



Asamblea General

Distr. general
26 de diciembre de 2011
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

19º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Chaloka Beyani

Resumen

Este informe, presentado de conformidad con la resolución 14/6 del Consejo de Derechos Humanos, proporciona una relación de las actividades del mandato y del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Chaloka Beyani, durante el período del que es objeto. También aporta un análisis temático de la situación particular de los desplazados internos que viven fuera de los campamentos o los asentamientos compactos, y que frecuentemente no ven atendidas sus necesidades de asistencia y protección. El Relator Especial examina los distintos factores que determinan esta situación, el carácter particular del desplazamiento en contextos urbanos y el papel de las comunidades receptoras y las autoridades locales, y ofrece recomendaciones para dar una respuesta más efectiva, sistemática y equitativa a los desplazados internos que viven fuera de los campamentos y para las comunidades de acogida que los ayudan.

Índice

| | <i>Párrafos</i> | <i>Página</i> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|---------------|
| I. Introducción | 1–2 | 3 |
| II. Logros y actividades del mandato | 3–19 | 3 |
| A. Reforzar el marco normativo basándose en los Principios Rectores | 3–5 | 3 |
| B. Actividades de formación y otras iniciativas de fomento de la capacidad | 6–7 | 4 |
| C. Actividades de integración | 8–9 | 5 |
| D. Cooperación con organizaciones regionales e internacionales | 10–11 | 5 |
| E. Participación de los países | 12–19 | 6 |
| III. Una respuesta más sistemática y equitativa a los desplazados internos que viven fuera de los campamentos | 20–55 | 8 |
| A. Introducción y panorama general | 20–29 | 8 |
| B. Tres esferas de interés | 30–55 | 12 |
| IV. Conclusiones y recomendaciones | 56–59 | 21 |

I. Introducción

1. Este informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Chaloka Beyani, se presenta de conformidad con la resolución 14/6 del Consejo de Derechos Humanos. En la primera parte se ofrece una relación de las actividades realizadas por el Relator Especial desde que presentara su último informe al Consejo, en el que se detallaban las prioridades de su mandato.

2. En la segunda parte del presente informe se proporciona un análisis temático de la situación particular de los desplazados internos que viven fuera de los campamentos y que con frecuencia no ven atendidas sus necesidades de asistencia y protección. Esta fue una de las cuatro prioridades del mandato señaladas por el Relator Especial en el último informe que presentó al Consejo. El Relator Especial pone de relieve por qué dichos desplazados internos necesitan intervenciones específicas de los agentes humanitarios y de desarrollo, y concreta tres esferas de interés especiales, a saber, los desplazados internos en contextos urbanos, las relaciones con las comunidades de acogida y el papel de las autoridades locales. En el informe se ofrecen recomendaciones para dar una respuesta más sistemática y equitativa a los desplazados internos que viven fuera de los campamentos, y para las comunidades receptoras que los ayudan. Las recomendaciones y los enfoques sugeridos en el presente informe temático se basan en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (Principios Rectores) y en las normas internacionales de derechos humanos.

II. Logros y actividades del mandato

A. Reforzar el marco normativo basándose en los Principios Rectores

3. El Relator Especial se complace en informar de que los Principios Rectores siguen representando un "marco internacional de importancia para proteger a las personas desplazadas dentro de los países"¹. La autoridad de los Principios Rectores se ha reafirmado más recientemente en la resolución 66/165 de la Asamblea General, en la que esta acoge con beneplácito el hecho de que se promuevan y apliquen cada vez más, y alienta a todos los actores pertinentes a que los utilicen cuando se enfrenten a las situaciones de desplazamiento interno, incluidos los asociados para el desarrollo y los Estados al formular las leyes y políticas nacionales².

4. En la misma resolución se reconoce que el cambio climático contribuye a la degradación ambiental y los fenómenos meteorológicos extremos, lo que da lugar a desplazamientos humanos, y se alienta al Relator Especial a que siga abordando, con todos los interesados pertinentes, "las consecuencias y consideraciones en materia de derechos humanos de los desplazamientos internos provocados por desastres, con miras a aumentar la resiliencia y la capacidad local, prevenir los desplazamientos o proporcionar asistencia y protección a las personas que se hayan visto obligadas a desplazarse"³. Esto concuerda con la labor que está realizando este mandato, incluida la elaboración de las Directrices operacionales revisadas sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales (Directrices operacionales), presentadas en forma de adición al Consejo en 2011, que hizo suyas oficialmente el Comité Permanente entre Organismos⁴. Desde entonces, esas Directrices operacionales se han difundido ampliamente, se han traducido a varios idiomas

¹ Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, resolución 60/1 de la Asamblea General, párr. 132.

² Resolución 66/165 de la Asamblea General, párrs. 2, 7, 8, 12, 13, 18 a 20 y 24.

³ *Ibid.*, párr. 4.

⁴ Véase A/HRC/16/43/Add.5.

y están siendo cada vez más utilizadas por los interesados pertinentes para obtener orientación operacional sobre el terreno y como referencia fundamental e instrumento de capacitación para situaciones relativas a desastres naturales⁵. Además, el Relator Especial dedicó el informe temático que presentó al sexagésimo sexto período de sesiones de la Asamblea General (A/66/285) al cambio climático y los desplazamientos internos, y en él puso de relieve la dinámica y los tipos de desplazamientos internos provocados por los efectos del cambio climático y proporcionó orientaciones sobre la aplicación de los Principios Rectores a tales situaciones.

5. Asimismo, los Principios Rectores se han integrado o han servido de referencia fundamental en la formulación de marcos regionales y nacionales para hacer frente a los desplazamientos internos. Por ejemplo, en Kenya, el mandato contribuyó a formular en 2010 un proyecto de política sobre los desplazamientos internos, que se basó en los Principios Rectores, y apoya actualmente la elaboración de un proyecto de ley sobre el mismo tema. El Relator Especial se complace en señalar que la Convención de Kampala, cuya ratificación ha promovido activamente, se basa también en los Principios Rectores y representa el primer instrumento regional de derechos humanos que trata específicamente de los desplazados internos.

B. Actividades de formación y otras iniciativas de fomento de la capacidad

6. Durante el período objeto del informe, el mandato contribuyó a la realización de actividades de formación y fomento de la capacidad, como el séptimo curso anual sobre el derecho relativo a los desplazamientos internos en San Remo (7 a 12 de junio de 2011), que impartió capacitación a 21 altos funcionarios gubernamentales, cuyo trabajo guarda relación con los desplazamientos internos, de 14 países afectados por este; el seminario regional sobre la protección y promoción de los derechos en los desastres naturales ocurridos en la región de los Grandes Lagos y el África Oriental, y el Foro de la Convención de la Unión Africana para la protección y asistencia a los desplazados internos en África (15 a 17 de junio de 2011), celebrados en Kampala; y el Foro keniano de fomento de la capacidad con el Comité Parlamentario Especial sobre los desplazados internos (23 de mayo de 2011), que tuvo lugar en Mombasa.

7. Asimismo, el Relator Especial tuvo la oportunidad de participar en otros varios eventos y conferencias internacionales. En el contexto de su compromiso con las cuestiones relativas a los desplazamientos provocados por el cambio climático, participó en una mesa redonda de expertos sobre el cambio climático y los desplazamientos (22 a 25 de febrero de 2011), celebrada en Bellagio (Italia), y en la Conferencia de Nansen sobre el cambio climático y los desplazamientos en el siglo XXI (6 y 7 de junio de 2011), celebrada en Oslo. Además, participó en el segundo seminario de Expertos sobre los desplazamientos internos prolongado (19 y 20 de enero de 2011), que tuvo lugar en Ginebra; un seminario en la Web en tiempo real sobre la Convención de Kampala en la Universidad de Harvard (22 de marzo de 2011), celebrado en Boston; y un grupo de debate sobre el cambio climático y los desplazamientos en la Brookings Institution (7 de octubre de 2011), en Washington D.C.

⁵ Para consultar las traducciones de las Directrices operacionales, véase: http://www.brookings.edu/reports/2011/0106_operational_guidelines_nd.aspx; se han utilizado en actividades de capacitación, como el seminario regional sobre desastres naturales y desplazados internos, organizado en Fiji por el proyecto sobre los desplazamientos internos de la Brookings Institution y la London School of Economics, celebrado del 3 al 6 de mayo de 2010.

C. Actividades de integración

8. El Relator Especial considera que la incorporación de los derechos humanos de los desplazados internos mediante, entre otras cosas, su participación en el Comité Permanente entre Organismos y su colaboración con otros organismos importantes de las Naciones Unidas, constituye un aspecto central de su mandato, según figura en la resolución 14/6 del Consejo. Durante el período sobre el que se informa, el titular del mandato y funcionarios de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) que le prestan apoyo participaron en todos los niveles de dicho Comité Permanente (altos cargos, Grupo de Trabajo y equipos de tareas). El Relator Especial también colaboró con el Comité Permanente entre Organismos ofreciendo sesiones informativas sobre sus visitas a los países y cuestiones temáticas, tanto en Nueva York como en Ginebra, en el contexto de las reuniones semanales especiales de dicho Comité. Considera que el Comité Permanente es un instrumento estratégico para incorporar los derechos humanos de los desplazados internos en el programa de ayuda humanitaria a nivel más amplio.

9. Además del ACNUDH, la principal Oficina de las Naciones Unidas que apoya su mandato, el Relator Especial también mantuvo una estrecha colaboración con la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), de las que recibió un valioso apoyo. Dichos apoyo y cooperación incluyeron, entre otras cosas: sesiones informativas periódicas del Relator Especial sobre actividades temáticas o en los países, la participación en eventos importantes organizados por esos organismos, reuniones periódicas relativas a las situaciones de los países y a las prioridades de las visitas, reuniones estratégicas para elaborar o coordinar enfoques o actividades, el intercambio de conocimientos especializados sustantivos sobre cuestiones temáticas o específicas de los países, y la valiosa asistencia prestada por esos organismos en la preparación y realización de las visitas a los países. El Relator Especial desea agradecer a esos organismos de las Naciones Unidas el apoyo prestado al mandato y expresar su intención de proseguir con esa colaboración constructiva.

