



Kent Academic Repository

Eslava, Luis (2012) *Urban Law in a Global World (in Spanish: El Derecho Urbano en un Mundo Globalizado)*. In: Rengifo, Mauricio and Pinilla, Juan Felipe, eds. *La Ciudad y el Derecho Urbano: Una Introducción al Derecho Urbano Contemporáneo*. Biblioteca jurídica uniandina . Los Andes & Temis, Bogotá. ISBN 978-958-35-0879-0.

Downloaded from

<https://kar.kent.ac.uk/40968/> The University of Kent's Academic Repository KAR

The version of record is available from

This document version

UNSPECIFIED

DOI for this version

Licence for this version

UNSPECIFIED

Additional information

Versions of research works

Versions of Record

If this version is the version of record, it is the same as the published version available on the publisher's web site. Cite as the published version.

Author Accepted Manuscripts

If this document is identified as the Author Accepted Manuscript it is the version after peer review but before type setting, copy editing or publisher branding. Cite as Surname, Initial. (Year) 'Title of article'. To be published in *Title of Journal* , Volume and issue numbers [peer-reviewed accepted version]. Available at: DOI or URL (Accessed: date).

Enquiries

If you have questions about this document contact ResearchSupport@kent.ac.uk. Please include the URL of the record in KAR. If you believe that your, or a third party's rights have been compromised through this document please see our [Take Down policy](https://www.kent.ac.uk/guides/kar-the-kent-academic-repository#policies) (available from <https://www.kent.ac.uk/guides/kar-the-kent-academic-repository#policies>).

CAPÍTULO II

EL DERECHO URBANO EN UN MUNDO GLOBALIZADO

LUIS ESLAVA*

“Aun cuando nuestros objetivos son globales, estos solo pueden ser alcanzados de manera efectiva en el nivel local”.

Kofi Annan, ex-Secretario General de la ONU (2005)¹

“... Nosotros estamos en un lugar marginal totalmente”.

Orlando Márquez, líder comunitario, desplazado interno colombiano y residente de la periferia ilegal bogotana (entrevistado por el autor, mayo de 2009)²

Desde hace un buen tiempo la capacidad de los Estados para ejercer presencia efectiva sobre su territorio y brindar bienestar a su población se ha puesto en serio cuestionamiento. Asimismo, estos Estados se han

* Senior Fellow (The Melbourne Law Masters) & PhD Candidate, Institute for International Law and the Humanities, Melbourne Law School, The University of Melbourne. Guest researcher, Max Planck for Comparative Public Law and International Law (2011-2012). Email: leslava@unimelb.edu.au. Este capítulo lo escribo como muestra de solidaridad con las personas víctimas del desplazamiento interno resultado de la violencia física y económica en Colombia, especialmente con las familias desplazadas que me permitieron hacer parte de sus vidas durante su movilización y resistencia política en las calles de Bogotá durante el año 2009. Estoy enormemente agradecido por los comentarios y la ayuda editorial que me prestaron Dahiana Ariza y Juan Manuel Viatela durante la redacción de este capítulo y con Mauricio Rengifo por sus sugerencias editoriales y bibliográficas. Naturalmente, los errores en el capítulo son míos.

¹ UN News Centre, *Annan says global development goals can be achieved through local action* (traducción del autor) (8 de septiembre de 2005) <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=15724>>, revisado por última vez 12 de diciembre de 2008.

² Para proteger su identidad, he cambiado los nombres de las personas desplazadas y residentes de los barrios ilegales de Bogotá que cito en el capítulo.

venido enfrentando a la erosión de su monopolio sobre sus fronteras nacionales para controlar el tráfico de bienes y servicios, y su autoridad sobre los asuntos económicos nacionales ha sido fuertemente controvertida por el modelo capitalista neoliberal³. Igualmente, un conjunto de organismos y actores supranacionales han venido asumiendo funciones de supervisión, regulación y control sobre los asuntos internacionales e internos de tales Estados. Esto ha generado que a pesar de todas sus complicaciones y defectos, el nivel internacional sea hoy entendido como una esfera de gobierno real e independiente de la vida e instituciones nacionales. Hoy, por ejemplo, discutimos de los pormenores de un mundo globalizado y de la existencia y operatividad de un gobierno global, lo cual nos ha llevado a especular si estamos presenciando el nacimiento de una era posnacional⁴ y⁵. Ahora bien, si estos procesos de transformación nacional e internacional han sido cruciales en las últimas décadas, el interés de este capítulo se encuentra en otro lugar, en otra escala jurisdiccional que también ha venido sufriendo importantes cambios; el interés de este capítulo reside en las transformaciones que han vivido las jurisdicciones locales.

Las jurisdicciones locales, con sus fronteras, gobiernos y habitantes, se han convertido durante las últimas tres décadas en los vehículos preferidos para realizar tanto los proyectos inconclusos de los Estados, como para avanzar en la construcción de un mundo global, cada vez más institucionalizado, más regulado y más cercano a la vida diaria local⁶. El ob-

³ Vid. en el contexto colombiano: V. MONCAYO, *El Leviatán derrotado*, Bogotá, Norma, 2004; J. ESTRADA ÁLVAREZ, *Construcción del modelo neoliberal en Colombia 1970-2004*, Bogotá, Ediciones Aurora, 2004.

⁴ Vid., por ejemplo sobre el tema de gobierno global: R. WILKINSON and S. HUGHES (Eds.), *Global governance: critical perspectives*, Londres, Routledge, 2002; C. MURPHY, *Global institutions, marginalization and Development*, Nueva York, Routledge, 2005.

⁵ Vid. especialmente en relación con la idea de posnacionalismo: A. APPADURAI, "Sovereignty without territoriality: notes for a postnational geography", en S. Low and D. Lawrence-Zuñiga (Eds.), *The anthropology of space and place: locating culture*, Malden, MA: Blackwell Pub, 2003; K. SCHLICHTE (Ed.), *The dynamics of states: the formation and crises of state domination*, Burlington, VT, Ashgate, 2005; S. ELDEN, "Contingent sovereignty, territorial integrity and the sanctity of borders", 2006, 26(1), *SAIS Review*, 11-24; T. Jacobsen, C. Sampford y R. Thakur (Eds.), *Re-envisioning Sovereignty: the end of Wesphalia?*, Burlington, VT, Ashgate 2008.

⁶ La emergencia de las ciudades en la escena internacional contemporánea pasó mucho tiempo sin ser objeto de análisis académico en los estudios legales. Recientemente, se ha prestado mayor atención a este fenómeno. Vid. especialmente: R. BAUBOCK, "Reinventing urban Citizenship" (2003) 7(2), *Citizenship Studies*, 139-160; Y. BLANK, "Local

jeto principal de este capítulo es discutir, de esta manera, la emergencia reciente de las jurisdicciones locales —de las ciudades— en las escenas nacional e internacional. También discuto cómo las ciudades han venido a asumir y a *territorializar* las responsabilidades y aspiraciones de los Estados y del nascente gobierno global. Contraria a otras lecturas que se han dado del actual debilitamiento de los Estados y del proceso de globalización de la economía como fenómenos que han *desterritorializado* y vuelto más dispersa y difícil de localizar la administración social y el ejercicio político, en este capítulo presento una mirada en la cual las ciudades son los lugares donde hoy se puede observar concretamente la reconstrucción de los proyectos nacionales y la consolidación de las aspiraciones globales contemporáneas⁷. Es en los espacios locales donde, de forma parecida a lo ocurrido durante el proceso de expansión colonial y de consolidación de los Estados, hoy un nuevo modelo de orden internacional se está tratando de llevar a cabo.

Al mismo tiempo de discutir el papel que las ciudades desempeñan en la vida de los Estados y en el orden internacional, en este capítulo problematizo el entendimiento tradicional que se ha tenido del derecho urbano como una subdisciplina del derecho público preocupada primordialmente por la gestión y el ordenamiento técnico del suelo urbano. Mi intención es demostrar que solamente al ampliar nuestro entendimiento del derecho urbano podremos ser capaces de capturar y evaluar en su totalidad el nuevo papel de las ciudades en la vida nacional e internacional y las complicaciones que este fenómeno acarrea.

ism in the New Global Legal Order” (2006) 47(1) *Harvard International Law Journal*, 263-281; Y. BLANK, “The city and the world” (2006) 44(3) *Columbia Journal of Transnational Law*, 875-939; Y. BLANK, “Spheres of citizenship” (2007) 8(2) *Theoretical Inquiries in Law*, 411-452; G. FRUGY D. BARRON, “International Local Government Law” (2006) 38 *Urban Lawyer*, 1-62; I. M. PORRAS, “The city and international law”, in *Pursuit of Sustainable Development*, 2009, 36 *Fordham Urban Law Journal*, 537-601.

⁷ Sobre la discusión alrededor de la territorialización de la globalización y la figura del Estado en la vida local, *vid.* especialmente: H. LEFEBREVE, *The production of space* (D. Nicholson Smith, Trad.) Cambridge, MA, Balckwell, 1991; D. HARVEY, “The Geopolitics of Capitalism”, en D. GREGORY and J. URRY (Eds.), *Social relations and spatial structures*, Londres, McMillan, 1985, 128-163; N. BRENNER, *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*, Oxford, Oxford University Press, 2004; S. ELDEN, “Missing the point: globalization, deterritorialization and the space of the world” (2005) 30(1) *Transactions of the Institute of British Geographers*, 8-19. *Vid.* en el contexto colombiano: B. NG’WENO, *Turf wars: territory and citizenship in the contemporary state*, Standford, CA, Standford University Press, 2007.

Mi invitación en este capítulo es a pensar el día a día de la gestión, el ordenamiento y el desarrollo del suelo urbano en términos de la vida social que este suelo sostiene. Como lo discuto más adelante, la relación de las ciudades con los niveles supralocales de gobierno no es un fenómeno reciente, y el manejo que el derecho urbano le ha dado al suelo de las ciudades siempre ha tenido efectos sociales. En mi mirada, sin embargo, el objeto *formal* de estudio del derecho urbano ha estado aislado de las repercusiones sociales que se encuentran detrás de su intervención en la configuración espacial de las ciudades. En otras palabras, el derecho urbano, entendido formalmente, no se ocupa del gobierno de las ciudades. En este capítulo sostengo que al dejar operar el derecho urbano sin problematizar sus efectos sociales, sin preocuparse del gobierno de la ciudad, estamos en riesgo de perder la oportunidad valiosa que este derecho tiene para repensar de manera creativa, y en términos de justicia social, los marcos normativos que sostienen el manejo del suelo y las condiciones de vida en nuestras jurisdicciones locales contemporáneas.

Antes de describir el orden de mi argumento, quisiera clarificar un par de puntos para el lector. Primero, aun cuando en mi discusión pongo acento en el caso colombiano y tomo como punto de partida a Bogotá, el argumento que aquí presento busca hacer eco de las condiciones de otras ciudades en Colombia y del resto del Tercer Mundo⁸. Segundo, en el capítulo uso indistintamente los conceptos de jurisdicción local y ciudad, aun cuando soy consciente de las diferencias que existen entre ambos conceptos y que debido a la extensión de este capítulo no puedo explorar detenidamente (por ejemplo, referirme al mismo tiempo, sin hacer las salvedades necesarias, a centros urbanos reducidos o a grandes urbes metropolitanas conurbadas, entre jurisdicciones locales con grandes áreas rurales y jurisdicciones locales en su mayoría urbanizadas). Al usar estos dos conceptos indistintamente simplemente emulo la tendencia de la literatura académica sobre el nuevo lugar de las jurisdicciones locales en la vida nacional e internacional. En esta literatura usualmente lo *local* —lo municipal, en el caso colombiano— es entendido como el nivel ju-

⁸ En este capítulo uso el concepto *Tercer Mundo*, aun cuando soy consciente de los problemas que encierra en términos de la heterogeneidad que trata de describir y que homogeniza de alguna manera: mi uso del concepto se relaciona, sin embargo, con las dinámicas de poder, conocimiento y disciplina que sostienen la clasificación en el discurso del desarrollo de ciertos países como parte del *Tercer Mundo* y otros como partes del *Mundo Desarrollado*. Vid. especialmente: A. ESCOBAR, *La invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*, Bogotá, Norma, 1996; A. GUPTA, "Blurred boundaries: the discourse of corruption, the culture of politics, and the imagined state" (1995) 22(2) *American Ethnologist*, 375-402.

risdiccional más cercano a los ciudadanos y a la *ciudad*, como el lugar por naturaleza para organizar nuestra vida colectiva⁹. Los conceptos de *localidad* y de *ciudad* operan, de esta manera, de forma recíproca y apelan a un ideal de organización social que gravita alrededor de las congregaciones urbanas. Como se podrá ver más adelante, en este capítulo yo asumo una postura crítica frente a esta mirada idealizada de las jurisdicciones locales y las ciudades como espacios preparados de antemano para solucionar nuestros problemas sociales.

