

## PARTE 3

# DESPLAZAMIENTO INTERNO URBANO: RIESGOS, IMPACTOS Y SOLUCIONES



*Daño y destrucción en Damasco, Siria.  
Fotografía: OIM/Muse Mohammed,  
noviembre de 2015*

Bogotá posee un largo historial de desplazamiento. Hoy en día, se estima que más de 386.000 desplazados internos viven en la ciudad, lo que equivale a alrededor del 5 por ciento de la población.<sup>306</sup> Las autoridades locales han puesto a disposición distintas formas de ayuda y han creado centros de asistencia para víctimas de conflicto.<sup>307</sup> Es posible que, con los años, algunos desplazados internos hayan podido aclimatarse a su nuevo entorno urbano, pero otros viven en la pobreza, sin acceso a viviendas adecuadas o servicios básicos.

Además, en los últimos años, Bogotá sufrió las consecuencias de la crisis política y económica en Venezuela. Más de 238.000 refugiados y migrantes llegaron a la ciudad en busca de oportunidades de trabajo y subsistencia, cifra que representa casi al 20 por ciento de la población venezolana en Colombia.<sup>308</sup> Las autoridades locales tuvieron que adaptarse a la situación con rapidez para satisfacer las necesidades de quienes llegaban, y recibieron el apoyo del gobierno nacional y de organizaciones internacionales de ayuda humanitaria.<sup>309</sup>

Si bien Colombia posee sistemas sofisticados para monitorear el desplazamiento interno y transfronterizo y responder ante esos cambios, es difícil brindar un panorama claro de ese fenómeno en Bogotá debido a las complejidades del desplazamiento hacia la ciudad, desde la ciudad y también dentro de ella, y también porque las dinámicas del desplazamiento cambian rápidamente. Además, es difícil evaluar y comparar las condiciones de vida de sus desplazados internos, sus refugiados y sus migrantes, así como saber cuánto tiempo llevan desplazados. Incluso si se registran al llegar a la ciudad, hay poca información sobre el lugar donde se hospedaron, si se trasladaron a otro sitio o si fueron desplazados nuevamente debido a algún desastre, a la inseguridad o un proyecto de desarrollo urbano.

El desplazamiento forzado está afectando y modificando muchos núcleos urbanos y ciudades en todo el mundo; Bogotá es una de esas tantas. Desde Damasco y Saná, devastadas por el conflicto, hasta Yakarta y Tokio, golpeadas por desastres las causas y los detonantes del desplazamiento urbano varían notablemente, así como también varía la capacidad de los gobiernos nacionales y locales para dar respuesta.

Cuando una gran cantidad de personas desplazadas buscan refugio en una ciudad, es posible que toda la comunidad y todo el sistema urbano sufran las consecuencias. Posiblemente crezca la competencia por conseguir trabajo o la demanda de viviendas, atención médica, educación y otros servicios. En este sentido, el desplazamiento urbano constituye un desafío de desarrollo a nivel local y nacional, y su reducción es un requisito previo para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible (ODS).<sup>310</sup>

Las personas desplazadas intentan llegar hasta las áreas urbanas porque piensan que allí tendrán oportunidades. Esas personas suelen ser altamente vulnerables y carecer de protección, pero las redes sociales, las oportunidades de empleo y los servicios en los distintos núcleos urbanos y ciudades pueden llegar a brindarles soluciones duraderas. Se espera que la conectividad y las nuevas tecnologías, cada vez más eficaces, así como una mayor movilidad y planificación social en línea con las políticas urbanas de este siglo, influyan de forma positiva en comunidades enteras e impulsen el crecimiento y el desarrollo a nivel nacional. En teoría, la urbanización y la movilidad humana ofrecen grandes oportunidades para el bienestar individual y social.

Pero eso no significa que las áreas urbanas estén exentas de desafíos. Muchas ciudades tienen grandes niveles de pobreza e inequidad, así como una gran cantidad de ciudadanos viviendo en hogares inadecuados con poco o ningún acceso a servicios básicos. Esta es la realidad que atraviesan muchos de los desplazados internos —por no decir la mayoría—, y las distintas condiciones de vida en la ciudad modifican el modo en que se experimenta el desplazamiento y también la manera en que los centros urbanos asisten a los desplazados.<sup>311</sup>

Hay que ver la forma en que las ciudades enfrentan estos desafíos, ya que eso indica hasta qué punto pueden recibir y asistir a esas personas.<sup>312</sup> Si los centros urbanos les ofrecen los medios para integrarse, se benefician con su productividad social y sus contribuciones económicas. El rápido crecimiento urbano mal controlado y el movimiento forzado de personas hacia distintas ciudades o dentro de ellas sobrepasan la capacidad de los sistemas urbanos y de las autoridades y las comunidades anfitrionas para lidiar con el desplazamiento. Las crisis urbanas también pueden desencadenar un nuevo desplazamiento secundario, lo que genera una espiral descendente hacia la vulnerabilidad y el riesgo. Por ende, la forma en que se controla el desplazamiento y el cambio urbano marca la diferencia entre la resiliencia sistémica y el riesgo de colapso.

Para poder enfrentar el desplazamiento urbano y reducirlo con efectividad, es necesario comprender más en detalle cómo se produce. Para implementar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, será fundamental tener en claro cómo se manifiestan las causas del desplazamiento en los entornos urbanos, sus riesgos y sus impactos en particular, si pensamos en el papel crucial que seguirán desempeñando las ciudades para moldear las sociedades y las economías del siglo XXI.<sup>313</sup> Si no se aborda el problema del desplazamiento urbano, no se podrá alcanzar el ODS número 11, que se centra en la seguridad, la resiliencia y la sostenibilidad de las ciudades, y que, a su vez, repercute en el éxito de los demás objetivos.

## DEFINICIÓN DE “URBANO” Y “DESPLAZAMIENTO”

Debido a la falta de una definición conjunta sobre qué representa un área urbana, este informe la define como “una concentración espacial de personas y riqueza que suele depender de una economía basada en dinero en efectivo y cuyas relaciones están determinadas y reguladas por un conjunto de instituciones políticas, sociales, legales y económicas”.<sup>314</sup> En este sentido, se considera que tanto los núcleos urbanos como las ciudades son áreas urbanas (ver Glosario, página 105).

Los Principios Rectores de los desplazamientos internos definen a los desplazados internos como “personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”<sup>315</sup> El desplazamiento urbano engloba movimientos forzados de áreas rurales a urbanas, entre áreas urbanas (conocido como “desplazamiento interurbano”) y dentro de las áreas urbanas (llamado “intraurbano”) (ver Figura 19).

Los núcleos urbanos y las ciudades suelen ser los destinos más comunes para las personas que huyen de un conflicto, violencia, desastres y proyectos de desarrollo, pero también de la expropiación y la pérdida de ingresos en áreas rurales. En este siglo centrado en lo urbano, se espera que un porcentaje cada vez mayor del desplazamiento se dé en los límites de una misma ciudad. La capacidad de los centros urbanos para lidiar con este fenómeno varía considerablemente según su tamaño y su riqueza, pero también varía si la ciudad es principal o secundaria.

El desplazamiento urbano es un tema complejo que engloba una gran variedad de cuestiones. El siguiente informe no intenta describirlas en su totalidad, sino que se enfoca en ciertas formas en que el riesgo de desplazamiento se acumula en áreas urbanas y en las consecuencias de ello, y también se centra en los factores principales de la vida urbana que influyen en el grado de adaptación de las personas internamente desplazadas. Entre esos factores, podemos mencionar el empleo y la forma de subsistencia, la vivienda y la propiedad garantizada, los servicios básicos y la infraestructura. El informe también propone los caminos a seguir con el fin de abordar los desafíos del desplazamiento interno en núcleos urbanos y ciudades de todo el mundo.

FIGURA 19: Flujos de desplazamiento urbano



# DESPLAZAMIENTO URBANO EN CONTEXTOS DE CONFLICTO, DESASTRES Y DESARROLLO

El conflicto y la inseguridad, así como los impactos climáticos y los cambios en la economía rural, reducen las formas de subsistencia e impulsan el desplazamiento hacia distintas ciudades de muchos países. Por ende, los sistemas y el crecimiento urbano están fuertemente ligados a lo que sucede en áreas periurbanas y rurales. Dicho esto, el desplazamiento sucede cada vez más dentro de las ciudades, ya sea como resultado de situaciones de conflicto urbano, desastres o proyectos de renovación urbana o de infraestructura.

## LA IMPORTANCIA DE LAS CONDICIONES DE VIDA A NIVEL RURAL

Las personas se desplazan a la ciudad a causa de desastres situaciones de conflicto, falta de medios de vida, expropiación de tierras, desalojo de comunidades indígenas y pobres, y pérdida de tierras, productividad y oportunidades en áreas rurales.<sup>316</sup> Por ejemplo, en los últimos años, las sequías prolongadas en el Cuerno de África han perjudicado en gran medida la capacidad de pastores y agricultores para ganarse la vida. Con el tiempo, se fueron reduciendo las opciones para diversificar las fuentes de ingreso, lo que los forzó a mudarse a áreas urbanas en busca de otras opciones de sustento.<sup>317</sup>

Otras razones por las cuales las personas que viven en áreas rurales buscan desplazarse hacia la ciudad incluyen la posibilidad, ya sea real o percibida de tener mejores ingresos y oportunidades de sustento, un mejor acceso a educación, atención médica y comercio, y más libertad individual y movilidad social.

También es importante destacar que muchos desplazados internos que se dirigen hacia la ciudad no quieren volver a vivir en áreas rurales. Las personas jóvenes y más instruidas son particularmente reacias a volver. Por ejemplo, la mayor parte de los desplazados internos más jóvenes de Butembo, en la República Democrática del Congo, decidió quedarse en la ciudad porque les ofrecía

mejores condiciones y oportunidades socioeconómicas que sus lugares de procedencia en áreas rurales.<sup>318</sup> Un estudio realizado en Jartum, Sudán, demostró que los desplazados internos con mejor formación y mayores niveles de integración económica y estabilidad laboral eran más proclives a quedarse a vivir en la ciudad.<sup>319</sup>

Para comprender cuándo y por qué las personas desplazadas eligen mudarse a las ciudades, quedarse a vivir allí o volver a su lugar de procedencia, es fundamental entender los factores de empuje y atracción, la dinámica entre ellos y cómo se superponen. Se ha demostrado que, en cierta medida, las inversiones para conectar las áreas rurales y urbanas, así como las mejoras en las condiciones socioeconómicas y de seguridad en los lugares de procedencia, aumentan la capacidad de elección de las personas y reducen el desplazamiento urbano.<sup>320</sup>

## CONFLICTO, VIOLENCIA Y DESPLAZAMIENTO EN ÁREAS URBANAS

Es posible que las situaciones de conflicto y violencia en las ciudades generen desplazamientos masivos dentro de ellas o hacia otras áreas; el daño y la destrucción que generan estas situaciones pueden crear obstáculos a largo plazo que impidan el retorno u ofrecer otras soluciones duraderas.<sup>321</sup> Muchos de los conflictos mundiales más recientes ocurrieron en áreas urbanas densamente pobladas, como Iraq, Libia, Siria y Yemen. Otros tipos de violencia que no llegan al punto del conflicto armado también pueden provocar desplazamientos significativos, como se puede ver en ciudades latinoamericanas afectadas por la violencia criminal y de pandillas.

El conflicto urbano provoca desplazamientos por muchas razones. Las facciones beligerantes utilizan las ciudades como bases militares y lugares para ocultarse, y las trampas explosivas y los francotiradores pueden hacer que la rutina cotidiana de los residentes de una ciudad se vuelva una actividad letal. El uso de explosivos en áreas

densamente pobladas genera un gran desplazamiento de civiles y, en otros casos, su muerte.<sup>322</sup> La cifra de muertos debido a situaciones de conflicto en áreas urbanas en Iraq y Siria es ocho veces mayor que en otras áreas y, en los últimos dos años, en ciudades como Hodeidah, en Yemen, y Al Raqa, en Siria, los ataques aéreos y de morteros han causado el desplazamiento de cientos de miles de personas. Otras repercusiones directas, indirectas y acumuladas tienen que ver con la interrupción de los servicios básicos y la destrucción de las viviendas y de otros tipos de infraestructura, como escuelas, hospitales, centrales eléctricas y tuberías de agua.<sup>323</sup>

Se han identificado patrones de desplazamiento característicos del conflicto y la violencia urbanas. Algunas personas se mudan a vecindarios más seguros dentro de la misma ciudad, como se pudo ver en la batalla por la ciudad iraquí de Mosul. Es posible que otras personas se escapen a lugares más alejados o que crucen la frontera.<sup>324</sup> En algunos casos, una de las partes de un conflicto busca ejercer control territorial en las ciudades expulsando a ciertos grupos políticos, étnicos o religiosos. Esto fue lo que ocurrió en ciudades como Bagdad y Alepo, donde se marginó a residentes que, anteriormente, coexistían de forma pacífica.<sup>325</sup>

Es posible que esas políticas de exclusión perduren durante mucho tiempo después de que el conflicto finaliza.<sup>326</sup> En los conflictos recientes en Oriente Medio, también se utiliza el asedio: las personas son privadas de acceso a alimentos y atención médica, y tan impedidas de huir de las áreas de alto riesgo, lo que constituye una violación grave al derecho internacional humanitario.<sup>327</sup>

Entre los obstáculos principales que impiden que las personas retornen a su lugar de procedencia o encuentren otras soluciones duraderas, se encuentran la destrucción, la segregación y la presencia de trampas explosivas municiones sin explotar y otros riesgos. Es posible que los refugiados y los desplazados internos vuelvan a viviendas o vecindarios dañados o destruidos sin saber que todavía son muy inseguros y, a raíz de eso, sigan viviendo en condición de desplazamiento interno.<sup>328</sup> Si la destrucción es tan grande que colapsan los servicios y los sistemas urbanos, puede que el conflicto dé paso a la “desurbanización”, como se vio en núcleos urbanos como Bentiu y Rukbona, en el estado de Unidad, en Sudán del Sur, en 2013: la falta casi total de infraestructura y servicios hace que sea difícil llamar “centros urbanos” a estas zonas.<sup>329</sup>

Los costos de reconstrucción suelen ser extremadamente elevados, como en el caso de la ciudad de Marawi, en Filipinas (ver enfoque sobre Filipinas, p.32). Sin embargo, es posible afrontar los desafíos de la reconstrucción. El plan de reconstrucción de la ciudad de Mosul, publicado por las Naciones Unidas en enero de 2019, vislumbra la reconstrucción de las viviendas, pero también de los espacios públicos y sociales, con especial énfasis en los comercios. Apunta a estimular las inversiones y la economía urbana con el fin de crear oportunidades de subsistencia para quienes retornen a la ciudad. Otra prioridad tiene que ver con la recuperación de los servicios básicos y la infraestructura de transporte.<sup>330</sup>

La violencia criminal también puede tener efectos similares a los de las zonas de guerra y desplazar a miles de personas a otras zonas dentro los centros urbanos o, directamente, a otros lugares más alejados. Algunas ciudades de Centroamérica, como San Pedro Sula en Honduras, y San Salvador en El Salvador, presentan algunos de los índices de homicidio más elevados del mundo debido a la extensa actividad criminal y de pandillas. En otras ciudades, como Medellín en Colombia, la violencia de pandillas sigue causando desplazamientos aunque hubo algunos avances (ver enfoque sobre Medellín y San Salvador, p.81).<sup>331</sup>

## ENFOQUE

# MEDELLÍN Y SAN SALVADOR

## Desplazamiento urbano y violencia criminal

Medellín es la segunda ciudad más importante de Colombia, con una población de alrededor de 2,5 millones de personas. Si bien alguna vez fue considerada la ciudad más violenta del mundo, ha logrado reducir la pobreza y la violencia durante los últimos diez años. Sin embargo, las bandas criminales siguen operando en muchos vecindarios periféricos y obligan a personas y familias a tener que huir. Los cálculos estiman que las personas desplazadas por año oscilan entre 5000 y 15.000.