D. Cooperación con organizaciones regionales e internacionales

10. Además de todo lo mencionado, el Relator Especial se complace en informar de su colaboración en curso, entablada durante el período al que se refiere el presente informe, con distintas organizaciones regionales e internacionales, entre las que se cuentan organizaciones y mecanismos regionales de África, el Banco Mundial, el Comité Internacional de la Cruz Roja, y organizaciones y redes de la sociedad civil. Conforme a las prioridades de su mandato, ha colaborado estrechamente con organizaciones regionales de África para la promoción, ratificación y aplicación en el plano nacional de la Convención de Kampala. A tal fin, participó, por ejemplo, en la primera Conferencia Ministerial de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) sobre asistencia humanitaria y desplazamientos internos en África Occidental (6 y 7 de julio de 2011), celebrada en Abuja; la reunión consultiva regional acerca del plan de acción sobre la Convención de Kampala destinado a la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC) (17 y 18 de marzo de 2011), que tuvo lugar en Lilongwe (Malawi); y la Cumbre de Jefes de Estado de la Conferencia Internacional para los Grandes Lagos (14 a 16 de diciembre de 2011), celebrada en Kampala.

11. El Relator Especial también ha mantenido una colaboración constructiva con el Banco Mundial, y más concretamente la dependencia dedicada al conflicto, el delito y la violencia; con el Comité Internacional de la Cruz Roja, con quien tiene el gusto de

proseguir las sesiones anuales de diálogo abierto sobre cuestiones de interés mutuo; y con las organizaciones de la sociedad civil, tanto en la sede como sobre el terreno. En concreto, desea mostrar su agradecimiento por el apoyo prestado a su mandato a través del proyecto sobre desplazamientos internos de la Brookings Institution y la London School of Economics. También agradece la intensa cooperación mantenida con el Centro de Vigilancia de los Desplazados Internos respecto de, entre otras cosas, las actividades temáticas y de fomento de la capacidad.

E. Participación de los países

Maldivas

12. Por invitación del Gobierno, el Relator Especial realizó una visita oficial a Maldivas del 16 al 21 de julio de 2011, durante la que trató de examinar la situación de los desplazados internos como resultado del *tsunami* de 2004 y estudiar las cuestiones relativas a los riesgos de posibles desplazamientos internos en el futuro debidos, entre otras cosas, a los efectos del cambio climático (véase A/HRC/19/54/Add.1). Concluyó que el cambio climático y otros factores específicos de la baja altitud del entorno insular de Maldivas estaban afectando ya a los medios de vida y los derechos de los residentes en muchas islas, entre otros, los derechos a la vivienda, a agua potable y a la salud. Además, otros factores como la mayor frecuencia de tormentas e inundaciones, la erosión costera, la salinización, el hacinamiento y la amenaza a su existencia que plantea la elevación del nivel del mar, apuntan a un mayor riesgo de posibles desplazamientos internos en el futuro.

13. A partir de su visita, el Relator Especial concluye que el Gobierno ha hecho una gran labor en los años recientes para aplicar planes nacionales de desarrollo y de reducción del riesgo de desastres, así como estrategias de adaptación al cambio climático de amplio alcance, para hacer frente a las dimensiones socioeconómicas de esas cuestiones así como a la necesidad de protección física. También se ha ocupado como prioridad nacional de los desplazamientos internos que provocó el *tsunami* de 2004, mediante la prestación de asistencia a más de 12.000 desplazados y el establecimiento de estructuras institucionales para facilitar y coordinar los programas al respecto.

14. No obstante, en el contexto de las distintas dificultades a las que se enfrenta Maldivas, el Relator Especial considera que las estrategias de reducción del riesgo de desastres y de adaptación, si bien son esenciales, no bastan para prevenir los desplazamientos internos, y actualmente el país debería conceder prioridad a prestar una mayor atención y dedicar un mayor compromiso a abordar cuestiones relacionadas con dichos desplazamientos. En particular, insta al Gobierno a que, con el apoyo de la comunidad internacional, instaure un marco nacional sobre los desplazamientos internos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos y los Principios Rectores.

15. Para lograr ese objetivo, recomienda al Gobierno que ultime y apruebe el proyecto de ley sobre gestión en caso de desastre e incorpore en él un marco sobre los desplazados internos; instaure políticas, aplicando la legislación, y apruebe documentos rectores para asegurar una respuesta nacional integral a los desplazamientos internos, ya sea debido a desastres naturales repentinos o a fenómenos graduales; y refuerce la capacidad de las estructuras de apoyo institucional, como el Centro Nacional de Gestión en Casos de Desastre, y de las autoridades locales correspondientes. El Relator Especial insta también al Gobierno a que revise a la mayor brevedad la situación de las aproximadamente 1.600 personas que siguen desplazadas a causa del *tsunami* de 2004, a fin de tratar de solucionar sus extremas condiciones de vida y ayudarles a encontrar soluciones duraderas.

Kenya

16. El Relator Especial realizó una visita oficial a Kenya del 18 al 27 de septiembre de 2011 para estudiar la situación actual de los desplazados internos en el país, incluidos los que se encuentran en esa situación a consecuencia de la violencia posterior a las elecciones que se produjo en 2007-2008 y de otras causas, como los desastres naturales y los proyectos de conservación del medio ambiente (véase A/HRC/19/54/Add.2). Comprobó que el Gobierno de Kenya había adoptado varias medidas importantes para ocuparse de los desplazamientos internos en el país, entre otros medios, formulando un proyecto de política al respecto y prestando asistencia para el regreso y reasentamiento de algunos desplazados afectados por la reciente violencia poselectoral, que había provocado el desplazamiento de casi 664.000 personas. En el momento de redactar el presente informe, se estaba elaborando también un nuevo proyecto de ley sobre los desplazados internos. No obstante, en vista de las repetidas oleadas y las múltiples causas de los desplazamientos internos en la reciente historia de Kenya, el Relator Especial considera que es necesaria una estrategia integral para prevenir los desplazamientos internos forzosos en el futuro y brindar asistencia efectiva, protección y soluciones duraderas a las comunidades afectadas por dichos desplazamientos.

17. A raíz de las visitas que realizó sobre el terreno a los lugares de desplazamiento mientras se encontraba en el país, constató que había una necesidad humanitaria urgente de hacer frente a las actuales condiciones de vida y a la situación de los derechos humanos de muchos desplazados internos, incluidas las personas desplazadas a causa de la violencia poselectoral de 2007-2008 y las desahuciadas de Mau Forest. Destacó que, en gran parte de los lugares visitados, los desplazados internos llevaban viviendo muchos años en condiciones abyectas, en viejas tiendas de emergencia que ya no ofrecían suficiente abrigo, al parecer estaban afectados por distintas enfermedades respiratorias y de otro tipo (especialmente los niños), adolecían frecuentemente de falta de alimentos suficientes o nutritivos y muchos niños carecían de acceso regular a la educación primaria.

18. Además, el Relator Especial comprobó que la falta de sistemas precisos y eficientes de registro y reunión de datos desglosados había dado lugar a una situación en que muchos desplazados internos no estaban incluidos en los programas para brindar asistencia, protección y soluciones duraderas. Sigue preocupado por las informaciones que dan cuenta de un aumento de los niños de la calle, muchos de los cuales supuestamente desplazados internos, en algunas zonas del país tras la violencia poselectoral de 2007-2008, y cree que muchos otros desplazados que nunca han estado registrados ni han recibido asistencia pueden ver deteriorarse su situación de manera similar debido al desplazamiento. Asimismo, insta a las autoridades a que, con el apoyo de la comunidad internacional y de la sociedad civil, revisen los sistemas de registro y reunión de datos para ayudar a los desplazados internos que continúan necesitados, detectar los grupos especialmente vulnerables y desarrollar un sistema de reunión de datos más puntual, eficaz y detallado que incluya a todas las categorías de dichos desplazados.

19. Además, el Relator Especial recomienda al Gobierno de Kenya que implante un marco jurídico y normativo sobre los desplazados internos mediante, entre otras cosas, la aprobación del proyecto de política y el proyecto de ley sobre dichos desplazados y la ratificación a la mayor brevedad de la Convención de Kampala. En relación con las soluciones duraderas, destaca la importancia de asegurar que estas sean seguras, voluntarias y fundamentadas; de adoptar un enfoque amplio, que incluya el reasentamiento, el retorno y la integración local; y de proporcionar recursos suficientes para lograr estos objetivos. Subraya que una importante medida para lograr la reconciliación y la paz en Kenya es ayudar a los desplazados internos a alcanzar soluciones duraderas. A este respecto, observó con satisfacción las actividades de consolidación de la paz y de reconciliación que se

estaban realizando en las comunidades del país, y alienta al Gobierno y a la sociedad civil a que, con el apoyo de la comunidad internacional, prosigan esa labor.

