



Asamblea General

Distr. general
11 de agosto de 2014
Español
Original: inglés

Sexagésimo noveno período de sesiones

Tema 69 b) del programa provisional*

**Promoción y protección de los derechos humanos:
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros
medios de mejorar el goce efectivo de los derechos
humanos y las libertades fundamentales**

Protección y asistencia a los desplazados internos

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Chaloka Beyani, de conformidad con la resolución [68/180](#) de la Asamblea General y la resolución [23/8](#) del Consejo de Derechos Humanos.

* [A/69/150](#).



Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos

Resumen

En el presente informe el Relator Especial describe las principales actividades que realizó durante el período comprendido entre agosto de 2013 y julio de 2014. En la sección temática se aborda el desafío de la búsqueda de soluciones duraderas para los desplazados internos en entornos urbanos. Por ello, el informe pretende ser al mismo tiempo un instrumento normativo y de promoción para los Estados, las autoridades de todos los niveles, incluidas las autoridades municipales, los agentes humanitarios y de desarrollo y los donantes sobre la manera de contribuir conjuntamente, con plena participación de los desplazados internos en cuestión, a la búsqueda de soluciones duraderas en las zonas urbanas.

I. Introducción

1. En el presente informe se hace una sinopsis de las principales actividades realizadas por el Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos durante el período comprendido entre agosto de 2013 y julio de 2014. En la sección temática se consideran las soluciones duraderas para los desplazados internos en entornos urbanos.

II. Mandato y actividades del Relator Especial

A. Mandato

2. El Consejo de Derechos Humanos, en su resolución [23/8](#), encomendó al Relator Especial que abordara el complejo problema de los desplazamientos internos, en particular participando en las iniciativas internacionales coordinadas de promoción y de acción para mejorar la protección y el respeto de los derechos humanos de los desplazados internos, prosiguiendo e intensificando al mismo tiempo el diálogo con los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales, regionales y no gubernamentales y otros interlocutores pertinentes, con miras a intensificar la respuesta internacional a las situaciones de desplazamiento interno e incorporando los derechos humanos de los desplazados internos en todos los ámbitos pertinentes del sistema de las Naciones Unidas.

3. De conformidad con su mandato, el Relator Especial se esfuerza en promover la aplicación de un enfoque de los desplazamientos internos basado en los derechos humanos mediante el diálogo con los gobiernos, las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y la comunidad internacional. El Relator desea expresar su agradecimiento a los gobiernos que le han cursado invitaciones o que han mantenido contactos de otra índole y a las diversas entidades de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales que han prestado apoyo a sus actividades.

B. Visitas a los países

4. Desde su informe anterior a la Asamblea General ([A/68/225](#)), el Relator Especial ha visitado Serbia, incluido Kosovo¹, Sudán del Sur y Sri Lanka. Las comprobaciones de sus misiones pueden encontrarse en el informe temático presentado al Consejo de Derechos Humanos en junio de 2014 ([A/HRC/26/33](#), párrs. 6 a 15) y en sus adiciones ([A/HRC/26/33/Add.2-4](#)). Asimismo, el Relator Especial visitó Kenya, Azerbaiyán, Côte d'Ivoire y Haití durante el período incluido en el informe. El mensaje central de todas esas visitas fue un llamamiento en favor de soluciones duraderas para los desplazados internos.

Kenya

5. La búsqueda de soluciones duraderas para los desplazados internos es un proceso largo y complejo que requiere medidas humanitarias, de desarrollo y de

¹ La referencia a Kosovo debe entenderse de conformidad con la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad.

consolidación de la paz, como reiteró el Relator Especial en su diálogo permanente con el Gobierno de Kenya durante su visita de seguimiento, entre el 29 de abril y el 7 de mayo de 2014. El Relator Especial comprobó que, si bien se había promovido la búsqueda de soluciones duraderas para los desplazados internos por la violencia que siguió a las elecciones en 2007-2008, seguía habiendo importantes obstáculos para alcanzar ese objetivo, muy en particular en lo que se refiere a la integración socioeconómica y política.

6. Durante su visita a Moyale, en el condado septentrional de Marsabit, el Relator Especial destacó también la situación de los nuevos desplazados como consecuencia de otros acontecimientos importantes y recurrentes, como la violencia étnica e intercomunal o los desastres naturales. Instó al Gobierno a que aplicara sin demora a su legislación progresista sobre prevención, asistencia y protección de los desplazados internos y otras comunidades afectadas, promulgada en 2012.

Azerbaiyán

7. Entre el 18 y el 24 de mayo, el Relator Especial visitó Azerbaiyán por invitación del Gobierno. Visitó los asentamientos de Bakú y zonas próximas y en el distrito occidental de Agdam.

8. Acogió favorablemente el significativo progreso conseguido por las autoridades de Azerbaiyán mediante la construcción de viviendas duraderas en zonas tanto rurales como urbanas, con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población en general y de los desplazados internos en particular.

9. Hizo un llamamiento en favor de enfoques de la paz y el desarrollo basados en los derechos, para ofrecer soluciones duraderas a los desplazados internos. Señaló que para conseguir una solución pacífica del conflicto pendiente era imprescindible resolver la prolongada situación de desplazamiento interno, que se prolongaba en Azerbaiyán desde hacía más de 20 años. Señaló también que la inclusión de los desplazados internos en las estrategias de planificación del desarrollo en esferas como la vivienda, la educación, la salud y el empleo era necesaria para aumentar su resiliencia, sus oportunidades de subsistencia y la autosuficiencia. Insistió en que los desplazados internos deberían participar plenamente en las decisiones y procesos pertinentes y recomendó que se realizara una encuesta de intenciones y una evaluación basada en las necesidades, como preparación para la búsqueda de soluciones duraderas.

Côte d'Ivoire

10. Entre el 16 y el 20 de junio, el Relator Especial visitó Abidján (Côte d'Ivoire) para evaluar los progresos realizados en el fomento de soluciones duraderas para los desplazados internos, dos años después de su primera misión al país. Mantuvo un diálogo con los desplazados internos que vivían en asentamientos informales.

11. El Relator Especial acogió con satisfacción el hecho de que la inmensa mayoría de los desplazados internos hubieran regresado a su zona de origen, pero destacó su necesidad de apoyo para poder atender sus necesidades más básicas, en particular en materia de alojamiento, alimentación y abastecimiento de agua, y para reconstruir sus vidas en forma sostenible. Agregó que no se podía olvidar a los desplazados internos que estaban todavía buscando soluciones duraderas, en particular en un momento en que los agentes humanitarios estaban reduciendo sus

actividades. Observó que la ratificación por Côte d'Ivoire en 2014 de la Convención de la Unión Africana para la protección de asistencia a los desplazados internos en África ofrecía una oportunidad de utilizar la Convención como marco para una acción concertada en favor de los desplazados internos. Insistió también en la necesidad de conseguir que los desplazados internos tengan la oportunidad de participar en las elecciones de 2015 y de hacer oír su voz.

Haití

12. Entre el 29 de junio y el 5 de julio, el Relator Especial visitó Puerto Príncipe para evaluar la situación general de los desplazados internos en Haití, cuatro años después del terremoto. Dada la reducción de las actividades humanitarias, solicitó la transición de un planteamiento fundamentalmente humanitario a estrategias de desarrollo que incluyeran soluciones duraderas para los desplazados internos en un contexto de medidas frente a la vulnerabilidad y la extrema pobreza. Reafirmó la responsabilidad primaria del Gobierno de promover planteamientos del desarrollo basados en los derechos con el fin de mitigar la pobreza al mismo tiempo que se incorporan soluciones duraderas para los desplazados internos. Las cuestiones a largo plazo, como la vivienda, la tierra y el sistema de tenencia de tierras, la integración de los desplazados internos en las vecindades locales y el desarrollo de medios de vida sostenibles mediante el plan de subsidios de alquiler para los desplazados internos, además de las necesidades más inmediatas relacionadas con el saneamiento y el abastecimiento de agua limpia y potable, se incluyeron entre las prioridades clave para los desplazados internos y la población en general en la búsqueda de soluciones duraderas. El Relator Especial recomendó que se hiciera lo posible por integrar a los desplazados internos en las reformas sectoriales, incluida la nueva política de vivienda, y que se llevaran a cabo las necesarias medidas de elaboración de perfiles, evaluación de las necesidades y encuestas de intenciones entre todos los desplazados internos, incluidos los que habían abandonado los campamentos, para comprobar si habían encontrado soluciones duraderas.

