



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2003/11
16 de junio de 2003

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
Subcomisión de Promoción y Protección
de los Derechos Humanos
55º período de sesiones
Tema 4 del programa provisional

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

**Restitución de viviendas y de patrimonio con motivo del
regreso de los refugiados y desplazados internos**

**Informe preliminar presentado por el Relator Especial,
Sr. Paulo Sérgio Pinheiro, de conformidad con
la resolución 2002/7 de la Subcomisión***

* Este informe se presenta con retraso a fin de incluir en él la información más reciente.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 3	4
I. TERMINOLOGÍA.....	4 - 11	4
II. SITUACIONES ANTERIORES DE RESTITUCIÓN DE VIVIENDAS Y DE PATRIMONIO.....	12 - 44	6
A. Croacia.....	14 - 20	7
B. Bosnia y Herzegovina.....	21 - 29	9
C. Rwanda.....	30 - 33	11
D. Georgia.....	34 - 37	12
E. Guatemala.....	38 - 41	13
F. Otros casos.....	42 - 44	14
III. OBSTÁCULOS COMUNES A LA RESTITUCIÓN DE VIVIENDAS Y PATRIMONIO.....	45 - 56	14
A. Ocupación secundaria.....	45 - 48	14
B. Destrucción de los bienes inmuebles.....	49 - 50	15
C. Pérdida o destrucción de los registros de las viviendas y los bienes inmuebles.....	51 - 52	16
D. Instituciones ineficaces.....	53 - 54	16
E. Programas de restitución discriminatorios.....	55 - 56	16
IV. PAPEL QUE DESEMPEÑA LA COMUNIDAD INTERNACIONAL EN LA FACILITACIÓN DEL REGRESO.....	57 - 65	17
A. Consolidación de la paz, mantenimiento de la paz y solución de conflictos.....	57 - 59	17
B. Formulación de los programas de restitución.....	60 - 61	17
C. Supervisión de los programas de restitución.....	62 - 64	18
D. Ejecución de los programas de restitución.....	65	18

ÍNDICE (*continuación*)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
V. CONCLUSIONES.....	66 - 70	19
VI. RECOMENDACIONES	71 - 81	19
A. Elaboración de un modelo de política de restitución.....	71 - 75	19
B. Elaboración de normas internacionales sobre la restitución de la vivienda y patrimonio	76 - 79	21
C. Recomendaciones finales.....	80 - 81	22

INTRODUCCIÓN

1. En su 54º período de sesiones, la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos decidió, en su resolución 2002/7, encomendar al Sr. Paulo Sérgio Pinheiro la tarea de preparar un estudio amplio sobre la restitución de vivienda y patrimonio con motivo del regreso de los refugiados y desplazados internos, basado en su documento de trabajo (E/CN.4/Sub.2/2002/17) así como en las observaciones formuladas y los debates celebrados en el 54º período de sesiones de la Subcomisión y el 58º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos. En su 59º período de sesiones, la Comisión hizo suya, en su decisión 2003/109, la decisión de la Subcomisión.

2. Este informe preliminar se presenta de conformidad con lo dispuesto en la resolución 2002/7 de la Subcomisión y en la decisión 2003/109 de la Comisión.

3. El Relator Especial desea expresar su agradecimiento al Centro de Derechos de Vivienda y Desahucios por la asistencia prestada en la elaboración del presente informe.

I. TERMINOLOGÍA

4. A los efectos del presente documento de trabajo, por "vivienda y patrimonio" se entiende la vivienda y los bienes inmuebles, incluida la tierra. Se utiliza esta definición por dos motivos principales. En primer lugar, la comunidad internacional ha prestado muy acertadamente gran atención a la cuestión de la restitución de las viviendas y los bienes inmuebles en el contexto del derecho al retorno de los refugiados y las personas desplazadas, mucho más que a otros tipos de restitución de bienes. Esta atención obedece en gran parte al singular papel que la restitución de viviendas y bienes inmuebles desempeña para garantizar el regreso voluntario y en condiciones de seguridad y dignidad de los refugiados y las personas desplazadas a sus hogares y a sus lugares de residencia original.

5. En segundo lugar, los derechos de vivienda están consagrados en el derecho internacional humanitario y en las normas internacionales de derechos humanos en un grado mucho mayor y tienen un alcance mucho más amplio en el derecho internacional, desde el punto de vista sustantivo, que los derechos de propiedad en general¹. El derecho a una vivienda adecuada está

¹ Housing rights are enshrined in numerous instruments. For instance, the Universal Declaration of Human Rights (art. 25) and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (art. 11 (1)) both guarantee the right to adequate housing. Additionally, the International Covenant on Civil and Political Rights (art. 17 (1)) protects persons from arbitrary or unlawful interference with their home; the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (art. 5 (e) (iii)) prohibits discrimination on account of race, colour, or national or ethnic origin with respect to the right to housing; the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (arts. 2 and 14 (2) (h)) obliges States parties to "condemn discrimination against women in all its forms" and, specifically, to eliminate discrimination against women in rural areas in order to ensure that such women enjoy adequate living conditions, particularly in relation to housing; the Convention on the Rights of the Child (art. 27 (3)) obliges States parties to provide, in cases of need, material assistance and support programmes to families and children, particularly with regard to housing; and the International

consagrado en varios instrumentos internacionales de derechos humanos². En realidad, los derechos de vivienda no son una novedad en el ámbito de los derechos humanos, más bien se consideran, desde hace mucho tiempo, esenciales para garantizar el bienestar y la dignidad de la persona humana³. Por lo tanto, el presente documento de trabajo se centra en cuestiones relacionadas con la restitución de viviendas y bienes inmuebles, en particular, en este caso, la restitución de tierras.

6. La práctica de los "desalojos forzosos"⁴, es decir el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos, es un fenómeno que también se trata en el presente informe. El desalojo forzoso es un tipo particular de desplazamiento de personas que a menudo se caracteriza por o viene acompañado de los elementos siguientes: i) la relación con decisiones, leyes o políticas específicas de los Estados o la imposibilidad de los Estados de intervenir para impedir los desalojos por parte de entidades no estatales; ii) un elemento de fuerza o coacción; y iii) a menudo se planifican, se formulan y se anuncian antes de su ejecución. La Comisión de Derechos Humanos ha afirmado que "la práctica de los desalojamientos forzosos constituye una violación grave de los derechos humanos, en particular del derecho a una vivienda adecuada"⁵.

7. En los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones (E/CN.4/2000/62, anexo) (en adelante "Principios y directrices básicos") se señala que las víctimas de violaciones de las normas internacionales de

Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (art. 43 (1) (d)) provides that "[m]igrant workers shall enjoy equality of treatment with nationals of the State of employment in relation to ... (d) [a]ccess to housing, including social housing schemes, and protection against exploitation in respect of rents". Other international instruments guaranteeing housing rights include various International Labour Organization conventions and humanitarian law instruments, as well as the Convention relating to the Status of Refugees.

² For example, the right to adequate housing is recognized and implicit in the following international human rights instruments: article 25 of the Universal Declaration of Human Rights; article 11 (1) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; article 5 (e) (iii) of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination; article 14 (2) (h) of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women; article 27 (3) of the Convention on the Rights of the Child; and article 21 of the Convention relating to the Status of Refugees.