III. Una respuesta más sistemática y equitativa a los desplazados internos que viven fuera de los campamentos

A. Introducción y panorama general

20. Si bien las imágenes habituales de los desplazados internos los muestran frecuentemente viviendo concentrados en grandes campamentos, asentamientos informales espontáneos o centros colectivos de desplazados, la realidad es que la mayoría de ellos viven fuera de esos lugares claramente definidos, o "fuera de los campamentos"⁶. La expresión desplazados internos que viven fuera de los campamentos se refiere en el presente informe a los desplazados internos que residen en una variedad de lugares o situaciones; puede ser en zonas urbanas, rurales o aisladas, en una casa alquilada o propia, en una habitación compartida, con una familia de acogida, sin hogar, ocupando un edificio o una tierra que no les pertenece, o en refugios improvisados o barrios marginales. Distintos factores provocan frecuentemente el abandono y la "invisibilidad" virtual de los desplazados internos que viven fuera de los campamentos, lo que incide en su acceso a la protección, la asistencia y soluciones duraderas a su desplazamiento. Si bien a lo largo de los últimos años se ha reconocido cada vez más la importancia de esta cuestión, es necesaria una atención más coordinada, incluso de la comunidad internacional, para lograr una respuesta humanitaria más equitativa y soluciones duraderas a los desplazados internos de fuera de los campamentos, así como mejores estructuras de apoyo a las posibles comunidades de acogida. Tal enfoque asegura también que se cumplan las leyes internacionales relativas a los desplazados internos, incluidas las normas de derechos humanos y el derecho internacional humanitario, los instrumentos regionales como la Convención de Kampala y las normas internacionales como los Principios Rectores, que garantizan la no discriminación y no distinguen entre los desplazados internos que viven dentro o fuera de los campamentos o en otros lugares.

21. El presente informe se considera una contribución del Relator Especial a un proceso más amplio que exigirá consultas y el compromiso permanente de una gran variedad de interesados. En él se subraya por qué los desplazados internos que viven fuera de los campamentos necesitan intervenciones específicas de las autoridades nacionales y de los agentes humanitarios y del desarrollo, y se indican tres esferas de interés específicas, a saber, los desplazados internos en contextos urbanos, las comunidades receptoras, y el papel de las autoridades provinciales y municipales. El informe constituye también un seguimiento de la labor realizada anteriormente por el mandato sobre el tema, que incluye: la presentación de informes al Consejo de Derechos Humanos en los que se considera esta cuestión un problema fundamental en el ámbito de los desplazamientos internos y una esfera prioritaria para el mandato⁷; la adopción de medidas que la señalan a la atención de

⁶ Centro de Vigilancia de los Desplazados Internos, *Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2010*, (Desplazamiento interno: panorama mundial de las tendencias y los acontecimientos en 2010), marzo de 2011, pág. 13; Comité Permanente entre Organismos, séptima reunión del Grupo de Trabajo, "Internally Displaced persons outside camps: achieving a more equitable humanitarian response", (Desplazados internos que viven fuera de los campamentos: lograr una respuesta humanitaria más equitativa), WO/1006/3492/7, párrs. 4 y 7.

⁷ A/HRC/16/43; A/HRC/13/21.

la comunidad humanitaria en general a través del Comité Permanente entre Organismos⁸; y la prestación de atención específica a la cuestión en el contexto de las visitas del mandato a los países. En el presente informe se mencionan también otras varias esferas de especial importancia para los desplazados internos que viven fuera de los campamentos, como la reunión de datos, a las que los agentes pertinentes sugieren se les preste atención.

22. El Relator Especial reconoce que hay otros varios aspectos relacionados con los desplazados internos de fuera de los campamentos a los que quizás también haya que prestar atención o que necesiten un análisis más específico del que se ofrece en su contribución inicial, como la prestación de asistencia a los que viven en zonas rurales o aisladas y el establecimiento de posibles distinciones entre las situaciones de desastre natural, las de conflicto y las de emergencia complejas. Asimismo, agradece las valiosas observaciones formuladas durante las consultas previas, por ejemplo los debates con el Comité Permanente entre Organismos celebrados en julio de 2010, en los que se plantearon cuestiones sustantivas y de proceso sobre el modo de dar una respuesta humanitaria más equitativa a los desplazados internos que viven fuera de los campamentos⁹. Ello hace referencia a la variedad y complejidad de las cuestiones, y a la necesidad de un proceso continuo de desarrollo de los conocimientos especializados y de una mayor respuesta operacional de todos los agentes afectados. El Relator Especial tiene previsto proseguir con el estrecho compromiso que mantiene con los interesados nacionales e internacionales en todas esas cuestiones, además de los aspectos concretos tratados en el presente informe.

Panorama general de la situación actual

23. Se calcula que 27,5 millones de personas en todo el mundo siguen actualmente desplazadas en sus propios países debido a conflictos armados, situaciones de violencia generalizada y violaciones de los derechos humanos¹⁰. Otros 42 millones se desplazaron internamente por desastres naturales repentinos a lo largo de 2010¹¹. Se calcula que solo una minoría de esos desplazados viven en lugares similares a campamentos¹². Si bien los campamentos tienen sus desventajas particulares (por ejemplo, aislamiento de la comunidad, dependencia de la asistencia externa), en general se considera más fácil prestar asistencia a los desplazados internos que viven en asentamientos colectivos que a los que se encuentran dispersos entre la población. Los primeros son más visibles para las autoridades y más fáciles de distinguir de la población local, y la prestación de servicios es más sencilla desde el punto de vista logístico que cuando las comunidades están dispersas. En el caso de los desplazados por situaciones de violencia generalizada y conflicto armado, se ha constatado que, en los países en que los desplazados internos viven tanto en asentamientos colectivos como en lugares dispersos, las probabilidades de que las autoridades nacionales y los agentes humanitarios les presten asistencia y protección se duplican en el primer caso con respecto al segundo¹³.

24. A lo largo de los años se han desarrollado numerosos instrumentos orientativos y estructuras de coordinación para responder a las necesidades de los desplazados internos que viven en campamentos, como el módulo de coordinación y gestión de campamentos. Por el contrario, hay relativamente poca cosa para los desplazados internos de fuera de los

⁸ Comité Permanente entre Organismos, séptima reunión del Grupo de Trabajo.

⁹ Comité Permanente entre Organismos, actas del debate celebrado en la séptima reunión de su Grupo de Trabajo sobre los desplazados internos que viven fuera de los campamentos, WO/1006/3492/7.

¹⁰ Centro de Vigilancia de los Desplazamientos internos, *Internal Displacement*, pág. 13.

¹¹ Centro de Vigilancia de los Desplazamientos internos, *Displacement due to natural Hazard-induced disasters: Global estimates for 2009 and 2010*, (El desplazamiento debido a desastres naturales: estimaciones mundiales de 2009 y 2010), junio de 2011, pág. 4.

¹² Comité Permanente entre Organismos, WO/1006/3492/7, párrs. 4, 5 y 7.

¹³ Centro de Vigilancia de los Desplazados Internos, *Internal displacement*, pág. 13.

campamentos. Distintos factores suelen influir en el hecho de que se centre la asistencia y la atención en los desplazados internos que viven en campamentos. En muchos casos, los campamentos o asentamientos se constituyen de manera espontánea por la llegada masiva de desplazados internos en busca de protección y asistencia o como reacción a situaciones de emergencia en las que las respuestas inmediatas, y frecuentemente de supervivencia, exigen que la asistencia se concentre en determinadas zonas (por ejemplo, lugares de desastres naturales). No obstante, con el transcurso del tiempo, el desplazamiento prolongado en campamentos artificiales ha suscitado a menudo importantes problemas humanitarios, así como de protección y desarrollo, para la población desplazada, para el país y a veces para toda una región. En algunos casos, esos campamentos pueden incluso convertirse en un polo de atracción para sectores pobres de la población que se trasladen a ellos con el objeto de tener acceso a asistencia y servicios básicos, lo que agrava el problema.

25. A ese respecto, se han reconocido y se están estudiando cada vez más las deficiencias de los sistemas de respuesta, como la brecha existente entre las intervenciones humanitarias y las de recuperación temprana y desarrollo (que promueven soluciones duraderas). El Relator Especial opina que, además de tratar de subsanar esas deficiencias, una gestión más efectiva y sistemática de los desplazados internos que viven fuera de los campamentos puede también mejorar la respuesta general a los desplazamientos internos, vincularla a un enfoque basado en los derechos humanos y contribuir a aportar soluciones duraderas. Por otro lado, señala que las ventajas de aportar mejores respuestas a los desplazados internos de fuera de los campamentos pueden cobrar mayor importancia en el contexto de tendencias mundiales como la rápida urbanización global y los desplazamientos provocados por el cambio climático.

Hacer frente a las causas del abandono de los desplazados internos que viven fuera de los campamentos: mediante la reunión de datos

26. Los marcos normativos pertinentes, incluidos los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos y las normas internacionales sobre los desplazamientos internos, hacen hincapié en que las autoridades nacionales son las principales responsables de brindar protección y asistencia a los desplazados internos. La primera tarea concreta en el ejercicio de esa responsabilidad es la reunión de datos e información verosímil sobre las cifras, la ubicación y las condiciones de dichos desplazados, datos fundamentales para elaborar políticas y programas eficaces destinados a satisfacer sus necesidades y proteger sus derechos¹⁴. Sin embargo, un estudio reciente de 15 países afectados por los desplazamientos mostró una sorprendente falta de cifras exactas sobre los desplazados internos que viven fuera de los campamentos¹⁵. Establecer esa información desde el inicio y durante el desplazamiento es una medida fundamental, cuya aplicación peligra frecuentemente por la falta de sistemas de respuesta y de reunión de datos efectivos y puntuales especialmente cruciales en la fase inicial de una situación de emergencia y en el primer lugar al que huyen los desplazados internos, para asegurar que estos, que posteriormente se dispersarán entre la población en general (en lugar de permanecer en campamentos), puedan ser objeto de seguimiento y recibir asistencia. En algunos casos, las cifras de desplazados internos pueden verse reducidas o infladas por las presiones políticas

¹⁴ Proyecto sobre los desplazamientos internos de la Brookings Institution y la Universidad de Berna, "Addressing Internal Displacement: A Framework for National Responsibility", (Hacer frente a los desplazamientos internos: un marco para la responsabilidad nacional), sin fecha, pág. 14.