Solicitudes de visitas a países

13. Desde su anterior informe, el Relator Especial ha presentado o reiterado solicitudes de visitar varios países, en particular Colombia, Filipinas, la República Árabe Siria, la República Centroafricana y Ucrania.

C. Cooperación con las organizaciones regionales e internacionales

14. El Relator Especial se complace en informar sobre la colaboración sostenida que mantiene con organizaciones regionales e internacionales. Mantuvo estrechos contactos con la Unión Africana sobre la promoción, ratificación y aplicación a nivel nacional de la Convención de la Unión Africana para la protección y asistencia a los desplazados internos en África. Con ese fin, visitó la sede de la Unión Africana los días 20 y 21 de marzo y el 14 y 15 de agosto.

15. El 22 de julio, el Relator Especial participó en una iniciativa conjunta de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), con inclusión de delegaciones de los Estados participantes y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), con el fin de aplicar a los desplazamientos un planteamiento de mayor colaboración utilizando la lista de

verificación para la protección, elaborada conjuntamente por la OSCE, el ACNUR y su mandato, como instrumento para garantizar la protección de las poblaciones desplazadas y las comunidades afectadas en todas las etapas del conflicto. Informó también a las delegaciones participantes de la OSCE sobre sus comprobaciones en los Estados participantes de la OSCE afectados por el desplazamiento, después de sus misiones a Georgia (10 a 14 de junio de 2013), Serbia, incluido Kosovo (9 a 12 de octubre de 2013) y Azerbaiyán (19 a 24 de mayo de 2014).

16. El Relator Especial mantuvo una intensa colaboración con organizaciones de la sociedad civil. En particular, desea expresar su agradecimiento por el apoyo recibido a través del Proyecto Brookings-London School of Economics sobre desplazamientos internos, la asociación estratégica con el Servicio Conjunto Interinstitucional de Elaboración de Perfiles de Desplazados Internos y la colaboración con el Centro de Vigilancia de los Desplazados Internos. Sobre el terreno, las organizaciones de la sociedad civil ofrecieron un apoyo muy valioso al Relator Especial, en particular durante las visitas a los países.

D. Incorporación de los derechos humanos de los desplazados internos en el Sistema de las Naciones Unidas

17. El Relator Especial siguió apoyando la integración de los derechos humanos de los desplazados internos en el sistema de las Naciones Unidas y la comunidad humanitaria en general mediante su participación activa en la labor del Comité Permanente entre Organismos, el Grupo Temático Mundial sobre Protección y la serie de sesiones del Consejo Económico y Social sobre asuntos humanitarios.

18. El 30 de mayo se dirigió al Consejo de Seguridad en una reunión celebrada con arreglo a la fórmula Arria sobre los objetivos comunes que el Consejo y los asociados, incluido su mandato, están intentando conseguir:

a) El restablecimiento de la autoridad nacional y la protección, dado que cuando las autoridades nacionales son disfuncionales o perpetran medidas de desplazamiento arbitrario el resultado suele ser una amenaza para la paz y la seguridad internacional;

b) La protección de los civiles, incluida la garantía de la seguridad de los desplazados internos en las zonas de refugio, durante la huida y en el momento del regreso;

c) Búsqueda de soluciones duraderas, lo que constituye un proceso largo y complejo que debe afrontar desafíos humanitarios y de desarrollo y relacionados con el mantenimiento de la paz.

19. El Relator Especial, con sus dos predecesores, participó en una mesa redonda celebrada los días 11 y 12 de diciembre de 2013 en el marco del diálogo sobre los desafíos de la protección organizado por el ACNUR sobre el tema “Protección de los desplazados internos: Desafíos persistentes e ideas innovadoras”. Se hicieron llamamientos en favor de una mayor cooperación entre los agentes humanitarios y de desarrollo desde las primeras etapas de los desplazamientos y para que en la agenda para el desarrollo después de 2015 se tuvieran en cuenta las necesidades de los desplazados internos.

20. En junio de 2014 el Relator Especial participó en una consulta sobre el África central y occidental, celebrada en Abidján, en preparación de la Cumbre Humanitaria Mundial, en la que propugnó que en los documentos finales de la consulta se incluyeran la Convención de la Unión Africana para la protección y asistencia a los desplazados internos en África y soluciones duraderas para los desplazados internos.

III. Logro de soluciones duraderas para los desplazados internos en entornos urbanos

A. Introducción

Importancia de la cuestión y función del Relator Especial

21. En el presente informe, el Relator Especial se propone ofrecer orientaciones y lograr una mayor conciencia con el fin de dar mayor impulso a la compleja cuestión de la búsqueda de soluciones duraderas para los desplazados internos en entornos urbanos, con particular insistencia en la integración local. Un contexto urbano tiene varias dimensiones, entre las que se incluyen aspectos demográficos, históricos, ambientales, económicos, sociales y políticos, lo que aumenta la complejidad de la búsqueda de respuestas coherentes y sostenibles a los desplazamientos internos². Además, hay megatendencias mundiales, como el rápido proceso de urbanización, el crecimiento demográfico y la mayor movilidad humana que hacen que la búsqueda de soluciones duraderas en entornos urbanos sea uno de los desafíos más complejos y acuciantes (véase [A/66/285](#), párr. 28).

22. Durante más de 20 años, los titulares de mandatos han abordado sistemáticamente el problema del desplazamiento urbano y sus consecuencias y han pedido soluciones duraderas en las numerosas visitas a los países, en particular a Colombia ([A/HRC/4/38/Add.3](#)), Côte d'Ivoire ([A/HRC/23/44/Add.1](#)), Timor Oriental ([E/CN.4/2000/83/Add.3](#)), Kenya ([A/HRC/19/54/Add.2](#)), Somalia ([A/HRC/13/21/Add.2](#)), el Sudán ([A/HRC/23/44/Add.2](#)) y, más recientemente, Haití (el informe se presentará al Consejo de Derechos Humanos en su 29º período de sesiones, en junio de 2015). Mediante su apoyo legislativo y normativo en Afganistán, Kenya, Somalia y Yemen han realizado una considerable labor de examen de los aspectos específicos del desplazamiento urbano y de cuestiones concretas como el desalojo o el reasentamiento, en particular en el contexto del cambio climático y los desastres de evolución lenta que provocan desplazamientos de personas hacia zonas urbanas en búsqueda de medios de subsistencia, seguridad y protección (véase [A/66/285](#), párr. 30). En anteriores informes temáticos sobre una respuesta más sistematizada a los desplazados internos que viven fuera de los campamentos ([A/HRC/19/54](#)) y el papel de los agentes humanitarios y de desarrollo para lograr soluciones duraderas para los desplazados internos mediante la consolidación de la paz tras un conflicto ([A/68/225](#)), el Relator Especial ha considerado también otros aspectos examinados en ellos.

23. El Relator Especial ha propuesto sistemáticamente un planteamiento más amplio de la respuesta y las soluciones en las zonas urbanas, que tenga en cuenta no

² François Grünewald, "Stratégies: fragiles cités", *Diplomatie*, vol. 17 (2005), pág. 72. Disponible en www.urdo.org/IMG/pdf/Diplo17.pdf.

solo las necesidades de los propios desplazados internos sino también las de otras comunidades afectadas por los desplazamientos, como las comunidades receptoras, incluida la población urbana pobre, las comunidades en las zonas de regreso o las comunidades en los lugares donde se reasientan los desplazados internos. Este planteamiento permite abordar necesidades semejantes de grupos diferentes, sin olvidar las necesidades relacionadas específicamente con el desplazamiento.

