



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2001/5/Add.3
6 de noviembre de 2000

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

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

**GRUPOS E INDIVIDUOS ESPECÍFICOS: ÉXODOS EN MASA
Y PERSONAS DESPLAZADAS**

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

Adición

Pautas de los desplazamientos: Armenia

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 8	2
I. PANORÁMICA DE LA CRISIS CREADA POR LOS DESPLAZAMIENTOS.....	9 - 17	4
II. CONCLUSIONES DE LA VISITA SOBRE EL TERRENO.....	18 - 29	6
III. RESPUESTA NACIONAL E INTERNACIONAL.....	30 - 44	9
IV. CONCLUSIONES.....	45 - 50	13
V. RECOMENDACIONES	51 - 60	15
<u>Anexo: Mapa de Armenia.....</u>		17

INTRODUCCIÓN

1. Atendiendo a la invitación del Gobierno de la República de Armenia, el Representante efectuó una misión a ese país del 18 al 19 de mayo de 2000.
2. Cuatro eran los objetivos de la misión. El primero, estudiar y documentar la situación del desplazamiento interno en Armenia, situación sobre la que no se han hecho muchas investigaciones ni análisis¹. En segundo lugar, tratar de comprender por qué se ha prestado tan poca atención a la difícil situación de los desplazados internos. Cabe preguntarse si fue por desconocimiento o descuido, en cuyo caso apremia prestar atención al problema. O si se debió, por el contrario, y como muchos sugirieron al Representante antes de la misión, a que los desplazados internos habían quedado absorbidos por las comunidades de acogida, de forma que su situación ya no difería de la de la población en general, por lo que no era necesario centrarse en sus necesidades. De ser cierto esto último, igual habría que estudiar el caso de Armenia, ya que podía servir de modelo de una forma muy constructiva de encarar el problema del desplazamiento interno. En sus esfuerzos por encontrar una explicación, la misión trató de determinar si los desplazados internos tenían necesidades específicas, distintas de las de la población en general, a raíz de su desplazamiento, o si la situación en que se encontraban no requería una atención particular. De la respuesta a esta pregunta surgía el tercer objetivo de la misión, consistente en determinar, mediante un diálogo orientado a encontrar soluciones con el Gobierno y con representantes de la comunidad internacional y de la sociedad civil, respuestas adecuadas para resolver las necesidades de los desplazados internos. Por último, la misión trató de entender el problema del desplazamiento interno en Armenia en el contexto subregional. Para ello la misión aprovechó la experiencia adquirida por el Representante en sus misiones a Azerbaiyán en 1998 (E/CN.4/1999/79/Add.1) y, justo antes de la visita a Armenia, a Georgia (E/CN.4/2001/5/Add.4). También tuvo en cuenta el Taller regional sobre el desplazamiento interno en el Cáucaso meridional, copatrocinado por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, el proyecto sobre el desplazamiento interno de la Brookings Institution y el Consejo Noruego para los Refugiados, en el que participaron representantes del Gobierno de Armenia, de organizaciones internacionales y de organizaciones no gubernamentales

¹ Para tratar de empezar a colmar esta laguna, en la colección de monografías sobre el desplazamiento interno encargada por el Representante como parte de un estudio de la crisis del desplazamiento interno a nivel mundial, se incluye un capítulo sobre el Cáucaso en el que figura una sección sobre Armenia. Véase Thomas Greene, "El desplazamiento interno en el Cáucaso septentrional, Azerbaiyán, Armenia y Georgia" en The Forsaken People: Case Studies of the Internally Displaced, de Roberta Cohen y Francis M. Deng (eds.) (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1998), en particular las páginas 232 a 240 y 271 a 283. A raíz de la misión y con la incorporación de la información que se recogió en ella, se difundió el perfil por país sobre el desplazamiento interno en Armenia preparado para la base mundial de datos sobre el desplazamiento interno del Comité Permanente entre Organismos, que gestiona el Consejo Noruego para los Refugiados (véase www.idpproject.org). No obstante el perfil por país va precedido de la advertencia de que "hay una falta general de conocimiento del alcance del problema y de la situación de los desplazados internos como resultado del conflicto entre Azerbaiyán y Armenia, en contraposición con lo que ocurre con el desplazamiento interno ocasionado por el terremoto de 1988 en Armenia noroccidental" y de que "los organismos internacionales que actúan en el país admiten que podría hacerse algo para colmar esa laguna".

internacionales y locales que se ocupan del problema del desplazamiento interno en Armenia (véase E/CN.4/2001/5/Add.2).

3. Vista la creciente comprensión del problema de los desplazados internos en Armenia, que según pudo apreciarse, fue estimulada por el Taller regional y los preparativos de la misión, la visita del Representante fue muy oportuna. El Gobierno estaba preparando y empezando a discutir programas para atender a la situación de los desplazados internos. Así pues, en el transcurso de su breve visita y gracias al diálogo que mantuvo con funcionarios públicos y con representantes de la comunidad internacional y de la sociedad civil, el Representante contribuyó a que esos programas se siguieran desarrollando. En este sentido, tanto los funcionarios públicos como los representantes de la comunidad internacional consideraron que la misión había sido particularmente constructiva.

4. El Representante fue recibido por el Excmo. Sr. Presidente de la República, Robert Kocharian, el Ministro de Administración Regional y Planificación Urbana, el Ministro de Seguridad Social y Sanidad y el Presidente de la Asamblea Nacional. Se celebraron amplias consultas con el Jefe y otros funcionarios del Departamento de Migración y Refugiados (DMR), que es el órgano encargado de los desplazados internos. Asistió a esas reuniones el Representante Permanente de la República de Armenia ante la oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, Excmo. Sr. Embajador Karen Nazarian, que se había trasladado a Armenia para facilitar la visita del Representante. El Representante también habló de la situación de los desplazados internos con los organismos y organizaciones no gubernamentales internacionales, el jefe de la Oficina de la OSCE en Ereván, organismos donantes y organizaciones no gubernamentales locales.

5. En el programa figuraba una visita sobre el terreno al distrito de Ijevan, región de Tavoush, situado al noreste del país en la frontera con Azerbaiyán. Acompañado del Gobernador de Tavoush, el Representante visitó algunas aldeas de las zonas fronterizas, donde fue recibido por los alcaldes y tuvo ocasión de entrevistarse con desplazados internos y residentes locales. En la sección II del documento figuran las conclusiones de esa visita.