¹⁵ Proyecto sobre los desplazamientos internos de la Brookings Institution y la London School of Economics, "From Responsibility to Response: Assessing National Approaches to Internal Displacement", (De la responsabilidad a la respuesta: valorar los enfoques nacionales de los desplazamientos internos) 2011, pág. 51.

o financieras¹⁶, así como por la metodología, el alcance y la puntualidad de la reunión de datos o los procedimientos de registro, por ejemplo. Especialmente en situaciones de conflicto, la reunión de datos y los procedimientos de registro deben incluir las salvaguardias suficientes para proteger la confidencialidad y los derechos humanos de los desplazados internos, y asegurar el carácter puramente humanitario del proceso. La colaboración de la comunidad internacional en tales procesos, entre otras medidas, puede contribuir a lograr dichas salvaguardias.

27. En ocasiones, la reunión de información y de datos sobre los desplazamientos internos solo será posible o se producirá cuando los desplazados ya se hayan dispersado y mezclado entre la población en general. Es posible que los desplazados prefieran no ser identificados al inicio del desplazamiento por problemas de seguridad o que simplemente los sistemas de reunión de datos no estén todavía establecidos. En general, en esos contextos se necesitan metodologías nuevas y diferentes para reunir datos sobre los desplazados internos¹⁷. Durante los últimos años se ha realizado una importante labor para mejorar las metodologías de reunión de datos en esas diferentes etapas y en diferentes contextos de desplazamiento interno, lo que incluye metodologías como las siguientes: establecimiento de perfiles que puedan utilizarse para calcular cifras y necesidades de los desplazados internos que viven fuera de los campamentos¹⁸; mecanismos de seguimiento de la población; técnicas de reunión de datos desglosados (por ubicación, edad, género, etc.) y criterios de vulnerabilidad, que permiten prestar una asistencia más específica; encuestas de los hogares, que permiten detectar las necesidades de los desplazados internos sin individualizarlos; y enfoques de divulgación en las comunidades, que utilizan asociados locales y estructuras comunitarias para identificar y llegar a dichos desplazados¹⁹. No obstante, es necesaria una labor permanente al respecto, tanto de tipo técnico como de concienciación. En muchos países, incluidos los visitados por este mandato, la falta de sistemas para una reunión de datos efectiva y puntual y para el establecimiento de perfiles ha provocado que no se identificara ni se prestara asistencia a grandes cantidades de desplazados internos que viven fuera de los campamentos, lo que ha repercutido directamente en sus derechos humanos y en la adopción de soluciones duraderas.

Los desplazados internos que viven fuera de los campamentos y las comunidades receptoras tienen necesidades específicas

28. A menudo se ha dado por supuesto que los desplazados internos que viven fuera de los campamentos tienen menos necesidad de protección y asistencia porque están atendidos por la familia, los vecinos o los amigos, o porque de algún modo han encontrado una solución por sí mismos. Si bien algunos han elegido realmente permanecer fuera de los campamentos porque no quieren o no necesitan asistencia, y otros han conseguido avanzar por sí mismos hacia soluciones duraderas, muchos de esos desplazados internos no se encuentran en tales situaciones. En algunos casos, quizás necesiten la asistencia y la protección de un campamento organizado, pero no tienen esa opción: es posible que estén desplazados en lugares aislados o remotos (donde no hay un campamento ni una comunidad receptora), que físicamente no puedan llegar a las zonas de los campamentos, que teman ser descubiertos por las autoridades, o que simplemente los campamentos hayan sido cerrados o desaconsejados por las políticas gubernamentales. Además, aun si los

¹⁶ Grupo de Trabajo temático sobre la protección, *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*, (Manual para la protección de los desplazados internos), marzo de 2010, pág. 345.

¹⁷ Grupo de Trabajo temático sobre la protección, *Handbook for the Protection*, pág. 345.

¹⁸ El establecimiento de perfiles es una técnica desarrollada gracias a una iniciativa interinstitucional. Para más información, véase: <http://www.idp-profiling.org/profiling-resources.html>.

¹⁹ Grupo de Trabajo temático sobre la protección, *Handbook for the Protection*, pág. 345; Centro de Vigilancia de los Desplazados Internos, *Internal Displacement*, pág. 10.

desplazados internos de fuera de los campamentos reciben inicialmente recursos, así como el apoyo y las estructuras, de una comunidad que los acoge, esos recursos tienden a reducirse con el tiempo. En muchos casos, los desplazados internos con recursos suficientes para subsistir los primeros meses del desplazamiento ven cómo estos menguan rápidamente cuando tienen que afrontar el alto costo de la vivienda, la falta de acceso a la tierra y a medios de vida, la imposibilidad de acceder a servicios sociales, la pérdida de la mayor parte de sus posesiones materiales y la ausencia de sus estructuras de apoyo habituales. A consecuencia de ello, algunos desplazados internos que viven fuera de los campamentos con el tiempo pueden llegar a ser más vulnerables.

29. Además, si bien la familia, los amigos y las comunidades inicialmente acogen complacidos y ayudan a los desplazados internos, cuando su estancia se prolonga durante meses o años la falta de recursos suficientes puede provocar la ruptura y la necesidad de que dichos desplazados encuentren formas de vida o de asistencia alternativas, lo que frecuentemente da lugar a un segundo movimiento y a una situación más precaria. Incluso si existe una asistencia específica para los desplazados internos, alimentaria u otro tipo de ayuda de emergencia, su distribución a los que viven fuera de los campamentos suele tener un carácter único al principio del desplazamiento y no ser una asistencia continuada como se necesita²⁰. Asimismo, aunque a veces existan programas de asistencia estatales para los grupos vulnerables de la sociedad, a menudo estos se revelarán insuficientes para tener en cuenta el incremento de las necesidades que crea el desplazamiento, pueden estar condicionados a la posesión de la residencia local o de documentos de identidad que los desplazados internos no pueden presentar, o quizás estos no recurran a ellos por miedo a llamar la atención y tener problemas de seguridad. La discriminación por el hecho de ser desplazados también puede crear una barrera adicional para acceder a los servicios públicos. Las consideraciones que se exponen a continuación tratan de proporcionar un marco inicial para reforzar las respuestas humanitarias y de desarrollo a las necesidades de los desplazados internos que viven fuera de los campamentos y a las de las comunidades de acogida.

B. Tres esferas de interés

Desplazados internos en contextos urbanos

Los desplazados internos en zonas urbanas revelan tendencias de urbanización más amplias

30. En lo que concierne a los desplazamientos internos, las últimas tendencias apuntan a un número considerable y creciente de desplazados en zonas urbanas, la mayoría de los cuales no viven en campamentos oficiales²¹. Al llegar a las ciudades, estas personas suelen mezclarse con la población general y es difícil identificarlas, protegerlas y ayudarlas. Muchas razones obligan a los desplazados internos a trasladarse a zonas urbanas, por ejemplo, las oportunidades de empleo y, en algunos casos, la relativa seguridad que brinda el anonimato. Se calcula que para el año 2030 la población urbana superará los 5.000 millones de personas, de los cuales el 80% vivirá en centros urbanos del mundo en desarrollo —regiones donde el crecimiento urbano se ve acentuado por un aumento del número de refugiados y desplazados internos que tienden a trasladarse a las ciudades²².

²⁰ Comité Permanente entre Organismos, WO/1006/3492/7, párr. 10.

²¹ Centro de Vigilancia de los Desplazados Internos, *Internal Displacement*, págs. 10 y 11, 13.

²² Wilton Park, informe de la conferencia, *Urban risks: moving from humanitarian responses to disaster prevention* (Riesgos urbanos: pasar de las respuestas humanitarias a la prevención de desastres), 22 a 25 de noviembre de 2010, pág. 1.

31. Para muchos de los desplazados internos, las zonas urbanas son lugares en los que pueden reconstruir sus vidas y tener un mejor acceso a los servicios públicos, las oportunidades de empleo y los recursos, ya sea provisionalmente o a largo plazo. Con los sistemas de apoyo, la urbanización y los marcos necesarios, muchas ciudades pueden ofrecer más posibilidades de integración local que los campamentos segregados de desplazados o los lugares de desplazamiento rurales y remotos. Al mismo tiempo, los desplazados internos que viven en entornos urbanos y no en campamentos —y en particular ciertas categorías de grupos vulnerables o aquellos con pocos recursos o apoyo— suelen verse expuestos a una serie de peligros. Al ser recién llegados con poco o ningún acceso a los recursos financieros, sin documentos ni justificantes de ingresos necesarios para arrendar una vivienda en otros lugares, los desplazados internos acaban viviendo en barrios marginales o peligrosos y en zonas pobres de una ciudad que no asegura la tenencia y ofrece menos acceso a servicios, son más vulnerables ante los desastres y se convierten en posibles objetivos de violencia urbana, desalojos forzosos y desplazamientos secundarios. El elevado precio de los alquileres en muchas ciudades de todo el mundo, tendencia de probable aumento, hace que los desplazados internos sean especialmente vulnerables a la falta de vivienda y a situaciones precarias de alojamiento, lo cual contribuye a que haya más barrios marginales. En el contexto de la visita al Iraq realizada por el titular de este mandato a finales de 2010, se constató que, solo en Bagdad, más de 200.000 personas, probablemente muchas de ellas desplazadas internas, vivían en barrios marginales, en refugios inadecuados, con poco o ningún acceso al agua y a otros servicios como saneamiento y recogida de basura. Los desplazados internos en muchos de esos lugares, que se habían instalado allí porque no podían pagar alquileres elevados o las familias de acogida no podían seguir ocupándose de ellos, también corrían el peligro de ser desalojados de forma inminente.

32. Durante su reciente visita a Kenya en septiembre de 2011, el Relator Especial comprobó que de los aproximadamente 664.000 desplazados internos causados por la violencia poselectoral que se desató en el país en 2007-2008, más de 300.000 se habían dispersado entre la población (muchos en ciudades) y no se habían registrado ni recibían asistencia del Estado. Muchos de los desplazados en oleadas anteriores (por ejemplo, la década de 1990) en Kenya tampoco recibían ayuda. Si bien se supone, en general, que esos desplazados internos solucionaron su situación gracias a familias de acogida y amigos, el Relator Especial sigue preocupado por el deterioro de la situación de muchos de ellos, una gran parte de las cuales ya eran pobres, que podrían estar viviendo en barrios marginales urbanos o en la calle. A este respecto, el Relator Especial recibió informes de un aumento significativo en varias grandes ciudades del número de niños de la calle, muchos de los cuales podían ser desplazados internos, desde la violencia poselectoral de 2007-2008²³.

