

GOBERNAR LA MIGRACIÓN Y LA DIVERSIDAD URBANA EN LA CIUDAD DE MÉXICO. UNA REFLEXIÓN CRÍTICA A PARTIR DE LA LEY DE INTERCULTURALIDAD

*Governing migration and urban diversity in Mexico City.
A critical reflection starting from the Ley de Interculturalidad*

Roberta Marzorati*
Giovanna Marconi**

Resumen. En la última década el gobierno de la Ciudad de México ha ido construyendo una imagen de ciudad hospitalaria e intercultural con respeto a la presencia de minorías indígenas, comunidades de distinto origen nacional, migrantes y sus familias. Este proceso ha culminado en la promulgación, en 2012, de la “Ley de interculturalidad, asistencia a migrantes y movilidad humana del Distrito Federal”. El artículo se enfoca en el análisis del discurso alrededor de la Ley, su programa y el proceso de implementación de las políticas locales de migración, restituyendo parte de la investigación cualitativa desarrollada en 2016 en la Ciudad de México a través del análisis de documentos oficiales, entrevistas a actores claves, la observación en procesos participativos y eventos así como la observación participante en un albergue para migrantes en la ciudad.

Palabras claves: migración; diversidad; interculturalidad; políticas locales; Ciudad de México.

Abstract. In the last decade the government of Mexico City has been promoting an image of welcoming and intercultural city relatively to the presence of indigenous minorities, national communities, migrants and their family. This process has brought to the publication of the “Ley de interculturalidad, asistencia a migrantes y movilidad humana del Distrito Federal” in 2012. This article focuses in the analysis of the discourse about the Law, its program and process of implementation of local migrant and diversity policies, drawing from a qualitative research undertaken in 2016 in Mexico City. The research included the analysis of official documents, interviews with keynote speakers, observation in participatory events as well as participant observation in a shelter for migrants in the city.

Keywords: migration; diversity; interculturality; local policies; Mexico City.

* Università degli Studi di Milano-Bicocca. Milano, Italia.

** Università IUAV di Venezia. Venezia, Italia.

Introducción

En las últimas décadas la gestión de la diversidad a nivel urbano ha constituido un tema de debate cada vez más relevante en países de fuerte inmigración como EEUU y los estados de la Unión Europea. Entre los mayores desafíos que el constante y rápido aumento de los residentes extranjeros pone a las administraciones y sociedades locales cabe destacar: cómo hacer frente a la diversidad cultural, lingüística y religiosa que la migración implica; cómo integrar a los inmigrantes en la comunidad local; cómo evitar que haya fragmentación social y segregación/estigmatización socio-espacial; cómo responder a las necesidades de la población migrante y de grupos particularmente vulnerables como personas indocumentadas, migrantes en tránsito, solicitantes de asilo, refugiados. Estos son algunos de los interrogantes que han preocupado a políticos, miembros de la sociedad civil organizada y académicos en estos tiempos, en un contexto global caracterizado por la multiplicación de las fronteras (físicas y simbólicas), políticas migratorias nacionales más y más restrictivas y una creciente preocupación frente a la alteridad, en particular relativamente a la religión islámica, que ha alimentado preocupantes tendencias nacionalistas, populistas y xenóforas en Europa¹ y en los EEUU.

Frente a modelos/filosofías nacionales de “integración” supuestamente fallidos (desde el asimilacionismo hasta el más liberal multiculturalismo²) y políticas migratorias nacionales restrictivas y excluyentes, se ha producido una doble reflexión: por un lado la idea de que hay que identificar nuevos modelos más eficaces para lidiar con la diversidad³; por el otro la constatación de que el nivel local y urbano – por ser, pragmática y cotidianamente, la primera línea donde se hace frente a las necesidades de sociedades que cambian rápidamente – representa la arena privilegiada donde experimentar enfoques incluyentes y no discriminatorios hacia los inmigrados.

El artículo se coloca en este debate viendo el caso de la Ciudad de México. En México y en otros países de América Latina el discurso alrededor de la diversidad urbana y de la gestión de la migración se ha desarrollado de forma diferente con respecto a Europa y los EEUU, siendo este país y la región en sí primariamente lugares de expulsión de migrantes (y por ende siendo menos relevante la cuestión de cómo integrar, asimilar o incluir a los migrantes). Sin embargo, las formas de movilidad en el continente son múltiples y a las históricas

¹ DE GENOVA, Nicholas. *The European Question: Migration, Race, and Postcoloniality in Europe.*

² VERTOVEC, Steven, WESSENDORF, Susanne (orgs.). *The Multiculturalism Backlash: European Discourses, Policies and Practices.*

³ ZAPATA-BARRERO, Ricard. Exploring the foundations of the intercultural policy paradigm: a comprehensive approach; MARCONI, Giovanna, OSTANEL, Elena (orgs.). *The Intercultural City: Migration, Minorities and the Management of Diversity.*

(entre otras, las migraciones indígenas⁴) se han agregado otras nuevas formas de movilidad humana que a menudo son el resultado de expulsiones, debidas a formas de violencias extremas o a la destrucción de economías locales⁵ que se juntan con formas migratorias de clases medias o de trabajadores calificados. Es sobre todo en las grandes ciudades “globales” de América Latina que se hacen manifiestas las consecuencias socio-culturales de dichos movimientos.

La Ciudad de México es una de las ciudades con mayor diversidad en la región latinoamericana: “ha sido y es, el receptáculo de la pluralidad política y la diversidad social y cultural del país, así como la gestora de múltiples actores que representan a la diversidad y las pluralidades locales”⁶. Es representada como ciudad cosmopolita, multicultural, pluricultural, global, heterogénea, etc. a raíz de la presencia de grupos étnicos y nacionales diferentes. Antes que nada, la diversidad es marcada por la presencia consistente de pueblos indígenas y originarios (142 pueblos originarios: 1,5 millones de habitantes, el 17% de la población, según datos de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, SEDEREC) y al mismo tiempo, por flujos migratorios múltiples y diversos: migración interna, indígena, internacional, transmigración, de retorno. Según datos del INEGI⁷ en la Ciudad de México la población residente nacida afuera de la ciudad representa el 19% del total, mientras que la población nacida en el extranjero representa alrededor del 1%. Son cifras pequeñas si se comparan con las de muchas ciudades de Europa y EEUU; sin embargo, esta cantidad constituye casi un tercio de la población extranjera total presente en el país. Si la CDMX recibe a migrantes, al mismo tiempo los expulsa: una encuesta de 2008 habla de 750.000 capitalinos viviendo en el exterior⁸; según datos del INEGI, la población que migró al extranjero en el quinquenio anterior a 2010 fue de 50,281 de los cuales 41.8% ya habían regresado. En este sentido, otro fenómeno relevante es la migración de ‘retorno’ que implica a los que son sujetos a deportación o voluntariamente deciden regresar⁹. En los últimos años, diferentes entidades federativas en México han puesto en marcha leyes de protección de derechos de las personas migrantes y sus familias. En un contexto nacional marcado por una profunda distancia entre la ley y la gestión

⁴ VELASCO ORTÍZ, Laura, PARÍS POMBO, María Dolores. *Indigenous Migration in Mexico and Central America: Interethnic Relations and Identity Transformations*.