Los patrones de desplazamiento relacionados con la violencia criminal en Medellín suelen ser intraurbanos, ya que las personas se mueven de un vecindario a otro en busca de seguridad. Varios factores influyen en la elección del lugar al que se trasladan, incluyendo lazos familiares, oportunidades económicas y la naturaleza de las amenazas a las que se enfrentan. En un estudio reciente, la quinta parte de los encuestados admitió haber escapado de situaciones de violencia en más de una ocasión.<sup>332</sup> Las personas suelen volver al lugar de procedencia si una nueva pandilla ha tomado control de la zona, si se ha resuelto la razón por la que habían huido, por ejemplo, una deuda impaga, o si ha cesado la violencia generalizada. Las actividades de las pandillas callejeras ocasionan la mayoría de los desplazamientos.

El mismo estudio detectó dos causas distintas para el desplazamiento: una es la violencia focalizada de pandillas, incluyendo la violencia de género, el reclutamiento forzoso, la extorsión y las amenazas contra los líderes de la comunidad debido al activismo en pos de sus derechos; la otra es la violencia generalizada, provocada por tiroteos entre pandillas o enfrentamientos con la policía que pueden llevar a que manzanas enteras de algunos vecindarios abandonen la zona.

Los desplazados internos de Medellín suelen tener condiciones y características socioeconómicas comunes. Por lo general, son más jóvenes, tienen más hijos y son más propensos a estar activos en la comunidad, a diferencia de sus pares no desplazados. También tienen más probabilidades de sufrir pérdidas financieras y sociales significativas como consecuencia del desplazamiento. Muchos no poseen certificados de propiedad de sus viviendas y, en el caso de los dueños de una propiedad, la violencia tiende a disminuir los precios de venta. Además, muchos despla-

zados internos tienen dificultades para encontrar trabajo o comer tres veces al día, y la educación de los niños se ve interrumpida, aunque solo sea temporalmente.

Se pueden ver patrones similares en la capital de El Salvador, San Salvador, donde la inseguridad y la violencia criminal también obligan a las personas a abandonar sus hogares. En muchos casos, la única razón por la que huyen es haber sido víctimas de un crimen o de persecución focalizada. En otros casos, puede que sea uno de los factores, entre los que también se encuentran las condiciones económicas y el reencuentro con la familia. También surgen otros factores, como la violencia de las fuerzas de seguridad, las sequías y la escasez de alimentos.<sup>333</sup>

La mayor parte del desplazamiento urbano en El Salvador es invisible, porque muchos de los afectados prefieren mantenerse en el anonimato por miedo a las represalias. Sin embargo, se sabe que suele producirse desde asentamientos informales en áreas periurbanas hasta grandes núcleos urbanos o ciudades. Los desplazados internos suelen mudarse a vecindarios más seguros en la misma ciudad con el fin de alterar lo menos posible su rutina de trabajo, su educación y también sus redes familiares y sociales. Sin embargo, si no logran conseguir una opción local aceptable, o si las amenazas o la violencia que enfrentan son muy graves, suelen mudarse más lejos, ya sea a otra ciudad, otro departamento u otro país. De hecho, lo que antes parecía ser un fenómeno en gran medida intraurbano, hoy en día no lo es tanto. Se ha observado cierto desplazamiento de zonas urbanas a zonas rurales y se cree que está en alza, pero muchas más personas están optando por huir del país.

Se pueden ver varios patrones similares en el desplazamiento que ocurre en Medellín y San Salvador. La mayoría del desplazamiento ocurre en vecindarios marginales y muchas personas huyen a otras zonas de la misma ciudad para alterar lo menos posible sus vidas; sin embargo, otras salen de la ciudad e incluso cruzan las fronteras nacionales. Ahora que más estudios de caso arrojan luz sobre las causas, los desencadenantes y las consecuencias del desplazamiento relacionado con la violencia criminal en ciudades de Latinoamérica, ya no es posible desentenderse del problema.<sup>334</sup>

## DESASTRES URBANOS Y DESPLAZAMIENTO

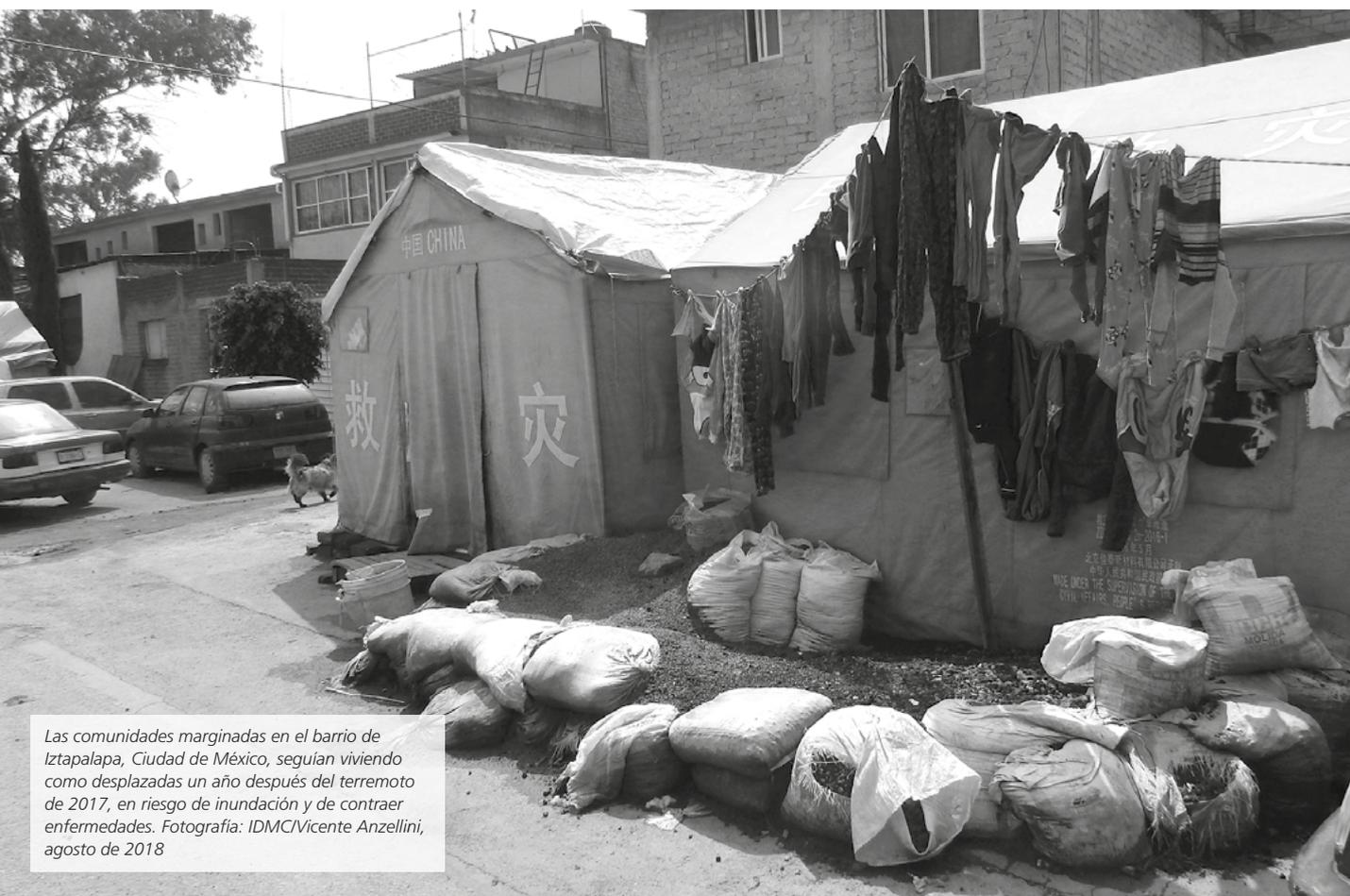
Es bien sabido que hay una estrecha relación entre la urbanización rápida y mal controlada y el aumento en el riesgo de que ocurra un desastre. Cuando una amenaza natural afecta un área urbana, la concentración de personas y recursos, así como la vulnerabilidad de los residentes y del entorno construido, puede ocasionar una catástrofe.<sup>335</sup> No hace mucho que las políticas nacionales y los marcos internacionales reconocieron el desplazamiento relacionado con los desastres. En este sentido, el marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres es importante, ya que menciona el desplazamiento a causa de un desastre, así como sus riesgos, como uno de los desafíos globales fundamentales a resolver para garantizar que las comunidades y los países sean resilientes.<sup>336</sup> La Nueva Agenda Urbana reafirma esta necesidad y la extiende a núcleos urbanos y ciudades.<sup>337</sup>

Debido a la urbanización acelerada que el mundo está experimentando, es posible que siga aumentando la exposición y la vulnerabilidad de las personas ante los

desastres, y también el desplazamiento que ocasionan. Muchas áreas urbanas principales y en expansión están ubicadas en zonas propensas a los riesgos, como zonas sísmicas, costas, deltas y estuarios; además, el cambio climático aumenta la frecuencia y la intensidad de estos riesgos relacionados con fenómenos meteorológicos. Según la zona donde estén ubicadas las ciudades, es posible que estén expuestas a los impactos del cambio climático, como el aumento del nivel del mar, la erosión costera, la salinización, las temperaturas extremas y la escasez de agua.<sup>338</sup>

Más allá de la magnitud de la amenaza, la forma en que se planifican, desarrollan y construyen las ciudades determina en gran medida el riesgo de desplazamiento a causa de desastres urbanos. Katmandú, que sufrió un crecimiento urbano rápido, informal y, en gran parte, imprevisto en las últimas décadas, es un buen ejemplo. Se calcula que, de los 2,6 millones de personas que fueron desplazadas a causa del terremoto catastrófico que azotó Nepal en 2015, la mayoría estaba viviendo en la capital del país.<sup>339</sup>

Las autoridades locales ya sabían acerca de la relación entre el riesgo de que ocurra un desastre y el desarrollo urbano.



Las comunidades marginadas en el barrio de Iztapalapa, Ciudad de México, seguían viviendo como desplazadas un año después del terremoto de 2017, en riesgo de inundación y de contraer enfermedades. Fotografía: IDMC/Vicente Anzellini, agosto de 2018

Habían diseñado un plan de ordenamiento territorial con enfoque de reducción del riesgo para el período 2010-2020, con la intención de que el desarrollo urbano apuntara a reducir los riesgos sísmicos y mejorar la recuperación ante un desastre.<sup>340</sup> El terremoto deterioró gravemente el sistema urbano de Katmandú, pero también presentó una oportunidad para acelerar la implementación del plan, ya que actuó como recordatorio de que es vital tener en vigencia un plan urbano sólido, regulación de los usos del suelo, zonificación y estándares para la construcción si se quieren reducir los desastres urbanos y el riesgo de desplazamiento. Se puede decir lo mismo de otras ciudades y otras amenazas, en particular, las inundaciones que desplazan grandes cantidades de personas por año (ver enfoque sobre riesgo de desplazamiento por inundaciones, p.84).<sup>341</sup>

Existen diferencias concretas dentro de las ciudades en cuanto a la distribución del riesgo. El impacto de los desastres suele ser altamente localizado y afectar a un porcentaje reducido de la población urbana. En efecto, existe segregación urbana en términos de desastres y riesgos de desplazamiento.<sup>342</sup> Por ejemplo, no todas las zonas de Río de Janeiro están expuestas a las inundaciones y a los derrumbes, y no todas las viviendas son vulnerables a la destrucción. Las que sí lo son suelen carecer de infraestructura de agua potable y condiciones de salubridad, una característica frecuente de los vecindarios y los asentamientos informales donde viven personas de bajos ingresos.<sup>343</sup>

La pobreza y la desigualdad urbana desempeñan un papel decisivo en la dinámica de los desastres urbanos y la distribución del riesgo de desplazamiento. En ciudades como Bombay y Calcuta, en India, los altos niveles de exposición a amenazas como las inundaciones, se combinan con los altos niveles de vulnerabilidad, la escasa educación y el acceso limitado a infraestructura básica y oportunidades de subsistencia.<sup>344</sup> Y esto no solo aumenta el riesgo de desplazamiento y empeora sus efectos. La recuperación también lleva más tiempo si las personas no poseen los recursos financieros para reconstruir su vivienda o mudarse a otro lugar, y el empobrecimiento contribuye a que el desplazamiento se prolongue en el tiempo.

El crecimiento urbano imprevisto y mal controlado, combinado con la pobreza, agrava los efectos del desplazamiento debido a los desastres. En Nigeria, la expansión urbana creció en paralelo con su auge económico, pero el porcentaje de la población que vive en la extrema pobreza sigue aumentando.<sup>345</sup> Lagos, centro económico

de Nigeria, está creciendo a pasos agigantados, y se espera que, en breve, entre en la lista de las 20 ciudades más pobladas del mundo.<sup>346</sup> En los últimos años, la ciudad atrajo inversiones, así que se construyeron más carreteras y otros tipos de infraestructura, lo que redujo la capacidad de drenar el agua, ya que los sistemas de drenaje deficientes no pueden afrontar la temporada de lluvias. Esto ha resultado en un aumento en las inundaciones urbanas.<sup>347</sup> La mayoría de los residentes de Lagos son personas de bajos ingresos que se ven más afectadas. Muchas sufren desplazamientos, como fue el caso en 2012 y, de nuevo, el año pasado.

