



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**Tesina para obtener el Título en Relaciones Internacionales
por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la
Universidad Nacional Autónoma de México.**

Alumno: Tomás Antonio Hinojosa Galeana.

Título: La cooperación internacional descentralizada como factor determinante para la construcción de resiliencia urbana en los gobiernos sub-nacionales (ciudades). La experiencia de la Ciudad de México, 2017-2020. (Sismo de septiembre 2017 y pandemia por COVID-19 del año 2020), a través de la Coordinación General de Asesores y Asuntos Internacionales (CGAAI).

Asesora: Mtra. Selene Romero Gutiérrez.

Carrera: Relaciones Internacionales.

No. de cuenta: 304-205976.

Ciudad Universitaria, CD.MX, 2022.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Contenido

● Introducción a la Tesina	4
● Resumen ejecutivo del Capítulo 1. Bases conceptuales para la construcción de resiliencia desde la cooperación descentralizada.	10
Capítulo 1. Bases conceptuales para la construcción de resiliencia desde la cooperación descentralizada.	14
1.1 Gobiernos locales: actores fundamentales en el actual escenario internacional.	14
1.2 Descentralización.	19
1.3 Paradiplomacia.	21
1.4 Internacionalización de los gobiernos locales.	24
1.5 Cooperación descentralizada.	35
1.6 Trabajo en redes de ciudades.	37
Fuente: Elaboración propia con base en información disponible en la página web de la CGAAI.	41
1.7 Terminología relacionada con la reducción del riesgo de desastres.	41
● Resumen ejecutivo del Capítulo 2. La resiliencia urbana como elemento fundamental para las ciudades.	43
Capítulo 2. La resiliencia urbana como elemento fundamental para las ciudades.	49
2.1 El Derecho a la Ciudad.	49
2.2 Marco Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030.	55
2.3 Resiliencia urbana.	57
2.4 Marco normativo en México para la construcción de resiliencia urbana.	65
2.4.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	67
2.4.2 Ley General de Protección Civil.	67
2.4.3 Constitución Política de la Ciudad de México.	69
2.4.4 Ley del Sistema de Protección Civil de la Ciudad de México.	70
2.4.5 Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México.	73
2.5 Coordinación General de Asesores y Asuntos Internacionales (CGAAI) y su papel para la construcción de resiliencia en la Ciudad de México.	75
2.5.1 Antecedentes de la CGAAI.	75
2.5.2 Marco normativo de actuación de la CGAAI.	77
2.5.3 Estrategia de internacionalización de la CDMX desde la CGAAI.	79
2.5.4 Contexto internacional y visión 2040 para la Ciudad de México.	81

Resumen ejecutivo del Capítulo 3. Lecciones aprendidas y aplicación de conocimientos para la construcción de resiliencia urbana en la Ciudad de México en el caso de sismos y la pandemia por el virus de la COVID-19, a través de la CGAAI.	83
Capítulo 3 Lecciones aprendidas y aplicación de conocimientos para la construcción de resiliencia urbana en la Ciudad de México en el caso de sismos y la pandemia por el virus de la COVID-19, a través de la CGAAI.	85
3.1 Breve diagnóstico.	85
3.2 Los sismos en la Ciudad de México.	88
3.3 El virus de COVID-19.	93
3.3.1 Escenario Internacional y América Latina y El Caribe.	94
3.3.2 COVID-19 en la Ciudad de México.	96
3.3.2.1 Avances respecto al COVID-19 en la Ciudad de México al 09 de agosto de 2021.	102
3.4 Estrategia de Resiliencia de la Ciudad de México.	103
3.4.1 Impactos y tensiones de la Ciudad de México.	104
3.4.2 Ejes de la estrategia de resiliencia.	108
3.5 Consejo de Resiliencia.	111
3.6 Cooperación descentralizada para el intercambio de experiencias, buenas prácticas por parte del Gobierno de la Ciudad de México, a través de la CGAAI.	112
3.6.1 Acción internacional correspondiente al sismo del 19S 2017.	113
3.6.2 Acción internacional correspondiente a la pandemia por COVID19.	114
Conclusiones.	117
Fuentes Consultadas	119
Anexos.	128
Anexo1. Colonias de la Ciudad de México con mayor número de contagios por Covid-19 en el período de julio a diciembre de 2020, y su grado de marginación.	128
Anexo 2. Acciones de carácter transversal para mitigar el COVID-19	134
Anexo 3. Intercambio de experiencias internacionales para la mitigación de COVID-19	134
Anexo 4. Cooperación internacional para la mitigación de COVID-19 (donativos a la Ciudad de México).	135
Anexo 5. Acciones generales para la mitigación del COVID-19 apegadas a los seis ejes estratégicos del programa de gobierno 2019-2024.	136
Anexo 6. Acciones de la Ciudad de México para mitigar el COVID-19 replicadas en la plataforma internacional Cities for Health.	142

● Introducción a la Tesina

Parece ser que, con el paso de los años, el sistema económico actual orilló a las personas de distintas latitudes a migrar de las áreas rurales hacia los centros urbanos en búsqueda de empleo, educación y supuestas mejores condiciones de vida.

Así, de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el crecimiento poblacional de las ciudades aumentará en las próximas décadas, “actualmente, el 50% de la población vive en ciudades, y está previsto que esta cifra aumentará al 70% en 2050”¹, puesto que es donde se han concentrado el grueso de los servicios públicos, los centros educativos, las fuentes de empleo, entre otros². Este escenario, de constante crecimiento poblacional, establece un reto frontal a los gobiernos locales para gestionar los riesgos inherentes y administrar los recursos (finitos) para proveer de manera satisfactoria los servicios públicos a la población fija y transeúnte.

A la par del crecimiento de la mancha urbana, el deterioro del medio ambiente ha sido una constante desde la década de los años setenta, situación que ha derivado en el cambio climático sin precedentes, siendo este “[...] considerado uno de los problemas ambientales más importantes de nuestro tiempo [...]”³.

Derivado de lo anterior, podría decirse que, al crecer las ciudades, crecen los riesgos. Las ciudades, es decir, la población que habita los centros urbanos, son cada vez más vulnerables a los efectos de los fenómenos naturales y, también, de los antrópicos⁴. Así, todo parece indicar que a nivel mundial las personas deben de “*aprender a vivir en la era del cambio climático*”⁵, de las pandemias, de la escasez de recursos naturales limitados y de inequidades sociales.

¹ Organización de las Naciones Unidas (ONU), Ciudades resilientes, [en línea], Dirección URL: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/ciudades-resilientes> [Consulta: 10 de marzo de 2021].

² De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU) la población mundial será de 8,500 millones de habitantes para el año 2030, de 9,700 millones de habitantes para el año 2050 y de 11,200 millones de habitantes para el año 2100. ONU, [en línea]. Dirección URL: <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/population/index.html> [Consulta: 12 de marzo de 2021].

³ Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático del Gobierno de México, ¿Qué es el cambio climático?, [en línea], 18 de mayo de 2018, Dirección URL: <https://www.gob.mx/inecc/acciones-y-programas/que-es-el-cambio-climatico> [Consulta: 12 de marzo de 2021].

⁴ En los últimos 30 años un número cada vez mayor de los desastres que ocurren en el mundo, así como las muertes y los daños ocasionados, han tenido lugar en centros urbanos, específicamente en algunas de las metrópolis más grandes del planeta, tendencia que parece ir en aumento. Consultado en Manuel Perlo Cohen, Lincoln Institute Research Report, *Riesgo, vulnerabilidad y prevención de desastres en las grandes ciudades*, 2000, [en línea], Dirección URL: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/690_perlo.pdf [Consulta: 14 de marzo de 2021].

⁵ Senado de la República Mexicana, Primer foro nacional de adaptación al cambio climático, abril de 2016, [en línea], p. 15, Dirección URL: https://www.senado.gob.mx/comisiones/biblioteca/docs/CAMBIO_CLIMATICO_INTERNET.pdf [Consulta: 14 de marzo de 2021].

Con base en el contexto expuesto, la construcción de resiliencia en las ciudades resulta una necesidad, tanto así que el “[...] concepto de resiliencia ha ganado más prominencia en las agendas internacionales de desarrollo”⁶. De acuerdo con la ONU, una ciudad resiliente es: “aquella que evalúa, planea y actúa para preparar y responder a todo tipo de obstáculos, ya sean repentinos o lentos de origen, esperados o inesperados. De esta forma, las ciudades están mejor preparadas para proteger y mejorar la vida de sus habitantes, para asegurar avances en el desarrollo, para fomentar un entorno en el cual se pueda invertir, y promover el cambio positivo.”⁷

De esta manera, en un mundo globalizado e interdependiente, una de las vías de aprendizaje para la construcción de resiliencia puede ser la cooperación descentralizada entre gobiernos subnacionales. Dando paso a relaciones de intercambio de experiencias, conocimientos técnicos y buenas prácticas para afrontar retos, mismos que cada vez son más parecidos.

En la disciplina de Relaciones Internacionales fueron Hans Michelman y Panayotis Soldatos, en su libro titulado “Federalism and International Relations: The role of subnational units”, definieron a la paradiplomacia como las acciones exteriores de los gobiernos no centrales, a las que definieron como los contactos, actividades, procesos e iniciativas externas entre gobiernos no centrales y otros actores internacionales.⁸

Sin embargo, esta actividad internacional no representa la política exterior de un Estado, pues de acuerdo con el derecho internacional vigente y a la Convención de Viena sobre el Derecho de Tratados, el gobierno federal es el encargado de diseñar la política exterior, además, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) “no existe disposición alguna que otorgue facultades a las entidades federativas para tener una actividad directa en política exterior [...]”⁹

Así, la actividad internacional que llevan a cabo los gobiernos locales no se circunscribe en las *high politics* (seguridad nacional, tratados de libre comercio, seguridad, celebración de alianzas, etc.), sino que se ocupan de las *low politics* (protección al medio ambiente, intercambios culturales, atracción de inversiones, turismo, etc.).

En la Ciudad de México, la Coordinación General de Asesores y Asuntos Internacionales (CGAAI) de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México (JGCDMX), la cual fue creada en el año 1997, durante la primera administración elegida democráticamente en la ciudad, encabezada por el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, “es el área de la Jefatura de

⁶ ONU, Ciudades Resilientes, [en línea], Dirección URL: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/ciudades-resilientes> [Consulta: 10 de marzo de 2021].

⁷ ONU, Ciudades Resilientes, [en línea], Dirección URL: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/ciudades-resilientes> [Consulta: 10 de marzo de 2021].

⁸ Hans Michelmann y Panayotis Soldatos, *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp.1-33.

⁹ Jorge A. Schiavon, Rafael Velázquez Flores, “El marco jurídico de la participación internacional de las entidades federativas mexicanas”, *Diplomacia local: las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*, México, FCPyS, UNAM, 2008, p. 47.

Gobierno encargada principalmente de brindar asesoría en programas y proyectos estratégicos, así como de conducir la acción internacional del Gobierno de la Ciudad de México.”¹⁰

A nivel local, la Ciudad de México, capital de la República Mexicana, sede de los poderes de la federación y de 84 representaciones diplomáticas acreditadas, catalogada por Saskia Sassen como Ciudad Global, ha experimentado en su historia contemporánea eventos que han generado estrés y han puesto a prueba la resiliencia de la Ciudad de México: tres sismos de magnitud superior a los siete grados en escala Richter¹¹ y la reciente pandemia ocasionada por el SARS-Cov 2 (Covid 19). Por no mencionar la anterior epidemia de la influenza.

Debe señalarse que en el trabajo por reforzar el accionar internacional de la Ciudad de México la administración del Dr. Miguel Ángel Mancera Espinosa da continuidad al trabajo realizado en la administración del Lic. Marcelo Ebrard, ejemplo de ello es que “por primera vez en la historia, la acción internacional se inscribe como uno de los ejes transversales al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal [...]”¹², el cual se orienta a proyectar la Ciudad hacia el mundo y atraer las mejores experiencias internacionales para aplicarlas sobre este espacio.

Por último, pero no menos importante, de frente a la redacción de la Constitución de la Ciudad de México, la CGAAI participó el 23 de mayo de 2016 en el foro “La CDMX en el mundo: las relaciones internacionales en la nueva Constitución”¹³, acción que deja ver las intenciones de fortalecer la actividad internacional que lleva a cabo esta Ciudad en el gobierno de Miguel Ángel Mancera.

En este sentido, la Ciudad de México es reconocida como Ciudad Global en el artículo veinte de su Constitución Política¹⁴, para su inserción internacional “establecerá acuerdos de

¹⁰ CGAAI, Acerca de, [en línea], Dirección URL: <https://www.cgaai.cdmx.gob.mx/dependencia/acerca-de> [Consulta: 16 de marzo de 2021].

¹¹ El acontecido el 27 de julio de 1957, conocido como el terremoto del Ángel, el acontecido el 28 de agosto de 1973 de una intensidad de 7.3 grados conocido como el terremoto de Orizaba, el sismo del 19 de septiembre de 1985, y, treinta y dos años después, el mismo día, a dos horas de haberse realizado el simulacro anual, a las 13:14 horas un sismo de 7.1 grados Richter volvió a conmocionar a la ciudad.

¹² Voces Iniciativa Ciudadana: *La CDMX en la globalidad: ideas para una política pública de relaciones internacionales para la Ciudad de México*, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.vocesiniciativaciudadana.org/#!la-cdmx-en-la-globalidad/nb31e>, [consulta: 12 de julio de 2016].

¹³ s/a “Buscan afianzar las relaciones internacionales en la nueva Constitución de la Ciudad de México” [en línea], México, Proyectoallas.net, 27 de mayo de 2016, Dirección URL: <https://www.proyectoallas.net/noticia?id=1464311651422>, [Consulta 07 de agosto de 2016].

¹⁴ “La Ciudad de México promoverá su presencia en el mundo y su inserción en el sistema global y de redes de ciudades y gobiernos locales, establecerá acuerdos de cooperación técnica con organismos multilaterales, instituciones extranjeras y organizaciones internacionales, de conformidad con las leyes en la materia, y asumirá su corresponsabilidad en la solución de los problemas de la humanidad, bajo los principios que rigen la política exterior.” Constitución Política de la Ciudad de México, [en línea], Artículo 20, Numeral 2, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 05 de febrero de 2017, Última reforma publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México 22 de julio de 2021, Dirección URL:

cooperación técnica con organismos multilaterales, instituciones extranjeras y organizaciones internacionales, de conformidad con las leyes en la materia, y asumirá su corresponsabilidad en la solución de los problemas de la humanidad, bajo los principios que rigen la política exterior.”

Con una población de 9 209 944 (nueve millones doscientos nueve mil novecientos cuarenta y cuatro) habitantes¹⁵ y al ser centro financiero del país, la convierte en una urbe en la que es necesaria la construcción de resiliencia, con base en la planeación urbana y territorial, para los próximos eventos de estrés; pues la historia contemporánea ya ha puesto a prueba a esta ciudad, ejemplo de ello son el sismo del 19 de septiembre de 2017 y la pandemia por COVID-19. Dos eventos en los que las respuestas se tuvieron que encontrar en las experiencias y buenas prácticas de otras ciudades del mundo, a través de la cooperación descentralizada.

Así entonces, se evidencia que los gobiernos locales son actores de indiscutible importancia en el escenario de las relaciones internacionales, en tanto que son el primer contacto con las necesidades y fortalezas de las personas a las que representan. Así, su actividad internacional en el tiempo presente y futuro cercano debería enfocarse en establecer relaciones de cooperación técnica y de transferencia de conocimiento para hacer frente a próximos retos.

Sin embargo, a pesar del auge antes referido de los gobiernos locales en el escenario internacional, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM la producción académica por parte del alumnado ha sido escasa¹⁶. Así, el interés de realizar la presente investigación es abundar en el estudio de la actividad internacional de los gobiernos locales, en particular de la JGCDMX, a través de la CGAI. En tanto que los nuevos actores en las relaciones internacionales tendrán cada vez mayor relevancia en un mundo globalizado e interdependiente.

Derivado de lo anterior, el interés por estudiar la acción internacional del gobierno de la Ciudad de México, a través de la CGAAI, en el período 2017-2020, obedece a la necesidad de estudiar y entender cuáles han sido las acciones del gobierno local para la construcción de resiliencia urbana con el objetivo de hacer frente a próximos eventos de estrés ocasionados por fenómenos naturales y/o antropogénicos. Se tomarán como punto de

http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf
[consulta: 20 de marzo de 2021].

¹⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Censo de población y vivienda 2020, [en línea], Dirección URL: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#> [Consulta 21 de marzo de 2021].

¹⁶ En el año 2016, Manuel Martínez Justo elaboró la tesis de doctorado titulada “Las Relaciones Internacionales de los gobiernos locales en México”; en el año 2014, Pamela Angulo Olvera elaboró la tesis de maestría titulada *La internacionalización de los gobiernos locales, a través de la educación superior en México: el caso de Jalisco* y, en el año 2001, Edgar Rafael Guadarrama Flores, elaboró la tesis de licenciatura titulada *Fundamentos normativos y estructura de la Coordinación General de Asuntos Internacionales del Gobierno del Distrito Federal, escenarios, agenda y propósitos. Estudio de sus acciones de enero a agosto de 1999*, siendo esta última la única investigación sobre la CGAI.

referencia el sismo de septiembre de 2017 y la pandemia por COVID-19 de 2020, sin embargo, no se excluirán otros eventos que pudieran surgir al profundizar la investigación.

Desde la perspectiva de la disciplina de las Relaciones Internacionales, cuyo objeto de estudio es la realidad internacional y el análisis de los ámbitos político, económico, social, cultural y jurídico, el estudio y análisis de la resiliencia urbana es relevante en tanto que el deterioro de los centros urbanos (ciudades) a nivel mundial ocasionado por la actividad humana va en aumento, en ese sentido, no se puede y podrá entender la realidad internacional sin contemplar el actuar de los gobiernos locales respecto a la construcción de resiliencia urbana.

En este mismo orden de ideas, el deterioro antes señalado, afecta de forma directa los distintos niveles de análisis de la realidad internacional, dígase el político, económico, social, cultural, jurídico, entre otros.

Por lo anterior, la presente tesina contempla la siguiente hipótesis como marco de referencia

- De frente a próximos eventos de estrés, ocasionados por fenómenos naturales y/o antropogénicos y ante el constante crecimiento poblacional de las ciudades a nivel mundial, la construcción de resiliencia urbana, a través de planeación urbana y territorial, es fundamental para mitigar riesgos y proteger la vida de las personas.

Así entonces, los gobiernos locales son los actores clave para que a través de la cooperación descentralizada se lleven a cabo cooperaciones técnicas, intercambio de experiencias y buenas prácticas, ya que la comunicación entre gobiernos locales es expedita y existe mayor similitud en los problemas y retos que se enfrentan.

Por ello, el Gobierno de la Ciudad de México, a partir del sismo de septiembre de 2017 y, más reciente, la pandemia por COVID-19 del 2020, ha adquirido conocimientos y buenas prácticas de sus símiles internacionales a través de la cooperación descentralizada para hacer frente a los retos mencionados. De no haber sido así, el tiempo para encontrar respuestas satisfactorias se hubiera prolongado, lo cual acrecentaría los riesgos hacia las y los habitantes de la ciudad.

Así, los objetivos planteados son:

- a) Examinar el rol que desempeñan los gobiernos locales en el actual escenario internacional, describir su participación en las Relaciones Internacionales contemporáneas.
- b) Describir el escenario internacional en el que se desarrolla la actividad internacional de la Ciudad de México en el período 2017 – 2020.
- c) Describir la estructura orgánica y las actividades que la Coordinación General de Asuntos Internacionales de la Ciudad de México ha llevado a cabo para internacionalizar a la ciudad en el período 2017-2020.
- d) Describir la importancia de la construcción de resiliencia urbana en las ciudades y sus características principales

- e) Describir los mecanismos de cooperación descentralizada del gobierno de la Ciudad de México en el período 2017-2020, principalmente a través de la CGAAI
- f) Estudiar los resultados de la cooperación descentralizada del gobierno de la Ciudad de México para la construcción de resiliencia urbana, en particular en lo que respecta al sismo de septiembre de 2017 y la pandemia por COVID-19 del año 2020
- g) Describir las buenas prácticas y experiencias internacionales que el gobierno de la Ciudad de México ha replicado en territorio para la construcción de resiliencia urbana
- h) Examinar y describir los retos que en materia internacional enfrenta el gobierno de la Ciudad de México, a través de la Coordinación General de Asuntos Internacionales.

No es un secreto, o algo no evidente, que las ciudades a nivel mundial enfrentan problemas cada vez de mayor envergadura que afectan al medio ambiente, los ecosistemas y seres vivos, así como la salud, el desarrollo personal, la economía, la alimentación, el acceso a la educación, entre otras, de las personas que las habitan. A efectos de la presente, nos enfocamos en dos eventos que, a nuestra consideración, han evidenciado la fragilidad de las estructuras gubernamentales y sociales; nos referimos al sismo de septiembre de 2017 en la Ciudad de México y de la pandemia por COVID-19, que, si bien ésta es de carácter mundial, los impactos no han sido los mismos en distintas latitudes del planeta.

Así, en este contexto, estudiar a las ciudades es fundamental en la carrera de Relaciones Internacionales, por ello, en el **Capítulo 1. Bases Conceptuales para la construcción de resiliencia desde la cooperación descentralizada**, investigamos la evolución de los gobiernos locales como actores en el escenario internacional, para lo cual proponemos estudiarlo de manera cronológica, es decir, los procesos que han tenido lugar para que en la actualidad las ciudades tengan un lugar en la mesa global. Entonces, la estructura de este primer capítulo es la siguiente:

- 1.1, Gobiernos locales: actores fundamentales en el actual escenario internacional
- 1.2 Descentralización
- 1.3 Paradiplomacia
- 1.4 Internacionalización de los gobiernos locales
- 1.5 Cooperación descentralizada
- 1.6 Trabajo en redes de ciudades
- 1.7 Terminología relacionada con la reducción del riesgo de desastres,

Una vez que estudiamos a los gobiernos locales, su evolución y sus procesos de colaboración, así como sus problemáticas ascendentes, nos percatamos que en la última década el discurso generalizado incluye al concepto de resiliencia como una metodología, que, si es bien aplicada y gestionada, puede promover que las ciudades resistan los embates del cambio climático, eventos naturales, de pandemias y de conflictos sociales.

Por ello, en el **Capítulo 2, El Derecho a la Ciudad y la resiliencia urbana en las ciudades del mundo**, estudiamos la evolución del concepto de resiliencia, el principal instrumento que lo sustenta y promueve de forma transversal a nivel mundial. Esta estructura propuesta, nos permite aterrizar y estudiar el desarrollo del concepto en México, principalmente en la Ciudad de México y, de manera más específica, el actuar de la Coordinación General de Asesores y Asuntos Internacionales de la Ciudad de México (CGAAI) para la construcción de resiliencia en la ciudad, como respuesta al sismo de septiembre de 2017 y de la pandemia por COVID-19.

Así, la estructura del segundo capítulo es:

- 2.1 El Derecho a la Ciudad
- 2.2 El Marco Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030
- 2.3 Resiliencia urbana
- 2.4 Marco normativo en México para la construcción de resiliencia urbana
- 2.5 La CGAAI y su papel para la construcción de resiliencia en la Ciudad de México

Entonces, una vez que estudiamos la evolución del concepto de resiliencia y del contexto normativo y gubernamental en la Ciudad de México, es que podemos avanzar e investigar de manera específica la estrategia de resiliencia de la ciudad y las acciones que se han implementado desde su oficina de relaciones internacionales para hacer frente a los multicitados eventos, sismo de septiembre de 2017 y la pandemia por COVID-19. Así, la estructura del Capítulo 3, Lecciones aprendidas y aplicación de conocimientos para la construcción de resiliencia urbana en la Ciudad de México en el caso de sismos y la pandemia por el virus de la COVID-19, a través de la CGAAI, es:

- 3.1 Breve diagnóstico
 - 3.2 Los sismos en la Ciudad de México
 - 3.3 El virus de la COVID-19
 - 3.4 Estrategia de resiliencia de la Ciudad de México
 - 3.5 Consejo de resiliencia
 - 3.6 6 Cooperación descentralizada para el intercambio de experiencias, buenas prácticas por parte del Gobierno de la Ciudad de México, a través de la CGAAI
-
- **Resumen ejecutivo del Capítulo 1. Bases conceptuales para la construcción de resiliencia desde la cooperación descentralizada.**

Desde una apreciación personal, el cambio¹⁷, a pesar de estar presente en todas las interacciones humanas, desde la creación de sistemas y estructuras sofisticadas hasta el

¹⁷ Cambio: es la forma más general del ser de todos los objetos y fenómenos. El cambio abarca todo movimiento y toda interacción, el paso de un estado a otro. En filosofía siempre se ha contrapuesto al cambio

nivel personal, no es tan evidente como cuando ocurre un evento natural como un sismo y, no había sido tan evidente (brusco), como lo es en el contexto actual de pandemia por COVID-19 a nivel mundial.

Con este pensamiento como contexto, se habla en el subcapítulo 1.1, *Gobiernos locales: actores fundamentales en el actual escenario internacional*, de la aparición de nuevos actores en el escenario internacional durante las décadas 1970-1980 como respuesta al fenómeno de la globalización, como una nueva fase del capitalismo, y, a la creciente interdependencia económica. De acuerdo con Mansbach, se consideran seis tipos de actores en la corriente transnacionalista, dentro de los cuales se encuentran los actores gubernamentales no centrales (gobiernos locales, regionales o municipales).¹⁸

Estos actores son relevantes en tanto que, de acuerdo con la Organización de Naciones Unidas, concentran en sus territorios el 50% de la población y está previsto que esta cifra aumentará al 70% en 2050, puesto que es donde se han concentrado el grueso de los servicios públicos, los centros educativos, las fuentes de empleo, entre otros. Este escenario, de constante crecimiento poblacional en las ciudades, establece un reto frontal a los gobiernos locales para gestionar los riesgos inherentes y administrar los recursos (finitos) para proveer de manera satisfactoria los servicios públicos a la población fija y transeúnte.

Así, con este reto que las ciudades enfrentan, en el subcapítulo 1.2 *Descentralización*, abordamos la descentralización, que comienza a instaurarse en la región de América Latina y el Caribe en la década de los años ochenta y noventa del siglo XX, proceso que implica que el gobierno central transfiere autoridad y responsabilidades a los gobiernos locales, lo que, en esencia, debiera fortalecer a éstos, a través de una descentralización (valga la redundancia) política, administrativa y fiscal.

Sin embargo, a la fecha, la evidencia señala que este proceso descentralizador en la región ha sido desigual y a ritmos dispares, situación que deja a los gobiernos locales con mínimas herramientas para afrontar los retos con sus propios recursos.

Ante este escenario, en el subcapítulo 1.3 *Paradiplomacia*, se aborda que en el mismo periodo que sucede el proceso descentralizador, década de los años ochenta y noventa del siglo XX, hay un incremento de la actividad internacional de los gobiernos locales con sus

la relativa estabilidad de las propiedades, de la estructura o de las leyes de la existencia de los cuerpos. Sin embargo, la estructura, las propiedades y las propias leyes son un resultado de interacciones, se hallan condicionadas por las diversas conexiones de los cuerpos, de suerte que son engendrados por el cambio de la materia. Consultado en: Rosental-Iudin, *Diccionario Filosófico*, [en línea], 1965, 504 páginas, p. 56, Dirección URL: <http://www.une.edu.pe/formacion-docente/wp-content/uploads/2020/09/Diccionario-Filosofico.pdf> [consulta: 28 de julio de 2021].

¹⁸ Esther Barbé Izuel, *Relaciones Internacionales*, Madrid, España, Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), 2015, Reimpresión de la tercera Edición, p. 27. “El nacimiento de nuestra disciplina tuvo lugar en la Universidad de Gales (Aberyswyth), donde en 1919 se creó la cátedra Woodrow Wilson en relaciones internacionales”

similares en el mundo y con otros actores internacionales, como una vía posible de encontrar solución a problemáticas comunes o, bien, de ser receptor de recursos económicos.

Ya que esta actividad no es realizada de manera directa por el Estado, son Hans Michelman y Panayotis Soldatos, en su libro titulado “Federalism and International Relations: The role of subnational units”, definieron a la paradiplomacia como las acciones exteriores de los gobiernos no centrales, a las que definieron como los contactos, actividades, procesos e iniciativas externas entre gobiernos no centrales y otros actores internacionales

Con base en lo anterior descrito, en el subcapítulo *1.4 Internacionalización de los gobiernos locales*, se aborda el proceso de internacionalización, el cual consiste, de acuerdo con el trabajo de titulación de Ana Itzel Hernández Ramírez, en la participación del territorio en el sistema internacional de desarrollo. Principalmente, hace referencia al acceso de recursos, el intercambio de experiencias, la conformación de redes de cooperación e integración económica, con el fin de encontrar consensos y soluciones alrededor de temas comunes.

Así, se identifican tres motivaciones para la internacionalización: económica, política y social; lo cual depende de las características y necesidades de cada territorio.¹⁹ Entonces, de acuerdo con el trabajo de titulación de María del Mar Restrepo Mesa, del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Colombia, se identifican dos tipos de instrumentos para la implementación de las estrategias de inserción internacional: a) Individuales o unilaterales, y b) Instrumentos colaborativos: dentro de estos se encuentran los hermanamientos y los acuerdos de colaboración (bilaterales). Por otra parte, se encuentra la cooperación descentralizada (cooperación al desarrollo). Estas últimas hacen alusión al establecimiento de redes de cooperación entre gobiernos locales (multilaterales).²⁰

Es importante señalar que la internacionalización que se está llevando a cabo en las ciudades del mundo va en sintonía de las distintas agendas globales. Por mencionar algunas, las acciones de internacionalización van alineadas a la consecución de la Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que, de acuerdo con la CGLU, el 65% de los indicadores de los ODS pasan por los gobiernos subnacionales, de ahí su importancia en el

¹⁹ Consuelo Dávila, *et. al.*, *La paradiplomacia de las entidades federativas*, [en línea], CIDE, Ciudad de México, México, 2008, 52 páginas, Dirección URL: <http://mobile.repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/1104/93314.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [consulta: 04 de abril de 2021].

²⁰ María del Mar Restrepo Mesa, *La participación en redes internacionales de gobiernos locales como una estrategia de internacionalización de los gobiernos locales. la experiencia de Barcelona en el período 2006-2009*, [en línea], trabajo de grado de Licenciatura, 2011, Universidad Colegio Mayor de nuestra Señora del Rosario, Facultad de Relaciones Internacionales, Bogotá, Colombia, p. 6, Dirección URL: <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/2264/RestrepoMesa-MariadelMar-2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [consulta: 11 de abril de 2021].

escenario internacional actual. También, van en sintonía del Marco Sendai para la Reducción de Riesgos y Desastres.

En este orden de ideas, en el subcapítulo 1.5 Cooperación descentralizada, que, como se mencionó en el subcapítulo anterior, es uno de los tipos de instrumentos para la implementación de las estrategias de inserción internacional de los gobiernos locales, en sus inicios, esta forma de cooperación solía llevarse a cabo de manera asistencialista, caracterizado por la asignación de recursos para la consecución de proyectos focalizados bajo el esquema Norte-Sur. Sin embargo, el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, sugiere que esta modalidad es muy limitada en términos de desarrollo ya que los recursos que están a disposición de movilizar son, en relación a las necesidades reales de los territorios, insignificantes.

Entonces, personas especialistas en el tema han propuesto una relación de cooperación descentralizada Sur-Sur, de carácter horizontal, con el objetivo de evitar el asistencialismo y, por otra parte, generar relaciones en las que prevalezca el intercambio de conocimiento, que promuevan la solución de problemas en común. De igual manera, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sustentable y la Nueva Agenda Urbana, insisten en la necesidad de reforzar la cooperación Sur-Sur como una de las modalidades de cooperación descentralizada con mayor recorrido en el esfuerzo compartido por desarrollar las capacidades de los gobiernos locales, intercambios de experiencias en el ámbito de las soluciones urbanas y territoriales y promover el aprendizaje mutuo.

Así entonces, en un contexto como la pandemia por COVID-19 en la que pareciera que los países y ciudades concentraron sus recursos económicos para afrontar sus propios retos, la apuesta por la cooperación descentralizada, sin importar el polo mundial, de carácter horizontal y basada en el intercambio de conocimiento y experiencias se posiciona como una mejor opción para las ciudades.

En este contexto, en el subcapítulo *1.6 Trabajo en redes de ciudades*, se señala que esta modalidad facilita la consecución de los objetivos de los gobiernos locales respecto de su actividad internacional, investigadores sobre este tema concluyen en que las redes de ciudades se han convertido en uno de los principales mecanismos a través de los cuales se ha materializado la acción exterior de los gobiernos locales, tal ha sido ese auge que en la actualidad hay alrededor de 200 redes de ciudades en el planeta.

De acuerdo con Cardarello & Rodríguez, las redes de ciudades pueden tener los objetivos de:

- Mejorar el nivel de vida de las personas que viven en esas ciudades,
- Promover el intercambio de experiencias y mejores prácticas entre los funcionarios de los gobiernos locales involucrados,
- Promover la integración en un país o región,
- Asistir el desarrollo económico, y,

- Favorecer la proyección política interna de las ciudades.²¹

Sobre este último aspecto ya hemos comentado que al parecer los gobiernos locales ahora están en la mira (en sentido positivo) de la agenda mundial, ya que para el cumplimiento de la Agenda 2030 y sus 17 ODS la participación de los gobiernos locales es fundamental.

Derivado de lo anterior, consideramos que el trabajo a través de las redes de ciudades se intensificó derivado de la pandemia ocasionada por el virus de la COVID-19, en las ya existentes e incluso entre ciudades con cooperación mínima. En este contexto, el intercambio de información y conocimiento entre ciudades para hacer frente al reto fue crucial, esta transferencia de conocimiento se dio, en su mayoría y por decirlo de una forma, de manera libre a través de la organización de Webinars de acceso libre, en el que las autoridades y demás actores involucrados compartían casos de éxito y de fracaso en la carrera contra la pandemia.

Por último, una vez que se intentó esbozar el contexto en el que se lleva a cabo la actividad internacional de los gobiernos locales, en el subcapítulo *1.7 Terminología relacionada con la reducción del riesgo de desastres*, por la naturaleza de nuestra investigación, consideramos que es relevante el contar con una terminología básica sobre la reducción del riesgo de desastres. Por ello, nos apegamos a la terminología establecida por Naciones Unidas a través de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR, por sus siglas en inglés).

Capítulo 1. Bases conceptuales para la construcción de resiliencia desde la cooperación descentralizada.

1.1 Gobiernos locales: actores fundamentales en el actual escenario internacional.

Todo lo que ha sido pensado o creado por la humanidad, no es estático. Desde esta perspectiva, los actores que intervienen en las relaciones internacionales han evolucionado

²¹ Antonio Cardarelo, Jorge Rodríguez, Redes de ciudades, una herramienta privilegiada para la gestión de cooperación descentralizada, [en línea], enero de 2006, Universidad de la República de Uruguay, 25 páginas, p. 6, Dirección URL: (98) (PDF) Las redes de ciudades como herramienta privilegiada para la gestión de cooperación descentralizada | Antonio Cardarelo - Academia.edu [consulta: 15 de abril de 2021].

a través del tiempo y, también, se han sumado algunos otros respondiendo a las características del contexto político, histórico y/o económico.

La disciplina de Relaciones Internacionales nace en el año de 1919,²² como un medio para estudiar y comprender la interacción entre Estados en el escenario internacional, pues cinco años atrás, 1914, esas relaciones dieron origen a la Primera Guerra Mundial, causando la muerte de nueve millones de personas, configurando a la Europa del siglo XX y sentando las bases de futuros conflictos, que, aparentemente, encuentran fin con la caída del muro de Berlín el 09 de noviembre de 1989.²³

Así, todas esas interacciones que sembraron el interés de estudio en el sector académico y que dieron pie al surgimiento de la disciplina de Relaciones Internacionales, tienen lugar en el que investigadores han denominado: Sistema Internacional.

Investigadores han definido y conceptualizado al sistema internacional, sin embargo, en la presente tomaremos la definición de Brillard, quien establece que se deben considerar cuatro puntos:

- 1) Un sistema está constituido por elementos;
- 2) Entre esos elementos existen relaciones o interacciones;
- 3) Estos elementos y sus relaciones forman un todo, una totalidad, y;
- 4) Esta totalidad manifiesta una cierta organización.²⁴

De igual forma, consideraremos el siguiente esquema de análisis, que distingue:

- a) Actores,
- b) Estructura, y;
- c) Relaciones.

A efectos de la presente tesina, nos enfocaremos en los elementos o actores que intervienen en el sistema internacional, por lo que los otros componentes no serán abordados. Así, el actor internacional es “aquella unidad del sistema internacional (entidad, grupo, individuo) que goza de habilidad para movilizar recursos que le permitan alcanzar sus objetivos. Que tiene capacidad para ejercer influencia sobre otros actores del sistema y que goza de cierta autonomía”²⁵

²² Esther Barbé Izuel, *Relaciones Internacionales*, Madrid, España, Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), 2015, Reimpresión de la tercera Edición, p. 27. “El nacimiento de nuestra disciplina tuvo lugar en la Universidad de Gales (Aberyswyth), donde en 1919 se creó la cátedra Woodrow Wilson en relaciones internacionales”

²³ Marcel Fürstenau, *Así fue el día en que cayó el muro de Berlín*, [en línea], Deutsche Welle, 04 de noviembre de 2019, Dirección URL: <https://www.dw.com/es/as%C3%AD-fue-el-d%C3%ADa-en-que-cay%C3%B3-el-muro-de-berl%C3%ADn/a-51088401> [consulta: 13 de marzo de 2021].

²⁴ Citado en Esther Barbé Izuel, *op. cit.*, p. 151.

²⁵ Esther Barbé Izuel, *op. cit.*, p. 153.

En el sistema internacional los Estados han sido los actores principales, siendo más claros, desde el año 1648 con el Tratado de Westfalia cuya novedad es la soberanía que se le confiere al monarca o gobernante sobre su territorio sin injerencia de poderes externos. Más reciente, desde la creación de la disciplina en relaciones internacionales en el año 1919, los Estados también ha sido el actor central de estudio.

Como se mencionó, la disciplina nace en un período entre guerras, por lo tanto, la escuela realista fue el paradigma predominante para entender y justificar el actuar de los Estados, quienes eran considerados los actores principales²⁶ capaces de ejercer poder para alcanzar sus intereses, en un ambiente internacional caracterizado por constantes luchas de poder. De acuerdo con Robert Keohane el realismo “es un componente necesario en un análisis coherente de la política mundial, porque su atención en el poder, los intereses y la racionalidad es crucial para cualquier comprensión del tema.”²⁷

Esta corriente encontró a su máximo representante en Hans Morgenthau, quien supone “que el tema de una ciencia de la política internacional es el comportamiento de los Estados. El Realismo está centrado en el Estado [...] la política internacional, como toda política, es una lucha por el poder.”²⁸

²⁶ “Los estados son actores importantes porque poseen poder, que se define como la capacidad, no solo de influir en otros, sino de controlar los acontecimientos de un modo distinto al que se hubieran presentado naturalmente. [...] para los realistas, el poder es como la moneda de cambio en las relaciones internacionales; es el medio con el cual los actores del sistema negocian entre sí.” Karen Mingst, *Fundamentos de la Relaciones Internacionales*, Ciudad de México, México, Editorial Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C, México, 2007; p. 191.

²⁷ Robert Keohane, *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*, [en línea], Buenos Aires, Argentina, Grupo Editorial Latinoamericano, 1993, p. 58, Dirección URL <http://www.url.edu.gt/PortalURL/Biblioteca/Contenido.aspx?o=5245&s=49> , [consulta: 14 de marzo de 2021].

²⁸ “Los tres presupuestos del Realismo Clásico son:

1. El presupuesto centrado en el Estado: Los Estados son los agentes más importantes en la política mundial.
2. El presupuesto de racionalidad: la política mundial puede ser analizada como si los Estados fueran agentes racionales unitarios, calculando cuidadosamente los costos de los cursos de acción alternativos y buscando llevar al máximo su utilidad esperada, si bien hacen esto en condiciones de incertidumbre y sin tener necesariamente suficiente información acerca de las alternativas o recursos (tiempo u otro) para realizar una revisión plena de todos los cursos de acción posibles.
3. El presupuesto del poder: Los Estados buscan el poder (tanto la capacidad de influir en los demás como los recursos que se pueden usar para ejercer influencia) y calculan sus intereses en términos de poder, sea como fin o como medio necesario para una variedad de otros fines.” Hans Morgenthau en Robert Keohane, *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*, [en línea], Buenos Aires, Argentina, Grupo Editorial Latinoamericano, 1993, p. 64-65, Dirección URL <http://www.url.edu.gt/PortalURL/Biblioteca/Contenido.aspx?o=5245&s=49> , [consulta: 14 de marzo de 2021]p. 64-65.

No es sorpresa que el Realismo Clásico fuera acogido como paradigma para explicar las relaciones internacionales, pues el contexto así se lo facilitaba y permitía, es decir, era la perspectiva más adecuada para explicar las dos guerras mundiales, los períodos entre guerras, la guerra fría, entre otros, bajo los presupuestos del paradigma en mención.

Sin embargo, como se mencionó antes, el cambio es una constante en las creaciones humanas. Para la década de los años 1970-1980, el fenómeno de la globalización, como una nueva fase del capitalismo, en la que “el mercado mundial llega a su madurez, expresada en la vigencia cada vez más acentuada de la ley del valor”²⁹. Es en este período que el poder económico de las empresas transnacionales impone su agenda y da inicio el proceso de liberalización de las economías a nivel mundial.

Así, el paradigma encargado de explicar esta etapa fue el Transnacionalismo, los actores en el sistema internacional se diversifican, entre estos se encuentran a organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, empresas y transnacionales, actores subestatales, entre otros. Las problemáticas de estudio que este paradigma aborda son: problemas derivados de la actividad humana en un mundo altamente desarrollado: relaciones comerciales, medio ambiente, crisis de recursos, entre otras.³⁰

De acuerdo con Mansbach, se consideran seis tipos de actores en la corriente transnacionalista³¹:

Tabla 1. Tipos de actores en la corriente transnacionalista

Tipo de actor	Ejemplo
Actores gubernamentales interestatales	Organización de Estados Americanos (OEA)
Actores no gubernamentales interestatales	Amnistía Internacional, transnacionales como IBM o Shell
Estado	Estados soberanos
Actores gubernamentales no centrales	Gobiernos locales, sobre todo regionales o municipales)

²⁹ Ruy Mauro Marini, *Procesos y tendencias de la globalización capitalista*, [en línea], Ruy Mauro Marini Escritos, publicado originalmente en: *América Latina, dependencia y globalización*, Carlos Eduardo Martins (Comp.); Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales; Siglo del Hombre Editores, Bogotá. 2008. Publicado originalmente en Ruy Mauro Marini y Mária Millán (coords.), *La teoría social latinoamericana*, t. IV: Cuestiones contemporáneas, México, UNAM, FCPyS, CELA, 1996, Dirección URL: http://www.marini-escritos.unam.mx/089_globalizacion_capitalista.html [consulta: 16 de marzo de 2021]

³⁰ Esther Barbé Izuel, *op. cit.*, p. 66

³¹ *Idem*, p. 156.

Actores interestatales no gubernamentales	Organizaciones de carácter filantrópico, partidos políticos, sindicatos, grupos de intereses económicos, entre otros.
Individuos	Personas que realizan actividad destacada a nivel internacional

Elaboración propia con información tomada de Esther Barbé.

