FICR, por ejemplo, señaló que en el invierno de 1998 ya habría agotado todas las posibilidades de generación de ingresos para los

desplazados de los campamentos del sur que atendía. El aislamiento de muchos de éstos y otros campamentos y asentamientos respecto a las zonas urbanas hace especialmente difíciles las oportunidades de actividad remunerativa.

97. En el terreno de la reforma agraria se plantea otro difícil problema estructural. El proceso de privatización de tierras actualmente en curso no hace más que empeorar la situación de muchos de los desplazados internos que residen en zonas rurales. Aunque el ritmo de la privatización de la tierra varía en todo el país, una de las preocupaciones compartidas de las autoridades locales es que la presencia de poblaciones de desplazados internos dificulta enormemente ese proceso, ya que sus asentamientos se encuentran en tierras destinadas a la privatización. En promedio, la privatización debería proporcionar una hectárea de tierra a cada persona. Sin embargo, la mayoría de los desplazados internos es marginada del proceso, en la hipótesis de que a su regreso tendrán derecho a obtener tierras en sus lugares de origen. En una zona determinada, las autoridades locales afirmaron expresamente que no deseaban ofrecer tierras cultivables a los desplazados internos por miedo de que se instalaran allí de forma permanente, dada su tradicional vinculación a la tierra como medio de sustento. Sin embargo, tal como indicó el Representante, esta misma vinculación a la tierra de las personas desplazadas hace que sea fundamental proporcionarles buenas oportunidades para dedicarse al cultivo. Las tierras que se conceden temporalmente a los desplazados internos suelen ser las de peor calidad, lo que limita su capacidad de autosuficiencia y de obtener ingresos de la agricultura. Es fundamental que el proceso de privatización de la tierra tenga en cuenta las necesidades a corto y a largo plazo de los desplazados internos y que no los excluya o los perjudique en algún otro modo. La asistencia consistente en maquinaria agrícola y fertilizantes también podría ayudar a aumentar las cosechas y, por consiguiente, las posibilidades remunerativas de los desplazados, contribuyendo al mismo tiempo al desarrollo del sector agrícola nacional, que, al igual que el sector industrial, no consigue alcanzar su potencial máximo.

IV. LA BÚSQUEDA DE SOLUCIONES DURADERAS

98. El retorno es indiscutiblemente la solución preferida por la mayoría de los desplazados internos y por el Gobierno. Una y otra vez las personas desplazadas, tanto en las zonas urbanas como en las rurales, le dijeron al Representante que lo que más deseaban era regresar a sus hogares. Al mismo tiempo, quienes expresaron este deseo reconocían que un requisito previo para su regreso era la paz duradera. Por consiguiente, no es de sorprender que las personas internamente desplazadas sigan tan de cerca el proceso de paz, como lo demostraron al mencionar iniciativas concretas emprendidas por la OSCE para resolver el conflicto o al referirse a las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En relación con ello, durante la misión tanto los funcionarios de gobierno como los desplazados internos se refirieron reiteradamente a la escasa atención prestada en los últimos años al conflicto por el Consejo de Seguridad, que interpretaban como una señal de abandono de su difícil situación por parte de las Naciones Unidas. Aunque las Naciones Unidas han apoyado por mucho tiempo

la función prominente del Grupo de Minsk de la OSCE en el proceso de negociación del conflicto, la parálisis actual ha hecho sugerir que las Naciones Unidas intervengan más activamente en el proceso de paz. De hecho, las Naciones Unidas llevan ya algún tiempo abogando por que los problemas humanitarios sean incorporados en el proceso de paz. Como el desplazamiento masivo es un elemento tan característico del conflicto, será indispensable proveer a soluciones equitativas para el gran número de refugiados y desplazados en Armenia y Azerbaiyán a fin de asegurar una paz duradera, para cuando la paz se establezca.

99. Por ahora sigue siendo difícil pronosticar cuándo ha de permitir la paz un retorno en gran escala. De momento, aun sin paz, ya se está produciendo algún retorno a las zonas anteriormente ocupadas y a las regiones dañadas de otro modo por la guerra en los distritos de Fizuli, Terter y Agdam cuyo control ha recuperado el Gobierno. Por tanto el retorno como posible solución divide actualmente a la población internamente desplazada en dos grupos: la de las zonas anteriormente ocupadas o las zonas dañadas por la guerra en que ahora existe la posibilidad del retorno; y la población, que representa la mayoría de los desplazados, originaria de zonas que siguen fuera del control del Gobierno, para la cual son más inciertas las posibilidades de retorno. Respecto de ambos grupos las autoridades competentes tienen el deber y la responsabilidad primaria, conforme al Principio Rector 28, de facilitar los medios que les permitan a los desplazados internos regresar voluntariamente, en condiciones de seguridad y dignidad, a sus hogares o lugares de residencia habituales, o reasentarse voluntariamente en otras partes del país, y facilitar la reintegración de ambos grupos.