24. El Relator Especial observa que la respuesta al desplazamiento interno en entornos urbanos se ha centrado con demasiada frecuencia en la asistencia y la programación a corto plazo, más que en un planteamiento inicial centrado en las soluciones y que tenga en cuenta que el desplazamiento urbano es con frecuencia de larga duración. El olvido de esa realidad solo puede contribuir al empobrecimiento de las zonas urbanas. Una necesidad que es característica y específica de la situación de los desplazados internos es que se requiere una solución duradera³. Para aplicar soluciones duraderas es preciso identificar y ubicar a los desplazados internos en las zonas urbanas. La elaboración de perfiles de desplazados internos y otras comunidades afectadas por los desplazamientos en las zonas urbanas es lo que permite disponer con frecuencia de la base empírica necesaria para planificar y aplicar una respuesta orientada a las soluciones. Permite también determinar las necesidades que son semejantes en grupos diferentes y las que son específicas de la situación de los desplazados internos únicamente.

Marco conceptual para las soluciones duraderas

25. El Relator Especial recuerda que, de conformidad con el Principio 28 de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, la obligación y la responsabilidad primaria de establecer las condiciones que permitan conseguir soluciones duraderas recae sobre las autoridades estatales en todos los niveles, con inclusión de los alcaldes y otras autoridades municipales que desempeñan un papel fundamental en ese contexto.

26. El logro de soluciones duraderas para los desplazados internos es un proceso largo y complejo. Los desplazados internos deben elegir libremente y con conocimiento de causa soluciones duraderas, es decir, reintegrarse en el lugar de origen (retorno), integrarse localmente en las zonas en las que hayan encontrado refugio (integración local) o integrarse en otra parte del país (asentamiento en otra parte del país). El Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos del Comité Permanente entre Organismos es plenamente aplicable a las soluciones en contextos urbanos y el proceso de soluciones que esboza es un indicador importante de los procesos de planificación a largo plazo. Un indicador clave, según el Marco, es el momento en que los desplazados internos dejan de necesitar asistencia o protección específicas vinculadas con su situación de desplazamiento y pueden disfrutar de sus derechos humanos sin ser discriminados por esa condición. No obstante, las soluciones en las zonas urbanas, como la integración local, muchas veces tropiezan con obstáculos adicionales derivados de las características específicas del desplazamiento interno en esos contextos, como se examina a continuación.

³ Véanse Principios 28 y 29 de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y el art. 11 de la Convención de la Unión Africana para la protección y asistencia a los desplazados internos en África.

B. Modalidades de desplazamiento interno en las zonas urbanas

27. Las modalidades de desplazamiento urbano son múltiples y abarcan el desplazamiento desde las zonas rurales a las urbanas y el desplazamiento interurbano e intraurbano.

28. El desplazamiento en las zonas urbanas puede ser resultado de conflictos registrados en esos lugares. En algunos países, como Colombia o la República Árabe Siria, las hostilidades armadas han tenido lugar en gran parte en zonas urbanas, y por lo tanto densamente pobladas, lo que ha provocado un número sin precedentes de desplazamientos internos en las zonas urbanas. Se han registrados también desastres naturales repentinos en algunos centros urbanos, como los que afectaron a Tacloban (Filipinas), Puerto Príncipe o Nueva Orleans (Estados Unidos de América), que produjeron un impacto enorme en los habitantes y dieron lugar a desplazamientos en gran escala. Esos desplazamientos son con frecuencia duraderos, como pudo comprobar el Relator Especial en julio de 2014 durante su visita a Haití, donde las soluciones duraderas son solo una posibilidad remota para muchos. Numerosas ciudades de las zonas expuestas a desastres naturales repentinos o de evolución lenta —zonas costeras, deltaicas o fluviales— corren riesgo de desplazamiento interno en el futuro.

29. La huida hacia las zonas urbanas después de los conflictos o desastres en otro lugar del país es también una característica común de los desplazamientos internos en la actualidad. Las zonas urbanas pueden ofrecer mayor seguridad que las zonas rurales, debido al anonimato y la invisibilidad. Por ejemplo, en Abidján hay niñas que son víctimas de violencia sexual en los lugares de desplazamiento en las zonas rurales o que quedan embarazadas durante el desplazamiento y son trasladadas a la ciudad. Una razón fundamental de la huida hacia las zonas urbanas son los vínculos familiares, pero la esperanza de encontrar medios de subsistencia alternativos es también un factor que contribuye a la huida de desplazados internos, que muchas veces pierden sus medios de vida originales como consecuencia del desplazamiento. De la misma manera, las oportunidades educativas y los servicios de mayor calidad, como la atención de salud especial, provocan periódicamente la marcha hacia las zonas urbanas y las periferias. Por ello, las zonas urbanas pueden permitir a los desplazados internos mantener mejor sus mecanismos de supervivencia y su resiliencia, aunque en niveles bajos.

30. Algunas zonas urbanas, como ocurre en Darfur, han crecido de forma expansiva, integrando en su interior campamentos para desplazados internos que inicialmente estaban ubicados lejos de las zonas en cuestión. En otros lugares, como en Puerto Príncipe, algunos desplazados internos viven en asentamientos urbanos para los desplazados que se unen con asentamientos informales para la población urbana pobre. En otros casos, es frecuente encontrar desplazados internos en tierras o edificios públicos abandonados, en edificios privados de alquiler, viviendo de forma invisible en las comunidades receptoras o en familias anfitrionas. Sus condiciones de vida en las zonas urbanas son con frecuencia precarias y, como suele ocurrir con la población urbana pobre, viven con frecuencia en partes urbanas o periferias que no están vinculadas con los servicios básicos y están alejadas de las oportunidades de encontrar medios de subsistencia, donde el transporte es poco asequible para ellos o inexistente. Un estudio sobre Afganistán realizado por el ACNUR y el Banco Mundial revelaba que solo una tercera parte de los desplazados internos incluidos en el estudio tenía acceso a electricidad, suministros adecuados y

servicios de saneamiento⁴. En Kabul, los asentamientos informales de desplazados internos no están protegidos frente a las difíciles condiciones atmosféricas, que provocaron la muerte de varios niños durante el invierno de 2012.

31. Los efectos de las crisis en los contextos urbanos provocan la combinación de diversos factores, como el deterioro de las condiciones de vida urbanas, la desorganización espacial, la pérdida de estructura social, la desreglamentación administrativa o la inestabilidad institucional. El desplazamiento urbano normalmente provoca un aumento significativo de la población urbana. Ello suscita normalmente temores o situaciones reales de servicios básicos sobrecargados, como los centros de salud o las escuelas, sobre todo en los lugares donde el suministro era ya limitado o insuficiente antes del desplazamiento o si conflictos o desastres han provocado daños en la infraestructura⁵. Se originan temores o realidades semejantes cuando los recursos naturales, como el agua, son escasos o cuando las tasas de desempleo urbano son elevadas. Ello subraya la importancia de considerar la situación de los desplazados internos y otras comunidades afectadas por los desplazamientos en las zonas urbanas para encontrar soluciones duraderas que permitan atender las necesidades semejantes y heterogéneas de los desplazados internos.

32. La falta de planificación urbana crea necesidades específicas para los desplazados internos en asentamientos informales urbanos. La mayoría de los entornos urbanos tienen ya dificultades relacionadas con la gestión del espacio y la escasez de tierra en general y para los desplazados internos en particular. La búsqueda de soluciones relacionadas con la tierra y la vivienda puede verse obstaculizada por la destrucción de casas o el deterioro de la tierra resultante de conflictos o desastres. La complejidad de la ausencia de sistemas de tenencia de tierras y la falta de tierra disponible y asequible en las zonas urbanas y de planificación urbana integral pueden aumentar exponencialmente la dificultad de encontrar soluciones de vivienda a largo plazo para los habitantes de las zonas urbanas y los desplazados internos urbanos⁶.

