

Febrero de 2025

Hacia soluciones inclusivas al desplazamiento interno urbano

Un marco global para los Gobiernos, los organismos de las Naciones Unidas,
el sistema de coordinadores residentes y los asociados



Sida



Hacia soluciones inclusivas al desplazamiento interno urbano

Un marco global para los Gobiernos, los organismos de las Naciones Unidas, el sistema de coordinadores residentes y los asociados

Derechos de autor © Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU Hábitat) 2025
Reservados todos los derechos

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU Hábitat)
P.O. Box 30030, 00100, Nairobi, Kenya
Tel.: 254-020-7623120 (Oficina Central)
www.unhabitat.org

Descargo de responsabilidad: la terminología empleada en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites ni respecto sus sistemas económicos o grado de desarrollo. Pueden reproducirse pasajes sin autorización, siempre que se indique la fuente. Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente las del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, las Naciones Unidas y sus Estados miembros.

Fotos de portada

© Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU Hábitat) @Abdirahman Barkhadle, ONU Hábitat, Baidoa, Somalia, 2025

HS/953/26

Prefacio

Los desplazamientos forzados han avivado el crecimiento urbano y ello ha dado lugar a un aumento de la informalidad y al empeoramiento de la crisis de la vivienda para muchas personas. Según los informes del Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC) y del Banco Mundial, las cifras siguen aumentando.

Esta situación somete las zonas urbanas existentes y las comunidades de acogida a una presión extrema, lo que hace casi imposible que los gobiernos nacionales y locales garanticen el acceso a la vivienda, a la tierra y a los servicios básicos para todos de forma equitativa. [La ciudad de Baidoa (Somalia), por ejemplo, se ha multiplicado casi por ocho en un período de 20 años.]

El Asesor Especial del Secretario General sobre Soluciones a los Desplazamientos Internos, Robert Piper, ha utilizado la Agenda de Acción del Secretario General sobre los Desplazamientos Internos para fomentar que el sistema de las Naciones Unidas piense en soluciones a escala desde el inicio. La Agenda de Acción también reconoce el predominio de los desplazamientos hacia las zonas urbanas y el papel fundamental que los gobiernos locales y la planificación urbana desempeñan a la hora de hacer funcionar las soluciones.

ONU Hábitat ha elaborado un plan institucional para maximizar su valor añadido. Este marco

programático es una contribución fundamental y ofrece orientación sobre cómo lograr soluciones sostenibles, ampliables y transformadoras en las zonas urbanas. Para ello, es necesario adoptar un enfoque estratégico centrado en la vivienda, la tierra y los servicios básicos, en consonancia con el enfoque global de ONU Hábitat [tal como se recoge en el próximo plan estratégico 2026-2029].

Necesitamos un cambio de mentalidad. No hay soluciones simples. No se trata únicamente de cuantificar las necesidades y construir viviendas. Nuestra programación debe integrarse mediante una planificación urbana ágil y una gobernanza más inclusiva. Nuestras prácticas mundiales en materia de urbanización sostenible, transformación de las zonas informales, promoción del acceso a una vivienda adecuada y seguridad de la tenencia deben servirnos de guía. ONU Hábitat se dispone a colaborar con los gobiernos nacionales y locales y con el sistema de las Naciones Unidas para poner en práctica este marco y facilitar el intercambio de buenas prácticas.



Anacláudia Roszbach

Secretaria General Adjunta y Directora Ejecutiva
Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU Hábitat)

Agradecimientos



El presente marco ha sido elaborado por ONU Hábitat en colaboración con el IIED. La redacción ha sido dirigida por un equipo principal procedente de ONU Hábitat (Filiep Decorte y Rina Ito), con aportaciones del grupo de trabajo interno de ONU Hábitat sobre la aplicación de su plan institucional (Ombretta Tempra, Avril Bundale y otros) y del IIED (Christopher Ward, Dra. Lucy Earle y Dra. Boel McAteer). Se han celebrado varias consultas en línea y una reunión presencial del grupo de expertos, organizadas por un equipo de tareas oficioso compuesto por puntos focales sobre desplazamiento urbano e interno/forzoso de nivel internacional, procedentes de las siguientes organizaciones (por orden alfabético): ACNUR, Banco Mundial, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), IMPACT, OIM, ONU Hábitat, PMA, PNUD, el Servicio Conjunto de Caracterización de Población Desplazada (JIPS) y UNICEF.

Extendemos un agradecimiento especial a la Oficina del Asesor Especial del Secretario General sobre Soluciones a los Desplazamientos Internos, dirigida por el Subsecretario General Robert Piper y su equipo, que cuenta con Greta Zeender, Louis Hoffmann y Rekha Menon.

Por último, el equipo del proyecto expresa también su agradecimiento a las más de 30 personas procedentes de Gobiernos, entidades donantes, organismos de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas y de investigación de los cuatro países estudiados (Colombia, Iraq, Mozambique y Somalia), que aportaron sus conocimientos sobre las dinámicas específicas de cada uno de esos países.

La elaboración del presente marco ha sido financiada por **la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI)**, a través de sus contribuciones con afectación flexible a ONU Hábitat.

Resumen

El presente marco constituye un recurso para los encargados de la formulación de políticas y los gestores de programas, a quienes ayudará a diseñar respuestas al desplazamiento interno urbano a corto, medio y largo plazo que sean **sostenibles, ampliables y transformadoras**.

Está estrechamente alineado con la Agenda de Acción del Secretario General sobre los Desplazamientos Internos, en la que se especifica que las soluciones a la presente crisis solo pueden lograrse si “consideramos los desplazamientos internos no solo como un problema humanitario y los reconocemos como una prioridad para el desarrollo, la paz y la acción climática” (Naciones Unidas, 2022). En consecuencia, el presente marco adapta esta necesidad de transformación a los retos y oportunidades particulares planteados por los desplazamientos internos en ciudades y pueblos, que son un fenómeno cada vez más común en un mundo en proceso de urbanización.

Para ello, estas orientaciones presentan tres cambios de mentalidad fundamentales, necesarios para una programación más eficaz, cinco principios operativos que se derivan de esta nueva mentalidad y un análisis detallado de seis elementos programáticos esenciales, que deben tenerse en cuenta en toda respuesta eficaz al desplazamiento interno urbano. A continuación, se ofrecen ejemplos concretos de cómo esta transformación puede y debe producirse sector por sector y se destacan los cambios sustanciales en la forma de pensar y actuar que serán necesarios por parte de los agentes humanitarios, del desarrollo y de la paz para que dicho cambio se haga realidad.

Cambios de mentalidad fundamentales

Lo más importante es que los gobiernos y las entidades de ayuda internacional modifiquen su forma de concebir el desplazamiento interno urbano:

- De ofrecer soluciones duraderas a los desplazados internos en las ciudades a facilitar vías hacia un desarrollo urbano inclusivo
- De crisis de emergencia a desafío y oportunidad para el desarrollo
- De los desplazados internos como casos humanitarios a los desplazados internos como ciudadanos urbanos dentro de comunidades más amplias afectadas por el desplazamiento.

Principios operativos básicos

Repensar el desplazamiento interno urbano conduce a una serie de principios fundamentales que deben seguirse en la formulación de políticas y la programación:

- Comprender y aprovechar los sistemas Urbanos preexistentes.
- Hacer hincapié en la capacidad de decisión y la voz de las comunidades afectadas por el desplazamiento.
- Asumir plenamente la crucial importancia de la ubicación y el espacio.
- Dar prioridad a las inversiones urbanas que no habrá que lamentar más adelante y que no causen daño.
- Asumir de verdad el compromiso de implicación gubernamental.

Elementos programáticos esenciales

Por último, el marco presenta seis elementos programáticos esenciales necesarios para ofrecer respuestas holísticas e integradas. Los elementos se relacionan mediante ejercicios iterativos de planificación urbana y se sustentan en una profunda comprensión de la gobernanza, la participación, el poder y la política.



Índice

Prefacio.....	ii
Agradetos.....	iii
Resumen.....	iv
Índice.....	vi
Introducción.....	7
1.1. Antecedentes y metodología.....	8
1.2. Descripción general del marco.....	8
1.2.1. Propósito del presente marco.....	8
1.2.2. Características principales del marco.....	10
Magnitud y alcance del desplazamiento interno urbano.....	13
2.1. La crisis mundial del desplazamiento interno.....	13
2.2. La urbanización del desplazamiento (interno).....	13
2.3. Vínculos inherentes entre el desplazamiento interno y la fragilidad.....	14
Un marco para soluciones inclusivas al desplazamiento interno urbano.....	16
3.1. Cambios de mentalidad fundamentales.....	16
3.2. 5 Principios fundamentales de la formulación de políticas y la programación.....	18
3.3. Conceptualización de las fases de respuesta al desplazamiento en contextos urbanos	19
3.4. Aportación y análisis de los datos fundacionales.....	20
3.5. Seis elementos programáticos esenciales.....	21
ELEMENTO 1: planificación urbana y regional.....	23
ELEMENTO 2: gobernanza, participación, poder y política.....	27
ELEMENTO 3: gobernanza de la tierra y asentamientos.....	35
ELEMENTO 4: refugio, vivienda, tierra y propiedad.....	39
ELEMENTO 5: acceso a los servicios básicos.....	44
ELEMENTO 6: protección social, medios de subsistencia y crecimiento económico.....	49
Puesta en práctica de las orientaciones del marco.....	52
Bibliografía.....	45
Anexo 1: Metodología de elaboración del marco.....	54



Copyright © United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) @Abdirahman Bakhadle, UN-Habitat, Baidoa, Somalia, 2025

01 Introducción

1.1. Antecedentes y metodología

El presente marco contribuye a los esfuerzos en curso para llevar a la práctica la Agenda de Acción del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los Desplazamientos Internos⁽¹⁾. La Agenda de Acción tiene la finalidad de prevenir, abordar y resolver las crisis de desplazamiento interno en todo el mundo. Este marco responde específicamente a los llamamientos de la Agenda de Acción y de otras instancias para mejorar las orientaciones políticas y operativas en relación con las dificultades —y también las oportunidades— que el desplazamiento interno urbano representa⁽²⁾.

El marco se basa en las políticas y directrices institucionales de diversos organismos y socios de las Naciones Unidas relacionadas con el desplazamiento interno (y el desplazamiento forzoso en sentido más amplio) en entornos urbanos. Si bien durante el último decenio se han logrado avances significativos en la comprensión y respuesta a los desplazamientos internos urbanos, las consultas llevadas a cabo durante la elaboración del presente marco han demostrado que sigue siendo muy necesario dar un impulso para superar el pensamiento centrado en las zonas rurales, los campamentos y la ayuda humanitaria que ha caracterizado muchas de las respuestas al desplazamiento interno.

El diseño del presente marco se ha beneficiado de las aportaciones minuciosas de un equipo de

tareas oficioso organizado por ONU Hábitat⁽³⁾. La elaboración del marco también ha implicado una exhaustiva revisión bibliográfica y consultas detalladas con más de 50 expertos procedentes de organismos de las Naciones Unidas, Gobiernos, donantes e instituciones financieras internacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales y nacionales e instituciones académicas. También se han realizado análisis nacionales en Colombia, el Iraq, Mozambique y Somalia (en el anexo 2 figura un examen adicional de la metodología utilizada en la iniciativa).

1.2. Descripción general del marco

1.2.1. Propósito del presente marco

Este marco está diseñado para ayudar a los encargados de la formulación de políticas y los gestores de programas de los gobiernos nacionales y locales implicados, los organismos de las Naciones Unidas, el sistema de coordinadores residentes de las Naciones Unidas, los donantes bilaterales y multilaterales y las instituciones financieras internacionales, así como las ONG nacionales e internacionales, a impulsar soluciones a las crisis de desplazamiento interno en entornos urbanos. Está dirigido a las partes interesadas en programas humanitarios, de desarrollo⁽⁴⁾ y de consolidación de la paz, estabilización y transición.

(1) La Agenda de Acción del Secretario General sobre los Desplazamientos Internos se publicó en junio de 2022.

(2) El ámbito de aplicación de este documento también se extiende a los refugiados retornados, tal y como se establece también en el Pacto Mundial sobre los Refugiados, en particular en el objetivo 4.

(3) El equipo de tareas estaba compuesto por puntos focales sobre desplazamiento urbano e interno/forzoso de nivel internacional, procedentes de las siguientes organizaciones (por orden alfabético): ACNUR, Banco Mundial, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), IMPACT, JIPS, OIM, ONUHábitat, PMA, PNUD y UNICEF.

(4) A efectos del presente marco, la programación para responder a los efectos del cambio climático se engloba principalmente

El presente documento ofrece orientaciones de alto nivel sobre lo que debe y no debe hacerse en la programación para el desplazamiento interno urbano, con el objetivo de fomentar soluciones dirigidas por los gobiernos y ancladas en el desarrollo que lleven a los desplazados internos camino de la sostenibilidad, la inclusión y la prosperidad. Estas orientaciones pueden servir de base para la utilización de los cada vez más escasos⁽⁵⁾ recursos para la ayuda a nivel nacional e internacional y promover intervenciones conjuntas a corto, medio y largo plazo en el nexo entre la acción humanitaria, el desarrollo y la paz. Están pensadas para ser utilizadas al principio de un ciclo programático, ya sea cuando las entidades se movilizan para hacer frente a una nueva crisis o cuando necesitan un cambio de estrategia para responder mejor a situaciones de desplazamiento prolongado.

Estas orientaciones presentan tres cambios de mentalidad fundamentales, necesarios para una programación más eficaz, cinco principios operativos que se derivan de esta nueva mentalidad y un análisis detallado de seis elementos programáticos esenciales, que deben tenerse en cuenta en toda respuesta satisfactoria al desplazamiento interno urbano.

Se consideran eficaces las intervenciones que son **sostenibles, ampliables y transformadoras** tanto para los hogares desplazados como para las comunidades afectadas por los desplazamientos y los sistemas urbanos en los que se encuentran (véase el recuadro 1 para obtener más información). Cuando se cumplen estos criterios, se puede ayudar a los desplazados internos a acceder a las vías hacia soluciones (Data for Solutions to Internal Displacement Taskforce, 2023) que conducen a la inclusión y la resiliencia a largo plazo. Tal como se analiza con más detalle en la siguiente sección, este marco se centra en situaciones de desplazamiento prolongado en las que los retornos son difíciles y es probable que muchos de los hogares desplazados elijan (o se vean obligados) a asentarse en las zonas urbanas en cuestión durante un período de tiempo prolongado y, a menudo, indefinido. Así pues, este marco se centra en la dinámica de la integración local (o la falta de ella) y reconoce posibles desplazamientos secundarios a otras ciudades y pueblos, informados por factores de atracción y expulsión (redes sociales, oportunidades de subsistencia, disponibilidad de tierras, etc.). El retorno a las zonas rurales no es un tema central en el presente documento.

Recuadro 1.

Definición de una programación eficaz en el nexo de la acción humanitaria, el desarrollo y la paz en respuesta a las crisis de desplazamiento interno urbano.

Este marco establece tres criterios para evaluar la eficacia de las iniciativas emprendidas por los gobiernos y las entidades internacionales durante una crisis:

- **Sostenibilidad:** Los beneficios previstos pueden mantenerse más allá de la duración de los proyectos y programas de ayuda internacional?
- **Escalabilidad:** Es realmente posible hacer llegar los beneficios a todos los desplazados y a todo el grupo de ciudadanos urbanos que lo necesitan, incluso sin necesidad de intervenciones externas adicionales?

cionales?

- **Transformación:** en términos más ambiciosos, ¿pueden las intervenciones satisfacer las necesidades inmediatas y a largo plazo de los desplazados internos y catalizar cambios positivos a largo plazo en la gobernanza de la ciudad, la prestación de servicios básicos y las perspectivas de crecimiento socioeconómico, permitiendo un crecimiento urbano integrador y planificado, en lugar de la precariedad de la informalidad?

bajo la rúbrica de programación para el desarrollo.

(5) Véase más adelante el análisis sobre la estructura de la ayuda internacional.

1.2.2. Características principales del marco

El presente marco tiene las características siguientes:

- **Se centra en las crisis de desplazamiento prolongado.** El marco se centra en las crisis de desplazamiento interno urbano que son —o pueden llegar a ser— prolongadas. Dada la estrecha relación de las crisis de desplazamiento prolongado con el conflicto y la violencia (IDMC, 2015; Grip, 2017; World Bank, 2021; Kälin, 2023), el marco es directamente pertinente en los contextos de conflicto. También presenta un solapamiento importante con las catástrofes de evolución lenta relacionadas con el cambio climático (como las sequías de larga duración o las inundaciones recurrentes), en las que se hace difícil el retorno a las zonas de origen. El marco no es tan directamente aplicable en los desplazamientos provocados por catástrofes graves en los que el retorno es posible poco después de la crisis inicial⁽⁶⁾.
- **Está orientado a abordar el desplazamiento interno, en contraposición a otras formas de desplazamiento forzoso.** Dado el objetivo de contribuir a la Agenda de Acción sobre los Desplazamientos Internos, el marco no aborda de forma explícita los problemas de los refugiados (excepto en el caso de los refugiados retornados⁽⁷⁾). Reconoce que, a pesar de los distintos estatutos jurídicos, los desplazados internos, los solicitantes de asilo y los refugiados conviven en ciudades de todo el Sur Global y a menudo se enfrentan a retos sociales, políticos y económicos similares (Landau, 2014).
- **Se aplica principalmente a contextos frágiles y de crisis, en los que los retornos son difíciles y los desplazamientos prolongados son la norma.** El marco tiene la intención de ser un documento mundial que pueda aplicarse a la programación en cualquier crisis de desplazamiento interno urbano, pero está especialmente orientado a entornos en los que la fragilidad política y económica preexistente puede dar lugar a crisis que desencadenen desplazamientos prolongados a gran escala. En tales contextos, el desplazamiento interno suele impulsar una urbanización rápida y no planificada, y el retorno a las zonas de origen es difícil. Este subconjunto de crisis de desplazamiento interno urbano requiere una nueva forma de pensar y trabajar, tanto por parte de los agentes humanitarios como de los de desarrollo.
- **Adopta una definición amplia de los términos “urbano” y “desplazamiento urbano”.** El desplazamiento interno urbano se define aquí como el desplazamiento desde cualquier origen dentro del mismo país en el que los desplazados internos buscan refugio dentro de una zona urbana⁽⁸⁾. El desplazamiento puede iniciarse desde una zona rural, desde otra ciudad o pueblo o desde otro barrio dentro de la misma ciudad⁽⁹⁾.