A. El apoyo a las actuales posibilidades de retorno

100. En el caso de las personas procedentes de zonas que actualmente están bajo el control del Gobierno, ha comenzado el proceso de retorno, pero a un ritmo que se lentifica debido a los problemas de los daños y los riesgos de seguridad resultantes del conflicto. Según una evaluación de los daños en las llamadas zonas "liberadas por la guerra" y "dañadas por la guerra" realizado en 1997 por el Organismo Azerbaiyano de Rehabilitación y Reconstrucción (ARRA), los daños son cuantiosos en varios sectores: la vivienda y la propiedad personal; la infraestructura en los sectores de educación, salud pública, estructuras sociales y culturales, electricidad, abastecimiento de gas y de agua, sistemas de regadío, transporte y comunicaciones; industria; agricultura, e industria agraria, y está emplazada una gran cantidad de minas terrestres. Más del 37% de las viviendas, del 25% de las tierras agrícolas y del 8 al 10% de la infraestructura de la educación, la industria agrícola y la energía necesitan obras de reconstrucción o rehabilitación. En los distritos de Gazakh, Agdam y Fizuli las estructuras dañadas superan el 50% ³⁶.

101. En vista de la magnitud de los daños, la tarea de crear las condiciones propicias al retorno es algo que, aun en estos limitados sectores, sobrepasa la capacidad del Gobierno. En lo que bien podría resultar un esfuerzo ejemplar por resolver los problemas de la reconstrucción posterior a un

conflicto y el reasentamiento en las zonas asoladas por la guerra, organismos internacionales de asistencia humanitaria y desarrollo e instituciones financieras se han asociado entre sí y con el Gobierno con el propósito común de ayudar al Gobierno a crear las condiciones para el retorno como solución duradera. En abril de 1998 estos lazos de colaboración se formalizaron con el establecimiento de un grupo consultivo internacional encargado de prestar asistencia al Gobierno en la aplicación de un programa integral multianual de reconstrucción y reasentamiento en las zonas liberadas por valor de 123 millones de dólares. El programa está destinado a facilitar el retorno sostenible de unas 36.000 personas a sus zonas de origen por medio de proyectos de infraestructura física y social y planes de generación de ingresos para quienes regresen, para los varios miles de personas que ya han retornado y para las 250.000 personas, aproximadamente, que han permanecido en las zonas dañadas por el conflicto.

102. La reconstrucción o rehabilitación de las viviendas constituye un requisito previo para el retorno y como tal un elemento clave del programa. El ACNUR, a petición del Gobierno, está asumiendo el liderazgo en esta esfera y ya en el segundo trimestre de 1998 puso en marcha un programa bienal de rehabilitación de viviendas para las poblaciones desplazadas que regresan a las zonas dañadas por la guerra, por valor de 12 millones de dólares. En la primera fase del programa se prevé dotar de vivienda mínima localmente aceptable a unos 2.000 hogares en los distritos de Terter, Fizuli y Agdam. Se trabaja en cooperación con el ARRA, y el grado de asistencia que se preste a los beneficiarios dependerá de los daños que hayan sufrido sus viviendas: i) las personas cuyas viviendas hayan quedado totalmente destruidas recibirán una nueva vivienda tipo; ii) las personas cuyas viviendas hayan sufrido daños graves recibirán materiales de construcción, asesoramiento técnico y orientación, pero se las alentará a efectuar sus propias reparaciones, y a la vez se crearán grupos comunitarios para ayudar a las familias más vulnerables en las obras de construcción; iii) las personas cuyas viviendas hayan sufrido daños leves recibirán los materiales de construcción necesarios para proteger sus viviendas contra las inclemencias del tiempo. Cabe señalar que el programa utiliza en lo posible materiales locales, exceptuado el amianto, que se evita por razones ecológicas.

103. En la aldea de Yukhuri Kurdmahmudlu del distrito de Fizuli, el Representante visitó un asentamiento de retornados que se habían beneficiado del programa con la construcción de nuevas viviendas de sustitución de las propias, que habían sido totalmente destruidas. Aunque las viviendas de piedra caliza eran semejantes a las de otras partes del país, estaban diseñadas como permanentes y por tanto eran de mejor calidad, con muros más gruesos y con pisos, por ejemplo. Aparte las propias estructuras, el pequeño asentamiento mostraba otras señales de permanencia, con jardines florecientes de rosas y un huerto. Los residentes del asentamiento con quien se reunió el Representante estaban visiblemente satisfechos y orgullosos de sus nuevas viviendas y dijeron que estaban muy contentos de haber regresado.

104. Sin embargo, para ser sostenible, el retorno impone la restauración no sólo de las viviendas de las personas desplazadas sino también de la infraestructura física y de las oportunidades económicas en las zonas de retorno. El programa de reconstrucción y rehabilitación combina esfuerzos para alcanzar ambos objetivos haciendo que participen las personas desplazadas en las actividades de reconstrucción y rehabilitación y creando oportunidades a largo plazo que les permitan lograr la autosuficiencia. En un proyecto experimental del programa en el pueblo de Horadiz del distrito de Fuzuli, el Representante visitó el hospital, la escuela y la estación ferroviaria reconstruidos por el ARRA con el apoyo del PNUD. También se habían restaurado el baño comunal y el correo y estaba programada la reconstrucción del centro comunitario, la biblioteca, la farmacia, dos carreteras y el sistema de alumbrado público. Entretanto, la asistencia técnica del programa para la CEI (TACIS) de la Unión Europea se concentra en grandes proyectos de infraestructura que abarcan los sistemas ferroviario, de energía eléctrica, de abastecimiento de agua y de regadío. El TACIS también presta apoyo a la rehabilitación del sector agrícola y de la agroindustria mediante la distribución de granos, abonos y maquinaria para permitir que vuelvan a explotarse más de 100 predios dando empleo a un total de 2.000 personas. Con la expansión programada del proyecto se prevé crear empleo para unas 10.000 personas.