El capítulo se divide de la siguiente manera. La primera sección explora cómo las ciudades han *territorializado* lo imperial, lo nacional y, hoy por hoy, lo global, por medio del contenido y uso del derecho urbano. La segunda sección señala la importancia de repensar el contenido del derecho urbano de cara a los retos que hoy enfrentan nuestras ciudades. En particular, esta sección relaciona estos nuevos retos enfrentados por las ciudades con la descentralización del Estado que ha venido ocurriendo en las últimas tres décadas, en Colombia y en el resto del Tercer Mundo, y que ha oficializado a las jurisdicciones locales como los lugares privilegiados para reconstruir estos Estados y gestar un nuevo orden global. En la tercera sección ilustro la discusión sobre la importancia actual de repensar el derecho urbano mediante mi experiencia con un grupo de desplazados internos a los cuales acompañé por seis meses mientras protestaban, infructuosamente, por el reconocimiento de sus derechos en la ciudad de Bogotá. Con un tono etnográfico, esta sección contrapone la situación de este grupo de desplazados con el reconocimiento internacional y el éxito que Bogotá ha alcanzado en los últimos años en términos de desarrollo económico y humano. Consciente de lo foráneo que parece el uso de la etnografía como herramienta para desarrollar un análisis jurídico, en esta sección adopto este método propio de la antropología para darle la importancia a las vivencias diarias —cotidianas— que caracterizan nuestras ciudades y que forman nuestra realidad social¹⁰. Usar una voz etnográfica en esta sección me permitirá, de esta manera,

⁹ Vid. por ejemplo: T. CAMPBELL y H. FUHR (Eds.), *Leadership and innovation in subnational government: cases studies from Latin America*, Washington D. C., World Bank, 2004; A. SHAH (Ed.), *Local governance in developing countries*, Washington D. C., World Bank, 2006; J. BEALL y S. FOX, *Cities and development*, Nueva York, Routledge, 2009.

¹⁰ La etnografía se ha consolidado como una herramienta usual dentro de los estudios legales. Una revisión detallada del entendimiento y uso de la etnografía en los estudios legales se puede ver en: J. STARR y M. GOODALE (Eds.), *Practicing ethnography in law: new dialogues, enduring methods*, New York, Palgrave Macmillan, 2002; E. DARIAN-SMITH, *Ethnography and law*, Aldershot, Ashgate, 2007. Ejemplos de miradas etnográficas

explorar vívidamente las tensiones que hoy están detrás de la transformación de las ciudades frente al Estado y al mundo, y que el derecho urbano parece no ser capaz de asumir totalmente como parte de sus preocupaciones —en especial, por el entendimiento del problema del desplazamiento interno en Colombia como una dificultad completamente ajena al derecho urbano—. Finalmente, concluyo el capítulo reflexionando sobre cuál es el alcance real de tener hoy ciudades cada vez más sujetas al proceso de globalización y sobre cuál podría ser el contenido del derecho urbano frente a esta nueva realidad.

1. EL DERECHO (INTERNACIONAL) URBANO TEMPRANO Y MODERNO

Quiero comenzar mi discusión citando la descripción de la Bogotá colonial temprana que hace el autor colombiano WILLIAM OSPINA, en su libro *Ursúa*:

“Los recién llegados construían aprisa una ciudad, para darle a la tierra desconocida aspecto familiar. Las formas de la mazorca dorada y de la rana brillante, de los señores de piel de jaguar y de la hoguera con leguas de oro cedían su lugar al trigo y a las pías, a las naves en cruz y al olor matinal de la leche espumosa. Aquella aldea nacida lejos de todo y más cercana a las nubes y a las estrellas que a las regiones circundantes empezaba a sentirse un espejo del Imperio y de la época. Los que se repartieron sus fértiles leguas habían recorrido muchas regiones como navegantes y guerreros, conocían la sal del abismo y la cara de lobo de la muerte, habían destruido reinos y fundado ciudades, eran los testigos ilustres del sangriento parto de un mundo”¹¹.

Con una prosa contundente, OSPINA nos recuerda cómo la construcción del Nuevo Mundo por el Imperio español se concentró primordialmente en el establecimiento de ciudades¹². Estas ciudades y la violencia que acompañó la ejecución de las prescripciones urbanísticas que ellas

del derecho en Colombia se pueden ver en: M. GARCÍA VILLEGAS (Ed.), *Normas de papel: la cultura del incumplimiento de leyes*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, 2009.

¹¹ WILLIAM OSPINA, *Ursúa*, Bogotá, Alfaguara, 2005, pág. 221.

¹² Una exposición más detallada del argumento sobre la expansión imperial española a través de las ciudades, puede verse en: M. GARCÍA-SALMONES y L. ESLAVA, “Jurisdictional colonization in the spanish and british empires: some reflections on a global public order and the sacred”, en *Select Proceedings of the European Society of International Law*, volume 2, Oxford, Hart Publishing, 2010.

implicaban (por ejemplo la distribución de las autoridades principales alrededor de una plaza central, la traza urbana rectangular repartida de forma que atendiera los privilegios sociales y políticos de sus residentes y el establecimiento de encomiendas alrededor de los asentamientos urbanos)¹³ tenían por objeto convertir a sus suelos y pobladores en un “espejo del Imperio y de la época”¹⁴.

Con absoluta certeza de su autoridad pedagógica y espiritual, los conquistadores del Imperio español pensaron la fundación de ciudades y la expansión de su *imperium* a través del continente americano bajo una misma lógica cristiana¹⁵. Establecer las ciudades y cristianizar fueron parte de una misma aventura en la cual la urbanización del Nuevo Mundo implicaba la configuración de espacios para la instrucción y el disciplinamiento terrenal del hombre y sus pasiones. Esta preparación terrenal servía como escuela para la futura entrada de los habitantes de las ciudades humanas a la *Ciudad de Dios*¹⁶. El suelo de las ciudades servía así como el espacio para el encuentro entre la jurisdicción secular, comandada por los agentes imperiales españoles, y la jurisdicción divina, anunciada por los emisarios de la Iglesia católica¹⁷.

El proyecto imperial de fundación de ciudades y el ordenamiento y administración de sus suelos y habitantes estuvieron enmarcados en un andamiaje de normas urbanas de las cuales las Ordenanzas de Descubrimientos y Nueva Población y Pacificación de la Indias son el referente más preciso¹⁸. Las Ordenanzas, dictadas por el rey Felipe II, el 13 de julio

¹³ Vid. por ejemplo: J. HARDOY, “La forma de las ciudades coloniales en la América Española”, en F. SOLANO (Ed.), *Estudios sobre la ciudad Iberoamericana*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas-Instituto Gonzalo Fernández de Oviedo, 1983; M. THERRIEN y L. JARAMILLO PACHECO, *Mi casa no es tu casa: procesos de diferenciación en la construcción de Santafé, Siglos XVI y XVII*, Bogotá, Instituto Distrital de Cultura y Turismo, 2004.

¹⁴ OSPINA, *op. cit.*, pág. 221.

¹⁵ M. SZUCHMAN, “The city as vision: the development of urban culture in Latin America”, en G. JOSEPH and M. SZUCHMAN (Eds.), *I saw a city invincible: urban portraits of Latin America*, Wilmington, Del.: SR Books, 1996.

¹⁶ El papel y la naturaleza de la *Ciudad de Dios* fueron descritos al detalle por SAN AGUSTIN en su libro *De Civitate Dei*, S. AGUSTIN, *The city of God*, J. Healey, Trad., Londres, Dent, 1931.

¹⁷ R. MORSE, “Introducción a la historia urbana de Hispanoamérica”, en F. Solano (Ed.), *Estudios sobre la ciudad Iberoamericana*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas-Instituto Gonzalo Fernández de Oviedo, 1983.

¹⁸ Las Ordenanzas recopilan y legalizan las prácticas de conquista y fundación de ciudades que se habían aplicado desde el momento del descubrimiento del Nuevo Mundo.

de 1573, en el bosque de Segovia (España), pueden verse como el antecedente colonial del actual derecho urbano colombiano y el referente histórico de un *derecho urbano internacional*, consideradas sus ambiciones expansivas. Sin abandonar el objetivo de cristianizar el Nuevo Mundo, por medio de este *derecho urbano (internacional) temprano* se normativizaron la fundación y el ordenamiento cuidadoso de las ciudades siguiendo requerimientos técnicos de planeación urbanística, influidos por el Renacimiento italiano¹⁹. Con las *Ordenanzas*, Felipe II pretendía hacer efectivo su mandato como el representante de una nueva civilización y un nuevo orden espiritual. Según Felipe II, la fundación de ciudades y la *territorialización y espacialización* de su poder por medio de ellas eran el equivalente a la creación de un nuevo mundo²⁰.

La estrategia expansiva del imperio español a través de ciudades se utilizó de forma similar en las otras empresas coloniales europeas²¹. Las ciudades sirvieron como los nodos administrativos y políticos para conectar las colonias en América, África, Asia y el Pacífico con las metrópolis imperiales en Inglaterra, Francia, Bélgica, Holanda, Italia y Portugal. Era en las ciudades coloniales donde las metrópolis podían aspirar a tener presencia institucional y donde las economías de ultramar y sus vastas geografías físicas y humanas podían conectarse con el naciente sistema económico global. En estos espacios urbanos se esperaba expandir en los nuevos territorios las fronteras de la civilización europea. La

Más adelante en la Colonia, se incluyen en la *Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias*, publicada por primera vez en 1681. Vid. especialmente: M. DEL VAS MINGO, “Las Ordenanzas de 1573, sus antecedentes y consecuencias”, 1985, 8 *Quinto Centenario* 83-101; J. KINSBRUNER, *The colonial spanish-american city: urban life in the age of Atlantic capitalism*, Austin, University of Texas Press, 2005.

¹⁹ Las Ordenanzas de 1573 se inspiraron en el libro de VITRUVIO, *De architectura* (traducido al español como las *Medidas del Romano*) y que data alrededor del siglo 25 a. C. *De architectura* fue descubierto por el humanista florentino POGGIO BRACCIOLINI en 1414. La primera edición fue realizada en Roma por GIOVANNI SULPITIUS en 1486. Varias traducciones siguieron a esta primera edición. La edición latina del libro, publicada en 1582, fue dedicada a Felipe II. Vid. especialmente: S. KOSTOF, *The city shaped: urban patterns and meaning through history*, Nueva York, Bulfinch Press, 1991, pág. 115.

²⁰ S. KOSTOF, *The city shaped: urban patterns and meaning through history*, Nueva York, Bulfinch Press, 1991, pág. 111.

²¹ Vid., por ejemplo: R. HOME, *Of planting and planning: the making of british colonial cities*, Londres, E & FN Spon, 1997; Z. ÇELİK, *Urban forms and colonial confrontations: algiers under french rule*, Berkeley, University of California Press, 1997; G. ANDREW MYERS, *verandahs of power: colonialism and space in Urban Africa*, Syracuse, NY, Syracuse University Press, 2002.

forma espacial y arquitectónica que estas ciudades coloniales asumieron por medio de normas urbanas representó, de esta manera, un ejercicio para modelar la materialidad física y humana de éstas, respecto al mundo del que ellas ahora formaban parte.

La función de las ciudades en la construcción de un orden mundial fue opacada durante varios siglos por la consolidación del Estado nación y la emergencia de un derecho internacional moderno preocupado por defender la soberanía y la autodeterminación de los pueblos²². La consolidación de los Estados nación europeos a partir del Tratado de Westphalia de 1648²³, los movimientos independentistas latinoamericanos durante los siglos XVIII-XIX y el proceso de descolonización en África, Asia y el Pacífico inaugurado después de la segunda guerra mundial, posicionaron a los Estados como los agentes a cargo del desarrollo económico y social de sus poblaciones y territorios²⁴. Estos Estados—con sus gobiernos y leyes nacionales, incluidas las normas urbanas— fueron los encargados de actuar como agentes aglomerantes de la diversidad de las comunidades reunidas en sus territorios y las unidades político-administrativas preferidas para generar estabilidad internacional gracias al ejercicio de soberanía sobre sus asuntos internos y sus jurisdicciones locales. En este contexto, por ejemplo, Bogotá fue objeto durante la primera mitad del siglo XX de varios proyectos de renovación urbana que intentaron demostrar con la transformación de la realidad local la madurez que aspiraba el Estado colombiano²⁵. De esta manera, y después de un agitado siglo XIX para el país, la celebración del primer centenario de la independencia de Colombia en 1910 sirvió como marco para la ejecución de ambiciosos procesos de modernización de Bogotá²⁶, los cuales se repitieron

²² M. MIDDELL y K. NAUMANN, “Global history and the spatial turn: from the impact of area studies to the study of critical junctures of globalization”, 2010, 5 *Journal of Global History*, 149-170.