Responder a las necesidades y respetar los derechos de los desplazados internos en el contexto de la pobreza urbana en general

33. Mientras que, en muchos casos, los desplazados internos que viven en entornos urbanos empobrecidos y no en campamentos comparten numerosas necesidades con sus vecinos, también tienen necesidades específicas y deben incluirse en los programas de asistencia y en estrategias políticas y de soluciones duraderas para afrontar la cuestión de los desplazamientos internos en el país. Este proceso puede incluir los problemas socioeconómicos y de desarrollo generales relacionados con la pobreza urbana, si bien presenta diferencias al respecto. Cuando esto no se tiene en cuenta, el resultado suele ser una "política por defecto" que solo considera a los desplazados internos dentro del marco más amplio del problema, de ordinario difícil, de la pobreza urbana. El Relator Especial considera que en la mayoría de las situaciones es necesario un planteamiento combinado

²³ Véase también A/HRC/19/54/Add.2.

que incluya elementos comunitarios e intervenciones específicas en cuanto a los desplazados internos, a fin de abordar las necesidades específicas, las limitaciones, los problemas de derechos humanos y las soluciones duraderas que les afectan, teniendo en cuenta las necesidades de la comunidad de acogida en general. Además, así se evitan los perjuicios que causa el agravamiento de la pobreza resultante de la desatención de las necesidades concretas de los desplazados internos y las soluciones a su desplazamiento. La ayuda a estos desplazados, en particular cuando se combina con apoyo a las comunidades de acogida, puede reducir el hacinamiento, el desempleo, la pobreza y la falta de vivienda y consolidar las actividades de paz y de reconstrucción, en beneficio de los desplazados internos y de la ciudad en su conjunto.

34. En situaciones en las que el desplazamiento interno en masa se debe a la violencia política, étnica o sectaria, solucionarlo es también un elemento necesario de los procesos de reconciliación nacional y de paz²⁴. Los desplazados internos dispersos en las zonas urbanas deben incluirse y participar en esos procesos, y en las soluciones duraderas conexas.

Desplazados internos urbanos, desastres naturales y cambio climático, y desplazamiento intraurbano

35. El aumento previsto del desplazamiento interno debido a los efectos del cambio climático y a la frecuencia y gravedad de los desastres naturales conexos es otro factor que demuestra la necesidad de desarrollar una respuesta más coherente, equitativa y sistematizada a la situación de los desplazados que viven fuera de los campamentos. La degradación de los medios de subsistencia, provocada en parte por el cambio climático, es considerada un factor que impulsa el aumento de la migración y el desplazamiento de las zonas rurales a las urbanas, que en la mayoría de los casos será a barrios marginales y asentamientos informales que ofrecen condiciones de vida precarias. El Relator Especial opina que las dimensiones urbanas de los desplazamientos provocados por el cambio climático debería ser una consideración clave en las estrategias nacionales de desarrollo a mediano y largo plazo, así como en las medidas de adaptación²⁵. Estas deberían incluir sistemas reforzados para supervisar la afluencia de desplazados y atender las necesidades de asistencia y soluciones duraderas de aquellos que viven en ciudades y no en campamentos, quienes son más probable que no estén empadronados y sean indocumentados, que tengan menos acceso a los servicios y los medios de subsistencia, que vivan en barrios marginales situados normalmente en lugares peligrosos, como zonas deprimidas y vertederos, lo que hace que sean más vulnerables a los riesgos, incluidos los que afectan a su seguridad física, la posibilidad de perder sus viviendas y la de tener que realizar nuevos desplazamientos²⁶.

36. Los desastres naturales, la violencia y los conflictos, además de provocar el desplazamiento hacia las ciudades, son también causas probables del complejo

²⁴ Véanse los comunicados de prensa del titular del mandato: "Iraq: helping internally displaced persons improve their lives and finding durable solutions, key aspects of peacebuilding" (El Iraq: ayudar a los desplazados internos a mejorar sus vidas y encontrar soluciones duraderas, aspectos clave de la consolidación de la paz), 29 de septiembre de 2010; y "UN Expert: Comprehensive strategy on internal displacement essential to secure human rights of IDPs and consolidate peace and reconciliation in Kenya" (Experto de las Naciones Unidas: estrategia amplia sobre los desplazamientos internos para garantizar los derechos humanos de los desplazados y consolidar la paz y la reconciliación en Kenya), 27 de septiembre de 2011. Véase también el proyecto de la Brookings Institutions y la Universidad de Berna sobre los desplazamientos internos, "Integrating Internal Displacement in Peace Processes and Agreements" Integración del desplazamiento interno en los procesos y acuerdos de paz), 2010.

²⁵ Véase también A/66/285, párrs. 66 a 69.

²⁶ A/66/285, párr. 68; Wilton Park, *Urban risks*, pág. 3.

desplazamiento intraurbano, como sucedió en Haití después del terremoto de 2010. A causa de la concentración de población, recursos, bienes y servicios en las ciudades, las consecuencias en las ciudades de los daños debidos a conflictos o a desastres naturales pueden ser especialmente debilitantes, entre otras cosas en lo que respecta a los esfuerzos humanitarios y de recuperación. En esas situaciones, lo más beneficioso sería un planteamiento que abordase las necesidades específicas de los desplazados internos, así como las necesidades de la comunidad en su conjunto (por ejemplo, las relativas a la infraestructura y los servicios básicos) por medio de un enfoque basado en la comunidad o en el barrio, algo que ha recomendado este mandato²⁷.

2. Desplazados internos y comunidades de acogida

"Soluciones" actuales en las comunidades de acogida: ilusión y realidad a partes iguales

37. Si bien tanto los desplazados internos que viven en campamentos como los que se alojan fuera de ellos se ven afectados en gran medida por las relaciones con las comunidades de acogida, el vínculo de los segundos con ellas es especial ya que, en muchos casos, no pueden contar con otros agentes, como las organizaciones internacionales o los grupos de ayuda. En uno de los análisis de las tendencias del desplazamiento interno, se constató que en la mayoría de los países analizados muchos de los desplazados que vivían fuera de los campamentos no habían recibido ningún tipo de asistencia, más allá de la proporcionada por la comunidad o las familias de acogida²⁸. Por lo tanto, un mejor conocimiento de la función de las comunidades de acogida y de la asistencia que prestan serviría para encontrar maneras de apoyarlos en su empeño por ayudar a los desplazados que viven entre ellos.

38. El término "comunidad de acogida" se utiliza para describir una comunidad que acoge a desplazados, vivan en un campamento o no. Sin embargo, se ha convertido también en un comodín que, a menudo, impide ver claramente la complejidad y variedad de las comunidades en las que viven los desplazados internos. Los tipos de comunidades de acogida son muy diferentes según el contexto. En muchos casos, se trata simplemente de comunidades en las que parientes o amigos acogen a un miembro de su familia. En otros, son las comunidades a las que han huido desplazados internos y en las que permanecen mientras están en esa situación. A menudo las propias comunidades y familias de acogida son pobres o viven en condiciones precarias. Pueden carecer de seguridad física o de acceso adecuado a los servicios básicos, y pueden haberse visto afectadas por conflictos o catástrofes naturales. En algunos casos las comunidades de acogida reciben a recién llegados y, en otros, reintegran a los repatriados. En otras circunstancias, como los casos de desplazamientos repetidos o cíclicos, las comunidades de acogida pueden estar formadas por desplazados internos que, sencillamente, llevan más tiempo en esa situación.

39. A pesar de esos problemas, las comunidades de acogida suelen desempeñar un papel clave en lo que respecta a garantizar servicios esenciales de asistencia a los desplazados y a la labor de las organizaciones humanitarias, así como para encontrar soluciones duraderas. Son, en la mayoría de casos, los primeros que responden ante una crisis, y acogen, apoyan y ayudan a los desplazados internos a su llegada. No obstante, a medida que se prolonga el desplazamiento, es muy probable que surjan tensiones debido a la competencia por los escasos recursos o las oportunidades de empleo, o a causa de diferencias subyacentes de carácter religioso, étnico o cultural, entre otras, a menudo relacionadas con el conflicto que

²⁷ Naciones Unidas, comunicado de prensa del titular del mandato, "Haiti still in crisis, says U.N. Expert on Displaced Persons" (Haití sigue en crisis, según el experto de las Naciones Unidas encargado de los desplazados), 18 de octubre de 2010.

²⁸ Centro de Vigilancia de los Desplazados Internos, *Internal Displacement*, pág. 13.

provoca el desplazamiento en primer lugar, o agravadas por él. Sin marcos ni instituciones para responder a las particularidades y necesidades de los desplazados internos que viven en esas comunidades, las tensiones y la competencia por los recursos y servicios tienen, por lo general, un impacto desproporcionado en los grupos más vulnerables de desplazados, como los hogares encabezados por mujeres, los niños y las personas de edad, y los exponen a violaciones de los derechos humanos, a la explotación y a la pobreza.

40. También pueden surgir tensiones si las comunidades de acogida creen que sus necesidades están desatendidas o que los desplazados internos reciben un trato preferencial. En un reciente estudio²⁹ realizado en dos barrios de Bogotá (Colombia) se determinó la existencia de tensiones entre las comunidades de acogida y los desplazados, debidas en gran medida a que se consideraba que estos recibían un trato preferencial en una situación de pobreza urbana generalizada. En Guinea, la vulnerabilidad de las comunidades de acogida que luchaban por la reconstrucción después de los ataques sufridos aumentó al tener que compartir sus escasos recursos con los desplazados³⁰. Si bien algunos de estos problemas pueden aparecer también en los campamentos, los desplazados internos que viven en las comunidades se verán especialmente afectados debido a su grado de dependencia del apoyo no estructurado de la comunidad. En ese sentido, los agentes humanitarios y del desarrollo se enfrentan a la dificultad que supone procurar en mayor medida compaginar la ayuda a las comunidades de acogida y la asistencia a los desplazados internos a fin de evitar tensiones, desigualdades o el aumento de la vulnerabilidad de dichas comunidades.