105. Al igual que en el elemento de vivienda del programa, la participación de los beneficiarios es una característica esencial de las actividades de reconstrucción de la infraestructura física de las zonas de retorno. Más de 6.000 personas, en su mayoría residentes del distrito de Fizuli, participan en la reconstrucción del pueblo de Horadiz y de otras aldeas de la región ³⁷; con ello los retornados tienen la posibilidad de percibir ingresos y de capacitarse. El acento que pone el programa en la participación de los beneficiarios es consonante con el Principio Rector 28, según el cual deben realizarse esfuerzos especiales para conseguir la plena participación de las personas internamente desplazadas en la planificación y gestión de su retorno o reasentamiento y reintegración.

106. Entre julio de 1996 y junio de 1998 la población de Horadiz se duplicó, llegando a 2.857, y sigue en constante aumento; en promedio cinco a seis familias presentan semanalmente una solicitud a las autoridades locales en que señalan su deseo de regresar ³⁸. Algunos hogares regresan a la zona antes de que se reconstruyan sus viviendas. Por ejemplo, el Representante visitó a una mujer que se había trasladado con su familia desde un campamento de tiendas a vivir en un vagón de tren en Horadiz para poder estar más cerca de su hogar.

107. Si bien es cierto que muchos desplazados internos están deseosos de regresar, un requisito previo indispensable para que lo hagan en condiciones de seguridad es el retiro de las minas terrestres de las zonas de retorno. La campaña de sensibilización al problema de las minas realizada por el CICR son invalorable al respecto. Se desconoce el grado exacto de contaminación de la zona por las minas terrestres, ya que no se levantaron registros detallados de los campos minados. Para abordar este problema, en 1998 el PNUD encargó que se hiciera un estudio de las minas en la región de Fizuli,

que fue seleccionada como zona prioritaria de estudio debido al programa de reconstrucción que estaba en marcha allí. Se necesitan más recursos financieros para hacer extensivo el estudio a otras zonas de Azerbaiyán a las que actualmente regresan o podrían regresar los desplazados. También es necesario establecer un órgano institucional nacional que se encargue de la gestión de las operaciones de desminado. El Gobierno ha empezado a adoptar importantes medidas a este efecto como, por ejemplo, un proyecto de decreto para el establecimiento del Organismo Nacional de Desminado de Azerbaiyán (ANAD) y la adquisición por el ARRA del equipo básico de desminado. Sin embargo, persisten la falta de capacidad nacional y la necesidad de formar a personal local en las técnicas del desminado humanitario, técnicas que a la hora de un retorno en gran escala tendrán una enorme demanda.

108. Por último, además de prestar asistencia a los desplazados internos que actualmente pueden regresar, el programa de retorno en curso también tiene por objeto facilitar la planificación de contingencia para el regreso en gran escala, cuando éste se produzca. Este aspecto del programa adquirió gran relieve en el último trimestre de 1997, cuando las posibilidades de paz y de retorno en gran escala resultaban particularmente propicias. Sin embargo, al perder impulso el proceso de paz a comienzos de 1998, dejó de ser inminente el retorno en gran escala y, por ende, se impone la búsqueda de soluciones de alternativa o al menos provisorias.

B. La preparación para el retorno o el reasentamiento
y la reintegración

109. Es preciso buscar soluciones de alternativa para el gran número de personas internamente desplazadas procedentes del 20% del territorio azerbaiyano que sigue ocupado, a donde por ahora no es posible que regresen. Sin embargo, el Gobierno se ha mostrado reacio a permitir su reintegración, temiendo que ello atente contra el objetivo del retorno e incluso contra la posibilidad de una solución política, de la cual depende ese objetivo. A este respecto, la concentración de los desplazados internos en campamentos, asentamientos y edificios públicos parece utilizarse como medio de presión en las negociaciones del conflicto, al mostrar pruebas tangibles del impacto de la guerra en Azerbaiyán y de la necesidad apremiante de recuperar los territorios perdidos. Por lo visto, el reasentamiento y la reintegración de los desplazados internos representarían para el Gobierno una importante concesión en las negociaciones políticas dado que eliminarían el imperativo humanitario de recuperar el control de los territorios ocupados para hacer posible el retorno.

110. Según el Principio Rector 28, las autoridades deben facilitar la reintegración de los desplazados internos que regresen a sus zonas de origen o se reasienten. Aunque el hacerlo parece ser un anatema para las autoridades debido al objetivo supremo del retorno, últimamente se ha avanzado algo en la búsqueda de soluciones de alternativa. En particular, el Gobierno ha aceptado la idea de los desplazados que "se arraigan", esto es, la idea de que entre los desplazados internos hay algunos que probablemente no regresen aun cuando se afiance la paz y que por tanto deberían recibir algo más que una vivienda y asistencia de carácter estrictamente temporal.

