

CIUDAD INTERCULTURAL



Guía sobre la construcción y reconocimiento municipal y metropolitano

Lista de Acrónimos

CDMX	Ciudad de México
COE	Consejo de Europa
CONAPRED	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
CPCDMX	Constitución Política de la Ciudad de México
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CPNL	Constitución Política del Estado de Nuevo León
ICC	Programa Ciudades Interculturales del Consejo de Europa
LGBTTTIQ+	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Travestis, Transgéneros, Transsexuales, Intersexuales, Queer y suma de nuevas comunidades y disidencias
NL	Nuevo León
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación

Introducción

La presente guía está orientada a proponer las directrices para que desde las instancias municipales y metropolitanas se construyan políticas interculturales que sirvan para el ejercicio de los derechos humanos de las personas dentro de sociedades que son culturalmente diversas, tanto por su origen como por la constante recepción de personas, ya sea en tránsito o de manera permanente, interna como internacionalmente.

También sirve para que otras y otros profesionales y organizaciones de la sociedad civil puedan implementar proyectos para la construcción de entornos urbanos interculturales, de tal suerte que se promueva la interacción social con esta perspectiva. Esta guía retoma la experiencia del programa de ciudades interculturales del Consejo de Europa, adecuada a la realidad jurídica y de gobierno en el ámbito nacional y local.

Se trata de una guía orientadora, a manera de guía marco, cuya efectividad estará en la creatividad de los actores que la desarrollen, de acuerdo a las particularidades de su entorno y necesidades inmediatas y de mediano plazo. El objetivo es que se pueda gestionar la diversidad en una sociedad determinada, la cual se puedan beneficiar del enorme potencial de las personas migrantes asentadas en su territorio, ya sean internas o internacionales.

Este documento se estructura en cinco capítulos. El primero contiene los antecedentes relacionados al tema de la migración desde un enfoque histórico haciendo énfasis en la situación actual que atañe en el territorio nacional y particularizando la situación que se da en el Estado de Nuevo León, en virtud que recientemente modificó sustancialmente su marco constitucional que incluye el marco de derechos humanos reconocidos tanto para su población como para las personas en situación de movilidad humana, al igual para las personas indígenas y afromexicanas. De la misma forma, se da cuenta de la situación en el ámbito municipal en aquellos territorios que forman parte de la zona metropolitana de la ciudad de Monterrey. Cabe señalar que el municipio de Guadalupe inició su proceso de incorporación a la Red de Ciudades Interculturales del Consejo de Europa.

El segundo capítulo aborda el marco conceptual relativo al significado de la xenofobia y la discriminación racial, en particular para el caso mexicano, así como las implicaciones de las distintas políticas que se han aplicado a los procesos de migración, tanto interna como internacional, que van desde el significado de la no aplicación de una política en específico, la relativa a la de trabajadores invitados, la asimilacionista, la pluricultural y multicultural. Como respuesta a estas políticas, se desarrolla el marco conceptual de la interculturalidad y los motivos que responden al cuestionamiento ¿para qué sirve la perspectiva intercultural y en qué consistiría una política intercultural?

El tercer capítulo se enfoca a conocer cómo desde el Consejo de Europa, del cual México es un país observador y participante en su Asamblea Parlamentaria, se cuenta con el programa Ciudades Interculturales para definir sobre la base de experiencias reales lo que significa

la integración intercultural y como estas ciudades desarrollan estrategias, acciones y proyectos en el marco de la igualdad, la ventaja de la diversidad y la interacción. El cuarto capítulo se refiere a la política intercultural en el marco normativo, mediante la experiencia de la Ciudad de México en primera instancia derivado a que fue la primera entidad en la que se estructuró un marco legal en específico sobre la interculturalidad, que incluso de definió en su marco constitucional. Como era de esperarse, el tema de los derechos de las personas migrantes fue un tema controvertido que llegó hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), la cual resolvió favorablemente y sirve para dejar en claro las competencias de los distintos órdenes de gobierno en relación con la atención de la población migrante en función de los derechos humanos inherentes a esta.