Es en este período de liberalización de la economía que tiene lugar el adelgazamiento del Estado y la descentralización de sus responsabilidades, otorgando a los gobiernos locales o municipales nuevas tareas que, por falta de capacidades técnicas y organizativas, así como de recursos económicos, se les dificulta realizar. “Particularmente, países como México presentan grandes y graves rezagos en los niveles municipales de gobierno, aún y cuando, sin lugar a duda, en años recientes se han podido observar experiencias de innovación interesantes.”³²

Aunado a ello, la población mundial se está concentrando en las ciudades, las cuales actualmente concentran en sus territorios “el 50% de la población [...] y está previsto que esta cifra aumentará al 70% en 2050”³³, puesto que es donde se han concentrado el grueso de los servicios públicos, los centros educativos, las fuentes de empleo, entre otros³⁴. Este escenario, de constante crecimiento poblacional, establece un reto frontal a los gobiernos locales para gestionar los riesgos inherentes y administrar los recursos (finitos) para proveer de manera satisfactoria los servicios públicos a la población fija y transeúnte.

Así entonces, consideramos que los Gobiernos Locales son actores de indiscutible importancia para el bienestar de sus habitantes y, por ende, en el escenario de las relaciones internacionales, en tanto que son el primer contacto a las necesidades y fortalezas de las personas a las que representan.

De esta manera, en lo que corresponde a la actividad internacional de los gobiernos locales, en el caso mexicano, no representa la política exterior del Estado, pues de acuerdo al derecho internacional vigente y a la Convención de Viena sobre el Derecho de Tratados, el gobierno federal es el encargado de diseñar la política exterior, además, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) “no existe disposición alguna que

³² Ana Díaz Aldret (Compiladora), *Gobiernos locales*, Ciudad de México, México, Biblioteca Básica de Administración Pública del Distrito Federal, Editorial Siglo Veintiuno Editores, 2014, primera edición, p. 21.

³³ Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), *Ciudades resilientes*, [en línea] s/fecha de edición, Dirección URL: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/ciudades-resilientes> [consultada: 17 de marzo de 2021].

³⁴ De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU) la población mundial será de 8,500 millones de habitantes para el año 2030, de 9,700 millones de habitantes para el año 2050 y de 11,200 millones de habitantes para el año 2100, en Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Desafíos globales, Población*, [en línea], s/fecha de edición, Dirección URL: <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/population/index.html> [consulta: 17 de marzo de 2021].

otorgue facultades a las entidades federativas para tener una actividad directa en política exterior [...].”³⁵

Así, la actividad internacional que llevan a cabo los gobiernos locales no se circunscribe en las *high politics* (seguridad nacional, tratados de libre comercio, seguridad, celebración de alianzas, etc.), sino que se ocupan de las denominadas *low politics* (protección al medio ambiente, intercambios culturales, atracción de inversiones, turismo, entre otros).

Por otra parte, lejos de las adscripciones jurídico-normativas sobre si se es actor o no en el sistema internacional, o el rango de actividades que se puedan desarrollar, hay propuestas académicas que sugieren que “las pautas en base a las que una entidad del sistema puede considerarse actor serán diferentes a las que regían en la aproximación realista. Los requisitos serán de tipo funcional (en lugar de jurídicos). Funcionalidad, provisionalidad, capacidad de movilizar recursos y habilidad para crear solidaridades, lealtades e identificaciones serán algunas de las claves que llevarán al desplazamiento ocasional del estado de su posición central del escenario internacional.”³⁶

Desde nuestra perspectiva, esta consideración deja en desventaja a todos aquellos gobiernos locales que no cuenten con los recursos o las capacidades técnicas para establecer vínculos con el exterior y beneficiarse de ello. Convirtiendo así a la actividad internacional en una actividad restrictiva a pesar de los avances en términos normativos.

1.2 Descentralización.

Al hablar de gobiernos locales como actores en el escenario internacional es necesario mencionar el proceso de descentralización que los Estados, en la región de América Latina y el Caribe, comienzan a impulsar en las décadas de los años ochenta y los noventa, proceso que, aparentemente, en esta región fue impulsado de manera abrupta para estar en sintonía con la entonces nueva propuesta de desarrollo económico establecido en las reformas estructurales. Al respecto, existen distintas posturas sobre el proceso descentralizador, algunas sugieren que es el resultado del crecimiento de las ciudades y de sus exigencias de mayor participación y hay otras que indican que el proceso globalizador y las reformas liberales así lo dispusieron.

Personas que han investigado el proceso descentralizador sugieren que para fortalecer los gobiernos locales debe existir una descentralización política, administrativa y fiscal. De acuerdo con María del Carmen Pardo, la descentralización “[...] se entiende como un

³⁵ Jorge A. Schiavon, Rafael Velázquez Flores, *El marco jurídico de la participación internacional de las entidades federativas mexicanas, Diplomacia local: las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*, Ciudad de México, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2008, p. 47.

³⁶ Catalina García Segura, *La evolución del concepto de actor en la teoría de las Relaciones Internacionales*, [en línea], 19 pp. (13-31), *Revistes Digitales de la Universitat de Barcelona*, p. 21, Dirección URL: <https://papers.uab.cat/article/view/v41-garcia/pdf-es> [consulta: 22 de marzo de 2021].

proceso mediante el cual el órgano central (gobierno) transfiere autoridad (responsabilidad y recursos) a otras instancias (gobiernos locales) para que, de acuerdo con sus necesidades, planteen proyectos, los lleven a cabo y los evalúen”³⁷.

Por su parte, el Observatorio Global para la Democracia Local y la Descentralización (GOLD, por sus siglas en inglés) de la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) establece una definición similar, añadiendo el carácter autónomo y democrático de los gobiernos locales: “la descentralización consiste en la transferencia de competencias, responsabilidades y recursos del gobierno central a los gobiernos subnacionales, que son definidos como entidades jurídicas separadas elegidas por sufragio universal y con cierto grado de autonomía.”³⁸ Así, pareciera que desde el proceso descentralizador no se dota de capacidades a los gobiernos subnacionales, lo que los deja en situación de vulnerabilidad institucional para afrontar los retos del actual escenario internacional, marcados por el cambio climático y los fenómenos antropogénicos.

De acuerdo con el GOLD, este proceso descentralizador en América Latina y el Caribe ha sido desigual en la región y a ritmos dispares. En esencia, este proceso buscaba que se atendieran demandas puntuales en los territorios, así como la mejor gestión de los servicios y los recursos. Sin embargo, para ejemplificar el lento avance de este proceso, en México, durante la administración del presidente Vicente Fox Quezada, en un informe de la Secretaría de Gobernación sobre federalismo establecen que “[...] el proceso de descentralización careció de una estrategia coherente y de metas claras.”³⁹ De acuerdo con el quinto informe de GOLD, el mayor logro en México en este aspecto fue la transformación del Distrito Federal en un gobierno autónomo⁴⁰.

En este mismo sentido, de acuerdo con Rafael Velázquez Flores, en México las áreas de promoción económica y turística en el exterior son las que han presentado una mayor descentralización de las políticas públicas del gobierno federal.⁴¹

³⁷ María del Carmen Pardo, “La descentralización en México”, *Gobiernos locales*, Ciudad de México, México, Biblioteca Básica de Administración Pública del Distrito Federal, Editorial Siglo Veintiuno Editores, 2014, primera edición, p. 117.

³⁸ Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), *La localización de las agendas mundiales, cómo la acción local transforma las ciudades y territorios*, Quinto informe sobre la descentralización y la democracia local, [en línea], 120 pp., Barcelona, España, p. 16, Dirección URL: https://www.uclg.org/sites/default/files/goldv_localizacion_de_las_agendas_mundiales.pdf [consulta: 24 de marzo de 2021].

³⁹ María del Carmen Pardo. *op. cit.*, p. 134.

⁴⁰ CGLU, *La localización de las agendas mundiales, cómo la acción local transforma las ciudades y territorios*, *op. cit.*, p. 39.

⁴¹ Rafael Velázquez Flores, “La paradiplomacia mexicana: las relaciones exteriores de las entidades federativas”, [en línea], *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, número 139, (enero-abril de 2021), p. 125, Dirección URL: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rri/issue/view/1479/showToc> [consulta: 24 de marzo de 2021].

Así entonces, algunas de las responsabilidades que tienen los gobiernos locales para con su población son: educación pública, salud, alumbrado, acceso y saneamiento de agua, movilidad, gestión de residuos, instalaciones culturales y recreativas, entre otras. Estas responsabilidades son cruciales para alcanzar los objetivos trazados en la Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), ya que de acuerdo con CGLU, 65% de los indicadores de los ODS pasan por los gobiernos subnacionales, de ahí la importancia de que cuenten con las capacidades administrativas, técnicas y humanas, en otras palabras, que cuenten con un proceso de descentralización *sano*.⁴²

Sin embargo, como se ha intentado remarcar en la presente, no todos los gobiernos subnacionales a nivel mundial cuentan con las capacidades para hacer frente a estos retos que crecen a la par de la creciente urbanización de las ciudades y los riesgos que esto conlleva. Así entonces, los vínculos que se formen en el exterior ayudan para avanzar en los retos y que eso genere mejores condiciones de vida para las personas, ya sea a través del intercambio de experiencias y buenas prácticas y/o de la cooperación para el desarrollo (cooperación descentralizada).

1.3 Paradiplomacia.

A la par que los procesos descentralizadores se instalan en América Latina y el Caribe, en las décadas de los años ochenta y noventa (1980-1990), los académicos comienzan a investigar y a observar los vínculos internacionales entre actores en donde no actúa de manera directa el Estado. Así, a principios de la década de los años 90, del siglo pasado, Yvo Duchacek señalaba que “[...] la presión ejercida por la globalización ha llevado a las entidades subestatales a tomar las riendas de su propio destino y a tratar de promover, en la esfera internacional, sus propios intereses con una auténtica identidad”⁴³. En este sentido, son Yvo Duchacek y Panayotis Soldatos quienes denominaron a la actividad internacional de los gobiernos locales como diplomacia local o paradiplomacia, la cual “consiste en los contactos, actividades, procesos e iniciativas externas entre gobiernos no centrales (estados federados, provincias, cantones, länders, etc) y otros actores

⁴² ONU-Hábitat, CGLU, *Informe final sobre el diálogo sobre ciudades sostenibles, la gobernanza urbana en el núcleo de la implementación del ODS 11*, [en línea], Estrasburgo, Francia, 24-25 de mayo de 2018, 50 páginas, p.4, Dirección URL: https://www.uclg.org/sites/default/files/dialogo_sobre_ciudades_sostenibles_esp.pdf [consulta: 25 de marzo de 2021]. “La descentralización política, administrativa y fiscal es crucial para fortalecer a los territorios, mejorar la prestación de servicios públicos y reforzar la democracia local. El principio de autonomía local debe ser central para la cooperación entre todas las esferas de gobierno, para que nadie se quede atrás.”

⁴³ Arturo-Delfín Arrufat Córdava, *Asambleas autonómicas y acción exterior*, [en línea], Valencia, España, 2009, 169 páginas, p. 29, Dirección URL: https://www.cortsvalecianas.es/sites/default/files/migrated/publication_book/doc/temes_20.pdf [consulta: 26 de marzo de 2021].

internacionales, tales como los Estados-naciones, gobiernos locales similares, empresas privadas, organizaciones internacionales, entre otros.⁴⁴”

En este orden de ideas, Rafael Velázquez Flores señala que “el incremento de las actividades paradiplomáticas de los gobiernos locales se debe principalmente a una mayor interdependencia⁴⁵ económica y a una creciente globalización.”⁴⁶

Sin embargo, estas actividades paradiplomáticas no representa la política exterior de un Estado⁴⁷, pues de acuerdo con el derecho internacional vigente y a la Convención de Viena sobre el Derecho de Tratados, el gobierno federal es el encargado de diseñar la política exterior, además, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) “no existe disposición alguna que otorgue facultades a las entidades federativas para tener una actividad directa en política exterior [...]”

Al respecto de estas actividades, es interesante leer que hace un par de años se consideraba que los gobiernos locales se ocupaban de las denominadas *low politics*, entre las que se encontraban la protección al medio ambiente, atracción de inversiones, turismo, por mencionar algunas; mientras que los Estados se ocupaban de las *high politics*, entre las que se encontraban la seguridad nacional, tratados de libre comercio, seguridad, celebración de alianzas, entre otras.⁴⁸

La razón por la que encontramos interesante la idea anterior es porque consideramos que esa distinción entre *high politics* y *low politics* en apariencia se ha ido desdibujando en el actual contexto internacional. Para sustentar esta idea, por poner un ejemplo, hay que ver la Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), mismos que de acuerdo con la CGLU, el 65% de los indicadores de los ODS pasan por los gobiernos subnacionales.⁴⁹

Los mismos Duchacek y Soldato definen distintos tipos de paradiplomacia ejercida por gobiernos locales, sin adentrarnos mucho en la conceptualización de éstas, son las siguientes:

- a) **Paradiplomacia regional:** entre ciudades que comparten frontera;
- b) **Paradiplomacia transregional:** entre ciudades que no comparten frontera o ubicados en la misma región y/o continente;

⁴⁴ Saúl Gopar Ensástiga, *¿Qué es la diplomacia local?*, [en línea], Centro Mexicano de Relaciones Exteriores (CEMERI), 26 de marzo de 2021, Dirección URL: <https://cemer.org/enciclopedia/que-es-la-diplomacia-local/> [consulta: 27 de marzo de 2021].

⁴⁵ La interdependencia se mide por el costo que conlleva interrumpir la relación (o no contar con los beneficios de crearla) en Paul Streeten, Integración, interdependencia y globalización, [en línea], International Monetary Fund (IMF), Finanzas y desarrollo, junio de 2021, 4 páginas (34-37), p. 35, Dirección URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2001/06/pdf/streeten.pdf> [consulta: 28 de marzo de 2021]

⁴⁶ Rafael Velázquez Flores, *op. cit.*, p. 124.

⁴⁷ *ibid.*, p. 126.

⁴⁸ *ibid.*, p. 126.

⁴⁹ ONU-Hábitat, CGLU, *op. cit.*, p. 9.

- c) **Paradiplomacia global:** son los contactos directos con gobiernos subnacionales y gobiernos centrales en lugares distintos⁵⁰, y;
- d) **Protodiplomacia:** actividades internacionales que buscan separarse del Estado Nación.⁵¹

Algunas de los instrumentos paradiplomáticos que llevan a cabo los gobiernos locales son:

- Instalación de oficinas encargadas de las relaciones internacionales;
- Apertura de oficinas de representación en el exterior;
- Visitas oficiales a otras ciudades del mundo;
- Recepción de extranjeros (autoridades y empresarios);
- Firma de hermanamientos, convenios de cooperación; y,
- Cooperación para el desarrollo.

Como apunta Rafael Velázquez Flores, en México solo los gobiernos locales con mayor dinamismo económico son los que cuentan con una agenda internacional activa y desarrollando las actividades antes mencionadas.

En lo que concierne a la Ciudad de México, la Coordinación General de Asesores y Asuntos Internacionales (CGAAI), la cual fue creada en el año 1997, es el área que se encarga de brindar asesoría en programas y proyectos estratégicos, así como de conducir la acción internacional del Gobierno de la Ciudad de México.⁵²

Debe señalarse que en el trabajo por reforzar el accionar internacional de la Ciudad de México la administración del Dr. Miguel Ángel Mancera Espinosa dio continuidad al trabajo realizado en la administración del Lic. Marcelo Ebrard, ejemplo de ello es que “por primera vez en la historia, la acción internacional se inscribe como uno de los ejes transversales al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal [...]”, el cual se orienta a proyectar la Ciudad hacia el mundo y atraer las mejores experiencias internacionales para aplicarlas sobre este espacio.

En la Constitución Política de la Ciudad de México, en su artículo 20 se reafirma como una Ciudad Global y en el numeral 2 del mismo artículo se señala:

La Ciudad de México promoverá su presencia en el mundo y su inserción en el sistema global y de redes de ciudades y gobiernos locales, establecerá acuerdos de cooperación técnica con organismos

⁵⁰ Nahuel Alvarado, Mara Ximena Flores, “Las relaciones entre ciudades, ¿Camino a la cooperación?” Paradiplomacia.org, Revista TIP Apuntes Paradiplomáticos, año 1, número 1, 01 de febrero de 2021, 118 páginas, p. 90, Dirección URL: <https://paradiplomacia.org/trabajo-academico/1022021184445> [consulta: 30 de marzo de 2021].

⁵¹ Rafael Velázquez Flores, *op. cit.*, p. 126

⁵² Coordinación General de Asesores y Asuntos Internacionales de la Ciudad de México (CGAAI), *Acerca de*, [en línea], s/fecha, Dirección URL: <https://www.cgaai.cdmx.gob.mx/dependencia/acerca-de> [consulta: 30 de marzo de 2021].

multilaterales, instituciones extranjeras y organizaciones internacionales, de conformidad con las leyes en la materia, y asumirá su corresponsabilidad en la solución de los problemas de la humanidad, bajo los principios que rigen la política exterior.⁵³

Como se ha mencionado, la actividad internacional de los gobiernos locales puede tener limitantes: a) no contar con las capacidades económicas ni con recursos humanos que fomenten la actividad internacional; b) posición geográfica, rasgos poblacionales y ambiente político y; c) marco jurídico.

1.4 Internacionalización de los gobiernos locales.

Antecedentes de la internacionalización de los gobiernos locales. Como se comentó en el subcapítulo anterior, en la década de los años ochenta los gobiernos locales son actores que adquieren relevancia en el sistema internacional, en mayor parte debido al contexto de democratización, de liberalización económica que impone nueva agenda, entre ella el adelgazamiento del Estado y la descentralización de responsabilidades.

Sin embargo, la actividad internacional de los gobiernos locales y su proceso de internacionalización se remonta al año 1913, en la ciudad de Gante, Bélgica, un grupo de alcaldes crean la Union Internationale des Villes (UIV). El actuar de los gobiernos subnacionales se vio obstaculizado por las dos grandes guerras mundiales (1914-1945). Así, en el año 1922 el secretario general de la UIV redacta las primeras Notas Documentales sobre Asuntos Municipales, donde se incluían temas como: urbanismo, la vivienda, el saneamiento, el transporte, la higiene pública y los incendios. Temas que siguen vigentes en las discusiones actuales, más otros que se han sumado.

De acuerdo con información del portal web de la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), el periodo de 1951 a 1991 hay una ampliación en los actores que integran el movimiento municipal, incrementan las secciones regionales de redes globales y proyectos de cooperación al desarrollo. A partir del año 2004, con la unificación de dos de las mayores organizaciones de autoridades locales, la International Union of Local Authorities y la United Towns Organization, se crea la CGLU, la cual marca un parteaguas en la coordinación de las autoridades locales en el sistema internacional.⁵⁴

⁵³ Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, *Constitución Política de la Ciudad de México*, [en línea], 2017, 212 páginas, p. 78, Dirección URL: http://www.infocdmx.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf [consulta: 02 de abril de 2021].

⁵⁴ Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), *Centenario del movimiento municipal internacional, 1913-2013*, [en línea], CGLU, noviembre de 2013, Dirección URL: Centenario del Movimiento Municipal Internacional | UCLG [consulta: 02 de abril de 2021].

A continuación, se enlistan, sin otro interés más que el de ilustrar los temas que se han abordado desde las ciudades a través del tiempo, en el que se puede observar las permanencias y los cambios que ha presentado la agenda global

Tabla 2. Cronología de sesiones de la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)

Año	Sede de sesión	Temáticas
1938	Gante, Bélgica	En esta sesión se aborda el tema de la administración pública de los gobiernos locales, el tratamiento de aguas residuales y la prevención de la contaminación del agua.
1946	Bruselas, Bélgica	Esta es la primer sesión después de la guerra, en ese sentido, los temas abordados son relacionados con la construcción de la sociedad post guerra, tales como: autogobierno local, el papel de los municipios en la educación civil, tareas de reconstrucción de municipios.
1947	París, Francia	En esta sesión, por primera vez se aborda el tema de la ampliación de las redes de gobiernos locales, en ese sentido, se hacen esfuerzos para establecer vínculos con América Central y del Sur y países escandinavos.
1949	Ginebra, Suiza	El tema central de esta sesión es sobre la reconstrucción de las ciudades europeas de la post guerra y la reconciliación en Europa para evitar futuros conflictos bélicos.
1951	Londres, Reino Unido	Los temas que se abordan durante esta sesión son la gestión del agua, aguas residuales, autoridades locales y la educación, como problemáticas que ya se vislumbraban en el futuro de las ciudades.
1952	N/A	Durante esta sesión se celebra el primer hermanamiento entre ciudades de diferentes países, fue entre la ciudad de Lucho (Francia) y la ciudad de Harrogate (Inglaterra).
1955	Roma, Italia	Derivado del primer hermanamiento entre las ciudades de Lucho y Harrogate, durante esta sesión se debatió sobre si los hermanamientos son entre ciudades socias de democracias liberales o también entre ciudades de sistemas políticos diferentes.
1957	La Haya, Países Bajos	En esta sesión se define a los hermanamientos como instrumentos de cultura humana, esencial para reunir poblaciones más allá de los partidos políticos y sin exclusiones. Además, se abordó el tema de

		los problemas propios de la expansión de las ciudades, con especial interés en la congestión de vehículos en las ciudades.
1958	N/A	Derivado de que los hermanamientos se convierten en un instrumento de vinculación internacional, es durante esta sesión que se crea la Sister Cities International, la cual es una red de diplomacia ciudadana sin fines de lucro que crea y fortalece asociaciones entre comunidades en los Estados Unidos y en otros países, particularmente a través del establecimiento de ciudades hermanas.
1960	Aosta, Italia	En esta sesión se aborda el tema de la autonomía de las autoridades locales, ya que se plantea la relevancia de los gobiernos locales en el escenario internacional y se plantea la idea de que estos deben tener un lugar relevante en el escenario internacional.
1966	Monastir, Túnez	En esta sesión se aborda por primera vez el tema de la cooperación entre ciudades a través de la colaboración directa de los cargos electos y los agentes técnicos en las ciudades hermanadas.
1972	Sofía, Bulgaria	En esta sesión los temas principales que se abordaron fueron el cuidado del agua, el aire, el ruido y los residuos en la ciudad (efectos negativos de la urbanización).
1973	Beirut, Líbano	Esta sesión fue nombrada: "Conferencia intercomunitaria Mundial para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación". Tuvo lugar en Beirut, reuniendo a todas las ciudades del Mediterráneo para debatir la gestión de residuos y tiene como resultado la adopción de la Carta de Beirut.
1974	Bolonia, Italia	En esta sesión los temas principales que se abordaron fueron el transporte urbano y la movilidad, que más tarde condujo a la creación de la cooperación para la Movilidad Urbana en el Mundo en Desarrollo (CODATU).
1984	Montreal, Canadá	Debido al constante aumento de la mancha urbana de las ciudades a nivel mundial, los temas que se atendieron en esta sesión fueron los problemas y retos de las grandes metrópolis.

1988	Montevideo, Uruguay	En esta sesión da inicio la redacción de la Carta Europea de la Autonomía Local, es el primer tratado internacional vinculante que garantiza los derechos de las comunidades y de sus autoridades electas.
1990	Córdoba, Argentina	La organización ICLEI (ahora Gobiernos locales para la Sostenibilidad) se estableció con más de 200 gobiernos locales provenientes de 43 países diferentes, que se reunieron en el Congreso Mundial de Gobiernos locales para un Futuro Sostenible.
1992	Río de Janeiro, Brasil	Las Naciones Unidas organizan la Conferencia sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo ("Cumbre de la Tierra") en Río de Janeiro. Por primera vez las autoridades locales son reconocidas como un "gran grupo" y ayudan a redactar el capítulo 28 de Acción 21. A partir de este momento, la Agenda Local 21 se pone en marcha, lo que consigue rápidamente que miles de gobiernos locales y las comunidades en todo el mundo participen en el desarrollo sostenible.
1995	La Haya, Países Bajos	En esta sesión el tema principal que se abordó fue la Cooperación Internacional Municipal, como un mecanismo para coadyuvar en la reducción concreta de emisiones de gases efecto invernadero y crear comunidades más sostenibles.
1996	Estambul, Turquía	En esta sesión los gobiernos centrales reconocen a los gobiernos locales como "nuestros socios más cercanos" y la capacidad de la construcción de las autoridades locales es identificada como una prioridad.
2002	Naciones Unidas	Durante esta sesión se insta a los Estados a fortalecer el papel y la capacidad de las autoridades locales mediante la aplicación de la Agenda Local 21. De igual forma, se crea la Nrg4SD (red de Gobiernos Regionales por el Desarrollo Sostenible) conectando regiones de 30 países.
2004	São Paulo, Brasil	En esta sesión se crea la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) y se lleva a cabo su primer consejo mundial. Por otra parte, ONU-Hábitat y el movimiento municipal del gobierno local firmaron un acuerdo de colaboración para promover la adopción de políticas internacionales en materia de descentralización.

2005	Beijing, China	En esta sesión, los gobiernos locales adquieren un papel consultivo ante las Naciones Unidas a través del Comité Asesor de Autoridades Locales de las Naciones Unidas (UNACLA).
2006	Marrakech, Marruecos	Durante esta sesión se lleva a cabo el Foro Mundial del Agua, que reúne a los gobiernos de todos los rincones del mundo y reconocen que las autoridades locales desempeñan un papel principal en facilitar el acceso sostenible al agua y a los servicios de saneamiento. Los gobiernos locales se comprometen a apoyar a la Alianza de Civilizaciones de las Naciones Unidas para promover la paz y el diálogo entre las comunidades y expresar su compromiso con el Acceso a los Servicios Básicos y el logro de los Objetivos del Milenio.
2007	Jeju, Corea del Sur	Durante esta sesión se publicaron las Directrices Internacionales de las Naciones Unidas sobre Descentralización, por primera vez se elabora un marco jurídico internacional sobre el proceso de descentralización, situándose en la primera línea de las políticas internacionales. Derivado de ello, se discuten las consecuencias de la expansión urbana, la cooperación con las regiones y los retos de la ciudad del mañana.
2010	Ciudad de México, México	En esta sesión se publica el Manifiesto de la Ciudad 2030 y el Informe GOLD II sobre las finanzas locales. El Foro Urbano Mundial se lleva a cabo en Río de Janeiro, Brasil, “El Derecho a la Ciudad: reducir la brecha urbana.”
2012	Nueva York, Estados Unidos de América	En esta sesión, el secretario general de la ONU, Ban Ki-Moon, dio la bienvenida a una delegación de autoridades locales y regionales en la sede de la ONU en Nueva York y el grupo presentó sus mensajes clave para la Cumbre de Río +20. El documento final reconoce por primera vez el papel de los gobiernos locales y regionales en la agenda del desarrollo sostenible. Los gobiernos locales participan en la cooperación y el desarrollo. El premio a la Innovación Urbana se puso en marcha en Guangzhou, China. El 4º Congreso UCGL ASPAC se lleva a cabo centrándose en las ciudades resilientes.

2013	París, Francia	Durante esta sesión es financiado el programa "100 Resilient Cities" por la Fundación Rockefeller para apoyar la gestión de catástrofes en las ciudades. La Conferencia Mundial de la Mujer titulada "la igualdad de género es una prioridad para el desarrollo global", se celebra en París.
------	----------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Elaboración propia con información obtenida en la página web de la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)⁵⁵

⁵⁵ Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), *Ibid.*

¿Qué es la internacionalización y para qué se internacionalizan?

Como se ha comentado, previo a los procesos democratizadores, de liberalización económica y de sus reformas, que derivó en la aparición de nuevos actores en el sistema internacional, en México, de acuerdo con Consuelo Dávila, los gobernadores otorgaban una baja prioridad a los temas internacionales, por lo tanto, desarrollaban pocas actividades externas⁵⁶.

No es casual que el antropólogo Oscar Lewis, en su libro *Los Hijos de Sánchez* (1961), retratara a una sociedad mexicana, pobre, alejada de todo conocimiento internacional lo que derivaba en comunidades ensimismadas, consideramos que esta analogía se ajusta, también, a las ciudades que no promueven actividad internacional:

Los que viven dentro de una cultura de la pobreza tienen muy escaso sentido de la historia. Son gente marginal, que solo conocen sus problemas, sus propias condiciones locales, su propia vecindad, su propio modo de vida. Generalmente, no tienen ni el conocimiento ni la visión ni la ideología para advertir la semejanza entre sus problemas y los de sus equivalentes en otras partes del mundo.⁵⁷

Caso distinto el que se vive en la actualidad con un proceso globalizador e interdependiente en aparente auge, en el que las tecnologías de la comunicación permiten el flujo de información al instante, sin que importen fronteras e idiomas. En este contexto, los gobiernos locales han entendido los costos de aislarse del medio internacional.

De acuerdo con Ana Itzel Hernández Ramírez: “la internacionalización de los gobiernos locales consiste en la participación del territorio en el sistema internacional de desarrollo. Principalmente, hace referencia al acceso de recursos, el intercambio de experiencias, la conformación de redes de cooperación e integración económica, con el fin de encontrar consensos y soluciones alrededor de temas comunes.”⁵⁸

Esta participación de los gobiernos locales en las actividades internacionales, dependerán de los medios, recursos económicos y humanos, así como del marco normativo para poder tener la capacidad de incidir en el escenario internacional. Sin intención de ahondar en la problemática

⁵⁶ Consuelo Dávila, Jorge Schiavon, Rafael Velázquez, *La paradiplomacia de las entidades federativas*, [en línea], CIDE, Ciudad de México, México, 2008, 52 páginas, Dirección URL: <http://mobile.repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/1104/93314.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [consulta: 04 de abril de 2021].

⁵⁷ Lewis Oscar, *Los Hijos de Sánchez, Una muerte en la familia Sánchez*, primera edición de ambos estudios en un solo volumen, 2012, Fondo de Cultura Económica, impreso en Ciudad de México, México, p. 36.

⁵⁸ Ana Itzel Hernández Ramírez, *El impulso a la acción internacional de la Ciudad de México durante la administración de Marcelo Ebrard*, [en línea], trabajo de grado Licenciatura en Relaciones Internacionales, 2016, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, Dirección URL: <http://132.248.9.195/ptd2016/mayo/0744250/index.html> [consulta: 06 de abril de 2021].

que prevalece a nivel municipal en México, consideramos relevante mencionar a manera de resumen el contexto en el que se encuentran:

a) Una dependencia casi completa de las participaciones federales; b) una subordinación jurídica a los órganos locales y federales; c) una falta de capacidad técnica y administrativa; d) una creciente contaminación; e) escasez de recursos para apoyar la inversión pública prioritaria en servicios básicos; y, f) la composición del cabildo ya no responde a los requerimientos actuales y la existencia de un bajo nivel de profesionalización.⁵⁹

A su vez, Monserrat Iglesias Servín, directora general adjunta de Coordinación Política de la Secretaría de Relaciones Exteriores, hace la acotación que, de los 2,462 municipios en México, sólo alrededor de 6% realizan actividades internacionales mediante la forma de acuerdos de hermanamiento y de cooperación específica, de igual forma señala que las ciudades que desarrollan una actividad internacional en crecimiento son las ciudades capitales, turísticas y fronterizas.⁶⁰

En este mismo sentido, Ana Díaz Aldret señala que particularmente países como México, presentan grandes y graves rezagos en los niveles municipales de gobierno, a pesar de los avances que han mostrado en los últimos años⁶¹.

A su vez, en el artículo *La paradiplomacia en las entidades federativas en México* se señala que los tipos, objetivos, alcance, intensidad, frecuencia e importancia de las relaciones internacionales de los gobiernos no centrales dependen en gran medida de su tamaño, capacidad económica, posición geográfica, rasgos poblacionales, ambiente político, marco legal y su relación con el gobierno federal.⁶²

Motivaciones para la internacionalización

De acuerdo con Eugene Zapata, con base en el contexto de liberalización económica, la agenda internacional se diversificó para incluir temas como la agricultura, la educación, la salud, la política energética, las compras del sector público, los asuntos fiscales, el agua, entre otros.⁶³ Así

⁵⁹ Misael V. Hernández Gutiérrez, *Hacia un diagnóstico general de los problemas municipales de México*, Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores de las Ciencias Administrativas, Universidad Veracruzana, s/fecha, 7 páginas, Dirección URL: <https://www.uv.mx/iiesca/files/2013/01/diagnostico1999-2000.pdf> [consulta, 07 de abril de 2021].

⁶⁰ Monserrat Iglesias Servín, "Herramientas institucionales para promover la internacionalización de las ciudades mexicanas", [en línea], en revista de Trabajos de Investigaciones en Paradiplomacia (TIP), año 4, número 1, Buenos Aires, Argentina, noviembre de 2020, p. 8, Dirección URL: [file:///C:/Users/thino/Downloads/Revista%20TIP%20Mexico_Nov_2020%20-%20Paul%20Vasco%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/thino/Downloads/Revista%20TIP%20Mexico_Nov_2020%20-%20Paul%20Vasco%20(1).pdf) [consulta:08 de abril de 2021].

⁶¹ Ana Díaz Aldret, *op. cit.*, p. 21.

⁶² Consuelo Dávila, Jorge Schiavon, Rafael Velázquez, *op. cit.*

⁶³ Eugene D. Zapata Garesche, *Manual práctico para internacionalizar la ciudad, guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina*, [en línea], 2007, Diputación de Barcelona, 159 páginas, p. 25, Dirección URL: ManualOCD_01 (ritimo.org) [consulta: 08 de abril de 2021].

entonces, la internacionalización de los gobiernos subnacionales se presenta como una opción viable para encontrar soluciones a los distintos problemas y retos locales.

Con base en lo anterior y, partiendo de la premisa de que cada gobierno local tiene sus características y necesidades propias, Consuelo Dávila identifica tres motivaciones para la internacionalización: económica, política y social.

Económica: con base en la apertura económica, los gobiernos locales buscan atraer inversiones externas, promover el turismo, identificar mercados internacionales para sus productos locales y transferir tecnología para impulsar el desarrollo económico de sus comunidades.

Cultural: para fortalecer su propia cultura y fomentar contacto con otros, los gobiernos locales tratan de establecer convenios de intercambio cultural. Educativo y artístico con otras regiones del mundo.

Político: los gobiernos locales buscan una mayor presencia internacional para, en algunos casos, mostrar su autonomía frente al gobierno central.⁶⁴

De acuerdo con el trabajo de titulación de María del Mar Restrepo Mesa, del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Colombia, se identifican dos tipos de instrumentos para la implementación de las estrategias de inserción internacional:⁶⁵

- a) **Individuales o unilaterales:** estos instrumentos están diseñados para resaltar particularidades y/o ventajas comparativas de los gobiernos locales. Dentro de esta categoría podemos encontrar estrategias marca ciudad y marketing territorial; desarrollo de portafolio de negocios internacionales para la atracción de inversiones al territorio. Así como la estrategia de internacionalización en casa, mediante la cual se organizan eventos que den al gobierno local visibilidad internacional.
- b) **Instrumentos colaborativos:** dentro de estos se encuentran los hermanamientos y los acuerdos de colaboración (bilaterales). Por otra parte, se encuentra la cooperación descentralizada (cooperación al desarrollo). Estas últimas hacen alusión al establecimiento de redes de cooperación entre gobiernos locales (multilaterales).⁶⁶

⁶⁴ Consuelo Dávila, Jorge Schiavon, Rafael Velázquez, *La paradiplomacia de las entidades federativas en México*, op. cit.

⁶⁵ María del Mar Restrepo Mesa, *La participación en redes internacionales de gobiernos locales como una estrategia de internacionalización de los gobiernos locales. la experiencia de Barcelona en el período 2006-2009*, [en línea], trabajo de grado de Licenciatura, 2011, Universidad Colegio Mayor de nuestra Señora del Rosario, Facultad de Relaciones Internacionales, Bogotá, Colombia, p. 6, Dirección URL: <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/2264/RestrepoMesa-MariadelMar-2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [consulta: 11 de abril de 2021].

⁶⁶ *ibid.*

Alineación con agendas globales

Es importante señalar que la internacionalización que se está llevando a cabo en las ciudades del mundo va en sintonía de las distintas agendas globales. Por mencionar algunas, las acciones de internacionalización van alineadas a la consecución de la Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). De acuerdo con la CGLU, 65% de los indicadores de los ODS pasan por los gobiernos subnacionales, de ahí su importancia en el escenario internacional actual⁶⁷. También, van en sintonía el Marco Sendai para la Reducción de Riesgos y Desastres.

Por último, el proyecto de la Alianza Euro-Latinoamericana de Cooperación entre Ciudades (AL-LAS) publicó un documento que recoge los principales hallazgos e ideas de las ciudades sobre la internacionalización, un listado de doce puntos que permite ver el pensar y sentir de las ciudades sobre este tema:

Tabla 3. Reflexiones sobre la internacionalización de las ciudades.

No.	Pensamiento sobre la internacionalización de las ciudades.
1	Acción internacional de los gobiernos locales: ni un paso atrás;
2	La acción internacional no es un fin, sino un medio para potenciar al territorio y a su población;
3	El marco jurídico e institucional de la acción internacional de los gobiernos locales debería revisarse;
4	En la internacionalización territorial es deseable coordinarse entre distintos órdenes de gobierno;
5	De la reactividad y la improvisación a una política pública de internacionalización estratégica;
6	Las relaciones internacionales de un territorio se deben construir con su gente;
7	La acción internacional es mucho más que la cooperación y la ayuda al desarrollo;
8	Más que competir, los gobiernos locales han de cooperar de forma horizontal, solidaria y con beneficio mutuo;
9	La incidencia política de los gobiernos locales se fortalece con el trabajo en redes;
10	Acción internacional para territorios más atractivos, más incluyentes y sustentables;
11	La acción internacional deberá servir para construir el modelo de territorio que soñamos; y,
12	Internacionalización estratégica de las ciudades de América Latina: una tarea pendiente.

⁶⁷ ONU-Hábitat, CGLU, *op. cit.*, p. 9.

Elaboración propia con base en información del documento titulado “La irreversible internacionalización de los gobiernos locales”.⁶⁸

1.5 Cooperación descentralizada.

En el presente trabajo es una constante el señalar los cambios a través del tiempo y la evolución que han tenido los distintos componentes de las relaciones internacionales, con base en este argumento, la cooperación descentralizada de igual forma ha evolucionado, y, este posicionamiento en el escenario internacional se debe, en gran parte, a que las ciudades cada vez tienen un lugar de mayor relevancia para la toma de decisiones en el sistema internacional, como se comentó en el subcapítulo *1.1 Gobiernos Locales* del presente.

Como se mencionó en el subcapítulo anterior, uno de los tipos de instrumentos para la implementación de las estrategias de inserción internacional son los instrumentos colaborativos, dentro de los cuales se encuentra la cooperación descentralizada. Así, ésta es una de las modalidades de la cooperación internacional que llevan a cabo los gobiernos locales.

De acuerdo con diversos autores, no hay consenso sobre la definición de cooperación descentralizada, sin embargo, para la presente nos enfocaremos en la definición que ofrece Jean Pierre Malé⁶⁹, en el webinar titulado “Claves hacia la replanificación de la cooperación descentralizada y la acción internacional de los gobiernos locales en el escenario post COVID 19”, la cooperación descentralizada tiene por “objetivo el conocer las soluciones que las demás ciudades han encontrado a problemas comunes y así poder mejorar las políticas públicas⁷⁰” en beneficio de los habitantes.

Es en el año 1998⁷, que el Consejo de la Unión Europea adopta el Reglamento sobre Cooperación Descentralizada, que posteriormente se convertiría en el que se definen a los actores de la cooperación descentralizada: “poderes públicos locales, organizaciones no gubernamentales. Agrupaciones profesionales y grupos de iniciativas locales, cooperativas, sindicatos,

⁶⁸ Alianza Euro-Latinoamericana de Cooperación entre Ciudades (AL-LAS), *La irreversible internacionalización de los gobiernos locales*, [en línea], Coordinación General ALLAS, 2015, 8 páginas, Dirección URL: publicacion-proyecto-allas.pdf (acimedellin.org) [consulta: 12 de abril de 2021].

⁶⁹ Jean Pierre Malé, fue director del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL y también colaboró desde su inicio con AL-LAS y actualmente sigue siendo un estrecho colaborador de ambas iniciativas y una de las personas que más ha reflexionado, estudiado y trabajado en la Acción Internacional de los Gobiernos Locales y en la Cooperación Descentralizada.

⁷⁰ Jean Pierre Malé, participación en el webinar titulado *Claves hacia la replanificación estratégica de la cooperación descentralizada y la acción internacional de los gobiernos locales en el escenario post COVID 19*, [en línea] ALLAS, martes 09 de junio de 2021, Dirección URL: <https://proyectoallas.net/2020/05/25/webinar-3/> [consulta: 15 de junio de 2021].

organizaciones de mujeres o de jóvenes, instituciones de educativas y de investigación, iglesias y todas las asociaciones no gubernamentales que puedan aportar su contribución al desarrollo⁷¹”

Sin embargo, no es sino hasta el año 2008 en el Tercer foro de alto nivel sobre eficacia de la ayuda, Programa de Acción Accra que se incorporan y se reconocen a los gobiernos locales en este proceso de cooperación, “se reconoce la importancia de los gobiernos locales y de la sociedad civil en los procesos de desarrollo y en la ejecución de políticas de ayuda”, también, se impulsa la cooperación Sur-Sur.

Esta forma de cooperación solía llevarse a cabo de manera asistencialista, caracterizado por la asignación de recursos para la consecución de proyectos focalizados bajo el esquema Norte-Sur. Esta característica de la cooperación descentralizada es la que había predominado, sin embargo, este esquema de cooperación “es muy limitado en términos de desarrollo ya que los recursos que están a disposición de movilizar son, en relación con las necesidades reales de los territorios, insignificantes.”⁷²

Así entonces, la cooperación descentralizada que se lleva a cabo de manera horizontal, es decir, sin ser asistencialista, que se basa en el intercambio de conocimientos, buenas prácticas y experiencias frente a temas comunes, “tienen un impacto mucho más sostenido y beneficioso para los ciudadanos.”

Derivado de lo anterior, las personas que estudian el tema proponen una relación de cooperación descentralizada Sur-Sur, de carácter horizontal, con el objetivo de evitar el asistencialismo y, por otra parte, generar relaciones en las que prevalezca el intercambio de conocimiento, que promuevan la solución de problemas en común.

De acuerdo con la Agenda 2030 y la Nueva Agenda Urbana, estas agendas “insisten en la necesidad de reforzar la cooperación Sur-Sur como una de las modalidades de cooperación descentralizada con mayor recorrido en el esfuerzo compartido por desarrollar las capacidades de los gobiernos locales, intercambios de experiencias en el ámbito de las soluciones urbanas y territoriales y promover el aprendizaje mutuo”⁷³

Derivado de lo anterior, estas agendas reconocen la relevancia de los gobiernos locales para la consecución de sus objetivos. Uno de esos objetivos de la Agenda 2030 es el ODS 11 *Ciudades y comunidades sostenibles*, del cual dos de sus metas (11.5 y 11.b) corresponden al interés de la presente:

⁷¹Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS), *La cooperación descentralizada en Iberoamérica: una mirada desde la cooperación sur-sur*, [en línea], 2016, 62 páginas, p. 15, Dirección URL: <https://proyectoallas.net/wp-content/uploads/2018/01/La-Cooperaci%C3%B3n-Descentralizada-en-Iberoam%C3%A9rica.-Una-mirada-desde-la-cooperaci%C3%B3n-Sur-Sur.pdf> [consulta: 13 de abril de 2021].

⁷² *ibid.*, p. 10.

⁷³ *ibid.*, p. 19.

- **11.5** De aquí a 2030, reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el producto interno bruto mundial, haciendo hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad.
- **11.b** De aquí a 2020, aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles.