6. En el transcurso de la misión y tal como habían solicitado la Comisión de Derechos Humanos y la Asamblea General, el Representante utilizó los Principios Rectores sobre el Desplazamiento Interno (E/CN.4/1998/53/Add.2) como base del diálogo que mantuvo con funcionarios del Gobierno y representantes de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales. El Gobierno de Armenia respondió muy positivamente a los Principios Rectores y tomó la iniciativa de hacerlos traducir al armenio y difundirlos ampliamente en el país.

7. El Representante quisiera expresar su reconocimiento a todos los que se molestaron en reunirse con la misión para hablar con ella de la situación. Quedó especialmente reconocido a la Coordinadora Residente de las Naciones Unidas y a su personal, así como al Ministerio de Relaciones Exteriores, al Representante Permanente de Armenia ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra y a la DMR por su asistencia en la organización del programa de la misión.

8. El presente informe está dividido en cinco secciones. En la primera se da una panorámica de la situación de los desplazados internos en el país. En la segunda se exponen las conclusiones de la visita sobre el terreno. En la tercera se esbozan la respuesta nacional e internacional. En la

cuarta se exponen las conclusiones de la misión. Y en la quinta se recapitulan diversas recomendaciones que también se mencionan en secciones anteriores para potenciar la respuesta nacional e internacional a la situación de los desplazados internos.

I. PANORÁMICA DE LA CRISIS CREADA POR LOS DESPLAZAMIENTOS

9. Según las cifras del Gobierno, en Armenia hay 192.000 desplazados internos. En esta cifra se incluyen los desplazados por diversas causas. Se estima que 72.000 personas quedaron desplazadas a causa de las operaciones militares en las zonas fronterizas con Azerbaiyán resultantes del conflicto que hay desde hace diez años en torno a Nagorno-Karabaj. Aunque sigue en vigor un alto el fuego de 1994, aún no se ha encontrado una solución política al conflicto y se han venido produciendo escaramuzas y bombardeos en las zonas fronterizas. Los demás desplazados internos quedaron desarraigados a raíz de desastres naturales o provocados por el hombre: unos 100.000 siguen desplazados como resultado del devastador terremoto de 1988, que causó la muerte de más de 25.000 personas y dejó sin hogar a otras 500.000; otras 10.000 quedaron desplazadas a raíz de desastres naturales más recientes, en particular corrimientos de tierras; y otras 10.000 a causa de desastres provocados por el hombre.

10. La misión se centró en la situación de las personas internamente desplazadas a raíz del conflicto. Así se ha solido hacer en todas las misiones del Representante, pero en Armenia se consideró especialmente importante, proceder de esta forma, por el amplio consenso que había entre todas las personas con quien habló el Representante en el sentido de que, contrariamente al caso de los desplazados por desastres naturales en Armenia, en particular el terremoto, se había prestado poca atención a la situación de los desplazados internos a raíz del conflicto, tanto a nivel nacional como internacional. Al llegar el Representante, se había empezado a evaluar y a tratar de resolver plenamente la situación específica de las personas internamente desplazadas a raíz del conflicto, pero, como se explica más adelante, el proceso aún estaba en una etapa incipiente.

11. Conviene señalar que las estimaciones independientes del número de desplazados internos son inferiores a la cifra de 72.000 que indica el Gobierno. Por ejemplo, el Comité para los Refugiados de los Estados Unidos da una cifra aproximada de 60.000². La diferencia puede explicarse, al menos en parte, porque en la cifra de 72.000 desplazados a raíz del conflicto que da el Gobierno se incluyeron varios miles de personas desplazadas a Armenia desde Nagorno-Karabaj, que en tal caso, serían refugiados y no desplazados internos. El Gobierno reconoció que "muchos" de los 72.000 citados son refugiados que llegaron a la República en el período 1988-1992. Inicialmente se asentaron en las zonas fronterizas ya en Armenia y a causa de la inseguridad reinante en esas zonas volvieron a ser desplazados a otras regiones de Armenia.

12. Además, después de la disolución de la Unión Soviética, su legado sigue dificultando el establecimiento de una clara descripción de las pautas de desplazamiento, debido al complejo entramado de fronteras políticas en la región del Cáucaso heredado por los Estados sucesores. El territorio de Armenia comprende el pequeño enclave de Artzvaschen, situado a unos

² World Refugee Survey 2000, del Comité para los Refugiados de los Estados Unidos (Washington, D.C.: Immigration and Refugees Services of America, 2000), pág. 210.

pocos kilómetros de la frontera en la parte noroccidental de Azerbaiyán (véase el mapa en el anexo). A raíz del conflicto, la población del enclave se refugió en Armenia propiamente dicha. Al hacerlo, debido a la particularidad geográfica que supone el enclave, tuvieron que cruzar dos veces una frontera internacional, pero como ciudadanos armenios que iban de una parte a otra del país cabe aducir que en principio habría que considerarlos como desplazados internos.

13. Dentro de Armenia propiamente dicha, los desplazamientos internos resultantes del conflicto se concentraron en los marzes o distritos situados a lo largo de la frontera con Azerbaiyán, a saber, Tavoush, Sjunik, Vajots Dzor, Ararat y Gegharkounik. Un amplio estudio llevado a cabo en 1998 en esas regiones por el Grupo de Trabajo sobre Refugiados y Desplazados facilitó información muy útil sobre las características de la crisis del desplazamiento³. En principio, entre el 50 y el 60% de la población, principalmente mujeres, niños y ancianos, abandonaron las aldeas para dirigirse a los pastos de verano, donde se alojaron en viviendas provisionales. Aunque en algunos casos se trasladaron familias completas, sobre todo mientras las operaciones militares proseguían sin interrupción, fue corriente que las familias quedaran separadas: la mitad de las familias desplazadas en los marzes de Tavoush, Vajots, Dzor y Gegharkounik estaba formada por tan sólo uno o dos miembros. La otra mitad eran en su mayoría familias jóvenes, que habían quedado intactas, pero separadas de sus parientes.