Planificación urbana y protección más completas

33. La planificación urbana, o su ausencia, han repercutido en los derechos de los desplazados internos urbanos. Su acceso a vivienda adecuada requiere intervenciones normativas de gran alcance por parte de las autoridades nacionales como marco para el suministro de vivienda y la participación de los asociados para el desarrollo. Por ello, el desarrollo urbano debería ir acompañado de una planificación adecuada y de recursos que permitan atender las necesidades de

⁴ Equipo de política económica y pobreza para Asia meridional, del Banco Mundial, y ACNUR, "Vulnerability of internally displaced persons in urban settings" (2011). Disponible en <http://siteresources.worldbank.org/AFGHANISTANEXTN/Resources/305984-1326909014678/8376871-1334700522455/IDPPolicyBriefEnglish.pdf>.

⁵ Véase Servicio Conjunto Interinstitucional de Elaboración de Perfiles de Desplazados Internos, "Guidance for profiling urban displacement situations: challenges and solutions" (junio de 2014). Disponible en http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/original_GuidanceUrbanProfiling_JIPS.pdf.

⁶ Véase Brookings Institution and International Organization for Migration, "Supporting durable solutions to urban, post-disaster displacement: challenges and opportunities in Haiti" (2014). Disponible en http://publications.iom.int/bookstore/free/Supporting_Durable_Solutions_to_Displacement_Haiti_Feb2014_Brookings.pdf.

vivienda de los desplazados internos en el contexto de soluciones duraderas. La planificación del desarrollo urbano sirve como guía para la inversión en vivienda e infraestructura para el sector tanto público como privado, a fin de que la inversión se integre y contribuya estratégicamente al crecimiento urbano. No obstante, en la mayoría de los contextos afectados por el desplazamiento urbano los marcos de planificación urbana están desfasados, no existen o se encuentran inmersos en un proceso de revisión⁷. La desconexión entre el marco cronológico de la planificación urbana y el comienzo de los desplazamientos internos aumenta todavía más la complejidad. Los procesos de planificación urbana, cuando existen, suelen aprobarse para un período de tiempo muy prolongado, lo que deja poco margen, en el mejor de los casos, para elegir la manera más adecuada de acoger las corrientes de desplazados internos. Por ello, esos procesos deberían estar basados en la dinámica del desplazamiento y ser más flexibles, para que puedan adaptarse a situaciones de desplazamiento interno. A este respecto, los instrumentos y estrategias puestos en marcha por los organismos humanitarios y de desarrollo después de una crisis, como el suministro de alojamiento, el reasentamiento en entornos urbanos o la prestación de asistencia a las familias anfitrionas, podrían ser beneficiosos para la planificación urbana a largo plazo si se sincronizan mejor desde el comienzo mismo del desplazamiento. Como se indica en el estudio del ACNUR-Banco Mundial sobre Afganistán, la planificación urbana debe prever la regularización o reasentamiento planificado de los asentamientos informales, dado el crecimiento incontrolado de los barrios marginales cuyos habitantes permanecen al margen de la sociedad y sumidos en la pobreza. La claridad de políticas y actuaciones es un prerequisite para encontrar soluciones justas y viables a los desafíos de la urbanización improvisada y su relación con la pobreza y los factores de riesgo. Un marco legislativo y administrativo adecuado que regule la planificación urbana y la vivienda debería incluir el diálogo y la colaboración entre todas las partes interesadas pertinentes, comenzando con todos los ministerios que podrían verse implicados en el proceso, las organizaciones internacionales (tanto humanitarias como de desarrollo), la sociedad civil y las comunidades afectadas por los desplazamientos, los desplazados internos y sus representantes⁴.

Problemas de protección específicos de los desplazados internos en las zonas urbanas

34. Los desplazados internos en asentamientos urbanos informales suelen residir en refugios improvisados, donde están a merced de intrusos y corren riesgo de violencia sexual y de género. El desplazamiento urbano da lugar a cambios en las relaciones de género, lo que aumenta los riesgos de violencia doméstica⁷, violencia sexual y de género, prostitución de supervivencia, explotación y trabajo forzado. Es fundamental el acceso a la protección y la asistencia por parte de las mujeres desplazadas internas.

35. La ausencia del estado de derecho se agrava por la ineficacia de las autoridades y servicios de policía locales. La falta de seguridad de la tenencia de la tierra, los acuerdos de arrendamiento caducados y/o la ausencia de otras formas de derechos de uso exponen a los desplazados internos al riesgo de desalojo (forzado) y, por lo tanto, a desplazamientos secundarios, lo que provoca desplazamientos

⁷ Véase Simone Haysom, *Sanctuary in the City? Urban Displacement and Vulnerability: Final Report* (Londres, Humanitarian Policy Group, junio de 2013). Disponible en www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/ODI-Report.pdf.

todavía más prolongados y dificulta significativamente la búsqueda de soluciones duraderas. El desalojo forzado de los desplazados internos urbanos, sin acceso a una vivienda alternativa ni a recursos jurídicos, es una característica cada vez más extendida de la urbanización y las iniciativas de planificación y modernización urbana. Como se ha señalado, la planificación urbana debe ir acompañada de una solución duradera de las necesidades de los desplazados internos y de las comunidades afectadas por los desplazamientos en las zonas urbanas.

36. Los desafíos planteados por el acceso desigual y discriminatorio a la educación, los servicios de salud o el empleo son algunos de los riesgos habituales de los desplazados internos en las zonas urbanas y en algunos casos pueden complicarse por la falta de documentación personal. La pérdida o ausencia de documentación en los contextos urbanos puede agravar la ya difícil situación de los desplazados internos, dado que, sin identificación, generalmente es imposible firmar un contrato de arriendo, buscar empleo formal o incluso obtener acceso legítimo a un teléfono móvil o a Internet⁸. En algunos países, como Côte d'Ivoire, los desplazados internos corren peligro de ser considerados apátridas. Esta situación aumenta también la posibilidad de que sean detenidos, se vean obligados a pagar soborno y sufrir intimidación⁸ y hace todavía más difícil el acceso a la atención de la salud, la educación y otros servicios.

37. En muchos casos, la falta de acceso a vivienda adecuada para los desplazados internos, en particular en las zonas urbanas, continúa siendo un problema perenne, con independencia de la duración del desplazamiento. En Afganistán, los desplazados internos que viven en refugios temporales, chozas o campamentos durante más de cinco años después de su desplazamiento representan hasta el 61% de la población desplazada⁴. Las estrategias de vivienda duradera, por ejemplo en Serbia, incluido Kosovo, deberían considerarse como parte de las soluciones duraderas en paralelo con las oportunidades de disponer de medios de subsistencia para la integración local de las personas desplazadas en las zonas urbanas.

C. Desafíos y oportunidades en la búsqueda de soluciones duraderas

Desafíos

Coordinación

38. Las autoridades competentes tienen la obligación y la responsabilidad primarias de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan a los desplazados internos conseguir soluciones duraderas (véase el Principio de 28 de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos). No obstante, con mucha frecuencia, no hay coordinación entre las autoridades nacionales y municipales cuando tratan de cumplir su deber en materia de formulación y aplicación de políticas, lo que genera algunas deficiencias normativas. Las autoridades municipales suelen preferir medidas a corto plazo de desalojo forzado o regreso de los desplazados internos urbanos a sus lugares de origen, si es posible⁷. Este problema puede resolverse utilizando las leyes y políticas como instrumentos para establecer las bases de la coordinación y, como se ha señalado antes, los titulares de

⁸ Jeff Crisp, Tim Morris Hilde Refstie, "Displacement in urban areas: new challenges, new partnerships", *Disasters*, vol. S1 (2012).

mandatos han ofrecido apoyo al desarrollo jurídico y normativo en casos concretos de desplazamiento urbano, como en Afganistán, Kenya, Somalia y Yemen.