(6) Sin embargo, en contextos de marcada fragilidad política y grave subdesarrollo económico, incluso una catástrofe puntual grave puede provocar dinámicas de desplazamiento en las que el regreso sea difícil (por ejemplo, el desplazamiento posterior al terremoto de Puerto Príncipe (Haití)). En esos casos, el presente marco sería directamente aplicable.

(7) Al igual que los desplazados internos, los refugiados retornados son ciudadanos del país en el que se encuentran. Sin embargo, aunque hayan regresado a su país de origen, es posible que sigan enfrentándose a muchos de los mismos problemas que los desplazados internos.

(8) El término “zona urbana” se entiende en sentido amplio y con miras al futuro. Véase el recuadro 2.

(9) Como se señala en el informe GRID 2019 del IDMC, en este siglo urbano también cabe esperar que una proporción creciente de desplazamientos empiece y termine dentro de la misma ciudad (IDMC, 2019).

- **Aborda las cuestiones más importantes del nexo entre la acción humanitaria, el desarrollo y la paz.** El desplazamiento interno urbano es una cuestión que pertenece al triple nexo por excelencia: si no se logra una programación que abarque la acción humanitaria, el desarrollo y la paz, se puede dañar irrevocablemente el entorno construido, tanto en lo que respecta a las vías de crecimiento espacial arraigadas como a la configuración de infraestructuras inadecuadas (Soraya Goga et al., 2021). Las consiguientes reducciones tanto de la productividad como de la inclusión pueden tener graves consecuencias para el dinamismo económico, las relaciones entre el Estado y la sociedad y la sostenibilidad. En cambio, abordar de forma proactiva y eficaz el desplazamiento interno urbano puede suponer un beneficio tanto para las poblaciones altamente vulnerables afectadas por la crisis como para las ciudades en las que se asientan. Aunque sin duda suponen un reto, las crisis de desplazamiento interno urbano pueden ser una ocasión especialmente propicia para poner en práctica un pensamiento más amplio basado en el triple nexo.
- **Refleja el pensamiento emergente de las vías hacia soluciones para el desplazamiento interno.** Una vía hacia soluciones comienza cuando un desplazado interno ya no se encuentra en situación de desplazamiento, bien porque se ha trasladado a un lugar de solución (lugares de retorno o reasentamiento), bien porque ha decidido integrarse localmente en la zona de desplazamiento (integración local), pero todavía se encuentra en situación de vulnerabilidad debido al desplazamiento (Data for Solutions to Internal Displacement Taskforce, 2023). El presente marco adopta este punto de vista y examina cómo se aplica a las diferentes fases de una crisis de desplazamiento urbano.
- **Opera dentro de la actual estructura (imperfecta) de la ayuda internacional⁽¹⁰⁾.** Tal como subrayan varias obras de la bibliografía, que es cada vez más abundante y diversa, existe una clara necesidad de que los donantes proporcionen flujos de financiación más flexibles, a más largo plazo, más basados en las políticas y más holísticos para abordar tanto el desplazamiento interno urbano (Earle, 2016a; Earle et al., 2020) como el desplazamiento interno en general (Nguya and Siddiqui, 2020; United Nations, 2021; Sida et al., 2024). El presente marco se hace eco de estas peticiones. Sin embargo, en tanto que documento operativo, el marco toma el sistema existente por sentado y busca formas de operar de manera eficaz dentro de él.

Dentro de este sistema, las divergencias entre la asistencia y los objetivos de la asistencia son muy reales (Furman, 2024). En efecto, nos enfrentamos a una creciente escasez de asistencia humanitaria, combinada con una disminución de la financiación para el desarrollo de los países en crisis prolongada (Development Initiatives, 2023). Por tanto, el presente marco fomenta una financiación y unos acuerdos de financiación creativos, incluida la inserción del enfoque del desarrollo en los programas humanitarios (véanse las soluciones desde el inicio de más adelante); la interrelación de múltiples iniciativas a corto plazo dentro de una programación cohesionada a más largo plazo, y la ayuda a los gobiernos —especialmente a nivel subnacional— para que mejoren su capacidad de acceso a una financiación para el desarrollo que sea suficiente y sostenible (véase el recuadro 3) y se centren en la generación de ingresos de fuentes propias. Esto requerirá cambios sustanciales por parte de los agentes humanitarios y de desarrollo en su forma de pensar y responder a las crisis de desplazamiento urbano prolongado.

(10) El término “asistencia” se entiende en el sentido de “asistencia oficial para el desarrollo” según la definición de la OCDE (OECD, 2024), que engloba tanto la asistencia humanitaria como la asistencia para el desarrollo a más largo plazo. En el presente marco, los términos “ayuda” y “asistencia” se utilizan indistintamente, salvo que se indique lo contrario.



02

Magnitud y alcance del desplazamiento interno urbano

Según el Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC), se calcula que a finales de 2023 había en el mundo 76 millones de desplazados internos como consecuencia de catástrofes, conflictos y violencia (IDMC, 2024).

2.1. La crisis mundial del desplazamiento interno

Esta enorme cifra incluye a los desplazados internos que viven tanto en condiciones de desplazamiento acuciante como prolongado⁽¹¹⁾ y a un número desconocido de desplazados que ha logrado una integración local sostenible⁽¹²⁾. Si bien es muy difícil recopilar datos fiables sobre el desplazamiento interno (Crawford et al., 2015; Devictor, 2017a) y la obtención de datos consistentes es complicada, el hecho es que en términos absolutos esta cifra representa un aumento significativo desde 2014.

Además, el consenso político es que estas cifras probablemente aumentarán a medida que aumenten el número de conflictos y la inestabilidad, así como los efectos del cambio climático (United Nations, 2021; IDMC, 2024). En un informe del Banco Mundial, por ejemplo, se pronostica que en los próximos años habrá 200 millones de desplazados internos como consecuencia del cambio climático (Clement et al., 2021).

Las consultas realizadas en el contexto del presente marco y la revisión bibliográfica ponen de manifiesto que los desplazamientos del campo a la ciudad debidos a desastres de evolución lenta, como la sequía en Somalia y el Afganistán, son a menudo irreversibles y tienen muchas similitudes con los desplazamientos provocados por conflictos.

2.2. La urbanización del desplazamiento (interno)

Durante los últimos decenios el desplazamiento interno ha devenido cada vez más urbano, y ello ha dado lugar a lo que a menudo se denomina la urbanización del desplazamiento (Earle et al., 2020; Earle, 2023). Esta tendencia se aplica tanto a los refugiados como a los desplazados internos. El ACNUR estima que, en 2023, al menos el 58 % de los refugiados se encontraba en ciudades y pueblos (UNHCR, 2024)⁽¹³⁾. Si bien en este caso también es difícil conseguir cifras fiables (IDMC, 2019), en general se cree que la mayoría de los desplazados internos se están asentando ahora en zonas urbanas (Grayson and Cotroneo, 2018; IDMC, 2019; Naciones Unidas, 2021; Earle, 2023).

(11) El desplazamiento prolongado incluye una amplia gama de situaciones dispares, desde un hogar atrapado en un campamento periurbano muy regulado hasta un hogar que ha vivido, trabajado —y quizá incluso prosperado— en un barrio urbano durante más de una década. Todavía no existe una definición consensuada ni cifras mundiales fiables para el desplazamiento interno prolongado (Crawford et al., 2015; Devictor, 2017a), pero sabemos que muchos países afectados por crisis y conflictos tienen dificultades para lidiar con el gran número de casos de desplazados internos a largo plazo (IDMC, 2015).

(12) Según el marco del Comité Permanente entre Organismos (2010), la integración local sostenible es una de las tres vías reconocidas para lograr una solución duradera. Al mismo tiempo, definir y determinar con claridad el momento en el que esta ocurre es una tarea muy complicada que a menudo está teñida de motivaciones políticas (Kälin, 2023).

(13) Además, es probable que este porcentaje sea una estimación a la baja, ya que el ACNUR señala que es probable que esta proporción aumente, dado que la mayoría de los desplazados internos seguramente se encuentran en zonas urbanas de los países para los que faltan datos (UNHCR, 2020).

En muchas zonas críticas de desplazamiento interno se está produciendo una rápida urbanización sin precedentes. Hay ejemplos extremos en los que el desplazamiento interno ha contribuido a tasas de crecimiento urbano extraordinarias en algunas ciudades, como Maiduguri (Nigeria) (IDMC, 2018), Kaya (Burkina Faso) (Baker, Debomy and Goga, 2023) y Pemba (Mozambique) (JIPS, 2024). La imbricación de estos fenómenos ha dado lugar a que cada vez haya más voces que abogan por tratar el desplazamiento interno como una forma acelerada de urbanización (Earle and Ward, 2021). Esta urbanización es única en el sentido de que es

forzada, lo que crea una dinámica única que requiere algo más que el enfoque habitual para hacer frente a la inmigración urbana (Soraya Goga et al., 2021).

No obstante, aunque la importancia de la urbanización se menciona cada vez más en los documentos normativos de todo el mundo, la revisión bibliográfica y las consultas realizadas en el contexto del presente marco confirman que la programación ha tardado en abandonar sus tradiciones basadas en los campamentos y los contextos rurales.

Recuadro 2

Definición del término “urbano” en “desplazamiento interno urbano”: medidas estadísticas frente a realidades operativas

Existen muchos enfoques para definir lo urbano y cuantificar el desplazamiento urbano a nivel nacional (IDMC, 2019). Desde un punto de vista operativo, el presente marco aboga firmemente por una definición amplia de lo urbano. En este sentido, un asentamiento es urbano si cumple alguno de los criterios siguientes: 1) está definido administrativamente como urbano; 2) se califica de urbano según las mediciones del grado funcional de urbanización (véase más adelante), y 3) actualmente no cumple ninguno de los criterios anteriores, pero cabe esperar que se convierta en urbano en los próximos 10 años, según la proyección de las densidades de ocupación, los perfiles de los medios de subsistencia o los sistemas de prestación de servicios. Este marco no

aborda directamente la complicada cuestión de la definición de “urbano” a efectos estadísticos. Las prácticas nacionales de designación de regiones urbanas deben servir de punto de partida. Sin embargo, cuando es posible, los nuevos enfoques estadísticos que captan el grado funcional de urbanización (DEGURBA) (European Union et al., 2021) son útiles en contextos en los que las estadísticas nacionales no han seguido el ritmo de la urbanización reciente y en los que muchas localidades son rurales de jure, pero urbanas de facto.

2.3. Vínculos inherentes entre el desplazamiento interno y la fragilidad

Los contextos de fragilidad, conflicto y violencia (Bank, 2020; OCDE, 2022) son el denominador común de muchos países en los que hay desplazamiento interno. De hecho, los problemas de

gobernanza son a la vez causa y consecuencia de los desplazamientos (Kälin, 2023), y a menudo sumen a la sociedad en un círculo vicioso. En 2023, por ejemplo, en los 15 países más frágiles del mundo había aproximadamente el 50 % de los desplazados internos (Ward, 2024).

La fragilidad es de vital importancia para el presente marco, ya que refleja el contexto de gobernanza sumamente tenso en el que los agentes internacionales intentan (a menudo sin éxito) forjar soluciones verdaderamente duraderas. En estos contextos, el desplazamiento interno suele ser uno de los muchos retos a los que se enfrentan los Estados y sus socios internacionales. Así, el pragmatismo y una comprensión profunda de los contextos políticos e institucionales locales son fundamentales para forjar soluciones al desplazamiento interno.



03

Un marco para soluciones inclusivas al desplazamiento interno urbano

El presente marco incluye:

- **Tres cambios de mentalidad fundamentales** que estructuran el modo en que los gobiernos afectados y los agentes de la ayuda internacional y nacional deben abordar el desplazamiento interno urbano;
- **Cinco principios clave** que los agentes del nexo entre la acción humanitaria, el desarrollo y la paz deben seguir cuando intervienen en contextos de desplazamiento interno urbano;
- **Seis elementos programáticos esenciales** que deben incluirse en cualquier respuesta sostenible, ampliable y transformadora al desplazamiento interno urbano.

3.1. Cambios de mentalidad fundamentales

El presente marco aboga por un cambio en la forma en que los gobiernos nacionales y locales y los organismos de ayuda internacional deben concebir las crisis de desplazamiento interno urbano y ofrece ejemplos concretos de cómo puede y debe producirse este cambio.

• **De ofrecer soluciones duraderas a los desplazados internos en las ciudades a facilitar vías hacia soluciones inclusivas al desplazamiento urbano.**

El marco apoya las recientes reivindicaciones de un cambio radical en la forma de entender y abordar el desplazamiento interno (UNDP, 2022, pág. 45), pasando de un enfoque basado en gran medida en la ayuda humanitaria a otro basado en un énfasis renovado en el desarrollo como única forma de ofrecer soluciones sostenibles al desplazamiento interno (UNDP, 2022, pág. 5).

Esto encaja con la reivindicación de ofrecer soluciones desde el inicio (Sida et al., 2024, pág. 41), la necesidad de incorporar consideraciones a largo plazo (Grayson and Cotroneo, 2018, pág. 45) y la importancia de los objetivos de inclusión en la programación del desarrollo urbano (Majidi, Saliba and Yu, 2024).

Este marco adapta estas necesidades de reforma a los contextos urbanos. En lugar de adoptar un vocabulario centrado en la ayuda humanitaria y una lógica de soluciones duraderas aplicadas mecánicamente dentro de una ciudad, aboga por soluciones inclusivas de desarrollo urbano que introduzcan la perspectiva del desarrollo desde las primeras fases de la respuesta (véase más abajo) y la incluyan más rápida y plenamente a una programación para el desarrollo integrada y dirigida por los gobiernos. Una programación de este tipo aprovecha el potencial de las zonas urbanas para impulsar el crecimiento económico, las oportunidades de subsistencia y la mejora de la calidad de vida (UN-Habitat and ACNUR, 2020).

• **De crisis de emergencia a desafío y oportunidad para el desarrollo**

El discurso y la práctica humanitarios actuales tienden a centrarse en las necesidades a corto plazo, a pesar de que en la mayoría de los casos, el sistema humanitario se dedica a algo que puede describirse como atención y mantenimiento recurrentes (Sida et al., 2024, pág. 37), en contraposición a la asistencia vital. Los incentivos y la lógica de los ciclos de financiación humanitaria son un obstáculo para la reorientación hacia las prioridades y oportunidades del desarrollo.

Aunque las necesidades humanitarias son abundantes en incontables comunidades de desplazados internos y comunidades afectadas por el desplazamiento de todo el mundo, debemos mejorar colectivamente nuestra capacidad para distinguir las privaciones materiales y las necesidades de protección causadas por los efectos inmediatos del desplazamiento y las que, por el contrario, son producto de factores estructurales preexistentes en los sistemas económicos, políticos y sociales nacionales. Las intervenciones de orientación humanitaria son apropiadas en el primer caso, pero a menudo ineficaces o incluso contraproducentes en el segundo.

Este cambio de orientación se ajusta bien a lo que el Banco Mundial ha descrito como un enfoque de personas en el lugar para los desplazamientos forzados en pueblos y ciudades (Soraya Goga et al., 2021). Dicho enfoque combina un enfoque basado en las personas que se centra en abordar las vulnerabilidades específicas de los desplazados y las necesidades de la comunidad de acogida (Soraya Goga et al., 2021) con un enfoque basado en el lugar que se centra en gestionar y mejorar las instituciones, los sistemas y las capacidades existentes.

El hecho de que la programación humanitaria haga hincapié en la rapidez da lugar a que tienda a subestimar sistemáticamente la capacidad de decisión y las habilidades de las poblaciones desplazadas (Landau, 2014; Bradley, Milner and Peruniak, 2019; Sherwood, 2019) y las comunidades afectadas por el desplazamiento, así como el dinamismo económico inherente a las ciudades. Si bien las comunidades afectadas por los desplazamientos y los gobiernos locales necesitan ayuda para hacer frente a la conmoción que suponen los grandes desplazamientos imprevistos, estas afluencias de población también pueden generar importantes beneficios para el desarrollo (Zetter, 2014).

Al mismo tiempo, los agentes de desarrollo (incluidos los donantes) deben implicarse de forma más activa en los contextos de desplazamiento prolongado. Esto significa aumentar la tolerancia al riesgo para invertir en entornos políticos y económicos intrínsecamente inestables y ver tanto los retos como las oportunidades de desarrollo en los contextos de desplazamiento interno urbano prolongado.

•De los desplazados internos como casos humanitarios a ciudadanos urbanos dentro de comunidades afectadas por el desplazamiento

Concebir el desplazamiento interno urbano como una cuestión principalmente de desarrollo cambia la forma de ver a los desplazados internos urbanos. En lugar de verlos como casos humanitarios (Earle et al., 2020) que hay que gestionar, se convierten en ciudadanos iguales que se benefician de la vida nacional y comunitaria y contribuyen a ella (UNDP, 2022, pág. 30). Esto no significa que muchos desplazados internos no necesiten ayuda de emergencia y protección en los momentos críticos de su desplazamiento, pero pone de relieve que todos los agentes tienen la obligación de trabajar en todo el nexo para reducir este número de casos de la forma más rápida y eficaz posible, abordando las causas profundas de los problemas de protección y llevando a las personas, las comunidades, las ciudades y los países hacia una trayectoria de desarrollo ascendente y hacia el sostenimiento de la paz.

Las crisis de desplazamiento también deben considerarse un fenómeno comunitario y social, y no únicamente una cuestión de privaciones domésticas. Este cambio de nivel, desde las necesidades y los derechos de las familias y las personas a los sistemas y bienes de la sociedad, es un aspecto fundamental en la evolución hacia una mentalidad y una operatividad orientadas al desarrollo. Esto es especialmente importante en las crisis de desplazamiento urbano en entornos frágiles y afectados por conflictos, en los que los pobres de las zonas urbanas no desplazados a menudo se enfrentan a privaciones materiales igualmente graves y luchan contra una marginación política y económica comparable. Ahora bien, los obstáculos a la integración de los desplazados internos, ya sean de cariz étnico, lingüístico o legislativo, deben comprenderse adecuadamente. Por tanto, este marco adopta el concepto de comunidades afectadas por el desplazamiento (UNDP, 2022) así como el cambio de trabajar exclusivamente (o al menos principalmente) con los desplazados internos a hacerlo de forma inclusiva con las comunidades afectadas por el desplazamiento. Una manera productiva —y políticamente inteligente— de poner en práctica el concepto de comunidades afectadas por el desplazamiento es centrarse en inversiones urbanas beneficiosas para todos (IIED, 2021) que concilien los intereses, a menudo contrapuestos, de los desplazados internos y las comunidades afectadas por el desplazamiento marginados, en particular los pobres urbanos, y los de las élites locales (UNDP, 2022).