³ See, for example, the work of the Special Rapporteur on adequate housing, Mr. Miloon Kothari, at www.unhcr.ch/housing/.

⁴ See General Comment N° 7 of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights on Forced Eviction (E/C.12/1997/4).

⁵ Commission on Human Rights resolution 1993/77 of 10 March 1993.

derechos humanos y del derecho internacional humanitario, como las víctimas de desalojos forzosos, tienen derecho a interponer recursos. Este derecho incluye, entre otras cosas, el derecho a reparación por el daño sufrido.

8. La restitución es una forma particular de reparación. Por "restitución" se entiende toda reparación equitativa o forma de justicia restauradora por la que las personas que han sufrido pérdidas o daños puedan volver, en la medida de lo posible, a disfrutar de la situación en que se encontraban antes de que se produjese la pérdida o el daño (es decir, el *status quo ante*). La restitución comprende: el restablecimiento de la libertad, los derechos, la situación social, la vida familiar y la ciudadanía de la víctima; el regreso a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus propiedades (ibíd.).

9. En el presente estudio, la restitución se refiere concretamente a la devolución al propietario original o titular del derecho de toda vivienda o bien incautado arbitraria o ilegalmente. Si bien no se discute el hecho de que la restitución de la vivienda o el patrimonio sea un derecho de las personas desplazadas y los refugiados en virtud de las normas internacionales de derechos humanos, que es esencial para el ejercicio del derecho de retorno, ese derecho debe reconocerse también como un elemento de los objetivos más amplios de consolidación de la paz y solución de situaciones posteriores a los conflictos, esencial también para la búsqueda de soluciones duraderas a las situaciones de desplazamiento y conflicto.

10. La indemnización es una forma específica de reparación. Por "indemnización" se entiende toda reparación jurídica por la que se resarce pecuniariamente a una persona de los daños sufridos. Si procede, la indemnización puede concederse en lugar de la restitución; por ejemplo, si resulta imposible o impracticable devolver a la persona su patrimonio o su vivienda. Sin embargo, la indemnización pecuniaria debe concederse como último recurso y, si se utiliza como medida de justicia restitutiva, debe ser adecuada, equitativa y justa.

11. Si bien el mandato encomendado al Relator Especial se refiere a los "refugiados y desplazados internos", cabe señalar que las cuestiones, las reglas y las normas relativas a la restitución de viviendas y patrimonio se refieren también a las personas que experimentan condiciones parecidas. Lamentablemente la frase "refugiados y desplazados internos" no tiene en cuenta a las personas desplazadas a través de las fronteras, por ejemplo, a raíz de conflictos o desastres y cuya condición podría no ajustarse a la definición jurídica de refugiado en virtud del derecho internacional. Como esas poblaciones tienen derecho a la restitución de viviendas y de patrimonio al igual que los refugiados y las personas internamente desplazadas, en el presente informe se utiliza la expresión "refugiados y otras personas desplazadas".

II. SITUACIONES ANTERIORES DE RESTITUCIÓN DE VIVIENDAS Y DE PATRIMONIO

12. En todo el mundo los programas de restitución de viviendas y patrimonio constituyen un avance extraordinario en la aplicación actual de las normas de derechos humanos. Cientos de miles de personas literalmente han logrado volver a la situación en que se encontraban antes, tras haber sido privadas arbitrariamente de su vivienda, sus tierras y otros bienes. La labor que realizan los diversos órganos de las Naciones Unidas con respecto a la restitución de viviendas y patrimonio representa también una singular convergencia entre las normas internacionales de

derechos humanos, el derecho internacional humanitario y su aplicación a nivel local. Ese vínculo entre las normas de carácter internacional y los programas ejecutados a nivel local ofrece perspectivas alentadoras no sólo para la promoción de los derechos humanos sino también para su ejercicio efectivo.

13. En este estudio preliminar se presenta una perspectiva general de algunos programas de restitución de vivienda y patrimonio que se establecieron en varios países a raíz de los conflictos internos y desplazamientos en masa. El aspecto comparativo del presente estudio tiene tres ventajas: i) sirve de base para extraer conclusiones y observaciones generales respecto de la eficacia de los programas de restitución de vivienda y patrimonio; ii) aporta una visión de los problemas y obstáculos comunes con que se tropieza a la hora de ejecutar los programas; y iii) permite establecer una base para la formulación de futuras políticas sobre la restitución de vivienda y patrimonio. Se espera que con la determinación de prácticas idóneas y algunos de los obstáculos más comunes, el presente estudio permita aclarar algunas de las cuestiones prácticas más difíciles relacionadas con la restitución de vivienda y patrimonio.

A. Croacia

14. La principal ofensiva militar de las fuerzas rebeldes serbias, se inició tras la declaración de la independencia de Croacia en 1991. Las fuerzas serbias, con el apoyo del Ejército Popular Yugoslavo (JNA), lograron controlar varias partes de Eslavonia occidental y oriental y al final declararon un solo Estado la "República Srpska Krajina" en el territorio unificado. El conflicto armado de Eslavonia oriental en 1991 dio lugar a la expulsión de más de 80.000 personas de origen croata de la región.

15. Cuando el JNA se retiró en 1992, se concertó un plan de paz con los auspicios de las Naciones Unidas y se encomendó a las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas (Fuerza de Protección de las Naciones Unidas o UNPROFOR) desplegadas en las zonas bajo control serbio la protección de los civiles serbios y la facilitación del regreso de la población croata desplazada⁶.

16. A principios de 1995, el Gobierno de Croacia indicó que no estaba dispuesto a autorizar nuevas prórrogas del mandato de la UNPROFOR en Croacia⁷. Por lo tanto, en febrero de 1995 el Consejo de Seguridad aprobó, con el consentimiento del Gobierno, una misión con un mandato más limitado y con menos efectivos. Sin embargo, el despliegue de hecho terminó en mayo de 1995, cuando el ejército croata lanzó una ofensiva (denominada "Operación Relámpago") contra la zona bajo control serbio en Eslavonia occidental y recuperó el territorio. En una operación similar (denominada "Operación Tormenta") iniciada en agosto de 1995 en los sectores septentrional y meridional se recuperaron las zonas restantes fuera de Eslavonia oriental.

⁶ Human Rights Watch, *Croatia, Second Class Citizens: The Serbs of Croatia*, New York City: HRW, March 1999.

⁷ Readers may also be interested in the activities of the United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium (UNTAES) in the process of housing and property restitution. Please see for more details: http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/untaes.htm.

De acuerdo con organizaciones internacionales de derechos humanos, las dos operaciones provocaron el éxodo de más de 200.000 serbios hacia Eslavonia oriental, Bosnia y otras zonas de Croacia, el mayor desplazamiento de población durante el conflicto de la ex Yugoslavia. En el caso de la Operación Tormenta, además del éxodo se cometieron atropellos como la matanza de civiles serbios, desalojos forzados generalizados y la destrucción de viviendas de los serbios⁸.