⁵ SASSEN, Saskia. *Tres migraciones emergentes: un cambio de época*.

⁶ ÁLVAREZ ENRIQUEZ, Lucía. *La gestión cultural como gestión política. Los pueblos originarios de la Ciudad de México*.

⁷ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. *Censos y Conteos de Población y Vivienda 2010*.

⁸ SECRETARÍA DE DESARROLLO RURAL Y EQUIDAD PARA LAS COMUNIDADES. *Segunda Encuesta sobre Migración y Dinámica Poblacional*.

⁹ CASTILLO MARTÍNEZ, Marco, GALLEGOS RODRÍGUEZ, Luis, GONZÁLEZ CAMACHO Rebeca. *Retorno con derechos. Acercamiento y atención a la población migrante de retorno en la Ciudad de México*.

migratoria, y entre el discurso y las prácticas institucionales¹⁰, diferentes entidades han tratado de construir marcos normativos para la inclusión a nivel local. Una de las leyes más avanzada ha sido promulgada en el Distrito Federal en 2012: la *“Ley de interculturalidad, atención a migrantes y movilidad humana en el Distrito Federal”*. Se trata de una ley que quiere abarcar la movilidad humana y la diversidad urbana en su totalidad y que en su referencia a la Interculturalidad se inspira en la red *“Intercultural Cities”* instituida en 2008 por la Comisión Europea y el Consejo de Europa. Este artículo se propone revisar el proceso de construcción de la Ley, su contenido y el discurso en el cual se enmarca, destacando sus referencias, objetivos y puntos críticos. En particular, proponemos reflexiones alrededor del proceso de adopción y readaptación del paradigma intercultural en la Ciudad de México, mostrando como el mismo resulta problemático a raíz de cierta desconexión del contexto local y de cuestiones relativas al funcionamiento del gobierno local que se han puesto de manifiesto en la implementación de las políticas.

El artículo restituye parte de una investigación cualitativa desarrollada en 2016 en la Ciudad de México¹¹, con análisis de documentos oficiales, entrevistas a actores claves, la observación en procesos participativos y eventos así como la observación participante en un albergue para migrantes en la ciudad. En el apartado siguiente vamos a contextualizar brevemente el debate teórico en el cual se inscribe la investigación; a continuación, reconstruimos el proceso político de aprobación de la Ley y la fase de implementación de las políticas. En el apartado 3 analizamos el discurso en el cual se enmarca la ley. El texto se cierra con una breve sección de reflexiones conclusivas.

1. Las ciudades frente a las migraciones internacionales

Los gobiernos de los estados nacionales se encuentran frente a un dilema constante entre la protección de la soberanía nacional a través de políticas migratorias que regulan quién y cómo puede entrar y quedarse en su territorio, y el respeto de los derechos humanos previsto en los tratados internacionales que están supuestamente por encima de las leyes nacionales¹². En el discurso político y académico el nivel urbano (o, la dimensión local de las políticas) es considerado, dentro de la gobernanza multinivel de las migraciones¹³ como ámbito en el cual la contradicción entre el control de las fronteras y la protección de los derechos humanos puede encontrar una síntesis.

¹⁰ PARÍS POMBO, María Dolores, ZENTENO, René, TREVIÑO, Javier, WOLF, Sonja. *Un análisis de los actores políticos y sociales en el diseño y la implementación de la política y la gestión migratoria en México*.

¹¹ Dicha investigación ha sido posible gracias a una beca Conacyt para estancias sabáticas.

¹² BALIBAR, Etienne. *Historical Dilemmas of Democracy and Their Contemporary Relevance for Citizenship*.

¹³ SCHOLTEN, Peter, PENNINX, Rinus. *The Multilevel Governance of Migration and Integration*.

De alguna forma las ciudades (sus gobiernos y sus políticas locales) se han colocado como alternativa incluyente frente a las políticas nacionales restrictivas. Hay muchos ejemplos en este sentido: las ciudades santuario en los EEUU, la red de ciudades refugio en Europa, otras redes de ciudades que proponen modelos incluyentes y no discriminatorios frente a la creciente diversidad y a la movilidad humana (como la red de “Ciudades Interculturales” de la cual vamos a hablar más adelante), para no mencionar la amplísima constelación de ciudades que, por su propia iniciativa, han implementado y apoyado políticas y acciones locales destinadas a garantizar el derecho a la ciudad para todos y fortalecer la cohesión social. Más en general este enfoque se ha traducido en un grande interés para políticas locales y modelos de integración urbana que ofrezcan una alternativa frente a los modelos nacionales de integración que han supuestamente ‘fracasado’ (lo que se ha llamado el “*backlash against multiculturalism*”¹⁴). Frente a las críticas al modelo multiculturalista han ido emergiendo otros modelos y narrativas, como ‘post-multicultural’¹⁵, ‘intercultural’¹⁶, ‘diversidad’¹⁷. En particular, para muchos autores el interculturalismo ofrece una perspectiva pragmática que pone énfasis en el rol jugado por la interacción entre grupos y la acomodación de las diferencias¹⁸.

El papel de las ciudades y la observación de las dinámicas urbanas han sido cruciales en el desarrollo de este paradigma¹⁹: algo que no sorprende si pensamos que la preocupación hacia el modelo multicultural se ha originado, en particular en el Reino Unido, de la asociación entre el respeto y tutela de las expresiones culturales de los diferentes grupos presentes en una misma ciudad con una creciente y potencialmente conflictiva fragmentación socio-espacial, con comunidades locales llevando “vidas paralelas”²⁰ sin comunicación o interacción entre ellas.

Paralelamente a este debate, en el ámbito de los estudios sobre el *polycymaking* local en el ámbito de la migración²¹ se ha ido afirmando la ‘hipótesis pragmática’: sería al nivel local, y en contraposición a las modelos nacionales más abstractos, o a las políticas de migración excluyentes, que se

¹⁴ VERTOVEC, WESSENDORF, *op. cit.*

¹⁵ VERTOVEC, Steven. Towards Post-Multiculturalism? Changing Communities, Conditions and Contexts of Diversity.