3.2. Principios fundamentales de la formulación de políticas y la programación

Repensar el desplazamiento interno urbano tal como se ha descrito en el presente documento conduce a una serie de principios fundamentales que deben seguirse en la formulación de políticas y la programación.

• Comprender y aprovechar los sistemas urbanos preexistentes

Las ciudades se definen por un conjunto complejo e institucionalmente denso (Goodfellow, 2018, pág. 205) de sistemas preexistentes (Campbell, 2016; Earle, 2016b) que, aunque de manera imperfecta, estructuran la vida y los medios de subsistencia en las sociedades afectadas por crisis. Estos sistemas incluyen la gobernanza, las infraestructuras, los mercados y las redes sociales (Earle, 2016a) y se caracterizan por su interconexión, su densidad, su heterogeneidad y su carácter tanto formal como informal. Lejos de ser una página en blanco sobre la que se impone la programación, estos sistemas urbanos pueden reaccionar ante la llegada de la ayuda internacional de maneras a menudo inesperadas. Los agentes humanitarios deben entonces “seguir la corriente” (Booth, 2012; Levy, 2014) de estos sistemas para aprovechar las posibles sinergias y oportunidades de crecimiento y evitar consecuencias negativas involuntarias, al tiempo que trabajan para mejorar estos sistemas informales o formales, siempre que sea posible dadas las numerosas limitaciones a las que se enfrentan las entidades de ayuda.

• Hacer hincapié en la capacidad de decisión y la voz de las comunidades afectadas por el desplazamiento y los desplazados internos que forman parte de ellas

A pesar de la reivindicación de que los desplazados internos tengan una mayor participación en su propio futuro, estos continúan enfrentándose a un sistema de ayuda internacional que les inhibe. Para remediar esta situación, los agentes de la ayuda deben —aunque sea difícil— dar los pasos necesarios para devolver el poder real de decisión y los recursos reales a las propias comunidades y centrarse en fortalecer mecanismos de gobernanza local inclusivos y participativos, dirigidos por los gobiernos locales.

Es también importante destacar que este principio exige trabajar con toda la comunidad afectada por el desplazamiento (véase más arriba) y no únicamente con los desplazados internos. Este enfoque es pragmático desde el punto de vista político, ya que garantiza una mayor participación de las principales partes interesadas locales, que pueden contribuir a que el programa tenga buenos resultados (Hammond, 2021). También aborda la necesidad de equidad social entre los diversos grupos vulnerables, que es fundamental para reparar el frágil contrato social

• Asumir plenamente la crucial importancia de la ubicación y el espacio

En general, los agentes de la ayuda siguen sin prestar suficiente atención⁽¹⁴⁾ a las cuestiones espaciales cuando intervienen en el ámbito urbano. La ubicación de los desplazados internos y sus conexiones con el resto de la ciudad son factores determinantes en sus perspectivas de integración, el acceso a los servicios y los medios de subsistencia (incluso las zonas periurbanas). Cuando las ciudades facilitan la movilidad y la interconectividad, todos los residentes pueden beneficiarse de ello; por otra parte, una conectividad deficiente puede conducir a la marginación de los grupos vulnerables o a una mayor congestión que suponga un lastre para el crecimiento económico (World Bank, 2009).

• Dar prioridad a las inversiones urbanas que no haya que lamentar más adelante

No tener en cuenta los sistemas urbanos existentes puede crear ineficiencias y efectos marginadores en los mercados locales de alimentos, agua y energía (Earle, 2016a). Además, debido al patrón de dependencia condicionado por el pasado inherente a la infraestructura urbana y a los patrones de crecimiento urbano, esos impactos pueden causar daños duraderos al tejido urbano (Soraya Goga et al., 2021). Por ejemplo, la perforación de pozos para suministrar agua a las comunidades desplazadas puede suponer una mejora con respecto al transporte de agua en camiones cisterna (Sida et al., 2024), pero solamente si antes se han tenido en cuenta los efectos a largo plazo sobre el suministro de agua en toda la ciudad. Del mismo modo, si los servicios se extienden a nuevos asentamientos fruto del desplazamiento que

(14) La creciente adopción de enfoques basados en los asentamientos constituye una notable excepción. Para más información sobre esta tendencia, véase más abajo.

se encuentran en zonas que limitarán el futuro crecimiento económico urbano, las ganancias a corto plazo pueden verse contrarrestadas por la pérdida de productividad a largo plazo resultante (Devictor, 2017a; Soraya Goga et al., 2021). Por lo tanto, es fundamental garantizar que las inversiones a corto plazo durante las fases humanitarias o de estabilización no obstaculicen, distorsionen o socaven indebidamente el crecimiento urbano sostenible a medio y largo plazo.

•Asumir de verdad el compromiso de “implicación gubernamental”

Una de las razones más importantes del cambio de una orientación humanitaria a una de desarrollo es permitir una planificación y programación dirigidas por los gobiernos nacionales y locales, siempre que sea posible. Las intervenciones humanitarias dirigidas a atender las necesidades vitales urgentes en contextos de crisis conllevan actualmente la creación de sistemas y estructuras de coordinación paralelos, como el sistema de grupos temáticos humanitarios y los grupos de trabajo sobre soluciones duraderas. Hay una necesidad reconocida de pasar lo antes posible a estructuras de coordinación y ejecución de programas contextualizadas, dirigidas a nivel local e integradas en las políticas.

Al mismo tiempo, hay que reconocer que el simple cambio a una orientación al desarrollo no es una panacea en sí misma, dadas las complicadísimas cuestiones que se encuentran en las crisis de desplazamiento (Ward, 2024). Por el contrario, las intervenciones de desarrollo deben ser políticamente inteligentes y profundamente receptivas a los distintos aspectos de cada contexto (Hammond, 2021). Además, para que los resultados sean realmente ampliables y transformadores, debe haber una devolución tanto de la autoridad de la toma de decisiones como de la gestión real de los recursos a los actores gubernamentales locales y nacionales⁽¹⁵⁾ (te Lintelo and Liptrot, 2023).

3.3. Conceptualización de las fases de respuesta al desplazamiento en contextos urbanos

Como cuestión que pertenece al triple nexo por excelencia (véase más arriba), las interrelaciones entre las distintas fases de una crisis de desplazamiento —y la manera en que los programas hu-

manitarios, de desarrollo y de consolidación de la paz actúan dentro de ellas— revisten una importancia capital para las decisiones operativas sobre el terreno. Sin embargo, definir estas fases y garantizar que puedan utilizarse para informar la programación plantea varias cuestiones difíciles, por ejemplo: ¿Cuándo termina la fase acuciante de una crisis? ¿Cómo pueden las entidades internacionales reconocer cuándo se está produciendo este cambio? ¿Cómo se alinean los programas humanitarios y de desarrollo durante una situación de desplazamiento prolongado, que puede incluir nuevos desplazamientos acuciantes adicionales? ¿Y cómo debe ajustarse la programación para reflejar este cambio en las condiciones sobre el terreno?

El presente marco propone un modelo teórico para las tres fases principales del desplazamiento. Evidentemente, las crisis en contextos frágiles son complejas: las poblaciones desplazadas suelen correr un alto riesgo de sufrir crisis posteriores y, a lo largo de meses, años o incluso decenios pueden producirse diferentes oleadas de desplazamientos. Pero esta complejidad no puede ser una justificación para no aclarar cuándo es necesaria una orientación predominantemente humanitaria y cuándo debe haber un cambio hacia una orientación al desarrollo.

Aclarar cuál de estas fases debe aplicarse a un grupo concreto de desplazados es esencial si queremos distinguir las necesidades de asistencia vital relacionadas con el desplazamiento de las estructurales y a largo plazo. Del mismo modo, debe haber una forma de diferenciar entre los distintos grupos de desplazados internos, en lugar de tratarlos como una masa indiferenciada. Esto incluye la duración de su desplazamiento y el punto en el que se encuentran en su trayectoria hacia la integración local.

Para ello, es preciso contar con una terminología compartida y un conjunto claro de parámetros para definir cuándo y cómo se activa el cambio de una lógica y orientación a la otra. A continuación se presentan brevemente dichas fases:

•**La fase acuciante**, caracterizada por la huida inicial de un grupo de desplazados y su asentamiento en una zona urbana. En esta fase, la urgencia está justificada y, por tanto, es probable que se recurra a los sistemas paralelos de reacción rápida en

(15) Sin olvidar que estos agentes locales no son necesariamente neutrales desde el punto de vista político y deben ser evaluados como socios apropiados en el contexto de un profundo conocimiento de la economía política urbana y del asentamiento nacional y local.

los que están especializados los agentes humanitarios. Al mismo tiempo, en toda la programación ya se debe hacer hincapié en la incorporación de soluciones desde el inicio y de una mirada hacia el futuro (Sanderson, 2020).

• **La fase de consolidación**, en la que una población desplazada determinada empieza a pasar de necesitar asistencia vital a requerir un apoyo a más largo plazo, ya sea en relación con sus necesidades específicas de desplazamiento o con dificultades estructurales más amplias en relación con el desarrollo. Esta fase corresponde a la entrada de un determinado hogar o población desplazada en una vía hacia soluciones, en la que ya no están en situación de desplazamiento pero todavía no han superado sus vulnerabilidades relacionadas con el desplazamiento (Data for Solutions to Internal Displacement Taskforce, 2023). En este caso, debe existir una presunción de volición de los desplazados internos y un esfuerzo por evaluar con precisión sus esfuerzos de integración y superación en curso, en lugar de simplemente asumir que requieren asistencia humanitaria continua, como se ha hecho por defecto en el pasado, con lo que aquellos que intentan integrarse localmente se vuelven invisibles para los responsables de la toma de decisiones.

• **Y la fase prolongada**, en la que la situación de la población desplazada ha convergido en gran medida con la de las comunidades afectada por el desplazamiento del entorno. En este caso, si se confunden las condiciones estructurales de privación (por graves que sean) con la necesidad humanitaria se corre el riesgo de crear dependencia de la ayuda, programas insostenibles y una tendencia a entrar en una dinámica de ayudar hasta que se acaba el dinero, en lugar de pensar en lo que se podría hacer para contribuir al fortalecimiento de la capacidad de decisión, la sostenibilidad y las capacidades de las personas (Sida et al., 2024, pág. 74).

Tal como se examina a continuación para cada sector, para este enfoque revisado son necesarios dos cambios fundamentales, a saber:

- Incorporar **soluciones desde el inicio**. La experiencia en materia de desarrollo debe incorporarse desde los primeros momentos del desplazamiento, con el fin de ayudar a optimizar la eficacia de la respuesta en varios sectores y hacer hincapié en las inversiones urbanas que no habrá que lamentar más adelante y evitar así el bloqueo de las vías hacia soluciones.
- Entablar diálogos en cada sector sobre la relación entre el enfoque humanitario y el de desarrollo, con el fin de facilitar una transición más sistemática y planificada desde el planteamiento humanitario hacia el de desarrollo.

3.4. Aportación y análisis de los datos fundacionales

Para que la programación tenga buenos resultados, es esencial comprender en profundidad el contexto urbano y sus dinámicas en el desplazamiento. Dado que no hay dos ciudades o pueblos iguales, cada contexto debe analizarse cuidadosamente como un conjunto único de sistemas urbanos complejos (véase el apartado 4.1.2.5), intereses y dinámicas de poder y retos y oportunidades. Sin las aportaciones que se citan a continuación, la programación tenderá a ser aleatoria y a no estar suficientemente adaptada al contexto local. Sin embargo, durante las consultas realizadas en el contexto del presente documento se ha hecho evidente que en muchas programaciones estos datos fundacionales a menudo se omiten total o parcialmente.

La **elaboración de perfiles urbanos** es una de esas aportaciones esenciales que permiten a los agentes externos ver la ciudad en toda su complejidad e interconectividad. La elaboración de perfiles urbanos es un proceso colaborativo de recopilación de información que proporciona datos desglosados y comparativos sobre situaciones de desplazamiento (GAUC, 2019). Adopta un enfoque de personas y lugares, ya que presta atención tanto a las cuestiones espaciales como a las vulnerabilidades específicas y las fortalezas de los desplazados internos y las comunidades afectadas por el desplazamiento. La elaboración de perfiles va más allá de la fase humanitaria acuciante para tener en cuenta los problemas que surgen en contextos de desplazamiento prolongado.

Los **datos centrados en el desplazamiento** urbano también son fundamentales. Los análisis detallados de los desplazamientos, desglosados espacial, temporal y socioeconómicamente, son necesarios para una programación informada y específica. Estos detalles son necesarios para evaluar las tendencias del desplazamiento a lo largo del tiempo, su distribución espacial y las distintas experiencias de integración de los subgrupos existentes dentro de la población desplazada. La elaboración de perfiles de las comunidades afectadas por el desplazamiento permite que los agentes desvinculen las vulnerabilidades de los desplazados internos relacionadas con el desplazamiento de las dificultades estructurales más amplias de las comunidades en las que estos viven y trabajan. Estos datos sobre desplazamientos deben aprovechar las recientes propuestas de crear métodos acordados para diferenciar a los desplazados internos en función de si siguen en situación de desplazamiento o se encuentran en una vía hacia soluciones para la integración local (Data for Solutions to Internal Displacement Taskforce, 2023).

La mejora de los datos sobre desplazamiento e integración local también es importante por su relación con la capacidad financiera de los gobiernos locales para gestionar la afluencia de desplazados internos. Estas entidades suelen depender en gran medida de las transferencias del Gobierno nacional tanto para los gastos de funcionamiento (prestación de servicios) como para la inversión en infraestructuras (véase más adelante y en el recuadro 3 un análisis más detallado de la financiación de los gobiernos locales). Por desgracia, los importes de estas transferencias se establecen según fórmulas basadas en la población, las cuales rara vez tienen en cuenta a las poblaciones de desplazados internos.

Una visión global de la salud de la financiación de los gobiernos (locales) para la gestión y el desarrollo urbanos contribuirá a que los agentes de la respuesta conozcan la capacidad de las autoridades para asumir los costes adicionales que conlleva la afluencia de desplazados internos. Esto a menudo se pasa por alto en el modelo actual de respuesta a los desplazados internos, en el que los agentes humanitarios pagan en gran medida la factura de las necesidades de los desplazados internos, pero sin ningún plan de sostenibilidad financiera a largo plazo.

Por último, cada vez es más necesario conocer en profundidad la economía política de las ciudades afectadas. Para diseñar y ejecutar con éxito intervenciones en el marco de los seis elementos programáticos descritos a continuación requiere un conocimiento profundo de cuestiones complejas de política y economía política. Un buen ejemplo de ello es el control y el uso de la tierra en contextos frágiles, donde la tierra se gobierna, a falta de sistemas agrarios formalizados, por prácticas consuetudinarias. Tal como se ve documentado un incipiente corpus de investigación, la tierra y la vivienda están íntimamente ligadas al poder y la política en todo el Sur Global, incluidos los entornos afectados por crisis (Goodfellow and Jackman, 2020; Mitlin, 2022; Goodfellow et al., 2024). Por tanto, también serán necesarios análisis de economía política coordinados a escala municipal o regional, además de los Programas de Acción sobre Pobreza y Medio Ambiente nacionales (véase el enfoque al desplazamiento interno basado en economía política del PNUD (Hammond, 2021)).

Un ejemplo de ello son los recientes análisis a nivel de distrito —realizados por la OIM y la Secretaría Regional de Soluciones Duraderas (ReDSS) en el marco del consorcio del programa DANWADAAG (IOM Somalia, 2024)— sobre la relación entre el desplazamiento interno y los intereses de las élites políticas, económicas y de seguridad en Somalia.

3.5. Seis elementos programáticos esenciales

El núcleo de presente marco consiste en seis elementos programáticos esenciales que deben integrarse plenamente y tenerse muy en cuenta en cualquier crisis de desplazamiento urbano, en todas las fases de la respuesta⁽¹⁶⁾.

Figura 1. Seis elementos programáticos esenciales en las soluciones inclusivas de desarrollo urbano al desplazamiento interno



(16) Otros elementos pueden y deben pasar a primer plano en función de las especificidades de cada contexto de crisis. Estos seis elementos se presentan como el conjunto mínimo de cuestiones que deben tenerse en cuenta de alguna forma en una crisis prolongada de desplazamiento interno urbano. No pretende sustituir a las orientaciones existentes dirigidas a los agentes humanitarios.

Cada uno de estos elementos se describe más adelante. Cada una de las seis secciones contiene:

- Una descripción general del elemento y su relevancia en el presente marco.
- Recomendaciones sobre cómo debe abordarse el elemento durante: 1) la fase acuciante de la crisis; 2) la fase de consolidación, y 3) la fase prolongada.
- Para facilitar un planteamiento y una programación orientados al triple nexo, cada elemento concluye con reflexiones sobre la inclusión de enfoques de desarrollo en la fase acuciante de la crisis y sobre cómo hacer plenamente operativo un plan-teamiento de desarrollo al entrar en la fase prolongada.

En el presente marco, la planificación urbana y regional es el factor que integra las diversas intervenciones sectoriales necesarias para encontrar soluciones inclusivas al desplazamiento interno urbano. La planificación proporciona un mapa literal y figurativo de cómo una zona urbana puede satisfacer a la vez las necesidades de las comunidades afectadas por el desplazamiento y fomentar vías de desarrollo urbano sostenible.

En este sentido, el proceso de planificación urbana es tan importante —o incluso más— que el producto final. Debe reunir a todas las partes interesadas y facilitar el diálogo, el debate y el consenso en torno a cuestiones políticas a menudo muy complejas. Es importante⁽¹⁷⁾ que la planificación esté estrechamente ligada a una profunda comprensión y compromiso con la gobernanza, la participación, el poder y la política.