En segunda instancia se aborda el avance que el marco jurídico a nivel nacional y federal ha tenido el tema de la perspectiva intercultural, en particular sobre la educación, planeación, administración pública, indígena y afromexicano. En referencia a lo planteado en los antecedentes sobre el Estado de Nuevo León, se optó por ejemplificar sobre el marco constitución y legal que puedan servir de base para que tanto las autoridades estatales como las municipales puedan instaurar políticas interculturales. Finalmente, el capítulo quinto define la ruta para la construcción de una ciudad intercultural, tomando como referencia el proceso realizado tanto a nivel nacional y local como el propio del programa de Ciudades Interculturales del Consejo de Europa. Se definen los sujetos de la interculturalidad, los elementos para una ciudad intercultural, los principios rectores y las herramientas para el monitoreo y la medición del progreso de la aplicación de una política intercultural.

1. Antecedentes

El fenómeno de la movilidad ha estado presente en todo el proceso de la existencia humana en la faz de la Tierra. Existen diversos momentos en la historia que la han propiciado. En un inicio se trató de una movilidad para explorar lugares que mejor convenían para encontrar los suministros alimentarios que requerían en mejores condiciones, una vez que el cerebro del homo sapiens sapiens alcanzara 1400 centímetros cúbicos de masa cerebral, que permitió el lenguaje y el conocimiento de habilidades necesarias para la subsistencia (Cavalli-Sforza, 2009)¹. Todo este proceso implicó un periodo de casi 200 mil años hasta que la humanidad se hizo sedentaria. A partir de este momento es que inició la historia como hoy la registramos.

El periodo de la época moderna, iniciado en el siglo XVI de nuestra era, implicó un proceso de colonización en diversas etapas. Para el caso de lo que hoy es la República Mexicana inició con una mixtura entre los pueblos originarios y los europeos arribados incluyendo los aspectos culturales. Asimismo, en los 300 años de dominación española llegaron a nuestro territorio personas procedentes del continente asiático en los viajes del Galeón de Manila, para la comercialización de mercancías que tenían como destino no solo la Nueva España sino seguir su curso hacia Cádiz y Sevilla, ciudades que fueron el centro del comercio de la época (Salcedo, 2022)².

En el periodo posterior a la independencia mexicana continuaron los intercambios comerciales, aunque muchos de ellos se realizaron a través del contrabando debido a las condiciones de inestabilidad en las que se encontraba el país hacia el último tercio del siglo XIX. También, continuó el arribo de personas provenientes de todos los continentes y muchas de ellas formaron asentamientos de colonos que encontraron en este país un lugar para continuar con sus vidas formando comunidades de distinto origen nacional en el territorio mexicano, como aquellas provenientes del antiguo imperio otomano, quienes se establecieron en diversos puntos del territorio. En el siglo XX también existieron diversos procesos de migración hacia el país, aunados a los procesos de emigración de mexicanos hacia el país del norte.

Cabe señalar que derivado del proceso revolucionario de 1910 y ante el fortalecimiento del Estado posrevolucionario, se instauró una política nacionalista que implicó, a la vez, una política asimilacionista que tuvo su mayor impacto negativo en los miembros de los pueblos indígenas. En las comunidades afrodescendientes el proceso fue distinto ya que su asimilación se dio en diversos momentos durante la época colonial y continuó después de la independencia en adelante.

Durante la presidencia de Lázaro Cárdenas se realizó el primer Congreso Indigenista Interamericano en 1940 en la ciudad de Pátzcuaro, Michoacán, “que sentó las bases de una nueva política indigenista a nivel continental, abrió un espacio interamericano de discusión y bajo su ámbito se creó el Instituto Indigenista Interamericano (1942) y se promovió la formación de diversos institutos indigenistas en toda América Latina” (Pineda, 2012)³, aunque el enfoque fue bajo una política asimilacionista.

¹Cavalli-Sforza, L. (2009). ¿Quiénes somos? Historia de la diversidad humana. Barcelona: Editorial Crítica.