Según los organismos, el Gobierno también se ha mostrado algo menos renuente a permitir o patrocinar la realización de actividades de generación de ingresos.

111. Sin embargo, respecto de la mayoría de las personas internamente desplazadas, el retorno sigue siendo el objetivo supremo del Gobierno y de los propios desplazados. Aunque el regreso de hecho parece ser la solución preferida por la mayoría de los desplazados, sigue siendo difícil predecir cuándo se establecerá la paz y cuándo permitirá ésta el retorno en gran escala. Por lo tanto, parece plantearse un dilema entre confiar en una solución pacífica del conflicto y las posibilidades consiguientes de retorno, por un lado, y atender la necesidad actual de los desplazados de una vida digna y decorosa de un modo que no atente contra esos objetivos, por el otro.

112. En el transcurso de su misión el Representante se fue dando cuenta de que la mejor forma de resolver ese dilema consistía en seguir trabajando por la paz y la solución preferida del retorno y empeñarse a la vez en fomentar la autosuficiencia de los desplazados con el fin de prepararlos para el posible retorno. Concebida de esta manera, la creación de oportunidades de capacitación y de generación de ingresos para los desplazados puede considerarse una contribución al objetivo del ulterior regreso y no una concesión. Es más, en los sectores agrícola o industrial o bien en la esfera empresarial los desplazados internos representan una importante reserva infrautilizada de recursos humanos calificados y educados que, si se encauzara hacia los sectores apropiados de actividad, podría contribuir al crecimiento económico de todo el país. Expresando algo similar durante un fructífero y franco diálogo con el Representante el Ministro de Seguridad Social se refirió al gran potencial intelectual de las personas desplazadas y al considerable volumen de las actuales inversiones extranjeras en el país, dando a entender que podría sacarse partido de la combinación de ambos elementos mediante la formación técnica y la creación de empleos en el sector de las tecnologías avanzadas.

113. Ello sería muy consonante con el punto de vista de la comunidad donante, que en una reunión con el Representante se mostró muy interesado en prestar apoyo a proyectos de fomento de la capacidad nacional y de la autosuficiencia de los desplazados, pero al mismo tiempo manifestó su frustración ante la falta de apoyo gubernamental a estos objetivos. A juzgar por las reuniones que tuvo el Representante con el Ministro de Seguridad Social y más tarde con el Primer Ministro y con el Presidente, con quienes examinó esta misma cuestión, sin duda existe una mayor convergencia de opiniones. En consecuencia, sería oportuno que se convocase a una reunión entre funcionarios de gobierno y representantes de la comunidad internacional con el objeto de concebir una estrategia común para atender no sólo la actual y apremiante necesidad de los desplazados internos de seguir recibiendo asistencia humanitaria, sino también el deseo expreso de éstos de conseguir una mayor autosuficiencia mediante un mayor acceso a las oportunidades de empleo y otros medios de generación de ingresos. Tras su regreso de Azerbaiyán, el Representante ha comunicado esta recomendación al Secretario General, al Coordinador del Socorro de Emergencia y a los jefes de varios organismos internacionales para solicitar su apoyo. Por medio del presente

informe el Representante desea compartir esta sugerencia con toda la comunidad internacional de donantes, y recordar al Gobierno de Azerbaiyán el constructivo diálogo entablado al respecto en la esperanza de que se celebre efectivamente la reunión recomendada. El Representante, por su parte, está dispuesto a ayudar en este proceso por cualquier medio posible.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

114. La situación de desplazamiento interno en Azerbaiyán comparte con las demás situaciones que ha estudiado directamente el Representante una causa común: la del conflicto armado. La dimensión exterior del conflicto en Azerbaiyán crea, sin embargo, una serie singular de circunstancias en las que hay solidaridad entre las autoridades y los desplazados; el Gobierno reconoce su responsabilidad de atender la difícil situación de los desplazados y en consecuencia no los considera "el enemigo" ni pone por ello en peligro su seguridad física. No obstante, la situación también pone de relieve el hecho de que la protección de los desplazados internos se extiende más allá de las garantías contra un ataque físico para abarcar también el disfrute de los derechos económicos y sociales que, como mínimo, supone una asistencia básica en materia de alimentos y agua, vivienda, vestuario, servicios médicos y saneamiento, y el derecho a la educación y a las oportunidades económicas. Estas son las esferas, no menos merecedoras de la atención internacional, en que falta atender las necesidades de muchas de las personas internamente desplazadas de Azerbaiyán.

115. Los donantes, los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales coinciden en que el Gobierno debe asumir mayores responsabilidades, en el plano de atender las necesidades de su población internamente desplazada. Por otra parte, también se reconoce que es necesario reforzar la capacidad del Gobierno para hacerlo progresivamente, conforme a sus posibilidades.

116. La frustración manifestada por los donantes, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales ante la situación de creciente dependencia de la asistencia internacional en que se hallan los desplazados y el Gobierno halla su eco en los propios desplazados, que han manifestado su voluntad y su firme deseo de trabajar para ganarse la vida. Cabe señalar que la población internamente desplazada, por ser tan numerosa representa una fuerza política potencialmente importante en Azerbaiyán. No debe subestimarse el peligro de radicalización de esa población en caso de que sigan desatendidas sus necesidades de protección jurídica, asistencia humanitaria básica y reintegración.