Respuesta eficaz a largo plazo

39. Una comprensión cabal de todas las causas estructurales y cíclicas de la dinámica de los desplazamientos urbanos concretos es condición necesaria para que los gobiernos nacionales y las autoridades locales o municipales y la comunidad internacional respondan eficazmente utilizando una solución duradera y de alcance global. Por ejemplo, en Afganistán, si bien los conflictos y la inseguridad suelen ser las primeras causas señaladas de desplazamiento, la pérdida de los medios para obtener las necesidades básicas y disponer de servicios y medios de subsistencia durante ese desplazamiento se incluyen cada vez más entre los factores concurrentes que contribuyen al desplazamiento hacia las zonas urbanas. Por ello, el Relator Especial hace un llamamiento en favor de una respuesta nacional e internacional eficaz al desplazamiento interno en entornos urbanos, que debería estar basada en la consideración a largo plazo de soluciones duraderas desde el primer momento de ese desplazamiento. Una clara visión del desplazamiento urbano revela que las respuestas a corto plazo centradas en la asistencia y en la programación mitigan los desplazamientos internos urbanos de breve duración, pero no bastan para dar respuesta al fenómeno habitualmente prolongado del desplazamiento urbano y el consiguiente empobrecimiento de los desplazados internos y las comunidades afectadas por el desplazamiento. Este enfoque centrado en una respuesta eficaz a largo plazo implica la participación conjunta de agentes humanitarios y de desarrollo, que el Relator Especial examinó en su informe a la Asamblea General en 2003 (A/68/225).

Desafíos relacionados con la elaboración de perfiles y la participación de los desplazados internos

40. El Relator Especial reitera la importancia general de la elaboración de perfiles como proceso de recogida de información basado en la colaboración, que es un instrumento indispensable para la promoción de soluciones duraderas, la formulación de políticas y, muy en particular, la planificación y aplicación de esas soluciones. La elaboración de perfiles es en general más compleja en los entornos urbanos, donde los desplazados internos y las poblaciones afectadas por el desplazamiento viven en asentamientos informales, en general sin documentación personal, y donde algunas veces no se dispone de datos básicos. Los asentamientos para desplazados internos, por ejemplo en Darfur, no siempre son estáticos, ni por su volumen ni por su ubicación. En Mogadiscio, que alberga una de las mayores poblaciones urbanas de desplazados internos, el número de asentamientos ha aumentado muchas veces de forma incontrolable y algunos asentamientos se han desplazado, en su totalidad o en parte, debido a desalojos u otras formas de desplazamiento secundario.

41. Dado que los censos nacionales omiten con frecuencia los asentamientos informales o a los desplazados internos por falta de documentación, quizá no se pueda conocer suficientemente el número o el perfil de los desplazados internos urbanos. Los censos nacionales, como el realizado en Côte d'Ivoire en 2014, deben diseñarse de manera que permitan identificar a los desplazados internos y conocer su ubicación. No obstante, la experiencia demuestra que, cuando llega un desconocido haciendo preguntas, los desplazados internos se sienten amenazados,

especialmente si temen ser desalojados o si se les formulan preguntas relacionadas con el sector informal.

42. Esas complejidades no pueden servir de excusa para renunciar a la elaboración de perfiles, dado que su ausencia complica la planificación y la programación para buscar soluciones duraderas y de hecho puede hacer que esas soluciones sean insostenibles. Más bien, las complejidades demuestran la necesidad e importancia de servicios especializados y basados en los conocimientos en el ámbito del establecimiento de perfiles, como los ofrecidos por el Servicio Conjunto Interinstitucional de Elaboración de Perfiles de Desplazados Internos. Georgia, Serbia y Sri Lanka son otros tantos ejemplos de iniciativas recientes de elaboración de perfiles en el contexto de soluciones duraderas. El Relator Especial insiste en la necesidad absoluta de los perfiles para conseguir que las políticas y programas respondan eficazmente a las necesidades de los desplazados internos en materia de soluciones duraderas de base empírica. En muchos contextos, la ausencia de perfiles multitemáticos de la experiencia e intenciones de los desplazados impide que la programación y las políticas estén debidamente adaptadas y sean precisas⁵. Como ha señalado muchas veces el Relator Especial, la elaboración de perfiles solo conseguirá su objetivo si está basada en la participación y el respeto del anonimato necesario para la protección de las personas afectadas.

Comprensión cabal del Marco de soluciones duraderas

43. Las soluciones transitorias son consideradas erróneamente algunas veces como soluciones duraderas. Por ejemplo, en el caso de Haití, muchos participantes pensaban que las únicas soluciones duraderas eran las relacionadas con el cierre de campamentos o el acceso a la vivienda, haciendo caso omiso de las dimensiones intersectoriales y de protección de las soluciones duraderas. El Relator Especial recuerda que el Comité Permanente entre Organismos para los desplazados internos representa una formulación completa del Marco de soluciones duraderas. Reitera la importancia de utilizar y aplicar el Marco en las iniciativas de las autoridades competentes, la comunidad internacional, la sociedad civil y otras partes interesadas para abordar en forma global las soluciones duraderas. Un reciente estudio de la Organización Internacional para las Migraciones y la Brookings Institution sobre soluciones duraderas en Haití reveló que, incluso entre los que estaban familiarizados con el Marco, había debate sobre la manera de hacerlo más específico y operacional y existía la preocupación de que pudiera favorecer el tratamiento preferencial de los desplazados internos en detrimento de la población urbana pobre y otros grupos en situación de riesgo⁶. Las opiniones sesgadas sobre las soluciones duraderas revelan la importancia de la promoción, la sensibilización y un enfoque global que absorba el contexto del desarrollo, la vulnerabilidad o la pobreza y también a las comunidades afectadas por los desplazamientos.

44. Como mencionó el Relator Especial en su informe temático anterior a la Asamblea General, son muchos los obstáculos existentes entre agentes de desarrollo, consolidación de la paz y actividades humanitarias; entre ellos se encuentran las diferencias existentes en los ciclos de planificación, marcos cronológicos, mandatos, sistemas operacionales, terminología, vocabulario y métodos de colaboración con los gobiernos ([A/68/225](#), párr. 42). Una manera de superar estos obstáculos es conseguir que todos los agentes implicados en las cuestiones relacionadas con los desplazamientos urbanos tengan conocimiento y capacitación sobre el enfoque basado en los derechos y la aplicación del Marco de

soluciones duraderas y sobre la mejor manera de implicar a los gobiernos y comunidades locales y desplazados internos para conseguir que sus derechos y sus perspectivas se integren adecuadamente en la programación y la planificación urbana (véase AHHRC/19/54, párr. 25).

Proyectos de soluciones duraderas para los desplazados internos

45. El Relator Especial observa que se han comprobado en distintos contextos proyectos y prácticas interesantes en la búsqueda de soluciones duraderas para los desplazados internos. Sin embargo, no ha transcurrido todavía el tiempo suficiente y no se han realizado estudios transversales para determinar las medidas más eficaces y las razones de su éxito en un contexto dado. A este respecto, el Relator Especial pide encarecidamente que se lleven a cabo esas investigaciones comparativas. Actualmente él está trabajando con otros asociados en un proyecto para cuantificar los progresos hacia el logro de soluciones duraderas para los desplazados internos, basado en los criterios señalados en el Marco de soluciones duraderas y en la utilización de indicadores de cuantificación comúnmente convenidos.

46. En algunos contextos, las autoridades gubernamentales y municipales, algunas veces con ayuda de partes interesadas internacionales, han emprendido iniciativas de planificación urbana que tratan de tener en cuenta las características específicas y necesidades de los desplazados internos. En Afganistán, por ejemplo, una política nacional adoptada recientemente sobre los desplazamientos internos prevé medidas para conseguir que los desplazados internos en asentamientos informales puedan mejorar su alojamiento y de esa manera cumplir las normas internacionalmente convenidas para los alojamientos de emergencia (proyecto Esfera), explorar iniciativas comunitarias para prestar, arrendar o vender tierras en las zonas en que se han asentado y encontrar otras opciones que les garanticen la seguridad en la tenencia, como los planes de usufructo⁹.