¹⁶ MEER, Nasar, MODOOD, Tariq. How Does Interculturalism Contrast with Multiculturalism?

¹⁷ ANTONSICH Marco, MATEJSKOVA, Tatiana. *Governing through Diversity Migration Societies in Post-Multiculturalist Times.*

¹⁸ TAYLOR-GOOBY, Peter, WAITE, Edmund. Toward a more pragmatic multiculturalism? How the U.K. policy community sees the future of ethnic diversity policies.

¹⁹ AMBROSINI, Maurizio, BOCCAGNI Paolo. Urban Multiculturalism beyond the ‘Backlash’: New Discourses and Different Practices in Immigrant Policies across European Cities; MARCONI, OSTANEL, *op. cit.*

²⁰ PHILLIPS Deborah. Parallel Lives? Challenging Discourses of British Muslim Self segregation.

²¹ CAPONIO, Tiziana, BORKERT, Maren. *The local dimension of migration policymaking.*

pueden observar formas de intervención, iniciativas y políticas que incluyen a las personas migrantes. Lo de ‘pragmático’ se refiere a que son las autoridades locales que, enfrentándose directamente a las necesidades de este colectivo, tienen que darle alguna respuesta para evitar también consecuencias sociales mayores²². Sin embargo, al mismo tiempo, son muchos los contextos donde las políticas locales responden a la percepción de la sociedad local autóctona – a menudo hostil hacia la presencia de los migrantes y en particular de la población indocumentada – simplemente trabajando de acuerdo con las políticas nacionales. La orientación pragmática de las políticas locales no es sinónimo de inclusión o tolerancia, y son numerosos los ejemplos de políticas represivas o excluyentes en diferentes ciudades, aunque menos estudiados²³. En este sentido, es importante no caer en una celebración acrítica del papel de las ciudades y sus gobiernos en la inclusión y atención a los migrantes con diferentes estatus (en particular la población indocumentada).

El trabajo que ahora presentamos pretende contribuir al debate aquí esbozado a través del caso de una ciudad latinoamericana, la Ciudad de México. El objetivo es ver cómo, a través de cuál discurso y con qué tipo de proceso de gobernanza se ha enfrentado el tema de la gestión migratoria y de la diversidad urbana al nivel local.

2. La Ley: antecedentes, objetivos, discurso e implementación

La “*Ley de interculturalidad, atención a migrantes y movilidad humana en el Distrito Federal*”²⁴ es promulgada el 7 de abril de 2011 como culminación de un proceso político que ha involucrado diferentes actores del gobierno y de la sociedad civil organizada, con el objetivo de construir un marco legislativo local que abordara la movilidad y la diversidad cultural en su complejidad. En 2006, bajo el Gobierno de Marcelo Ebrard Casaubon (Jefe de Gobierno del Distrito Federal de 2006 a 2012) se constituyó la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad entre las Comunidades (SEDEREC), una dependencia de la administración pública enfocada en establecer y ejecutar políticas y programas en materia de desarrollo rural, atención a pueblos indígenas y comunidades étnicas, huéspedes, migrantes y sus familias.

²² SCHILLER, Maria. Paradigmatic pragmatism and the politics of diversity.

²³ En los EEUU: VARSANYI, Monica (org.). *Taking Local Control: Immigration Policy Activism in U.S. Cities and States*; en Italia: MARZORATI Roberta, SEMPREBON Michela, BONIZZONI Paola. *Piccolo è bello? Governare l’immigrazione nei piccoli comuni lombardi*; AMBROSINI, Maurizio. *We Are against a Multi-Ethnic Society’: Policies of Exclusion at the Urban Level in Italy*; en Holanda: VAN DER LEUN, Joanne, HARMEN, Bouter. *Gimme Shelter: Inclusion and Exclusion of Irregular Immigrants in Dutch Civil Society*.

²⁴ La denominación Distrito Federal (DF) ha sido oficialmente sustituida en 2016 con la de Ciudad de México (CDMX). En este texto utilizamos esta segunda denominación en sentido general cuando no se haga referencia a documentos, cargos específicos que se refieran al gobierno de la ciudad hasta el 2016.

Como escribimos en otra sede²⁵, la SEDEREC persigue el objetivo de abarcar la diversidad urbana en su totalidad, incluyendo a minorías indígenas, pueblos originarios y migrantes. A raíz de que no consideraba relevante la presencia de migrantes en la ciudad, el Gobierno del Distrito Federal (GDF) puso resistencia a la inclusión del tema migratorio en las atribuciones de la SEDEREC. Además, consideraba el tema migratorio de exclusiva gestión federal. Sin embargo, “el trabajo de diferentes actores en demostrar la relevancia de la migración en la Ciudad de México, considerando tanto a los capitalinos que viven en los EEUU, los retornados y el constante aumento de la población extranjera residente, además de la relevancia creciente de la ciudad en las trayectorias de tránsito del triángulo norte de Centroamérica hacia la frontera norte, hizo posible que se incluyera el tema migratorio en las atribuciones de la SEDEREC (concretamente, a través de un acuerdo delegatorio respaldado por el mismo jefe de Gobierno, en marzo de 2007)”²⁶.

Como hemos dicho, la Ley se enmarca en el discurso de interculturalidad, que es en cierta medida el resultado de la participación de la Ciudad de México en la red de *Intercultural Cities* del Consejo de Europa (CoE) y refleja la intención de superar una visión fragmentada de la diversidad (donde multi/intercultural se referían exclusivamente a la cuestión indígena en México). La participación de la CDMX en esta red apoya el posicionamiento de la ciudad en el panorama internacional de ciudades globales, haciendo hincapié en lo atractivo de la diversidad urbana, en una política de internacionalización que ha marcado la política del gobierno Ebrard y que es también funcional a la superación de las resistencias políticas para la inclusión del tema migratorio en la agenda urbana de la ciudad.

Los principales objetivos de la Ley son “Regular la hospitalidad, propiciar la interculturalidad, y salvaguardar los derechos derivados del proceso de movilidad humana” (art. 1). La misma se dirige en particular a las personas de comunidades de distinto origen nacional; los huéspedes; los migrantes y los familiares del migrante. Huésped es:

toda persona proveniente de distintas entidades federativas o naciones que arriba al Distrito Federal con la finalidad de transitar en esta entidad, sin importar su situación migratoria, y que goza del marco de derechos y garantías constitucionales y locales, así como el acceso al conjunto de programas y servicios otorgados por el Gobierno del Distrito Federal. Esta definición incluye a migrantes internacionales, migrantes económicos, transmigrantes, solicitantes de asilo, refugiados y sus núcleos familiares residentes en la Ciudad de México.