117. Debido al estado actual de la economía, el fomento de la autosuficiencia de los desplazados internos es un proceso que llevará tiempo, y por ello seguirá precisándose por algún período la asistencia humanitaria para satisfacer las necesidades básicas. Pero estas dos consideraciones no se excluyen por fuerza mutuamente sino que pueden abordarse en forma complementaria. Para descartar el peligro de una dependencia crónica, junto con ofrecer a los desplazados actividades útiles y capacitación, se podrían

extender los programas de "alimentos por trabajo", un ejemplo de los cuales ya se mencionó en la esfera de la salud, a otros campos de actividad y a una transición fluida de la dependencia al desarrollo.

118. En resumen, el statu quo de la situación de desplazamiento interno en Azerbaiyán lisa y llanamente ha dejado de ser sostenible. Al cabo de no menos de cinco años de desplazamiento y de dependencia del socorro de emergencia, los desplazados merecen, y cada vez más exigen, soluciones más duraderas. Aunque el retorno constituye hoy una posibilidad para algunos, la gran mayoría sigue en una especie de limbo económico, jurídico y social entre el objetivo último del retorno y la necesidad, en el interés de un modo de vida digno y decoroso. Las penurias en que muchos de los desplazados internos siguen obligados a vivir y la creciente frustración de los donantes y de los desplazados ante la dependencia creada por una actuación de emergencia prolongada imponen que el Gobierno haga frente con urgencia a la actual situación, en particular a las necesidades apremiantes de los desplazados en materia de alimentos, viviendas, salud y generación de ingresos. Al mismo tiempo, el entusiasmo del Gobierno y de la comunidad internacional por el proyecto de retorno y reconstrucción actualmente en curso para los desplazados originarios de las zonas recuperadas por el Gobierno debe verse templado por la situación desesperada del gran número de desplazados internos que aún no pueden regresar. Es preciso, por tanto, estudiar una solución de alternativa, el reasentamiento. La responsabilidad que incumbe a las autoridades de crear condiciones propicias a soluciones duraderas no se limita al retorno de los desplazados sino que también incluye la posibilidad de un reasentamiento voluntario en otras partes del país.

119. Para atender las necesidades de ambos grupos se formulan las recomendaciones siguientes:

- a) Es necesario hallar una solución duradera y pacífica al conflicto. Aunque es importante que se haya mantenido el cese el fuego durante varios años, sólo mediante una solución permanente del conflicto podrán lograrse soluciones duraderas para los centenares de miles de personas, en Azerbaiyán y Armenia, que han sido desarraigadas por el conflicto. Las posibilidades de una solución pacífica del conflicto y de soluciones duraderas para los desplazados no sólo están en manos del Gobierno de Azerbaiyán y las autoridades de Nagorno-Karabaj sino que también dependen de la posición que asuman Armenia y otras Potencias de la región. Es urgente la necesidad de intensificar los esfuerzos para resolver el conflicto.
- b) Entretanto, la trágica situación de las personas internamente desplazadas debe encararse de manera integral y eficaz, velando especialmente por satisfacer sus necesidades más básicas de alimentos, vivienda, vestuario y servicios médicos. Sigue habiendo graves insuficiencias en este plano, evidenciadas por las precarias condiciones de vida de muchos en tiendas deterioradas por la intemperie, vagones de trenes y edificios públicos hacinados. También hay graves problemas de malnutrición, otros problemas de salud y problemas de saneamiento.

- c) Resulta prematuro un cambio radical de método de la comunidad donante internacional para pasar del socorro al desarrollo. Ciertamente se necesitan proyectos que aborden las necesidades de desarrollo a largo plazo, pero sin dejar de prestar un socorro humanitario básico a los necesitados y especialmente a los grupos más vulnerables, como los ancianos, los discapacitados y las mujeres jefas de hogar, que probablemente seguirán necesitados de asistencia humanitaria sea cual sea el ritmo de desarrollo. Para facilitar la transición de la dependencia a la autosuficiencia los programas de alimentos por trabajo, que convendría ampliar, merecen el apoyo del Gobierno.
- d) Es indispensable mejorar los servicios de educación y en particular las oportunidades económicas de las personas internamente desplazadas. Es necesario ampliar entre las comunidades desplazadas, con la plena participación de las mujeres, los programas de capacitación, las actividades de generación de ingresos y las oportunidades de microcrédito.
- e) Aunque la escasez de recursos limite actualmente la capacidad del Gobierno para atender las necesidades materiales de los desplazados, hay varias iniciativas que entrañan pocos gastos, o ninguno, que el Gobierno podría emprender para mejorar su respuesta. Entre ellas se cuentan las siguientes: mejorar la coordinación entre las autoridades nacionales y locales que se ocupan de los desplazados internos; reformar la legislación sobre la actividad de las organizaciones no gubernamentales, especialmente en lo que atañe a la tributación y a sus actividades de préstamo, a fin de crear un entorno más favorable a la labor de esas organizaciones; garantizar el derecho a la libertad de circulación y elección del lugar de residencia eliminando los vestigios del sistema de la propiska y velar por que las personas internamente desplazadas no se vean discriminadas o perjudicadas de otro modo por el actual proceso de privatización de tierras.
- f) En vista del estancamiento de las negociaciones de paz y, en consecuencia, la imposibilidad de un retorno inminente, se precisa una nueva evaluación de las necesidades de los centenares de miles de desplazados internos que actualmente no pueden regresar. Como ya ha señalado repetidamente, el Representante observó que no se atendían debidamente las necesidades básicas de alimentos y agua potable, vivienda y servicios médicos y sanitarios. Estas necesidades básicas deben ser atendidas a la máxima brevedad posible, mediante el esfuerzo conjunto del Gobierno y la comunidad internacional.
- g) Para poner en práctica eficazmente todas estas recomendaciones, es necesario que se convoque a una reunión de representantes del Gobierno, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y la comunidad donante para la formulación conjunta de una estrategia, la elaboración de programas específicos y el