47. Las autoridades municipales de Kabul y el Gobierno están colaborando con el Organismo Japonés de Cooperación Internacional para elaborar un plan de urbanización destinado a la construcción de nuevas viviendas en los ocho próximos años. Entre los beneficios previstos se incluían la mayor capacidad municipal de gestionar el desarrollo urbano y prestar servicios; una mejor coordinación institucional y seguimiento de los indicadores urbanos clave; mayor acceso a los servicios básicos para los hogares urbanos; revalorización gradual de la tenencia para el 50% de los hogares que viven en asentamientos informales; modernización de los servicios e instalaciones públicos, incluida la organización de nuevas zonas urbanas; mayor disponibilidad de refugios asequibles, con inclusión de un aumento del 50% del número de unidades de vivienda y del 30% de la superficie de terrenos con servicios disponibles en el mercado, junto con el acceso a financiación asequible; y un mejor entorno urbano, con espacios verdes y abiertos¹⁰. No obstante, cabe señalar también que, si bien se prevé que los desplazados internos se benefician de esa iniciativa, algunos han criticado que el plan no tiene en cuenta los asentamientos informales en los que viven muchos desplazados internos. Asimismo,

⁹ Véase Shobha Rao y Jan Turkstra, “Enhancing security of land tenure for internally displaced persons”, *Forced Migration Review*, núm. 46 (mayo de 2014). Disponible en www.fmreview.org/en/afghanistan.pdf.

¹⁰ Véase Rainer Gonzalez Palau, “Rapid urbanization and displacement: the case of Kabul City” (septiembre de 2013). Disponible en www.cimicweb.org/cmo/afg/Documents/Social_Infrastructure/20130924_CFC_Urbanisation_Displacement_Kabul.pdf.

puede ser difícil reasentar a los desplazados internos y otros grupos que viven en asentamientos informales en forma masiva.

48. Con respecto a los mecanismos de subvenciones en efectivo, entre los que se incluyen las subvenciones para la reconstrucción y reparación de las casas y planes de subsidio del alquiler, su objetivo es asegurar la tenencia a los inquilinos internamente desplazados, al mismo tiempo que se consigue que los desplazados internos se trasladen a propiedades que cumplan las normas mínimas de seguridad. Por ejemplo, en Haití, dos años después del terremoto, el Gobierno abordó algunas de las cuestiones relacionadas con la vivienda, la tierra y la propiedad en el contexto de su proyecto “16/6”. El proyecto, iniciado en agosto de 2011, preveía la reconstrucción de 16 barrios afectados por el terremoto y el cierre de seis grandes campamentos otorgando subvenciones a los desplazados internos que vivían en ellos para que pudieran alquilar viviendas, construir una nueva casa o reparar las que habían quedado dañadas por el terremoto. Con respecto al mecanismo de subsidio de alquileres, el objetivo era lograr una mayor conciencia sobre los derechos de los inquilinos y exigía la firma de un contrato formal de alquiler⁶.

49. Si bien la concesión de subvenciones en efectivo para el alquiler puede contribuir eficazmente a reconstruir la capacidad de los desplazados internos que han perdido todos sus activos y darles cierta autonomía en el acceso a la vivienda, algunos críticos han insistido en que las intervenciones en efectivo deberían haberse inscrito en el contexto del mercado, es decir, mediante el aumento correspondiente del parque de viviendas para evitar que los desplazados internos “reubicados” se desplazaran a zonas superpobladas, se instalaran en espacios urbanos inseguros e informales o crearan nuevos campamentos. Se criticó también el calendario, dado que los campamentos se cerraron antes de que se hubiera podido ofrecer vivienda adecuada a todos los desplazados internos en cuestión. La incertidumbre y la falta de coordinación podrían haberse evitado con una mejor preparación y mediante consultas con los afectados. Como nota positiva, el Relator Especial observa que el proyecto 16/6 no se limitó a intervenciones en efectivo, ya que incluye también actividades de sensibilización sobre los niveles de vida, capacitación profesional, programas para mejorar los medios de subsistencia y mayor acceso a los servicios básicos.

50. El Relator Especial insiste en que, para ofrecer soluciones duraderas a los desplazados internos y a las comunidades en las que viven, las intervenciones en efectivo deberían ir acompañadas de actividades de generación de ingresos u otros medios de subsistencia, que son también beneficiosas para la comunidad, como la creación de pequeñas empresas y la ayuda jurídica en cuestiones relacionadas con la vivienda, la tierra y la propiedad para aumentar la duración y seguridad de la tenencia. Asimismo, esas intervenciones deberían ir acompañadas de medidas que garanticen el acceso a los servicios básicos en beneficio de toda la comunidad. Por ejemplo, en Bogotá, el plan del alcalde para el desarrollo de la ciudad, que trata de crear “una Bogotá más humana”, tiene como componente central la promoción de los derechos humanos de las víctimas de los conflictos armados que huyeron a Bogotá y la aplicación de la Ley de víctimas y restitución de tierras aprobada en 2011. El artículo 12 hace referencia a la aplicación de la Ley, el 21 se refiere al programa de vivienda para los desplazados internos y el artículo 42 especifica la forma en que los desplazados internos recibirán los servicios de salud. Los alcaldes elegidos de varias localidades que se encuentran dentro de Bogotá han iniciado también proyectos para el desarrollo económico de los desplazados internos en esas

localidades. En enero de 2014, el alcalde de Bosa presentó un proyecto para promover y ayudar a las iniciativas empresariales destinadas a las poblaciones vulnerables, en particular a los desplazados internos y las personas con discapacidad.

51. El Relator Especial alienta también las iniciativas orientadas a incluir los asentamientos informales existentes en los planes urbanos generales, con lo que aumentaría la seguridad de la tenencia y se lograrían condiciones de vida adecuadas, en particular por lo que se refiere al acceso a los servicios. En el caso de Somalia, las autoridades nacionales y locales, los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales internacionales colaboraron para formular un plan general de desarrollo urbano con el fin de mejorar las precarias condiciones de vida de los desplazados internos en Boosaaso. La cuarta parte de los habitantes de esa localidad son desplazados internos, y la mayoría de ellos viven hacinados en campamentos ilegales sin las debidas condiciones sanitarias, en la periferia de la ciudad. Los propietarios privados de la tierra donde vivían los desplazados les obligaban a pagar alquileres elevados, no les ofrecían ninguna protección frente a los incendios que destruían con frecuencia grandes secciones de los asentamientos y prohibían la construcción de cualquier infraestructura sanitaria, como pozos o letrinas.

52. El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, junto con organizaciones no gubernamentales internacionales, propuso un plan basado en los principios de urbanización sostenible, prevención de los barrios marginales y mejora incremental. La intervención incluía un componente para la respuesta de emergencia ante los incendios que, bajo el lema “reconstruir mejor”, veía en los incendios una oportunidad para crear cortafuegos y equipos de emergencia móviles consistentes en postes de metal y lonas ignífugas para prevenir la propagación de futuros incendios. La intervención incluía también programas de preparación para situaciones de desastre. Asimismo, se preparó una guía sencilla de capacitación para mejorar los asentamientos temporales, destinada a los funcionarios municipales y a los líderes comunitarios, cuyo objetivo era hacer posible una transferencia de las capacidades técnicas básicas necesarias y empoderar a esas personas desplazadas para que iniciaran ellos mismos esas mejoras¹¹. Esta intervención redujo a la mitad el número de familias afectadas por incendios.