²⁵ MARZORATI, Roberta. Gobernar la migración en la Ciudad de México: la Ley de interculturalidad, atención a migrantes y movilidad humana en el Distrito Federal.

²⁶ *Ibidem*.

Por ‘migrante’ la Ley entiende una “persona originaria o residente del Distrito Federal que salga de la entidad federativa con el propósito de residir en otra entidad federativa o en el extranjero”.

Esta distinción evidencia a la CDMX como una ciudad de emigración, característica que la distingue de las demás ciudades de la Red del CoE, que son hoy en día básicamente ciudades de inmigración ubicadas en Europa. Considerando la realidad migratoria de detenciones y deportaciones en México²⁷ el principio que la ley plantea – “no se identificará ni se reconocerá a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria” – es un principio muy radical para cuya concretización el Programa proporciona algunas herramientas específicas. La creación de un Padrón de Huéspedes y la entrega de una credencial que permita ejercer derechos y acceder a servicios en la ciudad son las más relevantes: si se trata del tentativo de construir una forma de ciudadanía local, sin embargo, la credencial “no sule a ningún documento oficial expedido por la autoridad federal, ni será considerado como documento migratorio” (artículo 6 del reglamento).

A través de la “Dirección de Atención a Huéspedes, Migrantes y sus Familias” de la SEDEREC se han impulsado diferentes acciones e iniciativas para dar apoyo a la población migrante: la atención directa a migrantes y sus familias (orientación legal, sobre servicios públicos, apoyo para trámites con el Instituto Nacional de Migración (INM), Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar), Registro Civil etc.); la promoción de convocatorias para financiar a organizaciones de la sociedad civil (OSC) para “Fomentar la Ciudad Hospitalaria e Intercultural” y para otorgar ayudas financieras para migrantes que quieran impulsar actividades empresariales; programas de apoyo a los migrantes de retorno o de paso en la Ciudad de México (operativo “Bienvenido Migrante a la Ciudad de México”)²⁸; la apertura de oficinas en los EEUU (Los Ángeles, San Francisco y una representación en Dallas) para brindar servicio a los capitalinos en el extranjero y a los deportados/retornados²⁹.

En 2013 se produce un cambio político importante en la dirección de la SEDEREC, con la entrada de un nuevo equipo³⁰. Desde la sociedad civil

²⁷ PARÍS POMBO, María Dolores. *Trajectos Peligrosos: Inseguridad y Movilidad Humana en México*.

²⁸ Un servicio con módulos informativos para migrantes que se colocan en puntos estratégicos de la ciudad en determinados momentos del año.

²⁹ Sucesivamente fueron cerradas; en 2103 fueron abiertas nuevas oficinas, una en Los Angeles y una en Chicago, bajo la secretaría de Asuntos Internacionales del Gobierno de la CDMX.

³⁰ Cabe destacar que hasta el 2013 la Dirección había conseguido retos importantes que hacían concretos algunos de los fundamentos de la Ley. En particular, se habían establecidos convenios con las Secretaría de Salud y la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo para que se diera acceso a los extranjeros a determinados servicios y derechos. De esta forma se hacía concreta la idea que la política de hospitalidad, intercultural, atención a migrantes y de movilidad humana se debía incorporar en la planificación del desarrollo del DF y que las dependencias y entidades de la Administración Pública se debían hacer “responsables de aplicar los criterios obligatorios contenidos en la Ley en las políticas, programas y acciones que sean de su competencia” (art. 33).

organizada se ha criticado mucho este cambio, interpretado como un caso más de mal funcionamiento de la política en la cual los procesos no son regidos por principios de eficiencia y competencia, sino que son el producto de disputas políticas (Kanai y Ortega-Alcázar³¹ hablan de un caso similar, respeto a la Secretaría de Cultura del DF en 2004). Diversas iniciativas de la SEDEREC han encontrado problemas en su implementación a raíz de estos cambios con una menor atención dedicada al tema migratorio y también por cuestiones más estructurales relativas a procesos técnico-burocráticos de funcionamiento del gobierno local. En particular, no se ha plenamente conseguido la adopción de los principios de la Ley por las diferentes dependencias del gobierno urbano dificultando de esta forma el acceso de los migrantes a los servicios. La tarjeta, en particular, se ha revelado poco útil porque por lo general no es (re)conocida por las diversas entidades. Los principales problemas han surgido con respecto al Programa Sectorial de Hospitalidad, Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana 2015-2018. Este programa, mandato de la Ley de Interculturalidad, ha sido impulsado desde el espacio de participación del Programa de Derechos Humanos de la CDMX³². Entre los objetivos del programa están:

- la armonización de las reglas de los servicios sociales para que se garantice el acceso para todos
- la construcción de un padrón de los migrantes que se atienden
- la implementación de acciones de capacitación en materia de interculturalidad
- campañas de no discriminación

Tras un largo proceso para la aprobación del mismo, no se ha construido y puesto en marcha una agenda para su implementación, justamente – como han subrayado diferentes representantes de OSC entrevistados – a raíz de los cambios en la gestión de la secretaría, un menor interés y preparación en el ámbito migratorio de sus integrantes y la falta de una asignación presupuestal³³. La misma Comisión de Interculturalidad y Movilidad Humana³⁴ prevista por la

³¹ KANAI, Miguel, ORTEGA-ALCÁZAR, Iliana. The Prospects for Progressive Culture-Led Urban Regeneration in Latin America: Cases from Mexico City and Buenos Aires.

³² Este espacio incluye instancias del gobierno y OSC y es coordinado por la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad entre las Comunidades (SEDEREC) y la organización Sin Fronteras A.C.

³³ SECRETARÍA EJECUTIVA DEL MECANISMO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO. Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Tomo 5. Grupos de población, p. 367.

³⁴ Órgano de coordinación interinstitucional para “la planificación, ejecución y evaluación de políticas, programas y acciones en materia de hospitalidad, interculturalidad y salvaguardia de derechos relacionados con la movilidad humana” y con el objetivo de “proponer a las Dependencias, Entidades y Delegaciones de la Administración Pública, la inclusión en sus políticas y programas los criterios, estrategias y líneas de acción en materia de hospitalidad, interculturalidad y salvaguardia de derechos relacionados con la movilidad humana”.

Ley no ha tenido seguimiento y los espacios de participación a esta relacionados – los Consejos³⁵ – nunca han sido convocados.