14. Aunque algunos de los desplazados se quedaron en las tierras de pastoreo casi dos años, la mayor parte de ellos siguieron deambulando de un lugar a otro. Tendieron a alejarse cada vez más de las aldeas fronterizas, dirigiéndose primero a las tierras de pastoreo y luego a lugares más seguros dentro del distrito. Más adelante, los que pudieron, por lo general los más ricos, se dirigieron a la parte central de Armenia e incluso llegaron a emigrar. En consecuencia, los desplazados internos están dispersos por todo el país y no asentados en grupos compactos fácilmente identificables. Tanto el Gobierno como los organismos internacionales que trabajan en el país admitieron que les resultaba difícil saber con exactitud dónde se encontraban los desplazados internos.

15. Una excepción importante a esta pauta de reasentamiento es la población originaria de Artzvashen. Los desplazados procedentes de este enclave se asentaron en su mayoría como comunidades en las localidades situadas entre la frontera y la ribera del lago Sevan, donde étnicamente predominan los azeríes. Estas localidades habían sido abandonadas por los refugiados de etnia azerí que huyeron de Armenia a Azerbaiyán. En algunos casos ocupan las casas abandonadas por los refugiados azeríes.

16. Como ya se ha dicho, un número importante aunque indeterminado de los desplazados internos ha acabado por marcharse del país. Esta oleada de emigración es parte de una tendencia más amplia a la emigración de centenares de miles de armenios en busca de mejores oportunidades económicas. Los desplazados internos, al igual que los refugiados, representan un número desproporcionadamente alto de los que se marchan del país. Una posible explicación que se ha dado es que estas personas, ya desplazadas, tienen más tendencia a marcharse, sobre todo porque en el país no hay soluciones duraderas a su situación. Como señaló el Gobierno con

³ Grupo de Trabajo sobre los Refugiados y Desplazados/Programa de fomento de la capacidad de gestión de las migraciones/OIM, Migration Trends Among Internally Displaced Persons in Border Regions of the Republic of Armenia (enero de 1999), pág. 16.

gran preocupación, el fenómeno de la emigración en masa exagera las dificultades de reconstrucción de las zonas afectadas por la guerra, así como el desarrollo socioeconómico del país en su totalidad.

17. A este respecto, es preciso señalar que la crisis del desplazamiento interno se produjo en el contexto de un difícil período de transición postsoviética que entrañó no sólo un cambio repentino de sistema político, sino una brusca transición a una economía de mercado competitiva que provocó una gran baja del nivel de vida. El bloqueo económico a que la sometieron Azerbaiyán y después Turquía debido al conflicto exacerbó aún más las dificultades económicas de Armenia. Según informes, de todos los países de la Comunidad de Estados Independientes, Armenia es el que tiene la tasa oficial de desempleo más alta y el nivel de salarios nominal más bajo, unos 25 dólares al mes⁴. Más de la mitad de la población vive por debajo del umbral de la pobreza y casi un 28% es muy pobre y no alcanza a cubrir sus necesidades alimentarias mínimas⁵. Estas difíciles condiciones económicas han afectado a toda la población, pero según las Naciones Unidas, el proceso de transformación económica ha supuesto una carga particularmente pesada para los grupos vulnerables de la sociedad, incluidos los desplazados internos, “cuya situación empeora a medida que aumentan los precios y que se deprecian las pensiones y los sueldos”⁶. Al mismo tiempo, las dificultades económicas también reducen la capacidad del Estado para resolver la situación de estas personas.

II. CONCLUSIONES DE LA VISITA SOBRE EL TERRENO

18. La atención preferente a los internamente desplazados a raíz del conflicto, hizo que la misión visitara la región de Tavoush, donde se produjeron importantes desplazamientos debido a la inseguridad provocada por el conflicto. Esta región constituye aproximadamente el 10% del territorio armenio pero, dada su ubicación a lo largo de 350 km de frontera con Azerbaiyán, se ha visto desproporcionadamente afectada por el problema de los desplazamientos resultantes del conflicto. Al mismo tiempo, también ha sufrido desplazamientos internos a causa de desastres naturales, en particular corrimientos de tierras. El Gobernador informó al Representante de que había 28.000 desplazados internos en esa región y de que 16.000 de ellos ya habían regresado a sus hogares.

19. Acompañado por el Gobernador, el Representante visitó varias aldeas en la zona fronteriza, a saber: Vazashen, situada a sólo un kilómetro de la frontera, Nerkin-Karmiraghbjur y Ajgepar. En todas estas aldeas el Representante fue recibido por las autoridades locales y tuvo oportunidad de reunirse con desplazados internos y personas que habían regresado a sus lugares de origen, así como con elementos de la población local que no habían huido. Tal y como observó el Representante, al igual que el Grupo de Trabajo, los principales problemas con que se

⁴ 1999 Annual Report of the United Nations Resident Coordinator in Armenia, pág. 8.

⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Common Country Assessment: Armenia (Ereván: Naciones Unidas, 2000), pág. 51.

⁶ 1999 Annual Report of the United Nations Resident Coordinator in Armenia, pág. 13.

enfrentan los desplazados internos que retornan y a menudo también la población local, son el alojamiento, la seguridad, la autosuficiencia y la infraestructura social.

A. La vivienda

20. En las regiones fronterizas, según la encuesta, se estima que el 75% de los desplazados se alojan en chozas de pastor y en otros refugios transitorios, el 18% con parientes y el 3% en albergues y posadas y sólo el 4% se ha podido comprar su propia vivienda⁷.

21. Según estimaciones del Gobierno, más de 12.300 viviendas quedaron dañadas en las regiones fronterizas, y el 40% está en ruinas⁸. En la región de Tavoush se estimaba que unas 250 casas habían quedado completamente destruidas, 935 habían sufrido daños graves y más de 7.000 algunos daños. El Gobernador informó de que sólo se habían reconstruido las viviendas de un pequeño número de retornados. Las más de las veces, esto se había logrado gracias a los esfuerzos de los interesados, aunque se señaló que el gobierno local había prestado alguna asistencia a la reconstrucción en 1994, inmediatamente después del alto el fuego, cuando algunos empezaron a regresar, en particular en el caso de mujeres cabeza de familia.