17. Para mantener el desplazamiento de las personas de origen serbio, el Gobierno de Croacia promulgó leyes relativas al abandono de propiedades en favor de personas de origen croata. De acuerdo con la Ley sobre el alquiler de apartamentos en el territorio liberado y la Ley sobre la ocupación temporal y la administración de bienes especificados, se consideraba que los croatas que habían huido de sus hogares durante los enfrentamientos de principios del decenio de 1990 tenían razones justificadas para hacerlo, mientras que el éxodo de otros grupos étnicos, entre ellos los serbios, se definía como "voluntario", con lo cual, en la práctica se les negaba el recurso de restitución⁹. Esta legislación también se aplicaba a los croatas, pero en realidad no se aplicaba en las zonas que los croatas habían abandonado tras la agresión serbia.

18. Además, según el programa de restitución de Croacia, sólo los propietarios de bienes privados y los ciudadanos croatas de origen croata tenían derecho a beneficiarse de las medidas de restitución. Esas restricciones, especialmente en un país con antecedentes en materia de vivienda social, sirvieron para limitar seriamente el ámbito del recurso de restitución y, por lo tanto, comprometieron la capacidad que tenía el proceso de restitución de contribuir de manera significativa a la consolidación de la paz después del conflicto. Lamentablemente, las comisiones nacionales de vivienda que se establecieron para administrar el complicado proceso de restitución, y de las que dependía el éxito del programa de repatriación, no funcionaron adecuadamente. De hecho, en muchos casos parecía que las comisiones en realidad obstaculizaban la devolución de los bienes a los miembros de grupos no croatas.

19. En diciembre de 2001, el Gobierno presentó un plan de acción para la restitución de los bienes inmuebles afectados por las disposiciones de la Ley sobre la ocupación temporal antes de que terminara el año 2002. Actualmente numerosos bienes inmuebles siguen ocupados porque, si bien se han efectuado reformas legislativas, se ha mantenido la disposición de proporcionar alojamiento en otros sitios a los inquilinos antes de que se pueda proceder a la restitución, una posición que afecta negativamente a los propietarios serbios.

20. El lento y restringido regreso de los serbios a sus lugares de origen y residencias habituales en Croacia compromete seriamente el proceso de restitución. De aproximadamente 300.000 serbios de Croacia desplazados durante el conflicto, sólo 80.000 han regresado a su lugar de residencia antes de la guerra¹⁰. El caso de Croacia

⁸ Ibid.

⁹ Under the 1995 Law on Temporary Taking Over and Administration of Specified Property, more than 18,500 private residential properties belonging almost exclusively to Croatian Serbs were taken over by the Government and assigned to Bosnian and domestic Croats, including internally displaced persons and Bosnian refugees of Croatian ethnicity (settlers).

¹⁰ Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), OSCE Mission to Croatia, "Return and Integration: Displaced Populations", 2003.

revela la importancia de incorporar en el ordenamiento jurídico del Estado leyes apropiadas sobre la restitución en forma no discriminatoria. Este caso también pone de relieve la importancia de disponer de instituciones eficientes dispuestas a facilitar el regreso y la restitución de los bienes de manera rápida y que sea compatible con las reglas y normas de derechos humanos, en particular las que se relacionan con el principio de no discriminación.

B. Bosnia y Herzegovina

21. Entre 1992 y 1995, aproximadamente la mitad de la población de Bosnia y Herzegovina fue desplazada. En total, unos 2,2 millones de personas se vieron obligadas a abandonar sus hogares. Cerca de 1 millón de personas cruzaron las fronteras huyendo; la mitad de ellas aproximadamente, se dirigió a otras repúblicas de la ex Yugoslavia y cerca de 1 millón de personas se desplazaron dentro del país. Durante el conflicto las distintas partes promulgaron leyes relacionadas con el abandono de bienes inmuebles, una respuesta necesaria a la crisis humanitaria ocasionada por el conflicto. Sin embargo, la aplicación de esas leyes tenía carácter discriminatorio. Además, las autoridades utilizaron la norma de los "seis meses de desocupación" contenida en la Ley sobre relaciones en materia de vivienda para privar a los refugiados y personas desplazadas de sus derechos de ocupación.

22. La legislación promulgada por las autoridades de las entidades tras la firma del Acuerdo Marco General de Paz en Bosnia y Herzegovina (Acuerdos de Paz de Dayton) se refería a la restitución de bienes inmuebles pero en términos muy restrictivos. La Ley sobre la utilización de bienes inmuebles abandonados promulgada por la República Srpska en 1996 incluía disposiciones relativas a la devolución de esos bienes, aunque resultaba imposible cumplirlas. En la Federación de Bosnia y Herzegovina se aprobó una ley por la que se ordenaba a las personas que recuperaran y volvieran a ocupar sus apartamentos de propiedad social antes de enero de 1996, de lo contrario, sus apartamentos serían declarados "abandonados permanentemente" y asignados a otras personas en forma permanente. Esas leyes sirvieron para impedir el regreso de decenas de miles de refugiados y personas desplazadas a las viviendas que ocupaban antes del conflicto.

23. En síntesis, muchos refugiados y personas desplazadas se vieron obligados a transferir el título de propiedad de sus bienes originales a las autoridades municipales o a los titulares de la tenencia y muchos otros perdieron sus documentos durante la huida. Como sucedió muy a menudo durante el conflicto, las personas que abandonaron su lugar de origen, pero que no huyeron a través de las fronteras, muchas veces se instalaron en apartamentos o casas abandonadas por otros. A esas personas se las conoce con el nombre de "ocupantes secundarios".

24. Por lo tanto, una de las principales dificultades que se planteaban para la restitución de viviendas y patrimonio en el contexto del conflicto de Bosnia y Herzegovina era establecer un marco equitativo y eficaz de restitución del patrimonio con arreglo a normas internacionales y regionales, y determinar quién era el legítimo propietario o el titular del derecho de los bienes objeto de reclamación.

25. El anexo 7 de los Acuerdos de Paz de Dayton, es decir el Acuerdo relativo a los refugiados y las personas desplazadas, establece principios que son de fundamental importancia a ese respecto, por cuanto esos principios definen los derechos de restitución de viviendas y

patrimonio. Como aporte importante, en ese marco también se reconocen los derechos de todas las personas desplazadas a la restitución de la vivienda y el patrimonio. El artículo I (1) del anexo 7 establece lo siguiente:

"Todos los refugiados y las personas desplazadas tendrán derecho a regresar libremente a sus hogares de origen. Tendrán derecho a que se les restituyan los bienes de los que hubieran sido privados en el curso de las hostilidades desde 1991 y a que se les pague una indemnización a cambio de los bienes que no se les pueda restituir..."