3. Importar el discurso intercultural: premisas e implicaciones

Como hemos anticipado, en el contexto europeo el concepto de interculturalidad aplicado al buen gobierno de las migraciones ha sido utilizado en buena medida en el discurso político y académico en la búsqueda de alternativas que pudieran superar el modelo multicultural. En el caso mexicano y latinoamericano más en general, la reflexión sobre el pluralismo cultural y los modelos de gobierno de la diversidad han tomado rumbos diferentes. El concepto ha sido utilizado en el ámbito socio-antropológico latinoamericano para describir e interpretar los procesos culturales y las dinámicas entre grupos en un contexto de intercambios económicos, culturales y mediáticos acelerados y de movilidad humana intensa³⁶. En el ámbito de políticas ha sido adoptado en la esfera educativa, en particular con referencia a las universidades “indígenas”³⁷. Mateos Cortés³⁸ a este respecto subraya cómo el discurso de la interculturalidad en el ámbito educativo en México es el resultado de una transferencia de conocimiento del discurso antropológico y pedagógico europeo, que es luego apropiado y re-interpretado por los diferentes actores locales. En las palabras de esta autora “el significado de intercultural es diferente en Europa y en América Latina. En el primero es mediado por el rol del inmigrante, mientras que en el segundo, el papel de los indígenas es central. En ambos casos, estas minorías son percibidas como un ‘problema’ en la sociedad”.

La participación de la CDMX a la red de Ciudades Interculturales del CoE ha representado un estímulo para la adopción de este discurso en un ámbito que ya no es el educativo, sino el de la gestión de la diversidad urbana. Se trata también de una forma de transferencia de conocimiento o de *policy transfer* en el ámbito de los movimientos globales de las políticas urbanas de éxito³⁹, que trata sin embargo de adaptarse al contexto local. En este sentido responde a la voluntad de sus promotores de querer abarcar la diversidad y el pluralismo urbano en su totalidad, superando la fragmentación étnica, cultural y nacional que marca el contexto local: grupos indígenas, pueblos originarios, comunidades nacionales, migrantes, todos contribuyen al mosaico pluricultural de la ciudad, y

³⁵ Los consejos, de carácter consultivo, tenían que incluir a representantes de las comunidades de distinto origen nacional en la CDMX con atribuciones de asesoría, evaluación y seguimiento.

³⁶ GARCÍA CANCLINI, Néstor. *Diferentes, desiguales y desconectados: mapas de la interculturalidad*.

³⁷ DIETZ, Gunther. Intercultural universities in Mexico: empowering indigenous peoples or mainstreaming multiculturalism?

³⁸ MATEOS CORTÉS, Laura. *The Transfer of European Intercultural Discourse Towards Latin American Educational Actors: A Mexican Case Study*.

³⁹ GONZALES, Sara. *Bilbao and Barcelona ‘in Motion’*. How Urban Regeneration ‘Models’ Travel and Mutate in the Global Flows of Policy Tourism.

en este sentido su diferencia tiene que ser reconocida, sus derechos garantizados, en particular el acceso a los servicios de la ciudad. Veamos más en detalle los presupuestos, resultados e implicaciones de este proceso.

3.1. El programa “Ciudades Interculturales” de la Comisión Europea

El Programa Ciudades Interculturales del CoE se ha originado de la constatación que, a causa del aumento de los residentes de origen extranjero, cada vez más ciudades deben medirse con una creciente diversidad (étnica, religiosa, lingüística, cultural, etc.). Tales diferencias, si no son adecuadamente gobernadas, afectan a los sentimientos de ciudadanía y pertenencia de la sociedad y debilitan la capacidad de las ciudades de enfrentar los desafíos, adaptarse a los cambios y aprovechar las oportunidades que la creciente multiculturalidad puede ofrecer. Se trata, como hemos dicho, de una perspectiva que surge de la constatación de que la creciente diversidad urbana pueda ser causa de conflictos y segregación socio-espacial. El objetivo del Programa es empujar la capitalización de los beneficios procedentes de la diversidad (*diversity advantage*) desarrollando estrategias que se realicen en diferentes ámbitos institucionales (bajo un enfoque intersectorial/integrado), movilizándolo líderes políticos, funcionarios municipales, expertos del sector privado y la sociedad civil – es decir, fortaleciendo la *governance* local en el tema – hacia un modelo de integración basado no sólo en la coexistencia de las diferencias sino también en la interacción entre ellas. A tal fin, las ciudades que se unen a la Red se comprometen a adoptar la *Intercultural City Strategy*, una forma de mirar a la ciudad y a las políticas urbanas desde una perspectiva “intercultural” que siempre tome en cuenta las diferentes necesidades de los grupos, pero al mismo tiempo promueva el diálogo, la relación y la interacción entre ellos. Esto implica un compromiso formal a revisar sus modelos de gobierno, políticas y prácticas urbanas, como también su discurso público, bajo una así llamada *intercultural lens* (perspectiva intercultural).

3.2. La Ciudad de México en la Red de “Ciudades Interculturales”

El acercamiento de la Ciudad de México a la Red de Ciudades Interculturales del CoE aparece como una estrategia política para ayudar a que el mencionado enfoque progresista y la inclusión del tema migratorio fueran aceptados con el mínimo de cuestionamientos por parte de los legisladores. Se incorpora entonces en el discurso público local sobre la iniciativa un léxico fuertemente impregnado de interculturalidad, haciendo una operación de instrumentalización positiva de una institución prestigiosa (el Consejo de Europa) y de su estrategia hacia la inclusión urbana de los migrantes internacionales. En este sentido, en la Ley se establece que la interculturalidad es “el principio de política basado en el reconocimiento de la otredad manifiesta en la salvaguarda, respeto y ejercicio del derechos de toda persona y comunidad a tener, conservar

y fortalecer sus rasgos socioculturales y diferencias (...) haciendo posible la interacción, la mezcla y la hibridación entre sociedades culturales, así como el derecho de todas las culturas participantes a contribuir con el paisaje cultural de la sociedad en la que están presentes” (Art. 5, Cap. 15).

La ley prevé unos criterios que las políticas, los programas y acciones de la SEDEREC y de las dependencias y entidades competentes, deben de considerar. Entre las tareas y acciones previstas están: que se calcule el Índice de Interculturalidad⁴⁰; que se promueva la participación de la Ciudad en iniciativas mundiales, regionales y locales en materia de interculturalidad; que se opere el Centro de la Interculturalidad; que se desarrollen programas para el monitoreo intercultural; que se produzcan diagnósticos sobre la presencia de comunidades de distinto origen nacional y migrantes; que se fomente la capacitación de intérpretes y traductores en lenguas indígenas e idiomas distintos al español y finalmente que se elaboren materiales didácticos que promuevan la interculturalidad y el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes. Es importante notar que es justamente toda esa parte enfocada al principio de interculturalidad la que ha encontrado mayores dificultades en la implementación: gran parte de las iniciativas no se han puesto en marcha o se han dejado de hacer a lo largo del tiempo. Lo que sí ha sido impulsado con mayor determinación y ha llevado a conseguir objetivos es la parte de atención a migrantes y sus familias (gracias también al apoyo de las OSC⁴¹). El tema de las comunidades indígenas y de los pueblos originarios también está presente, y es prioritario en las atribuciones de la SEDEREC, junto con el tema rural; sin embargo, tiene aquí menor relevancia, ya que en otras leyes y programas se estaba tratando de proteger sus derechos de forma específica⁴².