53. Además, se emprendió una campaña sobre los derechos de los desplazados internos a la tenencia de tierras en Boosaaso. En consecuencia, los terratenientes llegaron a un acuerdo con las autoridades locales y los representantes de varios grupos desplazados, que hizo posible la mejora de los asentamientos e incluía principios sencillos que prevenían los desalojos arbitrarios. La campaña animó a las autoridades locales y a los líderes tradicionales y religiosos a definir lo que ya no sería aceptable en la comunidad. Se hizo especial hincapié en la contribución positiva de los desplazados internos a la economía local y en el impacto que la falta de higiene y el mayor riesgo de incendios podrían tener en la comunidad anfitriona.

54. Otras iniciativas están relacionadas con la formalización de los campamentos. En algunos casos, los desplazados internos han vivido durante años en campamentos y han creado vínculos entre ellos, con la tierra que ocupan y con las comunidades

¹¹ Véase Filiep Decorte y Tempra Ombretta, “Improving living conditions in Bossaso, Somalia”, *Forced Migration Review*, núm. 34 (febrero de 2010). Disponible en www.fmreview.org/en/urban-displacement/16-18.pdf.

vecinas. En tales casos, la formalización de los campamentos mediante la integración local puede ser la mejor solución. No obstante, para ello se requiere que las autoridades competentes resuelvan, entre otras, la cuestión de la tenencia de tierras.

55. El Relator Especial alienta las iniciativas que refuerzan la capacidad local para el logro de soluciones duraderas. A este respecto, el Centro de recursos comunitarios administrado por la Organización Internacional para las Migraciones en Haití es un ejemplo de cómo se pueden utilizar los instrumentos de coordinación y gestión de campamentos relacionados con soluciones duraderas en entornos urbanos y fuera de los campamentos. El objetivo del centro es utilizar una plataforma comunitaria para ofrecer a los municipios una estructura válida para todo el distrito que contribuya a la planificación, la coordinación y el suministro de información sobre la reconstrucción, el retorno y el desarrollo local. El principal objetivo es ayudar a las estructuras locales y ofrecer un centro de coordinación y un espacio físico que se entregarán en una fase posterior. Se trata, por consiguiente, de un ejemplo de cómo el desarrollo de la capacidad de las estructuras locales puede contribuir a realizar la transición desde la fase humanitaria y recuperación temprana y a promover soluciones duraderas para la coordinación y la participación¹².

56. En las zonas expuestas a desastres, las iniciativas de creación de capacidad deberían mejorar la preparación para responder a los desastres recurrentes con el fin de prevenir ulteriores desplazamientos. Esos programas existen ya y deberían reproducirse, cuando sea posible.

Oportunidades y buenas prácticas

Conseguir la participación de los desplazados internos en las soluciones duraderas

57. De conformidad con lo previsto en el Marco de soluciones duraderas, todos los agentes pertinentes deben respetar el derecho de los desplazados internos a tomar decisiones voluntarias y con conocimiento de causa sobre la solución duradera que consideren más adecuada para ellos. Los desplazados internos participan en las economías urbanas, alquilan o compran viviendas y tierras urbanas y, de una u otra manera, tratan de aprovechar las oportunidades y servicios urbanos.

58. En las zonas de asentamientos informales caracterizadas por la extrema pobreza y la falta de acceso a los servicios básicos, las comunidades anfitrionas y sus líderes pueden desempeñar un papel crucial. Existían ya antes del desastre natural o el conflicto y seguirán existiendo cuando se hayan marchado los agentes internacionales. Las soluciones duraderas para los desplazados internos que viven en contacto con otros grupos en esas zonas pueden alcanzarse de manera eficaz únicamente mediante la participación de la comunidad en su conjunto y de sus dirigentes en particular. La supervisión por las autoridades locales en esos procesos es clave para evitar las tensiones y las luchas de poder que afectan muchas veces a los grupos de desplazados internos. La capacidad de los representantes comunitarios y de las autoridades locales debería estar centrada en el bien común, es decir, la mejora de las condiciones de vida y el acceso a los servicios, la reducción de riesgos

¹² CCCM Global Cluster, “UDOC: urban displacement and out of camp review” (2014), pág. 49. Disponible en www.globalccmcluster.org/tools-and-guidance/publications/urban-displacement-out-camps-review.

para los particularmente afectados y la promoción de soluciones duraderas. Si se refuerza su capacidad, los agentes locales, las comunidades, los desplazados internos y la población urbana pobre en general son menos vulnerables a las luchas de poder entre dirigentes políticos, bandas y grandes constructoras, lo que aumenta su protección frente a la violencia urbana, la corrupción y la especulación inmobiliaria. Ello presupone también el compromiso con una gran variedad de partes interesadas, como el sector privado, que pueden contribuir enormemente a la reducción de la pobreza y al desarrollo de la capacidad para que los desplazados internos alcancen soluciones duraderas, en particular mediante el acceso a los medios de subsistencia.

59. En algunos casos, como en Colombia, hay centenares de asociaciones de desplazados internos, que representan a varias comunidades de origen, grupos de mujeres o grupos indígenas, entre otros. El Gobierno ha puesto en marcha un proceso consultivo con esas asociaciones para mantener contacto con esos grupos. El Gobierno de Georgia ha iniciado también amplias consultas con los desplazados (véase [A/HRC/26/33/Add.1](#)). Estos procesos, a pesar de sus posibles deficiencias, representan un esfuerzo significativo de los gobiernos para ayudar a esas personas, como ocurrió en Afganistán. Por ejemplo, hasta 2013, las autoridades no habían considerado a los desplazados internos como ciudadanos permanentes de Herat, pero, a raíz de las consultas, las élites políticas de la ciudad reconocen ahora el asentamiento permanente de esas personas en la ciudad. El Gobierno ha dado un importante paso adelante y está examinando la posibilidad de modernizar y regularizar el asentamiento de Maslakh⁹. Las medidas orientadas a conseguir soluciones duraderas para los desplazados internos pueden, por tanto, conseguir resultados positivos cuando los desplazados internos son tratados no como objetos sino como participantes activos en la búsqueda y realización de soluciones duraderas.

IV. Conclusiones y recomendaciones

60. El logro de soluciones duraderas para los desplazados internos en entornos urbanos genera un conjunto de complejos problemas que los Estados, las autoridades locales, los agentes humanitarios y de desarrollo, la sociedad civil y los propios desplazados internos deben abordar todavía de forma global y coordinada. Las soluciones estándar han resultado insuficientes y, por lo tanto, la responsabilidad primaria de los gobiernos es conseguir que, en un determinado contexto, se encuentren soluciones duraderas para los desplazamientos urbanos, con la plena participación de los afectados. Es imprescindible contar con la voluntad política de todas las partes implicadas, cualquiera que sea el contexto.

61. Las soluciones duraderas continúan siendo opciones disponibles para los desplazados internos, incluidos los que se encuentran en entornos urbanos. No obstante, la naturaleza misma de los desplazamientos urbanos hace que la integración local sea la opción viable preferida por los desplazados internos en zonas urbanas. El Relator Especial, teniendo en cuenta los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y el Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos, reitera sus recomendaciones formuladas en sus informes anteriores ([A/HRC/19/54](#) y [A/68/225](#)) y agrega las recomendaciones siguientes:

Estados afectados por los desplazamientos

a) En la medida en que los desplazados internos en entornos urbanos son con frecuencia invisibles y viven en medio de la población urbana pobre, continuar trabajando para identificar a los desplazados y conocer su ubicación, con independencia de que se encuentran con familias anfitrionas o en otras situaciones, de conformidad con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos;

b) Velar por que se tengan en cuenta todas las causas y dinámicas del desplazamiento y por que las tres opciones de soluciones duraderas se incluyan en las leyes y políticas nacionales para los desplazados internos;

c) Elaborar marcos, estructuras y políticas nacionales sobre desplazamientos internos, en la forma ya recomendada (véase [A/68/225](#), párr. 59 a));