establecimiento de una clara división del trabajo entre ellos con el fin de atender eficazmente las necesidades de los desplazados internos a corto, mediano y largo plazo. En vista del apoyo concitado por esta propuesta, manifestado durante la misión por todas las partes, y habida cuenta de las apremiantes necesidades de los desplazados, la reunión debería celebrarse sin más demora.

- h) También es preciso realizar un estudio de las necesidades en las zonas ocupadas, como medio de planificación de contingencia para un eventual retorno ulterior. Dada la magnitud de la destrucción de que se informa en estas zonas, se estima que para que el retorno sea sostenible, cuando pueda producirse, se necesitará una asistencia considerable para la reconstrucción. Se encarece la colaboración del Gobierno para hacer posible el acceso internacional a estas zonas.
- i) Respecto de las zonas en que ya es posible el retorno, es imperativo un estudio integral de las minas terrestres y un programa ulterior de desminado. No debe permitirse ni alentarse el regreso de los desplazados internos a zonas que no hayan sido desminadas. Debe intensificarse el apoyo de los donantes a fin de crear capacidad nacional para las operaciones de desminado. Al mismo tiempo, el CIRC debe continuar su campaña de sensibilización al problema de las minas.
- j) También en relación con la seguridad y la sostenibilidad del retorno, es preciso intensificar los esfuerzos en pro de la solución del conflicto y la reconciliación. Varias organizaciones no gubernamentales locales, en particular grupos femeninos, desarrollan importantes actividades en esta esfera que merecen más apoyo. Si se produce a la postre un retorno en gran escala, semejantes esfuerzos serán indispensables para promover la reintegración pacífica y la reconstrucción de las comunidades.
- k) En el proceso de retorno es indispensable asegurar el carácter voluntario del retorno. Aunque evidentemente el retorno es la solución preferida tanto de los desplazados como del Gobierno, la tenacidad con que las autoridades persiguen este objetivo pone de relieve la necesidad de garantizar que el regreso de los desplazados sea verdaderamente voluntario. Se necesita la asistencia del ACNUR para verificar el carácter voluntario del retorno. En relación con ello, los desplazados deben recibir información exacta sobre las condiciones de las zonas de retorno.
- l) Aunque se debe seguir apoyando el ideal del retorno, hay que prestar más atención y apoyo a otras soluciones duraderas, como el reasentamiento y la reintegración de los desplazados. Últimamente el Gobierno ha comenzado a adoptar importantes medidas en este sentido aceptando la idea de "los arraigados", permitiendo el suministro de viviendas más permanentes a estas poblaciones y mostrándose dispuesto a apoyar algunos proyectos de capacitación

y generación de ingresos. Sobre la base de estas iniciativas, se necesita más apoyo del Gobierno para fomentar la autosuficiencia de los desplazados y promover soluciones duraderas distintas del retorno, que para muchos sigue siendo un objetivo lejano.

- m) Junto con fomentar la autosuficiencia de los desplazados, el Gobierno debe empeñarse más en resolver sus problemas. Ciertamente, la magnitud de la población desplazada y las difíciles condiciones económicas actualmente limitan la capacidad del Gobierno para atender cabalmente por sí mismo las necesidades de los desplazados internos, y por ende sigue siendo necesaria la asistencia internacional. Además de la asistencia directa a los desplazados internos necesitados, es preciso que se intensifique el apoyo internacional al fomento de la capacidad del Gobierno para cumplir sus responsabilidades para con los desplazados, que debe contar con toda la cooperación del Gobierno.

120. Por último, cabe recordar que la Comisión de Derechos Humanos ha invitado a los gobiernos de los países que ha visitado el Representante a tomar debidamente en consideración sus recomendaciones y sugerencias y a presentar información sobre las medidas que hayan adoptado al respecto. El Representante agradece una vez más al Gobierno de Azerbaiyán la invitación que le hizo a realizar una visita para estudiar directamente la grave situación de desplazamiento interno en ese país y espera con gran interés que el Gobierno siga cooperando para resolver el problema de su población internamente desplazada.

1.PNUD, Azerbaijan Human Development Report, 1997, págs. 53 a 55.

2.Ibíd., pág. 94.

3.PNUD, Azerbaijan 1997 Annual Report of the United Nations Resident Coordinator (Bakú, 13 de febrero de 1998), pág. 4.