22. En las aldeas visitadas, era evidente que las viviendas habían sufrido daños, aunque la gravedad de los daños variaba de un caso a otro. La misión se entrevistó con una anciana cuya casa había quedado completamente destruida y que tenía que vivir en un establo. También visitó a retornados que vivían en refugios provisionales levantados junto a sus casas destruidas y que consistían en contenedores de hierro que en otro momento habían sido utilizados por quienes habían perdido sus hogares en el terremoto de 1988. Se explicó que por "provisionales" se entendía que estas estructuras estaban destinadas a un uso de dos años. Al cabo de 12 años, ya se observaban indicios de deterioro grave, como goteras y daños causados por el agua. Además, se informó al Representante de que al parecer muchos de los refugios no reunían siquiera condiciones de habitabilidad cuando se proporcionaron en un principio a los desplazados internos a raíz del conflicto, y el propio Ministro de Administración Regional y Planificación Urbana (entre cuyas funciones está la de proporcionar alojamiento a los desplazados internos) habló francamente de lo inadecuado de los refugios provisionales facilitados por el Estado, que ya "se caían a pedazos" cuando se llevaron a donde estaban los desplazados internos varios años antes. Al no tener aislamiento, los refugios eran muy fríos en invierno y calientes en verano.

23. Las autoridades de las aldeas en zonas fronterizas insistieron sobre todo en la necesidad de reconstruir alojamientos. A su juicio, de reconstruirse las casas regresaría más gente.

B. Seguridad

24. Se informó de que los incidentes en materia de seguridad en las regiones fronterizas habían disminuido mucho, en particular en los últimos meses con el avance del proceso de paz pero, a falta de una solución duradera del conflicto, seguía habiendo riesgos de seguridad, sobre todo en las localidades cercanas a la frontera. Como prueba de que ese peligro sigue siendo real, al

⁷ Migration Trends, pág. 15.

⁸ Project: Post-Conflict Rehabilitation of Bordering Territories, pág. 4.

visitar una aldea situada a tan sólo un kilómetro de la frontera, se pidió a la delegación que formaba la misión que bajara de los automóviles y los dejara ocultos tras los árboles para que hubiera menos riesgo de que se disparara contra ellos. En otra de las localidades visitadas, a 700 m de la frontera, se veían las trincheras con toda claridad.

25. La concentración de minas en esa zona es otra fuente de riesgo. En Armenia, lo mismo que en otros países donde ha habido desplazamientos, representan un peligro mayor para quienes retornan, porque, debido a su ausencia, tienen menos idea de dónde pueden estar colocadas las minas.

C. Autosuficiencia

26. En las zonas fronterizas la agricultura y la ganadería eran la principal fuente de alimentos y de ingresos, ya fuera por la venta directa de los productos o mediante su elaboración. No obstante, las actividades agrícolas han quedado muy restringidas: alrededor del 25% de las tierras cultivables y del 40% de las de regadío están sin utilizar debido sobre todo a la falta de equipamiento agrícola y de semillas, a los daños en los sistemas de riego, a la falta de mano de obra agrícola y a la amenaza significativa de las minas terrestres. En una de las aldeas visitadas por el Representante se informó de que 254 de las 390 parcelas no podían cultivarse porque estaban minadas. Al mismo tiempo, los habitantes del lugar informaron al Representante de que, a pesar de no poder acceder a sus tierras, tenían que pagar impuestos por unos terrenos que no podían cultivar, exigencia que parece totalmente injusta y que el Gobierno no debería aplicar hasta que se desmine el lugar y se pueda entrar en esas tierras con seguridad. Por otra parte, la rentabilidad de la producción agrícola se ve disminuida por los problemas que plantea el transporte a los mercados, y que a su vez obedecen a los daños sufridos por las carreteras y al hecho de que las fábricas en que se elaboran productos agrícolas también han quedado destruidas o dañadas. Al parecer sólo una de cada cinco personas desplazadas en las zonas fronterizas tiene empleo⁹.

D. Infraestructura social, incluidas la atención de salud y la educación

27. Según cifras facilitadas por el Gobierno, en las regiones fronterizas sufrieron daños más de 78 centros de enseñanza, 62 clínicas y 515 kilómetros de cañerías de abastecimiento de agua, 724 kilómetros de cañerías de riego y 575 kilómetros de carretera. El 60% de las carreteras se han clasificado de ruina y se dice que el 70% de las aldeas han quedado privadas de agua potable y de riego¹⁰.

28. El acceso a atención de salud es limitado. Sólo el 60% de las aldeas fronterizas tienen una consulta médica, y en éstas sólo hay el 20% del personal necesario, por lo que se considera que la calidad de los exámenes y tratamientos médicos está muy por debajo de la norma¹¹.

⁹ Migration Trends, pág. 31.

¹⁰ Project: Post-Conflict Rehabilitation of Bordering Territories, pág. 4.

¹¹ Migration Trends, pág. 27.

29. También han quedado muy reducidas las oportunidades educativas. En algunas aldeas fronterizas no hay escuelas en funcionamiento. Donde las hay, el 60% necesita renovación urgente, y en el 12% de los edificios tendrían que hacerse arreglos básicos para poder usarlos. Se considera que los edificios escolares están en condiciones especialmente malas en los marzes de Tavoush y Sjunik. En toda la región hay muy pocos jardines de infancia¹². Por otra parte y dejando de lado los daños o la destrucción de las estructuras físicas, hay otros problemas que obstaculizan el acceso a la enseñanza. Se necesitan maestros cualificados en la mayor parte de las escuelas, pero en vista de las malas condiciones de vivienda en la zona, hay pocos maestros que quieran vivir en esa región. Los alumnos carecen de libros de texto y de otro material escolar¹³. Además, cuando llueve mucho el agua anega las carreteras, que no están asfaltadas, por lo que resultan intransitables, lo que dificulta enormemente el transporte. En esas condiciones, que eran las que se daban el día de la visita del Representante, los niños no pueden ir a la escuela, como de hecho sucedió ese día. Los efectos del conflicto en la enseñanza han sido devastadores. El alcalde de una aldea, que se lamentaba de que en esas circunstancias los muchachos no tenían porvenir, explicó que en los diez años transcurridos desde la guerra ni un solo niño de la aldea había cursado estudios superiores, mientras que antes de la guerra (en la era soviética) siempre había de ocho a diez niños que llegaban a la enseñanza superior.