3.3. La interculturalidad: ¿despolitizar la migración?

El proceso de adopción del discurso intercultural y de su (supuesta) re-adaptación al contexto local muestra algunas fragilidades que explican en parte porque efectivamente el programa ha encontrado grandes dificultades en su puesta en marcha. El problema principal es que se trata en buena medida de un proceso *top-down* que pretende abarcar diferentes prioridades e instancias

⁴⁰ Se trata de una herramienta que el programa de Ciudades Interculturales ha elaborado para averiguar el ‘nivel’ de interculturalidad otorgado en diferentes ámbitos de políticas urbanas y promover un intercambio estratégico de buenas prácticas entre las ciudades que participan en la Red. El índice es concebido para identificar en cada ciudad los sectores donde concentrar los esfuerzos para avanzar en la construcción de un enfoque intercultural de gestión pública.

⁴¹ MARZORATI, Roberta. La sociedad civil organizada en el ámbito migratorio en la Ciudad de México.

⁴² La “Ley de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes del DF” estaba en discusión en esos tiempos, si embargo nunca fue aprobada. A nivel local, los derechos de estos grupos están protegidos por la Ley de Desarrollo Agropecuario, Rural y Sustentable del Distrito Federal, la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal, el programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, y, finalmente, por la recién aprobada Constitución.

bajo un discurso exógeno – el de la interculturalidad – retomado de un contexto con prioridades y una historia muy diferentes a las de México. Diferentes informantes clave entrevistados han expresado cierto escepticismo con respecto a esta operación, percibida como una operación política que emprende de premisas que son valiosas y compartibles, pero que no deja de responder a la lógica competitiva y neoliberal de las grandes ciudades globales. Ésta es sólo en parte expresión de las preocupaciones y necesidades de los actores del contexto local y coloca el tema de la migración en un marco (el cultural) que no es visto como prioritario.

De hecho, mientras se habla del reconocimiento de la otredad y de la diferencia cultural, lo más relevante y concreto en la gestión cotidiana de la migración es la atención social a los que transitan, se quedan o retornan a la Ciudad de México. El marco intercultural sugiere una representación de los migrantes como otros culturales, mientras está claro – y la parte de la Ley y del Programa que concierne la atención a migrantes lo concibe de esta forma – que el problema de los migrantes en México y en la Ciudad de México cabe más bien en una dimensión socio-política. Frente a la violación de sus derechos humanos, a su criminalización y a la violencia que padecen, el tema del reconocimiento de la diferencia cultural parece secundario y el énfasis cultural que este discurso implica puede ser contraproducente respecto a las prioridades de la población migrante en México y en la Ciudad de México. Al adoptar un marco europeo, también se retoma su parte más contradictoria: la visión de la migración en un marco culturalista, asociado a la recurrente representación de los migrantes como “otros culturales” en el discurso público⁴³.

El reconocimiento étnico-cultural “cada vez más privado de una dimensión redistributiva” es el tema central del discurso sobre integración de migrantes y minorías en Europa⁴⁴, donde es dominante una tensión entre el reconocimiento cultural (migrantes como minoría étnica) y el reconocimiento socio-político (en términos de derechos de residencia y ciudadanía). México, siendo más país de tránsito y de emigración que de inmigración, no comparte con las sociedades occidentales que son destino de inmigración las preocupaciones alrededor de la incompatibilidad cultural de las personas migrantes. Sin embargo, el discurso intercultural corre el riesgo aquí también de ofrecer una visión despolitizada y exenta de conflicto de la migración, desplazando el enfoque del tema político (la cuestión de la ciudadanía y de la ciudadanía local) al tema cultural.

Los esfuerzos de las autoridades para construir la interculturalidad aparecen sospechosos sobre todo cuando al mismo tiempo no existen los

⁴³ DE GENOVA, *op. cit.*; AGRELA, Belén, DIETZ, Gunther. Nongovernmental versus governmental actors?: Multilevel governance and immigrant integration policy in Spain.

⁴⁴ PERÒ, Davide, SOLOMOS, John. Introduction: Migrant Politics and Mobilization: Exclusion, Engagements, Incorporation, p. 4.

requisitos mínimos de protección de los derechos humanos y de asistencia, además de una situación de políticas migratorias restrictivas. En este sentido, también la idea de la hospitalidad y de que los migrantes (internacionales) sean huéspedes, discursivamente evocan un sentido ambiguo respecto al estatus de los migrantes y sugieren una idea de temporalidad y de derechos restringidos. Aunque la hospitalidad tenga una tradición filosófica ilustre⁴⁵ otros autores han puesto de relieve cómo la analogía del estado nación, o de la ciudad en este caso, con el ordenamiento doméstico contribuye a remarcar la extrañeza del migrante: como huésped en casa ajena, nunca llegará a pertenecer completamente porque su presencia será temporal y su papel subalterno⁴⁶.

Esto no significa que el paradigma de la interculturalidad o de la hospitalidad en las políticas locales para la migración no tenga cabida o no sea relevante en sugerir una visión de la diversidad más positiva, que muestre su potencial innovador y enriquecedor para la ciudad. Lo que estamos cuestionando es más bien su uso como etiqueta para promover la ciudad de una forma que está en buena medida desconectada de la realidad local. Al mismo tiempo estamos poniendo de relieve la incapacidad de las instituciones de hacer concretos estos principios a través de la implementación del programa que sale de la Ley. Con respecto al primer punto, es interesante recordar que en mayo de 2017 el gobernador de la ciudad, Miguel Mancera, declaró la CDMX como ciudad refugio (para los retornados de los EEUU) en respuesta a las políticas racistas y restrictivas proclamadas por Donald Trump. Si por un lado aparece como irónico que una ciudad se declare refugio hacia personas del mismo país, por otro lado esto pone de manifiesto el uso retórico y político de la cuestión migratoria: se asigna otra etiqueta más a la ciudad, se enfoca la atención hacia un colectivo específico, olvidándose que ya existe un marco jurídico para la inclusión de todos los migrantes. Un marco que, si fuera implementado y respetado supondría un avance importante en la protección de los derechos de las personas en movilidad forzada, sean migrantes internacionales, en tránsito o de retorno.