La corrupción también constituye un factor subyacente del riesgo de desplazamiento debido a los desastres urbanos. La ciudad de México, por ejemplo, posee estándares de construcción rigurosos, pero la corrupción sigue poniendo en entredicho su cumplimiento. Esto puede tener consecuencias devastadoras, como se vio en el terremoto de 2017, cuando se derrumbaron muchos edificios que no cumplían con el código de construcción.<sup>348</sup> La falta de transparencia también complicó el proceso de recuperación.<sup>349</sup> Las organizaciones de la sociedad civil ya han desarrollado iniciativas prometedoras para afrontar y apalear el problema de la corrupción, antes, durante y después de un desastre pero es necesario comprender más en detalle cómo sigue afectando los niveles de riesgo y repercute en las personas, incluidos los desplazados internos.<sup>350</sup>

Se espera que, a futuro, haya más desplazamiento relacionado con desastres en áreas urbanas. Los desastres también pueden colapsar los sistemas urbanos, los comercios y las cadenas de abastecimiento, con consecuencias a corto y largo plazo para los residentes y las economías de una ciudad. El desplazamiento como tal debería formar parte de una conversación más general sobre cómo reducir y controlar el riesgo de que ocurra un desastre urbano, y eso también abarca la planificación, la gestión pública y la reducción de los niveles de pobreza.

## ENFOQUE

# RIESGO DE DESPLAZAMIENTO POR INUNDACIONES

## Una perspectiva urbana

Las inundaciones constituyen la amenaza más común para los núcleos urbanos y las ciudades de todo el mundo, y esto significa que, si se redujeran los riesgos de una inundación en una zona urbana, también disminuiría considerablemente el desplazamiento a causa de un desastre a futuro. El IDMC ha mejorado su modelo global de riesgo de desplazamiento por desastres para inundaciones, y los resultados muestran que alrededor del 80 % de las personas a riesgo de desplazamiento por el desbordamiento de los ríos vive en áreas urbanas y periurbanas.

El IDMC utilizó datos de exposición más detallados para el modelo y dividió los resultados por áreas urbanas y rurales; así, pudo calcular que, en promedio, 17,8 millones de personas en todo el mundo están en riesgo de ser desplazadas por las inundaciones cada año, resultado mucho peor del que se estimaba previamente. El

80 por ciento (14,2 millones de personas) vive en áreas urbanas o periurbanas (ver Figura 20). El riesgo más alto de desplazamiento por inundaciones se da en Asia meridional y en Asia oriental y el Pacífico, pero también es muy elevado en la región de África subsahariana (ver Figura 21).

El modelo también permite evaluar el riesgo de desplazamiento a nivel subnacional para detectar lugares con mayor riesgo; no es de extrañar que estos lugares sean áreas urbanas. Seis ríos atraviesan Daca, la capital de Bangladesh, que posee más de nueve millones de habitantes; estos ríos han sido fundamentales para el comercio, el transporte y la subsistencia durante siglos. Sin embargo, en los últimos años, la rápida urbanización y el mal control de los sistemas de diques y drenaje han elevado el riesgo de inundación y egamiento.<sup>351</sup>

FIGURA 20: Riesgo de desplazamiento por inundaciones a nivel global

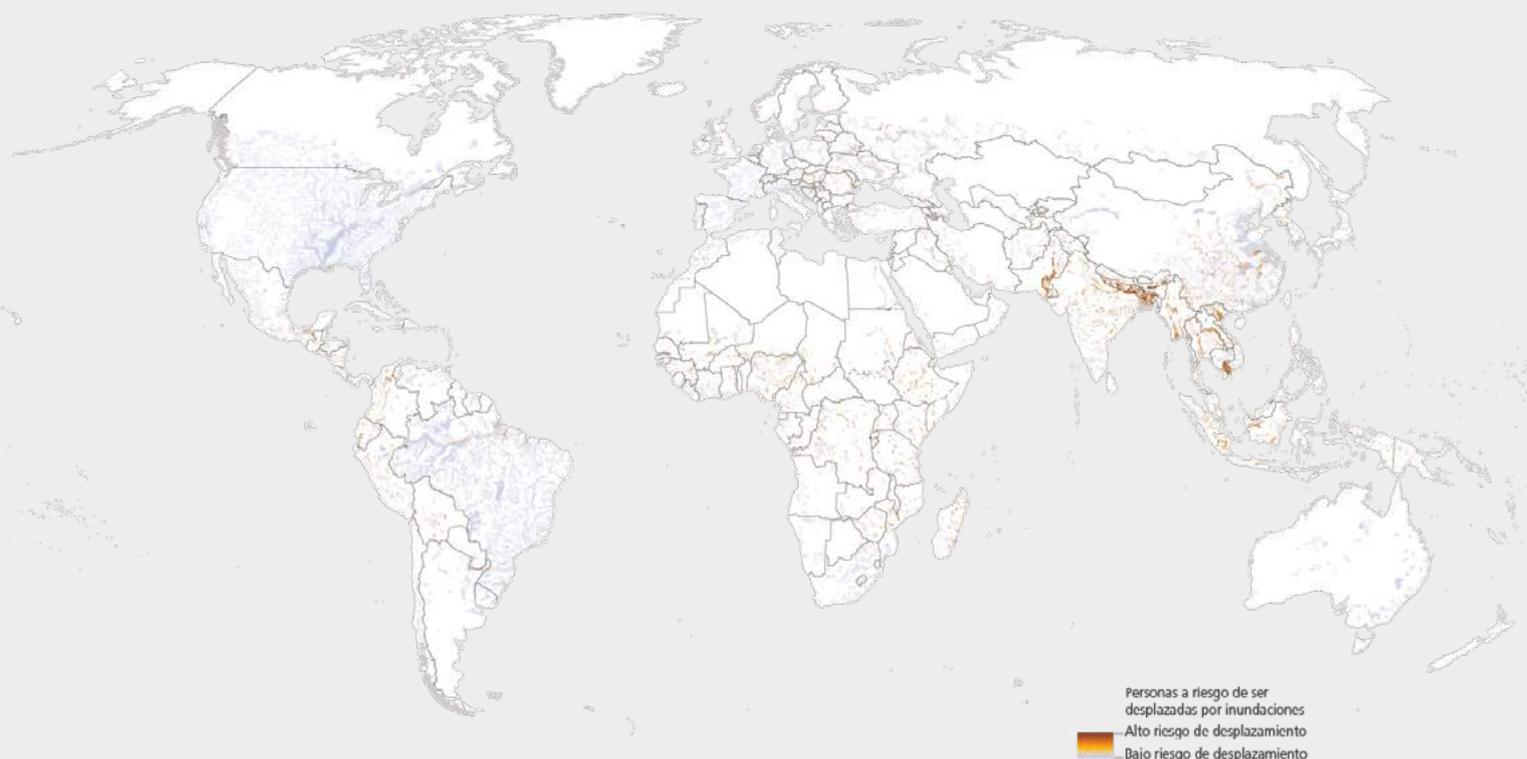
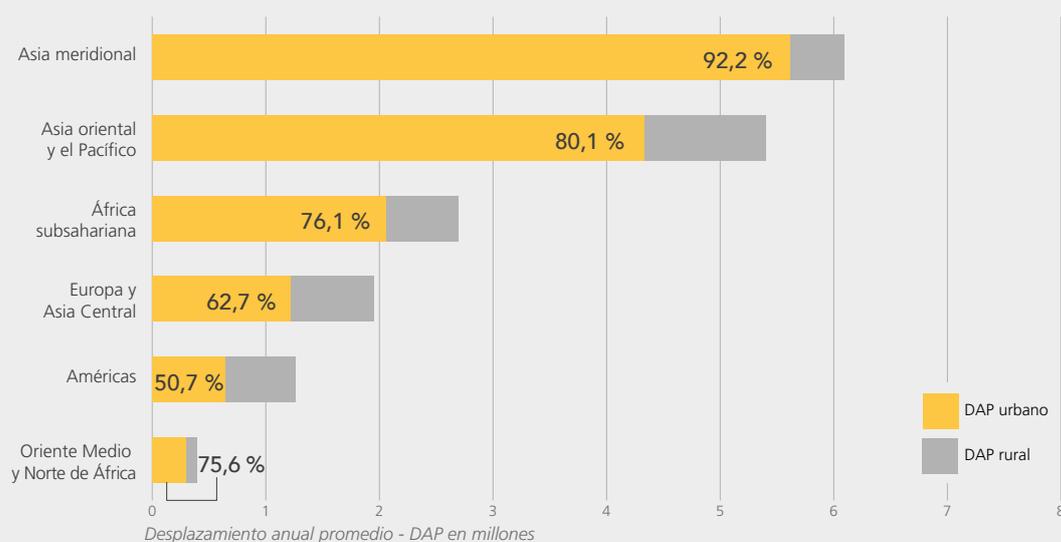


FIGURA 21: Riesgo de desplazamiento por inundaciones por región

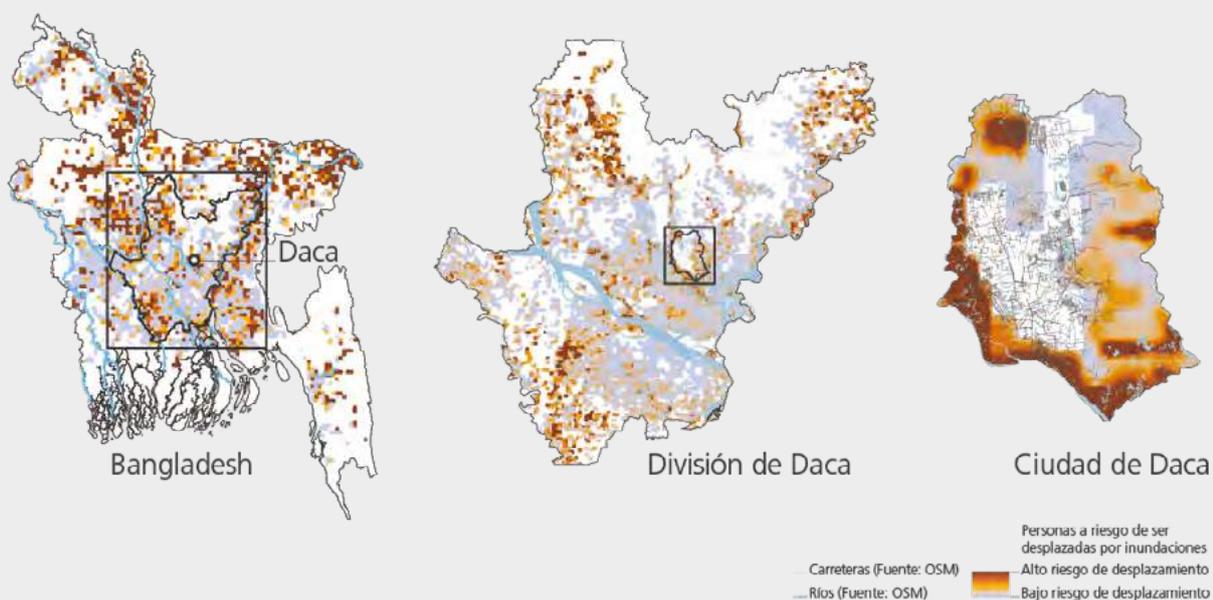


Mientras la ciudad siga expandiéndose, este riesgo también aumentará en paralelo a la población urbana, a menos que se tomen medidas apropiadas para reducirlo. Al dar a conocer los resultados de las zonas donde se concentra el riesgo de desplazamiento debido a las inundaciones en Daca, se pueden marcar las áreas que más necesitan intervención (ver Figura 22). Quienes toman decisiones a nivel local, nacional y global pueden utilizar esas métricas para orientar la planificación y las inversiones y así reducir el riesgo de que ocurra un desastre.

A su vez, esto ayudará a prevenir el desplazamiento y reducir sus consecuencias.

Como el modelo no incluye distintos panoramas de cambio climático y utiliza los niveles actuales de exposición, las modificaciones climáticas y el crecimiento urbano a futuro pueden llegar a aumentar considerablemente el riesgo de desplazamiento obtenido en el modelo.

FIGURA 22: Riesgo de desplazamiento por inundaciones en Daca, Bangladesh



## PROYECTOS DE DESARROLLO URBANO Y DESPLAZAMIENTO

El desarrollo urbano puede generar desplazamiento, ya sea por proyectos de infraestructura a gran escala o por iniciativas de gentrificación a nivel local. La construcción de infraestructura, la modernización de los vecindarios y los cambios graduales en el mercado inmobiliario pueden obligar a que las personas se trasladen, sin tener en cuenta sus derechos, como la reubicación y la indemnización. La magnitud de este tipo de desplazamiento, así como su gravedad y su visibilidad, varía según el proyecto o los cambios que se producen, y este fenómeno difiere significativamente según el país o la región.

Los datos son escasos y difíciles de obtener, y se necesita trabajar mucho más para llenar este importante vacío informativo. Hoy por hoy, no existen cálculos globales de la magnitud del desplazamiento relacionado con los proyectos de desarrollo, pero los primeros intentos por compilar algo de información ponen de manifiesto un riesgo significativo en las áreas urbanas (ver cuadro 7).

Puede que el desplazamiento a causa del desarrollo sea un proceso lento que lleve meses o incluso años, pero cuando las personas son desalojadas, suele convertirse

en un movimiento repentino. No todos los desalojos son ilegales pero, en la práctica, muchos desalojos violan los derechos de las personas (ver enfoque sobre Nairobi, p.88). El desplazamiento para dar paso a los proyectos de desarrollo se suele justificar alegando que estos proyectos son de interés público, pero no suele haber soluciones duraderas para los afectados.<sup>352</sup>

Los principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo, creados por las Naciones Unidas, admiten que los desalojos forzosos “poseen muchas consecuencias similares a las de un desplazamiento arbitrario”, según lo definido en los principios rectores. También hacen hincapié en el hecho de que los desalojos forzosos violan el derecho a una vivienda adecuada. Las directrices, en conjunto con el derecho a una vivienda adecuada, constituyen un marco normativo sólido para orientar las políticas y las prácticas relacionadas con las viviendas urbanas y la recuperación de vecindarios para prevenir el desplazamiento y reducir sus efectos.<sup>353</sup>

Sería útil adoptar un enfoque basado en los derechos humanos con el fin de visibilizar los desafíos que plantean el desplazamiento, los desalojos y el reasentamiento a causa de proyectos de desarrollo; sin embargo, no es fácil transformarlo en acciones prácticas. Si se lo situara dentro de marcos de desarrollo sostenible a nivel nacional

### Cuadro 7. Desarrollo y desplazamiento: un vistazo urbano a un problema global

El IDMC ha comenzado a explorar distintas iniciativas para calcular la cantidad de personas a riesgo de ser desplazadas por proyectos de desarrollo en 2017. Una de esas iniciativas consistía en analizar datos de proyectos financiados por el Banco Mundial, que representan solo una parte de los proyectos que implican el desplazamiento o la reubicación de personas, pero que disponen de documentación.<sup>354</sup>

El Banco Mundial posee algunos de los estándares ambientales y sociales más estrictos y, también, algunos de los requisitos más rigurosos para la presentación de informes antes de desarrollar inversiones en infraestructura. Es una de las pocas instituciones que publica planes de reasentamiento.<sup>355</sup> Un análisis de casi 600 planes de reasentamiento, publicados entre 2014 y 2017, detectó más de 130.000 personas a riesgo de desplazamiento en 77 países. La mayoría de los proyectos que se analizaron estaban pensados para la región de África subsahariana, Asia meridional y Asia oriental y el Pacífico.