Autoridades nacionales y municipales

d) Lograr la plena participación de los desplazados internos en la formulación de leyes y políticas que intenten conseguir soluciones duraderas para ellos y mantener consultas en gran escala con las comunidades y vecindades a fin de atender sus preocupaciones generales en lo que respecta a la integración local de los desplazados internos o al asentamiento en otras zonas y la forma más adecuada de hacer realidad esos objetivos, en colaboración con las comunidades anfitrionas y el resto de la población urbana afectada por los desplazamientos;

e) Continuar dando prioridad y supervisando el respeto de los derechos humanos de los desplazados internos, en particular los que corren mayor riesgo, independientemente de la duración del desplazamiento y hasta que se encuentre una solución duradera;

f) Formular y poner en práctica programas de sensibilización para el público en general y para los representantes de la comunidad sobre la situación de los desplazados internos y las soluciones duraderas para ellos en entornos urbanos;

g) Consultar a los desplazados internos en las fases tanto de planificación urbana como de ejecución, por ejemplo, a través de representaciones de la comunidad o la vecindad en que participen tanto hombres como mujeres;

h) Nombrar equipos de tareas nacionales y provinciales para entablar un diálogo con los municipios y comunidades que viven en las zonas urbanas informales más pobres y examinar las necesidades urgentes y la manera de mejorar las condiciones de vida, en particular mediante el reasentamiento cuando la zona ocupada no sea apta para un asentamiento permanente. Esos equipos de tareas podrían aprovechar los decenios de experiencia de los gobiernos y varios municipios en el diseño y ejecución de proyectos participativos de desarrollo urbano destinados a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de los asentamientos informales⁴;

i) Conseguir la inclusión de los derechos humanos de los desplazados internos en los planes de seguridad de la tenencia de tierras, en particular mediante la localización detallada de los servicios públicos y privados existentes en los sectores en cuestión;

j) Establecer criterios transparentes para poder acogerse a los programas de asignación de tierras (alquiler o propiedad) para los desplazados internos en entornos urbanos, velar por que, como derecho reconocido, los desplazados internos tengan igualdad de acceso a la propiedad si sus medios se lo permiten y, a este respecto, adoptar medidas de acción afirmativa para el acceso a la tierra en las zonas urbanas por los desplazados internos y otros pobres de zonas urbanas que se encuentran en una situación semejante de inseguridad de la tenencia;

k) Proponer asentamientos en otros lugares entre las posibles soluciones normativas disponibles para los desplazados internos. Si fuera posible, los gobiernos locales, con ayuda o promoción de organismos internacionales, deberían designar lugares de reasentamiento en el contexto de los planes o actividades de preparación para situaciones de desastre, teniendo en cuenta los planes futuros de crecimiento urbano, dado que los lugares de reasentamiento, incluidos los considerados como “temporales”, casi nunca son temporales e influyen en el crecimiento urbano;

l) Tomando como base las directrices sobre el reasentamiento del Banco Mundial¹³, establecer directrices pertinentes para orientar la toma de decisiones sobre los procedimientos de asignación de tierras a los desplazados internos que no pueden integrarse localmente ni regresar;

m) Establecer incentivos para el retorno y el reasentamiento en zonas rurales, junto con planes sobre medios de subsistencia y de desarrollo de las zonas rurales como alternativa a la urbanización;

n) Establecer una planificación integrada que tenga en cuenta la dinámica de los desplazamientos, en la que se incluyan planes de desarrollo, iniciativas de lucha contra la pobreza y actividades de planificación y mejora de las zonas urbanas en general, incluida la mejora de los barrios marginales, con el fin de incluir aspectos específicos de los desplazamientos internos y los asentamientos, que se pondrán en práctica en el contexto de los marcos gubernamentales, cuando sea posible, o junto con los agentes estatales;

o) Con ayuda de las organizaciones internacionales, realizar programas sobre el acceso a medios de subsistencia y de capacitación profesional con el fin de salvar la brecha entre la capacitación actual de los desplazados internos y la necesaria para incorporarse al mercado de trabajo en el lugar donde están desplazados; y adaptar la capacitación profesional a los grupos demográficos, por ejemplo, asociando la capacitación profesional y sobre la alimentación, como medio de permitir la participación de las mujeres, aumentar su resiliencia y conseguir la aceptación comunitaria;

¹³ Banco Mundial, *Involuntary Resettlement Sourcebook: Planning and Implementation in Development Projects* (Washington, D.C., 2004).

Estados donantes

p) **Asignar una financiación suficiente para responder en forma eficaz y sostenible a los desplazamientos internos en contextos urbanos y, con ese fin, aumentar la duración del ciclo de financiación para que los agentes puedan atender las necesidades inmediatas y a largo plazo e implicar a los agentes estatales en los objetivos relacionados con la gobernanza;**

q) **Destinar parte de la financiación a iniciativas de elaboración de perfiles en zonas urbanas afectadas tanto por conflictos como por desastres naturales a fin de captar mejor la complejidad de la búsqueda de soluciones duraderas para los desplazados internos en entornos urbanos, aprovechando las competencias del Servicio Conjunto Interinstitucional de Elaboración de Perfiles de Desplazados Internos;**

Organizaciones internacionales, con inclusión de agentes humanitarios y de desarrollo, y planificadores urbanos, según corresponda

r) **Promover el establecimiento de una plataforma interinstitucional para la gestión de la información sobre las tendencias y los problemas de protección con respecto a los desplazados internos, poniéndola a disposición del público, y lograr una comprensión más amplia de la complejidad de los entornos y sistemas urbanos (por ejemplo, urbanización responsable, planificación urbana y códigos de construcción);**

s) **Aplicar la estrategia elaborada en 2010 por el Equipo de Tareas del Comité Permanente entre Organismos encargado de atender los problemas humanitarios de las zonas urbanas con el fin de reforzar la capacidad de los organismos de adaptar sus operaciones y conseguir soluciones duraderas;**

t) **Los agentes humanitarios y de desarrollo deberían lograr una mayor especialización en las cuestiones urbanas para salvar la brecha entre planificación urbana y una mejor comprensión de la dinámica de los desplazamientos, y garantizar la presencia de asesores urbanos en sus filas;**

u) **Establecer un glosario en el que se explique el significado de un enfoque de los desplazamientos internos en entornos urbanos basado en los derechos, con destino a los agentes humanitarios y de desarrollo y los planificadores urbanos;**

v) **Abordar la cuestión de los desplazamientos internos urbanos no solo como problema humanitario sino también como uno de los aspectos del desarrollo y, en ese contexto, aplicar las recomendaciones del Comité Permanente entre Organismos sobre el fortalecimiento de la recuperación temprana, velando por que esta se integre en todas las fases del ciclo de programas humanitarios, desde el comienzo mismo de una emergencia, y por que ese planteamiento se incorpore en la programación de otros grupos temáticos;**

w) **Los planificadores urbanos deberían intervenir antes de las crisis, o lo antes posible cuando se produzcan, para aprovechar la capacidad existente y los mecanismos de supervivencia;**

x) Los agentes humanitarios deberían colaborar de manera más intensa y eficaz con las autoridades municipales, dado que muchas veces estas son el primer punto de contacto con los desplazados internos y, en particular, respaldar las medidas gubernamentales para encontrar soluciones duraderas para los desplazados internos realizando actividades periódicas de elaboración de perfiles, también en los asentamientos informales, con participación de los desplazados internos, y llevar a cabo un estudio sobre oportunidades mixtas para reducir los riesgos con que se encuentran los desplazados internos, por ejemplo, en las esferas de la vivienda, el acceso a los medios de subsistencia y los servicios básicos;

y) Realizar un estudio comparativo sobre buenas prácticas en los ámbitos de la vivienda, la asignación de tierras, la seguridad de la tenencia y los subsidios para el alquiler y evaluar la eficiencia de la protección contra los desalojos forzados;

z) Dada la escasez de conocimientos sobre el impacto de los desplazamientos en la salud y bienestar emocional y su influencia en la dinámica urbana, ampliar las investigaciones sobre las deficiencias y necesidades de protección, en particular las de los desplazados internos especialmente expuestos a riesgos, con inclusión de mujeres, niños y personas con discapacidad.