III. RESPUESTA NACIONAL E INTERNACIONAL

30. El órgano del Estado que se encarga de centralizar la cuestión del desplazamiento interno es el Departamento de Migración y Refugiados (DMR). Antes formaba parte del Ministerio de Seguridad Social y Trabajo. Se había creado en 1999 como departamento autónomo, que dependía directamente del Primer Ministro. Su mandato consiste en elaborar y coordinar la aplicación de una política nacional de migración unificada, que incluya a los desplazados internos. La Organización Internacional para las Migraciones, a través de su programa de fomento de la capacidad de gestión de las migraciones, presta al DMR una asistencia muy valiosa para la elaboración de la política nacional, la armonización de las leyes que afectan a la migración y la realización de determinados programas operacionales. Como parte de este programa se han creado grupos de trabajo formados por funcionarios públicos de los ministerios competentes y por especialistas, que cuentan con el apoyo de la Organización y que presentan recomendaciones al Gobierno para su examen en las esferas de la política y la gestión, la legislación, los refugiados y los desplazados internos y sistemas de gestión e información fronteriza.

31. En el informe de 1999 del Grupo de Trabajo sobre Refugiados y Desplazados Internos, se comprobó que estos últimos “no han recibido apenas atención del Estado debido al gran número y a la complejidad de los problemas de los refugiados y de los migrantes ecológicos y a las numerosas cargas que pesan sobre los presupuestos del Estado”¹⁴. Parecía haber amplio consenso a este respecto entre los distintos interlocutores con los que se entrevistó

¹² *Ibíd.*, págs. 28 y 29.

¹³ *Ibíd.*, pág. 29.

¹⁴ *Ibíd.*, pág. 11.

el Representante durante su misión, a saber, el Gobierno, los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales internacionales, la sociedad civil y los donantes. Reconocieron que no se había prestado particular atención a la situación de los desplazados internos a raíz del conflicto, ya fuera a nivel nacional o internacional, y que se tenía poca conciencia del problema del desplazamiento interno o de las necesidades de los afectados, y había pocos programas concebidos específicamente para resolver su situación.

32. Para explicar esta situación se dieron razones prácticas y sustantivas. En primer lugar, se señaló que la acción humanitaria se había centrado en atender las necesidades de las víctimas del terremoto, y, después, a eso hubo que agregar unas 340.000 personas que pasaron a ser refugiados a raíz del conflicto. Cada uno de estos grupos beneficiarios era más numeroso que los desplazados internos y sus necesidades abrumadoras: de hecho, como ya se ha indicado, 12 años después del terremoto aún hay unas 100.000 personas desarraigadas por ese motivo que siguen necesitando asistencia. Además, se consideró que los desplazados por el terremoto y los que huyeron a Armenia como parte de la corriente de refugiados procedentes de Azerbaiyán, eran grupos de población necesitada más fáciles de identificar que los desplazados internos, que habían huido en grupos pequeños, en la mayoría de los casos a casa de parientes, y que, por tanto, se habían dispersado. Como ya se ha dicho, el Gobierno y la comunidad internacional no han podido determinar con exactitud dónde se hallan los desplazados internos ni cuáles son sus necesidades.

33. En segundo lugar y más fundamental, se dio por supuesto que se atendería a las necesidades de los desplazados internos con los programas generales destinados a los grupos vulnerables de alivio de la pobreza. Según observaron en particular algunos organismos internacionales, de haberse prestado más atención a los desplazados internos se habría corrido el riesgo de privilegiarlos con respecto al resto de la población. No obstante, también reconocieron que en los programas generales tal vez no se tenían suficientemente en cuenta las necesidades de los desplazados internos. No estaba claro si era así o no.

34. Piénsese, por ejemplo, en el sistema de distribución de alimentos a 110.000 personas vulnerables que lleva a cabo tres veces al año el Programa Mundial de Alimentos. Esas personas son las que figuran en las listas facilitadas por el sistema público de evaluación de la vulnerabilidad denominado PAROS (“faro” en armenio). Aunque al principio la asistencia alimentaria se destinó sobre todo a los refugiados, los desplazados internos y las víctimas del terremoto, a fin de tener en cuenta también a la parte de la población general que también era víctima de inseguridad alimentaria, en 1994 se estableció un mecanismo de detección gracias al sistema PAROS para conseguir que la distribución de alimentos llegara a los más necesitados. Con este sistema se evalúa la vulnerabilidad del hogar o la familia teniendo en cuenta una serie de factores, a saber: i) la composición de la familia, por ejemplo, si alguno de sus miembros pertenece a un grupo socialmente vulnerable, como una persona con discapacidad; ii) el nivel de ingresos de la familia, incluidos los bienes; y iii) la ubicación y las condiciones de residencia. Se asigna a cada variable un valor numérico y, a partir de ahí, se calcula el índice de vulnerabilidad de cada familia. Aunque tanto el Programa Mundial de Alimentos como el Director de PAROS afirmaron que entre los 110.000 beneficiarios de la asistencia del PMA había desplazados internos, no sabían cuántos eran. Esto se debe a que los desplazados internos no están identificados como tales, sino que se evalúa su vulnerabilidad aplicándoles los mismos criterios que a la población en general. Huelga decir que en el cálculo de la vulnerabilidad se asigna un coeficiente especial a las personas que están en las zonas de conflicto fronterizo.

(lo mismo que de las zonas de terremoto) y a las que viven en viviendas precarias. No obstante, a diferencia de lo que sucede con los refugiados, no se da un valor específico al desplazamiento como tal y a las vulnerabilidades específicas que provoca. Sin embargo, en el informe del Grupo de Trabajo sobre Refugiados y Desplazados Internos se insiste en que los desplazados internos que se vieron obligados a abandonar sus hogares como resultado de las operaciones militares en las zonas fronterizas son uno de los grupos sociales más vulnerables de Armenia¹⁵.