De los proyectos en el conjunto de datos que podían georreferenciarse, se detectó que el 70 por ciento de las personas en riesgo de desplazamiento viven en áreas urbanas o periurbanas. La magnitud y la naturaleza de los proyectos oscila entre proyectos pequeños y muy localizados e iniciativas de mediana y gran escala; algunos atraviesan municipios o provincias y, en el caso de carreteras y ductos, hasta países. Otros proyectos atraviesan varios sectores.

Estos son los primeros pasos para comprender en detalle este fenómeno e informarlo, pero las nuevas metodologías y tecnologías, como el análisis de imágenes satelitales, las proyecciones de crecimiento económico y urbano, y el análisis de cambios demográficos, ofrecen la posibilidad de ir mostrando un panorama completo.

e internacional, se podrían determinar los pasos a seguir para reducir el riesgo de desplazamiento y sus efectos, ya que se podrían aplicar enfoques más inclusivos que respetaran los derechos de las personas y promovieran soluciones sostenibles.<sup>356</sup>

Existen buenos ejemplos de enfoques más inclusivos para el reasentamiento. En 2004, un proyecto de desarrollo urbano que llevó a cabo el Banco Mundial en Nuakchot, Mauritania, tuvo que reasentar 2300 hogares. Se utilizaron métodos participativos y se realizaron estudios socioeconómicos para informar el proceso con el fin de minimizar el impacto negativo del proyecto en quienes se vieron obligados a moverse. El proyecto Artisan y Fez Medina, en Marruecos, incluyó un programa de reasentamiento que se centraba en preservar el trabajo de los desplazados incluso los que tenían trabajos no declarados, durante y después del proyecto.<sup>357</sup>

Sin embargo, muy a menudo, el desplazamiento de poblaciones pobres y marginadas no recibe ese tipo de ayuda, ni suele atraer la atención de organizaciones nacionales o internacionales o de los medios de comunicación.<sup>358</sup> El desalojo de personas de sus asentamientos informales tiene consecuencias a corto y a largo plazo para los afectados; para muchos, perder el hogar también significa perder la forma de subsistencia.<sup>359</sup> Por otro lado, los pobres en zonas urbanas no suelen beneficiarse con los proyectos para los que son desplazados, ya sea de modernización de los vecindarios o de construcción de centros comerciales o trenes de alta velocidad.<sup>360</sup>

En la India, los planes de viviendas asequibles impulsados por el Estado se promovieron bajo el argumento de modernizar los barrios informales y reducir la pobreza. Sin embargo, en las ciudades de Bombay, Visakhapatnam y Raipur, se utilizó el eslogan "eliminar los barrios informales de la ciudad" con el fin de justificar megaproyectos de infraestructura que han sido perjudiciales para las personas que viven en dichas zonas y se han producido desalojos.

Muchas personas fueron desplazadas hacia la periferia de las ciudades sin ser tomadas en cuenta o consultadas durante el proceso de toma de decisiones.<sup>361</sup> Otros comentaron que sus nuevas casas no se adaptaban a su forma de subsistencia y que estaban alejadas de los comercios y otros servicios urbanos. Más allá de la pérdida física y la degradación que sufrieron estas personas, también salieron a la luz las consecuencias del desplazamiento en la sensación de bienestar y en la salud mental.<sup>362</sup>

Han surgido muchas preguntas respecto del desplazamiento asociado a los proyectos de desarrollo, entre ellas, el rol del sector privado. Los estados tienen la mayor responsabilidad de abordar los efectos del desplazamiento, pero esto no quiere decir que otras partes estén absueltas.<sup>363</sup> Es necesario comprender más en detalle cómo las inversiones del mercado inmobiliario y otras del sector privado ocasionan el desplazamiento urbano así como qué se puede hacer para reducir el riesgo de desplazamiento.

La gentrificación desempeña un papel cada vez más preponderante en el problema del desplazamiento y el cambio demográfico urbano.<sup>364</sup> En ciudades con economías y vecindarios emergentes o de altos ingresos, la gentrificación suele implicar grandes inversiones de capital para llevar a cabo procesos de renovación urbana que, a su vez, ocasionan cambios en el entorno construido y en el uso de la tierra en un vecindario poco atractivo con el fin de elevar su nivel socioeconómico. También puede ocasionar desalojos y otras formas de desplazamiento.<sup>365</sup>

Las altas tasas de gentrificación en San Francisco aumentaron los costos en muchos vecindarios, al punto que los residentes locales ya no podían pagarlos, lo que ocasionó el desplazamiento de algunas familias con menos recursos.<sup>366</sup> Cada año se registran grandes cantidades de desalojos en los Estados Unidos, pero no hay suficiente información acerca de por cuánto tiempo se desplaza a las personas afectadas.<sup>367</sup> La relación entre la gentrificación y el desplazamiento suele ser compleja, y no se conocen demasiado sus causas, patrones y consecuencias.<sup>368</sup>

En algunos casos, la falta de vivienda también está ligada a la gentrificación.<sup>369</sup> Sin embargo, es difícil definir su conexión con el desplazamiento, y hasta puede resultar difícil diferenciar entre personas sin techo y personas internamente desplazadas, sobre todo en entornos urbanos.<sup>370</sup> Dicho esto, es improbable que las personas sin techo sean consideradas desplazadas internas; a su vez, muchos desplazados que tienen algún tipo de vivienda no se consideran a sí mismos personas sin techo.<sup>371</sup> No obstante, ambos grupos suelen sufrir el mismo empobrecimiento, discriminación, marginación y violación a sus derechos humanos.

Las brechas de información y datos acerca del desplazamiento urbano asociado con los proyectos de desarrollo no deberían quitarle importancia al fenómeno. En un mundo cada vez más urbanizado, no deberíamos dejar de lado a las personas que se ven obligadas a trasladarse debido al desarrollo, la renovación y la expansión de núcleos urbanos y ciudades.

# NAIROBI

## Desarrollo y desplazamiento

Nairobi es una de las ciudades que más rápido está creciendo en el mundo.<sup>372</sup> El aumento natural de la población, los migrantes y refugiados internacionales, los desplazados internos y los migrantes económicos que se desplazan de un área a otra han contribuido a moldear el paisaje urbano y la demografía.

Las disputas étnicas, políticas y económicas por la tierra y la propiedad también han influido en el desarrollo de la capital keniana durante décadas. Grupos poderosos han dividido la ciudad pensando en su propio beneficio mediante la adquisición de tierras y los desalojos.<sup>373</sup>

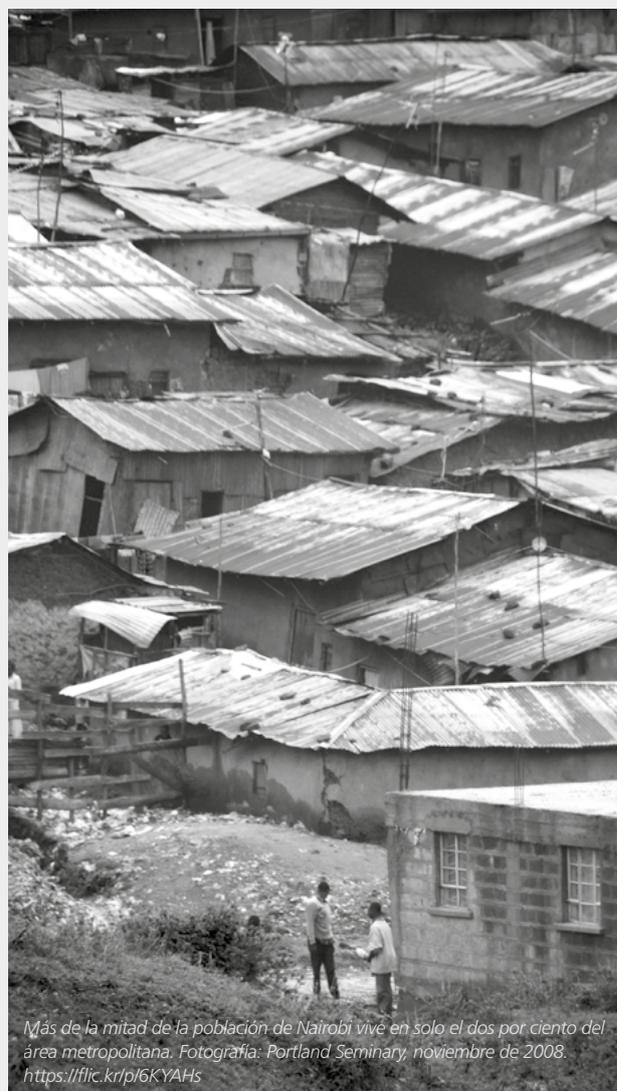
Estas dinámicas crearon una ciudad dividida por ingresos y grupos étnicos, en la que la mitad de la población se concentra en tan solo el 2 por ciento del área metropolitana.<sup>374</sup> La violencia electoral y los desastres naturales han ocasionado el desplazamiento urbano, y las diferencias sociales y espaciales de la ciudad agravan el riesgo de que ocurran movimientos nuevos o secundarios.<sup>375</sup>

En julio de 2018, más de 30.000 personas fueron desalojadas de un asentamiento informal para dar paso a la construcción de una carretera. Se justificó el proyecto, así como sus efectos, alegando que la carretera era de interés público. La Autoridad de Vías Urbanas de Kenia, la Comisión Nacional de Tierras y la Comisión Nacional de Derechos Humanos llegaron a un acuerdo antes de los desalojos, lo que significa que el proceso fue legal, al menos en los papeles.

La ley keniana de 2012 sobre desplazamiento interno establece que, si no hay una alternativa posible, el gobierno tiene la obligación de solicitar el consentimiento libre e informado de las personas que serán desplazadas por el proyecto de desarrollo, y también tiene la responsabilidad de brindarles a los afectados una solución duradera.<sup>376</sup>

Sin embargo, en la práctica, las personas fueron desalojadas sin ningún tipo de aviso previo apropiado, y se tiraron abajo viviendas y escuelas. La relatora especial de las Naciones Unidas sobre la vivienda adecuada repudió la situación y afirmó: "La destrucción de viviendas, escuelas y lugares de culto religioso en una de las comunidades más pobres de Kenia atenta contra todas las promesas que le hizo el gobierno a las Naciones Unidas de implementar los objetivos de desarrollo sostenible".<sup>377</sup>

Nairobi es un claro ejemplo de los problemas que muchas ciudades en países de ingresos medianos y bajos tendrán que enfrentar en las próximas décadas si no se resuelven el riesgo de desplazamiento urbano y sus efectos. La calidad de la infraestructura y la forma en que se construya desempeñarán un papel vital para determinar los riesgos y los impactos del desplazamiento, y también serán importantes los tipos de mecanismos de gestión pública y rendición de cuentas que se establezcan para fiscalizar y supervisar el desarrollo urbano.<sup>378</sup>



Más de la mitad de la población de Nairobi vive en solo el dos por ciento del área metropolitana. Fotografía: Portland Seminary, noviembre de 2008. <https://flic.kr/p/6KYAHs>

# LOS IMPACTOS Y LAS CONDICIONES DEL DESPLAZAMIENTO URBANO

Cuando los desplazados internos llegan a un área urbana, enfrentan desafíos y oportunidades que tienen que ver con la naturaleza de la ciudad, la composición demográfica, la disposición espacial, la infraestructura, las dinámicas socioeconómicas y la gestión pública.<sup>379</sup> La experiencia que poseen estas personas, así como su capacidad para adaptarse, también dependerán del género, del bagaje étnico y cultural, los recursos económicos y las redes sociales antes y después del desplazamiento. Cualquier análisis exhaustivo del desplazamiento urbano también debe tener en cuenta en qué difieren sus impactos de los que se observan en áreas rurales y campamentos, y cómo deberán variar las respuestas en términos de cronogramas, partes interesadas, iniciativas y financiación.

Por ejemplo, en la ciudad nigeriana de Maiduguri, el desempleo, que ya era un problema, así como la falta de oportunidades para subsistir, afectan tanto a los desplazados internos como a las comunidades de acogida pero los desplazados tienen problemas para acceder a créditos e integrarse en las actividades económicas. En particular, son las mujeres desplazadas las que más problemas tienen para encontrar trabajo e integrarse a la vida urbana. Dicho esto, la inseguridad en las áreas rurales, así como las restricciones a la libre circulación y las oportunidades de subsistencia aún más limitadas,

hacen que Maiduguri siga siendo un destino al que muchos apuntan.<sup>380</sup>

En cambio, muchos desplazados internos que se vieron obligados a huir de ciudades iraquíes durante las olas de violencia de 2014 y 2015 pudieron establecerse en sus nuevos entornos urbanos. Las personas que se trasladaron de un área urbana a otra tuvieron menos problemas para obtener trabajos informales y temporales que quienes se desplazaron desde áreas rurales. A los trabajadores del sector público también les fue más fácil volver a conseguir empleo y obtener un ingreso que a sus colegas del sector privado.<sup>381</sup>

La forma en que los desplazados internos recorren los espacios urbanos y se adaptan a ellos varía de ciudad en ciudad, y también entre grupos e individuos. No hay suficiente evidencia sobre los distintos efectos del desplazamiento urbano en los desplazados internos, las comunidades de acogida y los grupos marginados; sin embargo, los ejercicios de elaboración de perfiles urbanos son especialmente útiles para comprenderlos más en detalle y deberían ser una prioridad para generar respuestas adecuadas (ver enfoque sobre elaboración de perfiles, p.90).<sup>382</sup>

Dicho esto, los desplazados internos en áreas urbanas también enfrentan consecuencias y desafíos similares en diferentes ciudades, países y regiones (ver Figura 23).

FIGURA 23: Desplazamiento urbano: impactos principales que sufren los desplazados internos<sup>383</sup>

## MEDIOS DE SUBSISTENCIA

En las áreas urbanas hay más disponibilidad de empleo que en las áreas rurales o campamentos y las ciudades podrían favorecer la autosuficiencia a largo plazo. Sin embargo, las condiciones económicas de los desplazados internos urbanos tienden a ser similares o peores que las de las personas con condiciones de pobreza en zonas urbanas. Con frecuencia tienen ingresos más bajos y vínculos sociales limitados, lo que hace que les resulte aún más difícil adaptarse a su nuevo entorno. Los campesinos y agricultores que huyen de áreas rurales tienden a carecer de habilidades que no resultan útiles en contextos urbanos.