26. La presión internacional, basada en los Acuerdos de Paz de Dayton y en los tratados internacionales y regionales de derechos humanos, finalmente convenció a las autoridades de las entidades para que revocaran en 1998 la legislación sobre el abandono de bienes inmuebles, aunque la legislación promulgada seguía siendo deficiente. Por consiguiente, el Alto Representante impuso enmiendas a las leyes relativas a los bienes inmuebles en ambas entidades, para garantizar que en todo el territorio de Bosnia y Herzegovina se adoptara un marco jurídico imparcial y coherente que facilitara la plena aplicación del anexo 7. Esas medidas se complementaron con el Plan de Aplicación de la Ley de Propiedad. El Plan se elaboró teniendo en cuenta las relaciones de colaboración entre la oficina del Alto Representante para la Aplicación del Acuerdo de Paz en Bosnia y Herzegovina, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Misión de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina (UNMIBH) y la Comisión nacional encargada de las reclamaciones relativas a bienes inmuebles. Si bien la aplicación de leyes relativas a los bienes inmuebles es el primer paso esencial para la restitución, esos organismos han reconocido que constituye sólo uno de los diversos elementos en que se basa el retorno duradero de esas personas¹¹. Para lograr la plena aplicación del anexo 7 no sólo es necesario que las personas regresen a su lugar de origen sino también que puedan hacerlo en condiciones de seguridad y con las mismas expectativas respecto del empleo, la educación y los servicios sociales.

27. A la Comisión encargada de las reclamaciones relativas a bienes inmuebles, también creada por los Acuerdos de Paz de Dayton, se le encomendó la difícil tarea de tramitar las decenas de miles de reclamaciones de bienes inmuebles que finalmente se presentaron. Si bien la Comisión hizo todo lo posible por que el proceso de regreso se realizara de la forma más ordenada, la restitución de los bienes inmuebles siguió planteando muchas dificultades en todas las etapas.

28. Una de las principales dificultades con que tropezó la Comisión fue la resistencia a nivel local con respecto a la aplicación de sus decisiones, especialmente cuando éstas implicaban el desalojo de los ocupantes secundarios para facilitar el regreso de las minorías. La falta de mecanismos coercitivos adecuados comprometió la eficacia del programa de restitución y debilitó la autoridad de la Comisión. Los retrasos prolongados en la tramitación de las reclamaciones, la falta de mecanismos coercitivos adecuados y el mandato excesivamente limitado de la Comisión contribuyeron a menoscabar su eficacia práctica y legitimidad.

¹¹ The Office of the High Representative in Bosnia and Herzegovina (OHR), "Property Law Implementation is Just One Element of Annex VII", press release, 27 February 2003.

29. Si bien el proceso de restitución de vivienda y patrimonio en Bosnia y Herzegovina ha sido lento y arduo, se han obtenido resultados notables. En marzo de 2003, los organismos que participan en el Plan (la Oficina del Alto Representante, el ACNUR, la OSCE y la Comisión encargada de las reclamaciones) anunciaron que el nivel de aplicación de la ley relativa a las propiedades era del 78% en todo el territorio de Bosnia y Herzegovina y que el proceso de regreso seguía en marcha¹². Este importante logro subraya la necesidad de contar con voluntad política y organizaciones eficientes, en los planos nacional e internacional, elementos indispensables para la eficacia de cualquier programa de restitución. Esta experiencia puede aportar muchos conocimientos en cuanto a la mejor forma de aplicar los programas de restitución de vivienda y patrimonio en situaciones delicadas posteriores a los conflictos que puedan generar inestabilidad.

C. Rwanda

30. Rwanda tuvo que hacer frente a problemas parecidos en relación con el regreso de los refugiados que habían abandonado el país desde 1959, muchos de los cuales volvieron a Rwanda a mediados del decenio de 1990. El genocidio contra miembros de la minoría tutsi y contra los hutus moderados dejó heridas profundas en el país y puso de manifiesto la responsabilidad irrefutable que tiene la comunidad internacional de prevenir ese tipo de violencia. Sin embargo, una proporción considerable de los refugiados de Rwanda no ha podido regresar a su lugar de origen, porque sus viviendas fueron destruidas durante el genocidio o porque durante el período transcurrido desde entonces fueron ocupadas por otras personas en el marco de los programas oficiales de reasentamiento.

31. Si bien la aplicación del Acuerdo de Arusha y el Protocolo correspondiente sobre la repatriación de los refugiados y el reasentamiento de las personas desplazadas¹³ ha resultado difícil y lenta, en ellos se garantizan a los refugiados rwandeses importantes derechos de restitución de sus viviendas y tierras, siempre que no hayan permanecido fuera del país durante más de diez años. Sin embargo, las personas que habían vivido en el exilio durante más tiempo tenían la posibilidad de obtener tierras en otro lugar y otro tipo de asistencia que les permitiera establecerse nuevamente en el país. No obstante, la norma de los diez años constituye otro ejemplo de la forma en que algunas políticas injustas sirven a menudo para privar a ciertas personas de su derecho a la restitución, en este caso mediante la imposición de plazos arbitrarios y discriminatorios.

32. Al igual que en muchos de los países que intentan aplicar procesos de restitución, en Rwanda la ocupación secundaria ha resultado ser problemática. Las autoridades nacionales trataron de resolver los conflictos en torno a las ocupaciones secundarias confiando la

¹² UNHCR, OHR, OSCE and CRPC, "Statistics - Implementation of the Property Laws in Bosnia and Herzegovina", 31 March 2003.

¹³ The Arusha Peace Agreement was signed on 4 August 1993. For a detailed explanation of the efforts the United Nations to implement the Agreement, see the second progress report of the Secretary-General on the United Nations Assistance Mission for Rwanda (S/1994/360); see also General Assembly resolution 49/23 (1994) which recognized that the Arusha Peace Agreement provided an appropriate framework for national reconciliation in Rwanda.

administración de las "tierras abandonadas" a las municipalidades y autorizándolas al mismo tiempo para que se encargaran de ellas. Aunque los ocupantes secundarios podían establecerse temporalmente en las tierras abandonadas, previa solicitud por escrito, el habitante original mantenía el derecho de restitución inmediata en caso de que regresara a su lugar de origen. Si a su regreso la vivienda estaba ocupada, el ocupante secundario tenía dos meses para desalojarla voluntariamente. Si durante ese plazo el ocupante secundario no encontraba alojamiento en otro lugar, el Gobierno debía encargarse de buscarle una nueva vivienda o proporcionarle materiales de construcción.

33. El Gobierno de Rwanda estableció un comité ministerial encargado de cuestiones relacionadas con los bienes inmuebles y las tierras, a fin de restringir la ocupación ilegal de viviendas, tierras y bienes inmuebles. Sin embargo, en la práctica, fue difícil aplicar y hacer cumplir las medidas de restitución. La intimidación de los propietarios legítimos por algunos ocupantes secundarios y la detención deliberada de algunos refugiados que regresaban a su lugar de origen complicaron aún más la situación. Sin embargo, en cuanto a experiencias más positivas, cabe señalar que las restrictivas leyes y tradiciones rwandesas relacionadas con el derecho de la mujer a heredar plantearon problemas a las mujeres que intentaban recuperar sus viviendas y tierras y cuyos maridos habían muerto o desaparecido o seguían en el exilio. Ese obstáculo se eliminó mediante la ley de 1999 sobre los regímenes matrimoniales y la sucesión, que ahora permite a las mujeres heredar bienes inmuebles de sus maridos, ya que antes esos bienes pasaban tradicionalmente a los herederos del marido.