Así entonces, en un contexto como la pandemia por COVID-19 en la que pareciera que los países y ciudades concentraron sus recursos económicos para afrontar sus propios retos, la apuesta por la cooperación descentralizada, sin importar el polo mundial, de carácter horizontal y basada en el intercambio de conocimiento y experiencias se posiciona como una mejor opción para las ciudades.

1.6 Trabajo en redes de ciudades.

El trabajo de los gobiernos locales en redes no es nuevo, como mencionamos en el apartado anterior, en el año de 1913, en la ciudad de Gante, Bélgica, se creó la Union Internationale des Villes (UIV). Lo que sí podríamos establecer es que la relevancia de los gobiernos locales como actores en el sistema internacional es reciente; es un camino que inicia en la década de los años ochenta con el creciente proceso de globalización, la interdependencia económica, la liberalización de la economía y las reformas estructurales propuestas, así como de los procesos de descentralización por parte de los Estados.

Además, como apunta Agustí Fernández de Losada “este papel central que desempeñan (los gobiernos locales) es aún más relevante en épocas de crisis ya que como gobiernos de proximidad son el primer punto de contacto de los ciudadanos con la administración [...]”⁷⁴

Así, a partir de la década de los años ochenta, las redes de gobiernos locales empiezan a crecer a nivel internacional, en un primer momento en Europa y Estados Unidos, para después hacerlo en el resto del planeta. De acuerdo con Agustí Fernández de Losada, la creación de CGLU en el año

⁷⁴ Agustí Fernández de Losada, “Reflexiones sobre la perspectiva de los gobiernos locales en la construcción de la nueva arquitectura de la cooperación internacional y la Agenda de París”, en *De Valparaíso a México: la Agenda de París vista desde lo local*, [en línea], Diputación de Barcelona, 2009, 272 páginas, p. 7, Dirección URL: https://www.observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/2018-03/570_318.pdf [consulta: 13 de abril de 2021].

2004 marca un punto de inflexión ya que se convierte en la principal red representativa del municipalismo⁷⁵.

Cardarello & Rodríguez definen a las redes como “una forma de organización de entidades, instituciones, grupos sociales o individuos que se relacionan entre sí según una articulación basada en el principio de la horizontalidad –sin un comando central– buscando alcanzar de forma conjunta objetivos comunes determinados por ellos.⁷⁶”

De acuerdo con el trabajo de titulación de María del Mar las redes de ciudades se pueden definir como “estructuras multilaterales de cooperación entre autoridades locales que se unen y trabajan de manera conjunta y horizontal en torno a sus objetivos o problemáticas comunes en el ámbito internacional.⁷⁷”

De acuerdo con Cardarello & Rodríguez, las redes se caracterizan por:

1. Ausencia de un mando central jerarquizado: en las redes de ciudades, la relación se da de forma horizontal, sin jerarquía.

2. Alcance geográfico global o macro-regional: las redes de ciudades actúan en el escenario internacional con un alcance otrora inimaginable, siendo que su principal red – CGLU – se ha transformado interlocutora ante la comunidad internacional. De la misma forma, las acciones macro-regionales de las redes han influenciado los procesos de integración regional.

3. Agilidad: tanto por su estructura horizontal, como por el uso de las nuevas tecnologías de la comunicación, las redes son extremadamente ágiles, tanto para la toma de decisiones como para el intercambio de informaciones y experiencias.

4. Riqueza de actores: las redes aglomeran e insertan en el escenario internacional muchos actores políticos – gubernamentales o no – que, de otra forma, tendrían una presencia mucho más frágil.

5. Democratización del conocimiento: las redes facilitan el compartir conocimiento que es, en verdad, la democratización para el combate de algunos problemas específicos comunes a sus miembros. Es importante destacar que, a través de las redes, las ciudades de menor porte y con

⁷⁵ Agustí Fernández de Losada, Hannah Abdullah (coord.), *Repensando el ecosistema de redes internacionales de ciudades*, [en línea], Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB), mayo de 2019, Barcelona, España, 120 páginas, p. 11, Dirección URL: https://proyectoallas.net/wp-content/uploads/2019/05/MONOGRAFIA-CIUTATS-2019_01_Repensando-el-ecosistema-de-redes-internacionales-de-ciudades_Retos-y-oportunidades.pdf [consulta: 15 de abril de 2021].

⁷⁶ Antonio Cardarello, Jorge Rodríguez, *Redes de ciudades, una herramienta privilegiada para la gestión de cooperación descentralizada*, [en línea], enero de 2006, Universidad de la República de Uruguay, 25 páginas, p. 6, Dirección URL: (98) (PDF) *Las redes de ciudades como herramienta privilegiada para la gestión de cooperación descentralizada* | Antonio Cardarello - Academia.edu [consulta: 15 de abril de 2021].

⁷⁷ María del Mar Restrepo Mesa, *op. cit.*, p. 7.

poca experiencia en el área internacional pueden participar de las actividades de cooperación internacional, beneficiándose así de un rico intercambio de experiencias que, de otra manera, les estaría vedado.⁷⁸

Derivado de la revisión de la vasta literatura sobre redes de ciudades, podemos establecer que éstas se caracterizan por tener una estructura horizontal en la que no hay jerarquías establecidas, y cuyo objetivo es generar lazos de cooperación para el intercambio de conocimientos y de buenas prácticas, así como lograr que las agendas locales tengan incidencia en las agendas mundiales. También, de acuerdo con Cardarelli & Rodríguez, las redes de ciudades pueden tener los objetivos de: “[...]”

- mejorar el nivel de vida de las personas que viven en esas ciudades,
- promover el intercambio de experiencias y mejores prácticas entre los funcionarios de los gobiernos locales involucrados,
- promover la integración en un país o región,
- asistir el desarrollo económico, y,
- favorecer la proyección política interna de las ciudades.⁷⁹”

Sobre este último aspecto ya hemos comentado que al parecer los gobiernos locales ahora están en la mira (en sentido positivo) de la agenda mundial, ya que para el cumplimiento de la Agenda 2030 y sus 17 ODS la participación de los gobiernos locales es fundamental.

Derivado de lo anterior, consideramos que el trabajo a través de las redes de ciudades se intensificó derivado de la pandemia ocasionada por el virus de la COVID-19⁸⁰, en las ya existentes e incluso entre ciudades con cooperación mínima. En este contexto, el intercambio de información y conocimiento entre ciudades para hacer frente al reto fue crucial, esta transferencia de conocimiento se dio, en su mayoría y por decirlo de una forma, de manera libre a través de la organización de Webinars⁸¹ de acceso libre, en el que las autoridades y demás actores involucrados compartían casos de éxito y de fracaso en la carrera contra la pandemia.

⁷⁸ Antonio Cardarelli, Jorge Rodríguez, *op. cit.*, p. 7.

⁷⁹ *Idem.*, p. 6.

⁸⁰ De acuerdo con la OMS, desde el punto de vista de la comunicación de riesgos, utilizar el nombre «SRAS» puede tener consecuencias no deseadas, en el sentido de generar un temor innecesario en algunas poblaciones, especialmente en Asia, que fue la región más afectada por el brote de SRAS en 2003.

Por esa y otras razones, la OMS ha empezado a referirse al virus como «el virus responsable de la COVID-19» o «el virus de la COVID-19» en sus comunicaciones dirigidas al público en general. Ninguna de estas designaciones pretende sustituir el nombre oficial del virus según lo acordado por el ICTV. En Organización Mundial de la Salud de Naciones Unidas (OMS), *Los nombres de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) y del virus que la causa*, [en línea], s/fecha, Dirección URL: [https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance/naming-the-coronavirus-disease-\(covid-2019\)-and-the-virus-that-causes-it](https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance/naming-the-coronavirus-disease-(covid-2019)-and-the-virus-that-causes-it) [consulta: 16 de abril de 2021].

⁸¹ Un webinar es un contenido formativo en formato vídeo que se imparte a través de internet.

Las redes de ciudades pueden corresponder al sector privado o al sector público, y se pueden clasificar de la siguiente manera, sin que esto implique que es la única categorización existente:

- a) **Redes de base temática:** las ciudades se agrupan en una red por una problemática o reto en común, ya sea la movilidad, medio ambiente, desarrollo urbano, resiliencia urbana, entre otras
- b) **Redes basadas en el perfil específico común de los miembros:** las ciudades se agrupan por compartir uno o varios rasgos en común, estos pueden ser desde compartir el mismo idioma, por ser ciudades capitales, entre otras
- c) **Redes de base territorial:** por pertenecer a un mismo continente o región, entre otras.⁸²

Los investigadores sobre este tema concluyen en que las redes de ciudades se han convertido en uno de los principales mecanismos a través de los cuales se ha materializado la acción exterior de los gobiernos locales, tal ha sido ese auge que en la actualidad hay alrededor de 200 redes de ciudades en el planeta⁸³.

Por parte de México, la Secretaría de Relaciones Exteriores, a través de la Dirección de Coordinación Política reconocen la actividad en el país de 28 redes de ciudades en su Catálogo de Redes de Gobiernos Locales⁸⁴. En lo que corresponde al gobierno de la Ciudad de México, a través de la Coordinación General de Asesores y Asuntos Internacionales (CGAAI) se reconoce la participación de la ciudad en 13 redes, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 4. Redes de gobiernos locales en las que participa la Ciudad de México.

Temática	Nombre de la Red
Redes globales y regionales	CGLU
	Metrópolis
	UCCI
	ALLAS

La primera emisión es en directo, pero lógicamente puede grabarse y volverse a emitir a posteriori. Este contenido, con el que se consigue una gran interacción con el usuario, logrando así crear un importante valor añadido, suele tomar tres formas principales: conferencia, taller o curso/seminario. Tomado de: Inboundcycle, *Webinar: ¿qué es y cómo utilizarlo en tu estrategia de contenidos?*, [en línea], 2021, Dirección URL: <https://www.inboundcycle.com/diccionario-marketing-online/webinar> [consulta: 17 de abril de 2021].

⁸² María del Mar Restrepo Mesa, *op. cit.*, p. 13-14.

⁸³ Nahuel Alvarado, Mara Ximena Flores, *op. cit.*, p. 89.

⁸⁴ Dirección de Vinculación con Gobiernos Locales, Secretaría de Relaciones Exteriores, Catálogo de Redes de Gobiernos Locales, [en línea], 29 páginas, s/fecha, Dirección URL: https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/images/stories/documentos_gobiernos/catalogos/redesgl.pdf [consulta: 19 de abril de 2021].

	Brookings
	U20
Desarrollo Urbano y Resiliencia	FMDV
	100 Resilient Cities
Innovación y Educación	WeGo
	Creative Cities Network
	UNESCO Institute for Lifelong Learning
Inclusión social, derechos humanos y cultura de la paz	Mayors for Peace
	Ciudades contra el racismo, discriminación y xenofobia

Fuente: Elaboración propia con base en información disponible en la página web de la CGAAI. ⁸⁵

1.7 Terminología relacionada con la reducción del riesgo de desastres.

Para la presente, por la naturaleza de nuestra investigación, consideramos que es relevante el contar con una terminología básica sobre la reducción del riesgo de desastres. Por ello, nos apegamos a la terminología establecida por Naciones Unidas a través de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR por sus siglas en inglés).

En este sentido, el 01 de diciembre del año 2016 se llevó a cabo la Asamblea General de Naciones Unidas, de la cual México fue asistente, en la que se presentó el informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos sobre los indicadores y la terminología relacionada con la reducción del riesgo de desastres. Ello con el objetivo de que se elaborarán un conjunto de posibles indicadores orientados a medir los avances a nivel mundial respecto a la aplicación del *Marco Sendai para la reducción de riesgo de desastres 2015-2030*, así como a la actualización de la publicación titulada: *2009, UNISDR: Terminología sobre reducción de desastres*.

En primera instancia, consideramos que es relevante abordar la definición de personas afectadas, ya que todo el entramado de la gestión para la reducción del riesgo de desastres se centra en perdurar la vida humana, así como evitar pérdidas de bienes materiales y la degradación del medio ambiente.

⁸⁵ Coordinación General de Asesores y Asuntos Internacionales del gobierno de la Ciudad de México, Redes Internacionales, [en línea], s/fecha, Dirección URL: <https://www.cgaai.cdmx.gob.mx/ciudad-de-mexico-ciudad-global/redes-internacionales-de-ciudades> [consulta: 19 de abril de 2021].

- **Personas afectadas:** Las personas que resultan perjudicadas, directa o indirectamente, por un suceso peligroso. Se considera directamente afectado a aquellos que han sufrido lesiones, enfermedades u otros efectos en la salud; los que han sido evacuados, desplazados, reubicados o han padecido daños directos en sus medios de vida o sus bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales.

En segunda instancia, buscamos la definición de riesgo, en tanto que de ella derivan cuatro conceptos más, que son la amenaza, la exposición, la vulnerabilidad y la capacidad. Esto con base en lo expresado en el Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres (GAR por sus siglas en inglés) de la UNDRR, que señala que el riesgo es la combinación de amenaza, exposición y vulnerabilidad.⁸⁶

- **Riesgo:** se define como la posibilidad de que se produzcan muertes, lesiones o destrucción y daños en bienes de un sistema, una sociedad o una comunidad en un periodo de tiempo concreto, determinados de forma probabilística como una función de la amenaza, la exposición, la vulnerabilidad y la capacidad.

Es relevante señalar, que el riesgo solo está presente en aquellos lugares donde hay infraestructura creada por el humano y, por obviedad, en donde residen personas. Sin esas dos condicionantes no existe riesgo.

- **Amenazas:** éstas pueden ser de origen natural, socio-natural o humano, se definen como el proceso, fenómeno o actividad humana que puede ocasionar muertes, lesiones u otros efectos en la salud, daños a los bienes, disrupciones sociales y económicas o daños ambientales.
- **Exposición:** se define como la situación en que se encuentran las personas, las infraestructuras, las viviendas, las capacidades de producción y otros activos humanos tangibles situados en zonas expuestas a amenazas.
- **Vulnerabilidad:** se define como las condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales que aumentan la susceptibilidad de una persona, una comunidad, los bienes o los sistemas a los efectos de las amenazas.
- **Capacidad:** se define como la combinación de todas las fortalezas, los atributos y los recursos disponibles dentro de una organización, comunidad o sociedad que pueden utilizarse para gestionar y reducir los riesgos de desastres y reforzar la resiliencia.

En este mismo orden de ideas, en un tercer momento consideramos relevante añadir conceptos referentes a la prevención y con la rehabilitación de los sistemas ante cualquier tipo de proceso

⁸⁶ United Nations Office for Disaster Risk Reduction, Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction, [en línea], 2019, 474 páginas, p. XII, Dirección URL: https://gar.undrr.org/sites/default/files/reports/2019-06/full_report.pdf [consulta: 20 de abril de 2021].

o fenómeno. Los cuales, consideramos, son los conceptos más relevantes para la construcción de resiliencia urbana:

- **Reconstruir mejor (buildback better):** se refiere a la reedificación a mediano y largo plazo y restauración sostenible de infraestructuras vitales resilientes, servicios, viviendas, instalaciones y medios de vida necesarios para el pleno funcionamiento de una comunidad o sociedad afectada por un desastre.
 - **Infraestructuras vitales:** se refiere al conjunto de estructuras físicas, instalaciones, redes y otros activos que proporcionan servicios indispensables para el funcionamiento social y económico de una comunidad o sociedad.
 - **Gestión de desastres:** se refiere a la organización, planificación y aplicación de medidas de preparación, respuesta y recuperación en caso de desastre.
 - **Gestión del riesgo de desastres:** se refiere a la aplicación de políticas y estrategias de reducción del riesgo de desastres con el propósito de prevenir nuevos riesgos de desastres, reducir los riesgos de desastres existentes y gestionar el riesgo residual, contribuyendo con ello al fortalecimiento de la resiliencia y a la reducción de las pérdidas por desastres.
 - **Mitigación:** Disminución o reducción al mínimo de los efectos adversos de un suceso peligroso.
 - **Prevención:** Actividades y medidas encaminadas a evitar los riesgos de desastres existentes y nuevos.
-
- **Resumen ejecutivo del Capítulo 2. La resiliencia urbana como elemento fundamental para las ciudades.**

Como se intentó señalar en el *Capítulo 1. Bases conceptuales*, los gobiernos locales son actores relevantes en el escenario internacional en tanto que las ciudades concentran el grueso de la población y los retos mundiales presentes y futuros recaen, en gran parte, sobre las urbes. Uno de esos retos a afrontar es la construcción de ciudades resilientes, es decir, ciudades que resistan, absorban, se adapten, se transformen y se recuperen ante las amenazas provenientes de eventos naturales o, bien, de eventos antrópicos.

Sin embargo, previo a la aparición del concepto de resiliencia en el escenario internacional, el cual es relativamente reciente, abordamos en el subcapítulo *2.1.1 El Derecho a la Ciudad, el cual es propuesto a finales de siglo XX*, pues ya había señales de que las ciudades crecían demográficamente en un contexto de latente cambio climático y de desigualdades sociales. Por eso, las urbes de los países en vías de desarrollo, en específico, la sociedad civil organizada de América Latina y el Caribe impulsaron en el escenario internacional la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, en el marco del Primer Foro Social Mundial llevado a cabo en el año 2001.

De acuerdo con la Coalición Internacional para el Hábitat en su Oficina Regional para América Latina (hic-al), esta Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad contemplaba los siguientes principios:

- **Ejercicio pleno de la ciudadanía:** la ciudad como ámbito de realización de todos los derechos humanos.
- **Función social de la ciudad y de la propiedad urbana:** equidad distributiva y usufructo pleno por parte de todos los habitantes de los recursos, bienes y servicios que la ciudad ofrece, prevaleciendo el interés colectivo por encima del derecho individual de propiedad y de los intereses especulativos.
- **Gestión democrática de la ciudad:** papel determinante de la participación ciudadana en la gestión urbana a través de formas directas y representativas.

Debido al impacto internacional de la carta en mención, en lo que respecta a la Ciudad de México, el 13 de julio del año 2010 el jefe de gobierno de ese entonces, Marcelo Ebrard Casaubón, firmó la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad. Es relevante, para la presente, que la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad contempla un apartado titulado "*Ciudad segura ante los desastres y accidentes*", la cual busca cubrir los siguientes derechos de la población fija y transeúnte de la ciudad:

- Derecho a la seguridad personal e integridad física, frente a los riesgos y desastres;
- Derecho a lugar seguro donde vivir; y,
- Derecho a espacios seguros donde desarrollar actividades individuales y colectivas.

Así, en el año 2005 se adoptó el Marco de Acción de Hyogo para el aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades antes los desastres, su sucesor en el año 2015, es el Marco Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres (*subcapítulo 2.2*), acordado por 185 países, cuya vigencia de las metas trazadas es el año 2030.

En este sentido, los años 2015-2016 son importantes en materia de planeación y gestión a nivel internacional, debido a que se adoptan estrategias que buscan mejorar la calidad de vida de las personas a través de la adaptación a las nuevas características ambientales, sociales y económicas existentes. No obstante, se busca mejorar esos escenarios poco promisorios con base en la mitigación, prevención, preparación y restablecimiento.

Si bien el Marco Sendai es el sucesor de dos estrategias previas para la prevención del riesgo de desastres, consideramos que el Marco Sendai es más amplio en tanto que contempla no solo a los eventos naturales como factores de riesgo para las infraestructuras humanas, sino que amplía su espectro a las amenazas ocasionadas por la humanidad (antrópicos). Así las cuatro prioridades de acción del Marco Sendai son:

- a) Comprender el riesgo de desastres;

- b) Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo;
- c) Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia; y,
- d) Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y para “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción.

Derivado de lo anterior, en el subcapítulo 2.3 *Resiliencia urbana*, señalamos que el concepto de resiliencia aparece en el ámbito internacional en el año 2005. Este concepto no es propio del área de las ciencias sociales, ya que fue empleado por primera vez en el año de 1973 por el ecólogo C.S Holling. Este concepto es definido en el escenario internacional en el marco de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) presentado en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres (Hyogo, 2005). Actualizado para el año 2017:

La capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse, transformarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas

De acuerdo con la Estrategia de resiliencia de la Ciudad de México, una ciudad resiliente se caracteriza por las siguientes siete cualidades:

1. **Reflexiva:** Mecanismos que permiten que la constante evolución permita a las ciudades tomar decisiones basadas en experiencias e información pasadas y en tiempo real.
2. **Sólida:** se desarrollará a partir de un proceso claro y riguroso que integre los enfoques cuantitativos y cualitativos comúnmente aceptados.
3. **Redundante:** La estrategia contará con múltiples iniciativas para garantizar que las ciudades tengan la capacidad necesaria para abordar las diversas necesidades de resiliencia.
4. **Flexible:** La flexibilidad para adaptarse a los eventos y cambios imprevistos que surjan en el contexto, a los peligros, a las situaciones, a los datos, a las partes interesadas, etc., permitirá un ciclo de gestión adaptable que considere los éxitos y los fracasos, así como también las experiencias de mejores prácticas y enfoques, ya sea internamente o en otras ciudades.
5. **Inclusiva:** El proceso de la estrategia atraerá a un amplio y diverso grupo de partes interesadas, que incluye a aquellos más vulnerables a los impactos y las tensiones, para garantizar una responsabilidad transparente y colectiva.
6. **Ingeniosa:** La estrategia se elaborará teniendo en cuenta las restricciones de recursos de la ciudad y buscará describir opciones innovadoras para superarlas.
7. **Integrada:** El proceso y el resultado de la estrategia se construirán sobre esfuerzos continuos y complementarios.

De acuerdo con la Nueva Agenda Urbana, para construir resiliencia en las ciudades es necesario contar con los tres pilares de esta agenda:

- a) **Planificación urbana:** a través de estrategias locales de resiliencia que promueven un modelo de urbanización compacto, conectado, integrado e incluyente. Es relevante este aspecto ya que el 60% de la superficie prevista para ser urbanizada en 2030 aún no se ha construido.
- b) **Legislación urbana:** sin el marco normativo que promueva el desarrollo urbano con base en la resiliencia urbana, los esfuerzos por avanzar en esta materia se complican.
- c) **Financiación municipal:** sobre este aspecto, las personas que han estudiado el tema coinciden en que se pueden tener los dos anteriores, pero sin presupuesto no se logra nada en absoluto. Como ejemplo de ello, ONU-Hábitat nos indica que de \$100 (dólares de EE. UU.) destinados hacia la cooperación para el desarrollo, solo 40 centavos son dirigidos a la reducción del impacto de los desastres.

Como se mencionó, el marco normativo es fundamental para que los gobiernos locales tengan la capacidad de tener participación e incidir en el escenario internacional, por ello en el subcapítulo *2.4 Marco normativo en México para la construcción de resiliencia urbana*, revisamos la legislación nacional y la legislación local en materia de resiliencia. En específico se contemplan:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General de Protección Civil.
- Constitución Política de la Ciudad de México.
- Ley del Sistema Protección Civil de la Ciudad de México.
- Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México.
- Ley para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México en una cada vez más Resiliente.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que cada estado de la federación; municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se encargan de coordinar sus acciones en materia de protección civil. Para tal efecto, la Ley General de Protección Civil establece que las políticas públicas, en su materia, identifican las siguientes prioridades para su aplicación:

- La identificación y análisis de riesgos como sustento para la implementación de medidas de prevención y mitigación;
- Promoción, desde la niñez, de una cultura de responsabilidad social dirigida a la protección civil con énfasis en la prevención y autoprotección respecto de los riesgos y peligros que representan los agentes perturbadores y su vulnerabilidad;
- El fomento de la participación social para crear comunidades resilientes, y por ellos capaces de resistir los efectos negativos de los desastres, mediante una acción solidaria,

y recuperar en el menor tiempo posible sus actividades productivas, económicas y sociales.

- Incorporación de la gestión integral del riesgo, como aspecto fundamental en la planeación y programación del desarrollo y ordenamiento del país para revertir el proceso de generación de riesgos.

En materia local, la Constitución Política de la Ciudad de México, incluye el concepto de Ciudad Segura, mediante el cual se garantiza el derecho a vivir en un entorno seguro, a la protección civil, a la atención en caso de que ocurran fenómenos de carácter natural o antropogénico. En este sentido, se garantizará la seguridad de las personas estableciendo medidas de prevención, mitigación y gestión integral de riesgos, así como el desarrollo de una cultura de la seguridad y resiliencia, promoviendo la participación ciudadana, el voluntariado, la auto protección, la corresponsabilidad, la ayuda mutua y el auxilio a la población.

Derivado de lo anterior, por la naturaleza de la presente, en el subcapítulo *2.5 Coordinación General de Asesores y Asuntos Internacionales (CGAAI) y su papel para la construcción de resiliencia en la Ciudad de México*, dependencia del Gobierno de la Ciudad de México encargada de brindar asesoría en programas y proyectos estratégicos, así como de conducir la acción internacional del Gobierno de la Ciudad de México.

Así entonces, la estrategia de internacionalización de la Ciudad de México, a través de la CGAAI correspondiente al período 2019-2024, es de carácter transversal como parte integral del Programa de Gobierno 2019-2024, articulada a sus seis ejes estratégicos:

1. Igualdad de derechos,
2. Sustentabilidad,
3. Más y mejor movilidad,
4. Seguridad ciudadana y cero agresión,
5. Ciudad de México, capital cultural de América,
6. Innovación y transparencia.

Aunado a ello, está alineada con las principales agendas mundiales para contribuir al alcance de sus objetivos, tales como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus 17 ODS y se apega al Artículo 20° Ciudad Global de la Constitución Política de la Ciudad de México:

- a) Reafirmar su histórica vocación pacifista, solidaria, hospitalaria y de asilo;
- b) Promover la inserción en el sistema global; y,
- c) Mantener relaciones de colaboración con embajadas, consulados y organismos internacionales.

Así, de acuerdo con el Programa de Gobierno 2019-2024 de la Ciudad de México, existen retos a nivel internacional que son comunes a los centros urbanos en el mundo, mismos que son

abordados por las agendas mundiales de las cuales la ciudad es parte. A saber, estos retos son: movilidad humana, cambio climático, derecho a la ciudad, seguridad alimentaria, paz, eliminación de desigualdades, lucha contra la discriminación y xenofobia.

En este mismo orden de ideas, la construcción de ciudades resilientes es considerada como un compromiso del programa en mención, así, es relevante cumplir con los objetivos del Marco Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, dentro de los cuales se encuentran la implementación de políticas públicas para reducir los riesgos de las personas en contextos urbanos y fortalecer la resiliencia de las comunidades a través de la información y la organización vecinal.

Capítulo 2. La resiliencia urbana como elemento fundamental para las ciudades.

“Individualmente, en una sociedad atomizada, apenas existe la posibilidad de actuar. Se puede ir en bicicleta en lugar de en coche, pero eso es como querer derribar una montaña de un soplo. Si queremos cambiar las cosas, tendrá que ser mediante la cooperación, la solidaridad, la comunidad y el compromiso colectivo. Así ha sido siempre en el pasado y no hay razones para pensar que vaya a ser distinto en el futuro.”⁸⁷ Noam Chomsky

“El modo más cómodo de conocer una ciudad es averiguar cómo se trabaja en ella, cómo se ama y cómo se muere.”⁸⁸ Albert Camus

2.1 El Derecho a la Ciudad.

Con base en la investigación que hemos realizado, el término de resiliencia, mismo que aparece en el ámbito internacional hasta el año 2005, tiene sus primeros antecedentes en el escenario internacional en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, razón por la cual revisaremos este documento.

Parece ser que, a través de las décadas, el sistema económico actual orilló a las personas de distintas latitudes a migrar de las áreas rurales hacia los centros urbanos en búsqueda de empleo, educación y supuestas mejores condiciones de vida.

Por consiguiente, derivado de la relevancia de los centros urbanos, se establecerá una definición sobre la ciudad, para la presente retomaremos el concepto que esboza la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCDMX), en su Informe Especial titulado Crecimiento urbano y derechos humanos en la Ciudad de México, como un preámbulo para introducir el Derecho a la Ciudad:

“Por su carácter físico, la ciudad es toda metrópoli, urbe, villa o poblado que este organizado institucionalmente como una unidad local de gobierno de carácter municipal o metropolitano. Incluye tanto el espacio urbano como el entorno rural o semirural que forma parte de su territorio. Como espacio político, la ciudad es el conjunto de instituciones y actores que intervienen en su gestión, como las autoridades gubernamentales, los cuerpos Legislativo y Judicial, las instancias

⁸⁷ Noam Chomsky, “Malestar global”. [en línea], *Revista Gatopardo*, Cambridge, Massachusetts, 17 de enero de 2019, Dirección URL: <https://gatopardo.com/arte-y-cultura/malestar-global-noam-chomsky/> [consulta: 23 de abril de 2021].

⁸⁸ Albert Camus, *La peste*, Unidad Madrid, España, Unidad Editorial, por acuerdo con Bibliotex, S.L. para esta edición, Colección publicada por EL MUNDO, Unidad Editorial S.A., año 1999, p. 11.

*de participación social institucionalizadas, los movimientos y organizaciones sociales y la comunidad en general.*⁸⁹

En este contexto, de acuerdo con la ONU, el crecimiento poblacional de las ciudades aumentará en las próximas décadas, “[...] actualmente, el 50% de la población vive en ciudades, y está previsto que esta cifra aumentará al 70% en 2050”⁹⁰, puesto que es donde se han concentrado el grueso de los servicios públicos, los centros educativos, las fuentes de empleo.⁹¹ Este escenario, de constante crecimiento poblacional, establece un reto frontal a los gobiernos locales para gestionar los riesgos inherentes y administrar los recursos (finitos) para proveer de manera satisfactoria los servicios públicos a la población fija y transeúnte.

A la par del crecimiento de la mancha urbana, se han acrecentado las desigualdades sociales, así como el deterioro del medio ambiente que ha sido una constante desde la década de los años setenta, situación que ha derivado en el cambio climático sin precedentes, siendo este “[...] considerado uno de los problemas ambientales más importantes de nuestro tiempo [...]”⁹².

Derivado de lo anterior, podría decirse que, al crecer las ciudades, crecen los riesgos. Así, la población urbana es cada vez más vulnerable a los efectos de los fenómenos naturales y, también, de los antrópicos⁹³. Así, todo parece indicar que a nivel mundial las personas deben de “aprender a vivir en la era del cambio climático”⁹⁴, de las pandemias, de la escasez de recursos naturales limitados y de inequidades sociales.

En el mismo orden de ideas, la Nueva Agenda Urbana (2017), que deriva de las sesiones de Hábitat III sostenidas en Quito, Ecuador, y cuyos pilares son la planificación urbana, la legislación urbana y la financiación municipal, reconoce “que las ciudades y los asentamientos humanos se

⁸⁹ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe Especial, Crecimiento urbano y derechos humanos en la Ciudad de México*, Primera edición, 2018, Ciudad de México, México, p. 84.

⁹⁰ Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), *op. cit.*

⁹¹ De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU) la población mundial será de 8,500 millones de habitantes para el año 2030, de 9,700 millones de habitantes para el año 2050 y de 11,200 millones de habitantes para el año 2100. Consultado en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), *op. cit.* [consulta: 22 de abril de 2021].

⁹² Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático del Gobierno de México, *¿Qué es el cambio climático?*, [en línea], 18 de mayo de 2018, Dirección URL: <https://www.gob.mx/inecc/acciones-y-programas/que-es-el-cambio-climatico> [consulta: 26 de abril de 2021].

⁹³ En los últimos 30 años un número cada vez mayor de los desastres que ocurren en el mundo, así como las muertes y los daños ocasionados, han tenido lugar en centros urbanos, específicamente en algunas de las metrópolis más grandes del planeta, tendencia que parece ir en aumento. Consultado en: Manuel Perlo Cohen, *Riesgo, vulnerabilidad y prevención de desastres en las grandes ciudades*, [en línea], Lincoln Institute Research Report, año 2000, 27 páginas, Dirección URL: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/690_perlo.pdf [consulta: 27 de abril de 2021].

⁹⁴ Silvia Guadalupe Garza Galván, *prólogo al Primer Foro Nacional de Adaptación al Cambio Climático*, [en línea], Senado de la República Mexicana, abril de 2016, 229 páginas, p. 15, Dirección URL: https://www.senado.gob.mx/comisiones/biblioteca/docs/CAMBIO_CLIMATICO_INTERNET.pdf [consulta: 27 de abril de 2021].

enfrentan a amenazas sin precedentes planteadas por las pautas insostenibles de consumo y producción, la pérdida de diversidad biológica, la presión sobre los ecosistemas, la contaminación, los desastres naturales y los causados por el ser humano, y el cambio climático y los riesgos conexos, socavando los esfuerzos para poner fin a la pobreza en todas sus formas y dimensiones y lograr el desarrollo sostenible.”⁹⁵

Así entonces, desde finales del siglo XX, ya había señales de que las ciudades crecían demográficamente en un contexto de latente cambio climático y de desigualdades sociales. Por ello, las urbes de los países en vías de desarrollo⁹⁶, en específico, la sociedad civil organizada⁹⁷ de América Latina y el Caribe impulsaron en el escenario internacional la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, en el marco del Primer Foro Social Mundial llevado a cabo en el año 2001.

El objetivo de haber realizado esta Carta Mundial era que fuera adoptada por el Sistema de Naciones Unidas⁹⁸ para que tuvieran conocimiento de las necesidades e inquietudes de las urbes pertenecientes a los países en desarrollo, así como de mandar la señal de que se estaba consciente del estado en que estaban creciendo las ciudades; además, para que fungiera como un instrumento jurídico o bien como un nuevo derecho humano.⁹⁹

⁹⁵ Naciones Unidas, *Nueva Agenda Urbana*, [en línea], 2017, 76 páginas, p. 22, Dirección URL: <http://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Spanish.pdf> [consulta: 29 de abril de 2021].

⁹⁶ “La desigualdad es una característica histórica y estructural de las sociedades latinoamericanas y caribeñas que se ha mantenido y reproducido incluso en períodos de crecimiento y prosperidad económica. En el período reciente la desigualdad se ha reducido en un contexto político en el cual los gobiernos de los países de la región dieron una alta prioridad a los objetivos de desarrollo social y promovieron políticas activas de carácter redistributivo e incluyente. A pesar de estos avances persisten altos niveles de desigualdad, que conspiran contra el desarrollo y son una poderosa barrera para la erradicación de la pobreza, la ampliación de la ciudadanía y el ejercicio de los derechos, así como para la gobernabilidad democrática. Avanzar para reducirlos significativamente es un compromiso plasmado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y asumido por todos los países de América Latina y el Caribe”, Consultado en: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La matriz de la desigualdad social en América Latina*, [en línea], octubre de 2016, 96 páginas, p. 15, Dirección URL: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/40668/S1600946_es.pdf [consulta: 29 de abril de 2021].

⁹⁷ Enrique Ortiz Flores, “Hacia una carta mundial por el Derecho a la Ciudad”, en Coalición Internacional para el Hábitat Oficina Regional para América Latina, *El Derecho a la Ciudad en el Mundo*, [en línea], septiembre de 2008, 416 páginas, p. 17, Dirección URL: <https://hic-al.org/wp-content/uploads/2018/12/El-Derecho-a-la-Ciudad-en-el-Mundo.pdf> [consulta: 01 de mayo de 2021].

⁹⁸ “El sistema de las Naciones Unidas está formado por la propia Organización y numerosas organizaciones afiliadas conocidas como programas, fondos y agencias especializadas. Cada uno de ellos cuenta con su propia membresía, liderazgo y presupuesto. Así, por ejemplo, los programas y fondos se financian a través de contribuciones voluntarias, mientras las agencias especializadas, que son organizaciones internacionales independientes, lo hacen con cuotas obligatorias y aportaciones voluntarias.” Consultado en: Naciones Unidas, *El Sistema de las Naciones Unidas*, [en línea], Dirección URL: <https://www.un.org/es/about-us/un-system> [consulta: 01 de mayo de 2021].

⁹⁹ Enrique Ortiz Flores, *op. cit.*, p. 20.

De acuerdo con la Coalición Internacional para el Hábitat en su Oficina Regional para América Latina (hic-al), esta Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad contemplaba los siguientes principios:

- **Ejercicio pleno de la ciudadanía:** la ciudad como ámbito de realización de todos los derechos humanos.
- **Función social de la ciudad y de la propiedad urbana:** equidad distributiva y usufructo pleno por parte de todos los habitantes de los recursos, bienes y servicios que la ciudad ofrece, prevaleciendo el interés colectivo por encima del derecho individual de propiedad y de los intereses especulativos.
- **Gestión democrática de la ciudad:** papel determinante de la participación ciudadana en la gestión urbana a través de formas directas y representativas.

Dentro de los derechos humanos que contemplaba este primer documento se encontraban:

- El derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias,
- A sindicalizarse y a la seguridad social,
- Implica el derecho a construir y hacer ciudad,
- El derecho al lugar, a permanecer en él y a la movilidad,
- Al agua y la alimentación, la vivienda, los servicios públicos y el uso democrático de los espacios públicos,
- A la salud, la educación y la cultura; al desarrollo y a un medio ambiente sano,
- A la protección del consumidor, la asistencia a personas con necesidades especiales y a la seguridad física,
- También a la información pública y la participación política, incluyendo el derecho a reunirse, manifestarse, organizarse y a deliberar directamente y a través de representantes, y;
- Incluye el respeto a las minorías y a la pluralidad étnica, racial, sexual y cultural.¹⁰⁰

Debido al impacto internacional de la carta en mención, el 13 de julio del año 2010 el jefe de gobierno de ese entonces, Marcelo Ebrard Casaubón, firmó la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad. De acuerdo con ello, este derecho es:

“[...] es el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en el respeto a sus diferencias, expresiones y prácticas culturales, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y a un nivel de vida adecuado. El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 22.

incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos.”¹⁰¹

Es relevante, para la presente, que la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad contempla un apartado titulado “*Ciudad segura ante los desastres y accidentes*”, la cual busca cubrir los siguientes derechos de la población fija y transeúnte de la ciudad:

- Derecho a la seguridad personal e integridad física, frente a los riesgos y desastres;
- Derecho a lugar seguro donde vivir; y,
- Derecho a espacios seguros donde desarrollar actividades individuales y colectivas.

De acuerdo con ONU-Hábitat, sus componentes de la agenda del Derecho a la Ciudad son:

1. Una ciudad/asentamiento humano libre de discriminación por motivos de género, edad, estado de salud, ingresos, nacionalidad, origen étnico, condición migratoria u orientación política, religiosa o sexual. Una ciudad/asentamiento humano que abarque las minorías y la diversidad étnica, racial, sexual y cultural, que respeta, proteja y promueva todas las costumbres, recuerdos, identidades, idiomas y expresiones artísticas y culturales no discriminatorias de sus habitantes.
2. Una ciudad/asentamiento humano de igualdad de género, que adopte todas las medidas necesarias para combatir la discriminación contra las mujeres y las niñas en todas sus formas; una ciudad/asentamiento humano que tome todas las medidas apropiadas para asegurar el pleno desarrollo de las mujeres y las niñas, garantizarles la igualdad en el ejercicio y la realización de los derechos humanos, y una vida libre de violencia.
3. Una ciudad/asentamiento humano de ciudadanía inclusiva en el que todos los habitantes (permanentes o temporales) sean considerados ciudadanos y se les trate con igualdad.
4. Una ciudad/asentamiento humano con una mayor participación política en la definición, ejecución, seguimiento y formulación de presupuestos de las políticas urbanas y la ordenación del territorio con el fin de reforzar la transparencia, la eficacia y la inclusión de la diversidad de los habitantes y de sus organizaciones. El Derecho a la Ciudad implica responsabilidades en todos los ámbitos de gobierno y ciudadanos para ejercer, reclamar, defender y promover la gobernanza equitativa y la función social de todos los asentamientos humanos dentro de un hábitat de derechos humanos.
5. Una ciudad/asentamiento humano que cumpla sus funciones sociales, es decir, que garantice el acceso equitativo y asequible de todos a la vivienda, los bienes, los servicios y las oportunidades urbanas, en particular para las mujeres, los grupos marginados y las

¹⁰¹ Gobierno de la Ciudad de México, Coalición Internacional para el Hábitat Oficina Regional para América Latina, Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, [en línea], septiembre de 2011, 76 páginas, p. 15, Dirección URL: https://hic-al.org/wp-content/uploads/2019/02/CARTA_CIUADAD_2011-muestra.pdf [consulta: 03 de mayo de 2021].

personas con necesidades especiales; una ciudad/asentamiento humano que dé prioridad al interés público y social definido colectivamente, garantice un uso justo y ambientalmente equilibrado de los espacios urbanos y rurales, y reconozca y apoye la producción social del hábitat humanos.

6. Una ciudad/asentamiento humano con espacios y servicios públicos de calidad que mejoren las interacciones sociales y la participación política, promuevan las expresiones socioculturales, abracen la diversidad y fomenten la cohesión social; una ciudad/asentamiento humano en el que los espacios y servicios públicos contribuyan a construir ciudades más seguras (especialmente para mujeres y niñas) y a satisfacer las necesidades de sus habitantes (especialmente las relacionadas con los medios de subsistencia).
7. Una ciudad/asentamiento humano con economías diversas e inclusivas que salvaguarde y asegure el acceso a medios de vida seguros y trabajo decente para todos los habitantes, dé cabida a otras economías (por ejemplo, economía social y solidaria, economía compartida), reconozca el cuidado doméstico y el trabajo comunitario desarrollado en gran medida por las mujeres, y garantice el pleno desarrollo de las mujeres y las niñas.
8. Una ciudad/asentamiento humano sostenible con vínculos urbano-rurales inclusivos que beneficie a las personas empobrecidas, tanto en zonas rurales como urbanas, y asegure la soberanía alimentaria; una ciudad/asentamiento humano que proteja la biodiversidad, los hábitats naturales y los ecosistemas de su entorno.¹⁰²

Por parte de la ONU-Hábitat, en su documento titulado “*Agenda del Derecho a la Ciudad*” se muestra un cruce interesante entre los componentes del Derecho a la Ciudad con los 17 ODS de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y con la Nueva Agenda Urbana, en otras palabras, alinean los componentes entre los tres documentos citados. Esto adquiere relevancia si recordamos que 65% de los indicadores de los ODS pasan por los gobiernos subnacionales, entonces los componentes del Derecho a la Ciudad son fundamentales.

Tabla 5. Cruce de objetivos entre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Agenda por el Derecho a la Ciudad y la Nueva Agenda Urbana.

Agenda por el Derecho a la Ciudad	Agenda 2030/ODS	Nueva Agenda Urbana
Numeral 5	1, 6, 11	14 (c) “[...] fortaleciendo la resiliencia urbana, reduciendo los riesgos de desastre y poniendo en práctica medidas de

¹⁰² Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad, *Agenda del Derecho a la Ciudad: Para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana*, [en línea], 2019, 13 páginas, Dirección URL: https://www.right2city.org/wp-content/uploads/2019/09/A6.1_Agenda-del-derecho-a-la-ciudad.pdf, [consulta: 04 de mayo de 2021].

		adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos.”
Numeral 8	1, 2, 8, 11, 12, 15	13 “[...] Aprueban y ponen en práctica políticas de reducción y gestión de los riesgos de desastres, reducen la vulnerabilidad, aumentan la resiliencia y la capacidad de respuesta ante los peligros naturales y antropogénicos, y fomentan la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos”

Fuente: Elaboración propia con base en información disponible en la Plataforma Global por el derecho a la Ciudad.¹⁰³

Hasta este punto se ha intentado visibilizar la importancia que tiene el Derecho a la Ciudad para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las personas; con éste en cuenta, los principios del Derecho a la Ciudad fueron retomados tanto por la Nueva Agenda Urbana, como por los ODS de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

2.2 Marco Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030.

El Marco Sendai es el primer acuerdo principal de la agenda de desarrollo posterior a 2015 y ofrece a los Estados miembros una serie de acciones concretas que se pueden tomar para proteger los beneficios del desarrollo contra el riesgo de desastres, además, reconoce que en el Estado recae la función principal de reducir el riesgo de desastres, pero es una responsabilidad que debe compartirse con otros actores, tales como los gobiernos locales, el sector privado y otros grupos interesados.