²Salcedo, D. (2022). Integración de Espacios Protegidos a las Rutas Patrimoniales. Análisis Comparativo entre la Ruta del Camino Real de Tierra Adentro y La Ruta de la Seda. México: Tesis-UNAM

³Pineda, R. (2012). El Congreso indigenista de Pátzcuaro, 1940, una nueva apertura en la política indigenista de las Américas. *Baukara 2* Bitácoras de antropología e historia de la antropología en América Latina julio-diciembre 2012. Bogotá. Recuperado de: [http://www.interindi.net/es/archivos/Baukara2_05_Pineda\(10-28\).pdf](http://www.interindi.net/es/archivos/Baukara2_05_Pineda(10-28).pdf)

Figura 1. Flujos migratorios actuales en el mundo.



Fuente: Figura tomada de: <https://migrationsmartpractices.ifrc.org/wp-content/uploads/2016/08/global-migration-map.png>

Después de la segunda mitad del siglo XX se presentaron diversas migraciones provenientes de varios países latinoamericanos, en cada época, por razones de distinta índole que encontraron en México asilo y refugio.

Con la entrada del siglo XXI los procesos migratorios han obtenido una distinta dinámica, que la que se observó en la década de los años veinte tomando un viraje no antes visto, producto de los procesos que se dan en los países con mayor desarrollo, ya sea en Europa, Australia, medio oriente, sureste asiático, Japón y en gran medida en América del Norte con Estados Unidos y Canadá. Por lo que toca al territorio mexicano, el arribo

de caravanas migrantes provenientes del triángulo norte centroamericano, aunado a nacionales de países sudamericanos, Nicaragua, Cuba y Haití, así como de grupos de personas migrantes provenientes de regiones tan distantes como Asia Central, India, Medio Oriente, Asia Oriental y África, buscan en México el canal idóneo para transitar hacia los Estados Unidos de América (EEUU) y, en menor medida, continuar hacia Canadá.

Figura 2. Rutas migratorias en México en la actualidad



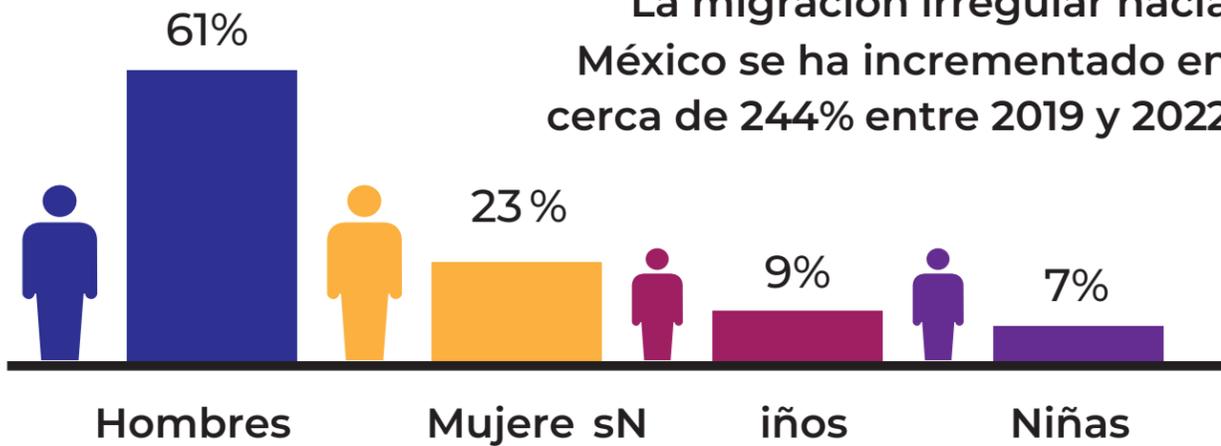
Fuente: Figura tomada de: <https://migrationsmartpractices.ifrc.org/wp-content/uploads/2016/08/global-migration-map.png>

De acuerdo con la OIM, la migración irregular hacia el país se ha incrementado en cerca de 244% entre 2019 y 2022, alcanzando este último año cerca de medio millón de migrantes internacionales, de los cuales 61% son hombres, 23% mujeres, 9% niños y 7% niñas. La mayoría de los migrantes irregulares se encuentran en Chiapas y sus municipios fronterizos, a razón de 152 mil personas, seguido de Tabasco (48,372),