Reflexiones conclusivas

La Ciudad de México ha ido construyendo una imagen de ciudad hospitalaria e intercultural como muchas otras ciudades globales en el mundo. En este proceso ha querido reconocer su pluralidad cultural que es el resultado de una diversidad endógena y exógena al mismo tiempo. En este proceso, la adopción del discurso intercultural europeo parece en cierta medida ficticio e instrumental, sobre todo si consideramos el tipo de prioridades que la Ley y su programa querían abordar. En la práctica, es la parte dedicada a la movilidad

⁴⁵ CARRETERO RANGEL, Reyna. *Atlas místico de la hospitalidad-trashumancia*.

⁴⁶ SAYAD, Abdelmalek. Immigration and "state thought".

humana y a la atención a las personas migrantes y a sus familias la que ha recibido mayor atención y que ha brindado resultados más concretos. Al mismo tiempo aquí también han surgido problemas importantes, a pesar del papel fundamental jugado por las OSC en las diferentes fases de la construcción de las políticas migratorias y en la atención directa a las personas migrantes. En particular, hemos visto que las lógicas de funcionamiento de la política (local) de la Ciudad de México han perjudicado un programa que sí estaba dando algún resultado y tenía potencial para contribuir a la construcción de un entorno más hospitalario para las personas migrantes. En este sentido, la posibilidad que desde lo local se suavicen o limiten las consecuencias de las políticas migratorias nacionales y sus efectos en la vida de los que están forzados a moverse, cuanto menos en términos de acceso a derechos y asistencia mínimos, depende de toda una serie de condiciones, entre las cuales se encuentra el buen funcionamiento del sistema político local.

A pesar de las dificultades que hemos señalado y al parcial fracaso de la implementación de las iniciativas en el marco intercultural, no se puede negar el fuerte valor simbólico que la Ley de Interculturalidad promovida por las autoridades en la Ciudad de México tiene, como manifiesto que plantea valores y principios progresistas frente a la gestión de la diversidad y hacia las personas en movilidad. En este sentido la ciudad ha emprendido un camino importante hacia la posibilidad de ser un espacio más incluyente para las minorías y la población migrante, sobre todo contextualizado en un país como México, donde las violaciones de los derechos humanos han alcanzado un nivel muy preocupante. Queda por ver si y de qué forma, este importante documento va a encontrar las condiciones políticas para ser implementado con todo el potencial incluyente que conlleva. Lo que hemos podido observar en nuestra investigación, y de lo cual hemos escrito en otras partes⁴⁷ es que el papel de la sociedad civil organizada es fundamental en los temas migratorios en México y en su capital, sobre todo a través de su activación para compensar los límites de la acción gubernamental.

Referencias bibliográficas

- AGRELA, Belén; DIETZ, Gunther. Nongovernmental versus governmental actors?: Multilevel governance and immigrant integration policy in Spain. In TSUDA, Takeyuki (ed.). *Local Citizenship in Recent Countries of Immigration: Japan in Comparative Perspective*. Lanham, MD: Lexington Books, 2006.
- ÁLVAREZ ENRIQUEZ, Lucía. La gestión cultural como gestión política. Los pueblos originarios de la Ciudad de México. In ÁLVAREZ ENRIQUEZ, Lucía; SÁNCHEZ-MEJORADA FERNANDEZ, Cristina; SAN JUAN VICTORIA, Carlos (orgs.). *La Gestión Incluyente de Las Grandes Ciudades*. Ciudad de México: CEIICH-UNAM/UAM-Azcapotzalco/Instituto Nacional de Antropología e Historia/Juan Pablos Editor, 2010.

⁴⁷ MARZORATI, La sociedad civil..., *op. cit.*

- AMBROSINI, Maurizio; BOCCAGNI Paolo. Urban Multiculturalism beyond the 'Backlash': New Discourses and Different Practices in Immigrant Policies across European Cities. *Journal of Intercultural Studies*, v. 36, n. 1, 2015, p. 35-53.
- AMBROSINI, Maurizio. We Are against a Multi-Ethnic Society': Policies of Exclusion at the Urban Level in Italy. *Ethnic and Racial Studies*, v. 36, n. 1, 2013, p. 136-155.
- ANTONSICH, Marco; MATEJSKOVA, Tatiana. *Governing through Diversity Migration Societies in Post-Multiculturalist Times*. London & New York: Palgrave Macmillan, 2015.
- BALIBAR, Etienne. Historical Dilemmas of Democracy and Their Contemporary Relevance for Citizenship. *Rethinking Marxism*, v. 20, n. 4, 2008, p. 522-538.
- CAPONIO, Tiziana; BORKERT, Maren. *The local dimension of migration policymaking*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010.
- CASTILLO MARTÍNEZ, Marco; GALLEGOS RODRÍGUEZ, Luis; GONZÁLEZ CAMACHO, Rebeca. *Retorno con derechos. Acercamiento y atención a la población migrante de retorno en la Ciudad de México*. Ciudad de México: IIPSOCULTA, 2016.
- CARRETERO RANGEL, Reyna. *Atlas místico de la hospitalidad-trashumancia*. España: Ediciones Sequitur, 2013.
- DIETZ, Gunther. Intercultural Universities in Mexico: Empowering Indigenous Peoples or Mainstreaming Multiculturalism? *Intercultural Education*, v. 20, n. 1, 2009, p. 1-4.
- DE GENOVA, Nicholas. The European Question: Migration, Race, and Postcoloniality in Europe. *Social Text*, v. 34, n. 3, 2016, p. 75-102.
- GARCÍA CANCLINI, Néstor. *Diferentes, Desiguales y Desconectados: Mapas de La Interculturalidad*. Barcelona: Gedisa, 2004.
- GONZALES, Sara. Bilbao and Barcelona 'in Motion'. How Urban Regeneration 'Models' Travel and Mutate in the Global Flows of Policy Tourism. *Urban Studies*, v. 48, n. 7, 2011, p. 1397-1418.
- HARVEY, David. *Espacios del Capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid: Akal, 2007.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. Censos y Conteos de Población y Vivienda 2010 [en línea]. México [s.f.] Disponible en: <<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2010/>>. Fecha de consulta: 15.03.2018.
- KANAI, Miguel; ORTEGA-ALCÁZAR, Iliana. The Prospects for Progressive Culture-Led Urban Regeneration in Latin America: Cases from Mexico City and Buenos Aires. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 33, n. 2, 2009, p. 483-501.
- MATEOS CORTÉS, Laura. The Transfer of European Intercultural Discourse Towards Latin American Educational Actors: A Mexican Case Study. *Anthropology Matters*, v. 13, n. 1, 2011.
- MEER, Nasar; MODOOD, Tariq. How Does Interculturalism Contrast with Multiculturalism? *Journal of Intercultural Studies*, v. 33, n. 2, 2012, p. 175-96.