Así, derivado del contexto internacional que hemos señalado y con base en el subcapítulo anterior, consideramos que la resiliencia urbana es un componente fundamental para el óptimo funcionamiento de las ciudades, necesidad que se fue delineando a partir de la década de los años 90 del siglo pasado en diversos documentos. Con el objetivo general de preservar la vida humana, el medio ambiente, la biodiversidad, así como los recursos vitales cuya característica principal es su finitud.

En este mismo orden de ideas, en el año 1994 se adoptó la Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un Mundo más Seguro, al término de su periodo en el año 2005 se adoptó el Marco de Acción de Hyogo para el aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades antes los desastres, de igual manera, su sucesor en el año 2015 es el Marco Sendai para la

¹⁰³ *Ibid.*

reducción de riesgo de desastres, acordado por 185 países, cuya vigencia de los metas trazadas es el año 2030.

Los años 2015-2016 son importantes en materia de planeación y gestión a nivel internacional, debido a que se adoptan estrategias que buscan mejorar la calidad de vida de las personas a través de la adaptación a las nuevas características ambientales, sociales y económicas existentes. No obstante, se busca mejorar esos escenarios poco promisorios con base en la mitigación, prevención, preparación y restablecimiento.

Para la presente nos es relevante el Marco Sendai, sin embargo, enlistamos las otras estrategias adoptadas en los años previamente mencionados ya que todas ellas transitan en caminos paralelos y son complementarias entre sí, además persiguen un objetivo en común, que es mejorar la calidad de vida de las personas a nivel mundial sin dejar a nadie atrás:

- **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030)**, proporciona un plan de acción para las personas, el planeta y prosperidad que contempla un mundo libre de pobreza, hambre, enfermedad y miseria, donde toda la vida puede prosperar.
- **Acuerdo de París sobre cambio climático**, proporciona la base para un desarrollo sostenible, bajo en carbono y resiliente en un entorno cambiante clima.
- **Agenda de Acción de Addis Abeba**, describe medidas fiscalmente sostenibles y apropiadas a nivel nacional para realinear los flujos financieros con los objetivos públicos. y reducir los riesgos estructurales para el crecimiento inclusivo.
- **Nueva Agenda Urbana**, introduce una nueva modelo de desarrollo urbano que promueve equidad, bienestar y prosperidad.
- **Agenda para la Humanidad**, aborda los factores de riesgo relacionados con los conflictos y busca reducir vulnerabilidad a través de la inversión en ayuda humanitaria, respuesta que fortalece las capacidades locales.¹⁰⁴

De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR por sus siglas en inglés) el Marco Sendai fomenta:

La reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países.¹⁰⁵

Si bien el Marco Sendai es el sucesor de dos estrategias previas para la prevención del riesgo de desastres, consideramos que el Marco Sendai es más amplio en tanto que contempla no solo a

¹⁰⁴ United Nations Office for Disaster Risk Reduction, *op. cit.*, p. 14.

¹⁰⁵ Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, ¿Qué es el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres?, [en línea], s/fecha, Dirección URL: <https://www.undrr.org/es/implementando-el-marco-de-sendai/que-es-el-marco-de-sendai-para-la-reduccion-del-riesgo-de>, [consulta: 06 de mayo de 2021].

los eventos naturales como factores de riesgo para las infraestructuras humanas, sino que amplía su espectro a las amenazas ocasionadas por la humanidad (antrópicos), incluyendo este último riesgos tecnológicos, ambientales y biológicos (párrafo 15 del Marco de Sendai)¹⁰⁶.

También, se enuncia que, si bien el Estado es el principal responsable para la reducción de riesgos de desastre, la responsabilidad debe ser compartida con los demás actores, es decir, con los gobiernos locales, sector privado y, muy importante, con la población en general. Al mismo tiempo, es relevante la importancia otorgada a fortalecer los gobiernos nacionales y locales para el entendimiento del riesgo, para una gobernanza efectiva y la inversión en la prevención.

Así las cuatro prioridades de acción del Marco Sendai son:

- e) **Comprender el riesgo de desastres:** Las políticas y prácticas para la gestión del riesgo de desastres deben basarse en una comprensión del riesgo de desastres en todas sus dimensiones de vulnerabilidad, capacidad, grado de exposición de personas y bienes, características de las amenazas y entorno.
- f) **Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo:** el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres para la prevención, mitigación, preparación, respuesta, recuperación y rehabilitación es necesario y fomenta la colaboración y las alianzas entre mecanismos e instituciones en la aplicación de los instrumentos pertinentes para la reducción del riesgo de desastres y el desarrollo sostenible.
- g) **Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia:** Las inversiones públicas y privadas para la prevención y reducción del riesgo de desastres mediante medidas estructurales y no estructurales son esenciales para aumentar la resiliencia económica, social, sanitaria y cultural de las personas, las comunidades, los países y sus bienes, así como del medio ambiente.
- h) **Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y para “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción:** Los desastres han demostrado que la fase de recuperación, rehabilitación y reconstrucción, que debe prepararse con antelación al desastre, es una oportunidad fundamental para “reconstruir mejor”, entre otras cosas mediante la integración de la reducción del riesgo de desastres en las medidas de desarrollo, haciendo que las naciones y las comunidades sean resilientes a los desastres.

2.3 Resiliencia urbana.

¹⁰⁶ Naciones Unidas Asamblea General, *Marco Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, [en línea], 23 de junio de 2015, 26 páginas, p. 6, Dirección URL: <https://www.preventionweb.net/files/resolutions/N1516720.pdf> [consulta: 05 de mayo de 2021].

El cambio climático se ha acrecentado en las últimas cinco décadas y esto es resultado de la actividad humana, así lo establecieron un grupo de 1,300 científicos expertos e independientes de todo el planeta bajo el auspicio de la ONU, donde resaltan que existe una probabilidad mayor que el 95% de que en los últimos 50 años las actividades humanas hayan ocasionado el calentamiento de nuestro planeta.¹⁰⁷

Además, el secretario general de la Organización Meteorológica Mundial (OMM), Petteri Taalas, quien también funge como copresidente del Grupo Consultivo sobre Ciencia Climática de la Cumbre sobre el Clima de la ONU, estableció que “las causas y los efectos del cambio climático se están multiplicando en lugar de reducirse”¹⁰⁸

Los efectos del cambio climático, que continuarán produciéndose durante este siglo y, también posteriormente, podrían resumirse en¹⁰⁹:

- Las temperaturas continuarán aumentando;
- Más sequías y olas de calor;
- Huracanes más intensos;
- Aumento del nivel del mar entre 18 y 59 cm para el año 2100;
- Los ecosistemas cambiarán y se propiciará la extinción de especies;
- Derretimiento de los glaciares, disminuyendo la cantidad de agua dulce del planeta; y,
- Algunas enfermedades se extenderán, como la malaria llevada por los mosquitos.¹¹⁰

Es importante señalar que el estudio señala que “los costos netos de los daños del cambio climático probablemente sean significativos y aumenten con el tiempo”¹¹¹, si bien este es una problemática de escala global, los países en vías de desarrollo serán quienes se enfrenten a retos mayores, que se sumarian a los ya presentes.

A la par de la evolución del cambio climático, la desigualdad de ingresos a nivel mundial ha crecido en las últimas décadas, investigaciones sitúan este descenso de los ingresos a partir de la década

¹⁰⁷ Global Climate Change-NASA, *Las causas del cambio climático*, [en línea], s/fecha, Dirección URL: <https://climate.nasa.gov/causas/> [consulta: 05 de mayo de 2021].

¹⁰⁸ Organización Meteorológica Mundial, *El clima mundial: entre 2015 y 2019 se ha acelerado el cambio climático*, [en línea], 22 de septiembre de 2019, Dirección URL: <https://public.wmo.int/es/media/comunicados-de-prensa/el-clima-mundial-entre-2015-y-2019-se-ha-acelerado-el-cambio-clim%C3%A1tico>, [consulta: 07 de mayo de 2021].

¹⁰⁹ Global Climate Change-NASA, *Los efectos del cambio climático*, [en línea], s/fecha, Dirección URL: <https://climate.nasa.gov/efectos/> [consulta: 07 de mayo de 2021].

¹¹⁰ National Geographic, *Efectos del calentamiento global*, [en línea], 05 de septiembre de 2010, Dirección URL: <https://www.nationalgeographic.es/medio-ambiente/efectos-del-calentamiento-global> [consulta: 08 de mayo de 2021].

¹¹¹ Global Climate Change-NASA, *op. cit.*

de los años ochenta. Esta desigualdad tiene un impacto sustancial en la pobreza a nivel mundial, a pesar de que esta desigualdad se da a distintos ritmos en las regiones y países del mundo.¹¹²

De acuerdo con la ONU, alrededor de 10% de la población mundial vive en pobreza extrema y no puede tener acceso a servicios básicos como la educación y la salud; de igual forma, esta organización estima que los niveles de pobreza a nivel mundial pueden aumentar derivado de la pandemia por COVID-19.¹¹³ Consideramos hacer la acotación de que la pobreza a nivel mundial obedece a procesos históricos tales como el colonialismo, las guerras, la esclavitud, las invasiones, entre otras.

Con base en estimaciones de la ONU-Hábitat, si no se realizan inversiones sustanciales para hacer de las ciudades más resilientes “los desastres naturales podrían costar a las ciudades en todo el mundo \$314 mil millones cada año, y el cambio climático podría llevar a 77 millones más de residentes urbanos hacia la pobreza.”¹¹⁴

En este contexto, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, considera relevante para el futuro de la humanidad el que la pobreza sea eliminada, por ello, su ODS primero es “Poner fin a la pobreza en todas sus formas en el mundo”. “La meta es proporcionar medios suficientes y previsibles a los países en desarrollo, en particular a los menos adelantados, para que puedan poner en práctica políticas y programas encaminados a terminar con la pobreza en todas sus dimensiones.”¹¹⁵

Entonces, la evolución del cambio climático, el agravamiento de las condiciones sociales en el mundo, así como el constante crecimiento de las ciudades plantean un reto frontal para las autoridades de los gobiernos locales y de todos los actores involucrados, ya sean del sector público o privado ya que se deben gestionar los riesgos ocasionados bien por condiciones climáticas y naturales (fenómenos naturales), o bien, por hechos ocasionados por las personas (fenómenos antropogénicos).

Derivado de lo anterior, aparece en el ámbito internacional el concepto de Resiliencia. Este concepto no es propio del área de las Ciencias Sociales, ya que fue empleado por primera vez en el año de 1973 por el ecólogo C.S. Holling. Para el año 2005 este concepto es definido en el escenario internacional en el marco de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres

¹¹² Facundo Alvaredo, *et. al.*, Informe sobre la desigualdad global, [en línea], World Inequality Lab, 2018, 20 páginas, Dirección URL: <https://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-summary-spanish.pdf> [consulta: 08 de mayo de 2021].

¹¹³ Naciones Unidas, *Desafíos globales: acabar con la pobreza*, [en línea], s/fecha, Dirección URL: <https://www.un.org/es/global-issues/ending-poverty> [consulta: 11 de mayo de 2021].

¹¹⁴ ONU-Hábitat, *Ciudades Resilientes*, [en línea], octubre 2018, Dirección URL: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/ciudades-resilientes> [consulta: 12 de mayo de 2021].

¹¹⁵ Naciones Unidas, *Desafíos globales: acabar con la pobreza*, *op. cit.*

(EIRD) presentado en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres (Hyogo, 2005). Actualizado para el año 2017:

La capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse, transformarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas.¹¹⁶

Por su parte, ONU-Hábitat, añade a este concepto la relevancia de la previsión ante posibles riesgos, para que se actuará de manera planificada y no reactiva, señala que una ciudad resiliente es:

Aquella que evalúa, planea y actúa para preparar y responder a todo tipo de obstáculos, ya sean repentinos o lentos de origen, esperados o inesperados. De esta forma, las ciudades están mejor preparadas para proteger y mejorar la vida de sus habitantes, para asegurar avances en el desarrollo, para fomentar un entorno en el cual se pueda invertir, y promover el cambio positivo.¹¹⁷

De acuerdo con el National Research Council of the National Academies, contempla los sistemas sociales como elementos fundamentales para la prevención de desastres:

Esta capacidad de adaptación involucra habilidades de resistencia y de cambio, a fin de alcanzar o mantener un nivel aceptable de reestructuración y funcionalidad; en cuanto a sistemas sociales, implica desarrollar capacidades de autosuficiencia para organizarse e incrementar su habilidad de aprender de eventos pasados para garantizar la reducción de riesgo y mejorar la protección en el futuro ante desastres

Ya que el concepto de resiliencia es utilizado en distintas áreas del conocimiento, consideramos pertinente señalar que, para la presente, nos referiremos a la resiliencia urbana ya que nuestro punto de interés son las ciudades, siendo éstas espacios dinámicos y complejos en las que

¹¹⁶Yosu Rodríguez Aldabe, *Potenciar la resiliencia de las ciudades y sus territorios de pertenencia en el marco de los acuerdos sobre cambio climático y de la Nueva Agenda Urbana*, [en línea], Naciones Unidas-CEPAL, 2018, 133 páginas, p. 29, Dirección URL: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/44218/S1800995_es.pdf [consulta: 14 de mayo de 2021].

¹¹⁷ONU-Hábitat, *Ciudades Resilientes*, [en línea], octubre 2018, Dirección URL: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/ciudades-resilientes> [consulta: 12 de mayo de 2021].

convergen impactos¹¹⁸ (shocks) y tensiones¹¹⁹ (estrés) que obligan a los centros urbanos a adaptarse para mantenerse en operación.

De acuerdo con Naciones Unidas- ONU-Hábitat, los riesgos se pueden clasificar de la siguiente manera:

Tabla 6. Clasificación de riesgos de acuerdo con ONU-Hábitat.

Naturales	Tecnológicos	Crisis socio económicos y políticas
Epidémico y pandémico	Derrames químicos	Crisis de vivienda
Infestación de insectos	Colapsos	Crisis de energía
Sequías	Explosiones	Crisis de alimentos
Temperaturas extremas	Incendios	Crisis de agua
Fuego fatuo	Fuga de gas	Terrorismo
Terremotos	Derrame de petróleo	Masacre
Movimiento de masas	Envenenamiento	Conflictos sociales
Volcanes	Radiación	Crisis económicas
Inundaciones	Accidentes de transporte	Discontinuidad de negocios
Tormentas	Ruptura de sistemas	Desempleo excesivo
-----	-----	Guerras
-----	-----	Conflictos políticos
-----	-----	Corrupción

Fuente: Tomado del texto titulado *Resiliencia Urbana de la ONU-Hábitat*.¹²⁰

Entonces, María de la Concepción Cacique Ramírez, señala que se conceptualiza a la resiliencia urbana como “[...] la capacidad de respuesta de una ciudad ante una amenaza, impacto o crisis, recuperándose de sus efectos de manera oportuna y eficiente tras recuperar sus estructuras y funciones básicas.”¹²¹

¹¹⁸ Los impactos: son acontecimientos repentinos, inesperados y de golpe, que amenazan a la ciudad como, por ejemplo: inundaciones, terremotos, incendios. Consultado en: Alcaldía de Santiago de Cali, Colombia, *100 ciudades resilientes*, [en línea], 11 de julio de 2017, Dirección URL: 100 Ciudades Resilientes (cali.gov.co) [consulta: 14 de mayo de 2021].

¹¹⁹ Las tensiones son aquellas problemáticas que debilitan la estructura de la ciudad de manera diaria o cíclica. Ejemplos de tensiones son las altas tasas de desempleo, un sistema de transporte público deficiente, la violencia endémica, y la escasez crónica de agua. Consultado en: Alcaldía de Santiago de Cali, Colombia, *Ibíd.*

¹²⁰ Naciones Unidas, ONU-Hábitat, *Resiliencia Urbana*, [en línea], mayo de 2015, 10 páginas, Dirección URL: <http://uploads.habitat3.org/hb3/Issue-Paper-15-Urban-Resilience.pdf> [consulta: 13 de mayo de 2021].

¹²¹ María de la Concepción Cacique Ramírez, *Ciudades industriales y su proceso de desindustrialización, el antes, durante y después. Propuesta metodológica de evaluación de ciudades industriales hacia la resiliencia*, [en línea], trabajo de grado Maestría, noviembre de 2015, Facultad de Arquitectura –UNAM, Ciudad de México, México, p. 14, Dirección URL: https://repositorio.unam.mx/contenidos?c=r1gn8B&q=Mar%C3%ADa_de_la_Concepci%C3%B3n_Cacique_Ram%C3%ADrez&t=search_0&as=0&d=false&a=2&v=0 [consulta: 16 de mayo de 2021].

A menudo, en la literatura especializada en el contexto de ciudades, se emplea el término de construir resiliencia como sinónimo de resiliencia urbana. Así entonces, de acuerdo con ONU-Hábitat para la construcción de resiliencia es necesario entender cómo afectan las decisiones de desarrollo, tomar las medidas necesarias para reducir las posibles pérdidas y contar con los protocolos de restablecimiento de las estructuras vitales, así como de la rehabilitación del espacio físico y del tejido social.

Ello nos lleva, de nueva cuenta, a la Nueva Agenda Urbana, ya que para construir resiliencia en las ciudades es necesario contar con los tres pilares de esta agenda:

- a) **Planificación urbana:** a través de estrategias locales de resiliencia que promueven un modelo de urbanización compacto, conectado, integrado e incluyente. Es relevante este aspecto ya que el 60% de la superficie prevista para ser urbanizada en 2030 aún no se ha construido.¹²²
- b) **Legislación urbana:** sin el marco normativo que promueva el desarrollo urbano con base en la resiliencia urbana, los esfuerzos por avanzar en esta materia se complican.
- c) **Financiación municipal:** sobre este aspecto, las personas que han estudiado el tema coinciden en que se pueden tener los dos anteriores, pero sin presupuesto no se logra nada en absoluto. Como ejemplo de ello, ONU-Hábitat nos indica que de \$100 (dólares de EE. UU.) destinados hacia la cooperación para el desarrollo, sólo 40 centavos son dirigidos a la reducción del impacto de los desastres.

En este orden de ideas, CGLU establece que “es en las metrópolis donde se pueden resolver muchos de los desafíos más acuciantes a los que se enfrenta el mundo actual, pero también donde se acumulan las principales contradicciones.”¹²³ Así entonces, en el año 2013 el programa "100 Resilient Cities" es impulsado mediante recursos económicos por la Fundación Rockefeller para apoyar la gestión de catástrofes en las ciudades, que, de acuerdo con la CEPAL, ésta gestión tiene como propósito “[...] anticipar medidas para evitar sus efectos negativos y proceder eficazmente en la etapa de recuperación posterior al desastre con acciones de mitigación que reduzcan los riesgos futuros.”¹²⁴

Este programa promovió entre las ciudades miembro el desarrollo de una Estrategia de Resiliencia, entre ellas la Ciudad de México, asumiendo sus vulnerabilidades y tensiones y aprendiendo de los casos de estudio de otras ciudades, las cuales tienen como metodología el

¹²² Naciones Unidas, ONU-Hábitat, *Resiliencia Urbana*, [en línea], mayo de 2015, 10 páginas, p. 4, Dirección URL: <http://uploads.habitat3.org/hb3/Issue-Paper-15-Urban-Resilience.pdf> [consulta: 13 de mayo de 2021].

¹²³ Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), *Ciudades metropolitanas y periféricas*, [en línea], s/fecha, Dirección URL: <https://www.uclg.org/es/agenda/ciudades-metropolitanas-y-perifericas> [consulta: 14 de mayo de 2021].

¹²⁴ Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Manual para la evaluación de desastres*, [en línea], 2014, 322 páginas, p. 18, Dirección URL: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35894/1/S2013806_es.pdf [consulta: 28 de julio de 2021].

Marco Conceptual de Resiliencia Urbana (CRF, Citys Resilience Framework por sus siglas en inglés), diseñado por la Fundación Rockefeller, que ilustra las características de una ciudad resiliente; está compuesta por 4 dimensiones, 12 componentes y 50 subcomponentes, mismos que “[...] ayudan a articular el proceso en que las ciudades evalúan sus capacidades asociadas con la construcción de resiliencia”¹²⁵

Tabla 7. Marco conceptual de resiliencia urbana.

Dimensión	Componentes
Liderazgo y estrategia	Promover liderazgo y la gestión eficaz
	Empodera a una extensa gama de partes interesadas
	Fomenta la planificación integrada y a largo plazo
Salud y bienestar	Satisface las necesidades básicas
	Apoya los medios de subsistencia y el empleo
	Asegura la salud pública
Economía y sociedad	Cultiva la prosperidad económica
	Avala la estabilidad social, la seguridad y la justicia
	Promueve comunidades cohesivas y comprometidas
Infraestructura y medio ambiente	Proporciona comunicación y movilidad confiables
	Garantiza la continuidad de servicios esenciales
	Mantiene, crea y mejora bienes naturales y hechos por el hombre

Fuente: Elaboración propia con base en la Estrategia de Resiliencia de la CDMX.¹²⁶

¹²⁵ Gobierno de la Ciudad de México, Oficina de Resiliencia de la Ciudad de México, *Estrategia de Resiliencia CDMX: transformación adaptativa, incluyente y equitativa*, [en línea], septiembre 2016, 94 páginas, p. 45, Dirección URL: <https://www.resiliencia.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Estrategia%20de%20Resiliencia%20CDMX.pdf> [consulta: 15 de mayo de 2021].

¹²⁶ *Ibid.*

También, se contempla otra herramienta compuesta por siete principios de resiliencia que demuestran las cualidades de una ciudad resiliente:

1. **Reflexiva:** Mecanismos que permiten que la constante evolución permita a las ciudades tomar decisiones basadas en experiencias e información pasadas y en tiempo real.
2. **Robusta:** se desarrollará a partir de un proceso claro y riguroso que integre los enfoques cuantitativos y cualitativos comúnmente aceptados.
3. **Redundante:** La estrategia contará con múltiples iniciativas para garantizar que las ciudades tengan la capacidad necesaria para abordar las diversas necesidades de resiliencia.
4. **Flexible:** La flexibilidad para adaptarse a los eventos y cambios imprevistos que surjan en el contexto, a los peligros, a las situaciones, a los datos, a las partes interesadas, etc., permitirá un ciclo de gestión adaptable que considere los éxitos y los fracasos, así como también las experiencias de mejores prácticas y enfoques, ya sea internamente o en otras ciudades.
5. **Inclusiva:** El proceso de la estrategia atraerá a un amplio y diverso grupo de partes interesadas, que incluye a aquellos más vulnerables a los impactos y las tensiones, para garantizar una responsabilidad transparente y colectiva.
6. **Recursiva:** La estrategia se elaborará teniendo en cuenta las restricciones de recursos de la ciudad y buscará describir opciones innovadoras para superarlas.
7. **Integrativa:** El proceso y el resultado de la estrategia se construirán sobre esfuerzos continuos y complementarios.¹²⁷

Aunado a ello, las ciudades han sumado otras metodologías, ejemplo de ello es el Plan para Prevenir Desastres de Tokyo, Japón, en el que se emplea una metodología similar a la que propone el documento titulado *Development of a Framework for Resilience Reconnaissance*. A grandes rasgos, esta metodología contempla tres componentes esenciales para el entendimiento y análisis de escenarios:

- **Tiempo:** entender el estatus de un servicio o función antes del sismo, inmediatamente después y en intervalos posteriores al suceso.
- **Espacio:** documentar la disponibilidad de un servicio en particular o función en diferentes escalas espaciales. Regional, comunal, vecinal, individual.
- **Perspectiva:** visión de los distintos actores, entre los que se incluyen a los proveedores de los servicios, consumidores de los servicios y de las entidades reguladoras.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 46.

Así entonces, la construcción de resiliencia urbana implica el trabajo colaborativo entre las áreas de planeación urbana, legislativo y de financiación. En específico, en los países en vías de desarrollo uno de los desafíos es la gobernabilidad en la regulación de las zonas urbanas y en la laxa aplicación de los códigos de construcción, así como la corrupción. Aunado a ello, los vacíos normativos y la ausencia de recursos económicos destinados a la reducción del riesgo de desastres.

A pesar de ello, ha habido avances en la materia, ya que las herramientas y las metodologías para la construcción de resiliencia pueden ser obtenidas a través de la cooperación y del intercambio de experiencias.

Con base en la diversa literatura sobre resiliencia urbana, podríamos decir que ésta no es de acción reactiva, es un proceso que depende del grado de organización que exista entre los actores que integran a las ciudades, en concreto, de la capacidad de interlocución y organización de todas las personas que habitan y transitan el territorio: mujeres, hombres, niñas, niños, adolescentes, personas adultas y de la tercera edad, sector privado y el sector público.

Como se mencionó antes, el marco normativo es esencial para la construcción de resiliencia, por ello a continuación revisaremos la normatividad aplicable en torno a la reducción de riesgo de desastres en México, así como en la Ciudad de México.

2.4 Marco normativo en México para la construcción de resiliencia urbana.

Como se mencionó en el capítulo anterior, el marco normativo es fundamental para que los gobiernos locales tengan la capacidad de tener participación e incidir en el escenario internacional. Con eso en mente, es de nuestro interés revisar la legislación nacional y la legislación local en materia de resiliencia. En específico se contemplan:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General de Protección Civil.
- Constitución Política de la Ciudad de México.
- Ley del Sistema Protección Civil de la Ciudad de México.
- Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México.
- Ley para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México en una cada vez más Resiliente.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que cada Estado de la federación, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se encargan de coordinar sus acciones en materia de protección civil. Para tal efecto, la Ley General de Protección

Civil establece que las políticas públicas, en su materia, identifican las siguientes prioridades para su aplicación:

- La identificación y análisis de riesgos como sustento para la implementación de medidas de prevención y mitigación;
- Promoción, desde la niñez, de una cultura de responsabilidad social dirigida a la protección civil con énfasis en la prevención y autoprotección respecto de los riesgos y peligros que representan los agentes perturbadores y su vulnerabilidad;
- El fomento de la participación social para crear comunidades resilientes, y por ellos capaces de resistir los efectos negativos de los desastres, mediante una acción solidaria, y recuperar en el menor tiempo posible sus actividades productivas, económicas y sociales.
- Incorporación de la gestión integral del riesgo, como aspecto fundamental en la planeación y programación del desarrollo y ordenamiento del país para revertir el proceso de generación de riesgos.

En materia local, la Constitución Política de la Ciudad de México, incluye el concepto de Ciudad Segura, mediante el cual se garantiza el derecho a vivir en un entorno seguro, a la protección civil, a la atención en caso de que ocurran fenómenos de carácter natural o antropogénico. En este sentido, se garantizará la seguridad de las personas estableciendo medidas de prevención, mitigación y gestión integral de riesgos, así como el desarrollo de una cultura de la seguridad y resiliencia, promoviendo la participación ciudadana, el voluntariado, la auto protección, la corresponsabilidad, la ayuda mutua y el auxilio a la población.

Por parte de la Ley del Sistema de Protección Civil de la Ciudad de México, establece cuales son las acciones en materia de resiliencia:

- La identificación de riesgos en el Plan Familiar de Protección Civil;
- La asistencia a la población afectada por emergencias o desastres, sin generar dependencia de la ayuda;
- La capacitación y los brigadistas comunitarios;
- La profesionalización de los cuerpos de emergencia, y,
- La promoción e implementación de un plan de continuidad de operaciones de la Administración Pública del Distrito Federal.

Asimismo, la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México considera, como un punto relevante, que:

- Las dependencias, entidades, órganos desconcentrados y las Alcaldías que integran el Sistema, incorporaran en sus Programas Operativos Anuales los recursos necesarios para cumplir en el ámbito de su competencia con las obligaciones señaladas en la Ley.

A continuación, se consideran artículos de los documentos antes citados en los que se contempla la protección de la población ante fenómenos naturales, así como en los que se considera promover una cultura de resiliencia y la participación ciudadana, como elementos fundamentales para la recuperación y restablecimiento de la cotidianidad/servicios públicos en la ciudad.

2.4.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tabla 8. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo	Contenido
Artículo 73, Fracción XXIX. I	[...] las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, coordinarán sus acciones en materia de protección civil.

Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹²⁸

2.4.2 Ley General de Protección Civil.

Tabla 9. Ley General de Protección Civil

Artículo	Contenido
Artículo 2º Fracción XLIII	Protección Civil: es la acción solidaria y participativa, que en consideración tanto de los riesgos de origen natural o antrópico como de los efectos adversos de los agentes perturbadores, prevé la coordinación y concertación de los sectores público, privado y social en el marco del Sistema Nacional, con el fin de crear un conjunto de disposiciones, planes, programas, estrategias, mecanismos y recursos para que de manera corresponsable, y

¹²⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), [en línea], Artículo 73 Fracción XXIX, publicada el 5 de febrero de 1917, Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 28 de mayo de 2021, Dirección URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf [consulta: 03 de julio de 2021].

	<p>privilegiando la Gestión Integral de Riesgos y la Continuidad de Operaciones, se apliquen las medidas y acciones que sean necesarias para salvaguardar la vida, integridad y salud de la población, así como sus bienes; la infraestructura, la planta productiva y el medio ambiente.</p>
Artículo 4°	<p>Las políticas públicas en materia de protección civil se ceñirán al Plan Nacional de Desarrollo y al Programa Nacional de Protección Civil, identificando para ello las siguientes prioridades:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● La identificación y análisis de riesgos como sustento para la implementación de medidas de prevención y mitigación; ● Promoción, desde la niñez, de una cultura de responsabilidad social dirigida a la protección civil con énfasis en la prevención y autoprotección respecto de los riesgos y peligros que representan los agentes perturbadores y su vulnerabilidad; ● El fomento de la participación social para crear comunidades resilientes, y por ellos capaces de resistir los efectos negativos de los desastres, mediante una acción solidaria, y recuperar en el menor tiempo posible sus actividades productivas, económicas y sociales. ● Incorporación de la gestión integral del riesgo, como aspecto fundamental en la planeación y programación del desarrollo y ordenamiento del país para revertir el proceso de generación de riesgos.
Artículo 15°	<p>El objetivo general del Sistema Nacional es el de proteger a la persona y a la sociedad y su entorno ante la eventualidad de los riesgos y peligros que representan los agentes perturbadores y la vulnerabilidad en el corto, mediano o largo plazo, provocada por fenómenos naturales o antropogénicos, a través de la gestión integral de riesgos y el fomento de la capacidad de adaptación, auxilio y restablecimiento en la población.</p>
Artículo 19°	<p>XVII. Fomentar en la población una cultura de protección civil que le brinde herramientas que en un momento dado le permitan salvaguardar su vida, sus posesiones y su entorno frente a los riesgos derivados de fenómenos naturales y humanos. Para esta tarea, debe considerarse el apoyo de las instituciones y organizaciones de la sociedad civil que cuenten con una</p>

	certificación de competencia y que esté capacitada para esta actividad;
--	-------------------------------------------------------------------------

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley General de Protección Civil.¹²⁹

2.4.3 Constitución Política de la Ciudad de México.

Tabla 10. Constitución Política de la Ciudad de México

Artículo	Contenido
Artículo 14° Ciudad segura	Toda persona tiene derecho a vivir en un entorno seguro, a la protección civil, a la atención en caso de que ocurran fenómenos de carácter natural o antropogénico, así como en caso de accidentes por fallas en la infraestructura de la ciudad. Las autoridades adoptarán las medidas necesarias para proteger a las personas y comunidades frente a riesgos y amenazas derivados de esos fenómenos.
Artículo 16° Apartado A. Medio Ambiente. Numeral 3.	Los servicios ambientales son esenciales para la viabilidad de la ciudad. Las autoridades adoptarán medidas para garantizar la recarga de los acuíferos, la conservación de los bienes naturales, el incremento de áreas verdes, la protección de la atmósfera, la recuperación del suelo y la resiliencia ante fenómenos naturales; las medidas respetarán los derechos humanos. Se impedirá la deforestación, la destrucción de humedales y la contaminación de aire, agua, suelo, acústica, visual, lumínica y cualquier otra. Se fomentará la adopción de patrones de producción y consumo sustentables, compatibles con el respeto a los ciclos vitales de la naturaleza.
Artículo 16° Apartado H. Movilidad y accesibilidad. Numeral 1.	La Ciudad garantizará la movilidad de las personas en condiciones de máxima calidad a través de un sistema integrado y multimodal de transporte, que atienda las necesidades sociales y ambientales, bajo los principios de

¹²⁹ Ley General de Protección Civil, [en línea], Artículo 2, artículo 4, artículo 15, publicada en el Diario oficial de la Federación el 06 de junio de 2012, Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 20 de mayo de 2021, Dirección URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPC_200521.pdf [consulta: 03 de julio de 2021].

	<p>equidad social, igualdad, de accesibilidad, diseño universal, eficiencia, seguridad, asequibilidad, permanencia, predictibilidad, continuidad, comodidad e higiene.</p>
<p>Artículo 16° Apartado I. Vulnerabilidad, resiliencia, prevención y mitigación. Numeral 1.</p>	<p>1. El Gobierno de la Ciudad garantizará la seguridad de las personas, estableciendo medidas de prevención, mitigación y gestión integral de riesgos que reduzcan la vulnerabilidad ante eventos originados por fenómenos naturales y por la actividad humana. Asimismo:</p> <p>a) Deberá informar y prevenir a la población, en formatos accesibles para todos, ante los riesgos que amenacen su existencia mediante la elaboración de diagnósticos y atlas de riesgos, instrumentos de monitoreo, pronósticos, alerta temprana y los demás que establezca la ley;</p> <p>b) Implantará la coordinación interinstitucional para la prevención, mitigación, auxilio, atención, recuperación y reconstrucción ante la ocurrencia de una emergencia, siniestro o desastre, privilegiando la integridad de las personas, su patrimonio y la protección de los animales en su calidad de seres sintientes;</p> <p>f) Desarrollará la cultura de la seguridad y la resiliencia, promoviendo la participación ciudadana, el voluntariado, la autoprotección, la corresponsabilidad, la ayuda mutua y el auxilio a la población;</p>

Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución Política de la Ciudad de México.¹³⁰

2.4.4 Ley del Sistema de Protección Civil de la Ciudad de México.

Tabla 11. Ley del Sistema de Protección Civil de la Ciudad de México.

Artículo	Contenido
----------	-----------

¹³⁰ Constitución Política de la Ciudad de México, [en línea], Artículos 14 y 16, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 05 de febrero de 2017, Última reforma publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México 22 de julio de 2021, Dirección URL: http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf [consulta: 23 de julio de 2021].

Artículo 7°	LXIX. Resiliencia: Es la capacidad de un individuo, familia, comunidad, sociedad, y/o sistema potencialmente expuestos a un peligro o riesgo para resistir, asimilar, adaptarse y recuperarse del impacto y efectos de un fenómeno perturbador en un corto plazo y de manera eficiente, a través de la preservación y restauración de sus estructuras básicas y funcionales, logrando una mejor protección futura, mejorando las medidas de reducción de riesgos y saliendo fortalecidos del evento;
Artículo 56°	<p>VII. Diseño e implementación de programas de capacitación, orientación, divulgación e información a la población sobre las medidas preventivas ante todos los fenómenos perturbadores;</p> <p>VIII. Práctica de simulacros;</p> <p>IX. Ejecución de procedimientos ordinarios y extraordinarios de verificación a establecimientos, comerciales, mercantiles, industriales, administrativos, de afluencia masiva, instituciones, escuelas, templos, obras en construcción;</p> <p>X. Difusión de información en los medios masivos de comunicación sobre los fenómenos naturales o antropogénicos a los que está expuesta una zona determinada, así como las acciones que la población debe realizar para disminuir los efectos de una emergencia o desastre;</p> <p>XI. Acciones preventivas para la movilización precautoria de la población y su instalación en refugios temporales; XII. Identificación de peligros y zonas de riesgo;</p>
Artículo 156°	La resiliencia es la capacidad de un individuo, familia, comunidad, sociedad, y/o sistema potencialmente expuestos a un peligro o riesgo para resistir, asimilar, adaptarse y recuperarse del impacto y efectos de un fenómeno perturbador en un corto plazo y de manera eficiente, a través de la preservación y restauración de sus estructuras

	básicas y funcionales, logrando una mejor protección futura y mejorando las medidas de reducción de riesgos;
Artículo 157.	Las acciones de la resiliencia son: I. La identificación de riesgos en el Plan Familiar de Protección Civil; II. La asistencia a la población afectada por emergencias o desastres, sin generar dependencia de la ayuda; III. La capacitación y los brigadistas comunitarios; IV. La profesionalización de los cuerpos de emergencia, y V. La promoción e implementación de un plan de continuidad de operaciones de la Administración Pública del Distrito Federal.
Artículo 158.	El personal responsable de la atención a víctimas de emergencia o desastres deberá contar con: I. Entrenamiento en primeros auxilios psicológicos; II. Servicios de apoyo psicológico para el personal que atiende la emergencia; III. Evaluación anual que acredite que cuentan con los conocimientos necesarios para brindar ayuda a los destinatarios de las acciones tendientes a generar resiliencia.
Artículo 159.	Para la atención a las víctimas de un desastre, se deberá considerar dentro del Plan Permanente ante contingencias los procedimientos de atención psicológica a través de modelos y protocolos unificados por el sistema de Protección Civil del Distrito Federal, en los que deberán participar la Secretaría de Salud del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, Locatel, Instituciones Públicas, Instituciones Académicas de nivel superior, organizaciones no gubernamentales, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y aquellas que determine el consejo a través de sus comisiones y comités.

Artículo 160.	En la Ciudad de México, las políticas públicas de desarrollo urbano, medio ambiente, salud, seguridad pública y protección civil deberán enfocar sus acciones en fomentar la resiliencia en las comunidades con una visión de gestión integral del riesgo.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley del Sistema de Protección Civil de la Ciudad de México.¹³¹

2.4.5 Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México.

Tabla 12. Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México

Artículo	Contenido
Artículo 6° Del Sistema de Gestión Integral de Riesgos y protección Civil de la Ciudad de México	El Sistema de Gestión Integral de Riesgos y protección civil de la Ciudad de México, es fundamentalmente el conjunto orgánico y articulado de estructuras, normas, políticas públicas y acciones que establecen el Gobierno de la Ciudad de México; las Alcaldías; el Congreso; El Tribunal y los órganos autónomos con las diversas organizaciones voluntarias, empresariales, privadas y de la sociedad civil, los medios de comunicación y los centros de investigación, educación y desarrollo tecnológico para fortalecer la gobernabilidad ante el riesgo de desastres a partir de la prevención, reducción y control de los fenómenos perturbadores, que permitan una respuesta eficaz para la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción.
Artículo 160° Sobre las acciones de la Resiliencia	I. Comprender y fortalecer la capacidad social para la Resiliencia, sensibilizando a la ciudadanía sobre el conocimiento del Riesgo de Desastres en todas sus dimensiones;

¹³¹ Ley del Sistema de Protección Civil de la Ciudad de México, [en línea], Artículos 7, 56, 156-160, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 27 de noviembre de 2014, Última reforma publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 22 de marzo de 2018. Dirección URL: http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2018/LEY_SISTEMA_PROTECCION_CIVIL_22_03_2018.pdf [consulta: 03 de julio de 2021].

	<ul style="list-style-type: none"> II. Fortalecer en todos los sectores, las estructuras organizativas y fomentar la cultura de prevención en un contexto de Riesgos dinámicos; III. Identificar, comprender y utilizar escenarios de Riesgos en los que también se incluyan metodologías para la elaboración de Atlas de Riesgos Participativos IV. Fortalecer la capacidad institucional y la gobernanza frente al Riesgo de Desastres a través de acciones fundamentales en datos, en análisis de riesgos y en las experiencias adquiridas en Desastres previos; V. Fortalecer la capacidad financiera para la construcción de Resiliencia y fomentar los mecanismos de Transferencia de Riesgos; VI. Planificar el diseño espacial y el desarrollo hacia ciudades más seguras y Resilientes VII. Proteger e incrementar las zonas naturales con la finalidad de mejorar las funciones protectoras brindadas por los socio-ecosistemas; VIII. Aumentar la Resiliencia de los Servicios Vitales y Sistemas Estratégicos IX. Garantizar una respuesta coordinada y eficiente ante Desastres mediante el desarrollo y aplicación de los Programas Específicos y procedimientos Especiales en la materia; y X. Acelerar los procesos de recuperación y restablecimiento después de una situación de emergencia o desastre; e integrar el principio de reconstruir mejor.
<p>Artículo 172°: Sobre los grupos voluntarios</p>	<p>Los grupos voluntarios podrán ser:</p> <ul style="list-style-type: none"> I. De atención médica prehospitalaria de urgencia II. De rescate; III. De acopio y distribución; IV. De apoyo psicológico; V. De comunicaciones, VI. De apoyo; y VII. De Unidades Canófilas Operativas

<p>Artículo 182° Sobre los medios de comunicación</p>	<p>La Secretaría determinará los procedimientos necesarios para una eficiente comunicación social en materia de Gestión Integral de Riesgos y protección Civil tanto en situaciones normales como en situaciones de emergencia o desastre</p>
<p>Artículo 204°: Sobre el Financiamiento de la Gestión Integral de Riesgos y protección Civil</p>	<p>Las dependencias, entidades, órganos desconcentrados y las Alcaldías que integran el Sistema, incorporarán en sus Programas Operativos Anuales los recursos necesarios para cumplir en el ámbito de su competencia con las obligaciones señaladas en la Ley. La Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México observará que el proyecto de presupuesto y Egresos de la Ciudad de México atienda lo establecido en el párrafo anterior.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México.¹³²

2.5 Coordinación General de Asesores y Asuntos Internacionales (CGAAI) y su papel para la construcción de resiliencia en la Ciudad de México.

2.5.1 Antecedentes de la CGAAI.

En la Ciudad de México, la CGAAI es, de acuerdo con su página web, la encargada de brindar asesoría en programas y proyectos estratégicos, así como de conducir la acción internacional del gobierno de la Ciudad de México.

Esta oficina fue creada en el año 1997, durante la primera administración elegida democráticamente en esta ciudad, encabezada por el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, es la encargada de coordinar los esfuerzos del gobierno en materia internacional y, así, presentar una actividad internacional única hacia el exterior.

A lo largo de sus 23 años de existencia, la CGAI ha tenido altibajos en su actividad internacional; en el período 1997 – 2000 se da inicio a un amplio programa de vinculación con el extranjero que contempló la firma de acuerdos de hermanamiento y de cooperación, así como giras del jefe de

¹³² Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México, [en línea], Artículos 6, 160, 172, 182, 204, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 05 de junio de 2019, Última reforma publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 02 de marzo de 2021, Dirección URL: http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/68830/31/1/0 [consulta: 03 de julio de 2021].

gobierno al extranjero. Sin embargo, este dinamismo se ve interrumpido durante la administración del Lic. Andrés Manuel López Obrador (2000 – 2006), “quien no tenía mucho interés en los asuntos exteriores”¹³³, lo cual se vio reflejado en la desaparición de la CGAI, la cancelación de viajes al exterior y en el congelamiento de los acuerdos de cooperación internacional entonces vigentes.