## SALUD

Las ciudades tienden a ofrecer mejor acceso a los servicios de salud que las áreas rurales, pero las condiciones de hacinamiento en la que viven muchos desplazados internos, con poco o nada de acceso al saneamiento y al agua potable, aumentan el riesgo de que tanto ellos como sus anfitriones contraigan enfermedades. También son ampliamente reconocidas las consecuencias que tiene el desplazamiento en la salud mental, pero estas tienden a ser pasadas por alto.

## EDUCACIÓN

Las ciudades ofrecen mejores oportunidades educativas que las áreas rurales. Los desplazados internos urbanos tienden a priorizar la educación sobre otros servicios porque se trata de un capital humano transferible que podría ser clave para reconstruir sus vidas. Sin embargo, durante las crisis urbanas las escuelas pueden ser usadas como refugios de emergencia. También pueden ser dañadas o destruidas durante el conflicto o los desastres. Garantizar la educación tanto de los niños desplazados como de los niños de la comunidad de acogida debería ser una prioridad.

## DESPLAZAMIENTO INTERNO URBANO



## MEDIO AMBIENTE

Las grandes afluencias de desplazados internos a áreas urbanas ya superpobladas podrían aumentar rápidamente la contaminación del agua y de la tierra y crear desafíos en términos de residuos sólidos. Las ciudades deberían estar preparadas y ser capaces de adaptar su gestión de residuos, saneamiento e infraestructura de agua para poder hacer frente al desplazamiento de masas.

## VIVIENDA E INFRAESTRUCTURA

Muchos desplazados internos urbanos viven en condiciones muy malas y de hacinamiento. A menudo se establecen en los vecindarios periféricos más carenciados donde sus condiciones informales los hace particularmente vulnerables a los desalojos y abuso por parte de sus arrendadores. Los desplazados internos normalmente mencionan el alquiler como uno de sus principales gastos. Garantizar que tengan acceso a viviendas adecuadas con tenencia segura debería ser una prioridad para las autoridades urbanas. La falta de acceso a infraestructura adecuada podría causar un desplazamiento nuevo y secundario.

## SEGURIDAD

Por un lado, las ciudades brindan a los desplazados internos anonimato y seguridad, pero los asentamientos informales y los centros colectivos administrados deficientemente también pueden acarrear riesgos. Las mujeres, niños y otros grupos vulnerables también pueden estar sujetos al abuso, al acoso y a la violencia. Los desplazados internos jóvenes en algunas ciudades pueden estar expuestos a la violencia criminal y ser obligados a unirse a pandillas.

## VIDA SOCIAL Y CULTURAL

Las ciudades ofrecen más potencial que los campamentos para la movilidad social e integración local, pero muchos desplazados internos urbanos se encuentran aislados o marginados debido a sus orígenes. La creación de lazos con las comunidades de acogida es esencial para apoyar su integración. Las autoridades también deberían tener un enfoque participativo en la toma de decisiones incluyendo a los desplazados internos y residentes locales en el proceso.

# ELABORACIÓN DE PERFILES DE DESPLAZAMIENTO

## En áreas urbanas

Para que las intervenciones sean efectivas a la hora de enfrentar el desplazamiento interno, es necesario contar con evidencia sólida y confiable sobre sus impactos. Sin embargo, como las dinámicas de desplazamiento en las ciudades son complejas, la recolección de esos datos es particularmente complicada. Para empezar, los desplazados internos en áreas urbanas tienden a ser menos visibles que quienes residen en campamentos, ya que no viven todos juntos en una misma área; por ende, es difícil contactarlos para ofrecerles asistencia y medidas de protección.

Los ejercicios de elaboración de perfiles generan más evidencia sobre el desplazamiento interno urbano reuniendo a las partes interesadas para que colaboren entre sí, recolecten datos y los analicen. De ese modo, la información de base es más pertinente y útil para encontrar soluciones duraderas. Para ese proceso, es necesario analizar las necesidades de los desplazados internos, pero también las de toda la población que reside en la misma área con el fin de comprender más en detalle cómo el desplazamiento afecta a distintos grupos.

Para registrar mejor las distintas experiencias del desplazamiento urbano, se utiliza una combinación de métodos de recolección de datos complementarios. Esto suele incluir enumeración, encuestas de hogares según muestras, entrevistas con informantes clave, debates grupales y revisión de datos secundarios. Se ha comprobado que este enfoque de métodos mixtos es el más efectivo a la hora de establecer una visión exhaustiva y detallada de los desafíos que enfrentan tanto los desplazados internos como las comunidades de acogida en zonas urbanas.

Distintos ejercicios de elaboración de perfiles en ciudades de Somalia, Iraq y Siria arrojaron varias lecciones importantes que ayudaron a refinar la metodología y el alcance del proceso, y también a adaptarlo a otras situaciones de desplazamiento urbano.

Un ejercicio realizado en Mogadiscio en 2014 y 2015 logró mapear y enumerar asentamientos informales, lo que ayudó a detectar a los desplazados internos y diferenciarlos de sus anfitriones. El análisis puso de manifiesto los desafíos específicos que enfrentaban los desplazados internos en distintas áreas de la ciudad; áreas

sobre las que, anteriormente, había poca información o nada. El ejercicio solo abarcó poblaciones desplazadas en asentamientos específicos y no la ciudad entera, pero sus resultados han sido útiles para que las autoridades locales en la ciudad de Mogadiscio respalden la creación de soluciones duraderas.

Con la experiencia de Mogadiscio en mente, en 2015 y 2016, se realizó un segundo ejercicio en la ciudad iraquí de Erbil en el que se adoptó un enfoque según áreas. Este enfoque arrojó un análisis global y comparativo de los desplazados internos y de las poblaciones no desplazadas, y también de distintas zonas de la ciudad. Además, los resultados orientaron los planes más amplios de las autoridades a nivel local para solucionar problemas como el suministro de servicios, que benefician tanto a desplazados como a comunidades de acogida. Sin embargo, el ejercicio no logró analizar la presión que el desplazamiento ejerce sobre el suministro de servicios. Una de las conclusiones más importantes del ejercicio fue la necesidad de especializarse más en planificación urbana, y también de utilizar más tiempo y recursos para generar resultados más detallados.

A su vez, se utilizó este análisis para crear distintos ejercicios de elaboración de perfiles en varias ciudades sirias. Estos ejercicios incluyen la detección de brechas entre las necesidades de la población y la capacidad de la ciudad para satisfacerlas. El próximo paso importante para añadir a la elaboración de perfiles de desplazamiento urbano es comprender los sistemas urbanos y su capacidad para responder ante las necesidades de los desplazados internos.

Las lecciones aprendidas gracias a estos y otros ejercicios de elaboración de perfiles contribuyeron notablemente a establecer buenas prácticas de recolección y análisis de datos para enfrentar las crisis urbanas.<sup>384</sup> Es clave forjar alianzas más sólidas y fomentar la planificación conjunta entre actores humanitarios y de desarrollo, expertos técnicos, autoridades locales y otras partes con el fin de ayudar a que los desplazados internos en áreas urbanas superen los desafíos ocasionados por el desplazamiento.

Fuente: JIPS<sup>385</sup>

Estas consecuencias no son solo obstáculos que impiden alcanzar soluciones duraderas y generar desarrollo urbano sostenible. También funcionan como causas y desencadenantes de desplazamientos nuevos y secundarios. Muchos desplazados internos que huyeron de una situación de conflicto, desastres y falta de posibilidades de subsistencia en distintas áreas rurales de Somalia se dirigieron a la capital, Mogadiscio, en busca de seguridad y oportunidades. Sin embargo, una vez allí, se encontraron en condiciones de hacinamiento, inseguridad en la tenencia y acceso limitado a los servicios básicos y a la infraestructura. También tienen problemas a la hora de encontrar modos de subsistencia y oportunidades de generar ingresos, y están muy expuestos a situaciones de violencia, incluida la violencia de género. La pobreza, la marginalidad y la extorsión, los desalojos forzados y los desastres generan el desplazamiento secundario de muchas de estas personas.<sup>386</sup>

En otros países y regiones, aparecen desafíos similares a la hora de gestionar el desplazamiento en los centros urbanos principales. No sólo las ciudades son difíciles de gobernar, sino que los grandes flujos de personas saturan aún más sistemas que de por sí ya son frágiles. La velocidad y la magnitud del desplazamiento hacia áreas urbanas tiende a sobrepasar considerablemente los procesos de urbanización. A su vez, esto significa que los sistemas urbanos, incluidos los procesos de planificación, los servicios, los comercios y los instrumentos financieros, necesitan adaptarse al desplazamiento con mucha más rapidez de lo normal.<sup>387</sup>

## EMPLEO, VIVIENDA Y SERVICIOS BÁSICOS: LA GOBERNANZA DEL DESPLAZAMIENTO URBANO

El desplazamiento interno genera una gran variedad de desafíos para los sistemas urbanos. Si las autoridades no logran afrontarlos y responder con efectividad, los desplazados internos y sus anfitriones sufren casi todas las consecuencias, lo que ocasiona más vulnerabilidad y riesgo de desplazamiento. La capacidad de las ciudades para ayudar a los desplazados y brindarles oportunidades es vital para reducir ese riesgo, y las autoridades locales y nacionales poseen un rol fundamental para garantizar que esas personas consigan soluciones duraderas.<sup>388</sup>

Esta sección abarca tres áreas de suma importancia para prevenir, evitar y reducir los impactos del desplazamiento urbano; la primera tiene que ver con las oportunidades de conseguir empleo, que afectan la autonomía de los desplazados internos y también su integración a nivel

local; en segundo lugar, está el rol que desempeñan las viviendas adecuadas a la hora de reducir el riesgo de un desplazamiento nuevo, secundario y prolongado; por último, se encuentra la manera en que la infraestructura y los servicios básicos pueden ayudar a que los desplazados internos y quienes están en riesgo de desplazamiento mejoren sus condiciones de vida e incrementen su sensación de bienestar.

La participación política y la gobernanza urbana atraviesan las tres áreas. Una ciudad inclusiva tiene muchas más probabilidades de afrontar y reducir el desplazamiento. El diálogo con los desplazados internos y sus comunidades de acogida, así como su participación a la hora de gestionar y tomar decisiones, también tiene un impacto directo en sus vidas y aumenta las probabilidades de que consigan soluciones duraderas.

### Empleo y modos de subsistencia

Una de las preocupaciones más grandes de las personas desplazadas tiene que ver con garantizar una forma de subsistencia e ingresos de manera regular. Estas garantías son vitales para que aumenten su autonomía y también para evitar que el desplazamiento se prolongue.<sup>389</sup> Además, los ayuda a integrarse a la sociedad, reducir su dependencia a la ayuda humanitaria y del gobierno, y a contribuir a la economía local.<sup>390</sup>

Las posibilidades de que los desplazados internos se integren a la economía y, con el tiempo, mejoren su situación general, son mejores en áreas urbanas.<sup>391</sup> Una ventaja clara de las ciudades, siempre y cuando estén dadas las condiciones correctas, tiene que ver con que el abanico de oportunidades es más amplio, en especial para quienes antes vivían en áreas rurales y tenían fuentes de ingresos menos diversas.<sup>392</sup> Las cifras de empleo más altas no necesariamente significan que la tasa de empleo es más alta, pero la evidencia demuestra que las ciudades suelen ofrecer más oportunidades y que las posibilidades de conseguir trabajo son mayores en ciudades más grandes y con economías más diversificadas.<sup>393</sup>

No se sabe con certeza hasta qué punto las personas desplazadas pueden aprovechar estas oportunidades, pero distintas investigaciones sugieren que más de la mitad de los desplazados internos que huyeron de una situación de conflicto (sobre quienes hay datos de ubicación disponibles) viven en áreas urbanas. En teoría, dado que casi la mitad de esos desplazados están en edad de trabajar, al menos deberían poder beneficiarse del mejor acceso al empleo que ofrecen las ciudades.<sup>394</sup> Con datos más detallados, este tipo de análisis serían más exhaustivos.

La actividad económica de los desplazados internos también puede tener consecuencias positivas en las áreas urbanas, y sus competencias e iniciativas pueden beneficiar a las comunidades anfitrionas. Los refugiados somalíes y los desplazados internos etíopes en Adís Abeba comercian con sus lugares de procedencia y llevan mercadería hasta la capital etíope, lo que contribuye a una economía local activa en esa ciudad.<sup>395</sup> Por otro lado, los desplazados internos y los refugiados han ayudado a diversificar la economía local en la localidad de Kitchanga, ubicada en la provincia de Kivu del Norte, en la República Democrática del Congo, donde muchos de los desplazados más jóvenes han encontrado formas alternativas de subsistir. Algunos incluso consiguieron adquirir tierras y asentarse de forma permanente.<sup>396</sup>

Dicho esto, es posible que grandes flujos de personas desplazadas en un corto período de tiempo afecten las economías locales, al menos al principio, y eso, en muchos casos, disminuye los salarios y aumenta los precios de los arriendos.<sup>397</sup> A su vez, esto hace que sea más difícil que los desplazados internos se instalen de forma temporal o permanente, en particular, si la ciudad en cuestión ya presentaba altos niveles de desempleo o subempleo antes de su llegada.

Años de conflicto e inseguridad en la ciudad nigeriana de Maiduguri y sus alrededores han afectado la economía local. En 2017, la tasa de empleo regional era menor al

30 por ciento, y muchos comercios y empresas locales tuvieron que cerrar.<sup>398</sup> Los desplazados internos no pudieron encontrar nuevas oportunidades de subsistencia en la ciudad; en cambio, solo recibieron ayuda humanitaria. Esto no solo puede llegar a ponerlos en una situación más vulnerable y marginada, sino que también ejerce más presión sobre un gobierno local que ya tiene problemas para brindarles comida, agua y refugio.<sup>399</sup>

Cuando las oportunidades de trabajo formal escasean, emergen el trabajo y los negocios informales. Datos de la ONU indican que la mitad de la fuerza de trabajo y más del 90 por ciento de las pequeñas y medianas empresas en todo el mundo participan de la economía informal.<sup>400</sup> Esta realidad presenta desafíos, pero también oportunidades.