D. Georgia

34. Georgia también ha tenido que ocuparse de litigios sumamente complejos sobre la restitución de viviendas y patrimonio a raíz del conflicto de 1990-1992 en Osetia meridional. Como consecuencia del conflicto, las reclamaciones sobre la restitución de viviendas y patrimonio obstaculizaron el retorno duradero y en condiciones de seguridad de más de 53.000 refugiados y desplazados internos.

35. La mayoría de las viviendas registradas originalmente a nombre de refugiados y desplazados internos de Georgia, especialmente en las zonas urbanas, seguían estando en manos de ocupantes secundarios que no estaban dispuestos a desalojarlas voluntariamente. La ocupación secundaria a menudo se sancionaba judicialmente mediante la aplicación arbitraria de la norma de los "seis meses de desocupación" que figura en el Código de la Vivienda de 1983. La norma dispone que el inquilino puede perder el derecho de residir en un apartamento determinado si se ausenta para más de seis meses sin "razón válida". Al aplicar esa norma, los tribunales a menudo determinaron que el hecho de huir para escapar de un conflicto no constituía una razón válida para abandonar la vivienda.

36. Sin embargo, el ACNUR declaró que la aplicación de esa norma basada en cualquier forma de discriminación por motivos raciales, étnicos o de origen nacional u otras formas de discriminación se consideraría poco razonable y desproporcionada, y por consiguiente, una violación del derecho internacional.

37. Para resolver esos problemas y promover la repatriación voluntaria, el ACNUR apoyó una estrategia de varios aspectos, en que se destacaba la necesidad de proteger los derechos de los refugiados y desplazados internos así como de los ocupantes secundarios en todas las fases del

proceso de restitución. El Gobierno de Georgia también colaboró en el proceso; además, el ACNUR le pidió que proporcionara el marco jurídico necesario para facilitar una repatriación en gran escala y que estableciera una base sólida para la reconciliación nacional.

E. Guatemala

38. En 1994, tras una devastadora guerra civil que duró varios decenios, el Gobierno de Guatemala y las fuerzas de la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca se comprometieron mediante el Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado, firmado en Oslo el 17 de junio de 1994, a adoptar medidas para facilitar el regreso de las personas que habían huido del país asolado por la guerra. El Acuerdo se guió por los siguientes principios:

- "1. La población desarraigada tiene derecho a residir y vivir libremente en el territorio guatemalteco. En tal virtud, el Gobierno de la República se compromete a asegurar las condiciones que permitan y garanticen el retorno voluntario de las personas desarraigadas a sus lugares de origen o al sitio que ellas elijan, en condiciones de dignidad y seguridad.
2. El respeto irrestricto a los derechos humanos de la población desarraigada constituye una condición esencial para el reasentamiento de esta población.
3. Las poblaciones desarraigadas merecen una atención especial, por las consecuencias que el desarraigo tuvo en ellas, mediante la ejecución de una estrategia global de carácter excepcional que asegure, en el plazo más breve, su ubicación en condiciones de seguridad y de dignidad y su libre y plena integración a la vida social, económica y política del país.
4. Las poblaciones desarraigadas deben participar en la toma de decisiones relativas al diseño, la ejecución y la fiscalización de la estrategia global de reasentamiento y sus proyectos específicos. Este principio de participación se extiende a las poblaciones que residen en las áreas de reasentamiento en todos los aspectos que les conciernen.
5. La estrategia global sólo será posible en la perspectiva de un desarrollo sostenible, sustentable y equitativo de las áreas de reasentamiento, que beneficie a todas las poblaciones y personas que radiquen en ellas, en el marco de un plan de desarrollo nacional.
6. La ejecución de la estrategia no es discriminatoria y propicia la conciliación de los intereses de las poblaciones reasentadas y de las poblaciones que radican en las áreas de reasentamiento."

39. En octubre de 1992 el Gobierno de Guatemala y los representantes de los refugiados guatemaltecos en México firmaron un acuerdo, con el ACNUR como testigo, en el que se reafirmaban los derechos constitucionales y otros derechos fundamentales y se creaba un mecanismo para que los refugiados sin tierra pudieran adquirir tierras y, de esa manera, allanar el camino para una repatriación colectiva organizada. Además, el caso de Guatemala pone de relieve la importancia de contar con un marco normativo sólido que facilite la puesta en marcha de los programas de restitución y el papel positivo que pueden desempeñar las instituciones internacionales y los refugiados para legitimar y/o facilitar ese proceso.

40. El ACNUR también participó en los programas relacionados con la documentación que permitiría a los refugiados que regresaban comprar, transferir u obtener títulos de propiedad. De las 20.000 personas que fueron repatriadas en forma colectiva, aproximadamente la mitad recuperó las tierras que ocupaba originalmente o recibió tierras en otros lugares como indemnización directa por la pérdida de sus tierras, mientras que la otra mitad compró tierras en el marco de un programa de adquisición. Otro logro importante fue el reconocimiento del título de propiedad individual de las mujeres repatriadas, obtenido en el marco de acuerdos de cooperación.

41. Sin embargo, a pesar de los notables éxitos, el proceso de restitución en Guatemala se vio obstaculizado por la falta de títulos de propiedad de viviendas y bienes inmuebles, la pérdida de documentos durante el conflicto, la destrucción de los registros de propiedad y la política del Gobierno de redistribuir tierras y entregar nuevas escrituras, a raíz de lo cual surgió un complejo conjunto de reclamaciones concurrentes. Todos esos factores dificultaron el proceso de repatriación en Guatemala.

F. Otros casos

42. Las Naciones Unidas, al ocuparse de la crisis de Kosovo, reconocieron una vez más que el recurso de restitución de la vivienda era fundamental para el ejercicio del derecho de regreso al lugar de origen. En 1999 la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) creó una Dirección de la Vivienda y el Patrimonio y una Comisión de Vivienda y Patrimonio encargada de la cuestión de la restitución de viviendas a los refugiados y otras personas desplazadas que regresaban a su lugar de origen¹⁴.

43. Actualmente las Naciones Unidas están considerando la posibilidad de crear mecanismos similares para las personas desplazadas en Timor Oriental, Georgia y Albania.

44. Estos y otros estudios de casos demuestran que las políticas de restitución de viviendas basadas en el derecho humano de disponer de una vivienda adecuada puedan ser prometedoras en la medida en que garanticen que en el proceso de repatriación voluntaria se protegerán los derechos humanos, se fortalecerá el imperio de la ley y se sentarán las bases para la estabilidad económica y social. Estos elementos son esenciales para el éxito de cualquier programa de reconstrucción y reconciliación.

III. OBSTÁCULOS COMUNES A LA RESTITUCIÓN DE VIVIENDAS Y PATRIMONIO

A. Ocupación secundaria

45. Como se observó en los ejemplos anteriores, la ocupación secundaria es un fenómeno común en los casos de desplazamiento de la población. También es una realidad que a menudo complica el proceso de repatriación de los refugiados y otras personas desplazadas. La ocupación secundaria puede ocurrir a veces cuando personas que violan los derechos

¹⁴ See UNMIK Regulation N° 1999/23 (1999).

humanos desalojan por la fuerza a los residentes de sus viviendas y luego saquean sus bienes y se trasladan a las viviendas abandonadas. A veces incluso, los propios ocupantes secundarios son personas desplazadas. Es posible que ellos a su vez hayan tenido que huir de un conflicto y hayan abandonado sus viviendas y comunidades. En muchos casos, la ocupación secundaria es impuesta, alentada y/o facilitada por las fuerzas que han ocasionado el desplazamiento inicial. Además, es posible que los ocupantes secundarios hayan tenido pocas opciones o no hayan tenido más remedio que establecerse en la vivienda en cuestión.