Articular las prácticas y subsanar las lagunas existentes: hacia el desarrollo de una respuesta más sistematizada y previsible

41. Varios agentes, tanto nacionales como internacionales, ya han incorporado un planteamiento comunitario a los programas de asistencia y protección de desplazados internos, o han incluido a estos en proyectos comunitarios más amplios, como las estrategias de lucha contra la pobreza y los proyectos de medios de subsistencia. Gran parte de la experiencia adquirida gracias a esas iniciativas proporciona valiosas lecciones o buenas prácticas que, sin embargo, suelen pasar desapercibidas, ser puntuales o no dejar constancia. En consecuencia, no se han articulado ni incluido en la labor de fortalecimiento y sistematización de la respuesta general humanitaria y de desarrollo en lo que concierne a los desplazados internos que viven fuera de los campamentos. Sin embargo, recientemente han empezado a adoptarse medidas iniciales al respecto. Así, la cuestión de esos desplazados se debatió en el Comité Permanente entre Organismos en 2010 y varios organismos o subgrupos del Comité han iniciado su propio examen u otros procesos, como la recopilación de buenas prácticas³¹. Este mandato también ha incluido consideraciones

²⁹ Proyecto de la Brookings Institution, la London School of Economics y el Comité Internacional de la Cruz Roja sobre el desplazamiento interno: "Efectos del desplazamiento interno en las comunidades de las zonas de recepción: Estudio de caso en Bogotá, DC Colombia, en las localidades de Suba y Ciudad Bolívar", 2011.

³⁰ Centro de Vigilancia de los Desplazados Internos, *Host communities struggle to bear burden of hosting IDPs* (Las comunidades de acogida tienen dificultades para ocuparse de los desplazados internos), noviembre de 2004.

³¹ Por ejemplo, está a punto de publicarse un proyecto de manual, editado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR), *Humanitarian Action through Community Based Capacity Development for displaced populations AND host communities in urban areas* (Acción humanitaria mediante el desarrollo de la capacidad comunitaria para la población desplazada y las comunidades de acogida en las zonas urbanas); y véase *Meeting Humanitarian Challenges in Urban Areas*, 2010, del Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos sobre la respuesta a los desafíos humanitarios en las zonas urbanas.

relativas a los desplazados que viven fuera de los campamentos y enfoques comunitarios, durante las visitas a los países, y el desarrollo de herramientas de orientación³². No obstante, seguirán haciendo falta más esfuerzos coordinados y amplios a este respecto.

42. El Relator Especial ha alentado sistemáticamente a donantes y organismos humanitarios y de desarrollo a ampliar su ámbito de actuación y ayudar a las comunidades que acogen a desplazados internos. Cree que, si bien hay que atender las necesidades específicas causadas por el desplazamiento, en esas situaciones es necesario adoptar un enfoque comunitario que también tenga en cuenta las necesidades de las comunidades afectadas por el desplazamiento y de las familias de acogida³³. El desarrollo de sistemas de apoyo más previsibles, buenas prácticas y normas con ese fin facilitaría en gran medida ese tipo de estrategias. El Relator Especial también considera, sin embargo, que, para tener éxito, la asistencia a las comunidades afectadas y a los desplazados internos debe, con frecuencia, ir más allá de la ayuda humanitaria e incluir intervenciones relativas a la recuperación y el desarrollo³⁴.

Evaluar las necesidades y proporcionar asistencia en situaciones de acogida

43. La mejora y mayor sistematización de las respuestas a los desplazados internos que viven fuera de los campamentos también puede resolver una serie de problemas, por ejemplo, los relativos a la precariedad y la protección que plantean las situaciones de acogida sin supervisión ni asistencia como las existentes entre los desplazados y las familias o amigos que los acogen. Ciertos grupos de desplazados internos, como los grupos vulnerables de mujeres, niños y ancianos, que dependen en gran medida o totalmente de la asistencia y protección de las familias de acogida, están particularmente expuestos a una serie de problemas en lo que concierne a la protección, como la posibilidad de sufrir malos tratos, explotación y violencia sexual a manos de quienes los acogen. A ese respecto, este mandato recomendó que se crearan mecanismos adecuados de supervisión y defensa, y que se llevaran a cabo otras actividades como visitas de trabajadores sociales, colaboraciones con asociaciones locales y centros de asesoramiento y la creación de una línea telefónica directa, con el fin de mejorar la protección de los desplazados internos que viven con familias de acogida³⁵.

44. Es también necesario crear estructuras de asistencia de emergencia y de apoyo complementario para hacer frente a las situaciones en las que las familias de acogida no funcionan o son insuficientes. En muchos casos, la asistencia y la hospitalidad ofrecidas se basan principalmente en relaciones con ciertos miembros de la familia y no con otros (por ejemplo, uno de los cónyuges) de manera que, si el núcleo de la familia de desplazados se desintegra durante el desplazamiento, algunos de sus miembros pueden verse obligados a buscar otra solución. En otros casos, la tensión que supone ayudar y acoger a los desplazados internos durante períodos prolongados puede ser tal que para las familias de acogida resulte sencillamente imposible seguir prestando apoyo sin recibir ayuda. En todas esas situaciones, los desplazados tendrán, en muchos casos, que dejar las familias de acogida. Garantizar la existencia de sistemas de apoyo para las situaciones de acogida y de opciones alternativas de protección y asistencia a desplazados internos que ya no puedan seguir en esas circunstancias será esencial para evitar que los más vulnerables tengan que recurrir a salidas negativas, como matrimonios precoces o actividades de subsistencia peligrosas y abusivas, o tengan que vivir precariamente.

³² Véase A/HRC/16/43/Add.5, págs. 25 y 26; A/HRC/13/21/Add.4, párrs. 34 a 43; comunicado de prensa, Haití.

³³ A/HRC/16/43, párr. 74.

³⁴ Véase también A/HRC/13/21/Add.4, párr. 43.

³⁵ Véase también A/HRC/16/43/Add.5, párr. 21.

3. Papel de las autoridades provinciales y municipales

45. Dado que el Estado tiene la responsabilidad primordial de proporcionar protección y asistencia a los desplazados internos, en sus respuestas es necesario y recomendable un planteamiento a nivel de todo el Gobierno. Sin embargo, las autoridades provinciales y municipales son las que están, con frecuencia, en la primera línea de actuación, y se encargan tanto de los aspectos humanitarios inmediatos de la llegada de los desplazados como de las presiones a más largo plazo relacionadas con los desplazamientos prolongados y la ampliación a ellos de la prestación de servicios básicos. Ahora bien, a menudo carecen de los recursos necesarios para hacer frente a ese reto, lo que pone de manifiesto las diferencias entre las políticas acordadas en la capital y lo que se lleva a cabo a nivel local, así como las complejas relaciones entre las autoridades locales y nacionales y los actores internacionales que trabajan en el país. Esto se percibe quizás con más intensidad en el caso de los desplazados internos que viven fuera de los campamentos, ya que tienen menos probabilidades de beneficiarse de otro tipo de asistencia prestada por las organizaciones no gubernamentales. Al mismo tiempo, las autoridades provinciales y municipales tienen responsabilidades específicas y desempeñan un papel decisivo en la defensa de los derechos humanos de los desplazados en sus comunidades, la aplicación de programas comunitarios específicos para ellos y la oferta de soluciones duraderas, incluida la integración local.

Defender los derechos humanos dentro de sus comunidades

46. A causa de su contacto directo con los desplazados internos y su función inmediata en la prestación de servicios y la formulación de estrategias de desarrollo a nivel local, las autoridades correspondientes suelen ser las más indicadas para identificar y ayudar a los desplazados que viven en sus comunidades y no en campamentos. Pueden ayudar en la elaboración de perfiles de desplazados y encargarse de la sustitución o la adquisición de documentos de identificación, residencia o de otro tipo. En ambos casos, se trata de importantes medidas que facilitan el acceso de esos desplazados a la asistencia, los derechos y las prestaciones que les corresponden, en calidad de tales y de ciudadanos. Así podrán beneficiarse de los sistemas nacionales de seguridad social, los servicios públicos y los recursos disponibles para residentes y tener acceso a una serie de derechos adicionales (por ejemplo, respecto a la propiedad, el estado civil o la vivienda). Por ejemplo, en el caso del Iraq, donde la seguridad alimentaria era un problema para gran parte de la población, se informó a este mandato de que, con frecuencia, los desplazados internos que iban de una provincia a otra no podían transferir sus cupones para alimentos a los nuevos destinos³⁶.

47. A menudo los desplazados internos sufren discriminación directa o indirecta en las comunidades de acogida por su situación o clasificación como tales. En algunos casos la discriminación puede basarse en diferencias étnicas o de otro tipo, mientras que en otros se debe a problemas de carácter más estructural. En sus visitas a los países, el Relator Especial comprobó que, frecuentemente, los desplazados internos no tienen acceso a servicios básicos como la educación primaria y los servicios de salud, porque las escuelas o centros de salud locales carecen de recursos o de espacio, o por razones meramente burocráticas³⁷. En esos casos, los centros de salud y de educación quizás solicitan a las familias desplazadas que presenten una prueba de residencia o que paguen tasas especiales (para servicios normalmente gratuitos) a fin de ofrecerles realmente sus servicios. Esas situaciones reflejan la necesidad de una coordinación más eficaz y de sistemas de transferencias financieras puntuales entre las autoridades centrales y las locales, incluidas las zonas de origen de los desplazados, que tengan en cuenta la afluencia de desplazados y sus necesidades.