Por el contrario, durante la administración que encabezó el Lic. Marcelo Ebrard Casaubón (2006 – 2012) se dio prioridad a la actividad internacional de la ciudad, se restablece la Coordinación General de Asuntos Internacionales, la Ciudad se afilia a las principales redes internacionales de gobiernos locales y se vuelve referente a nivel mundial. Por último, y motivo de la presente investigación, en la administración del Dr. Miguel Ángel Mancera Espinosa, no solo se da continuidad al trabajo ya realizado sino que lo potencia, ejemplo de ello es que “por primera vez en la historia, la acción internacional se inscribe como uno de los ejes transversales al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal [...]”¹³⁴, el cual se orienta a proyectar la Ciudad hacia el mundo y atraer las mejores experiencias internacionales para aplicarlas sobre este espacio.

Por otra parte, pero no ajeno a las líneas anteriores, la JGCDMX, a través de la CGAI, ha llevado a cabo esfuerzos para institucionalizar la actividad internacional de la Ciudad de México y lograr que ésta sea una política pública¹³⁵, es decir, garantizar su sostenibilidad a pesar de los cambios de administración local para que la actividad internacional de la ciudad no responda a la voluntad personal u ocurrencia del ejecutivo local en turno.

Actualmente, la JGCDMX, a través de la CGAI, cuenta con más de veinte hermanamientos y/o proyectos de cooperación descentralizada, participa en más de 10 redes internacionales y es coordinadora de la Alianza AL-LAS (Alianza Euro latinoamericana de Cooperación entre Ciudades), la cual tiene como meta fortalecer a las ciudades y gobiernos locales de América Latina y Europa,

¹³³ Consuelo Dávila, Jorge A. Schiavon, Rafael Velázquez Flores, *Diplomacia local: las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*, Ciudad de México, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2008, p. 447.

¹³⁴ Voces Iniciativa Ciudadana, *La CDMX en la globalidad: ideas para una política pública de relaciones internacionales para la Ciudad de México*, [en línea], s/fecha, México, Dirección URL: <http://www.vocesiniciativaciudadana.org/#!/la-cdmx-en-la-globalidad/nb31e>, [consulta: 12 de julio de 2016].

¹³⁵ Una política pública es “todo aquello que se refiera a lo que el gobierno hace, por qué lo hace y cuál es la diferencia de lo que hace. Como un agente dinámico, el gobierno interviene: regula el conflicto social, organiza a una sociedad, distribuye y extrae recursos de la sociedad. Bajo este enfoque, una política pública es el conjunto de acciones del gobierno”, Consultado en: Cecilia Anette Ramírez Valenzuela, *Crédito con subsidio para la adquisición de vivienda: análisis de la asignación y focalización del programa de esquemas de financiamiento y subsidio federal para vivienda 2010-2015*, [en línea], 2016, trabajo de grado de Licenciatura, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Ciudad de México, Dirección URL: https://hammurabi.itam.mx/F/FXMUL6LVYUSCS9LNB5KNPXEFS8MCFH9XDHLYGDXQY2ITNTS25T-70357?func=full-set-set&set_number=001493&set_entry=000001&format=999 [consulta: 28 de julio de 2021].

sus redes y asociaciones, en las relaciones internacionales contemporáneas. A su vez, fomentó la institucionalización de la actividad internacional en la Ciudad de México.

Por último, pero no menos importante, de frente a la redacción de la Constitución de la Ciudad de México, la CGAAI participó el 23 de mayo de 2016 en el foro “La CDMX en el mundo: las relaciones internacionales en la nueva Constitución”,¹³⁶ acción que dejó ver la voluntad de fortalecer la actividad internacional que lleva a cabo esta Ciudad.

2.5.2 Marco normativo de actuación de la CGAAI.

El 1 de octubre del año 2018 la Ciudad de México fue declarada *Ciudad Global*, mediante la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, No. 420. Este nombramiento es relevante en tanto que la acción internacional se convierte en un elemento transversal para los Programas Generales de Desarrollo de la Ciudad de México.

Este nombramiento se da con base en las características culturales, económicas, educativas, científicas, demográficas e históricas de la ciudad. Así, de acuerdo con el artículo primero se “refrenda su papel como un actor con liderazgo y responsabilidad global que, con base en el diálogo y la cooperación internacional, participa en la propuesta de soluciones e implementación de acciones ante los desafíos que enfrenta actualmente la humanidad.”¹³⁷

Como vimos, si bien la acción internacional es de carácter transversal en el Gobierno de la Ciudad de México, la responsabilidad de gestionarla recae sobre la CGAAI, razón por la cual es pertinente conocer su marco normativo, haciendo énfasis, por motivos de la presente, en aquellos artículos que hagan referencia a la construcción de resiliencia en la ciudad. La CGAAI está integrada orgánicamente por la Dirección Ejecutiva de Cooperación Internacional, la Dirección Ejecutiva de Representación Institucional y el Grupo de Asesores de Programas y Proyectos Estratégicos.¹³⁸

Reglamento interior del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México

- **Artículo 46, numeral V.** Dirigir y coordinar la Acción Internacional del Gobierno de la Ciudad de México para posicionarlo como un actor global que, mediante el diálogo y la

¹³⁶“Buscan afianzar las relaciones internacionales en la nueva Constitución de la Ciudad de México” Consultado en: Proyectoallas.net, [en línea], México, 27 de mayo de 2016, Dirección URL: <https://www.proyectoallas.net/noticia?id=1464311651422>, [Consulta 07 de agosto de 2016].

¹³⁷ Gobierno de la Ciudad de México, Gaceta Oficial de la Ciudad de México, *Acuerdo por el que se declara a la Ciudad de México “Ciudad Global”*, [en línea], 01 de octubre de 2018, número 420, 5 páginas, p. 5, Dirección URL: <https://www.cgaai.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5c5/c84/a6d/5c5c84a6d343f508691104.pdf> [consulta: 19 de mayo de 2021].

¹³⁸ Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, Coordinación General de Asesores y Asuntos Internacionales (CGAAI), Acerca de la CGAAI, [en línea], s/fecha, Dirección URL: <https://www.cgaai.cdmx.gob.mx/dependencia/acerca-de> [consulta: 20 de mayo de 2021].

cooperación internacional, sea capaz de promover los temas estratégicos para la ciudad, contribuyendo a alcanzar sus objetivos y metas en materia de crecimiento y desarrollo.

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México

- **Artículo 9, Fracción XVII, Numeral 3.** Celebrar convenios, acuerdos interinstitucionales, y demás instrumentos, en el ámbito de sus competencias y de acuerdo con los principios de la Política Exterior de México, que permitan contribuir sustantivamente a fortalecer la presencia e influencia de la Ciudad de México en el contexto internacional; así como aprobar cualquier instrumento que permita lograr el cumplimiento de sus atribuciones y facultades.¹³⁹

Constitución Política de la Ciudad de México

- **Artículo 20.** La Ciudad de México promoverá su presencia en el mundo y su inserción en el sistema global y de redes de ciudades y gobiernos locales, establecerá acuerdos de cooperación técnica con organismos multilaterales, instituciones extranjeras y organizaciones internacionales, de conformidad con las leyes en la materia, y asumirá su corresponsabilidad en la solución de los problemas de la humanidad, bajo los principios que rigen la política exterior.¹⁴⁰

Programa General de Desarrollo de la Ciudad de México

- **Objetivo estratégico 34.** La Ciudad de México participa activamente en los foros internacionales de ciudades relacionados con las agendas globales en las que el país se ha comprometido. La participación en estos foros se guía por un espíritu propositivo, abierto al aprendizaje de experiencias de otros países y ciudades, y con disposición para compartir nuestras propias experiencias y conocimientos.¹⁴¹

Gabinete para la Acción Internacional de la Ciudad de México

¹³⁹ Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México, *Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México*, [en línea], 04 de mayo de 2018, 93 páginas, p. 6, Dirección URL: <https://www.cgaai.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5c5/c84/5c8/5c5c845c808d1061932891.pdf> [consulta: 21 de mayo de 2021].

¹⁴⁰ Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, *Constitución Política de la Ciudad de México*, [en línea], 2017, 212 páginas, p. 78, Dirección URL: http://www.infocdmx.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf [consulta: 02 de abril de 2021].

¹⁴¹ Gobierno de la Ciudad de México, *Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México*, [en línea], septiembre 2020, 276 páginas, p. 188, Dirección URL: <https://www.cgaai.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5f7/f6d/f9b/5f7f6df9b7f6a206579583.pdf> [consulta: 23 de mayo de 2021].

- Este gabinete será copresidido por la CGAAI y establece que la Ciudad de México asume y refrenda su compromiso ante las principales agendas globales de desarrollo, como la nueva Agenda Urbana, la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Agenda 21 de la Cultura, el Acuerdo de París, el Marco de Sendai para la Reducción de Riesgos de Desastres y la Declaratoria de la II Asamblea Mundial de Gobiernos Locales y Regionales.

142

Aunado a ello, el Gobierno de la Ciudad de México, a través de la CGAAI, es copartícipe de las agendas mundiales, cuyos objetivos son paralelos a los establecidos en el Programa de Gobierno 2019-2024 de la Ciudad de México, estas agendas son: a) Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, b) Pacto de Milán hacia una Política Alimentaria Urbana, c) Convenio de Aichi sobre la Diversidad Biológica, d) La Nueva Agenda Urbana, e) Agenda 21 para la Cultura, f) Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, g) Marco Sendai para la Reducción de Riesgos por Desastres, y; h) Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Siendo estas dos últimas en las que nos hemos enfocado en la presente; además de que la estrategia de internacionalización de la Ciudad de México va en paralelo con los 17 ODS de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

2.5.3 Estrategia de internacionalización de la CDMX desde la CGAAI.

Como señalamos en el apartado *1.4 Internacionalización de los gobiernos locales*, las ciudades, con base en sus características, encuentran motivaciones para internacionalizar sus territorios, ya sean éstas de carácter económico, cultural o políticas. Sin embargo, más allá de esta postura, la internacionalización debería ser considerada como una oportunidad para hacer frente a las problemáticas inherentes a la cuestión urbana a través de la cooperación y del trabajo en redes.

Así entonces, la estrategia de internacionalización de la Ciudad de México, a través de la CGAAI correspondiente al período 2019-2024, es de carácter transversal como parte integral del Programa de Gobierno 2019-2024, articulada a sus seis ejes estratégicos:

1. Igualdad de derechos,
2. Sustentabilidad,
3. Más y mejor movilidad,
4. Seguridad ciudadana y cero agresión,
5. Ciudad de México, capital cultural de América,

¹⁴² Gobierno de la Ciudad de México, Gaceta Oficial de la Ciudad de México, *Acuerdo por el que se crea el gabinete para la acción internacional de la Ciudad de México*, [en línea], 12 de abril de 2019, 5 páginas, p. 1, Dirección URL: <https://www.cgaai.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5cb/7ae/acc/5cb7aeaccfc13208339706.pdf> [consulta: 23 de mayo de 2021].

6. Innovación y transparencia.

Aunado a ello, se apega al Artículo 20° Ciudad Global de la Constitución Política de la Ciudad de México:

- a) Reafirmar su histórica vocación pacifista, solidaria, hospitalaria y de asilo;
- b) Promover la inserción en el sistema global; y,
- c) Mantener relaciones de colaboración con embajadas, consulados y organismos internacionales.

Además, está alineada con las principales agendas mundiales para contribuir al alcance de sus objetivos, tales como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus 17 ODS. En este mismo orden de ideas, durante la administración correspondiente al periodo 2012-2018, se incorporó el enfoque de la Agenda 2030 en la Constitución Política de la Ciudad de México, en consecuencia, se creó el Consejo para el Seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en la Ciudad de México.

También, durante la administración correspondiente al periodo 2012-2018 el gobierno de la Ciudad de México se comprometió al cumplimiento de la agenda internacional de resiliencia, cuyos principios se encuentran en el Marco Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, derivado de ello, en septiembre del año 2017, se creó la Agencia de Resiliencia de la Ciudad, sin embargo, su periodo de vida fue corto pues fue eliminada por la administración capitalina actual, trasladando sus atribuciones a la Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México.

La CGAAI como responsable de la gestión de la acción internacional es la encargada de garantizar su coherencia y su transversalidad, a través de:

- Asistencia técnica: otorgada a las dependencias que integran el gobierno de la ciudad y sus 16 alcaldías para fomentar su acción internacional;
- Intercambio de experiencias; y,
- Profesionalización de las personas que integran la coordinación como del demás personal de la administración pública de la ciudad.

Así, de acuerdo con la página web de la CGAAI, las líneas de acción para la acción internacional de la Ciudad de México son¹⁴³:

- a) Aprendizaje

¹⁴³Coordinación General de Asesores y Acción Internacional (CGAAI) del Gobierno de la Ciudad de México, *Ciudad de México, Ciudad Global*, [en línea], 22 de enero de 2019, 7 páginas, Dirección URL: <https://www.cgaai.cdmx.gob.mx/storage/app/media/presentacion-ciudad-mexico-ciudad-global.pdf> [consulta: 24 de mayo de 2021].

1. Acercar experiencias innovadoras a las áreas del gobierno de la ciudad: inspirarnos y aprender de nuestros aliados del exterior;
2. Promover la transferencia de tecnología y de prácticas innovadoras; y,
3. Dar visibilidad internacional a las políticas públicas implementadas: mostrar el trabajo que hacemos en la ciudad.

b) Liderazgo

1. Mantener y potenciar el lugar de la Ciudad de México en la promoción de derechos y el desarrollo sustentable; y,
2. Contribuir a la elaboración de posicionamientos conjuntos de los gobiernos locales a partir de los temas prioritarios para la ciudad.

c) Ciudadanía

1. Colocar en el imaginario de las personas el carácter global de la Ciudad de México;
2. Ampliar las oportunidades de acción global de los habitantes de la ciudad; y,
3. Integrar las voces y las experiencias de las personas en la acción internacional de la ciudad.

2.5.4 Contexto internacional y visión 2040 para la Ciudad de México.

De acuerdo con el Programa de Gobierno 2019-2024 de la Ciudad de México, existen retos a nivel internacional que son comunes a los centros urbanos en el mundo, mismos que son abordados por las agendas mundiales de las cuales la ciudad es parte. A saber, estos retos son: movilidad humana, cambio climático, derecho a la ciudad, seguridad alimentaria, paz, eliminación de desigualdades, lucha contra la discriminación y xenofobia.

En este mismo orden de ideas, la construcción de ciudades resilientes es considerada como un compromiso del programa en mención, así, es relevante cumplir con los objetivos del Marco Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, dentro de los cuales se encuentran la implementación de políticas públicas para reducir los riesgos de las personas en contextos urbanos y fortalecer la resiliencia de las comunidades a través de la información y la organización vecinal.¹⁴⁴

Derivado del análisis del contexto internacional expuesto en el programa de gobierno, en el Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México se dedica un apartado prospectivo en el que se

¹⁴⁴Gobierno de la Ciudad de México, *Programa de Gobierno 2019-2024*, [en línea], 2019, 239 páginas, Dirección URL: <https://www.cgaai.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5e7/509/540/5e75095405b0e629700945.pdf> [consulta: 25 de mayo de 2021].

visualiza a la ciudad hacia el año 2040. Quizá ciñéndose a lo que estableció Antonio Alonso Concheiro:

Por muchos contemporáneos del nacimiento de América esta es vista como una tierra idílica que permite la oportunidad para empezar de nuevo, corrigiendo los errores de la vieja Europa. Es en mucho una tierra del futuro, un campo de posible experimentación, exploración.¹⁴⁵

Así entonces, la visión que la administración pública de la Ciudad de México tiene para el año 2040 es una en la que sus habitantes han alcanzado o, al menos se encuentren encaminadas, las demandas de justicia social y las libertades y derechos por los que históricamente se han peleado. Todo ello sustentado en el descenso de las desigualdades sociales y de la pobreza para tener una ciudad “dinámica, solidaria, próspera, educada, cuidadora; sustentable y resiliente, guiada por un modelo de ordenamiento urbano y eficiencia territorial e inclusión social; con seguridad ciudadana, justicia y paz, y con un gobierno abierto, cercano a la gente, laico, honesto, eficiente, capaz de ofrecer los servicios y bienes públicos necesarios, en el que la corrupción ha sido erradicada.”¹⁴⁶

Lo anterior sustentado en seis ejes de acción: a) ciudad igualitaria y de derechos, de cuidados y bienestar, b) ciudad próspera y dinámica, c) ciudad sustentable, sana y resiliente, d) ciudad con equilibrio y orden territorial, e) ciudad en paz y con justicia, y; f) ciudad innovadora y basada en conocimiento.

Así entonces, con base en el contexto internacional y la visión 2040 que el gobierno de la Ciudad de México provee a través de sus dos instrumentos de planeación y gestión, es que se tiene claro que la construcción de una ciudad resiliente es uno de sus principales objetivos. Por ello, en el próximo capítulo estudiaremos cuales han sido las acciones que se han emprendido desde la CGAAI para este fin.

¹⁴⁵ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Perspectiva y desarrollo, El clima de la igualdad en América Latina y el Caribe a 2020*, [en línea], octubre de 2013, 72 páginas, p. 11, Dirección URL: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27976/1/S2013618_es.pdf [consulta: 27 de mayo de 2021].

¹⁴⁶ Gobierno de la Ciudad de México, *Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México*, [en línea], septiembre 2020, 276 páginas, p. 12, Dirección URL: <https://www.cgaai.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5f7/f6d/f9b/5f7f6df9b7f6a206579583.pdf> [consulta: 23 de mayo de 2021].

Resumen ejecutivo del Capítulo 3. Lecciones aprendidas y aplicación de conocimientos para la construcción de resiliencia urbana en la Ciudad de México en el caso de sismos y la pandemia por el virus de la COVID-19, a través de la CGAAI.

En el subcapítulo *3.1 Breve diagnóstico* se señalan las características poblacionales de la Ciudad de México con base en información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en tanto que para la construcción de resiliencia es fundamental conocer las características del territorio. Con una población de 9 209 944 (nueve millones doscientos nueve mil novecientos cuarenta y cuatro) habitantes y al ser centro financiero del país, la convierte en una urbe en la que es necesaria la construcción de resiliencia, con base en la planeación urbana y territorial, para los próximos eventos de estrés.

De acuerdo con el Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México correspondiente al periodo 2019-2024, se reconoce que la ciudad ha rebasado sus límites de sustentabilidad. Como hemos mencionado, el crecimiento poblacional establece un reto frontal a los gobiernos locales para gestionar los riesgos inherentes y administrar los recursos (finitos) para proveer de manera satisfactoria los servicios públicos a la población fija y transeúnte.

Este crecimiento urbano va de la mano con la demanda elevada de agua (recursos finitos), la urbanización de zonas de conservación, escaso tratamiento de residuos urbanos, altas emisiones de contaminantes del aire, entre otros. Esto ha supuesto un deterioro ecológico lo cual se traduce en afectaciones a la salud de las personas y para el desarrollo de la ciudad. Además, los efectos del calentamiento global generan otras problemáticas y riesgos que deben atenderse.

En lo que respecta a la construcción de resiliencia, este mismo documento señala que la Ciudad de México es susceptible a fenómenos naturales tales como erupciones volcánicas, tormentas severas y sismos, sobre estos últimos, son las condiciones de su subsuelo lo que la hacen vulnerable a la recepción de ondas sísmicas, en específico el territorio con infraestructura construida sobre la zona de lago. También, se señala que la ciudad, por sus características socioeconómicas, es vulnerable a riesgos de origen social y sanitario, tales como la pandemia originada por el COVID-19.

Aunado a ello, la vulnerabilidad de la ciudad y de sus habitantes ha aumentado por el deterioro de la infraestructura, el crecimiento urbano no planificado y el insuficiente cumplimiento de los códigos, normas de construcción y programas de ordenamiento territorial.

Así, en el subcapítulo *3.2 Los sismos en la Ciudad de México* realizamos una breve reseña de las características del suelo sobre el que se sitúa la ciudad, así como las condiciones geológicas en las que se encuentra el territorio nacional y los retos que estas condiciones suponen para la

construcción de resiliencia. En este mismo sentido, en el subcapítulo *3.3 El virus de la COVID-19*, revisamos de manera general sin ahondar en cifras, los orígenes del virus y su esparcimiento en el mundo, haciendo especial énfasis en la región de América Latina y el Caribe y, por supuesto, en la Ciudad de México, de igual manera se realiza un análisis para conocer en qué áreas de la ciudad ha tenido mayor impacto este virus.

Derivado de los escenarios de sismo y de pandemia por COVID-19, en el subcapítulo *3.4 Estrategia de Resiliencia de la CDMX* revisamos en qué consiste este esfuerzo por parte del gobierno de la ciudad para hacer de la resiliencia un elemento transversal. En este orden de ideas, en el subcapítulo *3.5 Consejo de Resiliencia de la Ciudad de México*, revisamos en qué consiste este consejo y qué aporta a la construcción de resiliencia, como el virtual sucesor de la Estrategia de Resiliencia de la CDMX.

Por último, en el subcapítulo *3.6 Cooperación descentralizada para el intercambio de experiencias, buenas prácticas por parte del Gobierno de la Ciudad de México, a través de la CGAAI*, revisamos, con base en los informes semestrales de actividad internacional de la ciudad, las actividades que se han llevado a cabo desde la CGAAI para sumar a la construcción de resiliencia en los eventos del sismo del año 2017 y de la pandemia por COVID-19 en la Ciudad de México.

Capítulo 3 Lecciones aprendidas y aplicación de conocimientos para la construcción de resiliencia urbana en la Ciudad de México en el caso de sismos y la pandemia por el virus de la COVID-19, a través de la CGAAI.

“Pero el temor de causar perjuicio a la comunidad, el hecho de que poco antes se hubiera inaugurado una exposición pictórica en los jardines públicos, así como las ingentes pérdidas que, en caso de pánico o de descrédito, amenazaban a los hoteles, tiendas y a toda la compleja maquinaria del turismo, demostraron ser, en la ciudad, más fuertes que el amor a la verdad y el respeto a los convenios internacionales, e indujeron a las autoridades a mantener obstinadamente su política de encubrimiento y desmentidas. El director del servicio de sanidad de Venecia, un hombre de grandes méritos había dimitido de su cargo, indignado, y fue sustituido bajo mano por una personalidad más acomodaticia. El pueblo lo sabía [...]”¹⁴⁷

“-Haría usted bien en marcharse – concluyó -, y mejor hoy que mañana. La cuarentena tardará a lo sumo unos días en ser declarada.”¹⁴⁸

“En el caos no hay error”¹⁴⁹

3.1 Breve diagnóstico.

La Ciudad de México es reconocida como Ciudad Global en el artículo veinte de su Constitución Política, para su inserción internacional “establecerá acuerdos de cooperación técnica con organismos multilaterales, instituciones extranjeras y organizaciones internacionales, de conformidad con las leyes en la materia, y asumirá su corresponsabilidad en la solución de los problemas de la humanidad, bajo los principios que rigen la política exterior.”¹⁵⁰

¹⁴⁷ Thomas Mann, *La muerte en Venecia*, Ciudad de México, México, Penguin Random House Grupo Editorial S.A. de C.V., 2020, p. 107.

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 108.

¹⁴⁹ Radio Futura, 1987, *A cara o cruz* [canción], En “La canción de Juan Perro” [álbum], BMG Music Spain, S.A.

¹⁵⁰ Numeral 2 del Artículo 20 de la Constitución Política de la Ciudad de México: “La Ciudad de México promoverá su presencia en el mundo y su inserción en el sistema global y de redes de ciudades y gobiernos locales, establecerá acuerdos de cooperación técnica con organismos multilaterales, instituciones extranjeras y organizaciones internacionales, de conformidad con las leyes en la materia, y asumirá su corresponsabilidad en la solución de los problemas de la humanidad, bajo los principios que rigen la política exterior.” Consultado en: Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, *Constitución Política de la Ciudad de México*, [en línea], 2017, 212 páginas, Dirección URL: http://www.infocdmx.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf [consulta: 25 de mayo de 2021].

Con una población de 9 209 944 habitantes y al ser centro financiero del país, la convierte en una urbe en la que es necesaria la construcción de resiliencia, con base en la planeación urbana y territorial, para los próximos eventos de estrés; pues la historia contemporánea ya ha puesto a prueba a esta ciudad, ejemplo de ello son el sismo del 19 de septiembre de 2017 y la pandemia por COVID-19.¹⁵¹ Dos eventos en los que las respuestas se tuvieron que encontrar en las experiencias y buenas prácticas de otras ciudades del mundo, a través de la cooperación descentralizada.

Así entonces, se evidencia que los gobiernos locales son actores de indiscutible importancia en el escenario de las relaciones internacionales, en tanto que son el primer contacto con las necesidades y fortalezas de las personas a las que representan. Así, su actividad internacional en el tiempo presente y futuro cercano debería enfocarse en establecer relaciones de cooperación técnica y de transferencia de conocimiento para hacer frente a próximos retos.

De acuerdo con el último ejercicio censal del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) correspondiente al año 2020, la Ciudad de México presenta las siguientes características poblacionales, las cuales son relevantes en tanto que, como hemos mencionado, para la construcción de resiliencia es fundamental conocer las características del territorio:

Tabla 13. Características poblacionales de la Ciudad de México.

Población	Total	8,918,658 h.
	Densidad poblacional (hab/km ²)	5,967.29
	Población Femenina	4, 687,003 (52.55%)
	Población Masculina	4, 231,650 (47.45%)
	Población de 0 a 24 años	3, 177,087 (35.62%)
	Población de 25 a 59 años	4, 455,269 (49.95%)
	Población de 60 años y más	1, 276,452 (14.31%)
	Viviendas particulares habitadas	2, 601,323
	Promedio de ocupantes por vivienda	3.43
	Viviendas con internet	1, 508,163 (57.98%)

Etnicidad	Población de 3 años y más que hablan alguna lengua indígena	129,297 (1.50%)
	Población que se considera afrodescendiente	160,353 (1.80%)

Características educativas	Población de 6 a 11 años que asiste a la escuela	726,607
-----------------------------------	--------------------------------------------------	---------

¹⁵¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Censo de población y vivienda 2020*, [en línea], última actualización 16 de marzo de 2021, Consultado en la dirección URL: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/> [consulta: 26 de mayo de 2021].

	Población de 12 a 14 años que asiste a la escuela	182,152
	Población de 15 a 17 años que asiste a la escuela	309,892
	Población de 18 a 24 años que asiste a la escuela	476,093
	Grado promedio de escolaridad	11.12

Características económicas	Población económicamente activa	4, 205,072 (56.01%)
	Población femenina económicamente activa	1, 745,304 (23.35%)
	Población masculina económicamente activa	2, 459,768 (32.76%)
	Aportación al PIB Nacional	17.7%

Servicios de salud	Población afiliada a un servicio de salud	7, 000,305 (78.49%)
	Población no afiliada a un servicio de salud	1, 853,033 (20.78%)

Enfermedades	Porcentaje de población de 20 años y más con obesidad	36%
	Porcentaje de población de 60 años y más con obesidad	34%

Establecimientos	Total de establecimientos	427,959
	Establecimientos con actividad esencial	225,619 (52.72%)
	Establecimientos con actividad no esencial	202,340 (47.28%)
	Personas ocupadas en establecimientos	4, 297,134
	Personas ocupadas en establecimientos con actividad esencial	2, 137,291 (49.74%)
	Personas ocupadas en establecimientos con actividad no esencial	2, 159,843 (50.26%)

Fuente: Elaboración propia con base en información de INEGI. ¹⁵²

De acuerdo con el Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México correspondiente al periodo 2019-2024, se reconoce que la ciudad ha rebasado sus límites de sustentabilidad. Como hemos mencionado, el crecimiento poblacional establece un reto frontal a los gobiernos locales para gestionar los riesgos inherentes y administrar los recursos (finitos) para proveer de manera satisfactoria los servicios públicos a la población fija y transeúnte.

Este crecimiento urbano va de la mano con la demanda elevada de agua, la urbanización de zonas de conservación, escaso tratamiento de residuos urbanos, altas emisiones de contaminantes del aire, entre otros. Esto ha supuesto un deterioro ecológico lo cual se traduce en afectaciones a la

¹⁵² Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Visualizador analítico para el COVID-19*, [en línea], s/fecha, Dirección URL: <https://gaia.inegi.org.mx/covid19/> [consulta, 26 de mayo de 2021].

salud de las personas y para el desarrollo de la ciudad. Además, los efectos del calentamiento global generan otras problemáticas y riesgos que deben atenderse.¹⁵³

En lo que respecta a la construcción de resiliencia, este mismo documento señala que la Ciudad de México es susceptible a fenómenos naturales tales como erupciones volcánicas, tormentas severas y sismos, sobre estos últimos, son las condiciones de su subsuelo lo que la hacen vulnerable a la recepción de ondas sísmicas, en específico el territorio con infraestructura construida sobre la zona de lago. También, se señala que la ciudad, por sus características socioeconómicas, es vulnerable a riesgos de origen social y sanitario, tales como la pandemia originada por el COVID-19.

Aunado a ello, la vulnerabilidad de la ciudad y de sus habitantes ha aumentado por “el deterioro de la infraestructura, el crecimiento urbano no planificado y el insuficiente cumplimiento de los códigos, normas de construcción y programas de ordenamiento territorial [...]”¹⁵⁴

Ante ello, se requiere de una mayor preparación y organización por parte de todos los actores que conviven en la ciudad, comprender los riesgos inherentes a este territorio. Eventos pasados, tales como el sismo de septiembre del año 1985, el del mismo mes, pero en el año 2017 y la pandemia ocasionada por el virus de la COVID-19 han puesto de manifiesto que el gobierno se ha visto rebasado en sus capacidades de prevención y respuesta y que su accionar ha sido reactivo más no planificado; en parte esto se debe a que “los recursos destinados a los fondos de atención y prevención de desastres han sido insuficientes [...]”¹⁵⁵

3.2 Los sismos en la Ciudad de México.

Los sismos son un fenómeno natural que se “originan en el interior de la tierra y se propagan por ella en todas direcciones en forma de ondas. Son de corta duración e intensidad variable y son producidos a consecuencia de la liberación repentina de energía”¹⁵⁶. A pesar de que para la humanidad suponen un riesgo¹⁵⁷, es gracias a estos movimientos telúricos que se ha obtenido

¹⁵³ Gobierno de la Ciudad de México, *Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México*, [en línea], septiembre 2020, 276 páginas, p. 25, Dirección URL: <https://www.cgaai.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5f7/f6d/f9b/5f7f6df9b7f6a206579583.pdf> [consulta: 23 de mayo de 2021].

¹⁵⁴ Gobierno de la Ciudad de México, *Ibid.*, pp. 26-27.

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 27.

¹⁵⁶ Gobierno de México, Servicio Geológico Mexicano, *Riesgos geológicos, causas, características e impactos*, [en línea], 22 de marzo de 2017, Dirección URL: <https://www.sgm.gob.mx/Web/MuseoVirtual/Riesgos-geologicos/Causas-caracteristicas-e-impactos.html> [consulta: 27 de mayo de 2021].

¹⁵⁷ Definido como la combinación de probabilidades de que se produzca un evento y sus consecuencias negativas. Tales como muertes, lesiones, propiedad, medios de vida, interrupción de actividad económica o deterioro ambiental, como resultado de interacciones entre las amenazas naturales o antropogénicas y las condiciones de vulnerabilidad. Consultado en: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO),

información detallada sobre el interior del planeta, a través de la técnica tomografía sísmológica o sísmica.

El territorio que comprende la República Mexicana se encuentra en el área conocida como Cinturón Circumpacífico, que es una de las zonas con mayor actividad sísmica del planeta. Sin embargo, los movimientos telúricos son más frecuentes en ciertas entidades federativas, por lo que se ha dividido al país en cuatro regiones sísmicas. La Zona A, en donde no se han registrado sismos en los últimos ochenta años, las Zonas B y C, donde no son frecuentes los sismos y la Zona D, en donde se han reportado los grandes sismos históricos, donde la ocurrencia de sismos es muy frecuente.

A pesar de que la Ciudad de México es ubicada en la Zona B, son las condiciones de su subsuelo lo que la hacen vulnerable a la recepción de ondas sísmicas, en específico el territorio con infraestructura construida sobre la zona de lago¹⁵⁸ (**Ilustración 1**), al respecto, esta zona coincide con las Zonas Cero tanto del sismo de 1985 como del acontecido en el año 2017¹⁵⁹, sin embargo, la zona de afectación del año 2017 es mayor debido a la urbanización que ha experimentado la ciudad desde el año 1985. (**Ilustración 2**).

En la historia contemporánea, la resiliencia de la Ciudad de México ha sido puesta a prueba por cuatro sismos de magnitud superior a los siete grados en escala Richter. El acontecido el 27 de julio de 1957, conocido como el *terremoto del Ángel*, el sismo del año 1979, el sismo del 19 de septiembre de 1985¹⁶⁰, y, treinta y dos años después, el mismo día, a dos horas de haberse realizado el simulacro anual en el que la población capitalina ejercita el evacuar instalaciones ante un posible sismo y conmemoramos a las víctimas mortales de 1985, a las 13:14 horas un sismo de 7.1 grados Richter volvió a conmocionar a la ciudad¹⁶¹.

Análisis de Sistemas de Gestión del Riesgo de Desastres, una guía, [en línea], octubre de 2009, 116 páginas, p. 7, Dirección URL: <http://www.fao.org/3/i0304s/i0304s.pdf> [consulta: 28 de julio de 2021].

¹⁵⁸ Servicio Geológico Mexicano, *Sismología de México*, [en línea], 22 de marzo de 2017, Dirección URL: <https://www.sgm.gob.mx/Web/MuseoVirtual/Riesgos-geologicos/Sismologia-de-Mexico.html> [consulta: 28 de julio de 2021].

¹⁵⁹ Gobierno de la Ciudad de México, Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil, *Atlas de Riesgos de la Ciudad de México*, [en línea], s/fecha, Dirección URL: <http://www.atlas.cdmx.gob.mx/analisisn2/> [consulta: 28 de julio de 2021].

¹⁶⁰ Según cifras de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “se estima que perdieron la vida alrededor de 10,000 personas y que hubo cerca de 30,000 heridos. De los más de 150,000 damnificados, se alojaron en albergues temporales unos 30,000. Las pérdidas totales se estimaron en 4,337 millones de dólares, 87 % de los cuales fueron daños directos y el restante 13 % de daños indirectos.” Consultado en: Daniel Bitrán Bitrán, CEPAL, Impacto económico de los desastres naturales en la infraestructura de salud, [en línea], 14 de diciembre de 1995, 71 páginas, p. 21, Dirección URL: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/25140/LCMEXR543_es.pdf [consulta: 28 de julio de 2021].

¹⁶¹ El sismo tuvo su epicentro a doce kilómetros al sureste de Axochiapan, Morelos, en el límite con el Estado de Puebla. Aproximadamente a 120 kilómetros de la Ciudad de México. Impactó la región central del país causando graves daños, principalmente en los estados de Ciudad de México, Estado de México, Morelos Oaxaca, Puebla y

Al analizar estos dos sucesos, debe considerarse que la ciudad, entendida ésta no como objeto sino como sujeto de cambio en contextos históricos específicos, no ha sido la misma en ninguno de los tres escenarios, su crecimiento urbano ha sido exponencial, así como el aumento de su población fija y transeúnte. Esto supone, ante un movimiento telúrico, mayor riesgo, con más razón si atendemos a las estimaciones de la Organización de las Naciones Unidas de que en la actualidad el 50% de la población vive en ciudades, y está previsto que esta cifra aumentará al 70% en el año 2050.

Con un estimado actual de veintiún millones de personas en la Zona Metropolitana del Valle de México¹⁶² los escenarios ante un futuro sismo pudieran ser desastrosos, sin la correcta coordinación de todos sus actores, es decir, del sector público, del sector privado, de la academia y, en un lugar preponderante, de la población en su totalidad.

Tlaxcala. Particularmente, en la Ciudad de México, hubo 5,765 viviendas dañadas, de las cuales 2,273, casi el 40% sufrieron daño total. El resto, 3,492, sufrieron daños parciales. En la capital se produjeron 44 puntos con derrumbes o colapsos y la muerte de 228 personas en la ciudad. Consultado en: Manu Ureste, Lo que el 19S nos dejó: las víctimas, daños y damnificados en México, [en línea], en Animal Político, 19 de octubre de 2017, Dirección URL: <https://www.animalpolitico.com/2017/10/cifras-oficiales-sismo-19s/> [consulta: 28 de julio de 2021].

¹⁶² Las áreas metropolitanas concentran 41% de la población urbana mundial y contribuyen de forma significativa a la riqueza de los países (en torno al 60% del PIB mundial). La mayoría de estas aglomeraciones engloban varios ayuntamientos, desbordando las divisiones administrativas e integran diferentes tipos de ciudades periféricas que forman los anillos interiores y exteriores de las áreas metropolitanas. Consultado en: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), Ciudades metropolitanas y periféricas, [en línea], s/fecha, Dirección URL: <https://www.uclg.org/es/agenda/ciudades-metropolitanas-y-perifericas> [consulta: el 21 de mayo de 2021].

Ilustración 1. Tipos de suelo en el Valle de México

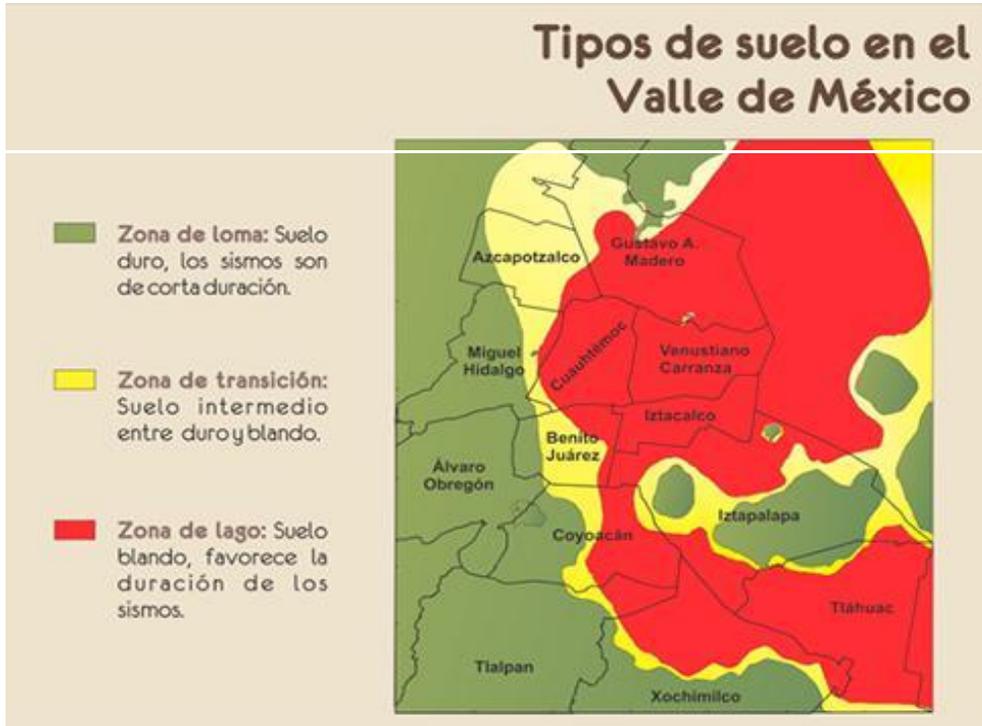
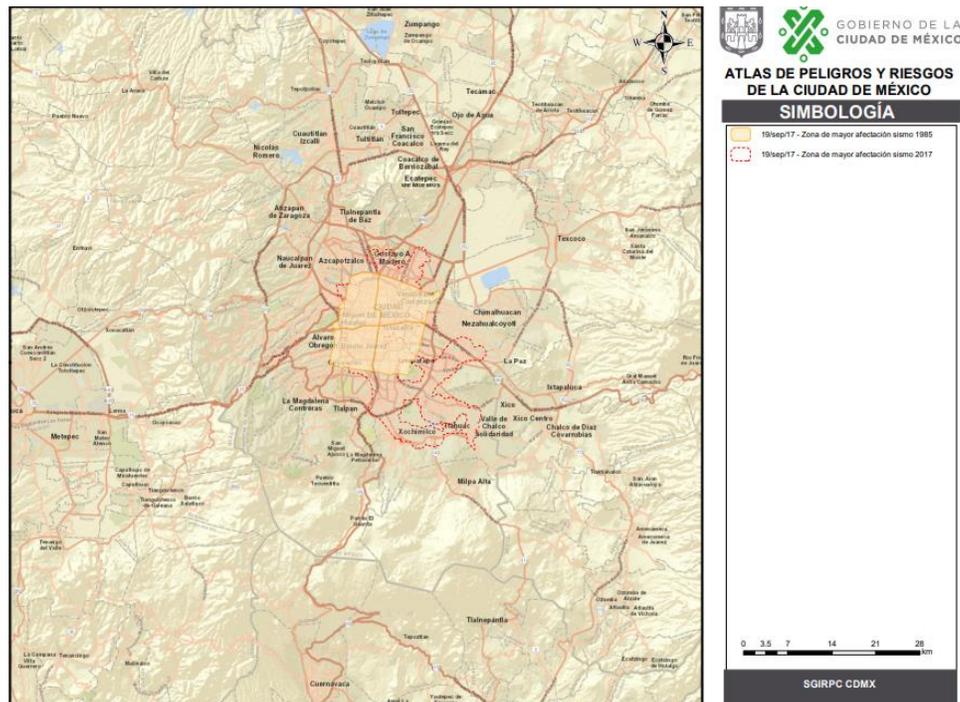


Ilustración 2. Zonas de mayor afectación en sismos de 1985 y 2017 en la Ciudad de México



Así, en el año 2016, el Gobierno de la Ciudad de México, a través de la Agencia de Resiliencia de la Ciudad de México, en colaboración con la Iniciativa *100 Ciudades Resilientes*, elaboró el documento titulado *Estrategia de Resiliencia CDMX*, en el que se establece que para la construcción de resiliencia en la ciudad se requiere de una evaluación de su vulnerabilidad histórica y futura ante los fenómenos naturales y del, cada vez más palpable, cambio climático. Así como, reconocer las tensiones relevantes en la ciudad ocasionada por procesos socioeconómicos y socio ecológicos.

En ese sentido, para remarcar la importancia de que estos documentos sean ejes de la actividad gubernamental y del conocimiento de la población; en el documento supra, en su apartado donde se contabilizan los estragos del sismo de 1985 se establece que:

“La posibilidad de que otro desastre ocurra por un sismo de alta magnitud sigue presente, por lo que la continua construcción de resiliencia es un factor clave para proteger vidas, vivienda, la infraestructura estratégica, los servicios básicos como la red de agua potable y drenaje, la provisión de alimentos, y la red de transporte de la ciudad.”

Derivado de la situación enfrentada por los mexicanos el mes de septiembre de 2017, y, con base en la premisa de que en promedio una vez cada diez años se registran sismos con magnitud mayor o igual a 7.5, y dado el riesgo de sufrir alteraciones severas, el Gobierno de la Ciudad de México instaló, el 26 de septiembre de 2017, la *Comisión para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México, en una CDMX cada vez más Resiliente*.

La Comisión antes citada, además de las actividades de reconstrucción, rehabilitación y atención a damnificados del sismo, expidió el 07 de diciembre de 2018, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, la Ley para la Reconstrucción Integral de la Ciudad de México. Y, el 16 de febrero de 2018, el acuerdo por el que se expide la Estrategia de Resiliencia de la Ciudad de México.