Situación del fenómeno migratorio en México



La migración irregular hacia México se ha incrementado en cerca de 244% entre 2019 y 2022



Baja California (44,441), Veracruz (35,354) y Coahuila (34,673). Los sitios en donde se dan los encuentros de la zona fronteriza con los Estados Unidos son San Diego, El Centro, Yuma, Tucson, El Paso, Big Bend, Del Río, Laredo y Río Grande Valley. (OIM, 2022)⁴ Por lo que concierne a la situación de las personas migrantes en el Estado de Nuevo León, por ser uno de los ejemplos que más adelante se abordará en este documento, se ubicaron 18 mil personas migrantes internacionales, principalmente en los municipios de Monterrey, Apodaca, Guadalupe, San Pedro Garza García, García, San Nicolás de los Garza, General Escobedo, Juárez, Santa Catarina y Montemorelos (Secretaría de Gobernación, 2023)⁵. En contraste, el gobierno de los EEUU implantó una política de contención de los flujos de migrantes que a diario se aglomeran en los distintos cruces fronterizos, en la espera de lograr, por algún medio, su

llegada a aquel país. A través del Título 42, la política migratoria estadounidense planeó recibir a 20 mil migrantes entre 2023 y 2024, únicamente, sin embargo, este instrumento finalizó al término del día 11 de mayo de 2023. En consecuencia, las nuevas directrices aplicables a partir del primer minuto del 12 de mayo de 2023 que consisten en que “Estados Unidos volverá a usar las facultades migratorias conforme al Título 8 para procesar de manera expeditiva y expulsar a personas que lleguen a la frontera estadounidense de forma ilegal. Estas facultades, que existen desde hace décadas, prevén consecuencias severas para el ingreso ilegal, que incluyen la prohibición de reingreso por al menos cinco años y el posible procesamiento penal ante intentos reiterados de ingresar en forma irregular. Se espera que al restablecer el procesamiento conforme al Título 8 se reduzca el número de cruces fronterizos reiterados a lo largo del tiempo, que aumentaron de manera significativa durante la vigencia del Título 42. Con respecto a las personas que crucen hacia Estados Unidos en la frontera sudoeste sin autorización o sin haber utilizado una vía lícita y sin haber concertado una cita específica para presentarse en un puerto de ingreso, se presumirá que no son elegibles para el asilo conforme a una nueva reglamentación propuesta, cuando no medie una excepción aplicable (U.S. Department of State, 2023)”⁶

⁴OIM (2022). Perfil migratorio de México, Boletín Anual 2022. Recuperado de: <https://mexico.iom.int/sites/g/files/tmzbd11686/files/documents/2023-03/Perfil%20Migratorio-%20Boletin%20Anual%202022%20%283%29.pdf>
⁵Secretaría de Gobernación. (2023). Estadísticas migratorias. Síntesis 2022. México. Recuperado de: http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadísticas/Sintesis_Graficas/Sintesis_2022.pdf

⁶U.S. Department of State. (2023). Hoja informativa: El gobierno de EE.UU. anuncia nuevas medidas enérgicas para gestionar la migración regional. Recuperado de: <https://www.state.gov/translations/spanish/hoja-informativa-el-gobierno-de-ee-uu-anuncia-nuevas-medidas-energicas-para-gestionar-la-migracion-regional/>
⁷Idem

Esto tiene como consecuencia que un gran número de las personas migrantes sean retenidas en el territorio nacional y algunas de ellas permanecerán en el país mientras que otras serían deportadas o por voluntad propia regresarían a sus lugares de origen.

Ese tránsito migratorio se enfrenta a una barrera infranqueable derivado de las políticas estadounidenses cuya implicación es la retención de personas que han quedado en el desamparo, aún aquellas que pudieran contar con políticas de asilo y protección complementaria.

También existe la migración interna, aquella que se da por parte de personas mexicanas que cambian su lugar de residencia habitual a otra dentro del territorio nacional, principalmente aquella proveniente de zonas rurales e indígenas cuyo destino es trabajar en los diversos sectores de la economía, entrando en el rubro del desplazamiento interno.