Las economías locales informales ayudan a promover las oportunidades de subsistencia de los desplazados internos así como su autonomía.<sup>401</sup> Para muchos de los que viven en Soacha, en las afueras de Bogotá, el trabajo informal sigue siendo la única fuente de ingreso, incluso varios años después haber sido desplazados.<sup>402</sup> Muchos desplazados internos y refugiados en la capital ugandesa de Kampala también han adoptado estrategias informales para subsistir y enfrentar el desplazamiento en un entorno urbano que no ofrece demasiadas oportunidades laborales.<sup>403</sup>

Sin embargo, en el sector informal, se suele discriminar y explotar a los desplazados internos, y es posible que

*Un desplazado interno nigeriano se gana la vida reparando teléfonos en casco antiguo de Maiduguri, Nigeria.  
Fotografía: NRC*



estos realicen tareas peligrosas o de alto riesgo. La tarifa diaria promedio para un trabajo ocasional en el sector de la construcción en Goma, la capital de la provincia de Kivu del Norte, en la República Democrática del Congo, suele ser de \$1,80, pero los desplazados internos ganan solo \$1,20.<sup>404</sup> Un ejercicio de elaboración de perfiles en Mogadiscio demostró que casi la mitad de los desplazados internos trabajaban como jornaleros, en comparación con el 36 por ciento de los migrantes económicos y el 30 por ciento de los miembros de la comunidad que residen en los mismos asentamientos informales.<sup>405</sup>

Las dificultades que acarrea el desplazamiento interno pueden llevar a muchos niños a tener que apoyar a sus familias a través del trabajo infantil. Muchos niños afganos desplazados ganan dinero trabajando como vendedores ambulantes o lavando automóviles, lo que los expone a sufrir accidentes viales, abuso y violencia.<sup>406</sup> Las mujeres desplazadas también enfrentan desafíos específicos en términos de empleo y subsistencia en las ciudades.<sup>407</sup> En 2016, las mujeres constituían alrededor del 68 por ciento de los desplazados internos desempleados en Ucrania.<sup>408</sup> Muchas mujeres desplazadas en Abuya, Nigeria, recurrieron al trabajo autónomo, por lo que siguieron desempleadas o por fuera de los mercados laborales formales.<sup>409</sup>

Para enfrentar estos desafíos, más que iniciativas que generen ingresos aislados, serán necesarias inversiones en instituciones formales e informales del mercado laboral. Esto incluye brindarles a los desplazados internos y a las comunidades de acogida la documentación que necesitan para conseguir un trabajo formal; ofrecer incentivos, como exenciones tributarias o subsidios salariales a las empresas que empleen personas desplazadas o en otras situaciones de desventaja; y desarrollar estrategias municipales de crecimiento económico a largo plazo e invertir en ellas, teniendo en cuenta las repercusiones de los flujos de población en la oferta y la demanda de empleo.<sup>410</sup>

El primer paso para garantizar que los mercados laborales informales aporten soluciones para las personas desplazadas y desfavorecidas viviendo en zonas urbanas es aceptar que la informalidad es una realidad. En todo el mundo, es cada vez más evidente que disminuyen los riesgos relacionados con el empleo informal, así como con las viviendas y los servicios, cuando los sistemas formales se adaptan y encuentran ofertas para los mercados menos regulados.<sup>411</sup>

Si los desplazados internos y los residentes desempleados de áreas urbanas participan en el desarrollo de la ciudad, es posible que puedan salir del círculo de pobreza en el que se encuentran. En lugar de expulsar a los vendedores que comercian mercancía de su lugar de procedencia, se podría negociar el uso regulado del nicho de mercado para apoyar a pequeñas empresas y al trabajo autónomo sin necesidad de que las autoridades locales inviertan grandes sumas de dinero. Muchos asen-

tamientos informales albergan actividades económicas a pequeña escala: las personas instalan empresas caseras o en las calles, y estas empresas suelen fusionarse para crear economías complejas.<sup>412</sup>

Comprender y mejorar las formas de subsistencia y las competencias que traen consigo los desplazados internos y ofrecerles capacitación profesional ayuda a favorecer su integración local. Las competencias que traen los desplazados que vienen de áreas rurales pueden llegar a ser irrelevantes en los entornos urbanos, y ayudarlos a desarrollar nuevas aptitudes los beneficia a ellos así como a las ciudades anfitrionas.<sup>413</sup> Los enfoques humanitarios, como las donaciones en efectivo, también han resultado promisorios en situaciones de desplazamiento urbano.<sup>414</sup> El dinero en efectivo es un medio de ayuda rentable y les brinda a los beneficiarios más elecciones y flexibilidad a la hora de gastarlo. También ayuda a reavivar los mercados y el comercio locales en lugar de perjudicarlos, como puede pasar con las donaciones en especie. Es importante destacar que los desplazados no son receptores pasivos de la ayuda, sino que desempeñan un papel activo para reactivar las economías urbanas locales.<sup>415</sup> Se requiere una comprensión detallada de los sistemas de mercado, los productos y los servicios, así como de la demanda a nivel local pero, cada vez más, se la considera una forma de pasar de una intervención humanitaria a una intervención de desarrollo a más largo plazo.<sup>416</sup>

Quizás, los cambios más generales para los acuerdos institucionales sean más importantes que los programas focalizados. Estos cambios incluyen los incentivos al comercio y a las empresas locales, las regulaciones en el mercado laboral y el acceso a políticas bancarias y de cobertura que promuevan la creación de oportunidades de trabajo.<sup>417</sup>

Por ejemplo, en Mosul, pequeñas empresas locales ofrecen trabajo a los desplazados internos y a otros grupos vulnerables para ayudar en el proceso de reconstrucción y recuperación de la ciudad. Esta oportunidad, en conjunto con la ayuda para la autoconstrucción de las viviendas, promueve el retorno de los desplazados internos y los refugiados, y ayuda a reactivar vecindarios enteros y economías urbanas locales.<sup>418</sup> Existen otros ejemplos positivos y aunque, en su mayoría, están relacionados con refugiados, también enseñan lecciones valiosas que se pueden aplicar a los desplazados internos en áreas urbanas.<sup>419</sup>

## Vivienda, tierra y propiedad

Una de las prioridades de los desplazados internos es encontrar refugio, y su suministro es una prioridad para quienes trabajan brindando respuesta humanitaria ante una crisis. Más allá de las crisis, el suministro de viviendas es un problema para los planificadores urbanos, las autoridades municipales y las organizaciones comunitarias, y es uno de los temas principales para superar los desafíos asociados

con el desplazamiento urbano. Sin embargo, muchos países deberían trabajar más para garantizar que se cumplan los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad, un problema irresuelto de larga data que requiere atención nuevamente.

Los centros urbanos suelen ofrecer más vivienda que las áreas rurales, pero eso no significa que los desplazados internos y los residentes de bajos recursos en áreas urbanas tengan fácil acceso a viviendas apropiadas y asequibles. Y, en los casos en que sí lo tienen, es posible que tengan problemas para conseguir propiedad sobre esas viviendas. Las autoridades a nivel local y nacional suelen ignorar este problema o enfrentarlo sin muchas herramientas; sin embargo, la inseguridad de tenencia de vivienda es una causa importante del riesgo de desplazamiento urbano.

Existen muchas formas de garantizar la tenencia, desde la propiedad absoluta, pasando por los contratos de alquiler públicos o privados, hasta los sistemas tradicionales o incluso religiosos.<sup>420</sup> Todos tienen ventajas y desventajas. El hecho de saber cuáles de estos contratos están disponibles para los desplazados internos que recién llegan a áreas urbanas y también saber cómo les ofrecen a ellos y a los anfitriones una seguridad en la tenencia influye hasta qué punto pueden adaptarse a su nueva situación (ver cuadro 8).

La inseguridad en la tenencia suele tener que ver con que los desplazados internos y los residentes de bajos recursos en áreas urbanas buscan lugares económicos para vivir. En algunos casos, los costos de una vivienda equivalen al 75 por ciento de su ingreso mensual.<sup>421</sup> Por esta razón, muchos desplazados, en particular, los recién llegados, terminan viviendo en asentamientos informales y no regulados que suelen estar superpoblados, ser inseguros y carecer de servicios. Por ende, los desafíos relacionados con la vivienda que tienen que enfrentar los desplazados internos en áreas urbanas no solo tienen que ver con inasequibilidad, sino también con sus deficiencias y su precariedad.

Por ejemplo, en la ciudad de Goma, en la República Democrática del Congo, tanto los desplazados como las comunidades anfitrionas carecen de viviendas apropiadas y acceso a condiciones de salubridad e higiene; sin embargo, los desplazados internos tienen menos acceso a una tenencia segura y están en mayor riesgo de desalojo forzado.<sup>422</sup> Algunos recurren a préstamos para poder solventar el pago del alquiler y no ser desalojados, lo que ocasiona deudas insostenibles. Las políticas a largo plazo para la vivienda y la planificación urbana, así como la implementación de normas y programas municipales para el acceso a la vivienda, son necesarias para atenuar y enfrentar esos problemas.<sup>423</sup>

## Cuadro 8. Ambigüedad respecto de la tenencia en Afganistán y Vanuatu

Muchos desplazados internos afganos viven en asentamientos informales en Kabul y sus alrededores, donde la ambigüedad respecto de la propiedad de la tierra hace que, para muchos, sea difícil obtener escrituras o contratos de alquiler formales. Además, esta ambigüedad favorece la apropiación de tierras y la ocupación de casas vacías y otros edificios por parte de desplazados internos y refugiados que retornan a Afganistán.

Este fenómeno se acentúa debido a que muchos refugiados que retornan a Afganistán se encuentran con que sus hogares han sido ocupados por otras personas desplazadas o por las autoridades, lo que significa que vuelven a una vida de desplazamiento interno. Hasta es posible que quienes poseen la escritura de la vivienda tengan problemas para recuperarla, ya que los mecanismos para resolver disputas legales son ineficientes.

La falta de garantías transparentes para la tenencia de la propiedad ha ocasionado situaciones de conflicto por la disputa de la tierra, hostigamientos, aumentos injustificados del alquiler y desalojos sin el debido proceso legal, y todos estos factores generan desplazamientos secundarios.<sup>424</sup> En 2006 y 2013, el gobierno estableció políticas sobre tenencia y mejoramiento de asentamientos informales, pero la implementación de esas normativas ha sido lenta.<sup>425</sup>

En Port Vila, la capital de Vanuatu, coexisten contratos de propiedad tradicionales con otros más recientes, lo que genera un sistema legal híbrido que dificulta los acuerdos por las disputas de la tierra y que, por lo general, se aplica de manera arbitraria. Las élites públicas y privadas más poderosas utilizan las áreas grises para justificar los desalojos forzosos, en algunos casos de comunidades enteras.

Estos desalojos modificaron el paisaje urbano y corrieron los límites de la ciudad hasta áreas periféricas, en una ciudad que no había planificado apropiadamente esa expansión. La nueva política de desplazamiento que aprobó de Vanuatu en 2018 no resuelve estos problemas regulatorios y legales, lo que va en perjuicio de los desplazados internos de Port Vila.<sup>426</sup>

Se registraron aproximadamente 248.000 nuevos desplazamientos después del terremoto y del tsunami que asoló la ciudad de Palu en Indonesia. Fotografía: ERCB/Martin Dody



### | Reconstrucción, reasentamiento y el derecho a una vivienda

Los procesos y derechos a vivienda, tierra y propiedad transparentes para resolver disputas son vitales para enfrentar el problema del desplazamiento urbano.<sup>427</sup> Por ende, para prevenir situaciones de conflicto, reducir el riesgo de desastre y proponer soluciones duraderas, los desplazados internos y la comunidad de acogida deberían seguridad en la tenencia y garantías para los derechos a la vivienda. Esto también debería formar parte de los procesos de justicia transicional, construcción de paz y reconciliación después de un conflicto.

Estas mismas cuestiones también son fundamentales para garantizar un retorno sostenible para los desplazados internos y los refugiados, y también para reducir el riesgo de desplazamiento secundario.<sup>428</sup> En este sentido, las disputas por la tierra y la propiedad en los lugares de procedencia pueden ser la causa o la consecuencia del

desplazamiento. Por ejemplo, en Sudán, existen numerosas historias del gobierno desalojando forzosamente a los nuevos ocupantes de viviendas abandonadas con el fin de que retornen los desplazados internos, lo que provoca nuevas tensiones y más desplazamiento.<sup>429</sup> En Siria, los recientes trabajos de reconstrucción también demuestran que, cuando no hay derechos sobre la vivienda, la tierra y la propiedad transparentes, los esquemas de reasentamiento contribuyen a la apropiación deliberada de la propiedad que pertenece a los desplazados internos (ver enfoque sobre Siria, p.96).

Muchas ciudades han iniciado proyectos importantes de gentrificación y modernización de vecindarios que utilizan programas de reasentamiento a gran escala para residentes de barrios informales y poblaciones desplazadas. Esas iniciativas suponen riesgos de empobrecimiento que se deben afrontar, en particular, cuando parecieran lidiar con los síntomas de la falta de viviendas apropiadas y no con las causas, como suele ser el caso.<sup>430</sup>

# SIRIA

## Reconstrucción y desafíos relacionados con la vivienda, tierra y propiedad

Luego de ocho años de guerra civil, alrededor de un tercio de la vivienda en zonas urbanas en Siria está en ruinas.<sup>431</sup> A medida que el gobierno vuelve a tomar control de los pueblos y las ciudades de todo el país, comienza la reconstrucción, pero también hay evidencia que sugiere que la segregación y el desplazamiento se utilizan como parte del proceso para consolidar la autoridad del estado y recompensar a sus defensores. Se han aprobado nuevas leyes en materia de vivienda, tierra y propiedad que abren importantes preguntas acerca de cómo se integrará a los desplazados internos y a otros grupos en el proceso de reconstrucción.<sup>432</sup>

En abril de 2018, el gobierno aprobó una ley que acelera los procedimientos de expropiación en pos del trabajo de reconstrucción y “la regeneración de áreas de viviendas no autorizadas o ilegales”. Se la conoce como la ley número 10, una extensión del Decreto 66, una medida que se implementó por primera vez en la zona de Damasco. En principio, la nueva ley establecía un plazo de tan solo 30 días para que las personas demostraran que eran dueñas de una propiedad sujeta a expropiación pero, en noviembre, este período se extendió a un año debido a la presión internacional.<sup>433</sup>

Una vez que se cumpla el plazo, las personas no recibirán compensación y los derechos de propiedad pasarán a manos del Estado o a las autoridades locales.<sup>434</sup> Es posible que esta ley afecte de manera desproporcionada a los 6,1 millones de desplazados internos y más de 5,7 millones de refugiados sirios, muchos de los cuales tendrán problemas para demostrar su titularidad, ya sea porque han perdido la documentación, porque no conocen la nueva normativa o porque no pueden trasladarse para lidiar con las formalidades del caso.<sup>435</sup> Muchos catastros fueron destruidos durante la guerra.<sup>436</sup>

Por otro lado, la ley número 10 no ofrece compensación y ayuda suficientes, lo que hace que sea difícil que los residentes anteriores puedan restablecerse en sus lugares de procedencia.<sup>437</sup> Por esta razón, es posible que los desplazados internos no retornen o que haya un nuevo desplazamiento.