A. Una respuesta más específica

35. En un intento por empezar a atender a las necesidades de los desplazados internos a raíz del conflicto en Armenia, el DMR, basándose en el estudio de las regiones fronterizas realizado por el Grupo de Trabajo, formuló una propuesta de proyecto para respaldar el retorno de los desplazados internos como resultado del conflicto mediante la rehabilitación de las zonas fronterizas de las que procedían¹⁶. Con el proyecto se pretendía respaldar el retorno de los 28.000 que ya han regresado y de otros 39.000 desplazados que se calcula que quieren volver, mejorando a la vez las condiciones de vida de la población local no desplazada. Este planteamiento amplio de criterio comunitario, en el que se tiene en cuenta a los diversos grupos de población afectada en las zonas fronterizas y con el que se trata de atender a sus necesidades de manera integrada, es un aspecto del proyecto.

36. El proyecto comprende cuatro esferas de actividad principales. Primero, se trata de hacer que las condiciones de alojamiento vuelvan a responder a las normas mínimas mediante la reparación o reconstrucción de viviendas. Se prestará apoyo para la reparación de viviendas a los retornados y a los no desplazados por igual. Si las casas han quedado totalmente destruidas, se construirán viviendas de una sola habitación, de 25 m² habitables, a un costo unitario inferior a los 4.000 dólares.

37. En segundo lugar se rehabilitará la infraestructura social gracias a una serie de proyectos de reconstrucción de las instalaciones de enseñanza y de salud, sistemas de abastecimiento de agua, electricidad, transporte y comunicaciones. Se procurará que los desplazados internos participen en estos proyectos, dándoles así una oportunidad de conseguir ingresos.

38. Como tercer componente y para facilitar su reintegración, a los retornados se les entregarán alimentos durante los seis primeros meses, transcurridos los cuales se espera que gracias a los aperos agrícolas y a los microcréditos que se les facilitarán podrán reanudar las labores de labranza y otras actividades generadoras de ingresos que les permitirán bastarse a sí mismos. En cuanto a los desplazados cuyas tierras estén minadas, se les asignarán otras parcelas hasta que se lleve a cabo el desminado.

39. El cuarto componente del proyecto es precisamente un programa de desminado. Aunque ya se ha hecho alguna labor en este sentido en las zonas fronterizas, sigue haciendo falta un programa completo.

¹⁵ *Ibíd.*

¹⁶ Project: Post-Conflict Rehabilitation of Bordering Territories.

40. El proyecto se ejecutará bajo la coordinación del DMR y en colaboración con las autoridades locales y nacionales y la participación de organizaciones no gubernamentales internacionales y locales. Se estima que el costo será de 81 millones de dólares repartidos en tres años. El Gobierno está dispuesto a “financiar el proyecto cada año dentro de los límites de sus posibilidades” y tratará de que la comunidad internacional aporte el resto. Algunos funcionarios del DMR indicaron que el Gobierno podría aportar al proyecto una suma del orden de 15 millones de dólares de los 81 millones que se necesitan. Varios funcionarios públicos se refirieron a la considerable atención y asistencia internacionales que se presta a la situación de los desplazados internos en otros países de la región, apuntando a la necesidad de que hubiera más igualdad en el planteamiento internacional.

B. Requisitos de un plan de acción

41. Para poder ejecutar el proyecto es condición previa fundamental aclarar cuál es su situación. Desde el comienzo de la breve misión del Representante se vio claramente que el proyecto -que le había presentado el DMR- sólo era una propuesta y que todavía tenía que ser sometido a la aprobación del Gobierno. Varios funcionarios con los que se entrevistó el Representante no sabían que existiera. Tampoco conocían ni entendían mucho el problema de los desplazados internos de Armenia a los que se pretendía ayudar con este proyecto. El Representante Residente de las Naciones Unidas compartía esa impresión y señaló además que en las conversaciones del PNUD con el Gobierno sobre las prioridades, la planificación presupuestaria y las necesidades de asistencia por parte de la comunidad internacional (conversaciones que se estaban celebrando cuando se efectuó la misión), no se había hecho ninguna referencia a la cuestión de los desplazados internos ni al proyecto. Se vio que no había una relación clara entre los planes del DMR y las prioridades del Gobierno. A raíz de un comentario que hizo en este sentido el Representante, se vio que, en el curso de la misión, los funcionarios del Estado se iban haciendo cargo cada vez más de la índole del problema del desplazamiento interno y del proyecto (aunque no necesariamente de su contenido).

42. Los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales internacionales y locales y los representantes de la comunidad de donantes tampoco conocían la propuesta de proyecto. Algunos organismos y donantes indicaron que en principio estarían dispuestos a considerar la posibilidad de respaldar un programa para contribuir al retorno y la reconstrucción en las zonas fronterizas, pero expresaron reservas sobre el costo de la propuesta de proyecto que promovía el DMR, que todavía no habían visto. Además, algunos organismos internacionales y donantes no tenían la impresión de que el desplazamiento interno fuera una cuestión prioritaria para el Gobierno, puesto que hasta ese momento no se había hablado de ella.

43. Estos problemas de procedimiento, que se pusieron de manifiesto durante la misión, tanto dentro del Gobierno como en la comunidad internacional, impidieron de todo punto que se examinara detalladamente el fondo del proyecto. No obstante, al señalar a la atención estos problemas, la misión sirvió al menos para que se abordaran. De hecho, la misión del Representante se centró principalmente en esto.

44. Con la participación activa del Representante Residente de las Naciones Unidas se trazó con los funcionarios públicos un plan de acción en cuatro fases para propiciar la propuesta de proyecto. Primero, había que consolidar el apoyo del Gobierno al proyecto, cosa que, a juicio de los funcionarios, en un principio podía lograrse mediante una reunión trilateral entre funcionarios

del DMR, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Hacienda y Economía. Más adelante, también tendrían que intervenir otros ministerios competentes, en particular el de Administración Regional y Planificación Urbana y el de Seguridad Social y Sanidad. El proyecto tendría que adoptarlo oficialmente el Gobierno e incorporarlo a los presupuestos nacionales y al marco de políticas. De esta manera, se enviaría una señal clara de que el objetivo del proyecto, a saber, atender las necesidades de los desplazados internos, es una de las prioridades del Gobierno. Gracias a esto, habría una mejor coordinación con la comunidad internacional y se sentarían las bases para la movilización de los recursos internacionales. En segundo lugar, el proyecto se sometería oficialmente a la consideración de las Naciones Unidas y de la comunidad internacional. Pero incluso antes de todo eso habría que hacer una evaluación de los desplazados internos para determinar su paradero, sus necesidades y, en particular, si se proponían regresar a sus lugares de origen y en qué condiciones. En el caso de los que no desean regresar habrá que elaborar proyectos de apoyo al reasentamiento.