3.5.1

1.5.1. ELEMENTO 1: planificación urbana y regional

Una mirada sistémica a las ciudades y pueblos explicada desde la óptica de la planificación urbana ...puede ayudar a organizar una programación que asigne servicios y desarrolle infraestructuras de forma más inclusiva e impactante (UN-Habitat and UNHCR, 2020)

PLANIFICACIÓN URBANA Y REGIONAL DURANTE LA FASE ACUCIANTE

Identificación rápida de zonas peligrosas y de crecimiento

Dos cuestiones urgentes de planificación urbana que deben abordarse desde el principio de cualquier crisis de desplazamiento urbano son la identificación (en caso de existir) de: 1) lugares de alto riesgo, y 2) opciones de ampliaciones urbanas planificadas. Los datos demuestran que los patrones de asentamiento en las primeras fases de una crisis suelen convertirse en permanentes. Los esfuerzos humanitarios deben, en la medida de lo posible, utilizar la programación para incentivar el asentamiento por iniciativa propia en los corredores de crecimiento y desincentivar la ocupación de zonas de alto riesgo (información más

detallada, véase la sección sobre la tierra y los asentamientos).

Durante la fase de crisis, esta información puede recopilarse y difundirse a través de un **ejercicio de planificación rápida de la ciudad**⁽¹⁸⁾ realizado por un pequeño equipo especializado a lo largo de varias semanas, y que culmine en un taller estructurado que reúna a los principales socios y partes interesadas.

(17) Sin embargo, hay demasiados casos en los que se elaboran planes técnicamente sofisticados en ausencia de una verdadera aceptación política por parte de los agentes locales, que finalmente no se utilizan (ONU-Hábitat, 2010).

(18) Durante las primeras etapas de la fase acuciante de la crisis, este ejercicio rápido de planificación urbana se concibe como una versión inicial y ligera de la Planificación Territorial Estratégica de las Ciudades (UN-Habitat, 2010).

En muchos contextos frágiles y afectados por crisis (sobre todo en las ciudades secundarias más pequeñas), es posible que los planes urbanísticos sean inexistentes o estén muy desfasados. En estos contextos, es posible recopilar los conocimientos existentes sobre la ciudad a partir de fuentes formales y comunitarias y trazar una estrategia para una identificación suficientemente buena de posibles lugares de alto riesgo y probables zonas de extensión urbana.

Adoptar metodologías de programación basadas en los asentamientos para reforzar los objetivos de planificación urbana preexistentes.

La creciente prevalencia de las respuestas humanitarias basadas en los asentamientos (Urban Settlements Working Group, 2020) es una tendencia muy positiva. La programación basada en zonas tiende a entenderse como una mera delimitación geográfica de las áreas de intervención. El marco se centra en los enfoques basados en los asentamientos, que reconocen los sistemas inherentes que conforman los barrios y las ciudades y que funcionan a diferentes escalas.

Las características clave de los enfoques de programación basados en los asentamientos incluyen: una orientación espacial que facilita la asistencia equitativa, un tratamiento multisectorial integrado de las necesidades, el enfoque en las comunidades afectadas por el desplazamiento y no solamente en los desplazados forzosos y la inclusión proactiva de las autoridades e instituciones locales (Parker, 2015; Hirano, Hilmi and Schell, 2020). Por tanto, pueden ser un precursor importante de la planificación urbana a más largo plazo que se propone en el presente marco. Sin embargo, para lograr esta integración los agentes humanitarios deben:

1) Evaluar cuidadosamente los factores de atracción creados por la distribución espacial de la asistencia, con el fin de evitar incentivar la consolidación de los asentamientos de desplazados internos en zonas de alto riesgo y zonas periurbanas remotas, promoviendo al mismo tiempo el asentamiento en zonas residenciales existentes (formales o informales) o en corredores de crecimiento urbano designados. Del mismo modo, los agentes humanitarios deben intentar no centrarse en las modalidades de prestación de ayuda paralelas o basadas en los campamentos y ampliar la asistencia a las comunidades de acogida, donde los desplazados internos tienden a asentarse de forma más dispersa (Sida et al., 2024, pág. 30);

2) Colaborar con los agentes del desarrollo que trabajan a largo plazo (autoridades locales y nacionales, así como financiadores del desarrollo) desde el inicio de su respuesta, adaptando progresivamente sus intervenciones a los planes y políticas oficiales.

Comprender mejor los factores de expulsión y atracción del desplazamiento a escala regional para facilitar la acción y la respuesta anticipatorias.

El proceso por el que las personas deciden abandonar un lugar y trasladarse a otro es complejo. Comprender los factores de atracción y expulsión, en constante cambio, tanto en todo el territorio como dentro de la ciudad, es importante para identificar las acciones y respuestas anticipatorias. Esta comprensión debe ir acompañada del conocimiento sobre la capacidad de absorción de los asentamientos humanos y las ciudades, así como de la disponibilidad de tierra, las oportunidades económicas y la capacidad de carga de los servicios públicos. Un enfoque de planificación regional y urbana permite anticipar mejor la manera en que las intervenciones pueden moldear los flujos de población y gestionar sistemáticamente sus efectos, en lugar de limitarse a reaccionar ante los desplazamientos. Debido al fuerte patrón de dependencia condicionado por el pasado de las decisiones sobre el uso del suelo urbano, esta limitación puede afectar la capacidad de las ciudades para integrar con éxito a las poblaciones de desplazados internos y fomentar un crecimiento urbano sostenible en los próximos decenios. A escala regional, la acción anticipatoria puede ayudar a incentivar el desplazamiento a ciudades y pueblos con una mayor capacidad de absorción, más oportunidades de subsistencia u otras características beneficiosas.

La accesibilidad a la asistencia humanitaria es un factor de atracción que está bien documentado. En algunas circunstancias, la respuesta a conflictos o desastres se queda corta en sus esfuerzos por prestar ayuda en zonas remotas o de difícil acceso (Haver and Carter, 2016; IFRC, 2018). Así, los grupos afectados de las zonas de origen pueden verse obligados a reubicarse para acceder a la ayuda (Haysom, 2023) en pueblos o ciudades donde los agentes humanitarios tienen más facilidad para operar.

Puesta en práctica de las soluciones desde el inicio

Consulta de los planes urbanísticos existentes, incluidas las zonas de alto riesgo no aptas para asentamientos, las zonas de extensión urbana y los corredores de crecimiento urbano a medio y largo plazo.

Ajustes periódicos hacia un enfoque de desarrollo

Cambio de una planificación basada en los asentamientos a procesos de planificación urbana integrados.

Transferencia de la información y los planes generados a partir de la programación basada en los asentamientos a los funcionarios locales responsables de los procesos ordinarios de planificación urbana.

PLANIFICACIÓN URBANA Y REGIONAL DURANTE LA FASE PROLONGADA

Transición de una programación basada en los asentamientos a una planificación urbana dirigida a nivel local

Los procesos de planificación y recopilación de datos llevados a cabo como parte de la programación humanitaria basada en los asentamientos deben convertirse lo antes posible en procesos locales, tanto en su concepción como en su implementación.

Inclusión de datos demográficos —incluidos los hogares desplazados— en los procesos oficiales de planificación

Incluso cuando existen regímenes de planificación, la información utilizada para fundamentar los sistemas oficiales de planificación urbana no refleja adecuadamente la afluencia de despla-

dos internos (así como de otros recién llegados, como los migrantes económicos de bajos ingresos y los refugiados) (Earle, 2016a). Este hecho distorsiona la planificación del uso de la tierra, la prestación de servicios básicos, la generación de ingresos propios e incluso la transferencia de fondos municipales desde el Gobierno central. Por tanto, los agentes de la ayuda internacional deben abogar por la inclusión de estos grupos en las estadísticas oficiales sobre la población, con datos desglosados de manera similar a los de las comunidades existentes.

La planificación urbana también puede nutrirse de iniciativas de previsión que intenten predecir las futuras tasas de urbanización resultantes de los desplazamientos forzados y otros flujos de población. Durante las consultas realizadas se detectaron varias iniciativas, entre ellas la Somalia

Movement Projections Dashboard, que proporciona proyecciones a nivel de distrito de los desplazamientos y retornos en un período de seis meses con el fin de informar la planificación humanitaria, y las previsiones de desplazamientos del Consejo Danés para los Refugiados, que predicen los desplazamientos forzados a nivel nacional con una anticipación de uno a tres años. Parece que hay potencial para que esta incipiente corriente de trabajo sea perfeccionada y sistematizada por los agentes de la ayuda para su aplicación en ciudades y regiones con niveles históricamente altos de desplazamiento forzoso.

La planificación como herramienta de cohesión social y consolidación de la paz

Los procesos de planificación urbana pueden utilizar las estrategias de implicación comunitaria iniciadas por los agentes humanitarios para fomentar una mayor armonía social y desactivar los conflictos en curso o potenciales entre grupos. Dado que en situaciones de conflicto las autoridades nacionales o locales no siempre son actores neutrales, las Naciones Unidas pueden desempeñar la función de intermediario y defender firmemente que se empleen enfoques no discriminatorios. Hay tres criterios clave para que estos esfuerzos den buenos resultados:

- Para que la planificación tenga un impacto más allá de un proyecto o programa específico y repercuta positivamente en las relaciones entre el Estado y la sociedad, el gobierno local debe asumir la titularidad de la planificación y dirigirla.
- Para llegar a comprender la dinámica de poder y las divisiones sociales, políticas y culturales entre las partes interesadas es necesario que la planificación sea participativa y se implemente cuidadosamente.

- Para que los procesos de planificación tengan un impacto duradero, deben concretarse. Para lograr una mayor cohesión social, las comunidades que participan en la planificación deben ver inversiones visibles en infraestructuras y servicios que correspondan directamente al proceso de planificación. Pueden ser especialmente adecuadas las inversiones conocidas como beneficiosas para todos, en las que los beneficios se distribuyen entre los hogares de desplazados internos, las comunidades más amplias afectadas por el desplazamiento y otros grupos de interés dentro de la sociedad urbana (IIED, 2021) (véase más abajo).

Integrar la planificación regional en el proceso de planificación urbana para fomentar un crecimiento económico más amplio e informar las trayectorias urbanas

Los agentes de la ayuda deben tener más en cuenta la manera en que las cuestiones propias de una ciudad se enmarcan en dinámicas regionales y nacionales más amplias relacionadas con los movimientos de población, los recursos naturales y sus riesgos, las interrelaciones económicas y los lazos socioculturales.

Una perspectiva de planificación regional es especialmente importante para fomentar estrategias viables de crecimiento económico, así como para comprender los flujos de desplazamientos forzados y la movilidad (factores de atracción y expulsión). Una buena comprensión del lugar que ocupa una ciudad en el contexto regional puede, por tanto, ayudar a los dirigentes locales a abordar mejor los retos y aprovechar las oportunidades del desplazamiento interno urbano tanto en la actualidad como en el futuro⁽¹⁹⁾.

(19) Un ejemplo prometedor es la Estrategia de Desarrollo Espacial para el Sahel que está llevando a cabo ONUHábitat.

ELEMENTO 2 : gobernanza, participación, poder y política

Un enfoque de economía política aplicado al desplazamiento interno examina las formas en que los acuerdos de poder y la búsqueda de intereses económicos y políticos particulares por parte de diferentes agentes influyen en la capacidad de los individuos y las comunidades para ejercer sus derechos como ciudadanos y vivir de forma segura y protegida (Hammond, 2021).

Abordar las cuestiones de gobernanza, participación, poder y política es esencial para reparar los contratos sociales dañados, que son centrales en las crisis de desplazamiento interno (UNDP, 2022). Para informar el trabajo general en los otros cinco elementos programáticos esenciales presentados en este marco, es preciso entender el complicado mosaico de supervisión normativa y política existente en los ámbitos urbanos.

Sin embargo, los agentes de la ayuda exterior a menudo tienen una comprensión limitada del panorama de la gobernanza. Por tanto, debe realizarse un análisis políticamente minucioso de los sistemas urbanos, que identifique a los diversos agentes de poder (Hammond, 2021) en las diferentes escalas institucionales, ya que ellos pueden ser tanto defensores como saboteadores del desarrollo urbano integrador. Para entender mejor estas dinámicas, deben tenerse en cuenta los análisis de la economía política de la ciudad.

Dado el papel que suelen desempeñar el conflicto y la violencia en las crisis de desplazamiento interno prolongado, las cuestiones de gobernanza también deben abordarse desde la óptica de la protección y la consolidación de la paz. En contextos de conflicto, las carencias generalizadas tanto para los desplazados internos como para las comunidades afectadas por el desplazamiento en el entorno urbano pueden verse agravadas por la exclusión de los desplazados de la vida social, política y económica (incluido el acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia).

La gobernanza a varios niveles es fundamental para responder a las crisis de desplazamiento en las ciudades⁽²⁰⁾. Los gobiernos nacionales y municipales pueden tener puntos de vista e intereses muy diferentes a la hora de responder a una crisis. Los agentes de la ayuda deben evaluar cuidadosamente estas situaciones para tomar decisiones informadas sobre cómo intervenir constructivamente en el asentamiento nacional-local.

(20) El concepto de gobernanza a varios niveles hace referencia a la integración vertical y horizontal de los sistemas de gobernanza, necesaria para permitir la formulación de políticas eficientes, la prestación de servicios y el liderazgo cohesivo por y entre todas las esferas de gobernanza (UN-Habitat, 2024).

Implicar a las instituciones existentes desde el inicio y con frecuencia, sobre todo a nivel municipal

Como ya se ha señalado, las ciudades representan un entorno institucionalmente denso, con múltiples instituciones formales e informales presentes en un espacio geográficamente limitado y socialmente conectado. Como parte de la elaboración de perfiles urbanos y del análisis de económico y político de las ciudades, es necesario comprender bien hasta qué punto los mecanismos de gobernanza local son inclusivos y participativos.

Las relaciones con el Gobierno nacional suelen ser complicadas para los agentes humanitarios, dados los principios humanitarios básicos y las prácticas organizativas consolidadas (Asdi et al., 2024). Trabajar con agentes municipales puede ser más sencillo y tener un mayor impacto. Al mismo tiempo, es preciso reconocer que, al igual que las autoridades nacionales, las autoridades municipales no siempre son actores neutrales en situaciones de conflicto. En este sentido, las Naciones Unidas deben desempeñar la función de intermediario, equilibrando los intereses de las distintas partes interesadas.

Las prácticas de programación basadas en los asentamientos que ponen de relieve las asociaciones con las autoridades locales y la sociedad civil y reconocen los barrios y comunidades existentes constituyen una base sólida desde la que seguir ampliando esta orientación municipal⁽²¹⁾.

Utilizar la diplomacia humanitaria para defender la inclusión y la protección de los desplazados internos en las ciudades

En muchas crisis, los desplazados internos dentro de una ciudad pueden sufrir exclusión, estigmatización y acoso, a menudo peores que los pobres de las zonas urbanas. El empleo de la diplomacia humanitaria para combatir estas tendencias suele pasarse por alto en las programaciones (Asdi et al., 2024). Incluso pequeños ajustes en las políticas (formales o informales) de toda la ciudad (o en cómo se aplican en la práctica) pueden tener efectos multiplicadores mucho mayores y a más largo plazo que los enfoques de respuesta tradicionales que consisten en distribuciones a nivel de hogar.

En su aspecto más básico, la diplomacia humanitaria debe incluir la protección frente a la violencia y los abusos de los derechos humanos de los desplazados internos, ya sean cometidos por agentes estatales o por otros grupos sociales. En términos más generales, debe trabajar para garantizar la inclusión de las voces de los desplazados internos en los sistemas políticos formales e informales que gobiernan la ciudad. Una manera de hacerlo es utilizar procesos de planificación participativa para facilitar la cohesión social (véase más adelante). Los agentes de la ayuda también deben seguir centrándose en la promoción para garantizar que no se levanten barreras administrativas que impidan el acceso de los desplazados internos a los servicios formales, como la educación, la atención sanitaria y la asistencia social, así como a la tierra y la seguridad de la tenencia.

De forma similar, los agentes de la ayuda también pueden trabajar para promover los derechos socioeconómicos fundamentales de los desplazados internos: la libertad de movimiento dentro de la ciudad y su derecho a trabajar sin restricciones indebidas en su lugar de desplazamiento (Devictor, 2017a).

También es fundamental recordar que las comunidades más amplias afectadas por el desplazamiento en las que los desplazados internos tienden a asentarse también suelen enfrentarse a la exclusión social, política y económica. Encontrar formas de potenciar la voz y la capacidad de decisión tanto de los desplazados internos como de las comunidades afectadas por el desplazamiento en las que viven —al tiempo que se disipan las posibles tensiones entre ellos— debe ser un objetivo global de cualquier intervención.

(21) Esto puede resultar especialmente útil cuando las relaciones de los agentes internacionales con los regímenes nacionales son particularmente tensas. Las consultas realizadas con organizaciones que trabajan en Afganistán, por ejemplo, pusieron de relieve cómo los socios municipales ofrecían formas de trabajar con las instituciones locales al tiempo que se distanciaban del régimen nacional.

Implicar a las comunidades afectadas por el desplazamiento a través de mecanismos de gobernanza local más inclusivos y participativos

El momento y la forma de asociarse con las autoridades locales deben reflejar también las conclusiones del análisis de la economía política de la ciudad y la estructura de los mecanismos de gobernanza local. Siempre que sea posible, los gobiernos locales deben tomar la iniciativa a la hora de seleccionar a los desplazados internos y otros hogares vulnerables para seleccionarlos como beneficiarios. Estos son los más adecuados para designarlos, llegar a ellos y garantizar su adecuada representación ((UN-Habitat and UNHCR, 2020, pág. 24), y además de esta manera se contribuirá al fortalecimiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad y será más probable que los datos recopilados sean de utilidad una vez finalizado el programa de ayuda internacional. En caso necesario, esto puede complementarse con sistemas de control a través de la sociedad civil (por ejemplo, mecanismos de denuncia).

Abordar la cuestión central de la seguridad y el estado de derecho

Desgraciadamente, los conflictos y la violencia son una constante en las causas de muchas —si no de la mayoría— de las crisis actuales de desplazamiento urbano prolongado. La preocupación por la seguridad suele seguir pesando sobre los intentos de encontrar soluciones al desplazamiento, incluso en lugares de relativo refugio para los grupos de desplazados. Sin la tranquilidad de poder vivir libres de violencia y acoso, tanto los desplazados internos como las comunidades afectadas por el desplazamiento de las que forman parte tendrán dificultades para progresar en el resto de ámbitos que se abordan en el presente marco. En la fase prolongada, los agentes de la ayuda deben aprovechar las medidas de protección mencionadas anteriormente para emprender acciones relacionadas con la seguridad, como restaurar el estado de derecho, mejorar la seguridad y el acceso a la justicia y fomentar el retorno a la paz (UNDP, 2022).

Puesta en práctica de las soluciones desde el inicio

Trabajar con las instituciones estatales existentes y a través de ellas.