La ley está dirigida a asentamientos informales y no planificados en los que los residentes no poseen permisos de construcción o escrituras. Incluso antes del conflicto, entre el 30 y el 50 por ciento de la población ya vivía en esos lugares, lo que significa que la ley puede llegar a

modificar significativamente la composición demográfica y espacial de las ciudades sirias.<sup>438</sup>

Se teme que la ley número 10 y otras regulaciones a los derechos de vivienda, tierra y propiedad se utilicen para consolidar la autoridad del gobierno en detrimento de los opositores, como pone de manifiesto el caso del vecindario de Basateen al-Razi, en Damasco. En un asentamiento informal asociado a la oposición, los residentes de clase trabajadora y clase media baja fueron desalojados para dar paso a un proyecto inmobiliario exclusivo, denominado “Marota City”.<sup>439</sup> Otras leyes solicitan habilitaciones de seguridad estrictas a la hora de realizar una transacción por una propiedad, lo que, en apariencia, pareciera ser una medida antiterrorista que permite confiscar propiedades de personas que no hicieron el servicio militar.<sup>440</sup>

Dado que casi la mitad de la población de Siria antes de la guerra se desplazó durante el conflicto, el primer paso importante para construir la paz y la estabilidad en toda la nación tiene que ser la resolución de los problemas de vivienda, tierra y propiedad. Sin embargo, tal y como está redactada la ley número 10 en este momento, pareciera que solo beneficia a una pequeña porción de la población, y esto plantea preguntas importantes sobre el papel que desempeña en el proceso de recuperación después del conflicto.



Alto grado de destrucción y daño en el este de Ghouta, Siria. Fotografía: Karl Schembri/NRC

Por ejemplo, en 2008, el gobierno de Brasil lanzó un programa emblemático conocido como “*Minha Casa Minha Vida*”, en español, “Mi casa, mi vida”, para construir un millón de viviendas en todo el país en cuatro años. Sin embargo, el foco estaba puesto en la cantidad y no en la calidad, y esto generó que millones de personas fueran reubicadas en viviendas de baja calidad en áreas urbanas periféricas, lejos de sus trabajos y sus necesidades.<sup>441</sup>

Claramente, parecía que nadie había aprendido las lecciones de una iniciativa similar que se había llevado a cabo cuarenta años antes. A fines de la década de 1960 y principios de la de 1970, se trasladó a alrededor del 30 por ciento de los residentes informales a áreas marginales de la ciudad lo que, a la larga, fomentó la creación de nuevas *favelas* con altos niveles de inseguridad y pobreza; esto, a su vez, impulsó un nuevo riesgo de desplazamiento.

#### | Nuevas iniciativas para enfrentar los desafíos de la vivienda

A pesar de los intentos por concientizar a las personas en todo el mundo acerca de la importancia de la vivienda y la creación de la Nueva Agenda Urbana y el Objetivo del Desarrollo Sostenible número 11, se cree que más de mil millones de residentes urbanos a nivel mundial no

poseen alojamiento digno o permanencia garantizada en una propiedad. En la mayoría de las ciudades de todo el mundo, por no decir en casi todas, existe escasez de viviendas asequibles y apropiadas, aunque estas ciudades no se vean afectadas por el desplazamiento.<sup>442</sup>

La meta 11.1 de los Objetivo del Desarrollo Sostenible apunta a “garantizar viviendas y servicios básicos apropiados, seguros y asequibles, y a modernizar los barrios informales”. Los Objetivos de desarrollo del milenio anteriores solo se referían a mejorar la vida de los residentes de barrios informales, así que la referencia a la vivienda *apropiada* y *asequible* refleja que ya se acepta la existencia de una brecha importante en el desarrollo urbano. Si se cumple esa meta, también aumentarían significativamente las posibilidades de que los desplazados internos mejoren su vida y obtengan soluciones duraderas, incluidos los millones que viven en condiciones de desplazamiento prolongado.<sup>443</sup>

En muchos países, los esquemas de vivienda asequible no necesariamente cumplen con las necesidades de las personas a quienes pretenden ayudar y, en algunos casos, no son suficientes para lidiar con la creciente demanda. El desplazamiento urbano complica aún más los desafíos, como se puede ver en Colombia (ver Cuadro 9).<sup>444</sup>

## Cuadro 9. Ajuste de las políticas de vivienda a las necesidades específicas de los desplazados internos en Colombia

A nivel mundial, Colombia posee uno de los números más altos de personas desplazadas por conflicto y, cada año, ocurren nuevos desplazamientos relacionados con conflicto o desastres. El gobierno ha creado una legislación sólida para enfrentar los desafíos del desplazamiento interno pero, como señaló la Defensoría del pueblo en un informe de 2014, existe una brecha significativa con relación a las leyes y las políticas que brindan acceso a una vivienda accesible y asequible para los desplazados internos. El informe establece que las leyes no reflejan las vulnerabilidades inherentes a los desplazados internos, y solicita la creación de una estrategia distinta para considerarlos un grupo vulnerable.<sup>445</sup>

La Corte Constitucional expresó una idea similar en 2016 cuando dictaminó que el progreso del gobierno había ido entre “medio a bajo” a la hora de brindarles a los desplazados internos una vivienda. También señaló que algunos municipios habían recibido fondos para construir viviendas sin haberles pedido que se cercioraran de que tenían suficientes tierras disponibles para hacerlo. Por ende, le solicitaba al gobierno que diera curso a una acción focalizada para acortar esa y otras brechas.<sup>446</sup>

A fines de 2017, el Ministerio de Vivienda respondió promulgando un decreto que apuntaba a modificar la legislación sobre la vivienda e incluir un enfoque diferenciado sobre los desplazados internos.<sup>447</sup> El decreto contempla a las personas desplazadas tanto por una situación de conflicto como por un desastre, y define acciones clave que las instituciones principales deben llevar a cabo. Hoy por hoy, las políticas sociales y otras políticas para la vivienda deben tener en cuenta a los desplazados internos y reconocer la situación específica en la que se encuentran.

Ese trabajo para ajustar las políticas nacionales para la vivienda a las necesidades de los desplazados internos es meritorio, pero algunos interrogantes siguen sin respuesta: ¿Cuántos desplazados internos se beneficiarán? ¿Qué tan resilientes ante desastres serán las viviendas suministradas? ¿Qué tan segura y confiable será su ubicación? ¿Y qué oportunidades de subsistencia estarán disponibles? En pocas palabras, todavía queda por ver hasta qué punto las reformas legales les brindarán asistencia a los desplazados internos para que prosperen a largo plazo, más allá de vivir entre muros y bajo un techo.

Durante las últimas décadas, se crearon distintas iniciativas promisorias para hacer frente a los desafíos de vivienda de los desplazados internos. En un principio, muchas de ellas se diseñaron para enfrentar la escasez general de viviendas urbanas, y luego se adaptaron para que las soluciones fueran duraderas. En términos generales, se pueden dividir entre iniciativas para la vivienda e iniciativas según el área. Las primeras incluyen esquemas graduales para la vivienda y certificados de compra que apuntan a aliviar las necesidades de los individuos. Las iniciativas según el área constituyen esquemas más generales, como la modernización de los vecindarios, más permanencia garantizada, subsidios de apoyo e iniciativas de desarrollo cooperativo.<sup>448</sup>

Al igual que sucede con los mercados laborales informales, reconocer que en muchas ciudades los procesos informales impulsan el desarrollo urbano y de viviendas es un paso importante para desarrollar el potencial existente. Por ejemplo, en Latinoamérica, los residentes informales construyen y preservan más viviendas por kilómetro cuadrado de ciudad que los gobiernos y los desarrolladores.<sup>449</sup> El hecho de aceptar esta realidad implica adoptar nuevos enfoques que conviertan las respuestas temporales a la crisis inmobiliaria en soluciones sostenibles para todos.

Por ejemplo, la municipalidad de Mariúpol, en Ucrania, admitió que era necesario ofrecerles a los desplazados internos la opción de alquilar una vivienda asequible, pero que también era importante brindarles la oportunidad de comprar su propiedad. Por ende, desarrolló una iniciativa denominada “renta con opción a compra”, en la que se unieron distintos agentes, incluidos un banco internacional de desarrollo, el gobierno local, organizaciones de la sociedad civil y contratistas, para ofrecerles a los desplazados internos opciones de vivienda asequible. Las personas que reunían los requisitos de la iniciativa recibieron una vivienda con un contrato que les brindaba un título de propiedad después de alquilarla durante diez años.<sup>450</sup>

Petare, el asentamiento informal más grande de Caracas, capital de Venezuela, puso a prueba iniciativas cooperativas. La idea era proteger los créditos contra el valor de las propiedades más grandes para un grupo de familias y comunidades cercanas. Para eso, los residentes informales recibieron derechos de propiedad, pero los contratos de alquiler eran colectivos y no individuales. Se podría utilizar este enfoque en situaciones de desplazamiento urbano en las que se sabe con certeza que los desplazados internos no pueden volver a su lugar de procedencia o no quieren hacerlo. Eso les permitiría invertir en sus viviendas y sus vecindarios y, a largo plazo, reducir el riesgo de gentrificación y de desplazamiento secundario.<sup>451</sup>

Estos ejemplos constituyen medidas prometedoras que apuntan en la dirección correcta, pero todavía quedan tres desafíos importantes por afrontar: primero, la

disponibilidad de datos sobre desplazados internos, y también sobre sus competencias y requisitos; segundo, la presencia de trabas legales; por último, la sostenibilidad financiera de los esquemas para viviendas subsidiadas. En Mariúpol, los dos últimos desafíos van de la mano, lo que genera limitaciones en el apoyo disponible. El porcentaje del presupuesto nacional para las autoridades locales no tiene en cuenta a los desplazados internos y, a la vez, estos no están registrados a nivel local; por ende, no pueden ejercer su derecho al voto y no pueden influir demasiado sobre los funcionarios locales.<sup>452</sup>

## Servicios básicos e infraestructura resiliente

Igual que la vivienda, el suministro de servicios es central para la planificación y el desarrollo urbano. El acceso al agua potable, a condiciones de salubridad, a la atención médica, a la educación, a la seguridad y al transporte determina las condiciones de vida de todos los residentes de áreas urbanas. Los servicios también son fundamentales para que los desplazados se integren a nivel local, así como para enfrentar y reducir el desplazamiento urbano más ampliamente.<sup>453</sup>

Los Objetivos del desarrollo sostenible hacen hincapié en la importancia de estos servicios a nivel global, y también en la infraestructura necesaria para suministrarlos.<sup>454</sup> El Objetivo número 3 analiza el problema de la salud, el 4, la educación, el 6, el agua potable y las condiciones de salubridad, y el 9, la infraestructura, incluido el transporte. El número 11, el objetivo urbano, apunta a brindar viviendas seguras y asequibles, pero también reivindica la necesidad de proveer mejores servicios. Las metas 11.1 y 11.5 ponen de manifiesto la importancia de acceder a atención médica, agua potable, condiciones de salubridad y programas de protección social. Una de las siete metas del marco de Sendai se enfoca en reducir la interrupción de servicios básicos cuando ocurre un desastre.<sup>455</sup>

Sin embargo, muchas ciudades presentan un déficit en términos de cobertura, calidad y asequibilidad. Solo el 43 por ciento de la población urbana en países de bajos ingresos tiene acceso a condiciones básicas de salubridad.<sup>456</sup> En Haití, menos de uno de cada diez asentamientos cumple con los estándares mínimos para el suministro de agua potable y condiciones de salubridad e higiene.<sup>457</sup> En Katmandú, el suministro es deficiente en la mayoría de los hogares donde residen personas desplazadas.<sup>458</sup> El 20 por ciento de los desplazados internos en Libia viven en antiguas escuelas o depósitos que no poseen las condiciones de salubridad apropiadas.<sup>459</sup> La evidencia de países en Europa del Este y Asia Central demuestra que los desplazados internos que viven en áreas urbanas tienen más probabilidades de estar discon-

formas con los servicios de atención médica a los que tienen acceso que sus colegas no desplazados, incluso 10 o 15 años después del desplazamiento.<sup>460</sup>

Por lo general, el déficit en el suministro de servicios en áreas urbanas se combina con deficiencias en materia de infraestructura o son consecuencia de estas; esto, posiblemente, aumenta la segregación, las tensiones, el conflicto y el riesgo de que ocurra un desastre.<sup>461</sup> En muchas áreas urbanas de países de ingresos medios y bajos, la infraestructura es deficiente, y esto significa que las autoridades locales también deben hacer frente al desplazamiento masivo, ya sea hacia las ciudades que gobiernan o dentro de ellas.<sup>462</sup>

### | Interrupción de los servicios básicos

Algunas ciudades son prácticamente inhabitables debido al grado de interrupción de los servicios básicos y el daño a la infraestructura que generan las situaciones de conflicto. Estas situaciones pueden llegar a colapsar los sistemas urbanos y pueden tener efectos crecientes o indirectos que se expanden hasta las áreas periurbanas o, incluso rurales.<sup>463</sup> La reactivación de los servicios es un elemento vital para brindar condiciones apropiadas y que los desplazados internos regresen de forma sostenible.