Para el desarrollo de ésta Estrategia se empleó el Marco Conceptual de Resiliencia Urbana (City Resilience Framework, CRF, por sus siglas en inglés), herramienta diseñada por la Fundación Rockefeller, en colaboración con Arup, “[...] para guiar el diseño metodológico y la recopilación de datos y percepciones generadas por los actores que participaron, lo que permitió ilustrar los principales resultados en torno a los impactos, tensiones, fortalezas y debilidades de la ciudad relacionados con la resiliencia.”¹⁶³

¹⁶³ Gobierno de la Ciudad de México, Oficina de Resiliencia de la Ciudad de México, *op. cit.*, p. 27.

Es importante mencionar que los sismos que ha experimentado la Ciudad de México han afectado principalmente “las zonas más pobres y excluidas son las que sufren las mayores pérdidas en caso de temblores e inundaciones.¹⁶⁴”

3.3 El virus de COVID-19.

De acuerdo con diversas publicaciones científicas, este virus tiene su origen en la localidad de Wuhan, China, en los últimos meses del año 2019 y se estima que proviene de animales silvestres (posiblemente murciélagos)¹⁶⁵ al entrar en contacto con personas. Así entonces, en un mundo interconectado este virus se transmitió rápidamente por todo el planeta tomando por sorpresa¹⁶⁶ a todas las personas del mundo, en específico a las autoridades, mismas que desconocían protocolos a seguir ante la novedad del suceso y por sus efectos en la salud de las personas, así como los efectos sociales y económicos.

De acuerdo con el portal del gobierno de la Ciudad de México, destinado a brindar información sobre el coronavirus SARS-CoV2 que causa la enfermedad del COVID-19, en una persona infectada los síntomas son: fiebre, tos y estornudo, malestar general, dolor de cabeza, dificultad para respirar (en los casos más graves). Este mismo portal señala que el virus se transmite de una persona infectada a otra a través del aire al toser y/o estornudar, al tocar o estrechar la mano de una persona enferma, al tocar un objeto o superficie contaminada con el virus y luego llevarse las manos sucias a boca, nariz u ojos.

De igual forma se señalan las reglas básicas para evitar la propagación del virus que son: uso correcto del cubrebocas cubriendo nariz, boca y mentón; distanciamiento social de al menos 1.5 metros entre cada persona y lavado frecuente de manos con agua y jabón.¹⁶⁷A su vez, los gobiernos a nivel mundial, así como en la Ciudad de México, se han promovido medidas para prevenir la propagación del virus, entre ellas se encuentran medidas de cuarentena,

¹⁶⁴ Gobierno de la Ciudad de México, Coordinación General de Asesores y Asuntos Internacionales (CGAAI), Informe semestral 2019-1, Acción internacional del gobierno de la Ciudad de México, [en línea], 2019, 32 páginas, p. 21, Dirección URL: <https://www.cgaai.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5d5/19d/d06/5d519dd06737d670060067.pdf> [consulta: 03 de junio de 2021].

¹⁶⁵ Octavio Miramontes, *Entendamos el COVID-19 en México*, [en línea], Instituto de Física, UNAM, 04 de septiembre de 2020, 37 páginas, p. 2, Dirección URL: <http://scifunam.fisica.unam.mx/mir/corona19/covid19.pdf> [consulta: 6 de junio de 2021].

¹⁶⁶ Gonzalo López Sánchez, *Por qué el coronavirus ha cogido por sorpresa al mundo*, [en línea], en Semanario ABC, 26 de marzo de 2020; Dirección URL: https://www.abc.es/ciencia/abci-coronavirus-cogido-mundo-sorpresa-202003261600_noticia.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F [consulta: 07 de junio de 2021].

¹⁶⁷ Gobierno de la Ciudad de México, Secretaría de Salud de la Ciudad de México, Agencia Digital de Innovación Pública, *Página web destinada a informar sobre COVID-19 a la población*, [en línea], s/fecha, Dirección URL: <https://covid19.cdmx.gob.mx/> [consulta: 08 de junio de 2021].

distanciamiento físico, reducción de movilidad, cierre de actividades sociales y económicas no esenciales, escalonamiento de horarios laborales, restricción al turismo, entre otras.

3.3.1 Escenario Internacional y América Latina y El Caribe.

Al respecto del escenario internacional, consideramos que éste se caracteriza por su dinamismo, mismo que se ve reflejado en el diario acontecer, en las decisiones tomadas por las personas llamadas líderes mundiales, en el flujo de la información, en el comercio de bienes y mercancías, en el turismo, en las problemáticas y retos compartidos y en las agendas mundiales que buscan atenderlas y erradicarlas a nivel internacional con el objetivo de *no dejar a nadie atrás*¹⁶⁸.

Sin embargo, a riesgo de equivocarnos, no había ocurrido un evento o causa que en tiempos recientes cimbrara al sistema internacional y obligara a poner la atención mundial sobre un solo asunto, esto es la pandemia a nivel global del coronavirus SARS-CoV2 que causa la enfermedad del COVID-19.

En este mismo orden de ideas, consideramos que ni siquiera el cambio climático, la pérdida constante de biodiversidad, problemas de acceso al agua potable, desigualdades sociales y pobreza, conflictos armados, entre otros, habían logrado que el mundo llegara a consensos y acciones comunes para enfrentar un problema para, de manera conjunta, controlar, mitigar y evitar la propagación del COVID-19.

El primer caso importado de COVID-19 en el continente americano se reportó en Estados Unidos de América el 21 de enero de 2020, en Canadá se reportó el primer caso el 25 de enero de 2020 y en América Latina se reportó un primer caso en Brasil el 26 de febrero de 2020¹⁶⁹. En México el primer caso reportado fue en la Ciudad de México el 27 de febrero de 2020, en una persona de 35 años de edad que había viajado a Italia semanas antes, así fue reportado por el Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias (INER)¹⁷⁰.

¹⁶⁸ No dejar a nadie atrás, es el principio dos de los valores universales de la Agenda 2030 para el Desarrollo sostenible. Consultado en: Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, *Agenda 2030, valores universales*, [en línea], 2021, Dirección URL: <https://unsdg.un.org/es/2030-agenda/universal-values/leave-no-one-behind> [consultado: 09 de junio de 2021].

¹⁶⁹ Organización Panamericana de la Salud, Organización Mundial de la Salud, *Directora de OPS llama a países de las Américas a intensificar sus actividades de preparación y respuesta para COVID-19*, [en línea], s/fecha, Dirección URL: https://www3.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=15740:paho-director-calls-on-countries-of-the-americas-to-intensify-covid-19-preparedness-and-response-activities&Itemid=1926&lang=es [consulta: 10 de junio de 2021].

¹⁷⁰ Fernando Guzmán Aguilar, *COVID-19: a un año del paciente cero en México*, [en línea], Gaceta UNAM, 25 de febrero de 2021, Dirección URL: <https://www.gaceta.unam.mx/covid-19-a-un-ano-del-paciente-cero-en-mexico/> [consulta: 10 de junio de 2021].

En lo que respecta a la Organización Mundial de la Salud (OMS), el 30 de enero de 2020 el COVID-19 fue definido como una emergencia de salud pública de importancia internacional y el 11 de marzo del mismo año se declaró al COVID-19 podría ser considerado como una pandemia¹⁷¹; que, de acuerdo con la SGIRPC de la Ciudad de México, “[...] se produce una pandemia de origen viral, cuando surge un nuevo virus que se propaga por el mundo y la mayoría de las personas no tienen inmunidad contra él.”¹⁷²

A finales del primer semestre del año 2021, ya es un discurso generalizado y aceptado el establecer que la pandemia ha evidenciado las desigualdades socioeconómicas existentes y que ha ampliado las brechas estructurales a nivel mundial. Al respecto, América Latina y el Caribe es una región que previo a la pandemia por COVID-19 ya presentaba retos y problemáticas a atender, lo cual ratifica el discurso antes señalado.

En este mismo orden de ideas, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), los efectos sociales y económicos ocasionados por la pandemia por COVID-19 se ven agravados por los problemas estructurales de América Latina y el Caribe, “[...] principalmente, los elevados niveles de desigualdad, informalidad laboral, desprotección social, pobreza y vulnerabilidad. Asimismo, la región se caracteriza por poseer sistemas de salud y protección social débil y fragmentada y asentamientos urbanos marginados en expansión carentes de acceso a servicios básicos. También presenta grandes flujos migratorios y desplazamientos de población, así como conflictos de diversa índole, y sufre de manera desproporcionada las consecuencias de la crisis climática.”¹⁷³

En otras palabras, y de acuerdo con el presente trabajo, el párrafo anterior lo que nos señala es que la región latinoamericana y del caribe fue y es vulnerable ante la amenaza de una pandemia. Aunado a ello, como se ha mencionado en la presente, el crecimiento poblacional de las ciudades y la urbanización a nivel mundial establece un reto frontal a los gobiernos locales para gestionar los riesgos inherentes y administrar los recursos (finitos) para proveer de manera satisfactoria los servicios públicos a la población fija y transeúnte.

De acuerdo con la CEPAL, este crecimiento poblacional y urbanización en la región de América Latina y el Caribe supone una problemática en el contexto de la pandemia por COVID-19, ya que

¹⁷¹ Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (CEPAL), *Panorama social de América Latina 2020*, [en línea], 2021, 262 páginas, p. 13, Dirección URL: Panorama Social de América Latina 2020 | Publicación | Comisión Económica para América Latina y el Caribe (cepal.org) [consulta: 12 de junio de 2021].

¹⁷² Gobierno de la Ciudad de México, Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y protección Civil de la Ciudad de México, *Lecciones aprendidas en la respuesta ante la pandemia por COVID-19 en Latinoamérica*, [en línea], 2021, 26 páginas, p. 4, Dirección URL: <https://www.proteccioncivil.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/60a/d39/8f0/60ad398f045fa357389868.pdf> [consulta: 14 de junio de 2021].

¹⁷³ Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (CEPAL), *op. cit.*, p. 13.

este virus se transmite rápidamente en zonas de alta densidad poblacional¹⁷⁴; en este mismo orden de ideas, esta región es la más urbanizada del mundo en desarrollo, es decir, el 80% de su población radica en zonas urbanas.¹⁷⁵

Sin embargo, el problema no solo es que las personas vivan en las ciudades sino las condiciones en que la habitan es lo que fomenta que el virus se propague rápidamente. De acuerdo con este mismo informe, la región se caracteriza por diversos tipos de déficit que hacen vulnerable a la población de ingresos bajos y medios ante el COVID-19. Estos déficits son: “el hacinamiento, la falta de acceso a servicios de agua y saneamiento, de electricidad y de Internet, y la precariedad y saturación del transporte público, la segregación residencial, debilidad de los sistemas hospitalarios”¹⁷⁶

De igual forma se mencionan algunos de los efectos que la pandemia tendrá sobre la región a saber:

- Desfase educativo debido al cierre de centros educativos, educación a distancia y brecha digital;
- Debido al cierre de actividades no esenciales, disminución de los salarios y despidos a causa de la pandemia habrá un aumento de la pobreza y desigualdad; y,
- De la mano del anterior, habrá un deterioro de los indicadores laborales.

3.3.2 COVID-19 en la Ciudad de México.

Veinte días después de que la OMS declarara que el COVID-19 podría ser considerada una pandemia mundial, el 31 de marzo del año 2020, mediante Gaceta Oficial de la Ciudad de México No. 314, se publicó la Declaratoria de Emergencia Sanitaria por causa de fuerza mayor del Consejo de Salud de la Ciudad de México, en concordancia con la emergencia sanitaria declarada por el Consejo de Salubridad General, para controlar, mitigar y evitar la propagación del COVID-19.¹⁷⁷

¹⁷⁴ De acuerdo con el Instituto Nacional Electoral (INE) la densidad poblacional es un indicador que nos permite saber cuánta población habita en una zona territorial, por ejemplo: un país, una región, una comuna, etc. Así como también saber cuándo la población está concentrada o dispersa, respecto al territorio que habitan. Consultado en: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Densidad de población*, [en línea], s/fecha, Dirección URL: <https://www.inec.cl/ine-ciudadano/definiciones-estadisticas/poblacion/densidad> [consulta: 16 de junio de 2021].

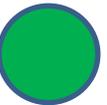
¹⁷⁵ Notas de la CEPAL, *La urbanización presenta oportunidades y desafíos para avanzar hacia el desarrollo sostenible*, [en línea], número 73, agosto 2012, Dirección URL: <https://www.cepal.org/notas/73/Titulares2> [consulta: 17 de junio de 2021].

¹⁷⁶ Gobierno de la Ciudad de México, Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México, *op. cit.*, p. 17-19.

¹⁷⁷ Gobierno de la Ciudad de México, Gaceta Oficial de la Ciudad de México, *Aviso por el que se da a conocer la Declaratoria de Emergencia Sanitaria por causa de fuerza mayor del Consejo de Salud de la Ciudad de México, en concordancia con la emergencia sanitaria declarada por el Consejo de Salubridad General, para controlar, mitigar y evitar la propagación del COVID-19*, [en línea], número 314, 31 de marzo de 2020, 64 páginas, Dirección URL:

A partir del 14 de mayo de 2020, el gobierno federal instauró a nivel nacional el Semáforo de Riesgo Epidémico COVID-19, el cual “anuncia mediante colores, el nivel de riesgo poblacional y el incremento o decremento de la actividad epidémica local, así como las medidas de seguridad sanitaria apropiadas para la reapertura de las actividades laborales, educativas y el uso del espacio público”¹⁷⁸, el cual es de observancia para todos los niveles de gobierno en el país.

Tabla 14. Semaforización de la pandemia por COVID-19, de aplicación a todos los niveles de gobierno

Color de semáforo	Descripción
	Se permitirán únicamente las actividades económicas esenciales, asimismo se permitirá también que las personas puedan salir a caminar alrededor de sus domicilios durante el día.
	Además de las actividades económicas esenciales, se permitirá que las empresas de las actividades económicas no esenciales trabajen con el 30% del personal para su funcionamiento, siempre tomando en cuenta las medidas de cuidado máximo para las personas con mayor riesgo de presentar un cuadro grave de COVID-19, se abrirán los espacios públicos abiertos con un aforo (cantidad de personas) reducido.
	Todas las actividades laborales están permitidas, cuidando a las personas con mayor riesgo de presentar un cuadro grave de COVID-19. El espacio público abierto se abre de forma regular, y los espacios públicos cerrados se pueden abrir con aforo reducido. Como en otros colores del semáforo, estas actividades deben realizarse con medidas básicas de prevención y máximo cuidado a las personas con mayor riesgo de presentar un cuadro grave de COVID-19.
	Se permiten todas las actividades, incluidas las escolares.

Fuente: Elaboración propia, tomado de página gubernamental.¹⁷⁹

En palabras del rector de la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México, David Fernández Dávalos, la pandemia “nos cayó luego de treinta años de la vigencia de un modelo económico que aumentó las desigualdades nacionales e internacionales, depredó la naturaleza, desmanteló los

https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetitas/4914aee3f15654db8e9edcae8065c56b.pdf [consulta: 18 de junio de 2021].

¹⁷⁸ Secretaría de Salud, *Lineamiento para la estimación de riesgos del semáforo por regiones COVID19*, [en línea], Versión 6.1, actualizado al 27 de julio de 2021, 29 páginas, p. 13, Dirección URL: https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2021/07/2021.7.27-Metodo_semaforo_COVID.pdf [consulta: 29 de julio de 2021].

¹⁷⁹ *Ibid.*

sistemas de seguridad social, privatizó los servicios de salud y educación, generó movimientos migratorios sin precedentes, hizo precario el empleo formal y arrojó a la informalidad a la mayoría de la población económicamente activa en los países del sur.”¹⁸⁰

En este mismo orden de ideas, el Programa de Estudios Universitarios sobre la Ciudad (PUEC, UNAM) al analizar la habitabilidad, confinamiento y comportamiento social durante la pandemia en la Ciudad de México, señala que las ciudades latinoamericanas comparten desigualdades similares que se ven reflejadas en “el acceso y calidad a la salud, la educación y la vivienda, la movilidad, la alimentación o el empleo.”¹⁸¹

De acuerdo con el informe de la CEPAL, que se comentó anteriormente, la densidad poblacional es uno de los factores para la rápida transmisión de COVID-19, en ese sentido, la Ciudad de México es la urbe con mayor densidad poblacional del país (5,967.29 h/km²), y que posee la menor superficie territorial de México con 1,494 km² y el segundo lugar en total de habitantes después del Estado de México¹⁸²; a nivel mundial es el 4to lugar de países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en cuanto a densidad poblacional¹⁸³. Por ello, desde ese punto de análisis, puede entenderse que la Ciudad de México ocupe el primer lugar a nivel nacional en cuanto a casos confirmados y letalidad por COVID-19.

Ante este escenario de elevado número de contagios y casos activos en la ciudad, el gobierno instauró el Programa de Atención Prioritaria, que se enfoca en las colonias de la ciudad con mayor número de casos activos de COVID-19, estas concentran 41% de los contagios en la ciudad¹⁸⁴, este programa se basó en: a) vigilancia epidemiológica casa por casa, b) instalación de kioscos para asesoría médica, c) campañas de información y perifoneo, d) programa Hogar Responsable

¹⁸⁰ David Fernández Dávalos, *Emergencia sanitaria y desigualdad social*, [en línea], en Pensar la pandemia, Observatorio social del coronavirus del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 02 de abril de 2020, 3 páginas, p. 1, Dirección URL: <https://www.clacso.org/emergencia-sanitaria-y-desigualdad-social/> [consulta: 19 de junio de 2021].

¹⁸¹ Alicia Ziccardi Contigiani, Diana Figueroa Peña, Job Luna Díaz, “Ciudad de México: habitabilidad, confinamiento y comportamiento social durante la pandemia”, en *Habitabilidad, entorno urbano y distanciamiento social, una investigación en ocho ciudades mexicanas durante COVID-19*, [en línea], Ciudad de México, 2021, 337 páginas, p. 33, Dirección URL: http://ru.iis.sociales.unam.mx/bitstream/IIS/5922/7/habitabilidad_completo.pdf [consulta: 19 de junio de 2021].

¹⁸² Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Densidad de población*, [en línea], s/fecha, Dirección URL: <http://cuentame.gob.mx/poblacion/densidad.aspx?tema=P> [consulta: 16 de junio de 2021].

¹⁸³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), *4º lugar que ocupa la Ciudad de México en densidad de población en la OCDE*, [en línea], 17 de abril de 2009, Dirección URL: <https://www.oecd.org/centrodemexico/4lugarqueocupalaciudaddemexicoendensidaddepoblacionenlaOCDE.htm> [consulta: 19 de junio de 2021].

¹⁸⁴ Secretaría de Salud de la Ciudad de México, Agencia de Innovación Pública, *Colonias de atención prioritaria*, [en línea], s/fecha, Dirección URL: <https://covid19.cdmx.gob.mx/acciones/colonias-de-atencion-prioritaria> [consulta: 20 de junio de 2021].

y Protegido (apoyo médico, económico y alimentario, e) suspensión temporal de comercio en vía pública, y; f) reforzamiento de las medidas sanitarias generales¹⁸⁵.

Al respecto, distintas fuentes sugieren que los casos confirmados de COVID-19 y su letalidad se han centrado en las zonas (colonias/barrios/pueblos) de la ciudad con mayor grado de marginación y vulnerabilidad, si ello fuese así, tendría sentido por qué se alude que la pandemia ha evidenciado las desigualdades socioeconómicas existentes y que ha ampliado las brechas estructurales.

De acuerdo con un trabajo de investigación de Máximo Ernesto Jaramillo-Molina, publicado en la página web de Animal Político, señala que la pandemia “[...] ha sido especialmente grave en las colonias de estrato social más bajo en la Ciudad de México, a la vez que las colonias de estrato social más alto han sido las menos afectadas¹⁸⁶.”, esto con base en información obtenida de la Agencia Digital de Innovación Pública (ADIP) y de Evalúa CDMX.

Por ello, con el objetivo de estudiar si la pandemia por COVID-19 ha impactado con mayor énfasis en las colonias con mayor marginación en la Ciudad de México, decidimos tomar las 202 colonias que son parte del Programa de Atención Prioritaria¹⁸⁷ antes mencionado y, con base en información de la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (SIDESO)¹⁸⁸ y del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México¹⁸⁹, se añadió el grado de marginación de cada una de esas colonias/barrios/pueblos enlistados de acuerdo con los siguientes niveles: Muy Alto, Alto, Medio, Bajo, Muy Bajo. (Se copia dirección electrónica de mapa de elaboración propia con base en la información antes citada:
<https://www.google.com/maps/d/u/0/edit?mid=1igZotBtkmkukoULO7LH-gj-BGjR1sQ5N&usp=sharing>)

¹⁸⁵ Secretaría de Salud de la Ciudad de México, Agencia de Innovación Pública, *Ibid*.

¹⁸⁶ Máximo Ernesto Jaramillo Molina, La pandemia contra los pobres: COVID19, más frecuente en colonias con menor desarrollo social de la CDMX, [en línea], 20 de enero de 2021, Animal Político, Dirección URL: <https://www.animalpolitico.com/el-ronroneo/la-pandemia-contra-los-pobres-covid19-mas-frecuente-en-colonias-con-menor-desarrollo-social-de-la-cdmx/> [consulta: 22 de junio de 2021].

¹⁸⁷ Secretaría de Salud de la Ciudad de México, Agencia de Innovación Pública, *Continúa atención prioritaria en 200 colonias por COVID-19 durante el semáforo rojo para reducir contagios en la Ciudad de México*, [en línea], 20 de diciembre de 2020, Dirección URL: <https://covid19.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/continua-atencion-prioritaria-en-200-colonias-por-covid-19-durante-el- semaforo-rojo-para-reducir-contagios-en-la-ciudad-de-mexico> [consulta: 23 de junio de 2021].

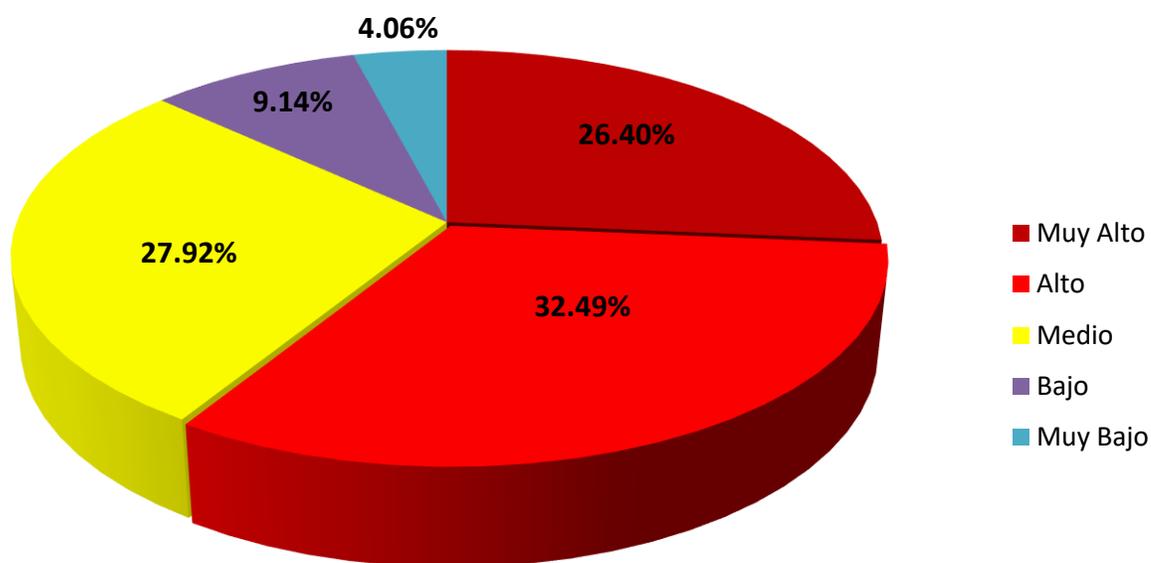
¹⁸⁸ Secretaría de Inclusión y Bienestar Social de la Ciudad de México, *Sistema de Información del Desarrollo Social, Listado de Unidades Territoriales*, [en línea], s/fecha, Dirección URL: <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/index.php?id=35> [consulta: 23 de junio de 2021].

¹⁸⁹ Instituto de Vivienda del Distrito Federal, *Marginación de Unidades Territoriales*, [en línea], s/fecha, URL: <http://187.237.242.163/portal/transparencia/sipot/DMV/2016/UT%C2%B4S-MARGINALIDAD-CDMX.pdf> [consulta: 24 de junio de 2021].

Así entonces, podremos constatar el impacto de esta pandemia a través del grado de marginación. Esto es relevante ya que en los meses en que la ciudad experimentó el mayor número de contagios, diciembre-enero, estas 202 colonias/barrios/pueblos y sus colonias colindantes representaban el 58% de los casos activos de la ciudad.¹⁹⁰ **(ANEXO 1. Colonias de la Ciudad de México con mayor número de contagios por Covid-19 en el período de julio a diciembre de 2020, y su grado de marginación.)**

Derivado de este ejercicio que realizamos tenemos los siguientes descubrimientos:

- Las alcaldías con más colonias con casos activos, de acuerdo con el Programa de Atención Prioritaria, son: Álvaro Obregón, Cuauhtémoc, Iztapalapa y Tláhuac.
- De las 202 colonias/pueblos/barrios, 55 corresponden a un grado de marginación Muy Alto, lo cual representa 26.40% del total de la muestra. 64 corresponden a un grado de marginación Alto, lo cual representa 32.49% del total de la muestra.
- 57 corresponden a un grado de marginación Medio, lo cual representa 27.92% del total de la muestra.
- 18 corresponden a un grado de marginación Bajo, lo cual representa 9.14% del total de la muestra.
- 8 corresponden a un grado de marginación Muy Bajo, lo cual representa 4.06% del total de la muestra.



¹⁹⁰ Secretaría de Salud de la Ciudad de México, Agencia de Innovación Pública, *Continúa atención prioritaria en 200 colonias por COVID-19 durante el semáforo rojo para reducir contagios en la Ciudad de México*, [en línea], 20 de diciembre de 2020, Dirección URL: <https://covid19.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/continua-atencion-prioritaria-en-200-colonias-por-covid-19-durante-el-semaforo-rojo-para-reducir-contagios-en-la-ciudad-de-mexico> [consulta: 23 de junio de 2021].

Lo que nos indican estos resultados es que, en efecto, la mayoría de los casos activos de COVID-19 en la Ciudad de México se han concentrado en colonias con grados de marginación Muy Alto y Alto, la suma de estos dos porcentajes representa el 58.89% del total de la muestra.

No es interés del presente trabajo el indagar en las causas exactas del por qué afecta más a los sectores con grado de marginalidad muy alta y alta, sin embargo, lo que a nuestro entender inferimos, es que la población que habita estas colonias no pueden darse el lujo de atender a cabalidad todas las medidas sanitarias sugeridas, como lo es el permanecer en casa (¿Quédate en casa!), ya que no cuentan con el privilegio de trabajar desde su vivienda, sino que deben salir a la calle y entrar en contacto con demás personas.

Asimismo, el transporte público, sistema modal que representa 78% de los viajes diarios en la ciudad, se caracteriza por su saturación diaria debido a la gran demanda de éste, lo que provoca el riesgo de contraer COVID-19 imposibilitando otra de las sugerencias como lo es el distanciamiento social de 1.5 metros entre cada persona, para desarrollar las actividades y/o empleos que les generan ingresos económicos, de otra manera, la economía familiar se agravaría.

En ese mismo orden de ideas, en una evaluación, realizada entre la CEPAL y el gobierno de la Ciudad de México, del impacto social y económico del COVID-19 en la ciudad se señala que “sin una base material será muy difícil que las medidas de emergencia sanitaria se pongan en práctica, lo que repercutirá no solo en la economía, sino también en la salud de las personas, en sus ahorros y en su patrimonio, y puede afectar a más de una generación.”¹⁹¹

Derivado de lo anterior, consideramos que la construcción de resiliencia urbana en las ciudades debe partir desde un enfoque de co-creación con las colonias de mayor grado de marginalidad, como establece el World Resources Institute (WRI): “[...] resulta imperativo entender que la respuesta que adopten las urbes para hacer frente a la pandemia debe ir de la mano con la creación de urbes más igualitarias y resilientes a futuros brotes de otras enfermedades y a otros desastres.”¹⁹²

¹⁹¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Evaluación del impacto social y económico de la pandemia de COVID-19 en la Ciudad de México: diagnóstico* (LC/MEX/TS.2020/XXXX), Ciudad de México, 2020, p. 22.

¹⁹² Jaime Reyes, *Reducir la desigualdad, esencial para la lucha contra el COVID-19*, [en línea], 17 de abril de 2020, en WRI México, Dirección URL: <https://wrimexico.org/news/reducir-la-desigualdad-esencial-para-la-lucha-contra-el-covid-19> [consulta: 26 de junio de 2021].

3.3.2.1 Avances respecto al COVID-19 en la Ciudad de México al 09 de agosto de 2021.

Del inicio de la pandemia al mes de marzo de 2021, en la Ciudad de México se han aplicado medidas para intentar mitigar la propagación del virus, a pesar de ello las cifras de personas infectadas y decesos superaron las estimaciones iniciales:

Tabla 15. Cifras acumuladas de infecciones, defunciones y personas recuperadas en la Ciudad de México, diciembre 2020 – agosto 2021

Cifras acumuladas en la Ciudad de México por COVID-19* dic 2020 – ago 2021	
Color de semáforo	Rojo
Casos confirmados	815,833
	(51.73% mujeres)
	(48.27% hombres)
Defunciones	36,116
Recuperados	705,116
Activos	35,010
Comorbilidades principales	Hipertensión: 11.73%
	Obesidad: 9.85%
	Tabaquismo: 9.42%
	Diabetes: 9.20%

Fuente: Elaboración propia con base en información del gobierno federal mexicano.¹⁹³

Ante el COVID-19, se hicieron esfuerzos a nivel internacional respecto a la investigación científica para el desarrollo de vacunas que aminoren los efectos del virus, de acuerdo con la OMS al 18 de febrero de 2021 ya había siete vacunas distintas aplicándose en el mundo.

El 24 de diciembre de 2020 se aplicó la primera vacuna contra COVID-19 en la Ciudad de México, la cual fue la primera dosis administrada en el país, así como en la región latinoamericana y del caribe. Esta primera vacuna “se llevó a cabo en el Hospital General de México “Dr. Eduardo Liceaga”, donde los primeros voluntarios en recibirla fue la jefa de Enfermería en la Unidad de Terapia Intensiva del Hospital General “Dr. Rubén Leñero”, María Irene Ramírez, y el jefe de Terapia Intensiva de la misma unidad, doctor Fernando Molinar Ramos.”¹⁹⁴

¹⁹³ Gobierno de México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), *COVID-19 México Información general de la Ciudad de México*, [en línea], Dirección URL: <https://datos.covid-19.conacyt.mx/> [consulta: 09 de agosto de 2021].

¹⁹⁴ Gobierno de la Ciudad de México, Inicia aplicación de vacuna contra COVID-19 a personal de salud en la Ciudad de México, [en línea], 24 de diciembre de 2020, Dirección URL: <https://covid19.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/inicia-aplicacion-de-vacuna-contra-covid-19-personal-de-salud-en-la-ciudad-de-mexico-24-dic-2020> [consulta: 09 de agosto de 2021].

La vacunación en la Ciudad de México se ha aplicado por rangos de edad, en el período de diciembre de 2020 a marzo de 2021 se ha aplicado el cuadro completo a los tres primeros rangos de edad, el resto han recibido al menos la primera dosis:

1. 60 años y más;
2. 50-59 años;
3. 40-49 años;
4. 30-39 años; y,
5. 18-29 años.

3.4 Estrategia de Resiliencia de la Ciudad de México.

De acuerdo con CGLU “es en las metrópolis donde se pueden resolver muchos de los desafíos más acuciantes a los que se enfrenta el mundo actual, pero también donde se acumulan las principales contradicciones.¹⁹⁵” Así entonces, en el año 2013 el programa *100 Resilient Cities*, impulsado por la Fundación Rockefeller, tiene como objetivo apoyar la gestión de catástrofes en las ciudades.

Este programa promovió entre las ciudades miembro el desarrollo de una Estrategia de Resiliencia, entre ellas la Ciudad de México, asumiendo sus vulnerabilidades, tensiones e impactos y aprendiendo de los casos de estudio de otras ciudades. Así, en el año 2017 se publicó la Estrategia de Resiliencia de la Ciudad de México.

Esta estrategia tiene como metodología el Marco Conceptual de Resiliencia Urbana (CRF, Citys Resilience Framework, por sus siglas en inglés), así como la herramienta compuesta por siete principios de resiliencia que demuestran las cualidades de una ciudad resiliente, ambos ya fueron enunciados en el subcapítulo *2.1.3 Resiliencia Urbana*.

En el proceso de su elaboración el gobierno de la ciudad participo en actividades internacionales que permitieron aprender lecciones de otras partes del mundo:

- Cumbre Mundial de Resiliencia;
- COP21;
- Intercambio de experiencias entre directores de resiliencia de Rotterdam; y,
- Iniciativa Arise.

Para la construcción de resiliencia se deben considerar las características que propician la vulnerabilidad ante los riesgos, las fortalezas, la capacidad preventiva y de respuesta de las autoridades como de todos los actores involucrados en la ciudad, así como los impactos y

¹⁹⁵ Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), *Ciudades metropolitanas y periféricas*, [en línea], s/fecha, Dirección URL: <https://www.uclg.org/es/agenda/ciudades-metropolitanas-y-perifericas> [consulta: 26 de junio de 2021].

tensiones propios del territorio. En el caso de las ciudades conocer su historia y los momentos de desastre que han ocasionado crisis son valiosos para aprender y mejorar en las capacidades de prevención y respuesta.

En lo que respecta a la Ciudad de México, para efectos de la presente, consideramos uno de esos momentos de crisis el sismo del mes de septiembre del año 1985. Distintos trabajos de investigación ubican a este momento como un punto de inflexión que marca el inicio de la gestión del riesgo en México, ya que es el antecedente para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil en México en el año 1986¹⁹⁶.

3.4.1 Impactos y tensiones de la Ciudad de México.

Como señalamos anteriormente, para la construcción de resiliencia en las ciudades, además de identificar las vulnerabilidades que derivan en riesgos, de reconocer las capacidades de prevención y respuesta de las autoridades y de todos los actores involucrados en la vida cotidiana de la ciudad, se debe tener claridad sobre los impactos y tensiones que convergen en el territorio, ya que éstas orientan hacia dónde debe dirigirse una estrategia de resiliencia.

De acuerdo con la página web de la Alcaldía de Santiago de Cali, Colombia, integrante de la Red de 100 Ciudades Resilientes, los impactos son “son acontecimientos repentinos, inesperados y de golpe, que amenazan a la ciudad, por ejemplo: inundaciones, terremotos, incendios.” Y las tensiones son “aquellas problemáticas que debilitan la estructura de la ciudad de manera diaria o cíclica. Ejemplos de tensiones son las altas tasas de desempleo, un sistema de transporte público deficiente, la violencia endémica, y la escasez crónica de agua”.¹⁹⁷

En lo que respecta a la Ciudad de México, los impactos fueron obtenidos con base en tres ejercicios que se llevaron a cabo con actores del sector construcciones y seguros, así como con expertos en múltiples sectores, para la elaboración de la estrategia. Además, a cada uno de los impactos las personas participantes les asignaron un rango de percepción de riesgo (bajo, medio, medio alto, alto). Por la historia de la ciudad, los terremotos ocupan una percepción alta en riesgo, mientras que la epidemia ocupa un rango bajo y medio. Es posible que en futuras ediciones estos valores sean distintos.

Por otra parte, las tensiones que experimenta la Ciudad de México fueron obtenidas mediante un proceso consultivo con diversos actores del territorio, están clasificadas de acuerdo a la

¹⁹⁶ Secretaría de Protección Civil del Estado de Veracruz, César Adrián Méndez Olarte, *Antecedentes de la Protección Civil*, [en línea], 23 de octubre de 2017, Dirección URL: <http://www.invedem.gob.mx/wp-content/uploads/sites/26/2017/11/1.-Antecedentes-de-la-Protecci%C3%B3n-Civil.pdf> [consulta: 28 de junio de 2021].

¹⁹⁷ Alcaldía de Santiago de Cali, Colombia, *100 ciudades resilientes*, [en línea], 11 de julio de 2017, Dirección URL: [100 Ciudades Resilientes \(cali.gov.co\)](http://100ciudadesresilientes(cali.gov.co)) [consulta: 14 de mayo de 2021].

percepción del riesgo. Sobre este aspecto, consideramos que clasificación se encuentra a la inversa, es decir, en los primeros lugares están las consecuencias y en últimos lugares las causas. Por ejemplo, en una penúltima posición se encuentra “Oportunidades y derechos”, mientras que en una cuarta posición se encuentra “descontento social”.

Tabla 16. Tensiones que experimenta la Ciudad de México.

Posición	Tensión
1	Inseguridad social
2	Pobreza
3	Concentración de riqueza
4	Descontento social
5	Coordinación metropolitana
6	Crecimiento de zonas urbanas
7	Cultura de ilegalidad
8	Exclusión y aislamiento social
9	Planeación integrada
10	Congestión vehicular
11	Sobre explotación del acuífero
12	Gestión y gobernanza territorial
13	Asimetría de inversión
14	Calidad del aire
15	Oportunidades y derechos
16	Inseguridad

Fuente: Elaboración propia con base en la Estrategia de Resiliencia de la CDMX.¹⁹⁸

¹⁹⁸ Gobierno de la Ciudad de México, Oficina de Resiliencia de la Ciudad de México, *Estrategia de Resiliencia CDMX: transformación adaptativa, incluyente y equitativa*, [en línea], septiembre 2016, 94 páginas, p. 34, Dirección URL: <https://www.resiliencia.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Estrategia%20de%20Resiliencia%20CDMX.pdf> [consulta: 15 de mayo de 2021].

Tabla 17. Impactos que experimenta la Ciudad de México

	Impactos	Expertos en múltiples sectores	Sector construcción severidad	Sector construcción frecuencia	Sector seguros severidad	Sector seguros frecuencia
Impactos	Terremotos	Medio alto	Bajo	Alto	Alto	Alto
	Contingencia por mala calidad del aire	Bajo	Alto	Alto	Alto	Alto
	Desabasto de agua potable	N/A	Alto	Alto	Alto	Alto
	Conflicto social	Alto	Medio alto	Medio alto	Medio alto	Medio alto
	Inundación	Medio	Medio	Medio	Medio alto	Alto
	Deslaves	N/A	Medio alto	Medio alto	Medio	Medio alto
	Sequía	Bajo	Medio alto	Medio alto	Medio alto	Medio alto
	Crisis económicas	Medio	Medio	Medio	Alto	Alto
	Epidemias	Medio	Medio	Bajo	Medio	Medio
	Erupción volcánica	Medio	Bajo	Bajo	Alto	Bajo
	Incendios forestales	N/A	Alto	Medio	Medio	Medio
Socavones	N/A	Medio	Bajo	Medio alto	Medio alto	

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Estrategia de Resiliencia de la CDMX.¹⁹⁹

¹⁹⁹ *Ibid.*, p. 31.

3.4.2 Ejes de la estrategia de resiliencia.

Derivado de las actividades internacionales y de los resultados que arrojaron los ejercicios en los que se identificaron los impactos y las tensiones de la Ciudad de México, se concluyó que la estrategia de resiliencia de la ciudad estaría conformada por cinco ejes:

1. Fomentar la coordinación regional:

La zona megalopolitana del centro del país está conformada por el Estado de México, Morelos, Puebla, Hidalgo, Tlaxcala y la Ciudad de México, en otras palabras, está conformada por las 16 Alcaldías de la ciudad y por 224 municipios de los demás Estados.

Así entonces, la movilidad laboral, del cuidado, recreativa, así como el traslado de bienes y mercancías plantea retos para gestionar los servicios y los recursos, sin embargo, al haber seis administraciones involucradas la coordinación entre ellas se ha vuelto complicada; ello ha derivado que las problemáticas compartidas no se atiendan de manera satisfactoria, por ejemplo: la gestión de los recursos hídricos, la movilidad, la planeación territorial, conservación de recursos naturales y la biodiversidad.

Por ello es relevante fomentar la coordinación regional para la construcción de resiliencia entre los Estados que conforman esta zona megalopolitana.

Meta 1.1 Crear resiliencia a través de la coordinación institucional y la comunicación estratégica regional

Meta 1.2 Impulsar y apoyar proyectos regionales que contribuyen a la resiliencia

2. Impulsar la resiliencia hídrica como nuevo paradigma para el manejo del agua en la Ciudad de México:

Como se señaló anteriormente, la sustentabilidad de la ciudad ha sido superada, por supuesto, esto incluye la seguridad hídrica del territorio ya que al abastecer del líquido a la población creciente fija y flotante, así como a las actividades socioeconómicas que se llevan a cabo en ella han terminado por degradar los recursos hídricos de la Cuenca de México, incluyendo sus aguas subterráneas.

De forma reiterativa, este uso excesivo se debe a la expansión de la mancha urbana y de la población interior, de la ausencia de conciencia en su uso por algunos sectores de la población, aunado a ello hay fugas en el sistema de distribución perdiendo el 41.4% de agua potable²⁰⁰.

²⁰⁰ Rafael Carmona, titular de SACMEX, “[...] dio a conocer que diariamente entran a la red de agua potable capitalina 32 mil litros por segundo, los cuales serían suficientes para abastecer 300 litros por habitantes, pero la realidad es que el consumo promedio apenas llega a 177 litros, debido al desperdicio. Esto quiere decir, explicó, que hay una eficiencia del 60 por ciento en el suministro de agua potable en la Ciudad de México, o

En este escenario, las Alcaldías que más resienten esta escasez son Iztapalapa y Tláhuac, dos de las demarcaciones de la ciudad con mayores índices de marginación urbana. Así entonces, las acciones para construir resiliencia en este apartado son relevantes y urgentes.

Meta 2.1 Reducir la pobreza y la desigualdad hídrica

Meta 2.2 Promover el uso sustentable del acuífero y contribuir a la planeación de la seguridad hídrica

Meta 2.3 Fomentar una cultura cívica sobre la sostenibilidad del recurso hídrico

Meta 2.4 Integrar infraestructura verde y azul, y un diseño urbano sensible a la situación hídrica, por medio de intervenciones que mejoren la resiliencia

3. Planear para la resiliencia urbana y territorial:

Derivado del crecimiento urbano que ha experimentado la ciudad en las últimas décadas, se presentan retos para el ordenamiento territorial y planeación urbana, esto es ya que la construcción de resiliencia debe promover una ciudad equitativa, segura y conectada. En este mismo orden de ideas, zonas de la ciudad como el oriente y el norte, que presentan mayores índices de marginación urbana, carecen de servicios y empleos, espacios públicos para el esparcimiento, áreas verdes protegidas, movilidad reducida, mientras que otras zonas de la ciudad acaparan toda esa infraestructura y servicios.

Proveer a las zonas desfavorecidas fomenta la resiliencia en la ciudad ya que promueve la organización vecinal, contribuye a la reducción de riesgos, a incrementar la equidad socio espacial y la gestión adecuada de recursos.

Meta 3.1 Aumentar la equidad social a nivel espacial a través de programas y proyectos

Meta 3.2 Proteger el suelo de conservación

Meta 3.3 Reducir riesgos a través de la planeación urbana y territorial

4. Mejorar la movilidad a través de un sistema integrado, seguro y sustentable:

La movilidad en la ciudad es un problema mayor, por décadas se ha favorecido el uso del transporte privado a través del desarrollo de infraestructura para este modo de transporte, utilizando el 85% del espacio vial a pesar de que solo 30% de los traslados totales se llevan a cabo en automóvil. Lo que ha ocasionado esto es que la ciudad sea una de las más congestionadas a nivel mundial, afectando la calidad de vida de las personas, la productividad y competitividad de la ciudad.

si se quiere ver de otra forma, un desperdicio del 40 por ciento del caudal". Consultado en: Agencia NOTIMEX, *Por fugas en red hidráulica, CDMX pierde 40% de agua: SACMEX*, [en línea], 04 de noviembre de 2019, en MILENIO, Dirección URL: <https://www.milenio.com/politica/cdmx-pierde-40-ciento-agua-fugas-redes-revela-sacmex> [consulta: 01 de julio de 2021].