Incorporar al trabajo las conclusiones de los análisis de economía política a nivel local y nacional.

Ajustes periódicos hacia un enfoque de desarrollo

Transferir las conclusiones de las evaluaciones de la sensibilidad al conflicto a la programación orientada al desarrollo.

Pasar de los mecanismos de coordinación humanitaria a los canales de gobernanza local

La ayuda internacional desplegada en respuesta a una crisis de desplazamiento a menudo puede crear incentivos contraproducentes (Devictor, 2017a) en los sistemas de gobernanza locales y nacionales. Al crear mecanismos paralelos establecidos internacionalmente para todo, desde la formulación de políticas hasta la prestación de servicios, las relaciones de gobernanza existentes pueden verse socavadas o distorsionadas. Debe iniciarse lo antes posible un cambio en la programación de la ayuda, abandonando los acuerdos de coordinación internacionales en favor de acuerdos contextualizados que tengan en cuenta los mecanismos de gobernanza local. Esta transición puede facilitarse incluyendo a las autoridades gubernamentales en la coordinación humanitaria lo antes posible, apoyando la localización y proporcionando asistencia técnica específica y desarrollo de capacidades antes, durante y después de la transición.

Aumentar la base de recursos públicos

Muchos gobiernos locales tienen dificultades para ampliar sus sistemas de prestación de servicios en respuesta al impacto del rápido crecimiento de la población urbana debido al desplazamiento interno debido a su limitada capacidad fiscal (Zetter, 2014; Earle, 2016a) e institucional. Parte de esta necesidad se compensa (temporalmente) con la programación humanitaria, pero con el tiempo las autoridades locales irán asumiendo cada vez más gastos operacionales de estos sistemas (UN-Habitat and UNHCR, 2020). Los agentes del desarrollo deben hacer un mayor esfuerzo por desplegar una asistencia técnica que ayude a optimizar la generación de ingresos propios para compensar estos choques. En el recuadro 3 se analiza con más detalle esta cuestión crítica.



Copyright © United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) Pemba City, Mozambique, 2024

Los gobiernos municipales y otras autoridades subnacionales están en primera línea para hacer frente a los retos (y oportunidades) de la afluencia de desplazados internos en sus comunidades. De hecho, la mayoría de los países del mundo —incluso los más afectados por crisis de desplazamientos internos a gran escala o recurrentes— han optado por modelos de gobernanza descentralizados (Manor, 1999; Faguet, 2014). El resultado es que los gobiernos locales son responsables de prestar servicios locales esenciales a las poblaciones urbanas, incluidos los desplazados internos.

Para responder eficazmente al desplazamiento interno urbano prolongado, es necesario un cambio hacia una orientación al desarrollo, centrada no solamente en cambiar cómo y quién ejecuta las actividades de respuesta, sino también en cómo se financian. Hay que capacitar a las autoridades subnacionales para que asuman una mayor responsabilidad en los elevados gastos de la prestación de servicios y la inversión en infraestructuras requeridos para satisfacer las necesidades de las crecientes poblaciones urbanas.

En las respuestas al desplazamiento prolongado, el statu quo es que la comunidad internacional apoya las necesidades de los desplazados internos, mientras que los gobiernos locales se centran principalmente en la población local preexistente (o en algunos sectores privilegiados dentro de ella). Este planteamiento tiene varios inconvenientes: limita la integración de los desplazados internos y puede exacerbar las tensiones entre estos y la población local; socava la capacidad de los desplazados internos para desarrollar todo su potencial económico, dada su aislada posición socioeconómica, y tiene como resultado que se pierda la oportunidad de reforzar la capacidad de los gobiernos locales para prestar los servicios y las infraestructuras de los que dependen las poblaciones urbanas, lo que es esencial para el desarrollo a largo plazo.

La mejor manera de gestionar este cambio hacia soluciones duraderas para el desplazamiento interno prolongado es mediante la aplicación de un plan de transición integrado, apoyado por los agentes de la ayuda, que establezca intervenciones de financiación y apoyo a los recursos a lo largo del tiempo que se ajusten a la planificación urbana y del uso de la tierra del gobierno local. Este plan

de transición garantizaría el despliegue de un conjunto coordinado y estratégico de instrumentos y enfoques financieros basados en la capacidad del gobierno local y en las necesidades de gasto para atender a los desplazados internos y a la población local. Así, la elaboración de estrategias financieras debe formar parte integral del cambio hacia soluciones al desplazamiento interno orientadas al desarrollo.

La asistencia técnica y la promoción de reformas políticas son esenciales para movilizar eficazmente recursos que apoyen soluciones orientadas al desarrollo a nivel local. Si bien existen varios enfoques para financiar las ayudas a los desplazados urbanos, no todos los mecanismos financieros se adaptan por igual a cada contexto.

Es importante apoyar a los gobiernos locales a establecer prioridades estratégicas y secuenciar las intervenciones financieras para prestar servicios esenciales a las crecientes poblaciones urbanas, normalmente empezando por las transferencias del gobierno nacional y los ingresos locales propios. Las intervenciones financieras estratégicas y el desarrollo de capacidades también servirán para mejorar la posición financiera de los gobiernos locales a lo largo del tiempo y permitirán el despliegue de intervenciones financieras más complejas. Teniendo esto en cuenta, podrían aplicarse los siguientes enfoques financieros:

- Transferencias de los gobiernos nacionales: las autoridades locales dependen en gran medida de las transferencias intergubernamentales, lo que las convierte en un mecanismo crucial para financiar soluciones orientadas al desarrollo a nivel local. Estos fondos pueden proceder de los recursos propios del gobierno nacional, de la ayuda humanitaria internacional o de préstamos. Deben estudiarse mecanismos de ajuste de las transferencias para tener en cuenta los aumentos repentinos y sostenidos de la población urbana, a fin de garantizar que la prestación de servicios a nivel local sea adecuada.
- Ingresos propios de los gobiernos locales: los gobiernos locales suelen tener cierta autoridad para recaudar ingresos a través de sus propias fuentes, por ejemplo, a través de im-

Recuadro 3.

Empoderamiento de los gobiernos locales mediante una mejor financiación para el desarrollo

puestos sobre la tierra y la propiedad, tasas por derechos de uso y recargos. En contextos de bajos recursos, los gobiernos subnacionales carecen a menudo de capacidad para aplicar reformas que optimicen la generación de ingresos, lo que se traduce en oportunidades desaprovechadas de aumentar los ingresos locales para financiar servicios locales esenciales.

- Mecanismos de financiación innovadores basados en la tierra: la recuperación de las plusvalías urbanísticas resultantes de los cambios administrativos en el uso de la tierra (por ejemplo, la recalificación de terrenos) y la inversión en infraestructuras públicas ofrecen a los gobiernos locales la oportunidad de proporcionar bienes públicos que benefician tanto a la población local como a la desplazada. La recuperación de plusvalías urbanísticas tiene un potencial significativo en zonas urbanas en rápido crecimiento como las afectadas por crisis de desplazamiento forzoso. En Somalia, por ejemplo, la ciudad de Bossaso y sus asociados están analizando herramientas de distribución

del valor de la tierra en las que una parte de los terrenos de propiedad privada se transfiere al municipio a cambio de una inversión pública en carreteras y servicios básicos. Estos intercambios de tierras mejorarían el acceso de los desplazados internos a los servicios y reforzarían sus derechos de tenencia mediante un proceso de registro de la propiedad (Aubrey and Cardoso, 2019).

- Financiación externa (endeudamiento de las entidades locales): no todos los gobiernos locales tienen autoridad para contraer préstamos, ni están igualmente equipados o posicionados para acceder a la financiación externa, incluso a tipos favorables. Aunque atraer la inversión de capital privado esté fuera del alcance de las entidades locales en muchos contextos frágiles y afectados por conflictos, puede ser posible a largo plazo mediante el desarrollo concertado de la capacidad institucional para gestionar de forma responsable los ingresos y los gastos y negociar eficazmente las asociaciones con el sector privado.

3.5.3

ELEMENTO 3: gobernanza de la tierra y asentamientos

Está cada vez más reconocido que la tierra puede ser la causa o el desencadenante de un conflicto, un factor crítico que provoque su recaída o un obstáculo para la recuperación. La información obtenida sobre el terreno demuestra la importancia de resolver los problemas relacionados con la tierra para lograr una paz sostenible y duradera (UN Secretary-General, 2019)

Los acuerdos de gobernanza de la tierra y su administración eficaz son fundamentales para el funcionamiento, el crecimiento y el desarrollo de una ciudad (Wehrmann, 2017). La afluencia masiva o rápida de desplazados internos —y las respuestas de ayuda internacional que generan— pueden tener importantes repercusiones en el uso de la tierra y la forma de la ciudad. Gestionar mejor estas repercusiones es un elemento central del presente marco. Hacerlo, sin embargo, puede ser extremadamente difícil para las organizaciones internacionales de ayuda, dada la naturaleza altamente específica del contexto de la tierra y sus vínculos con las dinámicas políticas y de poder tanto a nivel urbano como nacional (Goodfellow, 2018; Goodfellow et al., 2024). La afluencia de de-

splazados internos a una zona puede hacer subir considerablemente los precios de la tierra, complicando todavía más unos sistemas de gestión de la tierra poco adecuados. Tal vez la mayor dificultad resida en el hecho de que la cuestión de la tierra está directamente relacionada con la cuestión del reasentamiento de los desplazados internos, que se examina con más detalle más abajo.

En esta sección se aborda la cuestión de la tierra y su uso como un fenómeno colectivo y a escala de la ciudad. Las cuestiones conexas relacionadas con la seguridad de la tenencia de la tierra y los derechos de propiedad de los hogares se analizan en la sección Refugio, vivienda, tierra y propiedad.

Facilitar el acceso a corto plazo a terrenos periurbanos (de alta calidad) y del núcleo urbano

En muchas crisis recientes de desplazamiento interno urbano, los desplazados internos vulnerables se asientan por iniciativa propia en zonas vacías o infrautilizadas de la ciudad o sus alrededores. A menudo esto se hace con la participación activa o pasiva de los agentes locales que controlan el acceso a la tierra (propietarios formales, titulares del uso, autoridades tradicionales, funcionarios municipales, etc.).

Los agentes humanitarios pueden desempeñar un papel importante ayudando a facilitar el acceso a corto y medio plazo (en áreas que se encuentren fuera de las zonas de alto riesgo) mediante varios mecanismos existentes de mercados de tierras (formales e informales) que siempre están presentes —aunque no siempre visibles para los observadores externos. Pueden seguirse las siguientes modalidades:

- Durante las primeras etapas de una crisis de desplazamiento debe considerarse la elaboración de un banco de tierras (UN-Habitat and UNHCR, 2020) para ayudar a informar a los agentes de la ayuda sobre las opciones de tierras disponibles.
- La diplomacia humanitaria puede emplearse de forma más sistemática para desbloquear el acceso a tierras públicas (Asdi et al., 2024).
- Para compensar los costes de alquiler para los desplazados internos, puede considerarse la posibilidad de utilizar efectivo para fines múltiples⁽²²⁾.
- La negociación con los propietarios (y la posible compensación) por el acceso a determinadas parcelas puede considerarse una opción alternativa. En general, la implicación directa de los agentes humanitarios en las transacciones de tierras debe abordarse con extrema cautela, dada la complejidad y la informalidad de muchos de estos sistemas; la brevedad de los plazos disponibles para que los agentes humanitarios se pongan al día sobre ellos y el alto riesgo de que se produzcan efectos distorsionadores en el mercado que afecten los hogares de otras comunidades vulnerables afectadas por el desplazamiento en caso de que se ayude de esta forma a un gran número de desplazados internos. También es necesaria una evaluación exhaustiva de los riesgos. Un posible enfoque beneficioso para todos puede incluir la negociación con los propietarios existentes para que permitan el uso temporal o incluso permanente de la tierra a cambio del aumento del valor de la tierra que se producirá en sus propiedades adyacentes como resultado de las inversiones de los agentes de la ayuda en servicios básicos e infraestructuras.

Puesta en práctica de las soluciones desde el inicio

Incorporar en la programación el conocimiento espacial de la ciudad y la región. Tener en cuenta los efectos de las decisiones sobre el uso de la tierra a corto plazo en la salud de la ciudad a largo plazo.

Ajustes periódicos hacia un enfoque de desarrollo

Compartir información sobre las tierras, la cartografía de los asentamientos y los límites administrativos informales y los funcionarios estatales y los agentes del desarrollo, con vistas a su futura inclusión en la planificación.

Relacionar esta información sobre la tierra con otros elementos de programación, en particular las necesidades de protección y el acceso a los servicios.

(22) Cabe señalar que si los agentes de la ayuda adoptan un papel menos visible y directo en el proceso de alquiler, los efectos en los mercados de alquiler de tierras pueden ser menos distorsionadores que si intervienen de forma directa. Esto también confirma la pertinencia del principio de integrarse más plenamente en los sistemas urbanos existentes.

Abordar el reasentamiento con cautela

La bibliografía y las consultas realizadas ponen de manifiesto que el reasentamiento de los desplazados internos debe abordarse con mucha cautela. Esto se debe, en gran medida, a que las tierras que a menudo se ponen a disposición para el reasentamiento están alejadas, aisladas o expuestas a factores de riesgo. A pesar de estas preocupaciones, tras el retorno a la zona de origen, el reasentamiento suele ser una de las principales prioridades de las políticas de desplazados internos urbanos de los gobiernos. Esto plantea a los agentes de la ayuda una serie de disyuntivas que hay que tener en cuenta. Véase el recuadro 4 para más reflexiones sobre el dilema del reasentamiento.

Garantizar el acceso a la tierra en los emplazamientos existentes de las comunidades afectadas por el desplazamiento

La mayoría de los desplazados internos urbanos se asientan fuera de los campamentos formales, ya sea en emplazamientos informales o dispersos por el tejido urbano existente (Global CCCM Cluster, 2021, 2022). En general, estas modalidades ofrecen a los desplazados internos más autonomía y oportunidades de integrarse localmente que si residen en campamentos más formales (Sida et al., 2024).

- Los agentes de la ayuda deben trabajar para salvaguardar el acceso de los desplazados internos a estas tierras de dos maneras:
Como mínimo, debe protegerse a los desplazados internos de los desalojos ilegales en las zonas de donde se han asentado por iniciativa propia. Los organismos de ayuda pueden utilizar la diplomacia humanitaria para intentar detener o al menos ralentizar estos procesos de desalojo, incluso a través de acuerdos de alquiler;
- A medio y largo plazo, deben apoyarse los esfuerzos para regularizar las tierras en las que se han asentado los desplazados internos. Los enfoques innovadores que reconocen la complejidad de la tenencia en muchas ciudades del Sur Global pueden ser útiles en este caso. El Modelo para el Ámbito de la Tenencia Social (STDM) de la Red Global de Herramientas del Suelo (GLTN), por ejemplo, permite documentar la “complicada realidad” de la tenencia de la tierra en estos contextos. El STDM está diseñado para proporcionar una seguridad de tenencia “lo suficientemente buena” que no alcanza (todavía) el nivel de “formalidad, legalidad y precisión técnica” (GLTN, 2017) asociado a un catastro de tierras plenamente operativo y formalizado. A menudo, estos terrenos también estarán ocupados por otros subgrupos que son pobres de las zonas urbanas, y ello brinda la oportunidad de encontrar soluciones beneficiosas para todos que fomenten la cohesión social entre los desplazados internos y las comunidades locales en las que se asientan (para más información sobre las inversiones beneficiosas para todos, léase más adelante).

Movilizar terrenos urbanos para la construcción de viviendas adecuadas (y asequibles)

Para hacer frente al aumento de la población urbana pobre ahora y en el futuro, los agentes del desarrollo también deben trabajar con las autoridades locales y los agentes del sector privado con el fin de desarrollar políticas y programas a largo plazo que utilicen tierras adicionales en las que el sector privado (formal e informal) o los organismos públicos de vivienda puedan construir viviendas adecuadas (y asequibles).

Como se explica más adelante (Elemento 4: refugio y vivienda), la calidad de la tierra es a menudo la limitación crítica que impide la construcción de viviendas adecuadas (y asequibles). Abordar esta cuestión de forma proactiva desde una perspectiva sistémica contribuirá en gran medida a paliar el déficit de vivienda en las ciudades. Estas estrategias también pueden combinarse con iniciativas más sofisticadas para aumentar la capacidad de generación de ingresos propios de las autoridades locales, como la recuperación de plusvalías inmobiliarias (examinada más arriba) y el desarrollo.

Recuadro 4.

El dilema del reasentamiento: ¿Soluciones gubernamentales o elefantes blancos?

En muchas crisis de desplazamiento prolongado, los gobiernos han promovido el reasentamiento de los desplazados internos en urbanizaciones de nueva construcción en zonas periurbanas o rurales. En muchos casos, esto implica la construcción de viviendas permanentes en emplazamientos con servicios o parcialmente sin servicios. En otros, puede que solamente se proporcione el terreno. Desgraciadamente, cada vez hay más información (aunque todavía incompleta) que demuestra que estos proyectos suelen tener un coste per cápita muy elevado, una sostenibilidad cuestionable y beneficios inciertos para los beneficiarios previstos.

Esto plantea grandes retos para los organismos de ayuda, ya que pone en contraposición directa dos principios centrales de las respuestas al desplazamiento: las soluciones dirigidas por el gobierno y lograr el mayor bienestar posible de los desplazados internos de manera costoeficiente. Sobre la base de la información disponible, a la hora de evaluar la viabilidad y la conveniencia de una propuesta de reasentamiento deben tenerse en cuenta varias ideas.

En primer lugar, muchos de los retos a los que se enfrentan los programas de reasentamiento se derivan del hecho de que los terrenos asignados a estos programas suelen ser relativamente remo-

tos (y, como tales, baratos o gratuitos para el gobierno), lo que reduce las oportunidades de subsistencia de los residentes y aumenta el coste de la prestación de servicios básicos. Estas desventajas, determinadas por el espacio, anulan cualquier efecto positivo que los beneficiarios disfruten por tener una casa bien construida en la que vivir. En muchos casos, estos lugares acaban siendo abandonados⁽²³⁾. De forma menos dramática, un proyecto de reasentamiento puede socavar la capacidad de los hogares vulnerables para alcanzar la autosuficiencia y la integración local y puede crear guetos en sus comunidades.