4.Véase Bill Frelick, Outlines of Nationality Conflict: Refugees and Displaced Persons from Armenia and Azerbaijan, Washington, U.S. Committee for Refugees, marzo de 1994, págs. 7 a 9.

5.Human Rights Watch/Helsinki, Seven Years of Conflict in Nagorno-Karabakh (Nueva York, 1994) págs. 67 a 73; S. Neil MacFarlane y Larry Minear, The Politics of Humanitarian Action: The Case of Nagorno-Karabakh, Providence, Rhode Island; Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, 1997, págs. 28 a 30 y 41.

6.Véase, en particular, Human Rights Watch/Helsinki, Seven Years of Conflict, págs. 29 y 30 y 90 a 104.

7.Resoluciones del Consejo de Seguridad 822 (1993), de 30 de abril de 1993, 853 (1993), de 29 de julio de 1993, 874 (1993), de 14 de octubre de 1993 y 884 (1993), de 12 de noviembre de 1993.

8.Declaración hecha el 29 de enero de 1993 por el Presidente del Consejo de Seguridad, con motivo de las interrupciones del suministro de bienes y materiales, en particular del suministro de energía, a Armenia y a la región de Naknichevan en Azerbaiyán.

9.Sobre la incidencia de los frecuentes casos de toma de rehenes, véase Human Rights Watch/Helsinki, Seven Years of Conflict in Nagorno-Karabakh, págs. 18 a 25.

10.Véase Human Rights Watch/Helsinki, Seven Years of Conflict.

11.El Grupo de Minsk, así llamado por la ciudad donde se tiene intención de celebrar en su día una conferencia de paz, está integrado por Alemania, Armenia, Azerbaiyán, Belarús, los Estados Unidos, la Federación de Rusia, Francia, Italia, la República Checa, Suecia, Turquía y las "partes interesadas en Nagorno-Karabaj".

12.Véase Human Rights Watch/Helsinki, Seven Years of Conflict, págs. 4 y 59.

13."Información sobre los refugiados y desplazados internos en la República de Azerbaiyán", anexo a la carta de fecha 3 de agosto de 1998 dirigida a la Secretaría de la Subcomisión por el Representante Permanente de Azerbaiyán ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra (E/CN.4/Sub.2/1998/35).

14.PNUD, Azerbaijan Human Development Report, 1997, pág. 93.

15.Ibíd., pág. 93.

16.Véase nota 13.

17.William Hayden, "Country profile: Azerbaijan", Global ISP Survey (Londres: Earthscan, 1998), pág. 167.

18.Comité Estatal para los Refugiados y Desplazados Internos, Organización Internacional para las Migraciones, citado en Migration Report, 1996 (1997), pág. 28.

19.PNUD, Human Development Report, pág. 93.

20.Enmiendas y adiciones a la Ley de la República de Azerbaiyán sobre el estatuto de los refugiados y personas desplazadas, firmadas por el Presidente de la República de Azerbaiyán, Bakú, 17 de abril de 1998.

21.Decreto del Presidente de la República de Azerbaiyán sobre las medidas para garantizar los derechos humanos y las libertades de los ciudadanos, firmado el 22 de febrero de 1998.

22. Véase S. Neil MacFarlane y Larry Minear, Humanitarian Action and Politics: The Case of Nagorno-Karabakh, Providence, Rhode Island. Thomas J. Watson Jr., Institute for International Studies, 1997, págs. 52 y 53.
23. McFarlane y Minear, Humanitarian Action and Politics, pág. 53.
24. Centre for Strategic and International Studies, Azerbaiyán; A Sociological Study on Internally Displaced People: Humanitarian Aid. Needs and Survival Strategies (Bakú: ACNUR, marzo de 1996); y OMS, Centro de Control y Prevención de Enfermedades, y UNICEF en colaboración con Relief International y Médecines Sans Frontières/Países Bajos, "Health and nutrition survey of internally displaced and resident population of Azerbaijan" (Bakú: abril de 1996), citadas por Thomas Greene, "Internal Displacement in the North Caucasus, Azerbaijan, Armenia and Georgia", y por Roberta Cohen y Francis M. Deng (eds.), The Forsaken People: Case Studies of the Internally Displaced, Washington D.C., Brookings Institution, 1998, pág. 263, nota 67.
25. Material de información preparado por el Programa Mundial de Alimentos para la visita del Representante en mayo de 1998.
26. Véase Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, Azerbaijan Humanitarian Situation Report for August 1998, pág. 4.
27. Thomas Greene, "Internal Displacement in the North Caucasus, Azerbaijan, Armenia y Georgia", en Cohen y Deng, The Forsaken People, pág. 264.
28. En el invierno de 1997, por ejemplo, la temperatura descendió a -50 grados celsius, la temperatura más baja registrada en Azerbaiyán en 25 años. "Record low temperatures in Azerbaijan", Radio Free Europe/Radio Liberty Newsline, vol. 1, N° 182, Part II (18 de diciembre de 1997).
29. OMS, Centro para el Control y Prevención de las Enfermedades, y UNICEF, "Encuesta sobre salud y nutrición", cita de Thomas Greene, "Internal Displacement in the North Caucasus, Azerbaijan, Armenia and Georgia", y de Cohen and Deng, The Forsaken People, pág. 264, nota 69.
30. Women's Commission for Refugee Women and Children, Women Displaced in the Southern Caucasus: An Examination of Humanitarian Assistance Needs in Azerbaijan, Armenia, Nagorno-Karabakh and Georgia, Nueva York, 1998, pág. 8.
31. Boletín del ACNUR, Programas de salud reproductiva y maternidad sin riesgos para desplazados internos y refugiados, Bakú, 26 de septiembre de 1997.
32. Women's Commission for Refugee Women and Children, Women Displaced in the Southern Caucasus..., pág. 8.
33. Frelick, Faultlines of Nationality Conflict, págs. 27 y 28.