En el oeste de Mosul, ciudad iraquí donde ocurrieron gran parte de los enfrentamientos contra el Estado Islámico, hubo daños a infraestructura vital, incluidos nueve de los 13 hospitales. El personal médico también huyó, lo que prácticamente paralizó los servicios de atención médica y obligó a las personas que necesitaban tratamiento a trasladarse al este de la ciudad. Muchos de los desplazados internos que volvieron a Mosul todavía viven en hogares dañados o destruidos, sin acceso a servicios.<sup>464</sup>

Los desastres también suelen destruir infraestructura vital e interrumpir el suministro de servicios, y es posible que los efectos repercutan a largo plazo. En 2013, el tifón Haiyan generó destrozos generalizados en la ciudad filipina de Tacloban. El tifón destruyó 17 centros médicos, incluidos dos hospitales públicos y cinco privados, y más del 90 por ciento de los establecimientos de educación, y la mayoría de los tendidos eléctricos quedaron destruidos. La recuperación de la ciudad de Tacloban fue efectiva, teniendo en cuenta los daños que generó el tifón, pero es un recordatorio de la importancia de construir infraestructura resiliente ante desastres.<sup>465</sup>

### | Lidiar con la falta de infraestructura y servicios

La infraestructura vital no solo es indispensable para el suministro de servicios, sino que también determina, hasta cierto punto, el riesgo de desplazamiento a futuro. Hoy en día, las prácticas en muchas ciudades aumentan ese riesgo en lugar de reducirlo.<sup>466</sup> Por ejemplo, en los Estados Unidos,

el envejecimiento y el decaimiento de la infraestructura, así como la forma en que se concibió e implementó el desarrollo urbano en las últimas décadas, constituyeron las causas principales del riesgo de inundación. No solo está aumentando el riesgo de que ocurran inundaciones, sino que los efectos tienden a sentirse en las áreas más pobres.<sup>467</sup>

De nuevo, en Latinoamérica, durante las últimas décadas se desarrollaron la mayoría de las iniciativas que apuntan a salvar las brechas de infraestructura y, a la vez, integrar los vecindarios y los sistemas informales a la ciudad. Estas iniciativas, en conjunto con las viviendas, han puesto el foco en la infraestructura para el transporte, al punto que "las políticas urbanas más efectivas fueron las políticas para el transporte".<sup>468</sup>

Hoy en día, se conoce como "acupuntura urbana" a los proyectos que conectan los barrios marginales con el núcleo urbano, entre ellos, los funiculares o las redes de autobuses exprés; esos proyectos casi no ejercen presión sobre la ciudad y modifican pequeñas áreas, pero los efectos son positivos para todo el sistema. La acupuntura urbana se convirtió en una estrategia clave en ciudades como Medellín, en Colombia, o Curitiba, en Brasil, y también en otros continentes, y se pueden aprender lecciones importantes sobre la importancia de la infraestructura para promover la inclusión y enfrentar el desplazamiento urbano (ver Cuadro 10, página 100).<sup>469</sup>

El suministro de servicios y el desarrollo de infraestructura antes, durante y después de una crisis, desempeñan un rol importante para reducir las vulnerabilidades de los desplazados internos, así como los impactos y los patrones del desplazamiento urbano.<sup>470</sup> Si se quieren superar los desafíos actuales y alcanzar los Objetivos del desarrollo sostenible a nivel global, las herramientas de planificación y los instrumentos financieros, en particular los que utilizan las autoridades locales, deberán tener en cuenta los cambios demográficos a futuro, incluido el riesgo de desplazamiento.

Se calculó que el costo de cumplir con las metas de los Objetivos del desarrollo sostenible en términos de acceso universal a agua potable, condiciones de salubridad y electricidad en áreas urbanas y rurales para el año 2030 es de \$3,5 billones por año, el equivalente al 0,3 por ciento del PIB global y mucho más de lo que los escenarios actuales de inversión tienen pensado.<sup>471</sup> Muchos países que, hoy por hoy, intentan lidiar con el desplazamiento interno, todavía están poniéndose al día e intentando salvar la brecha en infraestructura y suministro de servicios, pero serán necesarias inversiones mucho más inclusivas en áreas urbanas si quieren respetar los compromisos ante los Objetivos del desarrollo sostenible.<sup>472</sup>

## Cuadro 10. Conectar lo formal y lo informal mediante la acupuntura urbana

Más de 170 ciudades en todo el mundo han imitado el sistema innovador de autobuses de tránsito rápido Curitiba.<sup>473</sup> Este sistema se ideó en la década de 1970 para responder al rápido crecimiento urbano que estaba congestionando la ciudad y para conectar áreas periféricas con su centro económico. Se complementó el esquema con distintas inversiones en escuelas, parques y edificios culturales que ayudaron a modernizar varios de sin dejar de lado su naturaleza y su identidad.<sup>474</sup>



Durante las últimas décadas, Medellín realizó distintas inversiones en acupuntura urbana, desde la renovación de la red vial y las mejoras en los servicios de agua potable y salubridad en barrios pobres, hasta la instalación de alumbrado público en áreas menos seguras de la ciudad, pasando por la gestión de talleres de arte para prevenir que las pandillas reclutaran a los jóvenes.<sup>475</sup> Estas inversiones concretas y de costo relativamente bajo fueron particularmente efectivas en la Comuna 13, un barrio afectado por el desplazamiento, y también ayudaron a que la ciudad en su totalidad transforme su imagen.<sup>476</sup> Se aplicó una iniciativa similar en Bogotá y también fue efectiva.

También hay buenos ejemplos de iniciativas comunitarias que adoptaron las personas que viven en asentamientos informales en África subsahariana y el sur y el sudeste de Asia: estas personas utilizaron su poder de negociación para garantizar el acceso comunitario a la electricidad, el agua potable, el tratamiento de residuos, la atención médica y la educación.<sup>477</sup> El trabajo de las federaciones de residentes de barrios informales garantizó la modernización de los asentamientos informales en lugar de su demolición, lo que evitó un desplazamiento urbano posiblemente importante.

En Nairobi, una iniciativa comunitaria logró reubicar a los residentes de Kibera, el asentamiento informal más grande de la ciudad. Esa iniciativa promovió la construcción de viviendas cerca de los lugares donde estas personas solían vivir, y esto redujo trastornos a sus vidas y a las comunidades locales, ya que preservó sus redes y su empleo, su capacidad de subsistir y las oportunidades de recibir educación.<sup>478</sup>

Los planificadores urbanos, arquitectos e ingenieros en ciudades de todo el mundo han desarrollado soluciones innovadoras para problemas que parecían inabordables, y estas soluciones pueden ayudar a que los desplazados internos en áreas urbanas se integren a nivel local y consigan soluciones duraderas. Por ejemplo, en Lima, la capital de Perú, se utilizaron drones, mapeos de comunidades e impresiones 3D para obtener evidencia a nivel de los vecindarios y, así, modificar las políticas locales y nacionales para beneficiar a los habitantes de bajos ingresos.<sup>479</sup>

Gracias a la coproducción y visualización de datos espacializados cuantitativos y cualitativos, por primera vez, las comunidades y las autoridades municipales lograron representar y combinar los aspectos espaciales requeridos para la planificación con resultados de mapeos de vulnerabilidad y encuestas de hogares llevadas a cabo por la comunidad. Este ejercicio concientizó a las autoridades acerca del “ingreso, el tiempo y el trabajo notables que las personas de bajos ingresos invierten para mejorar la accesibilidad y los servicios para todos, y también para mejorar las condiciones de vivienda”.<sup>480</sup> Esto modificó la idea de que estos residentes eran un problema y sacó a relucir su capacidad de resiliencia y su potencial de productividad.

Se podría utilizar un enfoque similar para destacar y aprovechar las grandes inversiones que realizan los desplazados para sobrevivir en la ciudad. Si los desplazados internos y otros habitantes de asentamientos informales pudieran generar esquemas consensuados para el mejoramiento barrial y el reasentamiento, se podrían contrarrestar de forma significativa los efectos negativos de los desalojos y reducir el riesgo de un desplazamiento secundario.

# HACIA UN ENFOQUE DE DESARROLLO PARA EL DESPLAZAMIENTO URBANO

El informe mundial sobre desplazamiento interno de este año corrobora que el desplazamiento interno es, claramente, una cuestión humanitaria y de desarrollo. Los datos globales ponen de manifiesto que las cifras constantemente altas de nuevos desplazamientos asociados con situaciones de conflicto o desastres son el resultado de una sumatoria de factores de riesgo, muchos de los cuales se relacionan con el desarrollo y suelen converger en las ciudades.

Para abordar los desafíos del desplazamiento urbano, se necesitan iniciativas integrales de desarrollo y respuestas humanitarias. Sin embargo, las instituciones, las políticas y los instrumentos de financiamiento necesarios para crear un enfoque integrado todavía no están en orden. Se requieren distintas medidas fundamentales para brindar asistencia a las personas desplazadas que viven en las ciudades, para prevenir el desplazamiento y reducir el riesgo de que suceda en el futuro. A pesar de que cada situación de desplazamiento urbano es sumamente localizada y específica, a continuación enumeramos algunas conclusiones generales sobre las medidas más importantes.

## Llenar el vacío de datos y establecer una base empírica

Existe una brecha importante de datos y conocimiento sobre el desplazamiento urbano, y la falta de comprensión detallada acerca de su magnitud, su duración, su severidad y la forma en que se relaciona con los desafíos más generales de desarrollo urbano dificultan el diseño y la implementación de medidas adecuadas de prevención, reducción del riesgo y respuesta. Una primera medida fundamental para enfrentar ese fenómeno y reducir sus riesgos e impactos podría consistir en establecer una base empírica sólida y compartida que oriente la creación de políticas y prácticas.

Se han desarrollado métodos de colaboración promisorios que se utilizan hasta el día de hoy, pero se necesitan más inversiones y más trabajo para garantizar que los datos sean interoperables. La evidencia empírica disponible deja en claro que los planificadores urbanos, las divisiones por sector, las organizaciones de vecinos, los negocios locales y las personas desplazadas necesitan estar involucrados en la creación de medidas.

## Una narrativa y un enfoque innovadores sobre el desplazamiento urbano

El concepto de desplazamiento urbano, así como la narrativa acerca de este fenómeno, debe cambiar. Cuando se pone el foco en la acción de los desplazados, su resiliencia y las posibles contribuciones que pueden hacer, hay más probabilidades de que, al pensar la ciudad a largo plazo, las respuestas a nivel local se enfoquen en la participación y en la inclusión, y no en la asistencia y la exclusión. Si el foco está puesto en la victimización y la vulnerabilidad, el desplazamiento urbano solo será visto como algo negativo.<sup>481</sup>

No hay duda de que los desplazados internos son vulnerables y que esta situación puede empeorar con el tiempo, pero el lenguaje utilizado para comunicar el problema, así como su estructuración, debe promover y apoyar la idea de que son responsables activos de sus propias soluciones. Por su parte, las autoridades locales y las comunidades urbanas deberían ser facilitadores y beneficiarios de esa resiliencia.

## Aceptar la integración a nivel local como una solución para el desplazamiento

También es necesario comprender y aceptar nuevamente la naturaleza y la duración del desplazamiento urbano. Hay cada vez más evidencia de que un número significativo de desplazados internos en áreas urbanas planean quedarse en el lugar al que llegan. Las respuestas ante el desplazamiento urbano prolongado deben tener en cuenta esto, y las autoridades y comunidades anfitrionas necesitan aceptar que la integración local constituye, para muchos, la única opción posible.

Se debe utilizar una perspectiva a largo plazo para encarar las preocupaciones sobre el efecto del desplazamiento sobre la vivienda, la infraestructura, los servicios, el mercado laboral, la estabilidad y la composición demográfica y cultural.

## Construir el liderazgo de comunidades y municipios locales

La infraestructura, las viviendas y los servicios inadecuados en áreas urbanas, así como las limitaciones a la hora de conseguir trabajo y de acceder a la justicia y a la participación en la esfera pública, son problemas que sobrepasan el área de responsabilidad del sector humanitario. Sin embargo, cuando estalla una crisis de desplazamiento urbano, quienes se encargan de la ayuda humanitaria suelen lidiar también con esos desafíos.

El liderazgo y la continua participación de las autoridades locales durante una crisis, pero también antes y después, son primordiales, y también lo es la participación activa de las personas desplazadas y sus anfitriones en los procesos que afectan su vida de forma directa. Su participación en la planificación urbana y en el suministro de servicios, e incluso su administración, es vital para que tengan éxito. La recolección de datos liderada por la comunidad, la evaluación de necesidades y el análisis de riesgos en asentamientos informales, vecindarios en riesgo y otras áreas urbanas, han demostrado ser herramientas eficaces para promover iniciativas sostenibles que favorezcan la integración y el reasentamiento en áreas urbanas.

## Apoyar a las autoridades locales a la hora de albergar e integrar a los desplazados internos

Para enfrentar el desplazamiento y reducir el riesgo de que ocurra, los gobiernos nacionales y la comunidad internacional deben elaborar nuevas formas de apoyo a las autoridades locales, los prestadores de servicios y los negocios en lugar de enfocarse en brindar ayuda humanitaria.

Es necesario detectar nuevas formas de brindar ayuda a nivel local mediante el gobierno y las organizaciones nacionales, así como también de manera directa, utilizando instrumentos existentes de financiación para el desarrollo y creando otros nuevos, que asistan a los gobiernos locales y a las organizaciones comunitarias. También es importante crear incentivos para autoridades locales y nacionales con el fin de que acepten la responsabilidad que les compete con relación a los desplazados y favorezcan su integración local.

## Integrar mercados e instituciones formales e informales

A falta de viviendas y mercados laborales formales funcionales, así como de instituciones sólidas y gestión pública de calidad para enfrentar los reclamos y hacer justicia, son los sistemas informales los que ocupan ese lugar. Para muchos desplazados, en particular para los recién llegados, los sistemas informales son lo único que tienen disponible. Los actores humanitarios y de desarrollo deben comprender y aceptar el papel que desempeñan los agentes de autoridad

informales a nivel local a la hora de mejorar la vida de los desplazados internos en la ciudad; además, deben permitir que se combinen instituciones formales e informales para brindarles ayuda durante el proceso de integración local. Para eso, es necesario lidiar cuidadosamente con los beneficios y los riesgos de los acuerdos informales, incluidas la transparencia y la rendición de cuentas.

## Desarrollar nuevas iniciativas para la vivienda y la tenencia

A grandes rasgos, se sabe que la seguridad en la tenencia es fundamental para los desplazados internos y las personas de bajos recursos en áreas urbanas. Durante la última década, se han creado nuevas iniciativas para enfrentar la ambigüedad que sufren muchos desplazados en relación con la seguridad de tenencia y, con el tiempo, promover su acceso a contratos de alojamiento y mercados inmobiliarios formales.

Para regular los acuerdos de tenencia y de vivienda de los desplazados internos y ayudarlos a pasar de un mercado inmobiliario abusivo a una permanencia y una vivienda más seguras, serán vitales la innovación y la adaptación. Las iniciativas graduales en relación con las políticas para la vivienda y los mercados informales también conllevan inversión en nuevos enfoques para los asentamientos informales que les permitan desarrollarse de modo tal que beneficien a toda la ciudad.

## Establecer objetivos y supervisar su progreso a nivel local

Para saber si hubo progreso a la hora de enfrentar el desplazamiento urbano y reducir sus riesgos a nivel global, es necesario realizar un seguimiento de las medidas que se tomaron en la ciudad para que las soluciones locales sean duraderas.<sup>482</sup> El Objetivo de desarrollo sostenible número 11 incluye metas e indicadores sobre planificación y financiamiento del desarrollo urbano; estas metas e indicadores también tendrán que ser monitoreados de forma efectiva y progresiva. En principio, los indicadores deberían brindar una base sólida para la creación de informes y, también, para la planificación.

Sin embargo, a medida que estos indicadores para medir el progreso se agregan a nivel nacional, dejan de reflejar los detalles de la realidad urbana a nivel local. También se promueve el desglose de datos por ubicación, sexo, edad y estado de movilidad, pero la realidad es que hay pocas herramientas y poca capacidad para recolectar y analizar datos sistemáticamente de esta forma.<sup>483</sup> En este sentido, la mayoría de las métricas de los Objetivos del desarrollo sostenible son más eficaces a la hora de supervisar el desempeño de los gobiernos nacionales que de informar y darle forma a la acción a nivel local.<sup>484</sup>