²³ *Vid.*, especialmente: L. GROSS, *The peace of Westphalia, 1648-1948* (1948) 42 *American Journal of International Law*, 20-41; C. TILLY, *Coercion, capital, and european states, AD 990-1990*, Cambridge, Mass., B. Blackwell, 1990.

²⁴ *Vid.* especialmente: A. ANGHIE, *Imperialism, sovereignty and the making of international law*, Nueva York, Cambridge University Press, 2004.

²⁵ *Vid.* especialmente: L. ESLAVA, *Beyond the map: making space for law and development in Bogotá*, LLM Thesis, The University of Melbourne, 2007 (copia con el autor). *Vid.*, adicionalmente: A. SUÁREZ MAYORGA, *La ciudad de los elegidos: crecimiento urbano, jerarquización social y poder político, Bogotá (1910-1950)*, Bogotá, Guadalupe, 2006; J. HENDERSON, *Modernization in Colombia: the Laureano Gómez Years. 1889-1965*, Gainesville, University Press of Florida, 2001.

²⁶ Este proceso de renovación estuvo antecedido por fuertes críticas sobre el atraso y falta de civilidad en Bogotá. *Vid.* especialmente: MIGUEL SAMPER, *La miseria en Bogo-*

en la promulgación del acuerdo 74 de 1925, que adoptaba el plano *Bogotá Futuro* y en el gran plan para modernizar la ciudad propuesto por Le Corbusier en 1950²⁷. Aun cuando la materialización efectiva de estos proyectos fue muy limitada, Bogotá buscó incesantemente ser el espejo de la modernización de Colombia y un espacio donde el proyecto de consolidación del Estado colombiano se pudiera evidenciar²⁸.

Como resultado de este proceso, los Estados nación y sus administraciones lograron posicionarse como los agentes políticos internacionales más importantes. Sin embargo, a partir de la década de los años setenta del siglo pasado, estos mismos Estados, en particular en el Tercer Mundo, comenzaron a ser sujetos de intensas críticas en términos de su aparente incapacidad para brindar bienestar y seguridad a sus ciudadanos, generar industrias y mercados competitivos, supervisar el cuidado ambiental de sus geografías y ofrecer las condiciones necesarias para hacer transparente y democratizar su administración²⁹. Como respuesta a es-

tá, 1867, traducido al inglés en: M. SAMPER, "Bogotá in the Nineteenth Century", en G. JOSEPH y M. SZUCHMAN (Eds.), *I saw a city invincible: urban portraits of Latin America*, Wilmington, Del., SR Books, 1996. Igualmente, este proceso estuvo acompañado de la formación de varios grupos sociales que buscaban la mejora urbana (v. gr., la Sociedad de Embellecimiento, creada en 1917 y la Sociedad de Mejoras Públicas, creada en 1919), y de la expedición de nuevas normas urbanas nacionales (vid. especialmente la ley 48 de 1918) y normas locales para controlar el proceso, y la calidad, de la expansión de la ciudad (vid. especialmente el acuerdo 10 de 1902, el 7 de 1913 y el 6 de 1914).

²⁷ Vid. especialmente: C. HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Las ideas modernas del plan para Bogotá en 1950: el trabajo de Le Corbusier, Wiener y Pert*, Bogotá, Instituto Distrital de Cultura y Turismo, 2004). Este proceso de modernización de la ciudad tuvo como expresión institucional la creación de un Departamento de Urbanismo y como expresión normativa los acuerdos 28 de 1933, 48 de 1934, 12 de 1935, 15 y 22 de 1940 y 21 de 1944. En el orden nacional, la norma que vendría a consolidar este proceso de interés por la situación urbana del país fue la ley 88 de 1948, que les exigió a los municipios generar unos *planos reguladores* donde se debía zonificar el suelo urbano de acuerdo con sus usos y establecer un perímetro urbano para controlar y regular su expansión. La intervención de Le Corbusier en Bogotá estuvo recogida en el plan regulador denominado *plan director* o *plan piloto*, reglamentado en los decretos 94 de 1949 y 185 de 1951.

²⁸ Como ciudad capital, el proceso de reforma urbana en Bogotá para evidenciar la consolidación del Estado colombiano replicó una tendencia internacional que se dio durante la primera mitad del siglo XX. Como ejemplo de otras ciudades capitales construidas o reconstruidas como parte del esfuerzo de consolidación de sus Estados nación pueden considerarse: Washington D. C., Berlín, Canberra y Nueva Delhi. Vid. especialmente: W. SONNE, *Representing the state: capital city planning in the early twentieth century*, Munich, Prestel, 2003; D. GORDON (Ed.), *Planning twentieth century capital cities*, Nueva York, NY, Routledge, 2006.

²⁹ La literatura más elocuente sobre la incapacidad de los Estados para controlar su territorio y brindarle bienestar a su población se ha agrupado alrededor del concepto: 'fra-

tas críticas, las ciudades comenzaron a capturar la atención de los gobiernos nacionales y la comunidad internacional gracias al menor tamaño de sus burocracias, su supuesta mejor capacidad de adaptación frente a los retos puestos por el proceso de globalización y la cercanía que estas ofrecen entre los habitantes locales, sus gobernantes y los prestadores de servicios³⁰. Por tanto, y sin abandonar completamente la figura del Estado nación como sombrilla de las relaciones internas de los países y como la unidad fundamental de las relaciones internacionales, las ciudades recientemente se han vuelto a ver como los espacios más adecuados para hacer realidad las esperanzas de desarrollo y armonía global: esperanzas hoy encapsuladas en los valores inmersos en los derechos humanos, el libre comercio, la sostenibilidad ambiental y financiera del mundo y la seguridad internacional.

Después de tres siglos en los cuales los Estados nación se convirtieron paulatinamente en los agentes preferidos para la administración del territorio y la población, las ciudades —las jurisdicciones locales— han venido recientemente reivindicando su función como los supuestos albergues naturales de la actividad económica, política y social del mundo³¹. Las ciudades, por su parte, han asumido de forma activa este reco-

gilidad del Estado'. *Vid.*, por ejemplo: Crisis States Research Centre, *Crisis, fragile and failed states: definitions used by the CSRC*, 2006; S. D. KAPLAN, *Fixing fragile states: a new paradigm for development*, Westport, Conn., Praeger Security International, 2008. Una revisión crítica de esta literatura se puede ver en: T. JACOBSEN, C. SAMPFORD y R. THAKUR (Eds.), *Re-envisioning sovereignty: the end of Westphalia?*, Burlington, VT, Ashgate, 2008. En el caso colombiano, la fragilidad del Estado ha sido estudiada, por ejemplo, en los siguientes trabajos: Comisión de Estudios sobre la Violencia, *Colombia: violencia y democracia. Informe presentado al ministro de Gobierno*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1987; D. PECAUT, "Presente, pasado y futuro de la violencia", 1997, 30 *Análisis Político*, 3-36; F. GONZÁLEZ, "La violencia política y las dificultades de la construcción de lo público en Colombia: una mirada de larga duración", en J. AROCHA, F. CUBIDES y M. JIMENO (Eds.), *Las violencias: inclusión creciente*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1998; M. T. URIBE DE HINCAPIÉ, "Las soberanías en disputa: ¿conflicto de identidades o de derechos?", 1999, 15 *Estudios Políticos*; F. SAFFORD y M. PALACIOS, *Colombia: fragmented land, divided society*, Nueva York, Oxford University Press, 2002; F. GONZÁLEZ, I. BOLÍVAR y T. VÁZQUEZ, *Violencia política en Colombia: de la nación fragmentada a la construcción del Estado*, Bogotá, CINEP, 2003.

³⁰ D. TREISMAN, *The architecture of government: rethinking political decentralization*, Nueva York, Cambridge University Press, 2007.

³¹ *Vid.* los trabajos de SASKIA SASSEN sobre el lugar crucial que las ciudades han venido a ocupar en el proceso de globalización, en especial: *Cities in a world economy*, 3ª ed., Thousand Oaks, Calif., Pine Forge Press, 2006; *Territory, authority, rights: from medieval to global assemblages*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 2006.

nocimiento. Se han organizado rápidamente en el plano nacional y el internacional para formar parte de las decisiones que las afectan y para promover mayor autonomía frente a los gobiernos nacionales y mayor reconocimiento global³². Este proceso doble de entrega a las ciudades de nuevas funciones de parte de los gobiernos nacionales y el nivel internacional, así como la respuesta activa de aquellas frente a este proceso de reconstrucción de un nuevo orden global mediante sus realidades locales, ha sido llamado ilustrativamente por ILEANA PORRAS la “internacionalización de las ciudades”³³.

Analizaré la mecánica y las complicaciones del traslado de funciones locales con más detenimiento en la siguiente sección, donde reviso cómo el proceso de descentralización del Estado ha oficializado el nuevo papel de las ciudades en la vida nacional y la global. Quisiera concluir esta sección subrayando cómo detrás de la atención prestada actualmente a las ciudades existe, como en la época imperial, todo un cuerpo de normas supranacionales que intentan recrear las jurisdicciones locales y sus poblaciones de acuerdo con un nuevo conjunto de aspiraciones, las cuales conforman hoy un *derecho urbano internacional moderno* que está en constante diálogo con los derechos urbanos nacionales y locales³⁴.

³² En Colombia los municipios se han organizado en la Federación Colombiana de Municipios. En el entorno latinoamericano y el internacional, los gobiernos locales se han organizado, por ejemplo, en las siguientes asociaciones: el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU) www.cideu.org/, la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI) www.munimadrid.es/uccci/; la Asociación América-Europa de Regiones y Ciudades (AERYC) <http://www.aeryc.org/ingles/objetivos.htm> y la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos <http://www.cities-localgovernments.org>. Esta última representa internacionalmente más de mil gobiernos locales distribuidos en 95 países.

³³ ILEANA PORRAS, “The city and international law: in pursuit of sustainable development”, 2009, 36 *Fordham Urban Law Journal*, 537-601.

³⁴ Este derecho urbano internacional moderno está en su mayoría compuesto por normas “suaves” (*soft law*) que funcionan como marcos normativos de referencia, o recomendaciones, para manejar las ciudades. Estas normas suaves son generadas por asociaciones internacionales de ciudades, organismos internacionales o coaliciones de organizaciones no gubernamentales. Los organismos encargados de aplicarlas son los gobiernos nacionales y locales y las organizaciones internacionales. Para una revisión de las fuentes y las normas que forman parte de este derecho urbano internacional moderno, *vid.* especialmente: G. E. FRUG y D. J. BARRON, “International Local Government Law”, 2006, 38 *Urban Lawyer*, 1-62; YISHAI BLANK, “The city and the world” (2006) 44 *Columbia Journal of Transnational Law*, 875-939; YISHAI BLANK, “Localism in the new global legal order” (2006) 47(1) *Harvard International Law Journal*, 263-281; ILEANA M. PORRAS, “The city and international law: in pursuit of sustainable development” (2009) 36 *Fordham Urban Law Journal*, 537-601.