Tomando en cuenta el ejemplo particular al que este documento ya se ha referido, en el Estado de Nuevo León 22.8% de las personas que habitan en la entidad provienen de otros estados, principalmente de San Luis Potosí, Tamaulipas, Veracruz, Coahuila y Zacatecas. Según el último dato censal del INEGI en Nuevo León viven cerca de 78 mil personas indígenas y que hablan su propia lengua, mientras que datos del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas arroja una cifra de 352 mil personas que pertenecen a 56 pueblos indígenas principalmente nahua, teenek, otomí, mixteco y zapoteco, lo que hace al estado en uno de los más culturalmente diversos en el país (Gobierno del estado de Nuevo León, 2023)⁸.

2. Marco conceptual

2.1 Xenofobia, discriminación y perfilamiento racial

Con el surgimiento de los estado-nación modernos hacia finales del siglo XVIII se reconfiguró tanto la composición jurídico-política de los territorios, como la identidad, sentimiento e ideas de las y los ciudadanos de pertenecer a estos territorios, es decir, a una nación. Esto conllevó a la aplicación de políticas para construir una identidad nacional basadas en una misma lengua, tradiciones y costumbres instaurándose paulatinamente una doctrina llamada nacionalismo que, con el tiempo, fomentó ideas xenófobas orientadas hacia las personas extranjeras (Conapred, 2020).

Las constituciones nacionales modernas surgieron para establecer la parte dogmática aplicable a las personas, en el contexto de libertades fundamentales que después se reconocieron como derechos humanos, así como la estructura y organización de los poderes públicos. No obstante, el marco de derechos era aplicable hacia las personas nacionales distinguiendo de las personas extranjeras. Para el caso de México, no fue la excepción. Producto de los constantes conflictos suscitados en el territorio nacional en el siglo XIX y XX los preceptos constitucionales referentes al marco de los derechos humanos fueron exclusivos para personas nacionales. Con el surgimiento de diversos convenios y pactos internacionales la aplicación de los derechos humanos ha ido pasando de un enfoque nacionalista a uno de reconocimiento internacional aplicable a toda persona humana, inde-

⁸Gobierno del estado de Nuevo León. (2023). Igualdad E INclusión para las personas indígenas y pueblo originarios. Recuperado de: <https://www.nl.gob.mx/boletines-comunicados-y-avisos/igualdad-e-inclusion-para-las-personas-indigenas-y-pueblos#:~:text=Actualmente%2C%20y%20seg%C3%BAAn%20el%20resultado,que%20hablan%20alguna%20lengua%20ind%C3%ADgena.>

pendientemente de su origen o nacionalidad, pero la gran tarea pendiente sigue siendo pasar de la ley a la acción. Indiscutiblemente ha habido avances en materia de asilo y protección complementaria para las personas que arriban al territorio nacional (tránsito, retorno o destino). De igual forma es la manera en que los derechos humanos deben ser reconocidos para todas las personas, incluidas las personas en proceso de migración internacional. No obstante, el problema de la xenofobia comúnmente se torna en un problema social que propicia la discriminación, exclusión y violencia hacia las personas extranjeras que limita el acceso a sus derechos humanos y, por ende, al propio desarrollo humano que requieren, incluida su seguridad (Conapred 2020). El problema de la xenofobia se da a escala global, por lo que no es ajeno a ninguna nación, sin embargo, este problema es exponencial en aquellas naciones del mundo industrializado, por un lado, y en las que sirven de tránsito hacia ellas. En la actualidad, la gente migra por desear una mejor calidad de vida que la que tienen en sus lugares de origen (real o aspiracional), así como por el surgimiento de conflictos, tensiones y guerras y, en menor medida aún, por razones socio-ambientales. En el marco legal mexicano el concepto de xenofobia está solamente referido como parte del concepto de discriminación y de medidas de inclusión con relación a las políticas contra ella, pero carece de una definición específica, lo que se deja a la interpretación de las autoridades encargadas del tema de la prevención y erradicar la discriminación (Cámara de Diputados, 2023). Por otro lado, está el tema de discriminación. Muy a pesar de que México es una nación culturalmente diversa, el proceso asimilacionista caló hondo tanto en la estructura educativa como en la percepción de la sociedad frente a la otredad, incluso motivadas desde el Estado mediante directrices administrativas restringiendo el arribo al país de extranjeros “indeseables” según su “raza” o “subraza” (Conapred, 2020) . A pesar de que en el último decenio se ha