- MARCONI, Giovanna; OSTANEL, Elena (orgs.). *The Intercultural City: Migration, Minorities and the Management of Diversity*. London New York: I.B. Tauris, 2016.
- MARZORATI, Roberta. Gobernar la migración en la Ciudad de México: la Ley de interculturalidad, atención a migrantes y movilidad humana en el Distrito Federal. *Boletín para el Observatorio de Legislación y Política Migratoria*, 2017. Disponible en: <<http://observatoriocolef.org/?boletin=gobernar-la-migracion-en-la-ciudad-de-mexico-la-ley-de-interculturalidad-atencion-a-migrantes-y-movilidad-humana-en-el-distrito-federal>>.
- MARZORATI, Roberta. La sociedad civil organizada en el ámbito migratorio en la Ciudad de México: tipología, funciones y retos (2006 – 2016). *Boletín para el Observatorio de Legislación y Política Migratoria*. 2017. Disponible en: <<http://observatoriocolef.org/?boletin=la-sociedad-civil-organizada-en-el-ambito-migratorio-en-la-ciudad-de-mexico-tipologia-funciones-y-retos-2006-2016>>.
- MARZORATI Roberta; SEMPREBON Michela; BONIZZONI Paola. Piccolo è bello? Governare l'immigrazione nei piccoli comuni lombardi. *Mondi Migranti*, v. 1, 2017, p. 113-130.
- NIVÓN, Eduardo. Sobre Las Políticas de Interculturalidad y Su Gestión. In ÁLVAREZ ENRIQUEZ, Lucia et alii (orgs.). *La Gestión Incluyente de Las Grandes Ciudades*. Ciudad de México: CEIICH-UNAM/UAM-Azcapotzalco/Instituto Nacional de Antropología e Historia/Juan Pablos Editor, 2010.
- PARÍS POMBO, María Dolores. Trayectos Peligrosos: Inseguridad y Movilidad Humana en México. *Papeles de Población*, v. 22, n. 90, 2016, p. 145-172.
- PARÍS POMBO, María Dolores; ZENTENO, René; TREVIÑO, Javier; WOLF, Sonja. *Un análisis de los actores políticos y sociales en el diseño y la implementación de la política y la gestión migratoria en México*. Informe final. Tijuana: El Colegio de La Frontera Norte-Ford Foundation, 2015.
- PERÒ, Davide; SOLOMOS, John. Introduction: Migrant Politics and Mobilization: Exclusion, Engagements, Incorporation. *Ethnic and Racial Studies*, v. 33, n. 1, 2010, p. 1-18.
- PHILLIPS Deborah. Parallel Lives? Challenging Discourses of British Muslim Self segregation. *Environment and Planning D: Society and Space*, n. 24, 2006, p. 25-40.
- PHILLIPS, Deborah; ROBINSON. David. Reflections on Migration, Community, and Place. *Population, Space and Place*, v. 21, n. 5, 2015, p. 409-420.
- SANCHÉZ, Consuelo. La Gestión en las grandes ciudades en la globalización. Visiones alternas sobre identidad y pluriculturalidad. In ÁLVAREZ ENRIQUEZ, Lucia et alii (orgs.). *La Gestión Incluyente de Las Grandes Ciudades*. Ciudad de México: CEIICH-UNAM/UAM-Azcapotzalco/Instituto Nacional de Antropología e Historia/Juan Pablos Editor, 2010.
- SASSEN, Saskia. Tres migraciones emergentes: un cambio de época. *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*, v. 13, n. 23, 2016.
- SAYAD, Abdelmalek. Immigration and "state thought". *IDEM* (ed.). *The Suffering of the Immigrant*, Cambridge: Polity Press, 2004, p. 278-293.

- SECRETARÍA EJECUTIVA DEL MECANISMO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO. Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Tomo 5. Grupos de población. 2016.
- SCHILLER, Maria. Paradigmatic pragmatism and the politics of diversity. *Ethnic and Racial Studies*, v. 38, n. 7, 2015, p. 1120-1136.
- SCHOLTEN, Peter; PENNINX, Rinus. The Multilevel Governance of Migration and Integration. In *Integration Processes and Policies in Europe*. IMISCOE Research Series. Cham: Springer, 2016, p. 91-108.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO RURAL Y EQUIDAD PARA LAS COMUNIDADES. Segunda Encuesta sobre Migración y Dinámica Poblacional, México, 2009.
- TAYLOR-GOOBY, Peter; WAITE, Edmund. Toward a more pragmatic multiculturalism? How the U.K. policy community sees the future of ethnic diversity policies. *Governance*, v. 27, n. 2, 2013, p. 267-289.
- TEUBNER, Gunther. *Juridification of Social Spheres: A Comparative Analysis in the Areas of Labor, Corporate, Antitrust and Social Welfare Law*. Berlin: Walter de Gruyter, 1987.
- VAN DER LEUN, Joanne; HARMEN, Bouter. Gimme Shelter: Inclusion and Exclusion of Irregular Immigrants in Dutch Civil Society. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, v. 13, n. 2, 2015, p. 135-155.
- VARSANYI, Monica (org.). *Taking Local Control: Immigration Policy Activism in U.S. Cities and States*. Stanford, Calif: Stanford University Press, 2010.
- VELASCO ORTÍZ, Laura; PARÍS POMBO, María Dolores. Indigenous Migration in Mexico and Central America: Interethnic Relations and Identity Transformations. *Latin American Perspectives*, v. 41, n. 3, 2014, p. 5-25.
- VERTOVEC, Steven. Towards Post-Multiculturalism? Changing Communities, Conditions and Contexts of Diversity. *International Social Science Journal*, v. 61, n. 199, 2010, p. 83-95.
- VERTOVEC, Steven; WESSENDORF, Susanne (orgs.). *The Multiculturalism Backlash: European Discourses, Policies and Practices*. London/New York: Routledge, 2010.
- ZAPATA-BARRERO, Ricard. Exploring the foundations of the intercultural policy paradigm: a comprehensive approach. *Identities*, v. 23, n. 2, 2016, p. 155-173.

Recibido para publicación en 26.01.2018

Aceptado para publicación en 27.03.2018

Received for publication in January 26th, 2018

Accepted for publication in March 27th, 2018

ISSN impreso 1980-8585

ISSN eletrônico 2237-9843

<http://dx.doi.org/10.1590/1980-85852503880005209>



This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License