En segundo lugar, en las contadas ocasiones en que el gobierno ofrece terrenos de mayor calidad, las fuerzas del mercado pueden incentivar una forma de gentrificación de la zona, expulsando a los beneficiarios previstos en favor de los residentes más acomodados de la ciudad. En contextos de baja capacidad de gobernanza, los funcionarios del Estado no consiguen impedir la venta o el alquiler de parcelas o casas a medio plazo (véase el recuadro sobre vivienda para más información sobre este fenómeno).

(23) Un ejemplo de ello es el que figura en el trabajo de investigación del IIED sobre los lugares de reasentamiento en Afganistán (Majidi and Barratt, 2024).

ELEMENTO 4: refugio, vivienda, tierra y propiedad

Un alojamiento inadecuado es sin duda la manifestación más visible de la vulnerabilidad de los desplazados internos. Según las consultas realizadas para el presente informe, esta suele ser una de las principales preocupaciones de los líderes políticos de los gobiernos anfitriones. En la bibliografía sobre políticas también se destaca la importancia que se atribuye a la vivienda en las soluciones al desplazamiento interno (IOM, 2023).

Es importante distinguir entre refugio (temporal y transitorio) y vivienda adecuada (de larga duración o permanente), aunque forman parte de una pro Es importante distinguir entre refugio (temporal y transitorio) y vivienda adecuada (de larga duración o permanente), aunque forman parte de una pro gresión en la que cada vez hay una mayor seguridad de tenencia. Los agentes internacionales disponen de métodos existentes para situaciones de emergencia a corto plazo. Estas soluciones, que se describen a continuación, tienen la ventaja de que se adaptan a los mercados existentes de terrenos, vivienda y alquiler, ofrecen a los desplazados internos una mayor capacidad de decisión⁽²⁴⁾

a la hora de encontrar soluciones de alojamiento y pueden aplicarse con relativa rapidez. Sin embargo, la provisión de viviendas permanentes para desplazados internos debe abordarse con cautela, como se explica más adelante y en el recuadro 5. En ausencia de sistemas de gobernanza robustos —que suelen estar ausentes en muchos contextos frágiles—, puede haber un alto riesgo de que las iniciativas de construcción de viviendas permanentes se lleven a cabo en una mala ubicación, sean prohibitivamente caras de llevar a escala y tiendan a beneficiar a hogares más acomodados o mejor conectados que a los beneficiarios previstos.

REFUGIO, VIVIENDA, TIERRA Y PROPIEDAD DURANTE LA FASE ACUCIANTE

Trabajar dentro del ecosistema existente de la vivienda

Durante la fase acuciante, los agentes humanitarios deben proporcionar refugios mínimamente adecuados de la forma más rápida y eficaz posible para estabilizar la situación de emergencia. Si los organismos han empezado a contemplar la construcción de viviendas permanentes, la fase prolongada de la crisis ya ha comenzado y la vivienda debe enfocarse como una cuestión de desarrollo y no humanitaria (véase más adelante).

Una respuesta de refugio de emergencia debe centrarse en la elaboración de una estrategia cohesiva orientada a los sistemas (UN-Habitat and UNHCR, 2020) para el alojamiento durante la fase de emergencia de una crisis. Las opciones coherentes con este planteamiento incluyen: centrarse en la ayuda en efectivo para el alquiler (de tierras o viviendas); apoyar los acuerdos de acogida orgánica⁽²⁵⁾; reparar las estructuras dañadas, pero no destruidas; acondicionar centros colectivos provisionales u ocupar edificios abandonados, y proporcionar materiales de refugio de alta calidad y bajo coste.

Cada una de las opciones anteriores puede ser apropiada en determinados contextos, pero las más coherentes con los principios operativos del presente marco son el efectivo para fines múltiples y el efectivo para el alquiler, ya que se integran directamente en los mercados de vivienda y tierras existentes. Ello contribuye a garantizar intervenciones más adaptadas al contexto (Landau et al., 2017) y ampliables. Gracias a las recientes reformas de política y a los cambios de mentalidad, estos enfoques se están integrando y ampliando cada vez más a través del Grupo Temático Mundial sobre el Alojamiento de agentes internacionales como el Consejo Noruego para Refugiados y Hábitat para la Humanidad. Estas

(24) Al mismo tiempo, cabe señalar que esta capacidad de decisión puede verse considerablemente limitada por factores estructurales de los mercados de la tierra y la vivienda que marginan a los hogares vulnerables. Estas soluciones hacen poco por contrarrestar estas fuerzas políticas o impulsadas por el mercado.

(25) Existe la tendencia poco útil en la bibliografía sobre políticas de utilizar el término “acogida” para referirse tanto a las situaciones en las que se paga alquiler como a las que no. En el presente documento el término “acogida orgánica” indica un alojamiento sin alquiler monetario directo.

organizaciones consideran cada vez más la vivienda como un sistema que hay que apoyar y ajustar estratégicamente, más que como un producto específico que hay que suministrar.

Evitar distorsiones a corto plazo en el mercado de la vivienda asequible

En consonancia con el principio de actuar de forma que no haya que lamentarlo más adelante, las intervenciones para refugios también deben evitar distorsiones indebidas en los sistemas de vivienda existentes. Las distorsiones de precios en el mercado de la vivienda o del alquiler son un motivo de preocupación (Goodfellow et al., 2024). También lo son las situaciones en las que las intervenciones para refugios a corto plazo frustran inadvertidamente la construcción de viviendas y el desarrollo urbano a más largo plazo⁽²⁶⁾. Cuando la forma de pago generalizada es el efectivo, en particular, debe establecerse un control de las distorsiones del mercado.

Aceptar opciones de tenencia de la tierra suficientemente buenas a corto plazo

Cuando los agentes de la ayuda llevan a cabo reparaciones o construyen viviendas semipermanentes, es necesario llevar a cabo la diligencia debida en relación con la situación de tenencia⁽²⁷⁾. Sin embargo, también deben reconocer la complicada realidad de la tenencia (Levine et al., 2012) en muchos entornos urbanos del Sur Global y ser honestos en relación con lo que les interesa en contextos de emergencia.

Un tratamiento excesivamente legalista de las cuestiones de tenencia puede dejar a los agentes humanitarios atados de manos, retrasando o incluso cancelando una ayuda muy necesaria. En cambio, los acuerdos de tenencia suficientemente buenos que solamente ofrecen garantías a corto plazo o que se basan en una confirmación menos formal de la propiedad o del acceso pueden ser suficientes, siempre que se entiendan en el contexto de la progresión de los derechos de tenencia.

Puesta en práctica de las soluciones desde el inicio

- Introducir el concepto de ecosistemas de la vivienda.
- Controlar los precios de la vivienda y de la tierra.
- Incorporar herramientas del STDM para fundamentar soluciones de tenencia suficientemente buenas y evitar enfoques de tenencia excesivamente legalistas.

Ajustes periódicos hacia un enfoque de desarrollo

La información sobre los patrones de asentamiento de las comunidades afectadas por el desplazamiento puede ayudar a orientar la evaluación de los agentes del desarrollo en el análisis de las carencias y oportunidades del sistema de vivienda asequible.

(26) Este ha sido el caso, por ejemplo, en situaciones como la de Haití tras el terremoto, donde se erigieron refugios transitorios en parcelas donde antes había edificios de varios pisos, lo que ralentizó los esfuerzos de densificación.

(27) La tenencia hace referencia tanto a la propiedad de la tierra y los acuerdos de acceso (arrendamiento, alquiler, usufructo, acceso comunal, etc.) como a la propiedad y el control de la propiedad.

Considerar la vivienda para los desplazados internos como un sistema, no como un producto

En las consultas realizadas se ha constatado que cada vez se reconoce más que ni los agentes internacionales ni los gobiernos afectados podrán salir por sí mismos de una crisis de desplazamiento interno urbano. La mayoría de las ciudades en las que se producen crisis de desplazamiento interno ya sufren una falta de viviendas adecuadas para los pobres de las zonas urbanas. La afluencia de una nueva población vulnerable no hace sino multiplicar este reto estructural subyacente.

Así, la vivienda debe considerarse como una constelación de diferentes insumos y productos de vivienda y a la vez como un sistema interrelacionado de agentes del sector privado y políticas formales e informales. Este sistema se basa en el mercado, está interrelacionado y abarca toda la ciudad, lo que significa que cualquier esfuerzo para ayudar a los desplazados internos o a las comunidades afectadas por el desplazamiento puede tener efectos en cadena (ya sean negativos o positivos) en todo el sistema. Las intervenciones deben identificar los principales obstáculos a una mayor oferta de vivienda asequible para ambos y abordarlos cuidadosamente. Las opciones incluyen:

- Incrementar el área de tierra disponible para viviendas asequibles, incluso mediante planes de solares y servicios;
- Establecer subsidios de alquiler específicos para los miembros vulnerables de las comunidades afectadas por el desplazamiento, acompañados de medidas para aumentar el parque de viviendas de alquiler (por ejemplo, animando a los propietarios a ampliar progresivamente las estructuras existentes);
- Favorecer la financiación de viviendas para catalizar la construcción o densificación de viviendas asequibles;
- Establecer incentivos o regulaciones para promotores para la construcción y de viviendas de renta mixta;
- Vincular las intervenciones en materia de vivienda para los desplazados internos a planes de mejora urbana más amplios que distribuyan los beneficios entre toda la comunidad afectada por el desplazamiento (véase la explicación más adelante).

Ver el lado positivo: la demanda de vivienda de los desplazados internos como motor económico

En consonancia con el principio de considerar el desplazamiento no solo como una crisis, sino también como una oportunidad, es importante recordar que el sector de la construcción de viviendas (ya sean formales o informales) puede ser una importante fuente de subsistencia y un motor económico en las ciudades en crecimiento (Zetter, 2014; Guiu, 2016). Por ejemplo, un estudio reciente destacó que los salarios aumentaron en Somalia debido al auge de la construcción impulsado por los desplazados internos (Yasukawa, 2020). Los agentes de la ayuda deben tratar de aprovechar esta oportunidad, primero comprendiéndola mejor y luego trabajando para hacerla más integradora y sostenible.

Una de las formas en que los gobiernos y los organismos de ayuda han respondido a los desplazamientos prolongados ha sido proporcionando nuevas viviendas permanentes a los hogares vulnerables de desplazados internos atrapados en viviendas precarias. Sin embargo, la revisión bibliográfica y las consultas realizadas para el presente marco indican una serie de retos interrelacionados para dichos programas:

- En muchos contextos, la falta de acceso a una vivienda adecuada no es específica de las poblaciones desplazadas. Por el contrario, un gran número de pobres de las zonas urbanas y rurales no tienen viviendas que cumplan las normas básicas de vivienda definidas a nivel local, independientemente de su situación de desplazamiento (Sanyal, 2014; Landau et al., 2017; Patel and Chadhuri, 2019). La falta de viviendas para desplazados internos es, por tanto, un síntoma de disfunciones mucho mayores en el ecosistema de la vivienda asequible. Las normas internacionales (como SPHERE) son, por tanto, menos pertinentes para las soluciones al desplazamiento prolongado orientadas al desarrollo.
- A diferencia de muchas otras necesidades de servicios básicos de los desplazados internos (por ejemplo, agua y saneamiento, educación, seguridad y protección), la vivienda suele suministrarse como un bien privado, no público. De hecho, relativamente pocos países afectados por crisis de desplazamiento interno cuentan con políticas de vivienda asequible, por no hablar de instituciones de vivienda social que funcionen⁽²⁸⁾.
- La disponibilidad de tierra suele ser la limitación vinculante para el ecosistema de la vivienda asequible; si no se aborda la cuestión políticamente delicada de la disponibilidad de terrenos adecuados (Earle, 2016a), se corre el riesgo de promover la construcción de viviendas caras en lugares políticamente convenientes pero no adecuados.
- No se pueden asumir los supuestos vínculos causales entre proporcionar vivienda a los desplazados internos y que ello sea un medio costoeficiente de mejorar su bienestar económico a largo plazo. Si bien es cierto que existe una correlación (IOM, 2023), hay poca base empírica para suponer que una mejor vivienda es un medio costoeficiente para aumentar los ingresos de los hogares. Aunque es evidente que las condiciones socioeconómicas de un determinado hogar mejoran si se subvencionan sus gastos de vivienda, la elevada carga financiera que supondría proporcionar una vivienda incluso a una parte de los desplazados internos de un determinado país es excesivamente alta.
- Por último, la provisión pública de viviendas permanentes es una inversión per cápita extremadamente cara y, en la mayoría de los países, los costes de suministrar viviendas de nueva construcción incluso a un subconjunto de desplazados internos supondrían una carga considerable para las arcas nacionales y los flujos de ayuda internacional⁽²⁹⁾ y rara vez serían ampliables.

Toda iniciativa de construcción de viviendas destinada exclusivamente a los desplazados internos vulnerables debe estudiarse detenidamente y basarse en un análisis exhaustivo de la relación costo beneficio, de los objetivos generales del proyecto y de su impacto en la cohesión y la integración sociales.

(28) Las excepciones a esta regla dentro de los 15 países prioritarios de la Oficina del Asesor Especial son Colombia, el Iraq, Nigeria y (posiblemente) Libia, donde el Estado ha invertido en el pasado o tiene previsto invertir actualmente en viviendas sociales y cuenta con instituciones de vivienda social en funcionamiento. En los otros 11 países, decenios de conflicto y subdesarrollo político y económico han dejado un Estado que lucha por mantener el orden público y el funcionamiento de los servicios básicos; en esos casos, los programas de vivienda social a gran escala son una empresa mucho más arriesgada.

(29) Una vez más, Colombia y el Iraq —los dos únicos países de renta media de la lista de la Oficina del Asesor Especial— pueden ser excepciones.

ELEMENTO 5: acceso a los servicios básicos

Como ya se ha señalado, una característica clave de los contextos urbanos es la presencia de instituciones y sistemas existentes que son relativamente complejos, sofisticados y políticamente influyentes. A diferencia de las intervenciones rurales, basadas en campamentos, esto exige que la programación trabaje con y a través de estos sistemas existentes para que sea sostenible, ampliable y transformadora. El acceso compartido a los servicios básicos ofrece también oportunidades clave para fomentar la inclusión con las comunidades afectadas por el desplazamiento, al tiempo que se mejoran las condiciones de vida de los pobres de las zonas urbanas.

En los entornos frágiles y de renta baja, la falta de acceso a los servicios está vinculada no solamente al desplazamiento, sino a la marginación política, social, espacial y económica a largo plazo de los pobres de las zonas urbanas no desplazados. Ignorar este hecho puede dar lugar a un aumento de las tensiones sociales y, en última instancia, a la frustración de los esfuerzos locales de integración. En general, en la prestación de servicios debe optarse por mejoras más modestas y a mayor escala, por motivos tanto de eficiencia como de equidad social.

Aparte de los gobiernos locales, muchos contextos cuentan con otros organismos del sector público u operadores privados (formales o informales) que son fundamentales para la prestación de servicios clave, como agua, electricidad, gestión de residuos sólidos, saneamiento, etc. Los servicios de educación y sanidad suelen estar dirigidos por el gobierno, pero en estos dos sectores también pueden abundar las opciones paralelas (informales o formales) del sector privado.

ACCESO A LOS SERVICIOS BÁSICOS DURANTE LA FASE ACUCIANTE

Comprender mejor los sistemas existentes para fundamentar las inversiones que no haya que lamentar más adelante

La falta de acceso de los desplazados internos a los servicios puede deberse a múltiples factores UN-Habitat and UNHCR, 2020), entre ellos:

- Los desplazados internos no pueden acceder a un determinado servicio porque se les ha bloqueado administrativa o legalmente el acceso;
- Los desplazados internos pueden acceder formalmente a un servicio, pero carecen de medios económicos para hacerlo (por ejemplo, para pagar las tarifas del agua); y
- Los desplazados internos carecen de acceso debido a las deficiencias existentes en la infraestructura y la gestión de los servicios existentes. Lo mismo ocurre en los asentamientos informales de los países menos desarrollados, donde incluso la población existente carece de servicios adecuados.

Las intervenciones en la prestación de servicios deben partir del conocimiento de cuál de estos factores son pertinentes en cada contexto. Con demasiada frecuencia, los agentes de la ayuda operan sobre la base de una fe en gran medida no probada de que en las ciudades del Sur Global las dificultades observadas a las que se enfrentan las personas se deben en gran medida al desplazamiento, en lugar de ser consecuencia de la falta generalizada de acceso a los servicios para un gran número de pobres de las zonas urbanas, independientemente de su situación de desplazamiento.

Los ejercicios de elaboración de perfiles urbanos son herramientas esenciales para recopilar esa información. Suponen un proceso de colaboración para recopilar y analizar datos sobre las condiciones de una zona urbana y sus barrios, los sistemas que los organizan y las necesidades, vulnerabilidades y capacidades de los grupos de población que residen en ellos, con el fin de fundamentar la toma de decisiones y la planificación antes, durante o después de una situación de crisis (GAUC, 2019).