Entre las muchas normas que han marcado la reciente internacionalización de las ciudades, el informe del Banco Mundial *Ciudades en transición: estrategia de gobierno urbano y local* es quizás el ejemplo más significativo de este derecho urbano internacional moderno³⁵. Publicado en el año 2000, *Ciudades en transición* presenta la visión y estrategia del Banco Mundial para afrontar los retos a los cuales las ciudades en el Tercer Mundo se ven hoy enfrentadas. El informe establece como pilares de las relaciones financieras y de asesoramiento entre el Banco Mundial y las jurisdicciones locales: 1) la búsqueda del mejoramiento de la calidad de vida; 2) la buena gestión del gobierno y la administración; 3) la competitividad, y 4) la solvencia financiera de las localidades. En el caso colombiano, por ejemplo, estos cuatro pilares perseguidos por el Banco Mundial se han materializado no solamente mediante acuerdos entre el Banco y las localidades, sino también en el contenido y ejecución de los planes locales de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial³⁶. Estos planes han buscado articular la realidad física y humana de las ciudades con estas nuevas obligaciones y aspiraciones que son tanto internacionales, como nacionales y locales. Los planes locales de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial tienen por objetivo mejorar la calidad de vida de los habitantes, respetar los derechos humanos, crear ciudades más seguras y mejor preparadas para enfrentar el libre comercio mundial, promover la sostenibilidad ambiental de sus territorios y proteger, desde sus administraciones locales, la sostenibilidad financiera municipal y el Estado colombiano en conjunto. De esta manera, los objetivos y el contenido que usualmente forman parte de los planes locales de desarrollo y de ordenamiento territorial pueden verse como expresiones normativas locales de los marcos internacionales que hoy tratan de coordinar la nueva función y las nuevas obligaciones de las ciudades.

Aun cuando todavía existe una gran distancia entre la práctica y la teoría de este derecho internacional urbano moderno y su articulación final en la administración de nuestras ciudades, hoy vemos cómo se consolida una relación normativa, económica y social entre lo local y lo global cada vez más cierta y mejor calibrada por los múltiples niveles de

³⁵ C. KESSIDES, *Cities in transition: World Bank urban and local government strategy*, Washington D.C., World Bank, 2000.

³⁶ Para una revisión al detalle sobre la aplicación en el caso de Bogotá del informe *Ciudades en transición: estrategia de gobierno urbano y local* y su articulación en los planes locales de desarrollo y de ordenamiento territorial, *vid.*: L. ESLAVA, "Decentralization of development and nation-building today: reconstructing Colombia from the margins of Bogotá" (2009) 2(1) *The Law and Development Review*, 281-366.

governabilidad que recaen sobre las jurisdicciones locales. De manera muy dicente, esta relación donde lo local está cada vez más atado a las promesas y obligaciones de lo global, se ha convertido en un punto clave de reflexión en los manuales de planeación y ordenamiento territorial en Colombia. En estos manuales, el nuevo lugar que las ciudades ocupan en el orden global se presenta como un reto para los agentes locales: un reto que sorteado de la forma correcta, a través de un ordenamiento adecuado del suelo urbano y el desarrollo de la población, promete convertir a la jurisdicción local en un epicentro dinámico y competitivo de la actividad mundial (véase gráfico 1).

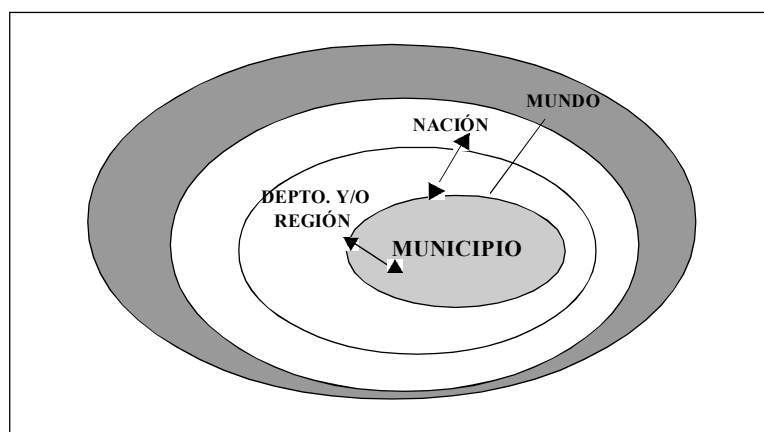


Gráfico 1. Representación del sistema jurisdiccional en el cual las localidades se encuentran hoy inmersas, según: J. M. GARCÉS O'BYRNE, *Plan de ordenamiento territorial: manual prospectivo y estratégico*, Santa Fe de Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1999, pág. 3.

Ahora bien, los pronósticos en estos manuales son mucho menos esperanzadores cuando los retos ahora impuestos a las jurisdicciones locales no se enfrentan de la manera adecuada. El fracaso de la localidad frente al mundo y sus Estados implica una aceleración de la discriminación socioespacial que ha existido históricamente en nuestras ciudades, una caída de la capacidad productiva y de la oferta laboral de las economías locales y un mayor efecto de las políticas fiscales regresivas en la administración local y el gasto social. Lamentablemente, en muchos de los 1.100 municipios colombianos estos pronósticos desalentadores se han hecho realidad en los últimos años³⁷.

³⁷ Vid., por ejemplo, Departamento Nacional de Planeación, *Evaluación del desempeño integral de los municipios 2007*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 2008.

Espero que la discusión en esta primera parte del capítulo haya ilustrado cómo la relación entre las ciudades y los niveles supralocales de gobierno ha estado históricamente mediada por la existencia de ideales y normas urbanas. Bien sea divinas, como en la época de la colonia, o seculares, como se presentan hoy, estos ideales y normas entran en la vida de las ciudades mediante sus administraciones locales. La ciudad como jurisdicción local opera como un arreglo espacial que facilitó la expansión colonial, y hoy *operativiza* el funcionamiento administrativo de los Estados nacionales y, cada vez de una forma más directa, del orden internacional. El contenido y uso del derecho urbano funciona aquí como el léxico vinculante que intenta modular y *territorializar* en cada realidad local, bien sea lo imperial, lo nacional, y hoy por hoy, lo global³⁸. El Estado, como lo fueron los ordenes imperiales y lo es hoy el naciente orden global, puede entenderse así como un fenómeno ante todo translocal³⁹. El análisis de las dinámicas y la evaluación de las contradicciones que este proceso encierra parecen escapar, no obstante, del contenido formal del derecho urbano y la labor puramente técnica del manejo del suelo que usualmente se les asigna a los agentes de esta área del derecho.

2. LA CIUDAD Y SUS CONTRADICCIONES ACTUALES

La descentralización política y administrativa del Estado les ha entregado oficialmente a las jurisdicciones locales responsabilidades cruciales para gestar desde sus espacios un nuevo orden global. Esto ha ocurrido como respuesta a la fragilidad percibida en los Estados para ejercer un control efectivo de sus territorios y promover mejores estándares de vida en sus poblaciones, y como una estrategia para adaptar tales Estados, y el papel interventor que sus administraciones centrales venían teniendo en los mercados internos, frente a las condiciones impuestas por la economía neoliberal contemporánea⁴⁰. Como resultado, la descen-

³⁸ Cfr. pie de página 7.

³⁹ Vid. especialmente, A. GUPTA, "Blurred boundaries: the discourse of corruption, the culture of politics, and the imagined state" (1995) 22(2) *American Ethnologist*, 375-374; A. SHARMA y A. GUPTA, "Introduction: rethinking theories of the state in an age of globalization", en A. SHARMA y A. GUPTA (Eds.), *The anthropology of the state: a reader*, Malden, MA, Blackwell Pub., 2006.

⁴⁰ Vid. especialmente sobre los argumentos que se han presentado internacionalmente en favor de la descentralización: S. NAGEL (Ed.), *Critical issues in cross-national public administration: privatization, democratization, decentralization*, Westport, Quorum, 2000; G. CHEEMA y D. RONDINELLI (Eds.), *Decentralizing governance: emerging concepts and practices*, Washington, D. C., Brookings Institution Press, 2007; D. TREISMAN,

tralización en Colombia, como en la mayor parte del Tercer Mundo, se ha convertido en la estrategia preferida para impulsar y *normativizar* el nuevo papel y cristalizar las nuevas obligaciones de las ciudades frente a sus Estados y el nivel internacional⁴¹.

Como lo mencioné brevemente en la sección anterior, el punto de partida para el traslado de estas funciones al nivel local ha sido la proximidad (espacial y subjetiva) que los gobiernos y proveedores de servicios locales tienen con sus habitantes. Esta proximidad se ha tomado como el punto de partida para entender a las localidades como espacios democráticos por naturaleza y como los sitios idóneos para revertir décadas de atraso económico generadas por políticas de desarrollo planeadas desde las administraciones centrales de los Estados nacionales. Así, al mirarse el Estado como una organización demasiado grande, demasiado burocrática, ineficiente y miope frente a las realidades locales y las dinámicas comerciales y financieras contemporáneas, las jurisdicciones locales han adquirido en las últimas décadas una responsabilidad directa en el ejercicio de la soberanía estatal sobre el territorio y la población. Las localidades, sus gobernantes y sus actores locales, están encargados hoy así de hacer efectiva la noción de ciudadanía a través de la provisión de servicios públicos, salud, educación, formación ciudadana, seguridad

The architecture of government: rethinking political decentralization, Nueva York, Cambridge University Press, 2007. *Vid.* en el contexto latinoamericano: C. A. DE MATTOS, “La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?” (1990) *25 Estudios Regionales*, 49-70; K. EATON, *Politics beyond the capital: the design of subnational institutions in South America*, Stanford, Stanford University Press, 2004; D. I. RESTREPO, “Las fracturas del Estado en América Latina”, en D. I. RESTREPO (Ed.), *Historias de descentralización: transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo-América Latina, Europa y EUA*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2006.

⁴¹ En Colombia la descentralización se inauguró con el acto legislativo 1 de 1986, el cual permitió la elección popular de alcaldes. El proceso descentralizador se consolidó con la reforma constitucional de 1991 (que reconoció a los municipios como unidades fundamentales de la organización territorial del país (art. 311)), y con las leyes posteriores que han ido paulatinamente entregando tanto más recursos, como más funciones al nivel local. *Vid.*, por ejemplo, las leyes 60 de 1993, 142 de 1994, 152 de 1994, 388 de 1997, 529 de 1999, 617 de 2000, 219 de 2000, 715 de 2001, 1176 de 2006 y los actos legislativos 1 de 2001 y 4 de 2007. En Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Venezuela también se han adoptado medidas descentralizadoras en los últimos treinta años. La misma tendencia se ha presentado en el sureste asiático, Asia, y África. Para una revisión bibliográfica más amplia y una discusión más detallada de la descentralización *vid.*, L. ESLAVA, “Decentralization of development and nation-building today: reconstructing Colombia from the margins of Bogotá” (2009) *2(1) The Law and Development Review*, 281-366.

y manejo ambiental. Al mismo tiempo, las administraciones locales hoy están a cargo del planeamiento de sus economías y geografías para convertirse en espacios competitivos, financieramente viables, con potencial turístico, propicios a la inversión extranjera y la generación de empleo. En el caso colombiano, la descentralización del Estado hacia sus jurisdicciones más pequeñas, sus municipios, ha encerrado tales expectativas, que han sido descritas por AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA como parte de un proceso de (re)civilización nacional. En sus propias palabras, “ahora municipalizar es civilizar”⁴².

La descentralización de los Estados se ha convertido, por estas razones, en una recomendación casi obligada en el listado de políticas de desarrollo promovidas por académicos, gobiernos nacionales, organizaciones locales, agencias donantes de ayuda para el desarrollo (ej. la Agencia de Cooperación Técnica Alemana GTZ, por sus siglas en alemán), y organismos multilaterales (ej. el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Hábitat))⁴³. La promoción de la descentralización ha encontrado eco en un conjunto creciente de normas internacionales que pueden verse como parte de lo que arriba llamé un *derecho internacional urbano moderno*. Estas normas internacionales van desde la Declaración de Estocolmo de 1972, donde se comienza a sugerir los espacios locales para promover el desarrollo económico y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población mundial, hasta la Declaración de Johannesburgo de 2002, en la cual claramente se identifican las jurisdicciones locales como los espacios más adecuados para alcanzar la sostenibilidad social, política, económica y ambiental que se anhela globalmente⁴⁴. A su vez, estas declaraciones han sido recientemente confirmadas en las *Guías para la descentralización y el fortale-*

⁴² A. HERNÁNDEZ BECERRA, “Fundamentos constitucionales del ordenamiento territorial colombiano. Reflexiones sobre el proceso de la descentralización”, en L. VILLAR BORDA *et al.*, *Régimen de las entidades territoriales*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2000, pág. 66.

⁴³ *Vid.*, por ejemplo: T. SCOTT, *Decentralization and human development: findings and recommendations from a review of National Human Development Reports*, PNUD, NHDR Occasional Paper, núm. 6, 2006.