procurado por el reconocimiento de que somos una sociedad culturalmente diversa y que ha sido poco el tiempo de asimilación en la sociedad de este proceso, lo cierto es que sigue existiendo una percepción de que lo que no es “mexicano” es atentatorio a la propia construcción social del país.



Figura 4. Conceptos de xenofobia, discriminación y perfilamiento

Xenofobia. De acuerdo a la Organización Internacional de las migraciones, se refiere a “actitudes, prejuicios o conductas que rechazan, excluyen y, muchas veces, desprecian a otras personas, basados en la condición de extranjero o extraño a la identidad de la comunidad, de la sociedad o del país”.¹

Discriminación. “Toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud física o mental, jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo.” (Ley federal para la prevención y eliminación de la Discriminación, art. 1, fracc. III)²

Discriminación racial. “Toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y

libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública”. (Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial)³

Perfilamiento racial. “Toda acción realizada por la policía o un funcionario encargado de hacer cumplir la ley, contra una persona o un colectivo, basada en sus características físicas (como la raza, origen étnico, apariencia, etc), que pretende justificar una actuación sin un sustento legítimo ni objetivo”⁴

¹<https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml-34-glossary-es.pdf>

²<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPED.pdf>

³<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-elimination-all-forms-racial>

⁴https://www.oacnudh.org/wp-content/uploads/2021/05/guia_practica_infor



De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017, en México actualmente cuatro de cada 10 personas no rentarían un cuarto de su casa a personas extranjeras. Además, casi la mitad de la población (46.9%) estaría poco o nada de acuerdo con que se eligiera a una persona nacida en el extranjero (con padre o madre mexicana) para la Presidencia de la República (Conapred 2018) .

2.2 Asimilacionismo, pluriculturalidad y multiculturalidad

Derivado de los procesos de colonización mundial desde la perspectiva occidental iniciado en el siglo XVI de nuestra era y los procesos de independencia en distintos puntos del mundo entre los siglos XVIII y XIX, dieron pauta para que en el siglo XX se desarrollaran diversas políticas públicas de distinta naturaleza con base en los conceptos de asimilación, pluriculturalidad, multiculturalismo y, recientemente, interculturalismo. Esto no significa que la aplicación de estos conceptos fue aplicada de manera cronológica, sino que aparecen de manera paralela en diversos momentos, siendo el asimilacionista el que ha perdido fuerza para ser suplantado por el resto de conceptos.

En México se han implantado desde el siglo XX los relacionados con el asimilacionismo, pluriculturalidad e interculturalidad, mientras que en Europa y otras partes del mundo occidental, también prosperó el de multiculturalidad que está intrínsecamente ligado al de pluriculturalidad.

Asimilacionismo

Aunque nos existe una definición estricta sobre el concepto, se refiere al modelo que considera la integración como un proceso en donde las diferencias culturales debieran ser absorbidas dentro de la cultura de la sociedad hegemónica y desaparecer para crear sociedades homogéneas. En aquellos países que han implantado este modelo ha significado que se espera que, por un lado, los miembros de las sociedades originarias, así como las personas migrantes que arriban al país de acogida desvanezcan sus culturas para asumirse dentro de la cultura dominante, lo que implica que las diferencias culturales no se considerarán y pueden ser eliminadas si consiste en un riesgo para la integridad del grupo mayoritario (Coe, 2021) .

El asimilacionismo, es tan antiguo como la Grecia clásica y prosperó a lo largo de la historia en las sociedades esclavistas, desde entonces hasta entrada el siglo XX de nuestra era. La construcción de los estados nación fueron fuente también para la instauración del tipo de políticas asimilacionistas.