46. La ocupación secundaria es un obstáculo para el regreso y, por lo tanto, para la restitución de la vivienda y el patrimonio, porque plantea varias dificultades prácticas. En primer lugar, la ocupación secundaria plantea una situación compleja con respecto a la propiedad legal que a menudo requiere una decisión judicial para determinar los derechos de propiedad y la residencia original. Ese problema puede verse agravado aún más con la pérdida de documentos legales durante la huida o con la destrucción de los documentos legales que hubieran permitido determinar el derecho de propiedad sobre los bienes, como se señala a continuación. Desde una perspectiva puramente logística, la obtención de los documentos, y la verificación de la propiedad de los bienes en estos casos pueden ser tediosas, ineficaces y lentas. Ello sucede especialmente cuando las instituciones nacionales no tienen la capacidad ni los recursos para tramitar el gran número de casos a los que da lugar la ocupación secundaria generalizada.

47. Además, incluso en los casos en que se puede determinar la propiedad de los bienes, el traslado de los ocupantes secundarios plantea varias dificultades. En primer lugar, el desalojo legal de esos ocupantes con el objeto de facilitar el retorno puede, lamentablemente, generar resistencia entre la población local, lo cual podría intensificar aún más las divisiones étnicas y sociales de otro tipo, como en el caso de Bosnia y Herzegovina.

48. Resulta muy difícil abordar adecuadamente el fenómeno de la ocupación secundaria. Para hacer frente a ese obstáculo común para el regreso es necesario formular una respuesta normativa universalmente aceptable y basada en principios de derechos humanos que permita reducir al mínimo los conflictos sociales y aumentar al máximo la eficacia. Por ejemplo, deben adoptarse en todos los casos medidas para proteger a los ocupantes secundarios de problemas relacionados con la falta de vivienda o, un reasentamiento poco razonable y de otras violaciones de sus derechos humanos, en particular el derecho a una vivienda adecuada. Además, deben concederse a todas las partes las debidas garantías procesales y el acceso a instituciones jurídicas justas e imparciales. La capacidad institucional y la voluntad política son factores cruciales inevitables, y el éxito o el fracaso de los programas de restitución depende únicamente de la solidez y la capacidad de las instituciones existentes. Las comisiones, los tribunales y otros mecanismos jurídicos encargados de examinar o tomar decisiones respecto de esas complejas cuestiones de restitución deben tener la autoridad necesaria para aplicar sus decisiones.

B. Destrucción de los bienes inmuebles

49. Como la destrucción de los bienes inmuebles en la práctica excluye la posibilidad de restitución, la única alternativa adecuada es la indemnización, ya sea financiera o sustitutoria. Sin embargo, la indemnización debe concederse con la misma intención que la restitución, a fin de restablecer, en la medida de lo posible, la situación de la víctima antes de que sufriera la pérdida o el daño (es decir, el *status quo ante*).

50. Incluso en situaciones en que la indemnización es el único recurso posible, deben concederse a todas las partes las debidas garantías procesales y el acceso a instituciones jurídicas justas e imparciales. La necesidad de verificar la propiedad de los bienes y su valor económico pone de relieve una vez más la importancia de disponer de instituciones eficaces, que funcionen debidamente y que sean capaces de supervisar y administrar los complejos programas de repatriación.

C. Pérdida o destrucción de los registros de las viviendas y los bienes inmuebles

51. Como se ilustra en muchos de los casos mencionados, la pérdida y la destrucción de los registros y documentos de las viviendas y los bienes inmuebles es un problema que complica considerablemente el proceso de restitución. Sin embargo, las dificultades que acarrea la pérdida de documentos personales pueden contrarrestarse en parte si el Gobierno mantiene intacto el catastro oficial de propiedades. La falta de documentos oficiales dificulta considerablemente la ejecución eficaz de los programas de restitución, porque supone investigaciones oficiales y procedimientos de verificación.

52. En los casos en que la documentación sobre la propiedad de los bienes constituye un obstáculo importante para el regreso, las instituciones de supervisión deben disponer de recursos (sobre todo capacitación profesional, personal y recursos financieros) que les permita emprender las investigaciones oficiales y los procedimientos de verificación de la propiedad y desempeñar su labor de manera eficaz, eficiente y oportuna. Sin la voluntad política necesaria para atender a esas necesidades básicas de organización, el proceso de restitución estará prácticamente condenado al fracaso desde un principio.

D. Instituciones ineficaces

53. La existencia de instituciones eficaces y competentes es un elemento fundamental para el éxito de los programas de restitución. A ese respecto, los mecanismos judiciales son especialmente importantes y la falta de recursos judiciales eficaces y accesibles limita seriamente la utilidad de recurrir a soluciones jurídicas como forma de proteger el derecho a la vivienda y el patrimonio y, de ese modo, facilitar su restitución. Ello sucede particularmente en situaciones posteriores a los conflictos en que las divisiones políticas internas impiden a las instituciones nacionales administrar eficazmente los programas de restitución, ya sea por la parcialidad institucional o por la falta de capacidad y de recursos.

54. Una solución provisional a ese obstáculo es la creación de comisiones independientes especiales de vivienda y bienes inmuebles que promuevan y protejan el derecho a la restitución de la vivienda y el patrimonio. Sin embargo, esas instituciones también deben recibir apoyo externo para poder tramitar los numerosos casos y superar las innumerables dificultades del proceso de restitución.

E. Programas de restitución discriminatorios

55. Al igual que las leyes discriminatorias relativas al abandono de propiedades, los gobiernos a veces formulan y aplican programas de restitución que benefician a ciertos grupos, con lo cual impiden el regreso de otras personas a su propia vivienda. Además, los programas de restitución

discriminatorios intensifican la animosidad y las divisiones sociales y son contrarios a los objetivos de la solución de situaciones posteriores a los conflictos y la consolidación de la paz, así como a los principios fundamentales de derechos humanos y a las obligaciones jurídicas internacionales.

56. El carácter discriminatorio de los programas de restitución también puede manifestarse de manera imprevista, especialmente en situaciones en que el propio *status quo ante* discrimina contra ciertos grupos. En esos casos el restablecimiento de la situación anterior por sí sola quizás no baste y se requieran otras medidas para garantizar en todos los sectores de la población el ejercicio de los derechos de vivienda sin discriminación.