⁴⁴ La Declaración de Estocolmo (1972) y la Declaración de Johannesburgo (2002) forman parte de una serie de declaraciones sobre la importancia de la descentralización emitidas por la Organización de las Naciones Unidas. *Vid.*, además, Declaración de Vancouver (1976); Declaración de Río (1992); Habitat Agenda (1996); Declaración sobre Ciudades y Otras Formas de Asentamiento Humano en el Nuevo Milenio (2001); Resolución de la Asamblea General (A/56/206, 2001).

*cimiento de las autoridades locales*⁴⁵. Aprobadas por UN-Hábitat en el 2007 y creadas en colaboración con otras agencias del sistema de las Naciones Unidas y la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, estas guías buscan cristalizar las jurisdicciones locales como los espacios ideales y como los interlocutores obligados para construir un nuevo orden global. Asimismo, estas *Guías* pueden ser vistas como el paso más cierto hacia la aprobación de la *Carta mundial de gobiernos locales*, la cual generaría por primera vez un marco internacional vinculante para que los gobiernos nacionales les reconozcan mayor autonomía a los gobiernos locales⁴⁶.

Por supuesto, esta entrega de funciones del nivel internacional y del Estado nación a las ciudades no ha sido dada de manera absoluta, ni ha estado libre de contradicciones. Por el contrario, las nuevas responsabilidades entregadas a las ciudades han estado condicionadas al hecho de que estas ciudades, sus gobiernos locales y sus habitantes, continúan supeditados en buena medida a los requerimientos de los gobiernos nacionales y los compromisos heterogéneos que estos adquieren en el plano internacional. Por ejemplo, hoy los gobiernos locales están obligados tanto a promover el espíritu democrático y a reconocer los derechos humanos de sus habitantes⁴⁷, como a asegurar la estabilidad financiera

⁴⁵ UN-Habitat, *Guidelines on decentralization and strengthening of local authorities* (res. 21/3, 2007) www.unhabitat.org/.../docs/5181_19348_Resolution%2021-3.pdf, revisado por última vez, 2 de febrero 2010.

⁴⁶ La Carta Mundial de Gobiernos Locales nació como iniciativa en la Conferencia de Estambul, conocida como Cities Summit y organizada por el UN-Hábitat en 1996. La propuesta de una carta mundial tiene como referente más cercano la Carta Europea de Autonomía Local, aprobada por el Congreso del Consejo Europeo en 1985. La Carta Mundial ha venido siendo revisada y discutida internacionalmente con el propósito de ser en algún momento aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas. *Vid.*, especialmente, United Nations Advisory Committee of Local Authorities (UNACLA), *From a World Charter to Guidelines on Decentralization*, <http://ww2.unhabitat.org/unaccla/decentralisation.asp>, revisado por última vez, 2 de febrero 2010.

⁴⁷ La Corte Constitucional colombiana, por ejemplo, ha decidido una larga lista de tutelas en las cuales los gobiernos locales han sido demandados en razón a la vulneración de derechos fundamentales. En el caso particular de Bogotá, algunas de estas decisiones se relacionan con la protección del derecho al trabajo de los vendedores ambulantes, sentencia de unificación (SU) 360 de 1999, SU-601A de 1999, tutela (T) 772 de 2003; con el derecho de igualdad y al trabajo de parte de los trabajadores del distrito, T-011 de 1999, T-395 de 2003; con la libre movilidad de personas con incapacidades físicas, T-024 de 2000, T-117 de 2003; con la protección al debido proceso en actuaciones administrativas del distrito, T-057 de 2005, T-115 de 2004; con el derecho de petición, T-158 de 2005, T-180 de 2001, T-1029 de 2005; con la protección a la propiedad privada, T-233 de 1993; con el derecho a la educación, T-443 de 2004; con el derecho a la salud, T-561 de 2003, T-999A de 2001; con el *habeas data*, T-729 de 2002 y con el derecho a la intimidad, T-1233 de 2001.

de sus operaciones mediante reformas estructurales de las empresas y administraciones locales, el aumento de los impuestos a los residentes, el aumento del precio de los servicios públicos y la conquista de inversionistas internacionales ofreciendo exenciones tributarias o adecuando espacios en su territorio para la operación de estas inversiones⁴⁸.

Las ciudades, sus gobiernos y sus residentes se han convertido así, tanto en vehículos para la realización de aspiraciones globales progresistas, como en sujetos de las políticas conservadoras de liberalización de mercados, privatización y disciplinamiento fiscal a las que los gobiernos nacionales se han comprometido con instituciones internacionales y organismos multilaterales (por ejemplo el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización Mundial del Comercio)⁴⁹. Las ciudades hoy están enfrentadas a una nueva realidad política y económica que exige de la jurisdicción local, su territorio y su población, una función crucial en la ejecución de lo público al mismo tiempo que un disciplinamiento fiscal e institucional exigido por el actual sistema económico y político internacional. Usando las palabras de DARÍO I. RESTREPO, “[l]a denominación de origen de la descentralización es doble, neoliberal y de reestructuración de la democracia «desde arriba», e insurgente de intereses sociales y políticos, «desde abajo», cualquiera que sea el signo social y político que tengan tales insurgencias”⁵⁰. Por lo tanto, coordinar el logro de los objetivos asignados recientemente a las jurisdicciones locales se ha convertido en un campo de batalla político y social⁵¹ y ha generado una plétora de concep-

⁴⁸ Vid. especialmente sobre la situación paradójica en la que se encuentra el nivel local respecto del nivel nacional y el internacional en el contexto latinoamericano: D. I. RESTREPO, “Las fracturas del Estado en América Latina”, en D. I. RESTREPO (Ed.), *Historias de descentralización: transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo-América Latina, Europa y EUA*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2006.

⁴⁹ Un ejemplo de este fenómeno son los efectos en el nivel local de los acuerdos *Stand-By* que el gobierno colombiano firmó con el Fondo Monetario Internacional durante los años 1999-2006. Vid. especialmente: Banco de la República, *Acuerdo de Colombia con el Fondo Monetario Internacional (1999-2006)*, http://www.banrep.gov.co/publicaciones/pub_fm_i.htm, revisado por última vez, 13 de enero de 2010.

⁵⁰ DARÍO I. RESTREPO, “Las fracturas del Estado en América Latina”, *op. cit.*, pág. 37.

⁵¹ Vid., en general, G. FRUG y D. BARRON, “International local government law” (2006) 38 *Urban Lawyer*, 1-62; Y. BLANK, “The city and the world” (2006) 44(3) *Columbia Journal of Transnational Law*, 875-939. En el contexto latinoamericano los casos más conocidos se han dado alrededor de las privatizaciones de los servicios públicos, en especial del servicio de agua. Vid. especialmente: V. SHIVA, *Water wars: pollution, profits and privatization*, Londres, Pluto, 2002; T. PERREAULT, “Popular protest and unpopular policies: state restructuring, resource conflict, and social justice in Bolivia”, en D. V. CARRUTHERS (Ed.), *Environmental justice in Latin America: problems, promise, and practice*, Cambridge, MA, MIT Press, 2008.

tos analíticos y procedimientos técnicos —por ejemplo, los conceptos de *ciudades globales*⁵² y *glocalización*⁵³ y la técnica de planeación para el desarrollo conocida como *planeación urbana con aspiraciones globales*—⁵⁴ que tratan de entender y usufructuar, en la medida de lo posible y en favor de las jurisdicciones locales, la esencia, las promesas y las contradicciones de este momento histórico.

El análisis de las contradicciones que este encuentro de obligaciones les genera a las ciudades, por ejemplo, la encrucijada entre provisión de infraestructura, servicios públicos, salud y educación de calidad a sus habitantes y, por otro lado, los recortes fiscales y la privatización acelerada de las empresas locales que se ha llevado a cabo en los últimos años, debería formar parte integral de las preocupaciones del derecho urbano. Sin embargo, hasta ahora solo hemos entendido al derecho urbano como un cuerpo normativo formado por herramientas silenciosas a las cuales se les puede encargar —sin ninguna complicación o cuestionamiento— la tarea de sincronizar y materializar estas contradicciones a través de un manejo técnico del suelo urbano.

En la próxima sección ilustro las complicaciones a las cuales las ciudades colombianas se enfrentan hoy mediante el recuento de mi trabajo con un grupo de desplazados internos a los cuales acompañé durante seis meses mientras protestaban por el reconocimiento de sus derechos en las calles, parques y plazas de Bogotá en el transcurso del año 2009. Este recuento me permitirá reflexionar, con mayor detenimiento, sobre la importancia de repensar críticamente el contenido del derecho urbano a la luz de la reconstrucción del Estado y de la formación de un nuevo orden global centrado en las jurisdicciones locales.

⁵² Cfr. *Supra* los trabajos de SASKIA SASSEN sobre el concepto de ciudades globales, nota 31.

⁵³ Sobre el concepto de globalización, *vid.* especialmente: R. ROBERTSON, “Glocalización: tiempo-espacio y homogeneidad-heterogeneidad”, en J. C. MONEDERO (Ed.), *Cansancio del Leviatán: problemas políticos de la mundialización*, Madrid, Trotta, 2003. Sobre la necesidad de pensar en términos de globalización en el contexto de la descentralización en Colombia, cfr. especialmente: Departamento Nacional de Planeación, *La importancia del ordenamiento territorial en la integración, la competitividad y el desarrollo* (Documento para el Desarrollo Territorial núm. 41, 2001).

⁵⁴ Un análisis de los efectos de esta idea de planeación urbana con aspiraciones globales, se puede ver en J. WU y T. BARNES, “Local planning and global implementation: foreign investment and urban development of Pudong, Shanghai” (2008) 32 *Habitat International*, 364-374.

3. DESPLAZAMIENTO INTERNO Y LÍMITES DEL ÉXITO DE BOGOTÁ

Como parte del proceso de descentralización y de las nuevas facultades asignadas a la administración distrital, Bogotá vive una revolución urbana desde principios de los años noventa⁵⁵. La ciudad disfruta hoy de los niveles más altos de desarrollo económico y humano del país. Estos logros han sido reconocidos internacionalmente y han convertido a la ciudad en un ejemplo para solucionar algunos de los problemas más apremiantes del Tercer Mundo urbanizado⁵⁶. El éxito de Bogotá ha estado, sin embargo, sujeto a las contradicciones que discutí en la sección anterior. Aun cuando la ciudad ha logrado niveles significativos de bienes-

⁵⁵ Una mirada distinta frente a la relación entre la descentralización y el éxito de Bogotá, puede verse en: A. GILBERT y M. T. GARCÉS, *Bogotá: progreso, gobernabilidad y pobreza*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2008.

⁵⁶ El éxito de las políticas de desarrollo en Bogotá ha sido reconocido en diferentes contextos. Como ejemplo de buenas prácticas de desarrollo urbano en el Tercer Mundo, en especial por la protección del espacio público, Bogotá fue reconocida en el informe United Nations Population Fund (UNFPA), *State of world population: unleashing the potential of urban growth* (2007). Bogotá fue galardonada con el León de Oro en la 10ª Bienal de Venecia (2006), en la categoría de Ciudades, Arquitectura y Sociedad. También ha sido galardonada con el premio Ciudades con Corazón 2004, por su programa Bogotá Sin Hambre: este premio fue entregado por United Nations Volunteers (UNV), UN-Habitat y Inter-American Development Bank's Initiative on Social Capital, Ethics and Development como reconocimiento de los avances en la ciudad para solucionar las necesidades básicas insatisfechas de su población y por su contribución para el logro de las metas del milenio. Bogotá también ha recibido el reconocimiento Experiencia Ejemplar de Gobernabilidad (2000) por el PNUD, y el Stockholm Partnerships for Sustainable Cities y The Stockholm Challenge Award en el 2000 por el compromiso de la ciudad para incentivar soluciones alternativas de transporte. En términos de la calidad de la educación en la ciudad, la Fundación Gates reconoció a Bogotá en el año 2002 con el premio Access to Learning. La ciudad fue también nombrada la Capital Iberoamericana de la Cultura y la Capital Mundial del Libro en 2007. Sobre la promoción de la seguridad ciudadana, la UNESCO premió a Bogotá con el City of Peace 2002-2003. Finalmente, gracias a su compromiso con las políticas de desarrollo local, Bogotá fue escogida por el PNUD para el primer Informe de Desarrollo Humano hecho sobre una ciudad en el año 2008. Igualmente, las políticas de desarrollo en Bogotá han sido resumidas para servir como ejemplo comparativo en: G. MARTIN y M. CEBALLOS, *Bogotá: anatomía de una transformación: políticas de seguridad ciudadana 1995-2003*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2004; T. N. CLARK, "Transforming political systems and political culture: what works? Lessons from Bogotá and cities around the globe", en FRED LAZIN *et al.* (Eds.), *Local government reforms in countries in transition: a global perspective*, Lanham, Lexington Books, 2007, págs. 39-54.

tar en su población⁵⁷ y ejerce un mejor control de su espacio urbano, la administración distrital cada vez se encuentra más ansiosa frente al dilema de cómo manejar los problemas sociales en la ciudad para no poner en riesgo la sostenibilidad financiera y la competitividad que ha logrado alcanzar en los últimos años. En particular, la administración distrital muestra cada vez más signos de alarma frente al aumento de la población desplazada en la ciudad.