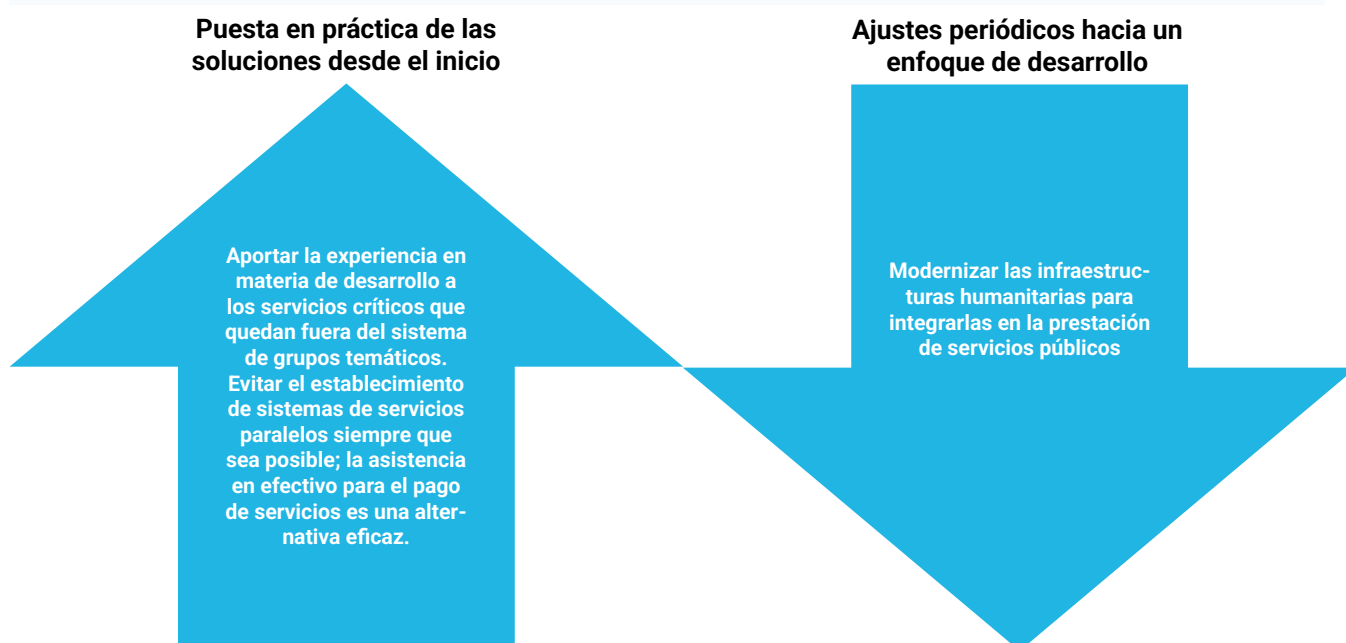
Evitar los sistemas paralelos que ofrecen ayuda hasta que se acaba el dinero

Siempre que sea posible, deben mejorarse y ampliarse los sistemas existentes, en lugar de establecer un sistema paralelo que se mantenga hasta que se acabe el dinero (Sida et al., 2024, pág. 34) y luego se cierre. La asistencia en efectivo, en forma de transferencias para fines múltiples e incondicionales, ofrece una forma sencilla y logísticamente optimizada de facilitar el acceso a las redes urbanas existentes (UN-Habitat and UNHCR, 2020). Las subvenciones específicas coordinadas con los proveedores de servicios son otra forma eficiente y eficaz de sufragar los costes de los servicios.

Aunque los sistemas paralelos de prestación de servicios deben considerarse una opción menos favorable, siguen siendo necesarios en algunos contextos. El establecimiento de estos sistemas debe seguir un planteamiento de inversiones que no haya que lamentar más adelante, en el que se tenga en cuenta y se proteja el contexto socioeconómico, político y de recursos naturales más amplio del sistema⁽³⁰⁾. Con una mejor planificación previa, los sistemas autónomos, como los pozos perforados o los sistemas de energía renovable fuera de la red, pueden conectarse a los sistemas de servicios públicos existentes a medida que la ciudad se expande.

Abordar de forma proactiva los servicios esenciales excluidos del sistema de coordinación humanitaria

Los servicios sectoriales que son pertinentes para responder a una crisis de desplazamiento interno urbano son más amplios que los cubiertos por el sistema de coordinación humanitaria existente (reflejados en los grupos temáticos del Comité Permanente entre Organismos). En las zonas urbanas, los sectores que quedan fuera de estos silos —como la electricidad, la gestión de las aguas pluviales y el tratamiento de las aguas residuales— son a menudo tan importantes como los sectores humanitarios tradicionales. Es probable que el pensamiento y la experiencia en materia de desarrollo sean necesarios desde las primeras fases de la crisis para hacer frente a las necesidades de estos sectores.



(30) Un ejemplo clásico en el que no se han tenido en cuenta estas consideraciones es la perforación de pozos perforados en los asentamientos periurbanos de desplazados internos olvidando integrarlos en los sistemas existentes e ignorando que pueden provocar el agotamiento de los acuíferos.

Facilitar una prestación de servicios beneficiosa para todos

Las inversiones beneficiosas para todos en mejoras de los servicios (IIED, 2021) en barrios informales y de bajos ingresos pueden beneficiar al mismo tiempo a los desplazados internos, a las comunidades más amplias afectadas por el desplazamiento y, en particular, a los pobres urbanos más vulnerables y a las élites locales. Estas inversiones son políticamente inteligentes, ya que sirven como una forma de diplomacia del desarrollo a nivel de vecindario y garantizan la aceptación de voces locales poderosas que podrían resentirse o resistirse a la integración de los desplazados internos y que mantendrán su influencia mucho después de que los agentes de la ayuda se hayan marchado. En una crisis de desplazamiento urbano, las mejoras urbanas son una forma probada de lograr amplios beneficios in situ para todas las comunidades afectadas por el desplazamiento.

Aplicar un conjunto de mejoras en el acceso a la prestación de servicios: reforma de las políticas, infraestructuras y subvenciones específicas

La mejora del acceso a la prestación de servicios para las comunidades afectadas por el desplazamiento durante la fase prolongada de una crisis debe comenzar por profundizar en el análisis de los sistemas existentes durante las primeras fases de la crisis (incluso cómo se financian y cómo se pueden continuar financiando). Es importante destacar que los sistemas pertinentes pueden ser formales, informales o una mezcla de ambos (Joshi and Moore, 2004).

Las intervenciones para abordar este conjunto heterogéneo de problemas pueden abarcar las siguientes áreas, dependiendo del contexto:

- Reforma de las políticas: supervisión, funcionamiento y gestión, estructuras tarifarias e inversión pública
- Intervenciones en infraestructuras: incluso reparaciones, mejoras y ampliaciones
- Subsidios: subvenciones específicas para subgrupos de comunidades afectadas por el desplazamiento, con el fin de mejorar la asequibilidad del acceso

La planificación de estas intervenciones también debe pasar de basarse en las normas internacionales de prestación de servicios (por ejemplo, SPHERE) a las normas nacionales, con el fin de apoyar objetivos sostenibles y locales.

Facilitar la integración de las infraestructuras humanitarias huérfanas

Es preciso empezar cuanto antes a planificar la eliminación responsable de los sistemas paralelos. Desgraciadamente, esto suele ser difícil políticamente, requiere conocimientos técnicos detallados y queda fuera de las funciones y responsabilidades típicas tanto de los agentes de la ayuda como de los proveedores de servicios públicos locales. Sin embargo, no hacerlo puede tener consecuencias calamitosas, ya que cuando se agotan los recursos de la ayuda los sistemas de larga duración de los que dependen las poblaciones desplazadas se cierran repentinamente. El programa en curso R-WASH del Ministerio Federal alemán de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) y KfW en Somalia ofrece un modelo de cómo los agentes de la ayuda pueden trabajar para rectificar esas situaciones (véase el recuadro 6).

Recuadro 6.

Programa R-WASH del BMZ/KFW: devolver la infraestructura humanitaria a los servicios públicos

El Programa Regional WASH para refugiados, desplazados internos y comunidades de acogida en África Oriental (o R-WASH) es una iniciativa financiada por el BMZ/KFW que tiene el objetivo de formalizar y profesionalizar la gestión de los sistemas de agua en Somalia, Etiopía y el Sudán (Snuggs, 2023). El proyecto en Somalia se centra en la ciudad de Dolow, donde durante años el crecimiento demográfico debido al desplazamiento interno hacia la ciudad y sus alrededores ha dado lugar a multitud de proyectos humanitarios. Estas iniciativas han contribuido a satisfacer necesidades urgentes, pero carecen de sostenibilidad y coherencia.

Mediante la inversión en infraestructuras hídricas y la capacitación de los gobiernos locales y los operadores de servicios de agua, R-WASH se propone mejorar las infraestructuras WASH existentes y los sistemas de gestión de servicios para satisfacer las necesidades inmediatas y a largo plazo de todas las comunidades afectadas por el desplazamiento en la zona.

Esta reconversión de las inversiones humanitarias con visión de futuro, en estrecha colaboración con las autoridades locales, ofrece un posible modelo para pivotar hacia un enfoque más orientado al desarrollo en contextos similares y en múltiples sectores.

3.5.6

ELEMENTO 6: protección social, medios de subsistencia y crecimiento económico

Recibir apoyo para establecer y mantener medios subsistencia sostenibles es una prioridad para los desplazados forzosos. Este apoyo es esencial debido a las innumerables dificultades a las que se enfrentan los desplazados forzosos, como la ruptura de sus redes sociales, los entornos jurídicos y políticos restrictivos, la discriminación y el trauma (Crawford and Holloway, 2024)

Los medios de subsistencia son un aspecto esencial de la autosuficiencia a medio y largo plazo de los desplazados internos, que a su vez es esencial para reducir el número de personas que precisan asistencia humanitaria. Sin embargo, en muchas de las respuestas quedan en un relativo segundo plano (Crawford and Holloway, 2024; Sida et al., 2024).

Esto se ve agravado por el hecho de que las necesidades específicas en materia de medios de subsistencia de las comunidades afectadas por el desplazamiento tampoco suelen abordarse suficientemente en los programas orientados al desarrollo. Es importante que los agentes de la ayuda tengan en cuenta tanto la economía formal como la informal. Especialmente a corto y medio plazo, los agentes de la ayuda deben trabajar en el marco de la economía extremadamente informal en

la que se encontrarán la mayoría de los desplazados internos en las ciudades del Sur Global. Es importante determinar el papel que desempeñan podrían desempeñar en función de sus competencias— en las economías locales. En las zonas urbanas, debe seguirse un enfoque triple para garantizar que los desplazados internos dispongan de los recursos económicos que necesitan para prosperar:

- Garantizar la igualdad de acceso a los mercados laborales desde las primeras fases de la crisis
- Facilitar transferencias de protección social a los hogares vulnerables
- Hacer crecer la economía de la ciudad mediante estrategias de crecimiento inteligente e integrador

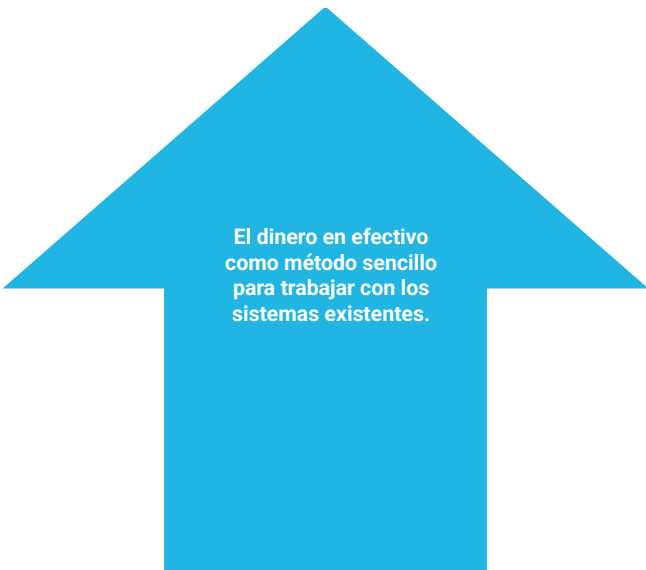
Promover el acceso a los mercados de trabajo formales e informales

Reducir las restricciones al acceso de los desplazados internos a los mercados laborales puede ser más eficaz y tener un mayor alcance que la implementación de nuevos programas de medios de subsistencia, a menudo ineficaces (Crawford and Holloway, 2024). Una estrategia sencilla que a menudo se pasa por alto para mejorar el bienestar económico de los desplazados internos consiste en utilizar la diplomacia humanitaria para facilitar el acceso a los mercados laborales formales e informales. Esto puede incluir la reducción del acoso a los vendedores ambulantes, la eliminación de cualquier restricción de movilidad y residencia y el apoyo a la iniciativa empresarial (UN-Habitat and UNHCR, 2020).

Proporcionar una ayuda de emergencia sencilla mediante la asistencia en efectivo para fines múltiples

En particular en las primeras fases de la crisis, la ayuda en efectivo es muy apropiada en muchos entornos urbanos. Los sistemas de mercado suelen estar muy desarrollados incluso en las ciudades y pueblos pequeños, por lo que el dinero en efectivo contribuye a optimizar la elección de los desplazados internos y supone un estímulo para la economía local (Earle, 2016a; Sida et al., 2024).

Puesta en práctica de las soluciones desde el inicio



El dinero en efectivo como método sencillo para trabajar con los sistemas existentes.

Ajustes periódicos hacia un enfoque de desarrollo



Integrar la protección social humanitaria en los sistemas nacionales de protección social.

Aprovechar las oportunidades de desarrollo económico que puede ofrecer la urbanización inducida por el desplazamiento

Como ya se ha dicho, el desplazamiento interno urbano conlleva muchos retos, pero también un potencial de crecimiento económico que está infravalorado. Incluso los desplazados internos vulnerables afectan positivamente a la economía local a través de su gasto en consumo, su actividad laboral y su iniciativa empresarial (Devictor, 2017b). Como señala Zetter (2014), los desplazados internos poseen muchos activos, habilidades y recursos, y la información obtenida confirma la contribución económica y social que hacen a sus ciudades de acogida mediante la expansión de los mercados, la importación de nuevas habilidades, la creación de vínculos transnacionales y el rejuvenecimiento de las comunidades. La programación orientada al desarrollo —en coordinación con la planificación del desarrollo económico local— puede liberar este potencial si lo hace con la suficiente previsión, experiencia y recursos catalizadores (véase más arriba el apartado sobre el crecimiento económico y las oportunidades de empleo en el sector (informal) de la vivienda). Sin embargo, hay que reconocer las dificultades de los desplazados internos urbanos que antes de su desplazamiento dependían de la agricultura para su subsistencia (IDMC, 2018; Pape and Sharma, 2019; Crawford and Holloway, 2024).

Impulsar el crecimiento económico con estrategias de desarrollo económico local informadas desde el punto de vista espacial

El crecimiento económico urbano a largo plazo puede fomentarse mediante un proceso espacialmente informado que defina los puntos fuertes y las oportunidades de los recursos económicos y naturales de la ciudad, así como su vinculación con la red económica regional más amplia. Ello requiere una reflexión y una coordinación de todo el gobierno, múltiples fuentes de datos y conocimientos técnicos de varios sectores.

Incorporar la asistencia de emergencia en efectivo

Del mismo modo que la prestación de servicios debe tratar de traspasarse a las empresas de servicios públicos y otras instituciones existentes, la asistencia de protección a corto plazo debe vincularse de forma proactiva a los planes de protección social del gobierno, cuando existan.



Copyright © United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) @Abdirahman Barkhadle, UN-Habitat, Baidoa, Somalia, 2025

04

Puesta en práctica de las orientaciones del marco

El presente marco propone una visión global de los cambios de mentalidad, los principios operativos y los elementos esenciales de programación necesarios para responder eficazmente al desplazamiento interno urbano. Las orientaciones de políticas que contiene ofrecen una guía general de lo que se debe y no se debe hacer para que las respuestas sean eficaces. Su uso en la elaboración de estrategias de respuesta para zonas urbanas como aportación a las herramientas de planificación del equipo humanitario en el país y del equipo de las Naciones Unidas en el país y a las hojas de ruta dirigidas por los gobiernos nacionales y locales, y en este contexto la experiencia conjunta de los principales agentes internacionales es una ventaja. Esta orientación estratégica puede complementarse con las herramientas y recursos operativos que se enumeran a continuación:

Orientación sobre la elaboración de datos básicos y análisis

- JIPS (2014) Guidance for Profiling Urban Displacement Situations. Servicio Conjunto de Caracterización de Población Desplazada. Disponible en: <https://www.jips.org/jips-publication/jips-guidance-profiling-urban-displacement-2014/> (fecha de consulta: 7 de agosto de 2024).
- Campbell, L. (2016) Stepping back: Understanding cities and their systems | Urban Response Portal. ALNAP. Disponible en: <https://www.urban-response.org/help-library/stepping-back-understanding-cities-and-their-systems> (fecha de consulta: 7 de agosto de 2024).
- Jennings, R.S., Colletta, N. and Chesnutt, C. (2014) Political economy and forced displacement: guidance and lessons from nine country case studies. Banco Mundial.

Directrices y herramientas operativas

- UN-Habitat and UNHCR (2020) Guidance for Responding to Displacement in Urban Areas. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU Hábitat) y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Disponible en: https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/03/unhcr_unhabitat_urban_guidance_report.pdf (fecha de consulta: 17 de enero de 2024).
- Comité Permanente entre Organismos (2018) Guidance Note for Coordination in Urban Crises.

Recursos adicionales y acceso a conocimientos técnicos

- GP2.0 (2024) GP2.0 - A global online knowledge platform and community of practice on internal displacement. Disponible en: <https://gp2point0.org/> (fecha de consulta: 7 de agosto de 2024).
- Portal de respuesta humanitaria urbana, GAUC: <https://www.urban-response.org/>

Bibliografía



Baker, J., Debomy, S. and Goga, S. (2023) Secondary cities and towns in the Sahel: Creating places of opportunity, World Bank Blogs. Available at: <https://blogs.worldbank.org/en/sustainablecities/secondary-cities-and-towns-sahel-creating-places-opportunity> (Accessed: 24 July 2024).

Bank, W. (2020) 'World Bank Group strategy for fragility, conflict, and violence 2020–2025'. World Bank Washington, DC.

Booth, D. (2012) Development as a collective action problem: addressing the real challenges of African governance. London: Overseas Development Institute.

Bradley, M., Milner, J. and Peruniak, B. (2019) 'Shaping the Struggles of Their Times: Refugees, Peacebuilding, and Resolving Displacement', in Refugees' roles in resolving displacement and building peace: beyond beneficiaries. Washington, D.C: Georgetown University Press.

Brookings Institution (2010) IASC framework on durable solutions for internally displaced persons. The Brookings Institution, University of Bern Project on Internal Available at: <https://www.brookings.edu/research/iasc-framework-on-durable-solutions-for-internally-displaced-persons/> (Accessed: 6 September 2021).

Campbell, L. (2016) Stepping back: Understanding cities and their systems. ALNAP. Available at: <https://www.alnap.org/help-library/stepping-back-understanding-cities-and-their-systems> (Accessed: 5 November 2021).

Clement, V. et al. (2021) 'Groundswell Part 2: Acting on Internal Climate Migration'. Available at: <https://hdl.handle.net/10986/36248> (Accessed: 24 July 2024).

Crawford, N. et al. (2015) Protracted displacement: uncertain paths to self-reliance in exile-HPG Commissioned Reports-Research reports and studies. ODI. Available at: <https://media.odi.org/documents/9851.pdf#page=48.58> (Accessed: 18 July 2024).

Crawford, N. and Holloway, K. (2024) The livelihoods of forcibly displaced persons (FDPs): a global evidence review. HPG working paper. London: ODI (www.odi.org/en/publications/the-.... [Data for Solutions to Internal Displacement Taskforce \(2023\) Proposal for Improving Data for Solutions to Internal Displacement. Data for Solutions to Internal Displacement Taskforce. Available at: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/osa-improving-data-for-solutions-to-internal-displacement-a-proposal-dsid-framework_.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/osa-improving-data-for-solutions-to-internal-displacement-a-proposal-dsid-framework_.pdf) (Accessed: 12 October 2024).