IV. PAPEL QUE DESEMPEÑA LA COMUNIDAD INTERNACIONAL EN LA FACILITACIÓN DEL REGRESO

A. Consolidación de la paz, mantenimiento de la paz y solución de conflictos

57. Si bien la restitución de viviendas y patrimonio es necesaria para la solución de situaciones posteriores a los conflictos y la consolidación de la paz, los programas de restitución no pueden ejecutarse debidamente si las condiciones son demasiado precarias e inestables. En todos los casos de restitución de viviendas y patrimonio la consideración primordial debe ser el regreso, en condiciones dignas y seguras, de las personas afectadas.

58. La función de la comunidad internacional, representada por las Naciones Unidas, es esencial para garantizar el éxito de los programas de restitución de viviendas y patrimonio, simplemente mediante el desempeño eficaz de su labor de mantenimiento de la paz. Las actividades de mantenimiento de la paz permiten estabilizar las situaciones de conflicto y sientan las bases para la ejecución de los programas de restitución de viviendas y patrimonio y, lo que es aún más importante, su cumplimiento.

59. Cabe señalar además, que si bien la restitución de viviendas y patrimonio se considera más que nada un recurso o un tipo de reparación especial por anteriores violaciones de los derechos humanos, lo mejor sería prevenirlas. De hecho, los programas de restitución de viviendas y patrimonio, por lo general se formulan como consecuencia de desalojos forzados generalizados y otras violaciones de los derechos humanos, a raíz de lo cual gran número de personas han tenido que abandonar sus hogares y comunidades. El papel de la comunidad internacional en el mantenimiento de la paz también es decisivo en su esfuerzo por poner fin a la violación de esos derechos, evitando la propagación de los conflictos y abusos y haciendo que los gobiernos se responsabilicen de sus actos.

B. Formulación de los programas de restitución

60. Las Naciones Unidas deberían asumir una función rectora en la formulación de políticas y programas de restitución de viviendas y patrimonio. Aunque los programas se ejecutarán sin duda en diferentes países y abordarán situaciones diversas, es importante adoptar criterios universales estándar con respecto a la restitución que permitan: i) prever y superar los obstáculos comunes del proceso de repatriación; ii) establecer una respuesta estándar aceptable

que sea compatible con las reglas y normas internacionales de derechos humanos; y iii) mejorar la capacidad de respuesta de las organizaciones internacionales ante las situaciones de conflicto.

61. Además, las Naciones Unidas quizás estén en la mejor posición para abordar las cuestiones teóricas y prácticas relacionadas con la restitución de viviendas y patrimonio en el contexto de la repatriación. En primer lugar, los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas, entre ellos los órganos de expertos como la Subcomisión, podrían proporcionar una valiosa perspectiva de las repercusiones que tienen en los derechos humanos los distintos enfoques de la restitución, lo que facilitará la elaboración de políticas de restitución que sean compatibles con las reglas y normas de derechos humanos. En segundo lugar, las instituciones como el ACNUR tienen experiencia práctica en el ámbito de la restitución y su contribución sería de valor inestimable para la elaboración de un enfoque universal de la restitución de viviendas y patrimonio que aborde de la mejor manera algunos de los principales problemas y obstáculos que surjan durante el proceso.

C. Supervisión de los programas de restitución

62. La comunidad internacional y las Naciones Unidas en particular deben desempeñar una labor importante en la supervisión de la aplicación efectiva de los programas de restitución. Ello debe formar parte de las actividades generales de supervisión de la situación de los derechos humanos, función esencial de múltiples órganos de las Naciones Unidas.

63. La comunidad internacional tiene también la responsabilidad de actuar de manera de proteger y promover el derecho a la restitución de vivienda y patrimonio, así como el derecho al regreso. El desarrollo normativo y el fortalecimiento de las normas internacionales al respecto pueden contribuir a mejorar considerablemente las condiciones de vida de innumerables refugiados y otras personas desplazadas y vulnerables en todo el mundo.

64. Del mismo modo, una cuidadosa vigilancia de las situaciones de conflicto y una respuesta rápida y adecuada a los desplazamientos en masa y las corrientes de refugiados facilitarán de manera considerable cualquier proceso de restitución posterior con sólo restringir o reducir al mínimo el alcance de la tragedia humana desde un principio.

D. Ejecución de los programas de restitución

65. Si bien es cierto que se puede recurrir a la asistencia de las Naciones Unidas y de otros organismos internacionales para la ejecución de los programas de restitución en circunstancias especiales, ello no es en absoluto un requisito en todas las situaciones posteriores a un conflicto. Otra posibilidad es crear y establecer mecanismos e instituciones nacionales que atiendan y administren los procesos de restitución. Sin embargo, esas instituciones deben contar con el apoyo y la orientación de la comunidad internacional, y la comunidad internacional debe supervisar cuidadosamente los progresos de esos programas teniendo en cuenta especialmente los obstáculos comunes al proceso de repatriación mencionados en párrafos anteriores.

V. CONCLUSIONES

66. Como se ilustra en el presente estudio, la restitución de viviendas y patrimonio a los refugiados y otras personas desplazadas es un recurso que se ha utilizado en muchas situaciones posteriores a los conflictos. Si bien los resultados de la aplicación de ese recurso varían según los casos, esa variación se debe en gran parte al hecho de no disponer de un enfoque global, que se rija por las normas internacionales de derechos humanos, para abordar esas situaciones. Los programas de restitución de viviendas y patrimonio, ejecutados debidamente, son indispensables para la solución de situaciones posteriores a los conflictos y el logro de una paz duradera, ya que son elementos esenciales del derecho a obtener reparación por violaciones anteriores de los derechos humanos y del derecho a regresar.

67. No todos los casos en los que se aplica el recurso de restitución de viviendas y patrimonio se derivan de situaciones de conflicto. Por ejemplo, la depuración étnica puede dar lugar a actos unilaterales de violencia contra ciertos grupos étnicos sin que exista un conflicto violento permanente. Sin embargo, en esos casos la restitución de viviendas y patrimonio sigue siendo una estrategia justa y esencial para reparar los daños sufridos por las víctimas.

68. Si bien cada situación específica de desplazamiento de personas es singular, hay elementos comunes en los obstáculos a la efectiva aplicación de los mecanismos de restitución de viviendas y patrimonio. Algunos de esos elementos son la pérdida o la destrucción de los documentos y registros de propiedad, la ocupación secundaria, la destrucción de la propiedad, la existencia de instituciones ineficaces y la adopción de políticas y programas de restitución de carácter discriminatorio.

69. Corresponde a la comunidad internacional, como resulta evidente en los órganos y organismos de las Naciones Unidas, la importante tarea de facilitar la restitución de viviendas y patrimonio a los refugiados y otras personas desplazadas, mediante la elaboración de normas universalmente aceptables basadas en principios de derechos humanos, y que puedan aplicarse a situaciones distintas.

70. Para lograr el éxito y la eficacia de los programas de restitución de viviendas y patrimonio también es indispensable que la comunidad internacional cumpla sus obligaciones relacionadas con el mantenimiento de la paz, a fin de preservar la estabilidad a nivel nacional de modo que puedan aplicarse y ejecutarse con éxito programas adecuados de restitución. La comunidad internacional debería supervisar cuidadosamente los avances que se logren en esos programas, teniendo en cuenta, en particular, los obstáculos comunes a la repatriación mencionados en párrafos anteriores.