³⁶ Véase también A/HRC/16/43/Add.1, párrs. 45 y 53.

³⁷ Véase también A/HRC/16/43/Add.1, párrs. 45 y 53, y A/HRC/19/54/Add.2.

48. Factores demográficos y étnicos o las prioridades políticas de las autoridades locales pueden influir en el nivel de acogida y asistencia que se brinda a los desplazados internos o en la adopción de una política oficiosa de no asistencia. Esto es especialmente pertinente cuando los desplazamientos internos pueden afectar a la composición étnica, religiosa o de otra índole de la región. Los desplazados que viven fuera de los campamentos son blancos especialmente fáciles ya que, con frecuencia, son estereotipados como "desplazados internos" en sus barrios y pueden ser víctimas de discriminación, problemas de seguridad como detenciones arbitrarias y ataques, y desplazamientos secundarios si son "empujados" a abandonar sus comunidades de acogida. Ciertos procesos pueden exacerbar esta situación, como la elaboración de censos nacionales o locales o los procesos electorales³⁸. Cuando eso sucede, las autoridades locales pueden desempeñar un papel fundamental fomentando una cultura de respeto de los derechos humanos, el estado de derecho y la diversidad, haciendo declaraciones públicas al respecto y adoptando medidas dinámicas para velar por la protección eficaz de los desplazados internos ante la discriminación, el acoso y la persecución. Es también necesario adoptar medidas especiales para llegar a los grupos especialmente vulnerables de desplazados, como los jóvenes, los hogares encabezados por mujeres y las personas de edad, protegerlos y facilitar que se hagan efectivos sus derechos³⁹.

Ejecución de intervenciones específicas dirigidas a los desplazados internos y de programas comunitarios

49. Incluso cuando las autoridades centrales adoptan marcos nacionales para los desplazados internos, las locales no siempre pueden o quieren llevarlos plenamente a la práctica. Las limitaciones en la aplicación de legislación y programas relativos a los desplazados pueden deberse a cuestiones estructurales, necesidades antagónicas de otros grupos locales dentro de la comunidad o a la falta de capacidad, de recursos financieros, de voluntad política o de conocimiento de las necesidades de los desplazados. Mediante la adopción de programas y marcos nacionales específicos para desplazados internos, las autoridades nacionales asumen la responsabilidad correspondiente de contar con la capacidad operacional e institucional para garantizar su aplicación a nivel local y la oportuna transferencia de fondos para las actividades conexas. Sin embargo, las medidas adoptadas para superar esas dificultades como el desarrollo de procedimientos más flexibles que puedan ser activados en situaciones de emergencia, no suelen estar incluidas en los marcos nacionales de preparación y de desplazamiento interno.

50. Desde un punto de vista técnico, los desplazados internos que viven fuera de los campamentos representan un problema adicional. El hecho de que no se determinen y evalúen las necesidades de los desplazados que residen en los municipios puede hacer más difícil o imposible para las autoridades locales justificar una solicitud de recursos adicionales o aprovechar los programas específicos para desplazados ya existentes. A su vez, esto puede convertirse en un poderoso factor disuasorio para incluirlos en los programas o garantizar su acceso a los servicios dentro de la comunidad, lo que apunta a la necesidad de apoyar a las autoridades locales en la tarea esencial de recopilar datos desglosados sobre el número y las necesidades específicas de los desplazados que viven fuera de los campamentos.

51. Las autoridades provinciales y municipales pueden desempeñar una función clave en la relación con las autoridades gubernamentales y las comunidades afectadas por los desplazamientos, así como en el desarrollo y la ejecución de programas comunitarios específicos para desplazados. Ayudar a las autoridades locales en el diseño de programas

³⁸ Véase también A/HRC/16/43/Add.1, párr. 55.

³⁹ *Ibid.*, párrs. 37 y 38.

comunitarios puede ser especialmente valioso cuando deben lidiar con las demandas de otros sectores vulnerables de la población que consideran que sus necesidades están desatendidas. Los programas deben basarse en datos desglosados sobre los desplazados y la comunidad de acogida, datos que incluyan sus vulnerabilidades, necesidades y mecanismos de adaptación específicos, y deben ser participativos e integradores. Los programas comunitarios pueden variar considerablemente según el contexto, pero pueden incluir asistencia financiera o en especie para las familias de acogida, programas comunitarios de revitalización, o la ampliación y el fortalecimiento de las infraestructuras y los servicios locales. Debería invertirse en el apoyo a las autoridades locales a través de campañas de sensibilización y capacitación, por ejemplo sobre asuntos técnicos como la realización de procesos de consulta, la recopilación de datos y el diseño de programas.

52. A menudo hay que tener en cuenta consideraciones políticas. Además de colaborar con las autoridades centrales en la elaboración de políticas, los agentes internacionales quizás deban tener en cuenta y desarrollar estrategias para trabajar con las autoridades locales y atender las susceptibilidades de sus comunidades. Esto sucede especialmente en los casos de gobiernos descentralizados, cuya autoridad no llega a todos los puntos del país o no influye en ellos de manera eficaz, o cuando la autoridad central no puede imponer con demasiado vigor sus políticas a nivel local.

Soluciones duraderas

53. Las autoridades provinciales y municipales responsables del desarrollo local, los servicios sociales y la seguridad en sus zonas respectivas tienen una responsabilidad y un interés particular en asegurar que los desplazados internos que viven fuera de los campamentos reciban asistencia a fin de lograr soluciones duraderas. En algunos casos, estas soluciones pasarán por la integración en la comunidad de acogida, un proceso en el que las autoridades locales desempeñan un papel esencial, y respecto del cual sería beneficiosa la recopilación de buenas prácticas. Sin embargo, también pueden contribuir a otras soluciones duraderas, como el retorno y el reasentamiento en otras partes del país, entre otros medios, garantizando la identificación de los desplazados internos en las comunidades y su integración en los programas de soluciones duraderas, mejorando su acceso a la información y facilitando la transferencia de documentos o prestaciones que pueden haber adquirido durante su desplazamiento. Pueden asimismo facilitar soluciones transitorias o una combinación de ellas, por ejemplo permitiendo que los desplazados internos conserven ciertos derechos, como permisos de residencia en las comunidades de acogida mientras empiezan una nueva vida en la zona a la que regresan y determinan la seguridad de esta, o facilitando los procedimientos, de manera que algunos miembros de la familia puedan seguir trabajando en la comunidad de acogida mientras el resto vuelve a su lugar de origen. Cuando los desplazados internos procedentes de la comunidad de acogida son los que regresan, las autoridades locales también desempeñan un papel esencial en lo que respecta a restablecer sus derechos y solucionar problemas como la ocupación secundaria a consecuencia de una ausencia prolongada.

54. Cuando se prefiere la integración local, usualmente serán necesarias medidas complementarias, tanto para el beneficio de los desplazados internos como de las comunidades locales. Destacan las medidas relativas a la tierra, la vivienda y los medios de subsistencia, de ordinario necesarias para hacer frente a las condiciones de hacinamiento, dependencia y tenencia ilegal que pueden afectar a los desplazados mientras se encuentran en esa situación. Las consultas con las comunidades afectadas, tanto las de acogida como las de desplazados, y su participación, serán un elemento esencial del proceso para evitar desplazamientos secundarios y el fracaso de los programas. Los desplazados internos también deben tener acceso a los agentes humanitarios y del desarrollo nacionales e

internacionales⁴⁰. En muchas situaciones, la integración local constituirá una dificultad para la consolidación de la paz y la reconciliación comunitaria y hará necesarias la mediación y la adopción de otras medidas especiales.

55. Las políticas nacionales relativas a la integración local deben traducirse en apoyo político y financiero para las autoridades y comunidades locales⁴¹. La elaboración de perfiles y los estudios de intenciones de desplazados internos para sondear las soluciones duraderas contempladas⁴² servirán para valorar las medidas y los recursos necesarios, que serán importantes en lo que respecta a la planificación y permitirán mejorar el acceso de los agentes municipales y provinciales a la financiación nacional o internacional, incluidos los agentes del desarrollo. Los programas de integración local más eficaces serán los que combinen programas comunitarios e intervenciones específicas dirigidas a los desplazados internos. Cuando el número de desplazados lo justifique, la integración de cuestiones relacionadas con los desplazamientos en el desarrollo local, en los planes de reducción de la pobreza y en los programas de integración en el mercado de trabajo también puede ser una estrategia eficaz, que puede mejorar con la participación activa de representantes de los desplazados⁴³. Además, pueden aprovecharse otras fuentes de práctica y experiencia como las prácticas innovadoras de integración local utilizadas en los programas de integración de refugiados o los proyectos de revitalización comunitaria.

IV. Conclusiones y recomendaciones

56. **Si bien representan a la mayoría de los desplazados internos en el mundo, los que viven fuera de los campamentos, y las comunidades de acogida que los apoyan, no suelen estar identificados ni recibir ayuda, tanto en lo que respecta a la asistencia humanitaria como a soluciones duraderas. Los desplazados que viven en comunidades de acogida y en centros urbanos se mezclan con la población general local, mientras que otros quizás se refugien en zonas remotas y aisladas. En ambos casos, es difícil identificarlos y, por lo tanto, están desatendidos. Aunque a menudo se piensa que han solucionado su situación, los desplazados internos que viven fuera de los campamentos sufren con frecuencia un grave deterioro en el disfrute de una serie de derechos humanos, como el derecho a una vivienda adecuada y a la protección contra los desalojos forzados, a la educación y la salud, y están especialmente expuestos a sufrir marginación, pobreza, explotación y malos tratos. Si se dejan sin identificar y sin ayuda, quedarán excluidos automáticamente de las medidas de asistencia y protección y de las soluciones duraderas a su desplazamiento (por ejemplo, en los procesos nacionales de reconciliación y reconstrucción), medidas que también podrían aliviar las presiones impuestas a las estructuras sociales en las comunidades de acogida.**

57. **La falta de una visión sistémica, equitativa y basada en los derechos humanos con respecto a los desplazados que viven fuera de los campamentos con frecuencia provoca desplazamientos prolongados, secundarios o sucesivos y el agravamiento de la pobreza y la vulnerabilidad de los desplazados, de quienes los acogen y de la sociedad de los países en los que son frecuentes los desplazamientos en masa y sin asistencia.**

58. **En el contexto de las tendencias mundiales como la rápida urbanización, incluso en los Estados menos desarrollados, y del aumento previsto de la frecuencia y**

⁴⁰ Véase también A/HRC/13/21/Add.4, párrs. 34 a 43.