El aumento del número de personas desplazadas ha ocurrido por la intensificación del conflicto colombiano, que ha dejado en la totalidad del territorio nacional, según la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes), 4,6 millones de ciudadanos en condición de desplazamiento desde 1985, con 380.000 nuevas personas desplazadas en el año 2008⁵⁸. De este total, se estima que han llegado a Bogotá más de 265.000 personas en situación de desplazamiento entre los años 1999-2005, con una cifra que supera los 56.000 nuevos casos en el año 2008 y más de 50 nuevas familias desplazadas que llegan diariamente a la ciudad⁵⁹. Las dimensiones del desplazamiento y las condiciones de las personas desplazados han llegado a ser tales, que la Corte Constitucional colombiana ha calificado esta situación como un “estado de cosas inconstitucional” y ha exhortado a los gobiernos nacionales y locales para que se comprometan a garantizar efectivamente los derechos de la población en situación de desplazamiento⁶⁰.

⁵⁷ Vid. especialmente sobre este punto: M. RESTREPO MEDINA, *Impacto social de los planes de desarrollo: análisis de la inversión social en Bogotá 1995-2004*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2006; A. GILBERT y M. T. GARCÉS, *Bogotá: progreso, gobernabilidad y pobreza*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2008.

⁵⁸ Las cifras oficiales del gobierno nacional son menores (solo un total de 3 millones de desplazados desde 1959) y asumen una tendencia a la baja en los últimos años. Vid. especialmente: Codhes, *Boletín Informativo núm. 75* (22 de abril 2009); The Economist, “Álvaro Uribe’s Colombia: not yet the promised land” (edición del 2-8 de enero 2010), 31-32.

⁵⁹ Codhes, *Número de personas desplazadas por municipio de llegada por trimestre desde 1999 a 2005* (15 de febrero de 2006); Codhes, *Gota a gota: desplazamiento forzado en Bogotá y Soacha* (2007); El Tiempo.com, “Una ciudad tomada” (31 de mayo de 2009) <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-5317847>, revisado por el última vez, el 3 de febrero de 2010.

⁶⁰ Vid. especialmente sobre la declaración del estado de cosas inconstitucional por la Corte Constitucional de Colombia, sent. T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento. Respecto al llamado de la Corte a los diferentes niveles de gobierno para garantizar el goce efectivo de los derechos a la población desplazada, vid. especialmente: autos 052 de 2008 y 007 de 2009. Vid. las leyes nacionales sobre la población desplazada: 387 de 1997 y 1190 de 2008. Vid. sobre los pronunciamientos de la Corte acerca de las obligaciones de

Como resultado de esta situación, una serie de preguntas se han convertido no solo en un referente usual en discusiones llevadas a cabo al interior de la administración distrital, sino también en un tema de conversación y debate entre los bogotanos: ¿Es un asunto de Bogotá resolver las condiciones de los desplazados internos colombianos? ¿Qué derechos tiene esta población en Bogotá? ¿Hasta dónde Bogotá debe comprometerse en la solución de la situación de los desplazados? ¿Deben permanecer los desplazados en la jurisdicción de la ciudad? Por supuesto, estas preguntas circulan hoy en la ciudad no solo gracias a la innegable realidad del desplazamiento interno hacia la capital del país. Estos interrogantes también han venido a formar parte de la vida diaria de la ciudad como resultado de la enorme atención prestada al fenómeno de desplazamiento dado en notas de prensa y reportajes en noticieros, los cuales han venido usualmente precedidos de titulares alarmistas⁶¹.

Por mi parte, yo he venido reflexionando sobre estas preguntas, y las ansiedades que están detrás de estas, desde el punto de vista de sus sujetos pasivos: del lado de la población desplazada.

Mi contacto directo con el problema del desplazamiento interno en la ciudad comenzó, sin embargo, la primera semana de abril de 2009, cuando comenzaba una nueva visita de campo en Bogotá⁶². Estas visitas las he realizando regularmente desde el año 2006 y en ellas he estudiado

los diferentes niveles de gobierno frente a la situación de la población desplazada: ANA MARÍA IBÁÑEZ y ANDREA VELÁSQUEZ, *Public policies to assist internally displaced persons: the role of municipal authorities*, Brookings Institution, December 2008) www.brookings.edu/~media/Files/.../1203_colombia_ibanez.pdf, revisado por última vez, de 3 de febrero de 2010; Universidad de los Andes-The Brookings Institution —UNHCR—, *Acción Social, Protecting the displaced in Colombia: the role of municipal authorities-Summary Report* (2009) <<http://www.unhcr.org/4b0d30c49.html>>, revisado por última vez, el 3 de febrero de 2010; BETTY PEDRAZA LÓPEZ y DARÍO I. RESTREPO BOTERO, *Las entidades territoriales en la realización de derechos de la población desplazada: limitaciones y posibilidades frente al Estado de cosas inconstitucional*, Bogotá, Codhes, 2009.

⁶¹ *Vid.*, por ejemplo, El Tiempo.com, “Alcaldes pagan tiquete a desplazados para que viajen a Bogotá, denuncia Secretaría de Gobierno” (31 de julio de 2009) <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-5748508>, revisado por última vez, el 3 de febrero de 2010.

⁶² Antes de aproximarme al tema del desplazamiento desde el derecho urbano había estudiado las condiciones de la situación de la población desplazada desde el derecho constitucional. *Vid.* especialmente: L. ESLAVA, “Constitutionalization of rights in Colombia: establishing a ground for meaningful comparisons” (2009) 22 *Revista Derecho del Estado*, 183-229.

como el éxito y la internacionalización que ha experimentado Bogotá en las últimas dos décadas ha transformado la relación entre la ciudad y los habitantes de sus barrios ilegales periféricos: en otras palabras, como la transformación fenomenal que ha vivido la ciudad durante los últimos años ha impactado a esos que están más allá de la Bogotá desarrollada y global. Este interés por la situación de los barrios ilegales de la ciudad y el manejo político y técnico que de ellos ha venido haciendo la administración distrital fue interrumpido drásticamente cuando me topé de frente con la realidad del desplazamiento en la ciudad.

En mi primera semana de trabajo de campo, y después de realizar varias entrevistas en la recién creada Dirección Distrital de Relaciones Internacionales —el ejemplo institucional más claro en el contexto bogotano del nuevo papel que las ciudades han comenzado a desempeñar en los asuntos nacionales e internacionales y de la rápida y consciente reacción de Bogotá frente a estas condiciones—, me vi cruzando la plaza de Bolívar, sobre la cual se encuentra la Alcaldía de Bogotá y su Dirección de Relaciones Internacionales⁶³. Caminando todavía ensimismado en las respuestas que había recibido sobre la internacionalización de Bogotá durante las entrevistas con el personal de la Dirección, vi un grupo numeroso de personas, quizá doscientas o más, que parecían estar acampando en la esquina suroriental de la plaza. Cuando me acerqué un poco, me di cuenta de que eran personas desplazadas que protestaban y, como lo pude confirmar después, que habían estado allí, día y noche, durante más de un mes. La localización del grupo en la plaza de Bolívar (el centro político-administrativo de Bogotá y Colombia), el gran número de personas que protestaban y, en especial, una pancarta hacia la carrera Séptima que decía “Personas desplazadas por la violencia” en tres idiomas —francés, inglés y español—, atraparón mi atención (véase gráfico 2).

Después de un momento decidí acercarme al grupo y preguntarles por qué protestaban, de dónde venían, dónde residían cuando no estaban protestando y por qué tenían una pancarta en tres idiomas que explicaba quiénes eran.

⁶³ La Dirección Distrital de Relaciones Internacionales fue establecida por medio del decreto 163 de 2008, de la Alcaldía Mayor del Distrito de Bogotá, D. C. La Dirección está adscrita a la Secretaría General de la Alcaldía. Otra expresión institucional muy clara de la internacionalización de Bogotá es el acuerdo 17 de 2005, por medio del cual se confirmó la participación del Distrito en varias asociaciones internacionales de ciudades, incluida la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.

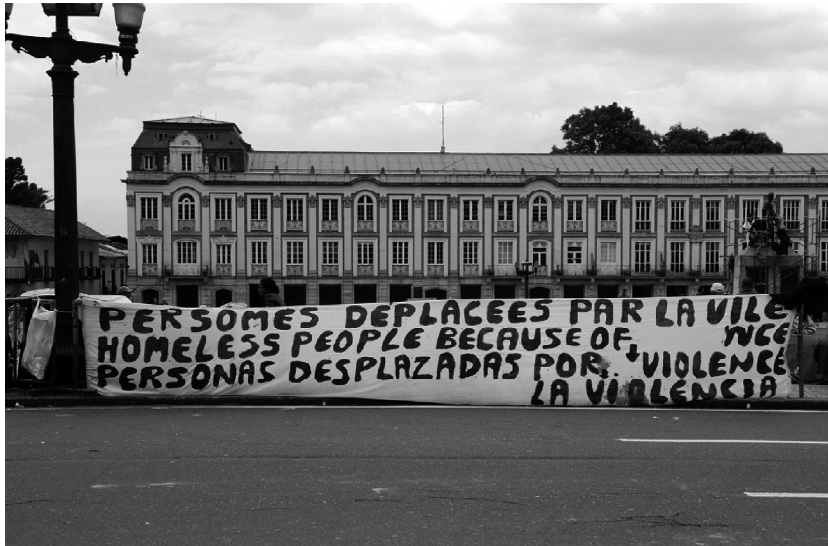


Gráfico 2. Plaza de Bolívar, Bogotá, D. C. (Foto del autor, abril de 2009).

Mis preguntas tuvieron una respuesta rápida: habían decidido comenzar a protestar después de no haber logrado, durante muchos meses, el reconocimiento de sus derechos en términos de ayudas humanitarias, solución de vivienda y de un proyecto productivo para recomenzar sus vidas en la ciudad. La mayor parte de ellos habían sido desplazados de la zona suroriental de Colombia por grupos paramilitares, guerrilleros, delincuencia común y como resultado del aumento en los últimos años de los enfrentamientos armados entre estos grupos y las fuerzas armadas oficiales. En el parque Tercer Milenio, ubicado a pocas cuadras al occidente de la plaza de Bolívar, se encontraba otro grupo de desplazados protestando, todavía más numeroso y en su mayoría del Pacífico colombiano. Antes de tomar la decisión de venir a Bogotá, la mayoría de ellos habían vivido intermitentemente en otras ciudades colombianas, pero las condiciones allí habían sido aún peores de las que estaban enfrentando en Bogotá: las ciudades regionales tenían problemas de seguridad que no existían en Bogotá, no había empleo, y, además, estas ciudades regionales tenían un excesivo número de desplazados frente a las capacidades institucionales y financieras de sus administraciones locales. Bogotá era más segura, la economía capitalina era activa y la administración distrital tenía, en principio, más recursos y mayor atención del gobierno nacional y las agencias internacionales. También me contaron que, cuando no habían comenzado a protestar, residían en cuartos o pequeños

apartamentos en el centro y el sur de la ciudad o en los barrios ilegales periféricos. Finalmente, me explicaron la razón de la pancarta que habían puesto sobre la carrera Séptima.