VI. RECOMENDACIONES

A. Elaboración de un modelo de política de restitución

71. El hecho de que los programas de restitución se hayan ejecutado en situaciones distintas con resultados distintos se debe en parte a la inexistencia de un enfoque global y universal respecto de la política de restitución, basado en las normas internacionales de derechos humanos. Muchos de los distintos enfoques de la restitución de viviendas y patrimonio se han visto

menoscabados por estrategias inadecuadas conceptualmente, políticas arbitrarias e instituciones ineficaces que no han contado con el apoyo interno y externo necesarios para cumplir sus mandatos.

72. Por lo tanto, convendría elaborar una política modelo sobre la restitución de viviendas y patrimonio, relacionada especialmente con el derecho a regresar de los refugiados y otras personas desplazadas, a fin de tratar y mitigar esos problemas. La política modelo serviría de base para la ejecución de los programas de restitución de viviendas y patrimonio en distintas situaciones y permitiría hacer frente a muchos de los obstáculos comunes a la repatriación, de una manera compatible con las normas internacionales de derechos humanos y del derecho humanitario.

73. Las instituciones y comisiones establecidas a nivel nacional para la ejecución de los programas de restitución de viviendas y patrimonio deberían ser los destinatarios de la política modelo. Esta proporcionará a esas entidades la orientación que tanto necesitan para determinar la mejor forma de elaborar políticas que se ajusten a sus necesidades particulares, mediante una declaración de principios universales que se puedan utilizar como base.

74. Si bien corresponderá a las instituciones la responsabilidad de aplicar la política modelo, los beneficios se extenderán principalmente a las personas que hayan sido víctimas de violaciones de los derechos humanos, puesto que en última instancia serán las beneficiarias de los programas de restitución de viviendas y patrimonio.

75. La política modelo deberá elaborarse con miras a la ejecución práctica de los programas de restitución, aunque eso no significa que la política en sí constituya la base técnica que ha de utilizarse para formular y apoyar esas iniciativas. La política modelo se formulará más que nada como una declaración de derechos fundamentales y tratará, concretamente los temas siguientes:

- a) Los principios fundamentales en que deben basarse todos los programas de restitución de viviendas y patrimonio, entre ellos, los principios de no discriminación e igualdad de todas las partes y el principio de un regreso en condiciones de seguridad y dignidad;
- b) El derecho de las personas desplazadas a participar en el proceso de adopción de decisiones con respecto a la elaboración, la ejecución y la supervisión de los programas de restitución;
- c) El derecho de los ocupantes secundarios a una vivienda adecuada y a una reubicación en condiciones razonables;
- d) Los derechos de todas las partes a recurrir y tener acceso a tribunales independientes e imparciales que examinen su caso, incluido el derecho a interponer un recurso de apelación adecuado;
- e) El derecho a una indemnización adecuada en los casos en que la restitución de la vivienda y el patrimonio no sea posible debido a su destrucción;

- f) El derecho a la restitución de viviendas y patrimonio como elemento esencial de la solución de situaciones posteriores a los conflictos y la consolidación de la paz.

B. Elaboración de normas internacionales sobre la restitución de la vivienda y patrimonio

76. Como la política modelo que se describe en párrafos anteriores no servirá de base técnica para elaborar y ejecutar los programas de restitución de viviendas y patrimonio, convendría también elaborar un documento complementario que contenga directrices específicas para la aplicación práctica de esos programas.

77. Como se ha observado, la restitución de la vivienda y el patrimonio a las personas desplazadas está sujeta a la voluntad política y a los resultados obtenidos mediante el establecimiento y la intervención de instituciones, leyes y otras salvaguardias pertinentes. La elaboración en sí de directrices internacionales concretas sobre la restitución de viviendas y patrimonio, basadas en reglas y normas internacionales de derechos humanos, sería un paso decisivo hacia la adopción de un enfoque universal del problema. Ello contribuiría a la aplicación práctica de los programas de restitución de vivienda y patrimonio al proponer recomendaciones normativas y protocolos concretos sobre la mejor manera de superar los obstáculos comunes.

78. Si bien las directrices inevitablemente complementarían la política modelo y tendrán incluso elementos en común, en ellos se describirán con mucho más detalle todos los aspectos de la restitución. En ese sentido las directrices aportarán una contribución muy valiosa en la materia al abordar explícitamente lo que vendría a ser en realidad la síntesis de los marcos jurídico, teórico e institucional necesarios para garantizar el éxito de los programas de restitución de viviendas y patrimonio.

79. Por lo tanto, se sugiere que paralelamente a la política modelo se elaboren directrices concretas sobre el tema de la restitución de viviendas y patrimonio. Se sugiere que en la formulación del documento se tengan en cuenta los siguientes elementos:

- a) Principios. Las reglas y normas internacionales específicas de derechos humanos en que se basa el derecho de restitución de viviendas y patrimonio a los refugiados y otras personas desplazadas, entre ellos:
- i) El derecho a regresar;
 - ii) El derecho a no ser desalojado por la fuerza;
 - iii) El derecho a una vivienda adecuada;
 - iv) El derecho a la no discriminación;
 - v) El derecho a la igualdad; y
 - vi) El derecho a obtener reparación por las violaciones de los derechos humanos.

- b) Directrices. Métodos específicos para la elaboración, la aplicación y la ejecución de programas de restitución de vivienda y patrimonio; por ejemplo:
 - i) Respuestas aceptables y eficaces a muchos de los obstáculos comunes que enfrentan los programas de restitución de viviendas y patrimonio; entre ellos, la ocupación secundaria, la pérdida o la destrucción de los registros de propiedad y la destrucción de la propiedad;
 - ii) Criterios específicos para evaluar las circunstancias en que puede concederse la indemnización en lugar de la restitución, así como criterios que permitan determinar lo que constituye una indemnización justa y equitativa;
 - iii) Directrices institucionales relacionadas con la organización institucional, la capacitación de personal y el número de casos, la investigación y los procedimientos de queja, la verificación de la propiedad de los bienes, la adopción de decisiones y los mecanismos de ejecución y apelación.

C. Recomendaciones finales

80. Por todas las razones enunciadas en este estudio preliminar, se sugiere que la Subcomisión, sobre la base de la labor del Relator Especial, formule directrices y principios universales para la restitución de viviendas y patrimonio a los refugiados y otras personas desplazadas, así como una política modelo para la restitución de viviendas y patrimonio a los refugiados y otras personas desplazadas, en consulta con todos los organismos y órganos pertinentes de las Naciones Unidas, los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales (ONG)¹⁵.

81. La Subcomisión debería también reiterar su condena de la práctica de desalojos forzosos y recomendar a la Comisión de Derechos Humanos que apruebe una resolución sobre la cuestión en su 60º período de sesiones, que se celebrará en 2004, haciendo especial hincapié en aspectos como las obligaciones de los gobiernos y el efecto discriminatorio de los desalojos forzosos.

¹⁵ The Sub-Commission may, for example, take into account the recommendations to Governments on discrimination and housing proposed by the Special Rapporteur on adequate housing in his report to the fifty-eighth session of the Commission on Human Rights (E/CN.4/2002/59, para.46).