34. Concretamente, los datos del Gobierno indican que de los 301.359 desplazados internos con capacidad de trabajar, 196.380 carecen de empleo. Véase nota 13, pág. 3.

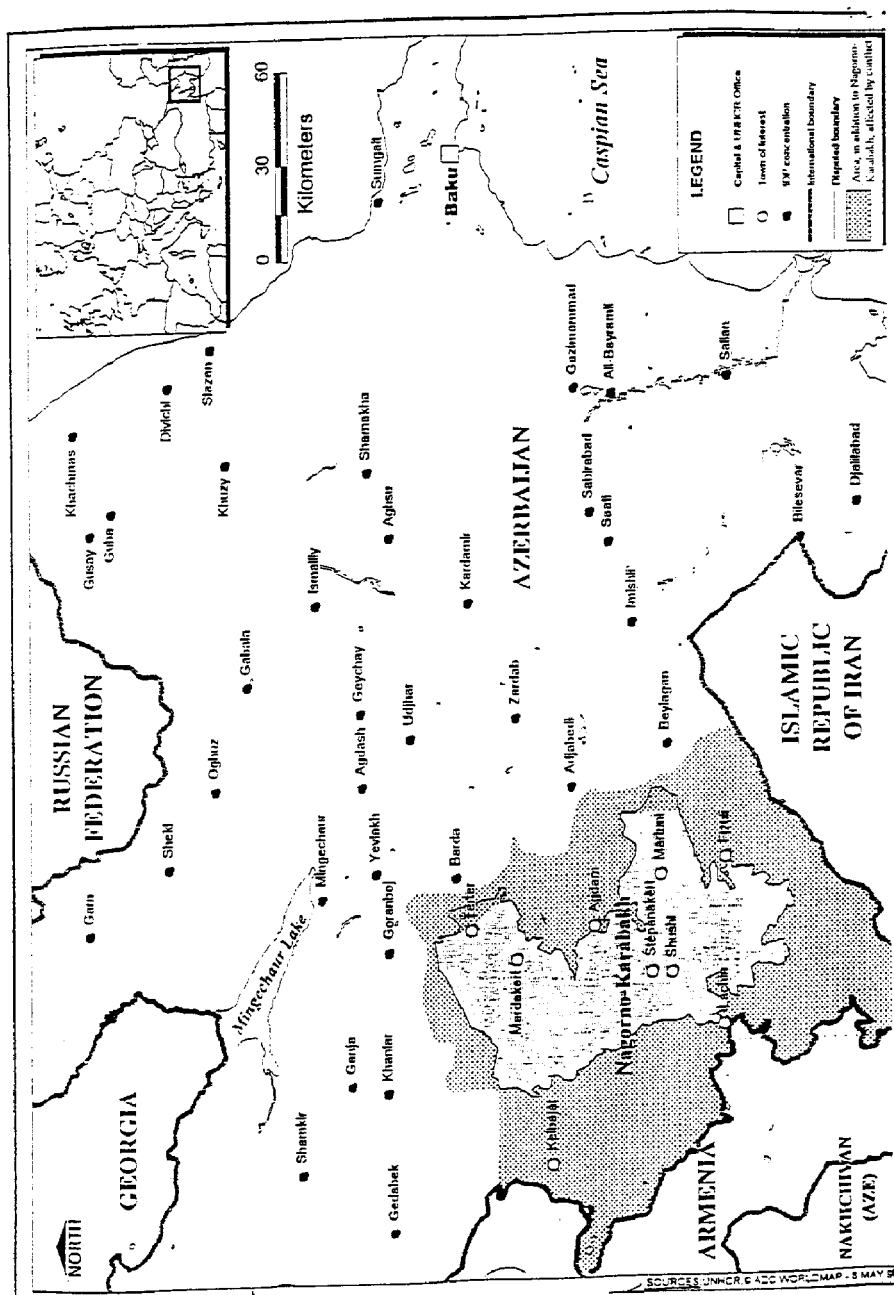
35. PNUD, Azerbaijan: Human Development Report, pág. 95.

36. República de Azerbaiyán, Organismo de Rehabilitación y Reconstrucción de Zonas (ARRA), Feasibility Study for the Resettlement and Reconstruction Programme of the Liberated Areas: Executive Summary.

37. PNUD, Agency for Reconstruction and Rehabilitation of War-Torn Areas pág. 8.

38. *Ibíd.*, pág. 9.

Anexo
MAPA DE AZERBAIYÁN



Notas: Las fronteras señaladas en este mapa no implican el reconocimiento o la aceptación oficial de las Naciones Unidas. Es posible que la ortografía de los nombres de lugares no corresponda a la utilizada en el texto del informe.