IV. CONCLUSIONES

45. A modo de conclusión puede decirse que la misión alcanzó los cuatro objetivos que se había fijado. El primero consistía en estudiar y documentar la situación de los desplazados internos en Armenia. Cabe esperar que con este informe se contribuya a que se conozca y se comprenda mejor este caso de desplazamiento interno del que tan poco se sabía.

46. Para entender la situación del desplazamiento interno en Armenia era preciso situar el problema en su contexto subregional, y ese era un segundo objetivo de la misión. Como en otros casos que se dan en esa región, el que las autoridades y los desplazados pertenezcan a la misma etnia contribuye a explicar por qué, en una situación de conflicto étnico, las autoridades no relacionan a los desplazados internos con el "enemigo", por lo que no les prestan protección y asistencia. No obstante, la situación de los desplazados internos de Armenia difiere de la de otros países de la región de distintas maneras. Para empezar, el número de los desarraigados es relativamente pequeño y el carácter de la crisis que los obligó a desplazarse también es distinto, ya que las zonas afectadas no estaban en el centro de la zona de conflicto (que se ha concentrado fuera del territorio armenio) sino en otras zonas que no están bajo ocupación. No hay campamentos ni otras grandes concentraciones visibles de desplazados internos. Éstos, en su mayoría, han sido acogidos por parientes o amigos o bien se han asentado en grupos pequeños en alojamientos provisionales. Como ya se ha señalado, los funcionarios públicos y el personal internacional no han determinado con exactitud el paradero de esas personas. Asimismo, una característica propia de la respuesta del Gobierno al desplazamiento interno en Armenia, que contrasta con otros casos en la misma región, es que no se ha explotado ni promovido la situación de los desplazados con fines políticos, en particular para recuperar territorio. De hecho, el Gobierno ha prestado poca atención a la cuestión del desplazamiento interno como tal. Además, el planteamiento que ha seguido se refleja en la respuesta de la comunidad internacional, que tampoco ha dedicado a la situación de los desplazados internos de Armenia la atención y los recursos que ha dedicado en otros países. Habida cuenta de la difícil situación económica del país, es evidente que el Gobierno no tiene la capacidad para satisfacer por sí solo las necesidades de los desplazados internos y que se necesita apoyo internacional para reforzar la labor que efectúa la propia Armenia. De la misma manera que el problema de los desplazados internos ha de considerarse en su perspectiva regional, otro tanto ha de hacerse con los esfuerzos internacionales por encontrarle solución.

47. Otro objetivo de la misión consistía en entender por qué el Gobierno y la comunidad internacional habían prestado tan poca atención a los desplazados internos y si era preciso que se les dedicara una atención más acusada. Antes de la misión se tenía la impresión de que los desplazados habían quedado absorbidos en la población general y que esto se debía a un planteamiento global de base comunitaria, que podía servir de modelo. No obstante, la misión comprobó que no se había prestado atención a los desplazados no por una política deliberada de integrarlos en la sociedad, sino porque no se habían comprendido sus necesidades.

Los funcionarios públicos, la sociedad civil, los organismos internacionales y la comunidad de donantes reconocieron que no se habían ocupado de manera específica de los desplazados internos, por lo que no habían atendido a sus necesidades. Entre las penalidades concretas con que se enfrentan los desplazados internos, a juicio de los organismos internacionales, cabe mencionar la destrucción o los daños a las viviendas, la falta de acceso a la tierra, el trauma psicológico, la poca participación en la actividad económica y la falta de respuesta a sus necesidades por parte del Estado. A este respecto, el Presidente calificó a los desplazados internos a raíz del conflicto en Armenia de "olvidados", aludiendo explícitamente al libro del mismo título copublicado por el Representante¹⁷. La franqueza del Gobierno en reconocer estas fallas fue un paso audaz y constructivo.

48. La visita sobre el terreno contribuyó enormemente a determinar y destacar las necesidades de los desplazados internos. Debido a lo publicado sobre la situación y gracias a las reuniones preliminares celebradas por la misión con los funcionarios públicos y los organismos internacionales en la capital se tenía la impresión de que las necesidades de los desplazados internos se estaban cubriendo satisfactoriamente gracias a los programas generales de alivio de la pobreza. Sin embargo, como reveló la visita sobre el terreno y como documentó el Grupo de Trabajo en más detalle, no era así. Hay importantes necesidades de los desplazados internos en las zonas de conflicto a las que no se está atendiendo, en particular en materia de vivienda, acceso a la tierra, oportunidades de autosuficiencia y acceso a la atención de salud y la educación. Se dijo que la visita sobre el terreno y toda la misión sirvieron para ayudar al Gobierno y a los organismos internacionales que actúan en el país a tomar conciencia de las vulnerabilidades específicas de los desplazados internos y a comprender que los programas actuales no satisfacían suficientemente esas necesidades.

49. El cuarto y último objetivo de la misión consistía en entablar un diálogo orientado a las soluciones con el Gobierno y otros interlocutores, para encontrar respuestas apropiadas a la situación del desplazamiento interno. Aunque el Gobierno empezaba a tener más conciencia de la cuestión del desplazamiento interno y, en consecuencia se habían empezado a elaborar proyectos para resolverla, seguía sin haber un planteamiento global en el que intervinieran todos los ministerios y departamentos competentes del Estado. La falta de coordinación dentro del Gobierno revelaba bien a las claras que el desplazamiento interno todavía no era una prioridad nacional, lo que a su vez minaba las posibilidades de participación y apoyo internacional. Así fue como los intensos esfuerzos por abordar esas cuestiones se convirtieron inesperadamente en el aspecto más destacado de la misión. Cabe esperar que posteriormente el Gobierno haya tomado las medidas que determinó eran necesarias para propiciar su programa para los desplazados a resultas del conflicto.

¹⁷ Op. cit.