Development Initiatives (2023) Global Humanitarian Assistance Report 2023. Available at: <https://devinit.org/resources/global-humanitarian-assistance-report-2023> (Accessed: 13 October 2024).



Devictor, X. (2017a) *Forcibly displaced: toward a development approach supporting refugees, the internally displaced, and their hosts*. Washington, DC: World Bank.

Devictor, X. (2017b) *Forcibly displaced: toward a development approach supporting refugees, the internally displaced, and their hosts*. Washington, DC: World Bank.

Earle, L. (2016a) 'Addressing urban crises: Bridging the humanitarian–development divide', *International Review of the Red Cross*, 98(901), pp. 215–224.

Earle, L. (2016b) 'Urban crises and the new urban agenda', *Environment and Urbanization*, 28(1), pp. 77–86.

Earle, L. et al. (2020) 'When Internal Displacement Meets Urbanisation: Making Cities Work for Internally Displaced People', *Refugee Survey Quarterly*, 39(4), pp. 494–506. Available at: <https://doi.org/10.1093/rsq/hdaa028>.

Earle, L. (2023) '26. The urbanisation of displacement', *Handbook on Forced Migration*, p. 258.

Earle, L. and Ward, C. (2021) *The case for treating long-term urban IDPs as city residents*. London: IIED. Available at: <https://www.iied.org/sites/default/files/pdfs/2021-09/20431iied.pdf> (Accessed: 5 December 2023).

European Union et al. (2021) *Applying the degree of urbanisation: a methodological manual to define cities, towns and rural areas for international comparisons : 2021 edition*. LU: Publications Office. Available at: <https://data.europa.eu/doi/10.2785/706535> (Accessed: 24 July 2024).

Faguet, J.-P. (2014) 'Decentralization and Governance', *World Development*, 53, pp. 2–13. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.002>.

Furman, J. (2024) *In Defense of the Dismal Science*. Washington, DC: Richard Cooper Lecture Peterson Institute for International Economics.

GAUC (2019) *Urban Profiling For Better Responses To Humanitarian Crises*. Global Alliance for Urban Crises. Available at: <https://www.jips.org/uploads/2019/02/GUAC-KP1-urban-profiling-Feb2019-web.pdf> (Accessed: 7 August 2024).

Global CCCM Cluster (2021) *Minimum Standards for Camp Management: 2021 Edition*. Available at: <https://www.cccmcluster.org/resources/minimum-standards-camp-management> (Accessed: 18 June 2024).

Global CCCM Cluster (2022) *Site Typology*, Global CCCM Cluster. Available at: <https://www.cccmcluster.org/resources/coordination-toolkit/site-typology> (Accessed: 18 June 2024).



GLTN (2017) Social Tenure Domain Model (STDM): A pro poor land information tool, Social Tenure Domain Model (STDM). Available at: <https://stdm.gltn.net/> (Accessed: 28 May 2024).

Goodfellow, T. (2018) 'Seeing Political Settlements through the City: A Framework for Comparative Analysis of Urban Transformation', *Development and Change*, 49(1), pp. 199–222. Available at: <https://doi.org/10.1111/dech.12361>.

Goodfellow, T. et al. (2024) Land and connectivity: Domain report. 2024–12. Manchester: University of Manchester. Available at: https://www.african-cities.org/wp-content/uploads/2024/05/ACRC_Working-Paper-12_May-2024.pdf (Accessed: 28 May 2024).

Goodfellow, T. and Jackman, D. (2020) Control the Capital: Cities and Political Dominance. Available at: <https://www.ssrn.com/abstract=3716843> (Accessed: 17 May 2022).

Grayson, C.-L. and Cotroneo, A. (2018) Displaced in cities: Experiencing and responding to urban internal displacement outside camps. Available at: https://blogs.icrc.org/law-and-policy/wp-content/uploads/sites/102/2018/09/4344_002_Displaced-in-Cities_web.pdf (Accessed: 18 July 2024).

Grip, L. (2017) 'Coping with Crises: Forced Displacement in Fragile Contexts', SIPRI Yearbook 2017: Armaments, Disarmament and International Security [Preprint].

Guiu, R. (2016) Displacement as challenge and opportunity Urban profile: Refugees, internally displaced persons and host community. UNHCR. Available at: <https://data.unhcr.org/en/documents/details/43272> (Accessed: 25 July 2024).

Hammond, L. (2021) Toward Development Solutions to Internal Displacement: A Political Economy Approach. UNDP. Available at: https://www.un.org/internal-displacement-panel/sites/www.un.org/internal-displacement-panel/files/undp-soas-towards_development_solutions_vfinal_0.pdf (Accessed: 26 April 2024).

Haver, K. and Carter, W. (2016) What It Takes: Principled pragmatism to enable access and quality humanitarian aid in insecure environments. Report from the Secure Access in Volatile Environments research programme: SAVEresearch.net. Humanitarian Outcomes. Available at: <https://www.humanitarianoutcomes.org/publications/what-it-takes-principled-pragmatism-enable-access-and-quality-humanitarian-aid-insecure> (Accessed: 28 May 2024).

Haysom, S. (2023) Sanctuary in the city? Urban displacement and vulnerability - Final report. Humanitarian Policy Group. Available at: <https://www.odi.org/publications/7547-sanctuary-city-urban-displacement-and-vulnerability-final-report> (Accessed: 23 November 2020).



Hirano, S., Hilmi, M. and Schell, J. (2020) 'Area-based approaches: an alternative in contexts of urban displacement', *Forced Migration Review* [Preprint]. Available at: <https://www.fmreview.org/schell-hilmi-hirano/> (Accessed: 25 July 2024).

IDMC (2015) *Global Overview 2015: people internally displaced by conflict and violence*. IDMC. Available at: <https://reliefweb.int/report/world/global-overview-2015-people-internally-displaced-conflict-and-violence> (Accessed: 23 July 2024).

IDMC (2018) *City of Challenge and opportunity: Employment and livelihoods for internally displaced people in Maiduguri, Borno State*. Internal Displacement Monitoring Centre. Available at: https://api.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/20180209-idmc-nigeria-case-study_0.pdf#page=6.07 (Accessed: 22 July 2024).

IDMC (2019) *Global Report on Internal Displacement 2019*. Geneva: IDMC. Available at: <https://api.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/2019-IDMC-GRID.pdf> (Accessed: 16 May 2024).

IDMC (2024) *Global Report on Internal Displacement 2024*. IDMC. Available at: <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2024> (Accessed: 14 June 2024).

IFRC (2018) *World Disasters Report 2018: Leaving No One Behind*. Geneva: IFRC. Available at: <https://www.ifrc.org/document/world-disasters-report-2018> (Accessed: 28 May 2024).

IIED (2021) *From refugees to residents: a win-win for cities*. IIED. Available at: <https://globalcompactrefugees.org/sites/default/files/2021-12/From%20refugees%20to%20residents%20-%20a%20win%E2%80%93win%20for%20cities.pdf>.

IOM (2023) *Periodic Global Report on the State of Solutions to Internal Displacement (PROGRESS)*. IOM. Available at: <https://dtm.iom.int/progress> (Accessed: 17 July 2024).

IOM Somalia (2024) *Danwadaag Durable Solutions*. Available at: <https://somalia.iom.int/danwadaag-durable-solutions> (Accessed: 8 August 2024).

JIPS (2024) *JIPS' scoping mission to Mozambique, 2024*. JIPS. Available at: <https://www.jips.org/jips-publication/report-scoping-mission-to-mozambique-jips-feb-2024/> (Accessed: 24 July 2024).

Joshi, A. and Moore, M. (2004) 'Institutionalised Co-production: Unorthodox Public Service Delivery in Challenging Environments', *The Journal of Development Studies*, 40(4), pp. 31–49. Available at: <https://doi.org/10.1080/00220380410001673184>.

Kälin, W. (2023) 'Durable Solutions in Practice', in W. Kälin (ed.) *Internal Displacement and the Law*. Oxford University Press, p. 0. Available at: <https://doi.org/10.1093/oso/9780192899316.003.0009>.

Landau, L. et al. (2017) *Towards a blueprint for responding to urban displacement*, *The New Humanitarian*. Available at: <https://www.thenewhumanitarian.org/opinion/2017/04/14/towards-blueprint-responding-urban-displacement> (Accessed: 25 July 2024).



Landau, L.B. (2014) 'Urban Refugees and IDPs', in E. Fiddian-Qasmiyeh et al. (eds) *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford University Press, p. Pages 139-150. Available at: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199652433.013.0012>.

Levine, S. et al. (2012) *Avoiding reality: Land, institutions and humanitarian action in post-earthquake Haiti*. HPG Working Paper. Overseas Development Institute. Available at: <https://www.odi.org/publications/6979-avoiding-reality-land-institutions-and-humanitarian-action-post-earthquake-haiti> (Accessed: 19 November 2020).

Levy, B. (2014) *Working with the Grain: Integrating Governance and Growth in Development Strategies*. OUP Catalogue. Oxford University Press. Available at: <https://econpapers.repec.org/bookchap/oxpobooks/9780199363810.htm> (Accessed: 3 March 2024).

te Lintelo, D.J.H. and Liptrot, T. (2023) 'Localising aid: Urban displacement, contested public authority and legitimacy in Jordan and Lebanon', *Global Policy*, n/a(n/a). Available at: <https://doi.org/10.1111/1758-5899.13266>.

Majidi, N. and Barratt, S. (2024) *Displaced people in Afghanistan's cities need support*. IIED. Available at: <https://iied.org/22261iied> (Accessed: 25 July 2024).

Majidi, N., Saliba, S. and Yu, H. (2024) *Inclusive urban solutions: city actors engaging with displaced communities*. Vriefing. IIED. Available at: <https://www.iied.org/22291iied> (Accessed: 11 October 2024).

Manor, J. (1999) *The political economy of democratic decentralization*. The World Bank.

Mitlin, D. (2022) 'Understanding the politics of shelter in three African cities; the contribution of political settlements', *Cities*, 128, p. 103797. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2022.103797>.

Nguya, G. and Siddiqui, N. (2020) 'Triple Nexus Implementation and Implications for Durable Solutions for Internal Displacement: On Paper and in Practice', *Refugee Survey Quarterly*, 39(4), pp. 466–480. Available at: <https://doi.org/10.1093/rsq/hdaa018>.

OECD (2022) *States of Fragility 2022*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development. Available at: https://www.oecd-ilibrary.org/development/states-of-fragility-2022_c7fedf5e-en (Accessed: 18 February 2024).

OECD (2024) *Converged Statistical Reporting Directives for the Creditor Reporting System (CRS) and the Annual DAC Questionnaire*. OECD DEVELOPMENT CO-OPERATION DIRECTORATE DEVELOPMENT ASSISTANCE COMMITTEE. Available at: [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC\(2024\)40/FINAL/en/pdf#page=63.72](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC(2024)40/FINAL/en/pdf#page=63.72) (Accessed: 11 October 2024).



Owens, K.E., Gulyani, S. and Rizvi, A. (2018) 'Success when we deemed it failure? Revisiting sites and services projects in Mumbai and Chennai 20 years later', *World development*, 106, pp. 260–272.

Pape, U.J. and Sharma, A. (2019) *Informing Durable Solutions for Internal Displacement in Nigeria, Somalia, South Sudan, and Sudan: Volume A: Executive Summary (English)*. World Bank. Available at: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/761091557465113541/volume-a-executive-summary> (Accessed: 31 October 2024).

Parker, E. (2015) 'Humanitarian response to urban crises: a review of area-based approaches'.

Patel, R. and Chadhuri, J. (2019) 'Revisiting the Sphere standards: comparing the revised Sphere standards to living standards in three urban informal settlements in Nairobi, Kenya', *Journal of International Humanitarian Action*, 4. Available at: <https://doi.org/10.1186/s41018-019-0054-y>.

Sanderson, D. (2020) 'Urban response: three principles for good practice', *Forced Migration Review* [Preprint], (FMR 63-Cities and towns). Available at: <https://www.fmreview.org/cities/sanderson/> (Accessed: 24 September 2024).

Sanyal, R. (2014) 'Urbanizing Refuge: Interrogating Spaces of Displacement', *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(2), pp. 558–572. Available at: <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12020>.

Sherwood, A. (2019) '“grabbing” solutions', *Refugees' Roles in Resolving Displacement and Building Peace: Beyond Beneficiaries*, p. 168.

Sida, L. et al. (2024) *Independent review of the humanitarian response to internal displacement*. HPG Report. London: ODI. Available at: <https://interagencystandingcommittee.org/sites/default/files/2024-03/Independent%20review%20of%20the%20humanitarian%20response%20to%20internal%20displacement.pdf> (Accessed: 24 July 2024).

Smith, G. and Mohiddin, L. (2016) *A review of evidence of humanitarian cash transfer programming in urban areas*. London: IIED, p. 64. Available at: <https://www.iied.org/10796iied> (Accessed: 12 October 2024).

Snuggs, J. (2023) *R-WASH: Sourcing new ways to sustainable and equitable water | UNICEF Somalia*. Available at: <https://www.unicef.org/somalia/stories/r-wash-sourcing-new-ways-sustainable-and-equitable-water> (Accessed: 25 July 2024).

Soraya Goga et al. (2021) *Forced Displacement: An Agenda for Cities and Towns* (Unpublished report). Internal World Bank document. World Bank.

The World Bank (2022) *Reconsidering Sites and Services: A Global Review*. Text/HTML. Available at: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099605406072226218/IDU034a6b6d100f1f0422b081340a8fd05130941> (Accessed: 7 August 2024).



UN Secretary-General (2019) Guidance note of the Secretary-General: the United Nations and land and conflict. United Nations. Available at: <https://policycommons.net/artifacts/8937188/guidance-note-of-the-secretary-general/9752307/> (Accessed: 14 October 2024).

UNDP (2022) Turning The Tide on Internal Displacement: A Development Approach to Solutions. United Nations Development Programme. Available at: <https://www.undp.org/publications/turning-tide-internal-displacement-development-approach-solutions> (Accessed: 18 March 2024).

UN-Habitat (2010) Citywide Strategic Planning: A step by step guide. United Nations Human Settlements Programme. Available at: <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Citywide%20Strategic%20Planning%20%2C%20A%20step%20by%20step%20guide.pdf> (Accessed: 17 January 2024).

UN-Habitat (2024) Multilevel governance: Accelerating the Localization of the Sustainable Development Goals. Available at: <https://www.multilevelgovernance.org/> (Accessed: 14 October 2024).

UN-Habitat and UNHCR (2020) Guidance for Responding to Displacement in Urban Areas. United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) and United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). Available at: https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/03/unhcr_unhabitat_urban_guidance_report.pdf (Accessed: 17 January 2024).

UNHCR (2024) Global Trends: Forced Displacement in 2023. UNHCR. Available at: <https://www.unhcr.org/global-trends> (Accessed: 14 June 2024).

United Nations (2021) Shining a Light on Internal Displacement: A Vision for the Future. United Nations Secretary-General's High-Level Panel on Internal Displacement. Available at: <https://internaldisplacement-panel.org/index.html> (Accessed: 18 February 2024).

United Nations (2022) The United Nations Secretary-General's Action Agenda on Internal Displacement. Available at: https://www.un.org/en/content/action-agenda-on-internal-displacement/assets/pdf/Action-Agenda-on-Internal-Displacement_EN.pdf (Accessed: 15 December 2023).

Urban Settlements Working Group (2020) Settlements Approach Guidance Note: Where Boundaries and Action Merge. Global Shelter Cluster. Available at: <https://www.sheltercluster.org/sites/default/files/docs/guidance-settlements-hd.pdf> (Accessed: 31 May 2021).

Anexo 1. Metodología de elaboración del marco



El proceso de elaboración del presente marco se inició en diciembre de 2023 y contó con la participación de un equipo central del IIED y ONU Hábitat. El marco también se ha beneficiado de las aportaciones minuciosas de un equipo de tareas oficioso organizado por ONU Hábitat; este equipo de tareas ha contribuido a orientar el proceso, aportando valiosas contribuciones intelectuales y contactos con las oficinas sobre el terreno en el curso de la elaboración del marco. El equipo de tareas estaba compuesto por puntos focales sobre desplazamiento urbano y desplazamiento interno/forzoso de nivel internacional, procedentes de las siguientes organizaciones (por orden alfabético): ACNUR, Banco Mundial, IMPACT, JIPS, OIM, ONU Hábitat, PMA, PNUD y UNICEF.

Este marco es el resultado de un triple proceso:

- Una revisión exhaustiva de la bibliografía académica y de políticas, así como de las leyes y políticas nacionales relativas al desplazamiento interno y de diversos documentos de proyectos de las Naciones Unidas, de donantes y de ONG internacionales.
- Consultas con puntos focales mundiales que trabajan en la programación y las políticas relacionados con la cuestión del desplazamiento interno urbano. Las personas a las que se dirigieron las consultas eran los puntos focales mundiales de las organizaciones

sobre cuestiones de desplazamiento forzoso o desarrollo urbano. La lista de organizaciones consultadas figura en el anexo 3. Estas consultas se realizaron tanto en línea como en persona, entre febrero y mayo de 2024. Para evitar lo que a veces se han denominado posiciones institucionales defensivas, se ofreció a los encuestados el anonimato para que hablaran libremente.

- También se realizaron estudios de casos sobre el terreno en cuatro países, elegidos de común acuerdo con el equipo de tareas. Estos países son Colombia, el Iraq, Mozambique y Somalia. Se consultó a los organismos de las Naciones Unidas, los gobiernos y las ONG internacionales y se examinaron los documentos e informes de programación específicos de cada país.

Por último, hubo varios contactos con el equipo de tareas que guio el proceso para garantizar la calidad general y la coherencia con las directrices y políticas existentes. Estas consistieron en las aportaciones iniciales durante el período de arranque y una reunión del Grupo de Expertos de un día de duración en marzo de 2024 para reunir a los principales agentes, tanto en persona como en línea, para debatir y examinar el borrador del esquema y los contenidos propuestos para el marco . [Añadir el proceso de examen del proyecto completo]

www.unhabitat.org

**A better quality of life for
All in a urbanized world.**



ONU-HABITAT



UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME
P.O. Box 30030, Nairobi 00100, Kenya
unhabitat-info@un.org
www.unhabitat.org



@UNHABITAT