⁴¹ Brookings, Centro de Vigilancia de los Desplazados Internos, Consejo Noruego para los Refugiados, *IDPs in protracted displacement: is local integration a solution?* (Desplazamiento prolongado: ¿es la integración local una solución?), mayo de 2011, pág. 7.

⁴² *Ibid.*, pág. 9.

⁴³ *Ibid.*

la gravedad de los desastres naturales debido a los efectos del cambio climático, está previsto que aumente el número de desplazados internos que viven en las ciudades y no en campamentos. En los entornos urbanos y de otro tipo, las comunidades de acogida y las autoridades provinciales y municipales desempeñan un papel esencial en la ayuda a los desplazados que viven fuera de los campamentos y deben recibir apoyo.

59. Habida cuenta de todo lo anterior, el Relator Especial formula las siguientes recomendaciones.

A. Recomendaciones generales para los interesados nacionales e internacionales

- Si bien varios agentes nacionales e internacionales ya cuentan con prácticas para evaluar las necesidades y ayudar a los desplazados fuera de los campamentos y a sus comunidades de acogida, hacen falta mayores esfuerzos y sistemas más amplios y previsibles. Para ello, los agentes humanitarios y del desarrollo (incluida la comunidad de donantes) nacionales e internacionales, con la participación de la sociedad civil y las comunidades afectadas, deben:
 - Realizar evaluaciones para identificar buenas prácticas, lagunas y dificultades en la asistencia y protección de los desplazados internos que viven fuera de los campamentos y las comunidades de acogida;
 - Desarrollar las estrategias pertinentes para subsanar esas lagunas y poner en marcha una respuesta más equitativa, eficaz y sistematizada a la situación de los desplazados fuera de los campamentos y las comunidades afectadas;
 - Además de las cuestiones específicas, las esferas de interés y las recomendaciones que figuran a continuación, apoyar la investigación y mejorar las respuestas en otros ámbitos que merecen atención, como por ejemplo: los desplazados internos que viven fuera de los campamentos en zonas rurales, remotas o aisladas; las características específicas de las situaciones de conflicto, desastre natural y desplazamiento intraurbano que pueden afectar a las respuestas; y las necesidades de los grupos especialmente vulnerables de desplazados internos fuera de los campamentos;
 - Promover, desarrollar y aplicar estrategias que amplíen el concepto de asistencia para incluir las intervenciones de recuperación temprana y de desarrollo, con el fin de reforzar los servicios básicos y las infraestructuras de las comunidades afectadas, y mejorar el logro de soluciones duraderas para los desplazados internos que viven fuera de los campamentos.

B. Recopilación de datos

- Participar con los Estados afectados y otras partes interesadas en tareas de sensibilización, creación de capacidad y aplicación de sistemas eficaces, completos, desglosados y oportunos de recopilación de datos y elaboración de perfiles para los desplazados internos que viven fuera de los campamentos. Los sistemas deben incluir metodologías apropiadas para identificar desde el inicio a los desplazados internos y determinar sus necesidades durante o inmediatamente después de una crisis, a fin de permitir su seguimiento una vez

que se hayan dispersado y cuando ya estén viviendo en las comunidades de acogida en ciudades o en otros lugares. Deben existir las debidas garantías para proteger a los desplazados internos que no deseen ser identificados por motivos de seguridad o de otra índole. Las herramientas de evaluación de la protección y determinación rápida de necesidades deben incluir mecanismos para identificar: a los desplazados fuera de los campamentos y sus necesidades; los motivos por los que están fuera de los campamentos; el apoyo prestado por las comunidades y familias de acogida, y sus necesidades; y los mecanismos de análisis de la vulnerabilidad en diferentes contextos.

C. Documentación y análisis de las prácticas buenas o ya existentes

- Desarrollar nuevas iniciativas para la recopilación, difusión y análisis de las mejores prácticas y las ya existentes en materia de protección, asistencia y soluciones duraderas para los desplazados internos que viven fuera de los campamentos; metodologías para identificarlos, llegar a ellos y lograr su colaboración; y planteamientos comunitarios que apoyen y tengan en cuenta las necesidades de las comunidades de acogida. A partir de esa información, analizar las buenas prácticas, incluidas las prácticas positivas empleadas por los desplazados internos y las comunidades de acogida, y las lecciones aprendidas, con miras a mejorar los programas existentes y ampliar las respuestas nacionales e internacionales que se dan a los desplazados fuera de los campamentos y a las comunidades de acogida.

D. Desplazados internos que viven en contextos urbanos y no en campamentos

- Fomentar el conocimiento y mejorar las metodologías para integrar las vulnerabilidades y necesidades específicas de dichos desplazados en las estrategias de reducción del riesgo de desastres y de respuesta, y en la planificación de la recuperación temprana y el desarrollo en el contexto urbano;
- Mejorar los mecanismos y el conocimiento en lo que respecta a las metodologías de asistencia y recopilación de datos, y a los factores que permiten o impiden una integración local satisfactoria en los entornos urbanos;
- Promover investigaciones concretas sobre los patrones del desplazamiento interno hacia las ciudades, en particular cuando tienen lugar tras desastres súbitos o de aparición lenta a causa del cambio climático, y los desplazamientos secundarios originados en las ciudades o que tienen lugar dentro de ellas;
- En cuanto a la especificidad y complejidad de las emergencias y los desplazamientos intraurbanos, lograr un mejor conocimiento, desarrollar herramientas y recopilar buenas prácticas sobre las vulnerabilidades de los desplazados internos y las intervenciones específicas, así como planteamientos comunitarios, que promuevan la recuperación temprana y eviten los desplazamientos prolongados mediante, entre otras cosas, el análisis en tiempo real y el aprendizaje de respuestas urbanas y la inclusión de los desplazados internos que viven fuera de los campamentos en la labor dirigida a superar el problema de la vulnerabilidad urbana.

E. Comunidades de acogida

- **Recopilar buenas prácticas, detectar deficiencias y formular orientaciones específicas sobre los acuerdos y criterios de apoyo a las comunidades y familias de acogida, entre ellos, mecanismos para apoyar, administrar y supervisar las situaciones de familias de acogida, y planteamientos comunitarios más amplios que refuercen la capacidad de absorción y resistencia de las comunidades de acogida, como el apoyo a las infraestructuras, los servicios, y los medios de subsistencia de la comunidad. Trabajar para establecer sistemas de apoyo más previsibles y sistematizados para las familias y las comunidades de acogida, que sean participativos, se basen en evaluaciones de las necesidades y se combinen con intervenciones específicas dirigidas a los desplazados internos que atiendan a sus necesidades y vulnerabilidades particulares, y maximizar el logro de soluciones duraderas.**

F. Papel de las autoridades provinciales y municipales

- **Promover la sensibilización respecto de la función y las responsabilidades específicas, y del apoyo y los obstáculos a que se enfrentan las autoridades municipales y provinciales en la protección y asistencia de los desplazados internos que viven fuera de los campamentos. En particular, recopilar información sobre los elementos estructurales, políticos y económicos o presupuestarios que afectan a las respuestas, en lo que respecta a la prestación de asistencia humanitaria y a las soluciones duraderas como la integración local. Promover un mejor conocimiento y la creación de capacidad de las autoridades locales, con miras a proteger los derechos humanos de los desplazados internos que viven en sus comunidades (por ejemplo, a través de la no discriminación y la igualdad de acceso a los servicios); el desarrollo o la ejecución de los programas de asistencia y protección específicos para los desplazados y los planteamientos comunitarios; facilitar soluciones duraderas; e incluir a los desplazados que viven fuera de los campamentos en los planes de reducción de la pobreza y de desarrollo local.**

G. A la comunidad humanitaria, como seguimiento de los compromisos anteriores sobre el tema de este mandato, en el marco del Comité Permanente entre Organismos

- **En el marco del Comité Permanente entre Organismos, iniciar un proceso para examinar las prácticas existentes, las deficiencias y las cuestiones pertinentes relativas a los desplazados internos que viven fuera de los campamentos, con miras a diseñar estrategias y mecanismos para reforzar las respuestas humanitarias y de desarrollo. Entre las medidas propuestas están:**
 - **Tener debidamente en cuenta a los desplazados internos que viven fuera de los campamentos en toda la labor del Comité Permanente entre Organismos, incluidos sus equipos de tareas;**
 - **El compromiso voluntario por parte de los organismos de hacer un inventario o un estudio de los programas y las prácticas relacionados con los desplazados internos que viven fuera de los campamentos y las comunidades de acogida, o dirigidos a ellos;**

- **La recopilación de buenas prácticas en este sentido, y un análisis de las lagunas actuales en protección y asistencia que dificultan la respuesta institucional de las comunidades humanitarias y de desarrollo;**
 - **Sobre esta base, un grupo de referencia podría reunir y analizar la información mencionada anteriormente, con el fin de identificar las deficiencias y esferas de interés comunes que afectan a todo el sistema; y desarrollar estrategias o procesos para lograr un planteamiento más equitativo y sistematizado en lo que respecta a las cuestiones humanitarias, de derechos humanos y de desarrollo a que se enfrentan los desplazados internos que viven fuera de los campamentos y las comunidades afectadas.**
-