50. Aunque con unos cuantos años de retraso, es de celebrar que se haya cobrado mayor conciencia de la situación de los desplazados internos en Armenia y que se le esté prestando más atención. Al mismo tiempo, es preciso resistir a la tendencia, arraigada en esa región, a politizar la situación de los desplazados internos para conseguir objetivos geoestratégicos. Además, la satisfacción de las necesidades concretas de los desplazados internos debe seguir siendo parte de un planteamiento general de base comunitaria en el que también se tengan en cuenta las necesidades de rehabilitación y de desarrollo de toda la población.

V. RECOMENDACIONES

51. Hacer una evaluación y un estudio exhaustivos de las necesidades. Como primera medida hay que recoger datos detallados sobre la situación de los desplazados internos, información que en la actualidad casi no existe. En particular es preciso determinar el número de desplazados, con datos desglosados por sexo, edad y perfil socioeconómico y su paradero dentro del país, así como evaluar sus necesidades y si se proponen volver a su lugar de origen o reasentarse en otra parte. Tener una idea exacta del número, la ubicación y las condiciones de los desplazados internos en el país es requisito previo para concebir programas destinados a satisfacer sus necesidades.

52. El reconocimiento del desplazamiento interno como factor de vulnerabilidad. La calificación por el Grupo de Trabajo sobre los Refugiados y Desplazados Internos de estos últimos como uno de los grupos sociales más vulnerables del país habrá de reflejarse en toda evaluación que se haga de la vulnerabilidad. Como sucede con los refugiados, sólo por el mero hecho de ser desplazados internos se les debería asignar un coeficiente especial en el sistema PAROS de evaluación de la vulnerabilidad que se utiliza para determinar el derecho a la asistencia alimentaria.

53. Hacer que la opinión pública cobre conciencia de la situación de los desplazados internos. Es preciso que los funcionarios y el público en general comprendan mejor las necesidades de los desplazados internos. La traducción al armenio que va a hacer el Gobierno de los Principios Rectores debería facilitar esta labor de sensibilización de la opinión pública.

54. Velar por que el retorno sea voluntario. Aunque éste es uno de los principios rectores de la propuesta de proyecto del DMR y según los organismos internacionales no se espera que plantee problemas, no por eso ha de dejar de vigilarse que el retorno sea voluntario. Se trata de una esfera de actividad en la que tanto la OIM como la OSCE señalaron que podrían estar en condiciones de desempeñar algún papel en colaboración con las organizaciones no gubernamentales locales.

55. Evaluar objetivamente las condiciones de seguridad en las zonas de retorno. Para que los desplazados adopten la decisión de regresar con conocimiento de causa, es preciso hacer una evaluación objetiva de las condiciones de seguridad en los posibles lugares de retorno, que ha de hacerse por zonas específicas, ya que las condiciones de seguridad no son uniformes a lo largo de la frontera. Por ejemplo, se suelen considerar seguras las zonas que lindan con territorio de Azerbaiyán ocupado por fuerzas armenias; en cambio, las regiones de Armenia que lindan con territorios que siguen bajo el dominio efectivo del Gobierno de Azerbaiyán se considera que son menos seguras.

56. Emprender una campaña completa de desminado y de información sobre las minas.

Un componente decisivo de la evaluación de la seguridad son las minas. Es preciso encarar esta amenaza a la seguridad con un planteamiento global levantando mapas en que se indique dónde están las minas, mediante campañas de sensibilización de la opinión pública y ejecutando un programa de desminado.

57. Garantizar el acceso a la tierra en condiciones de seguridad. Dado que la agricultura era la principal actividad económica de los desplazados internos de las regiones fronterizas, el acceso a la tierra es una condición determinante para la sostenibilidad del retorno y la autosuficiencia. En los casos en que, como suele suceder, la tierra cultivable esté minada, debe procurarse el acceso provisional a otras tierras cultivables hasta que se emprenda el desminado. Cuando los desplazados internos no tengan acceso a sus propias tierras a causa de las minas, deberá eximirse temporalmente de la obligación de pagar impuestos sobre esas tierras.

58. Apoyar la reconstrucción y la rehabilitación en las regiones fronterizas. Se necesita un programa masivo de reconstrucción y rehabilitación en las zonas fronterizas para restablecer las condiciones mínimas de habitabilidad y reconstruir la infraestructura social, en particular las instalaciones de atención de salud y las escuelas, pero también las redes de abastecimiento de agua y de riego, electricidad, transporte y comunicaciones. Debe optarse por un programa de carácter global en beneficio de los retornados y de la población que permaneció en el lugar. Dados los considerables daños físicos que han sufrido las regiones fronterizas, habrá que movilizar recursos internacionales para esa tarea. La propuesta de proyecto de rehabilitación de las zonas fronterizas elaborada por el DMR brinda una base sobre la que debatir esta cuestión, tanto dentro del Gobierno como por la comunidad internacional, inclusive el Banco Mundial, que patrocina programas en apoyo de soluciones duraderas para los desplazados internos en otros países de la región.

59. Aclarar, consolidar y coordinar la política del Gobierno sobre el desplazamiento interno. Para lograr un compromiso efectivo de la comunidad internacional y en particular para que se movilicen recursos en favor de los programas destinados a los desplazados internos de Armenia, será necesario que el Gobierno se fije claramente la cuestión del desplazamiento interno como prioridad nacional y que así se refleje en los documentos de política y en los presupuestos nacionales. Para mantener ese carácter de prioridad también habrá que crear dentro del Gobierno un mecanismo de coordinación de la política nacional en materia de desplazamiento interno entre los diversos ministerios competentes y con la comunidad internacional. La DMR es tal vez la entidad más idónea para esa función, siempre y cuando se le dé el rango correspondiente dentro del Gobierno y se le asignen los recursos necesarios.

60. Prestar apoyo activo a los esfuerzos por resolver el conflicto. La solución duradera del problema del desplazamiento interno causado por el conflicto exige que se ponga fin al conflicto propiamente dicho. Los avances en el proceso de paz registrados durante el año en curso, en particular gracias a la iniciación del diálogo entre los Presidentes de Armenia y Azerbaiyán, han despertado nuevas esperanzas de que se produzcan avances concretos que permitan llegar a una solución política del conflicto. Esos esfuerzos se deben seguir apoyando, tanto por parte de los gobiernos interesados como de la comunidad internacional.

Anexo