El gran problema al que se habían enfrentado durante las semanas que llevaba la protesta era que el gobierno nacional respondía a sus reclamaciones argumentando que la responsabilidad por la satisfacción de sus derechos residía en el gobierno de Bogotá. Al mismo tiempo, la administración de Bogotá les respondía que la obligación no era de la ciudad sino, por el contrario, del gobierno nacional. Frente a este interminable proceso de acusación entre el nivel local y el nacional, los desplazados habían decidido llamar la atención del nivel internacional. Para ellos era claro que los organismos internacionales, y en especial la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), formaban parte de la mecánica gubernamental y jurisdiccional que ellos estaban tratando de movilizar para lograr el reconocimiento de sus derechos. En especial, sabían que la ACNUR estaba trabajando con el gobierno nacional y local con el programa Acción Social de la Presidencia de la República y la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía de Bogotá. Conocían, además, que las oficinas de Acción Social se encontraban muy cerca de la plaza de Bolívar y que sobre la carrera Séptima pasaban diariamente tanto los funcionarios de la ACNUR, como otros empleados de agencias internacionales y unos cuantos turistas extranjeros. Así que protestar en la plaza de Bolívar y poner su pancarta sobre la carrera Séptima, y en varios idiomas, le permitía al grupo de desplazados entablar, en la medida de sus posibilidades, una queja directa sobre sus condiciones ante el nivel internacional, sin dejar de presionar al nivel nacional (y sus instituciones más representativas localizadas alrededor de la plaza de Bolívar: la Presidencia, el Congreso y el Palacio de Justicia) y al nivel local (representado en la Alcaldía Mayor de Bogotá, también en la plaza).

El primer encuentro que tuve con el grupo de desplazados me demostró que su protesta evidenciaba y ponía en cuestionamiento la lógica detrás del reescalamiento, en buena medida exitoso, de Bogotá frente al Estado colombiano y el nivel internacional. Por un lado, el grupo de desplazados usaba a Bogotá como el espacio local más indicado para exigir sus derechos. Pero como la ciudad no les había hecho efectivos tales derechos, los desplazados usaban en su protesta la particularidad geográfica de la plaza de Bolívar, como el centro espacial, administrativo y político de Bogotá y Colombia y como un lugar estratégico donde los intereses internacionales sobre el Estado y la ciudad se daban lugar. Localizar su protesta en la plaza de Bolívar les permitía entrar en una posición anta-

gónica con estos tres niveles de gobierno y sus promesas de desarrollo. Desde la plaza, el grupo de desplazados intentaba movilizar en su favor el éxito de Bogotá, y la posición privilegiada de la ciudad frente al gobierno colombiano y las organizaciones internacionales. Al mismo tiempo, y aun cuando estaban protestando desde un único suelo, el grupo de desplazados también había aprendido a articular sus reclamaciones de forma separada respecto a los otros “nodos” administrativos, o niveles de gobierno, que hoy gravitan sobre Bogotá. Si bien se suponía que estos niveles deberían actuar de forma coordinada, en realidad se comportaban de forma distinta, y aun contradictoria. Como consecuencia, el ejercicio de capturar la atención de la administración local, la administración nacional y los representantes de los organismos internacionales se había convertido en el principal objetivo de este grupo de desplazados.

En términos espaciales, ellos se encontraban sobre un mismo lugar, un mismo suelo urbano. Físicamente estaban sobre Bogotá, y la memoria de esta ciudad como un lugar exitoso tanto en políticas de infraestructura, como de desarrollo económico y humano. Sin embargo, sus condiciones de vida y las esperanzas que tenían para ver satisfechos sus derechos estaban marcadas por una fragmentación jurisdiccional que parecía funcionar para la ciudad, pero no funcionar para ellos. Para el grupo de desplazados, estar en el centro espacial de la vida de la ciudad, la nación y el mundo no significaba, por esta sencilla razón, ver satisfechos sus derechos, o estar efectivamente frente a los dirigentes detrás de cada una de las administraciones de estos niveles de gobierno: en lugar de esto, ellos vivían a diario un mimetismo entre estos niveles de gobierno que los dejaban preguntándose constantemente dónde podrían reclamar sus derechos y a quién podrían reclamárselos. Esto los obligaba, literalmente, a perseguir en el espacio de la ciudad las oficinas de cada uno de estos niveles para solicitarles que sus funcionarios les dieran la cara, para pedirles que no continuaran escondiéndose (véase gráfico 3). En este ejercicio de perseguir y tratar de desenmascarar los diferentes niveles de gobierno que recaían sobre su vida, el grupo de desplazados revelaba la naturaleza siempre (trans)local de los distintos niveles de gobernabilidad —o *gobernanza*, como se han venido a conocer— que hoy recaen y parecen multiplicarse sobre la vida de la ciudad⁶⁴.

⁶⁴ Vid. especialmente: P. CHARTTERJEE, *The politics of the governed: reflections on popular politics in most of the world*, Nueva York, Columbia University Press, 2004; B. JESSOP, “From micro-powers to governmentality: Foucault’s work on statehood, state formation, statecraft and state power” (2007) 26 *Political Geography*, 34-40; F. BENDA-BECKMANN, K. BENDA-BECKMANN y J. ECKERT, *Rules of law and laws of ruling: on the governance of law*, Farham, Ashgate, 2009.

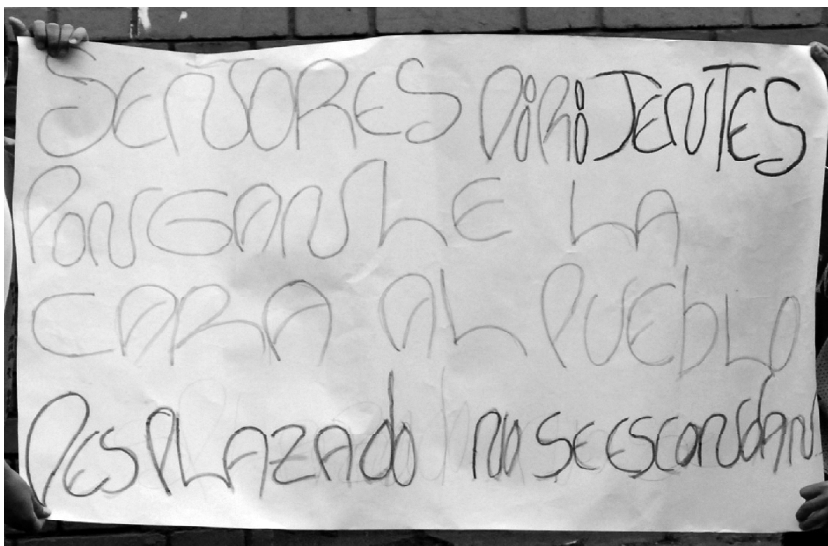


Gráfico 3. Cartel usado por el grupo de desplazados en las marchas constantes que realizaron por las calles del centro de Bogotá durante los meses que duró la protesta. Las marchas estaban dirigidas a protestar frente a los ministerios y oficinas del gobierno nacional y local. El cartel dice: “Señores dirijentes [sic] Ponganle [sic] la cara al pueblo desplazado. No se escondan”. (Foto del autor, junio de 2009).

A partir de mi primer encuentro con el grupo de desplazados en la plaza de Bolívar, el sentido de mi trabajo de campo cambió sustancialmente. Observar las actividades del grupo y su protesta frente a los niveles local, nacional e internacional se convirtió en una de mis prioridades. Durante los siguientes meses de mi estadía en Bogotá, observé como transcurría la rutina del grupo mientras su protesta continuaba infructuosamente en la plaza de Bolívar, luego se unía al otro grupo de personas desplazadas del parque Tercer Milenio y, finalmente, se asentaba, antes que la protesta se diera por terminada, en un albergue temporal ofrecido por la administración de la ciudad.

Acompañando al grupo de desplazados durante su protesta, pude entender como sus luchas y las luchas de los residentes ilegales de la ciudad, que yo he venido estudiando en los últimos años, estaban marcadas por el mismo conjunto de condiciones. Aun cuando sus luchas estaban articuladas en el entramaje jurisdiccional contemporáneo entre los niveles local, nacional e internacional, ellos permanecían indiscutiblemente atados a la realidad y el suelo de la ciudad, aun cuando esta oficialmente no era capaz de reconocerlos completamente como parte de ella. Esto,

por supuesto, era claro para ellos. Yo, sin embargo, lo entendí en su completa dimensión el día que escuché a los desplazados gritar en una marcha la misma arenga que yo había registrado anteriormente en movilizaciones efectuadas por habitantes de barrios ilegales: “Aquí estamos y aquí nos quedamos”. Así que era aquí, en la ciudad, donde ellos vivían, donde ellos vivirían, y donde sus condiciones de vida mejorarían o empeorarían de acuerdo con el devenir de su protesta y a la manera en la que el entramado jurisdiccional que recaía sobre el suelo de la ciudad decidiera sus reclamaciones. Las luchas de los desplazados, como las luchas de los residentes ilegales de la ciudad, están de esta manera marcadas por la forma en la cual las ciudades, en este caso Bogotá, manejan y condicionan su suelo desde sus derechos urbanos para la vida de sus habitantes menos afortunados.

A pesar de esto, tanto a los desplazados como a los habitantes de los barrios ilegales, cada vez se les ve con mayor recelo. Ellos han comenzado a constituir un riesgo frente a la competitividad, la planeación integral del suelo urbano y la estabilidad financiera de la ciudad. Para los administradores de la ciudad, como para el público en general, atender las necesidades de estas poblaciones en su totalidad significa comprometer el éxito alcanzado por la ciudad, atentar contra la internacionalización de Bogotá. Igualmente, para el gobierno nacional, ofrecer soluciones estructurales para los desplazados, como para los habitantes de los barrios ilegales, significa distorsionar el esquema descentralizador, generando al mismo tiempo una población dependiente de las finanzas públicas. Finalmente, para el nivel internacional, intervenir en la solución de los problemas de estas poblaciones implica transgredir la distancia formal que debe asumir frente a los problemas internos de los países. Los intereses de los desplazados, como los intereses de los residentes ilegales de Bogotá, ocupan así un lugar marginal en la estructura del Estado colombiano, la vida de la ciudad y un escenario global cada vez más pusilánime frente a la protesta social y más preocupado por los objetivos de competitividad, seguridad y estabilidad financiera del nivel local y del nacional. Por supuesto, la supuesta marginalidad ocupada por los desplazados es simplemente oficial. Como ya dije, tanto su vida como sus problemas, ocurren y afectan la cotidianidad de la ciudad, revelan la incapacidad del Estado colombiano y ponen al descubierto la ambivalencia del proyecto de un nuevo orden global basado en la constitución las ciudades como vehículos para lograr una serie creciente de ambiciones encontradas.

Las negociaciones y vicisitudes a las que los desplazados se enfrentaron durante los meses que duró la protesta me demostraron —como ya

había entendido respecto a los habitantes de los barrios ilegales— que el valor efectivo de su ciudadanía, tanto en el orden local, como el nacional y el internacional, se encontraba de alguna manera pendiente. Confirmé este tipo desmejorado de ciudadanía que los desplazados vivían, con la solución final que se les dio a sus reclamaciones. Después de seis meses de protesta, exhaustos y con unas aspiraciones muchísimo menores de las que tenían cuando los conocí por primera vez en la plaza de Bolívar, el grupo de desplazados firmó un acuerdo con la administración de Bogotá, en coordinación con el gobierno nacional y en presencia de los organismos internacionales involucrados en la situación de los desplazados, en el cual se comprometían a dejar el albergue temporal donde se habían alojado durante los últimos dos meses de su protesta; a cambio, la administración local se comprometió a acelerar la búsqueda de soluciones de empleo, de vivienda adecuada y de gestionar proyectos productivos cofinanciados con el nivel internacional y el nacional.

El día que el grupo de desplazados firmó el acuerdo con la administración distrital de Bogotá, me encontraba con ellos. El evento, sin embargo, no estuvo marcado por la dicha que yo esperaba y que los desplazados habían discutido detalladamente por meses. Parte de la rutina que había tenido la oportunidad de observar acompañando al grupo de desplazados había incluido una discusión colectiva diaria sobre la alegría que ellos iban a sentir cuando la protesta se diera por terminada, cuando ellos recogieran sus cosas del lugar de la protesta y se dieran camino a comenzar una nueva vida gracias a lo que habían recibido como reconocimiento de sus derechos. No obstante, en lugar de estas expresiones de júbilo por la conclusión satisfactoria de las negociaciones con el gobierno local, nacional y los representantes de los organismos internacionales, los desplazados recibieron la firma del acuerdo como la confirmación de su posición marginal frente a los intereses de la ciudad, el Estado y el nivel internacional. El final de su protesta, el final de seis meses de haber asumido una posición desafiante frente a su realidad, no se recompensaba con soluciones concretas y por tanto no había motivo de celebración. Su experiencia les decía, como el tiempo lo ha confirmado, que el acuerdo no se cumpliría.