Del otro lado de la moneda, el transporte público en la ciudad presenta retrocesos y no ofrece un servicio de calidad, seguro y eficiente y emite más del 70% de los contaminantes de la ciudad a pesar de los esfuerzos de las distintas administraciones del gobierno de la ciudad. Aunado a ello, la inseguridad vial ha incrementado pasando a ser la principal causa de muerte entre personas de 5 a 30 años de edad, también, las calles no son accesibles para personas con alguna discapacidad y no son seguras para las mujeres y niñas.

Meta 4.1 Impulsar un sistema integral de movilidad que conecte y revitalice a la CDMX y la ZMVM

Meta 4.2 Desincentivar el uso del vehículo particular

Meta 4.3 Crear una ciudad segura y accesible a peatones y ciclistas

Meta 4.4 Preparar al sistema de movilidad frente a posibles riesgos e impactos del cambio climático

Meta 4.5 promover el uso de datos para mejorar la toma de decisiones en movilidad

5. Desarrollar la innovación y la capacidad adaptativa:

Como se ha mencionado, la ciudad presenta tensiones e impactos que la hacen vulnerable, lo que puede derivar en pérdidas humanas, económicas, daños a la infraestructura y la provisión de servicios. Por ello, esta ciudad requiere de un constante aprendizaje para innovar en sus formas de gestionar el riesgo e incrementar las capacidades de prevención y respuesta, con el objetivo de desarrollar capacidades adaptativas.

En este orden de ideas, estos aprendizajes no debieran permanecer solo a nivel de las autoridades (administración local), sino que tiene que permear a todos los actores involucrados en la ciudad (sector público, sector privado, academia, vecinal/comunitaria/barrial, entre otras), de lo contrario los riesgos y amenazas rebasaran al conjunto si solo las autoridades tienen el conocimiento.

Meta 5.1 Integrar los principios de resiliencia en el equipamiento, las inversiones y los nuevos proyectos estratégicos, y promover la participación del sector privado en la construcción de resiliencia

Meta 5.2 Impulsar la resiliencia comunitaria a través de la participación ciudadana. La comunicación estratégica y la educación

Meta 5.3 Revisar y ajustar el marco normativo para impulsar la implementación de medidas de adaptación

3.5 Consejo de Resiliencia.

El día 05 de noviembre de 2020 tuvo lugar la instalación del Consejo de Resiliencia de la Ciudad de México, así como su primera Sesión Ordinaria, a la cual fueron convocadas personas del sector académico, privado, sociedad civil y dependencias del gobierno de la ciudad. En palabras de la Arq. Miryam Urzúa, Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil, este es el primer instrumento en su clase a nivel nacional y en América Latina, situación que pone a la ciudad como un ejemplo en cuanto a la institucionalización de la resiliencia.

Así, este Consejo se instituye como un mecanismo de coordinación con todos los actores que intervienen en la ciudad, en un instrumento de concertación y de consulta con la población, sobre este último se establece que la construcción de resiliencia debe ser de abajo hacia arriba, buscando garantizar progresivamente el Derecho a la Ciudad, así como garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas que habitan, transitan o visitan la Ciudad de México.

El marco normativo de este Consejo se fundamenta en la Constitución Política de la Ciudad de México en su artículo 16 Fracción I, el cual sostiene que es relevante el continuo fortalecimiento de la resiliencia en la ciudad, a través de la gestión integral de riesgos, promoviendo la cultura de la prevención, la seguridad y la resiliencia. También, en los artículos 165 y 166 de la Ley de Gestión Integral de Riesgos, los cuales señalan el objetivo del consejo y señala contribuirá al cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, del Marco Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres y de la Nueva Agenda Urbana.

Así como en el artículo 167 de la ley supra, en la que en el numeral I señala que el Consejo tendrá la atribución de diseñar, implementar, dar seguimiento y evaluar, de manera coordinada, la política de Resiliencia de la Ciudad de México, así como las, acciones y proyectos que incidan en mejorar la capacidad para sobrevivir, resistir, recuperarse, adaptarse y crecer ante Riesgos, tensiones crónicas, impactos agudos o amenazas múltiples que se experimenten en el presente y futuro;

Durante esta sesión, se señaló que los trabajos previos a 2020 sobre resiliencia no se había considerado la posibilidad de una epidemia de las características y efectos como la ocasionado por COVID-19, por lo que para el año 2021 la ciudad actualizara su Estrategia de Resiliencia la cual contemplara los aprendizajes sobre el presente contexto y demás riesgos que no deben quedar en la suposición de que no sucederán.²⁰¹

²⁰¹ Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México, *Se realiza instalación y primera sesión ordinaria del Consejo de Resiliencia de la Ciudad de México*, [en línea], 05 de noviembre de 2020, Dirección URL: <https://www.proteccioncivil.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/201105-3> [03 de julio de 2021].

3.6 Cooperación descentralizada para el intercambio de experiencias, buenas prácticas por parte del Gobierno de la Ciudad de México, a través de la CGAAI.

Al hacer una búsqueda en los informes de la actividad internacional de la Ciudad de México publicados por la CGAAI, sobre la cooperación descentralizada de la Ciudad de México referente a la resiliencia, es evidente que su uso y el interés internacional sobre este concepto es relativamente joven.

Como hemos intentado señalar en el presente trabajo, los gobiernos locales son actores de relevancia en el escenario nacional e internacional, en tanto que están en contacto directo con las problemáticas, necesidades y virtudes de las poblaciones, por consecuencia, su actividad internacional no podría ser menos importante.

En este orden de ideas, la cooperación descentralizada que llevan a cabo los gobiernos locales en contextos de emergencia es fundamental para encontrar soluciones a problemas que, ya han sido, o están siendo atendidos en otras latitudes del planeta. Considerando la definición de cooperación descentralizada que ofrece Jean Pierre Malé²⁰², en el webinar titulado “Claves hacia la replanificación de la cooperación descentralizada y la acción internacional de los gobiernos locales en el escenario post COVID 19”, la cooperación descentralizada tiene por “objetivo el conocer las soluciones que las demás ciudades han encontrado a problemas comunes y así poder mejorar las políticas públicas²⁰³” en beneficio de los habitantes.

En este mismo webinar, la Dra. Diana Alarcón, Coordinadora General de la CGAAI, señala que la actividad internacional de las ciudades debiera basarse en una agenda de derechos y que la cooperación descentralizada, además de mantener la agenda que hasta el momento se ha llevado a cabo, se debe profundizar en temas de salud y de resiliencia.

Por parte de la SGIRPC de la Ciudad de México, señala la importancia de la cooperación internacional al mencionar que ésta es de suma importancia,” [...] particularmente en el establecimiento de canales de comunicación expeditos, prácticos y que permitan el libre intercambio de información relevante para el correcto de manejo de situaciones de emergencia.²⁰⁴”

²⁰² Fue director del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL y también colaboró desde su inicio con AL-LAs y actualmente sigue siendo un estrecho colaborador de ambas iniciativas y una de las personas que más ha reflexionado, estudiado y trabajado en la Acción Internacional de los Gobiernos Locales y en la Cooperación Descentralizada.

²⁰³ Alianza Eurolatinoamericana de Cooperación entre Ciudades (AL-LAS), *et. al.*, Webinar titulado: *Claves hacia la replanificación estratégica de la cooperación descentralizada y la acción internacional de los gobiernos locales en el escenario post COVID 19*, [en línea], martes 09 de junio de 2021, Dirección URL: <https://proyectoallas.net/2020/05/25/webinar-3/> [consulta: 15 de junio de 2021].

²⁰⁴ Gobierno de la Ciudad de México, Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y protección Civil de la Ciudad de México, *Lecciones aprendidas en la respuesta ante la pandemia por COVID-19 en Latinoamérica*, [en línea],

3.6.1 Acción internacional correspondiente al sismo del 19S 2017.

De acuerdo con los Informes Semestrales elaborados por la CGAAI, correspondientes a los años 2013 a 2019, sobre la Acción Internacional de la Ciudad de México, el concepto de resiliencia es acuñado por primera vez en estos informes en el año 2015 ya que la ciudad fue la sede en el mes de noviembre de ese mismo año de la Segunda Cumbre Mundial de directores de Resiliencia. En este encuentro se promovió la realización de las Estrategias de Resiliencia en el marco de las actividades de la red 100 Ciudades Resilientes.

Hasta el año 2017 vuelve a aparecer este concepto, en el mes de abril de 2017 (previo al sismo) el gobierno de la ciudad presenta su Estrategia de Resiliencia en el marco de las actividades de la red 100 Ciudades Resilientes en la ciudad de Boston, Massachusetts.

Para el año 2018, la resiliencia se convierte en parte de la agenda internacional de la Ciudad de México, en parte, como resultado del sismo del 19 de septiembre del año 2017, en este año se anuncia la creación de la Agencia de Resiliencia, misma que tuvo corto aliento, y se lleva a cabo el evento multilateral titulado Construcción de Resiliencia Sísmica, en el que se intercambiaron experiencias con las ciudades de Los Ángeles, San Francisco, Quito, Christianchurch, Wellington, Cali, Kyoto y Vancouver, sobre la respuesta post desastre y las acciones de recuperación emprendidas por la Ciudad de México.

En el año 2019, la resiliencia adquiere ya un papel relevante en la agenda internacional de la Ciudad de México, en este año se llevan a cabo diversos eventos con el objetivo de fortalecer y aprender sobre la resiliencia urbana. Así, tiene lugar un intercambio técnico sobre resiliencia urbana con la ciudad de Los Ángeles; se firma el convenio de cooperación internacional con la red 100 ciudades resilientes, con el objetivo de impulsar, de manera conjunta, la resiliencia urbana de la ciudad, en específico la resiliencia hídrica, movilidad resiliente, gestión integral del riesgo y la construcción de comunidades resilientes.

También, se participó en la red Foro Urbano de Resiliencia, en la ciudad de Tokyo, Japón, en la que la Dra. Diana Alarcón, Coordinadora General de la CGAAI, presento en la sesión titulada “Medidas no estructurales contra terremotos”, en la que se señaló la importancia de disminuir las brechas de desigualdad social en la ciudad, ya que los eventos naturales tienen mayor impacto sobre las zonas con mayor grado de marginación de la ciudad.

En ese mismo año, delegaciones de las ciudades de San Francisco y Los Ángeles visitan la Ciudad de México para el intercambio de experiencias sobre el sismo del 19 de septiembre de 2017, en relación a la atención inmediata ante el desastre, esfuerzo de recuperación,

2021, 26 páginas, p. 10, Dirección URL:
<https://www.proteccioncivil.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/60a/d39/8f0/60ad398f045fa357389868.pdf> [consulta: 14 de junio de 2021].

lecciones aprendidas y procedimientos desarrollados con el objetivo de obtener un mayor conocimiento sobre resiliencia urbana.

Se atendió a la cumbre de alcaldes del C40, donde se abordó el tema de resiliencia climática; también, se atendió a la Cumbre sobre Resiliencia Urbana 2019 en la ciudad de Rotterdam. Se llevó a cabo el curso titulado “Estrategias y programas para la reducción del riesgo en la Ciudad de México” en el que se abordó, dentro de otros temas, la resiliencia urbana y políticas públicas en la ciudad.

Por último, se desarrolló el Congreso Internacional de Gestión Integral de Riesgos y Resiliencia, su objetivo fue fortalecer una red multisectorial y abrir un espacio de diálogo sobre la importancia del desarrollo de proyectos y políticas sobre resiliencia y la gestión de riesgos.

3.6.2 Acción internacional correspondiente a la pandemia por COVID19.

Así entonces, de acuerdo con los Informes Semestrales elaborados por la CGAAI, correspondientes a los semestres 2020-1²⁰⁵ y 2020-2²⁰⁶, sobre la Acción Internacional de la Ciudad de México, la pandemia originada por COVID-19 tomó por sorpresa al mundo al tratarse de un fenómeno atípico que obligó a países y ciudades de todo el planeta a reorientar sus planes y prioridades. Así, es en este escenario se reivindica la relevancia de los vínculos internacionales y de la cooperación descentralizada reflejada en el compartir acciones orientadas para atender a la población. A su vez, este informe reafirma la vocación de la ciudad para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sustentable de la Agenda 2030.

Las acciones internacionales que presenta este informe se dividen en dos partes, las primeras, de carácter general y, las segundas son las que se realizan en el contexto de la pandemia, en el presente trabajo nos referiremos a estas segundas.

Estas actividades son divididas en dos partes, las primeras de carácter transversal emprendidas de manera directa por la jefatura de gobierno de la ciudad, dentro de las cuales se encuentran las acciones de cooperación internacional (donativos) y los intercambios de experiencias, y, por otra parte, acciones de carácter internacional que

²⁰⁵ Gobierno de la Ciudad de México, Coordinación General de Asesores y Asuntos Internacionales (CGAAI), Informe semestral 2020-1 Acción internacional de la Ciudad de México, [en línea], 2020, 48 páginas, Dirección URL: <https://www.cgaai.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5f5/fd9/05c/5f5fd905cb173062329164.pdf> [consulta: 05 de julio de 2021].

²⁰⁶ Gobierno de la Ciudad de México, Coordinación General de Asesores y Asuntos Internacionales, Informe semestral 2020-2 Acción internacional de la Ciudad de México, [en línea], 2020, 47 páginas, Dirección URL: <https://www.cgaai.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/608/74a/050/60874a050c184590137259.pdf> [consulta: 05 de julio de 2021].

están alineadas a los cinco ejes estratégicos del Programa de Gobierno 2019-2024, previamente mencionado.

En ese sentido, la actividad internacional de la ciudad correspondiente al año 2020, el año más álgido de la pandemia por COVID-19, se han desarrollado el siguiente número de actividades que apuntan al fortalecimiento del tejido social y de la resiliencia de la ciudad ante la presente pandemia y posibles futuras amenazas similares.

Tabla 18. Informes semestrales de acción internacional de la Ciudad de México, correspondientes al año 2020

Categoría	Año	Número de acciones
Acciones de carácter transversal (ANEXO 2)	2020-1 /2020-2	7 acciones
Intercambio de experiencias (ANEXO 3)	2020-1 /2020-2	6 acciones
Cooperación internacional (donativo) (ANEXO 4)	2020-1 /2020-2	5 acciones
Acciones generales apegadas a los seis ejes estratégicos del programa de Gobierno 2019-2024 (ANEXO 5)	2020-1 /2020-2	75 acciones

Fuente: Elaboración propia.

Para el presente trabajo, tomaremos cuatro ejemplos de los intercambios de experiencias que se han llevado a cabo a través de la CGAAI, en los que se establecen colaboraciones en torno a la cooperación descentralizada.

La Plataforma Cities for Health, concentra las estrategias, iniciativas y políticas generadas por los gobiernos locales para combatir la crisis global a causa del COVID-19, mismas que corresponden a las etapas de preparación, respuesta y recuperación. En esta plataforma, que permite a los gobiernos locales, así como a la sociedad civil organizada compartir sus acciones e iniciativas ante el COVID19, participan 29 países, 102 ciudades y en total hay 675 acciones/iniciativas de las cuales se pueden retomar buenas prácticas.

En lo que respecta a la Ciudad de México, ésta compartió 32 acciones que ha aplicado en territorio, mismas que corresponden a las etapas de preparación y respuesta (**ANEXO 6. Acciones de la Ciudad de México para mitigar el COVID-19 replicadas en la plataforma internacional Cities for Health**), sin aportar alguna que sea de recuperación; de esta manera la ciudad suma al repositorio de aprendizajes internacionales en torno a la pandemia²⁰⁷.

El Webinar titulado Claves hacia la replanificación estratégica de la cooperación descentralizada y la acción internacional de los gobiernos locales en el escenario internacional posterior a la COVID-19, en el que participó la Dra. Diana Alarcón, Coordinadora General de la CGAAI, señalan las desigualdades que he revelado esta pandemia y, por ello, hace un llamado a repensar la forma en que se ha llevado a cabo la

²⁰⁷ Cities for Global Health, Iniciativas, [en línea], 2020-2021, Dirección URL: <https://www.citiesforglobalhealth.org/?style=list> [consulta: 06 de julio de 2021].

actividad internacional desde los gobiernos locales, así como la cooperación descentralizada.

Se aspira a que las personas sean puestas en el centro de toda acción internacional desde una agenda de acceso a los derechos humanos, para que, en futuras emergencias como la presente, no se agrave la realidad de miles de personas. En cuanto a la cooperación descentralizada se menciona que este mecanismo no pierde su vigencia, sin embargo, debiera profundizarse en temas como la salud y la resiliencia²⁰⁸.

En el diálogo virtual **“Experiencias locales en América Latina y el Caribe frente a COVID 19”**, participaron autoridades locales de los países latinoamericanos Uruguay, Brasil, Colombia, Perú, Argentina y México en donde de manera unánime se puntualizó en la relevancia de estos espacios de cooperación para aprender de otras latitudes con características similares.

Las personas representantes de cada ciudad expusieron las medidas que se han tomado en sus territorios y se podría decir que en general son parecidas entre sí, con sus respectivos matices. Estas acciones se centran en: salud pública y social, transporte público, fortalecimiento de la información pública epidemiológica, promoción del autocuidado de la población, establecimiento y fortalecimiento de alianzas con el sector privado, fortalecimiento de sistemas de información para la focalizada y mejor toma de decisiones, incentivos fiscales, reducción de movilidad de las personas y del turismo local e internacional, ampliación de infraestructura ciclista para desincentivar el uso del transporte público, apoyos económicos y de alimentación a las familias vulnerables y aplicación de pruebas rápidas en puntos estratégicos del territorio, entre otras²⁰⁹.

El webinar titulado **‘Accelerating Digital Transformation for Sustainable and Resilient Recovery from COVID 19’**, en el que participó la Dra. Diana Alarcón, Coordinadora General de la CGAAI, se señala que en un contexto de distanciamiento social y de permanencia en los hogares, la importancia del gobierno digital reside en poder continuar brindando los servicios públicos esenciales a la población, mantenerlos informados y atentos a las acciones e iniciativas implementadas; así como también favorece el flujo y exposición de información. En este sentido, los gobiernos locales son llamados a fortalecer sus estrategias de digitalización como un mecanismo de construcción de resiliencia en sus territorios.

²⁰⁸ Alianza Euro-latinoamericana de Cooperación entre Ciudades (AL-LAS), *et. al.*, Relatoría final del Tercer seminario web “Claves hacia la replanificación estratégica de la cooperación descentralizada y la acción internacional de los gobiernos locales en el escenario post COVID-19”, [en línea], 09 de junio de 2021, Dirección URL: <https://proyectoallas.net/wp-content/uploads/2020/06/Relatoria-final.pdf> [consulta: 08 de julio de 2021].

²⁰⁹ Congreso de la Ciudad de México, Realizan Diálogo Virtual Experiencias locales en América Latina y el Caribe frente al COVID-19, [en línea], s/fecha, Dirección URL: <https://www.congresocdmx.gob.mx/comsoc-realizan-dialogo-virtual-experiencias-locales-america-latina-y-caribe-frente-al-covid-19-1602-1.html> [consulta: 09 de julio de 2021].

Conclusiones.

Todo parece indicar que a nivel mundial las personas debemos aprender a vivir adaptándonos a las condiciones establecidas por el cambio climático, de las pandemias, de la creciente escasez de recursos naturales y de inequidades sociales. En este contexto, la construcción de ciudades sostenibles y de resiliencia urbana se vislumbra como una posibilidad, una tendencia en el pensamiento colectivo (gubernamental, académico) que se planta como una especie de esperanza de que el escenario actual puede mejorar.

Así entonces, a pesar de que las ciudades se han posicionado en la última década como actores relevantes en el escenario internacional y de que Naciones Unidas, así como las agendas mundiales de desarrollo, reconocen esta reciente condición, es necesario que cuenten con un sistema de gobernanza sano derivado de una descentralización política, administrativa y fiscal, de lo contrario, afrontar los próximos retos, que se suman a los previos, se vislumbra complicado ya que no cuentan con las capacidades humanas-técnicas ni con los recursos económicos suficientes. En específico, en la región de América Latina y el Caribe el proceso descentralizador se ha llevado a cabo de manera desigual y a ritmos dispares, lo mismo ha sucedido con México.

La Ciudad de México, a pesar de que cuenta con un sistema de gobernanza y descentralización más avanzada del país, ha sido evidenciada la falta de resiliencia urbana en la ciudad, esto a través del sismo de septiembre de 2017 y de la pandemia por COVID-19, eventos en los que los números de víctimas y de afectados se inclinan hacia los sectores con mayor grado de marginación. Esto supone que, a pesar de los esfuerzos emprendidos, aún queda mucho trabajo por hacer para que la Ciudad de México sea resiliente.

En el protocolo de esta investigación, planteamos la siguiente hipótesis:

- *De frente a próximos eventos de estrés, ocasionados por fenómenos naturales y/o antropogénicos y ante el constante crecimiento poblacional de las ciudades a nivel mundial, la construcción de resiliencia urbana, a través de planeación urbana y territorial, es fundamental para mitigar riesgos y proteger la vida de las personas.*

Así entonces, los gobiernos locales son los actores clave para que a través de la cooperación descentralizada se lleven a cabo cooperaciones técnicas, intercambio de experiencias y buenas prácticas, ya que la comunicación entre gobiernos locales es expedita y existe mayor similitud en los problemas y retos que se enfrentan.

Por ello, el Gobierno de la Ciudad de México, a partir del sismo de septiembre de 2017 y, más reciente, la pandemia por COVID-19 del 2020, ha adquirido conocimientos y buenas prácticas de sus símiles internacionales a través de la cooperación descentralizada para hacer frente a los retos mencionados. De no haber sido así, el tiempo para encontrar respuestas satisfactorias se hubiera prolongado, lo cual acrecentaría los riesgos hacia las y los habitantes de la ciudad.

Derivado de la investigación realizada, consideramos que en efecto la cooperación descentralizada horizontal en la que se transfieren conocimientos y buenas prácticas es una herramienta fundamental ya que las problemáticas y retos son más parecidos a nivel mundial. Además, esta transferencia de conocimientos supone un ahorro en tiempo y recursos aplicados, lo que se traduce en la implementación de acciones expeditas reduciendo el riesgo y el número de víctimas y personas afectadas.

Al hacer una revisión de la actividad internacional respecto del sismo de septiembre de 2017 y de la pandemia por COVID-19 es evidente que la CGAAI ha tenido un despliegando importante de actividades respecto a cada evento. De tal manera que el ser de carácter transversal la actividad internacional, suponemos que los resultados, aprendizajes y lecciones son transmitidos a las dependencias competentes.

Al respecto, consideramos que los informes semestrales de actividad internacional debieran incluir un apartado en el cual se indique a qué dependencia se transmitieron los conocimientos y cómo es que éstos fueron aplicados en territorio (seguimiento), ya que no hay claridad si las actividades de corte internacional han tenido un impacto en las decisiones tomadas respecto de los eventos que se consideran en la presente.

Por ejemplo, en el subcapítulo *3.6.1 Acción internacional correspondiente al sismo del 19S 2017*, se hace mención del evento titulado “Medidas no estructurales contra terremotos” del año 2019, en el que la Dra. Diana Alarcón, Coordinadora de la CGAAI, señaló la importancia de disminuir las brechas de desigualdad social en la ciudad, ya que los eventos naturales tienen mayor impacto sobre las zonas con mayor grado de marginación de la ciudad. Este análisis que hace la Dra. Alarcón sobre el impacto de los eventos naturales es relevante en tanto que sucede lo mismo con la pandemia por COVID-19, en este sentido, sería relevante que se incluyera a que dependencia se transmiten estos conocimientos y hallazgos.

Respecto a la actividad internacional sobre la pandemia por COVID-19 revisada en el subcapítulo *3.6.2*, consideramos que es en este contexto en el que la cooperación descentralizada de carácter horizontal (no asistencialista) adquiere relevancia y se entiende la importancia que tienen las relaciones internacionales para la solución de problemas.

Así, este momento debiera ser capitalizado por la CGAAI para remarcar en los habitantes de la ciudad la importancia de las relaciones internacionales, con el objetivo de que éstos participen en la creación y desarrollo de la actividad internacional de sus colonias, barrios, pueblos y ciudad.

Fuentes Consultadas

- Organización de las Naciones Unidas (ONU), Ciudades resilientes, [en línea], Dirección URL: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/ciudades-resilientes> [Consulta: 10 de marzo de 2021].
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) Población mundial para el periodo 2030-2050 [en línea]. Dirección URL: <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/population/index.html> [Consulta: 12 de marzo de 2021].
- Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático del Gobierno de México, ¿Qué es el cambio climático?, [en línea], 18 de mayo de 2018, Dirección URL: <https://www.gob.mx/inecc/acciones-y-programas/que-es-el-cambio-climatico> [Consulta: 12 de marzo de 2021].
- Manuel Perlo Cohen, Lincoln Institute Research Report, *Riesgo, vulnerabilidad y prevención de desastres en las grandes ciudades*, 2000, [en línea], Dirección URL: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/690_perlo.pdf [Consulta: 14 de marzo de 2021].
- Senado de la República Mexicana, Primer foro nacional de adaptación al cambio climático, abril de 2016, [en línea], p. 15, Dirección URL: https://www.senado.gob.mx/comisiones/biblioteca/docs/CAMBIO_CLIMATICO_INTERNET.pdf [Consulta: 14 de marzo de 2021].
- Hans Michelmann y Panayotis Soldatos, *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp.1-33.
- Jorge A. Schiavon, Rafael Velázquez Flores, “El marco jurídico de la participación internacional de las entidades federativas mexicanas”, *Diplomacia local: las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*, México, FCPyS, UNAM, 2008, p. 47.
- CGAAI, Acerca de, [en línea], Dirección URL: <https://www.cgaai.cdmx.gob.mx/dependencia/acerca-de> [Consulta: 16 de marzo de 2021].
- Voces Iniciativa Ciudadana: *La CDMX en la globalidad: ideas para una política pública de relaciones internacionales para la Ciudad de México*, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.vocesiniciativaciudadana.org/#!la-cdmx-en-la-globalidad/nb31e>, [consulta: 12 de julio de 2016].
- s/a “Buscan afianzar las relaciones internacionales en la nueva Constitución de la Ciudad de México” [en línea], México, Proyectoallas.net, 27 de mayo de 2016, Dirección URL: <https://www.proyectoallas.net/noticia?id=1464311651422>, [Consulta 07 de agosto de 2016].
- Constitución Política de la Ciudad de México, [en línea], Artículo 20, Numeral 2, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 05 de febrero de 2017, Última reforma publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México 22 de julio de 2021, Dirección URL: http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf [consulta: 20 de marzo de 2021].
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Censo de población y vivienda 2020, [en línea], Dirección URL: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#> [Consulta 21 de marzo de 2021].
- Esther Barbé Izuel, *Relaciones Internacionales*, Madrid, España, Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), 2015, Reimpresión de la tercera Edición, p. 27.
- Consuelo Dávila, et. al., *La paradiplomacia de las entidades federativas*, [en línea], CIDE, Ciudad de México, México, 2008, 52 páginas, Dirección URL: <http://mobile.repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/1104/93314.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [consulta: 04 de abril de 2021].
- María del Mar Restrepo Mesa, *La participación en redes internacionales de gobiernos locales como una estrategia de internacionalización de los gobiernos locales. la experiencia de Barcelona en el periodo 2006-2009*, [en línea], trabajo de grado de Licenciatura, 2011, Universidad Colegio Mayor de nuestra Señora del Rosario, Facultad de Relaciones Internacionales, Bogotá, Colombia, p. 6, Dirección URL: <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/2264/RestrepoMesa-MariadelMar-2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [consulta: 11 de abril de 2021].

- Antonio Cardarello, Jorge Rodríguez, *Redes de ciudades, una herramienta privilegiada para la gestión de cooperación descentralizada*, [en línea], enero de 2006, Universidad de la República de Uruguay, 25 páginas, p. 6, Dirección URL: [\(98\) \(PDF\) Las redes de ciudades como herramienta privilegiada para la gestión de cooperación descentralizada | Antonio Cardarello - Academia.edu](#) [consulta: 15 de abril de 2021].
- Marcel Fürstenau, *Así fue el día en que cayó el muro de Berlín*, [en línea], Deutsche Welle, 04 de noviembre de 2019, Dirección URL: <https://www.dw.com/es/as%C3%AD-fue-el-d%C3%ADa-en-que-cay%C3%B3-el-muro-de-berl%C3%ADn/a-51088401> [consulta: 13 de marzo de 2021].
- Karen Mingst, *Fundamentos de la Relaciones Internacionales*, Ciudad de México, México, Editorial Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C, México, 2007, p. 191.
- Robert Keohane, *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*, [en línea], Buenos Aires, Argentina, Grupo Editorial Latinoamericano, 1993, p. 58, Dirección URL: <http://www.url.edu.gt/PortalURL/Biblioteca/Contenido.aspx?o=5245&s=49> , [consulta: 14 de marzo de 2021].
- Ruy Mauro Marini, *Procesos y tendencias de la globalización capitalista*, [en línea], Ruy Mauro Marini Escritos, publicado originalmente en: *América Latina, dependencia y globalización*, Carlos Eduardo Martins (Comp.); Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales; Siglo del Hombre Editores, Bogotá. 2008. Publicado originalmente en Ruy Mauro Marini y Mária Millán (coords.), *La teoría social latinoamericana*, t. IV: Cuestiones contemporáneas, México, UNAM, FCPyS, CELA, 1996, Dirección URL: http://www.marini-escritos.unam.mx/089_globalizacion_capitalista.html [consulta: 16 de marzo de 2021]
- Ana Díaz Aldret (Compiladora), *Gobiernos locales*, Ciudad de México, México, Biblioteca Básica de Administración Pública del Distrito Federal, Editorial Siglo Veintiuno Editores, 2014, primera edición, p. 21.
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), *Ciudades resilientes*, [en línea] s/fecha de edición, Dirección URL: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/ciudades-resilientes> [consultada: 17 de marzo de 2021].
- Jorge A. Schiavon, Rafael Velázquez Flores, *El marco jurídico de la participación internacional de las entidades federativas mexicanas, Diplomacia local: las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*, Ciudad de México, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2008, p. 47.
- Catalina García Segura, *La evolución del concepto de actor en la teoría de las Relaciones Internacionales*, [en línea], 19 pp. (13-31), *Revistes Digitales de la Universitat de Barcelona*, p. 21, Dirección URL: <https://papers.uab.cat/article/view/v41-garcia/pdf-es> [consulta: 22 de marzo de 2021].
- María del Carmen Pardo, “La descentralización en México”, *Gobiernos locales*, Ciudad de México, México, Biblioteca Básica de Administración Pública del Distrito Federal, Editorial Siglo Veintiuno Editores, 2014, primera edición, p. 117.
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), *La localización de las agendas mundiales, cómo la acción local transforma las ciudades y territorios, Quinto informe sobre la descentralización y la democracia local*, [en línea], 120 pp., Barcelona, España, p. 16, Dirección URL: https://www.uclg.org/sites/default/files/goldv_localizacion_de_las_agendas_mundiales.pdf [consulta: 24 de marzo de 2021].
- Rafael Velázquez Flores, “La paradiplomacia mexicana: las relaciones exteriores de las entidades federativas”, [en línea], *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, número 139, (enero-abril de 2021), p. 125, Dirección URL: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rri/issue/view/1479/showToc> [consulta: 24 de marzo de 2021].
- ONU-Hábitat, CGLU, *Informe final sobre el diálogo sobre ciudades sostenibles, la gobernanza urbana en el núcleo de la implementación del ODS 11*, [en línea], Estrasburgo, Francia, 24-25 de mayo de 2018, 50 páginas, p.4, Dirección URL:

- https://www.uclg.org/sites/default/files/dialogo_sobre_ciudades_sostenibles_esp.pdf [consulta: 25 de marzo de 2021].
- Arturo-Delfín Arrufat Cárdua, *Asambleas autonómicas y acción exterior*, [en línea], Valencia, España, 2009, 169 páginas, p. 29, Dirección URL: https://www.cortsvalecianas.es/sites/default/files/migrated/publication_book/doc/temes_20.pdf [consulta: 26 de marzo de 2021].
 - Saúl Gopar Ensástiga, *¿Qué es la diplomacia local?*, [en línea], Centro Mexicano de Relaciones Exteriores (CEMERI), 26 de marzo de 2021, Dirección URL: <https://cemer.org/enciclopedia/que-es-la-diplomacia-local/> [consulta: 27 de marzo de 2021].
 - International Monetary Fund (IMF), *Finanzas y desarrollo*, junio de 2021, 4 páginas (34-37), p. 35, Dirección URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2001/06/pdf/streeten.pdf> [consulta: 28 de marzo de 2021].
 - Nahuel Alvarado, Mara Ximena Flores, “Las relaciones entre ciudades, ¿Camino a la cooperación?” *Paradiplomacia.org*, Revista TIP Apuntes Paradiplomáticos, año 1, número 1, 01 de febrero de 2021, 118 páginas, p. 90, Dirección URL: <https://paradiplomacia.org/trabajo-academico/102202118445> [consulta: 30 de marzo de 2021].
 - Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, *Constitución Política de la Ciudad de México*, [en línea], 2017, 212 páginas, p. 78, Dirección URL: http://www.infocdmx.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf [consulta: 02 de abril de 2021].
 - Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), *Centenario del movimiento municipal internacional, 1913-2013*, [en línea], CGLU, noviembre de 2013, Dirección URL: [Centenario del Movimiento Municipal Internacional | UCLG](#) [consulta: 02 de abril de 2021].
 - Consuelo Dávila, Jorge Schiavon, Rafael Velázquez, *La paradiplomacia de las entidades federativas*, [en línea], CIDE, Ciudad de México, México, 2008, 52 páginas, Dirección URL: <http://mobile.repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/1104/93314.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [consulta: 04 de abril de 2021].
 - Lewis Oscar, *Los Hijos de Sánchez, Una muerte en la familia Sánchez*, primera edición de ambos estudios en un solo volumen, 2012, Fondo de Cultura Económica, impreso en Ciudad de México, México, p. 36.
 - Ana Itzel Hernández Ramírez, *El impulso a la acción internacional de la Ciudad de México durante la administración de Marcelo Ebrard*, [en línea], trabajo de grado Licenciatura en Relaciones Internacionales, 2016, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, Dirección URL: <http://132.248.9.195/ptd2016/mayo/0744250/Index.html> [consulta: 06 de abril de 2021].
 - ^[1] Misael V. Hernández Gutiérrez, *Hacia un diagnóstico general de los problemas municipales de México*, Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores de las Ciencias Administrativas, Universidad Veracruzana, s/fecha, 7 páginas, Dirección URL: <https://www.uv.mx/iiesca/files/2013/01/diagnostico1999-2000.pdf> [consulta, 07 de abril de 2021].
 - Monserrat Iglesias Servín, “Herramientas institucionales para promover la internacionalización de las ciudades mexicanas”, [en línea], en revista de Trabajos de Investigaciones en Paradiplomacia (TIP), año 4, número 1, Buenos Aires, Argentina, noviembre de 2020, p. 8, Dirección URL: [file:///C:/Users/thino/Downloads/Revista%20TIP%20Mexico_Nov_2020%20-%20Paul%20Vasco%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/thino/Downloads/Revista%20TIP%20Mexico_Nov_2020%20-%20Paul%20Vasco%20(1).pdf) [consulta: 08 de abril de 2021].
 - Eugene D. Zapata Garesche, *Manual práctico para internacionalizar la ciudad, guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina*, [en línea], 2007, Diputación de Barcelona, 159 páginas, p. 25, Dirección URL: [ManualOCD_01 \(ritimo.org\)](#) [consulta: 08 de abril de 2021].
 - Alianza Euro-Latinoamericana de Cooperación entre Ciudades (AL-LAS), *La irreversible internacionalización de los gobiernos locales*, [en línea], Coordinación General ALLAS, 2015, 8 páginas, Dirección URL: [publicacion-proyecto-allas.pdf \(acimedellin.org\)](#) [consulta: 12 de abril de 2021].

- Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS), *La cooperación descentralizada en Iberoamérica: una mirada desde la cooperación sur-sur*, [en línea], 2016, 62 páginas, p. 15, Dirección URL: <https://proyectoallas.net/wp-content/uploads/2018/01/La-Cooperaci%C3%B3n-Descentralizada-en-Iberoam%C3%A9rica.-Una-mirada-desde-la-cooperaci%C3%B3n-Sur-Sur.pdf> [consulta: 13 de abril de 2021].
- Agustí Fernández de Losada, “Reflexiones sobre la perspectiva de los gobiernos locales en la construcción de la nueva arquitectura de la cooperación internacional y la Agenda de París”, en *De Valparaíso a México: la Agenda de París vista desde lo local*, [en línea], Diputación de Barcelona, 2009, 272 páginas, p. 7, Dirección URL: https://www.observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/2018-03/570_318.pdf [consulta: 13 de abril de 2021].
- Agustí Fernández de Losada, Hannah Abdullah (coord.), *Repensando el ecosistema de redes internacionales de ciudades*, [en línea], Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB), mayo de 2019, Barcelona, España, 120 páginas, p. 11, Dirección URL: https://proyectoallas.net/wp-content/uploads/2019/05/MONOGRAFIA-CIUTATS-2019_01_Repensando-el-ecosistema-de-redes-internacionales-de-ciudades_Retos-y-oportunidades.pdf [consulta: 15 de abril de 2021].
- Antonio Cardarello, Jorge Rodríguez, *Redes de ciudades, una herramienta privilegiada para la gestión de cooperación descentralizada*, [en línea], enero de 2006, Universidad de la República de Uruguay, 25 páginas, p. 6, Dirección URL: [\(98\) \(PDF\) Las redes de ciudades como herramienta privilegiada para la gestión de cooperación descentralizada | Antonio Cardarello - Academia.edu](#) [consulta: 15 de abril de 2021].
- Dirección de Vinculación con Gobiernos Locales, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Catálogo de Redes de Gobiernos Locales*, [en línea], 29 páginas, s/fecha, Dirección URL: https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/images/stories/documentos_gobiernos/catalogos/redesgl.pdf [consulta: 19 de abril de 2021].
- Coordinación General de Asesores y Asuntos Internacionales del gobierno de la Ciudad de México, *Redes Internacionales*, [en línea], s/fecha, Dirección URL: <https://www.cgaai.cdmx.gob.mx/ciudad-de-mexico-ciudad-global/redes-internacionales-de-ciudades> [consulta: 19 de abril de 2021].
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction, *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*, [en línea], 2019, 474 páginas, p. XII, Dirección URL: https://gar.undrr.org/sites/default/files/reports/2019-06/full_report.pdf [consulta: 20 de abril de 2021].
- Noam Chomsky, “Malestar global”. [en línea], *Revista Gatopardo*, Cambridge, Massachusetts, 17 de enero de 2019, Dirección URL: <https://gatopardo.com/arte-y-cultura/malestar-global-noam-chomsky/> [consulta: 23 de abril de 2021].
- Albert Camus, *La peste*, Unidad Madrid, España, Unidad Editorial, por acuerdo con Bibliotex, S.L. para esta edición, Colección publicada por EL MUNDO, Unidad Editorial S.A., año 1999, p. 11.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe Especial, Crecimiento urbano y derechos humanos en la Ciudad de México*, Primera edición, 2018, Ciudad de México, México, p. 84.
- Lincoln Institute Research Report, año 2000, 27 páginas, Dirección URL: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/690_perlo.pdf [consulta: 27 de abril de 2021].
- Silvia Guadalupe Garza Galván, *Prólogo al Primer Foro Nacional de Adaptación al Cambio Climático*, [en línea], Senado de la República Mexicana, abril de 2016, 229 páginas, p. 15, Dirección URL: https://www.senado.gob.mx/comisiones/biblioteca/docs/CAMBIO_CLIMATICO_INTERNET.pdf [consulta: 27 de abril de 2021].
- Naciones Unidas, *Nueva Agenda Urbana*, [en línea], 2017, 76 páginas, p. 22, Dirección URL: <http://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Spanish.pdf> [consulta: 29 de abril de 2021].
- Gobierno de la Ciudad de México, Coalición Internacional para el Hábitat Oficina Regional para América Latina, *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad*, [en línea], septiembre de 2011, 76 páginas, p. 15, Dirección URL: https://hic-al.org/wp-content/uploads/2019/02/CARTA_CIUADAD_2011-muestra.pdf [consulta: 03 de mayo de 2021].

- Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad, *Agenda del Derecho a la Ciudad: Para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana*, [en línea], 2019, 13 páginas, Dirección URL: https://www.right2city.org/wp-content/uploads/2019/09/A6.1_Agenda-del-derecho-a-la-ciudad.pdf, [consulta: 04 de mayo de 2021].
- Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, *¿Qué es el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres?*, [en línea], s/fecha, Dirección URL: <https://www.undrr.org/es/implementando-el-marco-de-sendai/que-es-el-marco-de-sendai-para-la-reduccion-del-riesgo-de>, [consulta: 06 de mayo de 2021].
- Naciones Unidas Asamblea General, *Marco Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, [en línea], 23 de junio de 2015, 26 páginas, p. 6, Dirección URL: <https://www.preventionweb.net/files/resolutions/N1516720.pdf> [consulta: 05 de mayo de 2021].
- Global Climate Change-NASA, *Las causas del cambio climático*, [en línea], s/fecha, Dirección URL: <https://climate.nasa.gov/causas/> [consulta: 05 de mayo de 2021].
- Organización Meteorológica Mundial, *El clima mundial: entre 2015 y 2019 se ha acelerado el cambio climático*, [en línea], 22 de septiembre de 2019, Dirección URL: <https://public.wmo.int/es/media/comunicados-de-prensa/el-clima-mundial-entre-2015-y-2019-se-ha-acelerado-el-cambio-clim%C3%A1tico>, [consulta: 07 de mayo de 2021].
- Global Climate Change-NASA, *Los efectos del cambio climático*, [en línea], s/fecha, Dirección URL: <https://climate.nasa.gov/efectos/> [consulta: 07 de mayo de 2021].
- National Geographic, *Efectos del calentamiento global*, [en línea], 05 de septiembre de 2010, Dirección URL: <https://www.nationalgeographic.es/medio-ambiente/efectos-del-calentamiento-global> [consulta: 08 de mayo de 2021].
- Yosú Rodríguez Aldabe, *Potenciar la resiliencia de las ciudades y sus territorios de pertenencia en el marco de los acuerdos sobre cambio climático y de la Nueva Agenda Urbana*, [en línea], Naciones Unidas-CEPAL, 2018, 133 páginas, p. 29, Dirección URL: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/44218/S1800995_es.pdf [consulta: 14 de mayo de 2021].
- Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Manual para la evaluación de desastres*, [en línea], 2014, 322 páginas, p. 18, Dirección URL: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35894/1/S2013806_es.pdf [consulta: 28 de julio de 2021].
- Gobierno de la Ciudad de México, Oficina de Resiliencia de la Ciudad de México, *Estrategia de Resiliencia CDMX: transformación adaptativa, incluyente y equitativa*, [en línea], septiembre 2016, 94 páginas, p. 45, Dirección URL: <https://www.resiliencia.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Estrategia%20de%20Resiliencia%20CDMX.pdf> [consulta: 15 de mayo de 2021].
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), [en línea], Artículo 73 Fracción XXIX, publicada el 5 de febrero de 1917, Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 28 de mayo de 2021, Dirección URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf [consulta: 03 de julio de 2021].
- Ley General de Protección Civil, [en línea], Artículo 2, artículo 4, artículo 15, publicada en el Diario oficial de la Federación el 06 de junio de 2012, Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 20 de mayo de 2021, Dirección URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPC_200521.pdf [consulta: 03 de julio de 2021].
- Constitución Política de la Ciudad de México, [en línea], Artículos 14 y 16, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 05 de febrero de 2017, Última reforma publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México 22 de julio de 2021, Dirección URL: http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf [consulta: 23 de julio de 2021].
- Ley del Sistema de Protección Civil de la Ciudad de México, [en línea], Artículos 7, 56, 156-160, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 27 de noviembre de 2014, Última reforma

- publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 22 de marzo de 2018. Dirección URL: http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2018/LEY_SISTEMA_PROTECCION_CIVIL_22_03_2018.pdf [consulta: 03 de julio de 2021].
- Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México, [en línea], Artículos 6, 160, 172, 182, 204, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 05 de junio de 2019, Última reforma publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 02 de marzo de 2021, Dirección URL: http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/68830/31/1/0 [consulta: 03 de julio de 2021].
 - Voces Iniciativa Ciudadana, *La CDMX en la globalidad: ideas para una política pública de relaciones internacionales para la Ciudad de México*, [en línea], s/fecha, México, Dirección URL: <http://www.vocesiniciativaciudadana.org/#lla-cdmx-en-la-globalidad/nb31e>, [consulta: 12 de julio de 2016].
 - Proyectoallas.net, [en línea], México, 27 de mayo de 2016, Dirección URL: <https://www.proyectoallas.net/noticia?id=1464311651422>, [Consulta 07 de agosto de 2016].
 - Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México, *Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México*, [en línea], 04 de mayo de 2018, 93 páginas, p. 6, Dirección URL: <https://www.cgaai.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5c5/c84/5c8/5c5c845c808d1061932891.pdf> [consulta: 21 de mayo de 2021].
 - Gobierno de la Ciudad de México, *Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México*, [en línea], septiembre 2020, 276 páginas, p. 188, Dirección URL: <https://www.cgaai.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5f7/f6d/f9b/5f7f6df9b7f6a206579583.pdf> [consulta: 23 de mayo de 2021].
 - Gobierno de la Ciudad de México, Gaceta Oficial de la Ciudad de México, *Acuerdo por el que se crea el gabinete para la acción internacional de la Ciudad de México*, [en línea], 12 de abril de 2019, 5 páginas, p. 1, Dirección URL: <https://www.cgaai.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5cb/7ae/acc/5cb7aeaccfc13208339706.pdf> [consulta: 23 de mayo de 2021].
 - Coordinación General de Asesores y Acción Internacional (CGAAI) del Gobierno de la Ciudad de México, *Ciudad de México, Ciudad Global*, [en línea], 22 de enero de 2019, 7 páginas, Dirección URL: <https://www.cgaai.cdmx.gob.mx/storage/app/media/presentacion-ciudad-mexico-ciudad-global.pdf> [consulta: 24 de mayo de 2021].
 - Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Perspectiva y desarrollo, El clima de la igualdad en América Latina y el Caribe a 2020*, [en línea], octubre de 2013, 72 páginas, p. 11, Dirección URL: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27976/1/S2013618_es.pdf [consulta: 27 de mayo de 2021].
 - Thomas Mann, *La muerte en Venecia*, Ciudad de México, México, Penguin Random House Grupo Editorial S.A. de C.V., 2020, p. 107.
 - Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Visualizador analítico para el COVID-19*, [en línea], s/fecha, Dirección URL: <https://gaia.inegi.org.mx/covid19/> [consulta, 26 de mayo de 2021].
 - Gobierno de México, Servicio Geológico Mexicano, *Riesgos geológicos, causas, características e impactos*, [en línea], 22 de marzo de 2017, Dirección URL: <https://www.sgm.gob.mx/Web/MuseoVirtual/Riesgos-geologicos/Causas-caracteristicas-e-impactos.html> [consulta: 27 de mayo de 2021].
 - Servicio Geológico Mexicano, *Sismología de México*, [en línea], 22 de marzo de 2017, Dirección URL: <https://www.sgm.gob.mx/Web/MuseoVirtual/Riesgos-geologicos/Sismologia-de-Mexico.html> [consulta: 28 de julio de 2021].
 - Gobierno de la Ciudad de México, Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil, *Atlas de Riesgos de la Ciudad de México*, [en línea], s/fecha, Dirección URL: <http://www.atlas.cdmx.gob.mx/analisisn2/> [consulta: 28 de julio de 2021].

- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), Ciudades metropolitanas y periféricas, [en línea], s/fecha, Dirección URL: <https://www.uclg.org/es/agenda/ciudades-metropolitanas-y-perifericas> [consulta: el 21 de mayo de 2021].
- Gobierno de la Ciudad de México, Coordinación General de Asesores y Asuntos Internacionales (CGAAI), Informe semestral 2019-1, Acción internacional del gobierno de la Ciudad de México, [en línea], 2019, 32 páginas, p. 21, Dirección URL: <https://www.cgaai.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5d5/19d/d06/5d519dd06737d670060067.pdf> [consulta: 03 de junio de 2021].
- Octavio Miramontes, *Entendamos el COVID-19 en México*, [en línea], Instituto de Física, UNAM, 04 de septiembre de 2020, 37 páginas, p. 2, Dirección URL: <http://scifunam.fisica.unam.mx/mir/corona19/covid19.pdf> [consulta: 6 de junio de 2021].
- Gobierno de la Ciudad de México, Secretaría de Salud de la Ciudad de México, Agencia Digital de Innovación Pública, *Página web destinada a informar sobre COVID-19 a la población*, [en línea], s/fecha, Dirección URL: <https://covid19.cdmx.gob.mx/> [consulta: 08 de junio de 2021].
- Organización Panamericana de la Salud, Organización Mundial de la Salud, *Directora de OPS llama a países de las Américas a intensificar sus actividades de preparación y respuesta para COVID-19*, [en línea], s/fecha, Dirección URL: https://www3.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=15740:paho-director-calls-on-countries-of-the-americas-to-intensify-covid-19-preparedness-and-response-activities&Itemid=1926&lang=es [consulta: 10 de junio de 2021].
- Fernando Guzmán Aguilar, *COVID-19: a un año del paciente cero en México*, [en línea], Gaceta UNAM, 25 de febrero de 2021, Dirección URL: <https://www.gaceta.unam.mx/covid-19-a-un-ano-del-paciente-cero-en-mexico/> [consulta: 10 de junio de 2021].
- Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (CEPAL), *Panorama social de América Latina 2020*, [en línea], 2021, 262 páginas, p. 13, Dirección URL: [Panorama Social de América Latina 2020 | Publicación | Comisión Económica para América Latina y el Caribe \(cepal.org\)](https://repositorio.cepal.org/publicaciones/publicacion/comision-economica-para-america-latina-y-el-caribe) [consulta: 12 de junio de 2021].
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *La urbanización presenta oportunidades y desafíos para avanzar hacia el desarrollo sostenible*, [en línea], número 73, agosto 2012, Dirección URL: <https://www.cepal.org/notas/73/Titulares2> [consulta: 17 de junio de 2021].
- Secretaría de Salud, *Lineamiento para la estimación de riesgos del semáforo por regiones COVID19*, [en línea], Versión 6.1, actualizado al 27 de julio de 2021, 29 páginas, p. 13, Dirección URL: https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2021/07/2021.7.27-Metodo_semaforo_COVID.pdf [consulta: 29 de julio de 2021].
- David Fernández Dávalos, *Emergencia sanitaria y desigualdad social*, [en línea], en *Pensar la pandemia*, Observatorio social del coronavirus del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 02 de abril de 2020, 3 páginas, p. 1, Dirección URL: <https://www.clacso.org/emergencia-sanitaria-y-desigualdad-social/> [consulta: 19 de junio de 2021].
- Alicia Ziccardi Contigiani, Diana Figueroa Peña, Job Luna Díaz, “Ciudad de México: habitabilidad, confinamiento y comportamiento social durante la pandemia”, en *Habitabilidad, entorno urbano y distanciamiento social, una investigación en ocho ciudades mexicanas durante COVID-19*, [en línea], Ciudad de México, 2021, 337 páginas, p. 33, Dirección URL: http://ru.iis.sociales.unam.mx/bitstream/IIS/5922/7/habitabilidad_completo.pdf [consulta: 19 de junio de 2021].
- Secretaría de Salud de la Ciudad de México, Agencia de Innovación Pública, *Colonias de atención prioritaria*, [en línea], s/fecha, Dirección URL: <https://covid19.cdmx.gob.mx/acciones/colonias-de-atencion-prioritaria> [consulta: 20 de junio de 2021].
- Máximo Ernesto Jaramillo Molina, *La pandemia contra los pobres: COVID19, más frecuente en colonias con menor desarrollo social de la CDMX*, [en línea], 20 de enero de 2021, Animal Político, Dirección URL: <https://www.animalpolitico.com/el-ronroneo/la-pandemia-contra-los-pobres-covid19-mas-frecuente-en-colonias-con-menor-desarrollo-social-de-la-cdmx/> [consulta: 22 de junio de 2021].

- Secretaría de Inclusión y Bienestar Social de la Ciudad de México, *Sistema de Información del Desarrollo Social, Listado de Unidades Territoriales*, [en línea], s/fecha, Dirección URL: <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/index.php?id=35> [consulta: 23 de junio de 2021].
- Instituto de Vivienda del Distrito Federal, *Marginación de Unidades Territoriales*, [en línea], s/fecha, URL: <http://187.237.242.163/portal/transparencia/sipot/DMV/2016/UT%C2%B4S-MARGINALIDAD-CDMX.pdf> [consulta: 24 de junio de 2021].
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Evaluación del impacto social y económico de la pandemia de COVID-19 en la Ciudad de México: diagnóstico* (LC/MEX/TS.2020/XXXX), Ciudad de México, 2020, p. 22
- Jaime Reyes, *Reducir la desigualdad, esencial para la lucha contra el COVID-19*, [en línea], 17 de abril de 2020, en WRI México, Dirección URL: <https://wrimexico.org/news/reducir-la-desigualdad-esencial-para-la-lucha-contra-el-covid-19> [consulta: 26 de junio de 2021].
- Gobierno de México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), *COVID-19 México Información general de la Ciudad de México*, [en línea], Dirección URL: <https://datos.covid-19.conacyt.mx/> [consulta: 09 de agosto de 2021].
- Gobierno de la Ciudad de México, *Inicia aplicación de vacuna contra COVID-19 a personal de salud en la Ciudad de México*, [en línea], 24 de diciembre de 2020, Dirección URL: <https://covid19.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/inicia-aplicacion-de-vacuna-contra-covid-19-personal-de-salud-en-la-ciudad-de-mexico-24-dic-2020> [consulta: 09 de agosto de 2021].
- Secretaría de Protección Civil del Estado de Veracruz, César Adrián Méndez Olarte, *Antecedentes de la Protección Civil*, [en línea], 23 de octubre de 2017, Dirección URL: <http://www.invedem.gob.mx/wp-content/uploads/sites/26/2017/11/1.-Antecedentes-de-la-Protecci%C3%B3n-Civil.pdf> [consulta: 28 de junio de 2021].
- Alcaldía de Santiago de Cali, Colombia, *100 ciudades resilientes*, [en línea], 11 de julio de 2017, Dirección URL: [100 Ciudades Resilientes \(cali.gov.co\)](http://100CiudadesResilientes(cali.gov.co)) [consulta: 14 de mayo de 2021].
- Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México, *Se realiza instalación y primera sesión ordinaria del Consejo de Resiliencia de la Ciudad de México*, [en línea], 05 de noviembre de 2020, Dirección URL: <https://www.proteccioncivil.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/201105-3> [03 de julio de 2021].
- Alianza Eurolatinoamericana de Cooperación entre Ciudades (AL-LAS), *et. al.*, Webinar titulado: *Claves hacia la replanificación estratégica de la cooperación descentralizada y la acción internacional de los gobiernos locales en el escenario post COVID 19*, [en línea], martes 09 de junio de 2021, Dirección URL: <https://proyectoallas.net/2020/05/25/webinar-3/> [consulta: 15 de junio de 2021].
- Gobierno de la Ciudad de México, Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y protección Civil de la Ciudad de México, *Lecciones aprendidas en la respuesta ante la pandemia por COVID-19 en Latinoamérica*, [en línea], 2021, 26 páginas, p. 10, Dirección URL: <https://www.proteccioncivil.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/60a/d39/8f0/60ad398f045fa357389868.pdf> [consulta: 14 de junio de 2021].
- Gobierno de la Ciudad de México, Coordinación General de Asesores y Asuntos Internacionales (CGAAI), *Informe semestral 2020-1 Acción internacional de la Ciudad de México*, [en línea], 2020, 48 páginas, Dirección URL: <https://www.cgaai.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5f5/fd9/05c/5f5fd905cb173062329164.pdf> [consulta: 05 de julio de 2021].
- Gobierno de la Ciudad de México, Coordinación General de Asesores y Asuntos Internacionales, *Informe semestral 2020-2 Acción internacional de la Ciudad de México*, [en línea], 2020, 47 páginas, Dirección URL: <https://www.cgaai.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/608/74a/050/60874a050c184590137259.pdf> [consulta: 05 de julio de 2021].
- Cities for Global Health, *Iniciativas*, [en línea], 2020-2021, Dirección URL: <https://www.citiesforglobalhealth.org/?style=list> [consulta: 06 de julio de 2021].
- Alianza Euro-latinoamericana de Cooperación entre Ciudades (AL-LAS), *et. al.*, *Relatoría final del Tercer seminario web "Claves hacia la replanificación estratégica de la cooperación descentralizada"*

y la acción internacional de los gobiernos locales en el escenario post COVID-19”, [en línea], 09 de junio de 2021, Dirección URL: <https://proyectoallas.net/wp-content/uploads/2020/06/Relatoria-final.pdf> [consulta: 08 de julio de 2021].

- Congreso de la Ciudad de México, Realizan Diálogo Virtual Experiencias locales en América Latina y el Caribe frente al COVID-19, [en línea], s/fecha, Dirección URL: <https://www.congresocdmx.gob.mx/comsoc-realizan-dialogo-virtual-experiencias-locales-america-latina-y-caribe-frente-al-covid-19-1602-1.html> [consulta: 09 de julio de 2021].

Anexos.

Anexo1. Colonias de la Ciudad de México con mayor número de contagios por Covid-19 en el período de julio a diciembre de 2020, y su grado de marginación.

No.	Alcaldía	Colonia	Grado de marginación
1	Álvaro Obregón	San Bartolo Ameyalco (Pueblo)	Alto
2	Álvaro Obregón	Lomas de la Era	Muy Alto
3	Álvaro Obregón	Tizapan San Ángel	Bajo
4	Álvaro Obregón	Barrio Norte	Muy Alto
5	Álvaro Obregón	La Martinica	Bajo
6	Álvaro Obregón	Merced Gómez	Bajo
7	Álvaro Obregón	Piloto (Adolfo López Mateos Ampliación)	Medio
8	Álvaro Obregón	Torres de Potrero	Muy Alto
9	Álvaro Obregón	Olivar de los Padres	Bajo
10	Álvaro Obregón	Jardines del Pedregal	Muy Bajo
11	Álvaro Obregón	Jalapa el Grande	Muy Alto
12	Álvaro Obregón	Bella Vista	Alto
13	Álvaro Obregón	Olivar del Conde 1ra Sección	Alto
14	Álvaro Obregón	Olivar del Conde 2da Sección	Alto
15	Álvaro Obregón	Santa Rosa Xochiac (Pueblo)	Muy Alto
16	Álvaro Obregón	Corpus Christy	Alto
17	Álvaro Obregón	Lomas de Becerra	Muy Alto
18	Álvaro Obregón	Presidentes	Medio
19	Álvaro Obregón	Olivar del Conde 1ra Sección I	Alto
20	Álvaro Obregón	Progreso Tizapán	Medio
21	Álvaro Obregón	Santa Fe (U Hab)	Bajo
22	Álvaro Obregón	Las Águilas (Ampliación)	Alto
23	Álvaro Obregón	San Clemente	Alto
24	Azcapotzalco	San Juan Tlihuaca (Pueblo)	Medio
25	Azcapotzalco	El Rosario CTM (U Hab)	Bajo
26	Azcapotzalco	San Martín Xochinahuac (Pueblo)	Alto
27	Azcapotzalco	San Pedro Xalpa (Ampliación) I	Medio
28	Benito Juárez	Santa Cruz Atoyac	Muy Bajo
29	Benito Juárez	San Pedro de los Pinos	Muy Bajo
30	Benito Juárez	San Simón Ticumac	Bajo
31	Benito Juárez	Narvarte I	Muy Bajo
32	Coyoacán	Pedregal de Santo Domingo IV	Alto
33	Coyoacán	Ajusco II	Alto
34	Coyoacán	Ajusco I	Alto

35	Coyoacán	Pedregal de Santo Domingo III	Alto
36	Coyoacán	Los Reyes (Pueblo)	Bajo
37	Coyoacán	Pedregal de Santa Úrsula I	Alto
38	Coyoacán	Pedregal de Santa Úrsula II	Alto
39	Coyoacán	Pedregal de Santo Domingo VI	Alto
40	Coyoacán	Pedregal de Santa Úrsula III	Alto
41	Coyoacán	Pedregal de Santo Domingo V	Alto
42	Coyoacán	Santa Úrsula Coapa (Pueblo)	Medio
43	Coyoacán	Pedregal de Santo Domingo II	Alto
44	Coyoacán	Ajusco III	Alto
45	Coyoacán	Pedregal de Santa Úrsula IV	Alto
46	Coyoacán	Pedregal de Santo Domingo VII	Alto
47	Cuajimalpa	Navidad (Granjas de Navidad)	Alto
48	Cuajimalpa	San Mateo Tlaltemango (Pueblo)	Muy Alto
49	Cuajimalpa	San Pedro Cuajimalpa (Pueblo)	Alto
50	Cuauhtémoc	Santa María la Ribera IV	Bajo
51	Cuauhtémoc	Centro IV	Alto
52	Cuauhtémoc	Santa María la Ribera I	Bajo
53	Cuauhtémoc	Obrera I	Medio
54	Cuauhtémoc	San Rafael II	Bajo
55	Cuauhtémoc	Santa María la Ribera II	Bajo
56	Cuauhtémoc	Atlampa	Alto
57	Cuauhtémoc	Tránsito	Medio
58	Cuauhtémoc	Doctores I	Medio
59	Cuauhtémoc	Obrera III	Medio
60	Cuauhtémoc	Obrera II	Medio
61	Cuauhtémoc	Guerrero II	Medio
62	Cuauhtémoc	Roma Norte III	Bajo
63	Cuauhtémoc	Centro VI	Medio
64	Cuauhtémoc	San Simón Tolnahuac	Medio
65	Cuauhtémoc	Obrera IV	Medio
66	Cuauhtémoc	Doctores IV	Medio
67	Cuauhtémoc	Doctores II	Medio
68	Cuauhtémoc	Doctores III	Medio
69	Cuauhtémoc	Guerrero I	Medio
70	Cuauhtémoc	Guerrero III	Medio
71	Cuauhtémoc	Cuauhtémoc	Muy Bajo
72	Gustavo A Madero	Cuchilla del tesoro	Medio
73	Gustavo A Madero	San Juan de Aragón (Pueblo)	Muy Alto
74	Gustavo A Madero	San Felipe de Jesús IV	Muy Alto
75	Gustavo A Madero	La Pradera	Medio

76	Gustavo A Madero	Casas Alemán (Ampliación) II	Medio
77	Gustavo A Madero	Campestre Aragón II	Alto
78	Gustavo A Madero	San Felipe de Jesús II	Muy Alto
79	Gustavo A Madero	Gertrudis Sánchez III Sección	Medio
80	Gustavo A Madero	San Felipe de Jesús III	Alto
81	Gustavo A Madero	San Pedro Zacatenco (Pueblo)	Medio
82	Gustavo A Madero	Nueva Tenochtitlan	Medio
83	Gustavo A Madero	Chalma de Guadalupe I	Muy Alto
84	Gustavo A Madero	Campestre Aragón I	Alto
85	Gustavo A Madero	La Forestal	Muy Alto
86	Gustavo A Madero	Loma de la Palma	Muy Alto
87	Gustavo A Madero	Jorge Negrete	Medio
88	Gustavo A Madero	Constitución de la República	Medio
89	Gustavo A Madero	Gabriel Hernández	Muy Alto
90	Gustavo A Madero	CTM Atzacualco (U Hab)	Bajo
91	Iztacalco	Santa Anita	Alto
92	Iztacalco	Campamento 2 de octubre I	Alto
93	Iztacalco	Agrícola oriental V	Medio
94	Iztacalco	Agrícola oriental VI	Medio
95	Iztacalco	Pantitlán II	Medio
96	Iztapalapa	Lomas de San Lorenzo	Muy Alto
97	Iztapalapa	Jacarandas	Medio
98	Iztapalapa	Consejo Agrarista Mexicano	Alto
99	Iztapalapa	Desarrollo Urbano Quetzalcoatl III	Muy Alto
100	Iztapalapa	Presidentes de México	Medio
101	Iztapalapa	Desarrollo Urbano Quetzalcoatl II	Muy Alto
102	Iztapalapa	Mirasoles (U Hab)	Alto
103	Iztapalapa	San Miguel (Barrio)	Muy Alto
104	Iztapalapa	Los Ángeles	Medio
105	Iztapalapa	Santa Martha Acatitla	Muy Alto
106	Iztapalapa	Santa María Aztahuacan (Ej) I	Muy Alto
107	Iztapalapa	San Antonio (Barrio)	Muy Alto
108	Iztapalapa	Sector Popular	Bajo
109	Iztapalapa	Lomas de San Lorenzo I	Muy Alto
110	Iztapalapa	Paseos de Churubusco	Muy Bajo
111	Iztapalapa	San Juan Xalpa II	Alto
112	Iztapalapa	Escuadrón 201	Medio
113	Iztapalapa	Cerro de la Estrella	Medio
114	Iztapalapa	Guadalupe del Moral	Medio
115	Iztapalapa	San Lorenzo Tezonco (Pueblo)	Muy Alto
116	Iztapalapa	El Manto	Medio

117	Iztapalapa	Las Peñas I	Medio
118	Iztapalapa	Cerro de la Estrella II	Alto
119	Iztapalapa	Vicente Guerrero Súper Manzana 6 (U Hab)	Medio
120	Magdalena Contreras	San Bernabé Ocoatepec (Pueblo)	Muy Alto
121	Magdalena Contreras	San Jerónimo Aculco-Lídice (Pueblo)	Muy Bajo
122	Magdalena Contreras	La Malinche	Alto
123	Magdalena Contreras	El Tanque	Muy Alto
124	Magdalena Contreras	Las Cruces	Muy Alto
125	Magdalena Contreras	El Rosal	Muy Alto
126	Magdalena Contreras	Cuauhtémoc	Alto
127	Magdalena Contreras	Los Padres	Muy Alto
128	Miguel Hidalgo	Anáhuac I	Medio
129	Miguel Hidalgo	Tacubaya	Medio
130	Miguel Hidalgo	Popotla II	Bajo
131	Miguel Hidalgo	Escandon II	Bajo
132	Miguel Hidalgo	Tlaxpana	Medio
133	Miguel Hidalgo	Tacuba	Medio
134	Miguel Hidalgo	Anáhuac II	Medio
135	Milpa Alta	San Antonio Tecomitl (Pueblo)	Muy Alto
136	Milpa Alta	San Pablo Oztotepec (Pueblo)	Muy Alto
137	Milpa Alta	Villa Milpa Alta (Pueblo)	Muy Alto
138	Milpa Alta	San Salvador Cuauhtenco (Pueblo)	Muy Alto
139	Milpa Alta	San Pedro Atocpan (Pueblo)	Muy Alto
140	Milpa Alta	Santa Ana Tlacotenco (Pueblo)	Muy Alto
141	Tláhuac	San Pedro Tláhuac (Pueblo)	Muy Alto
142	Tláhuac	San Francisco Tlaltenco (Pueblo)	Alto
143	Tláhuac	Santiago Zapotitlán (Pueblo)	Alto
144	Tláhuac	La Conchita II	Alto
145	Tláhuac	Del Mar Sur	Alto
146	Tláhuac	Miguel Hidalgo	Alto
147	Tláhuac	La Conchita I	Alto
148	Tláhuac	Miguel Hidalgo Oriente	Alto
149	Tláhuac	San Miguel Zapotitla	Muy Alto
150	Tláhuac	Los Olivos	Medio
151	Tláhuac	La Estación	Muy Alto

152	Tláhuac	San Andrés Mixquic (Pueblo)	Muy Alto
153	Tláhuac	La Draga	Alto
154	Tláhuac	San Juan Ixtayopan (Pueblo)	Medio
155	Tláhuac	Agrícola Metropolitana	Muy Alto
156	Tláhuac	Unidades habitacionales de Santa Ana Poniente I	Medio
157	Tláhuac	San José	Alto
158	Tláhuac	Las Arboledas	Alto
159	Tláhuac	Selene (Ampliación)	Muy Alto
160	Tláhuac	Selene Primera Sección	Muy Alto
161	Tláhuac	Santa Cecilia	Alto
162	Tláhuac	Jaime Torres Bodet	Alto
163	Tláhuac	Selene Segunda Sección	Alto
164	Tláhuac	La Nopalera	Medio
165	Tlalpan	San Andrés Toteltepec (Pueblo)	Muy Alto
166	Tlalpan	Miguel Hidalgo	Medio
167	Tlalpan	Ampliación Miguel Hidalgo 3a Sección	Alto
168	Tlalpan	San Miguel Topilejo (Pueblo)	Muy Alto
169	Tlalpan	San Pedro Martir (Pueblo)	Alto
170	Tlalpan	Ampliación Miguel Hidalgo 2a Sección	Alto
171	Tlalpan	Tlalpan Centro	Bajo
172	Tlalpan	Pedregal de San Nicolas 1a Sección	Alto
173	Tlalpan	Pedregal de San Nicolas 3a Sección	Muy Alto
174	Tlalpan	Lomas de Padierna I	Alto
175	Tlalpan	Tlalcoligia	Alto
176	Tlalpan	Pedregal de San Nicolas 2a Sección	Muy Alto
177	Tlalpan	Lomas de Padierna II	Alto
178	Tlalpan	Santo Tomás Ajusco (Pueblo)	Muy Alto
179	Tlalpan	San Miguel Ajusco (Pueblo)	Muy Alto
180	Tlalpan	Héroes de Padierna I	Medio
181	Tlalpan	Héroes de Padierna II	Alto
182	Tlalpan	Popular Santa Teresa	Muy Alto
183	Venustiano Carranza	Moctezuma 2a Sección II	Medio
184	Venustiano Carranza	20 de Noviembr	Medio
185	Venustiano Carranza	Morelos II	Alto
186	Venustiano Carranza	El Arenal IV Sección	Alto
187	Venustiano Carranza	Ignacio Zaragoza I	Medio

188	Venustiano Carranza	Jardín Balbuena III	Muy Bajo
189	Xochimilco	San Gregorio Atlapulco (Pueblo)	Muy Alto
190	Xochimilco	Santa Cruz Acapulco (Pueblo)	Muy Alto
191	Xochimilco	Santa María Nativitas (Pueblo)	Muy Alto
192	Xochimilco	Xaltocan (Barrio)	Medio
193	Xochimilco	Santiago Tulyehualco (Pueblo)	Alto
194	Xochimilco	San Marcos (Ampliación)	Medio
195	Xochimilco	Caltongo (Barrio)	Muy Alto
196	Xochimilco	Santiago tepalcatlalpan (Pueblo)	Alto
197	Xochimilco	San Lucas Xochimanca (Pueblo)	Alto
198	Xochimilco	Santa Cruz Xochitepec (Pueblo)	Alto
199	Xochimilco	Santa María Tepepan (Pueblo)	Medio
200	Xochimilco	Santa Cecilia Tepetlapa (Pueblo)	Muy Alto
201	Xochimilco	San Mateo Xalpa (Pueblo)	Muy Alto
202	Xochimilco	San Luis Tlaxialtemalco (Pueblo)	Muy Alto

Anexo 2. Acciones de carácter transversal para mitigar el COVID-19

Acciones de carácter transversal	Catálogo de buenas prácticas Covid-19
	Cuestionario sobre Covid-19. Bristol, Reino Unido (2 de abril)
	Fuerza de reacción para la recuperación ante la Covid-19, de la red de ciudades C40 (15 de abril)
	One World: Together At Home, iniciativa de Global Citizen y la OMS (18 de abril)
	Reunión de coordinadores y directores de relaciones internacionales de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (30 de abril)
	Videoconferencia con el alcalde de Berlín, Alemania, sobre Covid-19 (26 de mayo)
	Buró Ejecutivo de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos 2020 (28 y 29 de mayo)

Anexo 3. Intercambio de experiencias internacionales para la mitigación de COVID-19

Intercambio de experiencias	Plataforma Cities for Health, concentra las estrategias, iniciativas y políticas generadas por los gobiernos locales para combatir la crisis global a causa del COVID-19, mismas que corresponden a las etapas de preparación, respuesta y recuperación
	Claves hacia la replanificación estratégica de la cooperación descentralizada y la acción internacional de los gobiernos locales en el escenario internacional posterior a la COVID-19

	Diálogo virtual “Experiencias locales en América Latina y el Caribe frente a COVID 19”, 16 de julio
	Intercambio bilateral con la Alcaldía de Moscú, 3 de agosto
	Webinar ‘Accelerating Digital Transformation for Sustainable and Resilient Recovery from COVID 19’, 16 de octubre
	Conferencia Anual de la Red de Ciudades Europeas Saludables de la Organización Mundial de la Salud (OMS), 9 de diciembre

Anexo 4. Cooperación internacional para la mitigación de COVID-19 (donativos a la Ciudad de México).

Cooperación internacional (donativos)	Donación de la Open Society Foundation
	Donación de la Fundación Bloomberg y Vital Strategies para la campaña de promoción del uso de cubrebocas en la Ciudad de México “Llévalo puesto”, 6 de julio al 24 de septiembre
	Recepción formal del donativo de insumos médicos del Gobierno del Estado de Israel, 27 de agosto
	Recepción formal del donativo de insumos médicos del Gobierno de la República de Corea, 7 de diciembre
	Gestión del donativo de insumos médicos del Gobierno Metropolitano de Seúl, 30 de diciembre

Anexo 5. Acciones generales para la mitigación del COVID-19 apegadas a los seis ejes estratégicos del programa de gobierno 2019-2024.

EJE 1. Igualdad de derechos	Seminario en línea “Inclusión en la época de Covid-19” (27 de abril)
	Donación de la Secretaría de Relaciones Exteriores de 60 ventiladores (8 de mayo)
	Intercambio experiencias sobre impactos eco y sociales Covid-19: CDMX y Alcaldía de Bogotá (13 y 20 de mayo)
	Declaración de la Red Latinoamericana de Ciudades Arcoíris por el Día Internacional contra la Homofobia, la Transfobia y la Bifobia (17 de mayo)
	Encuentro con organizaciones y liderazgos migrantes oriundos de Ciudad de México en Estados Unidos (18 de mayo)
	Infografía sobre la población LGBTTT+ y la Covid-19, en colaboración ONUDC y la asociación civil Yaaj México (18 de mayo)
	Capítulo de género para el diagnóstico sobre Covid-19 en Ciudad de México, de la Comisión Económica para América Latina (abril-mayo)
	Encuentro virtual con las Ministras de Desarrollo Humano de Buenos Aires, Argentina; Medellín, Colombia, y del Estado de São Paulo, Brasil (11 de junio)
	Ciclo de conferencias virtuales “Ciudades y territorios post-Covid 19: resurgir desde los derechos humanos”, en el marco de la Agenda para el Hábitat Sostenible 2036 (15 al 20 de junio)
	Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas y el impacto de la Covid-19 (19 de junio)
Seminario en línea “La interseccionalidad en las políticas de diversidad sexual y de género de las ciudades y la respuesta a la Covid-19”, de Metropolis (30 de junio)	

	Personal médico cubano para atención del COVID-19, (julio)
	Iniciativa “COVID-19: seguras en casa”, concluida en octubre
	Conversatorio “Conversando con las personas mayores. Inclusión en tiempos de pandemia”, 8 de julio
	Seminarios en línea “Recuperación económica después de una emergencia/crisis en materia de migración laboral”, 15 de julio
	Cyber C@fé “El Deporte y la recreación, acciones educadoras para el retorno en la post pandemia”, 18 de agosto
	Seminario en línea “Diversidad sexual y de género ante la actual pandemia. Las experiencias en Latinoamérica”, 1 de septiembre
	Reuniones Virtuales del Grupo de Trabajo sobre Habitabilidad en Calle, 9 de julio y 24 de septiembre
	Intercambio de experiencias en materia de programas alimentarios, 27 de octubre
	“Protección Social, Cuidados y Género”, 8 de octubre al 19 de noviembre
	Videoconferencia ‘Sharing experiences on containment strategies and demands on the health care system’, 8 de octubre

Eje 2. Ciudad sustentable	Serie de aprendizaje en vivo sobre finanzas locales y la crisis de Covid-19 (23 de abril)
	Video CDMX, nos vemos pronto (24 de mayo)
	Seminario en línea preparatorio para el GSEF, “Desafíos y estrategias de la ESS en tiempos del Covid-19” (3 de junio)
	Foro Global Virtual de la Economía Social (GSEF), (19 al 23 de octubre)
	24 conversatorio del ciclo de Región Metropolitana, (29 de octubre)
	Semana del emprendimiento turístico: hacia una ciudad sustentable (9 a 13 de noviembre)

	Programa Iberoamericano de Formación Municipal de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI), (17 al 19 de noviembre)
	Estudio sobre calidad del aire y ciclismo, financiado por C40, George Washington University y la NASA, (16 de octubre)
	Intercambio bilateral para la reactivación turística con Bogotá, 8 de julio
	Diálogo sobre mercados y espacios de comercio informal en la respuesta a la emergencia sanitaria , 20 de agosto
	Reunión informativa: Programa “Ciudad al Aire Libre” en la Ciudad de México y su ejemplo para la aplicación en la Municipalidad de Miraflores, Lima, Perú, 16 de diciembre
	Acuerdo tripartito de la Ciudad de México para enfrentar la crisis económica y laboral como consecuencia de las medidas para atender la pandemia de SARS-CoV-2 (COVID-19), 30 de julio

Eje 3. Más y mejor movilidad	Foro “Más allá de la respuesta inmediata al brote” (8 de abril)
	Foro virtual “¿Cómo se están preparando las ciudades de América Latina y el Caribe para una reapertura ante el Covid-19?” (8 de mayo)
	Foro virtual “El futuro de las ciudades y la movilidad” (10 de junio)
	Seminario en línea “El futuro de la movilidad urbana en las grandes ciudades de América del Norte” (2 de junio)
	Seminario C40 Sesiones de movilidad activa (15 junio)
	Foro virtual sobre medidas en el sistema de transporte público, con representantes de Barcelona, Bogotá, Ciudad de México y Madrid (25 de junio)
	Taller de la Red ZEV Oslo. Reunión por invitación para un seguimiento de seis meses (23 de junio)

	Experiencias iberoamericanas de urbanismo táctico frente a la COVID-19, 28 de octubre
	“Panel COVID-19: las ciudades latinoamericanas lideran el camino hacia la movilidad activa”, 19 de noviembre
	Intercambio de experiencias con Laboratorio de Ciudades del Banco Interamericano de Desarrollo, 18 de diciembre

Eje 4. Ciudad de México, capital cultural de América	Acuerdo de Colaboración con el Ministerio de Cultura de la Ciudad de Buenos Aires (23 de marzo)
	Movilización cultural de las ciudades y los gobiernos locales ante la crisis de Covid-19 (30 de marzo)
	Sesión en línea “Cultura como la llave para desencadenar los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (1 de abril)
	Cooperación con la Red de Ciudades Creativas de la UNESCO (3 abril)
	Sesión virtual de experiencias de aprendizaje en vivo: más allá de la respuesta inmediata al brote. Sexta sesión temática: “La movilización cultural en la pandemia de Covid-19” (22 de abril)
	Reunión virtual con la nueva directiva de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (21 de mayo)
	Evento de lanzamiento de la Declaración #Culture-2030goal “Asegurar que la cultura cumpla su potencial en responder a la pandemia del Covid” (21 de mayo)
	Plataforma Iberoamericana, en conjunto con las ciudades de Barcelona, Buenos Aires y Bogotá (22 de mayo)
	Foro Político de Alto Nivel Sobre Desarrollo Sostenible, 10 de julio

Eje 5. Cero agresión y más seguridad	Intervención en materia de agua, saneamiento e higiene en escuelas de Ciudad de México ante la pandemia de Covid-19 (1 de abril al 31 de mayo)
---------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	Donativos internacionales recibidos por la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México (abril a junio)
	Conversatorio sobre Covid-19 (9 de abril)
	Conversatorios entre autoridades de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil sobre buenas prácticas, experiencias útiles y éxitos relacionados con el manejo de la pandemia por Covid-19 (27 de abril y 1 de mayo)
	Apoyo de la Secretaría de Seguridad Ciudadana, a través de la Policía Turística, a la Embajada de Paraguay, para la repatriación de 50 turistas varados durante la contingencia sanitaria por Covid-19 (18 de mayo)
	Acompañamiento y atención del cuerpo de médicos cubanos durante la contingencia sanitaria por Covid-19, por parte de la SSC, a través de la Policía Turística (15 de abril al 30 de mayo)
	Reflexiones sobre el futuro de las ciudades en las Américas y el Caribe. Sesión 4: Ciudades resilientes (5 de junio)
	Clase Magistral sobre Bioseguridad (15 de junio)
	Recorridos de la Policía Turística de la SSC por las zonas hoteleras, embajadas y consulados de Ciudad de México, luego del sismo (23 de junio)
	Estudio sobre la función policial ante la Covid-19 (junio) Proyecto evaluación de la gobernanza de la seguridad urbana (marzo a junio)
	Congreso Internacional de Gestión de Riesgos y Resiliencia, 12 y 13 de octubre
	Seminario en línea "COVID-19: Qué es lo que deberían hacer las escuelas tras la emergencia sanitaria: Aprendizajes de la Experiencia Japonesa en Manejo de Desastres y Educación para los Desastres", 6 de julio
Seminario en línea "La delincuencia común y organizada en América Latina y El Caribe: Impacto en jóvenes y respuestas en el contexto del COVID-19", 17 de julio	

	Seminario en línea “El impacto del COVID-19 en la construcción de paz en México”, 27 de agosto
	Capacitación en Materia de Bioseguridad y Apoyo Psicológico de Primer Contacto, 27 y 28 de agosto
	Entrevista y presentación de acciones de resiliencia en programa La Conversa, 22 de octubre

Eje 6. Ciencia, innovación y transparencia	Iniciativa “Smart Health Responder” de WeGO (abril-junio)
	Iniciativa “Call for Innovative Solutions to Covid-19”, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (abril)
	Ciclo de seminarios en línea de cooperación bilateral entre la Cátedra de Diplomacia y Patrimonio de la Ciencia y la Oficina de Ciencia y Tecnología del alcalde de Nueva York, 10 y 23 de septiembre y 14 y 28 de octubre
	Foro “Diplomacia científica dirigida por la ciudad” en la Semana de la Ciencia de Berlín, 5 de noviembre
	Seminario en línea “Los datos subnacionales en la primera línea de batalla contra el Covid19”, 8 de diciembre
	Conferencia ‘Digital Cities - Community Data Matters’ de Cities Alliance, 15 de diciembre
	Convocatoria internacional para hacer investigaciones sobre COVID19 en el sincrotrón del Instituto Paul Scherrer en Suiza, julio
	Colaboración Integral Madrid-Ciudad de México, julio a septiembre

Anexo 6. Acciones de la Ciudad de México para mitigar el COVID-19 replicadas en la plataforma internacional Cities for Health.

Iniciativa	Contexto	Iniciativa	Contexto
Capital cultural en nuestra casa	Pandemia en CDMX	Ampliación de apoyos para la economía familiar durante epidemia de COVID-19	Pandemia en CDMX
Unidad temporal para atención a pacientes con COVID-19	Pandemia en CDMX	Datos abiertos de casos de COVID-19 en la Ciudad de México	Pandemia en CDMX
Ampliación de catálogo de delitos para denuncia digital	Pandemia en CDMX	Plataforma para consultar disponibilidad de hospitales que atienden casos de COVID-19 en la Zona Metropolitana del Valle de México	Pandemia en CDMX
Señalización de zonas de alto contagio	Pandemia en CDMX	Sanitización de 496 espacios públicos	Pandemia en CDMX
Presentación de protocolo para el manejo de personas fallecidas por COVID-19	Pandemia en CDMX	Permanencia de comedores sociales al servicio de toda la población	Pandemia en CDMX
Visitas domiciliarias del Instituto para el Envejecimiento Digno (INED) a personas adultas mayores que no cuentan con una red familiar no social ante la contingencia	Pandemia en CDMX	Jornadas de salud para los Centros de Asistencia e Integración Social	Pandemia en CDMX
Jornadas de salud para personas en situación de calle y abandono social: monitoreo y atención personalizada	Pandemia en CDMX	Apoyos sociales y económicos para poblaciones prioritarias y vulnerables	Pandemia en CDMX
Medidas de atención y protección para población en situación de calle y abandono social	Pandemia en CDMX	Medidas de atención y protección de personas con discapacidad	Pandemia en CDMX
Campaña #QuédateencasaCDMX #ConIgualdad se reparte el quehacer, entre todas y todos lo hacemos más rápido y mejor	Pandemia en CDMX	Línea Mujeres	Pandemia en CDMX
LUNAS de la SEMUJERES en las Alcaldías	Pandemia en CDMX	Estrategia Abogadas de las Mujeres	Pandemia en CDMX

Programa "No estás sola"	Pandemia en CDMX	Servicio de Telemedicina para diagnosticar sintomatología grave	Pandemia en CDMX
Servicio de información SMS COVID-19	Pandemia en CDMX	Proyectos con la RED Eco's	Pandemia en CDMX
Labores de patrullaje especial	Pandemia en CDMX	Dispositivos de seguridad y vigilancia en hospitales	Pandemia en CDMX
"Capital Cultural en Nuestra Casa"	Pandemia en CDMX	App "Conéctate"	Pandemia en CDMX
Programa MERCOMUNA (Mercado, Comunidad, Alimentación y Abasto)	Pandemia en CDMX	"Ponte pila en tu casa"	Pandemia en CDMX
Convenio con hospitales privados" Todos juntos contra el COVID-19"	Pandemia en CDMX	Convocatoria para que profesionales de la salud se incorporen temporalmente a los servicios de salud de la Ciudad de México en apoyo a la atención a la población ante el COVID-19	Pandemia en CDMX
Instalación de servicios médicos provisionales en 7 hospitales	Pandemia en CDMX	Kits médicos COVID-19	Pandemia en CDMX
Apoyo económico "Mi beca para empezar"	Pandemia en CDMX	Sanitización del transporte público y concesionado de la Ciudad de México	Pandemia en CDMX
Reforzamiento de la Unidad de Sanidad Internacional (USI) en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México	Pandemia en CDMX	Sitio web COVID-19 CDMX	Pandemia en CDMX
Programa integral de apoyos contingentes y reactivación económica para afrontar la epidemia de COVID-19 en la Ciudad de México	Pandemia en CDMX	Sistema de SMS para la detección de contagio de COVID-19	Pandemia en CDMX