Después de haber firmado el acuerdo en las oficinas de la Alcaldía Mayor y cuando estábamos caminando de regreso al albergue temporal a recoger sus pertenencias, uno de los miembros del grupo, Jaime Rivera, desplazado y también residente de la periferia ilegal bogotana, me dijo: “Me siento como perro con el rabo entre las piernas”. Con esta expresión coloquial, Jaime, con el que tuve la mayor oportunidad de compar-

tir durante los meses que duró la protesta, hizo para mí un rápido recuento de los efectos que para él y su familia tenía la firma del acuerdo. Con pocas esperanzas de que el acuerdo se cumpliera y avergonzado por todas las ilusiones que en algún momento lo habían motivado a creer en la posibilidad de un reconocimiento de sus derechos por la ciudad, el Estado y el orden internacional, para Jaime su ciudadanía estaba, una vez más, marcada por una decepción profunda. La incapacidad de la ciudad, el Estado y el nivel internacional para reconocerlo como parte integral de su orden le causaba una decepción de la cual no podía escapar, aun cuando asumiera una postura radical frente a sus condiciones (seis meses infructuosos de protesta le habían demostrado que muy poco se alcanzaba por este medio). Para él la firma del acuerdo no significaba el reconocimiento de su condición como ciudadano, aún cuando el acuerdo se podría haber visto en principio y con todas sus precariedades como un reconocimiento explícito de su existencia jurídica y política dentro del orden internacional contemporáneo, el Estado colombiano y la ciudad de Bogotá. Por el contrario, el acuerdo había funcionado como una instrucción pedagógica que le había enseñado a Jaime una vez más acerca de su marginalidad y los límites de su ciudadanía frente a la ciudad, el Estado y el mundo de hoy. Él era ciudadano no por convicción, sino por decepción. A él le tocaba ser ciudadano en los márgenes del Estado, y desde allí debería llevar estratégicamente su vida. Sus aspiraciones frente al éxito de Bogotá estaban ahora limitadas, de forma consciente, a seguir transitando por un suelo que no tenía la capacidad para reconocerlo completamente. Esta misma decepción se aplicaba ante el Estado y el mundo del que formaba parte.

En una entrevista un tiempo después de haber dejado el alojamiento, y hablando sobre que le había enseñado los meses de protesta, Jaime me dijo que esos meses transitando por el centro de Bogotá le habían servido como “una experiencia como buena, porque aguantamos hambre, frío, calores, soles, de todo ... y eso le queda a uno para alguna vez decir bueno, esto nos sirvió cuando sea de experiencia”. Toda la violencia y resignación que Jaime describe desapasionadamente en esta afirmación (toda el hambre, el frío, calores, que vivieron mientras esperaban inútilmente una solución efectiva a sus peticiones) hoy marcan su experiencia de Bogotá, el Estado colombiano y el orden global. En mi opinión, esta experiencia contiene las profundas contradicciones que encierra la reciente internacionalización de las ciudades.

Hoy, años después de la firma del acuerdo, los presentimientos de los desplazados han sido ciertos. Difícilmente las soluciones prometidas en

el acuerdo se han hecho realidad. De esta manera, ellos continúan esperando que el éxito de Bogotá llegue a su vida, que las promesas de la descentralización se hagan efectivas para ellos y que el mundo global funcione a su favor. Bogotá frente a sus ojos es exitosa. Sin embargo, este éxito no es suficiente como para que los alcance a ellos efectivamente.

4. CONCLUSIONES

El derecho urbano tiene frente a sí un gran reto. Por un lado, este continúa encargado, como lo ha venido haciendo desde la época colonial, de ordenar el suelo de la ciudad. Esta función es hoy más apremiante por el grado de responsabilidad que las ciudades han asumido frente a la construcción del Estado y su renovado papel como vehículo para hacer efectivo un nuevo orden global. Por otro lado, el derecho urbano se debe hoy entender más allá de su dimensión técnica espacial. Como lo demuestra dramáticamente el caso de la protesta del grupo de desplazados que narré brevemente en este capítulo, las ciudades y sus gobiernos locales están hoy enfrentados a unas contradicciones que los ponen en encrucijadas muy difíciles de sortear. Ellas están presenciando el debilitamiento del Estado nación como una plataforma política más amplia de lo local para reivindicar los derechos de sus ciudadanos. Al mismo tiempo, este mismo Estado nación se ha venido consolidando como un nivel vigilante, que exige disciplinamiento fiscal y responsabilidad social de los gobiernos locales y sus residentes. Esta posición ambivalente que hoy tienen las ciudades con el Estado nación se repite una vez más con el nivel global. Si bien el nivel global todavía no reconoce a las ciudades como interlocutoras legítimas en las relaciones internacionales y no les ofrece a los residentes una ciudadanía global de la cual puedan derivar la satisfacción efectiva de sus derechos, sí ha puesto en marcha todo un tren normativo y regulatorio para entregarles nuevas obligaciones a las jurisdicciones locales y sus poblaciones.

Como resultado de este encuentro histórico y jurisdiccional sobre nuestras ciudades contemporáneas, el derecho urbano debería pensarse y ejercerse de manera que la realidad física y social de las localidades se entendiera de manera concomitante. Si en verdad estamos dispuestos a recrear un conjunto cada vez más numeroso de aspiraciones globales a través del espacio de las ciudades, es fundamental que el derecho urbano asuma su función como el *derecho de la ciudad y su gobierno*, como un *derecho del gobierno local*, que se preocupe de la vida en la ciudad de manera crítica frente a lo nacional y lo global desde las realidades

locales. De otra forma la entrada contemporánea de la ciudad en el escenario internacional significaría solamente un llamado a construir técnicamente la jurisdicción local con la complicidad de un derecho urbano, incapaz de asumir el tamaño de los retos que hoy recaen sobre el suelo de las ciudades, y de acuerdo con unas prescripciones que pueden distar en gran medida de lo que en el derecho entendemos por *justo*. Asumir críticamente el uso y contenido del derecho urbano frente a la nueva realidad de las ciudades, significa permanecer cautelosos frente a la expansión de una nueva topología de segregaciones y exclusiones locales promovidas por una visión idealizada de las ciudades como el espacio preparado *per se* para redimir los problemas de los Estados y el lugar para poner en marcha un nuevo orden global⁶⁵.

La pregunta que queda pendiente por responder tiene que ver con el contenido formal de este tipo de derecho urbano consciente del papel actual de las ciudades frente al Estado y el nuevo orden global. Por supuesto, este es un reto que no puedo resolver por mi propia cuenta. El contenido de un derecho urbano capaz de acompañar responsablemente a las ciudades actuales implica un ejercicio colectivo que solamente un manual, como este, puede asumir en todas sus dimensiones. No obstante, hoy ya tenemos los avances que se han logrado alrededor del llamado “derecho a la ciudad” como guía para este ejercicio de redefinición de las fronteras del derecho urbano.

Originalmente planteado en el contexto de los movimientos civiles de la década del sesenta del siglo pasado por el filósofo y sociólogo francés HENRI LEFEBVRE⁶⁶, recientemente el derecho a la ciudad ha sido evocado por movimientos sociales⁶⁷, gobiernos nacionales y locales⁶⁸, y organiza-

⁶⁵ Vid. R. PERRY, “Governmentalities in city-scapes” (2000), 23(1) *Polar: the politics and legal anthropology Review*, 65-72.

⁶⁶ H. LEFEBVRE, “The right to the city”, en E. KOFMAN and E. LEBAS (Eds.), *Writings on cities*, 63-184, Londres, Blackwell, (1996 [1967]). Vid. también, D. HARVEY, “The right to the city” (2003) 27(4) *International Journal of Urban and Regional Research*, 939-941, P. MARCUSE, “From critical urban theory to the right to the city” (2009) 13 (2-3) *City*, 185-197.

⁶⁷ Vid. especialmente, M. MAYER, “The ‘right to the City’ in the context of Shifting Mottos of Urban Social Movements” (2009) 13(2-3) *City*, 362-374.

⁶⁸ La misma Bogotá ha comenzado a ser concebida en términos del derecho a la ciudad. Vid. especialmente: el Plan de Desarrollo Local, *Bogotá positiva: para vivir mejor*, acuerdo 308 de 2008. En el contexto latinoamericano, el caso más nombrado es el *Estatuto de la Ciudad*, adoptado en 2001 en Brasil. Vid. especialmente: E. FERNÁNDEZ, “Constructing the ‘Right to the City’ in Brazil” (2007) 16 (2) *Social and Legal Studies*, 201-219.

ciones e instituciones internacionales⁶⁹. El derecho a la ciudad se ha convertido en el decálogo para repensar el conjunto de “derechos” accionables que se les debe reconocer a los habitantes urbanos, especialmente a los residentes menos favorecidos de las ciudades, y el tipo de “derecho” que los gobiernos locales deben practicar para generar ciudades con un potencial reivindicatorio que promueva tanto un orden más justo, como una vida urbana más rica en términos humanos. El derecho a la ciudad se ha entendido así tanto como una demanda legítima de los residentes menos favorecidos de las ciudades ante sus gobiernos, como un ideal político colectivo para revitalizar la vida urbana en su totalidad. Como ha afirmado el geógrafo político David Harvey, el derecho a la ciudad no solo abarca el derecho a acceder a lo que ya existe en nuestras ciudades. Por encima de todo, el derecho a la ciudad incluye el reconocimiento de nuestra autoridad, así como nuestra obligación, de cambiar las ciudades en las que vivimos para que sean mejores y más justos espacios de vida⁷⁰. De esta manera, y en el contexto de este capítulo, el derecho a la ciudad nos puede servir como marco de referencia para dilucidar y empezar a negociar políticamente, como podría ser un derecho urbano que vaya más allá del gobierno técnico del suelo urbano.

Es importante tener en cuenta, sin embargo, que a pesar de todo el valor que tiene este derecho a la ciudad para ayudarnos a redefinir nuestro entendimiento y ejercicio del derecho urbano, las ciudades siempre estarán en tensión con las contradicciones que discutí en este capítulo. ¿Dónde obtenemos recursos para invertir? ¿En qué invertir? ¿En quién invertir? ¿Cuánto invertir? y ¿dónde invertir? son preguntas que han acompañado constantemente a las administraciones locales y que hoy son mucho más difíciles de resolver a causa del grado de fiscalización sobre el actuar local. Estas contradicciones son naturales y sanas; en el proceso de resolver estas contradicciones las ciudades, sus dirigentes y ciuda-

⁶⁹ Quizá los ejemplos más claros de la adopción del derecho a la ciudad por organizaciones e instituciones internacionales sean: 1) la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, promovida por una coalición internacional de ONG en consorcio con la UNESCO y que busca ser aprobada por la ONU; 2) el trabajo realizado por la UNESCO mediante su programa Urban Policies and the Right to the City; 3) el Global Charter Agenda for Human Rights in the City, promovido por las organizaciones International Permanent Secretariat Human Rights and Local Governments (SPIDH) y la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos; y 4) el European Charter for Safeguarding Human Rights in the City, que pueden adoptar voluntariamente las ciudades de la Unión Europea.

⁷⁰ D. HARVEY, “The Right to the City”, en *International Journal of Urban and Regional Research*, (2003) 27(4) 939.

danos miden sus compromisos políticos, deciden su futuro y empiezan a pensar responsablemente más allá de sus fronteras locales y sus propios intereses.

De la misma manera, no podemos pensar que un nuevo derecho urbano solo se compondrá de un nuevo conjunto de derechos o de la rearticulación de derechos ya existentes. Bogotá, por ejemplo, ya reconoce el derecho a la ciudad y hoy se ha declarado como una ciudad de derechos en su Plan Local de Desarrollo (2008-2012); sin embargo, a Bogotá continúan llegando más de cincuenta mil desplazados anualmente y la ciudad, sus dirigentes y sus ciudadanos se han enfrentado a esta realidad humana de manera ambivalente. Ante esta situación tan complicada, el derecho urbano que deberíamos generar es uno en el cual su cuerpo normativo esté antecedido de un entendimiento ético y moral sobre nuestras responsabilidades como ciudadanos que somos: ciudadanos ante todo locales, sujetos de nuestra realidad local. Quizá la lección más importante que nos deja el devenir de las ciudades en relación con el Estado nación y el nivel global que he descrito en este capítulo sea que al final del día estas dos escalas supralocales de gobierno no sean más que capas de administración que tratan de acomodar y calibrar la realidad local de acuerdo con ciertos intereses. Por esta razón, la decisión final sobre cuál sería el contenido y la aplicación de un nuevo derecho urbano depende, en primer lugar, de un amplio compromiso político por una vida local más justa.