En México, las políticas asimilacionistas surgieron durante el virreinato de manera imprescindible y fueron incluso replicadas, bajo otro contexto, como producto del periodo posrevolucionario de 1910 enfocado al área educativa, aunque después trascendió a otras esferas de la vida pública con base en el enfoque nacionalista, fundamentalmente en detrimento de las culturas originarias.

Pluriculturalidad

El concepto de pluriculturalidad o pluralismo cultural fue acuñado por Horace Kallen en 1915 en los Estados Unidos al referirse a que “los contornos de una mancomunidad democrática grande y verdadera se volvió discernible. Su forma será aquella de la república federal; su sustancia una democracia de nacionalidades, cooperando voluntaria y autónomamente a través de instituciones comunes en el emprendimiento de autorrealización” (Kallen, 1964) .

Estableció que el pluralismo cultural “implica justicia social, pero va más allá. Significa la coexistencia, preferentemente en un estatus de mutuo respeto y ánimo dentro del mismo estado, de dos o más culturas que son significativamente distintas una de la otra en sus patrones de creencia y comportamiento, incluyendo, según el caso, distintas lenguas. La pluriculturalidad es una negación a la asimilación. Es una postura que mantiene que hay más de una manera legítima de ser humanos sin pagar penalidades de ciudadanos de segunda clase y que este pluralismo enriquecería y fortalecería a la nación” .

A principios de la década de los setenta del siglo XX, la Comisión de Estudios sobre Licenciatura y Educación de Maestros de los Estados Unidos redefinió al pluralismo cultural como “un requerimiento para el pluralismo económico y sociocultural. El resultado es una sociedad en donde los individuos, grupos y comunidades pueden funcionar exitosamente en una, dos o más lenguas y estilos culturales; donde pueden cumplir y funcionar con éxito practicando diferentes costumbres, religiones, clases y estilos de vida

de aquellos que practica el grupo mayoritario. Será la situación en una sociedad donde ninguna raza, sexo, cultura o clase se prefiera sobre otra” . En México, el concepto de pluriculturalidad quedó establecida en el marco constitucional desde 1992 y posteriormente trasladado al artículo 2º para reconocer la composición pluricultural en 2001. Dentro de los argumentos esgrimidos en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial se explicaba que la composición pluricultural “se trata de una declaración general que incumbe a todos los mexicanos y que en muchos sentidos nos define. Al hacerlo protege el derecho a la diferencia dentro del marco de la convivencia. La declaración reconoce que la naturaleza pluricultural se origina en la diversidad que aportan los pueblos indígenas, previa a la formación de la nación moderna. A esa persistente diversidad original se agregaron muchas otras vigorosas corrientes, hasta conformar la pluriculturalidad que nos constituye. Si el principio es universal, la movilización de la sociedad tiene en la inadmisibles condición de los pueblos indígenas un propósito urgente y prioritario, preminentemente en términos del bienestar común” .

En la misma exposición de motivos señalaba otras consideraciones relacionadas con las razones de la pluriculturalidad :

- Parte de reconocer diferencias y desigualdades.
- Proporciona una base jurídica para proteger las diferencias que enriquecen al conjunto de la nación, pero no crea ningún privilegio ni establece una categoría diferente entre los mexicanos.
- Las libertades individuales de creencia, de opinión y de afiliación política, entre otras, están consagradas y operan efectivamente en la vida social; se traducen en pluralidad y diversidad.

- La diversidad cultural, tan o más profunda que las diferencias individuales y sociales ya reconocidas en la ley, conforma una tercera dimensión de nuestra vida democrática.
- Las libertades individuales no contradicen a las garantías sociales, sino que las enriquece al incluir las diferencias culturales colectivas e históricamente como parte de la libertad y diversidad de nuestra sociedad.
- La pluralidad cultural es consustancial a la democracia, por lo que no puede ni debe soslayarse.
- Por ello proponemos que la vida democrática de la nación se enriquezca con el reconocimiento de la diversidad cultural como sujeto de libertad e igualdad.

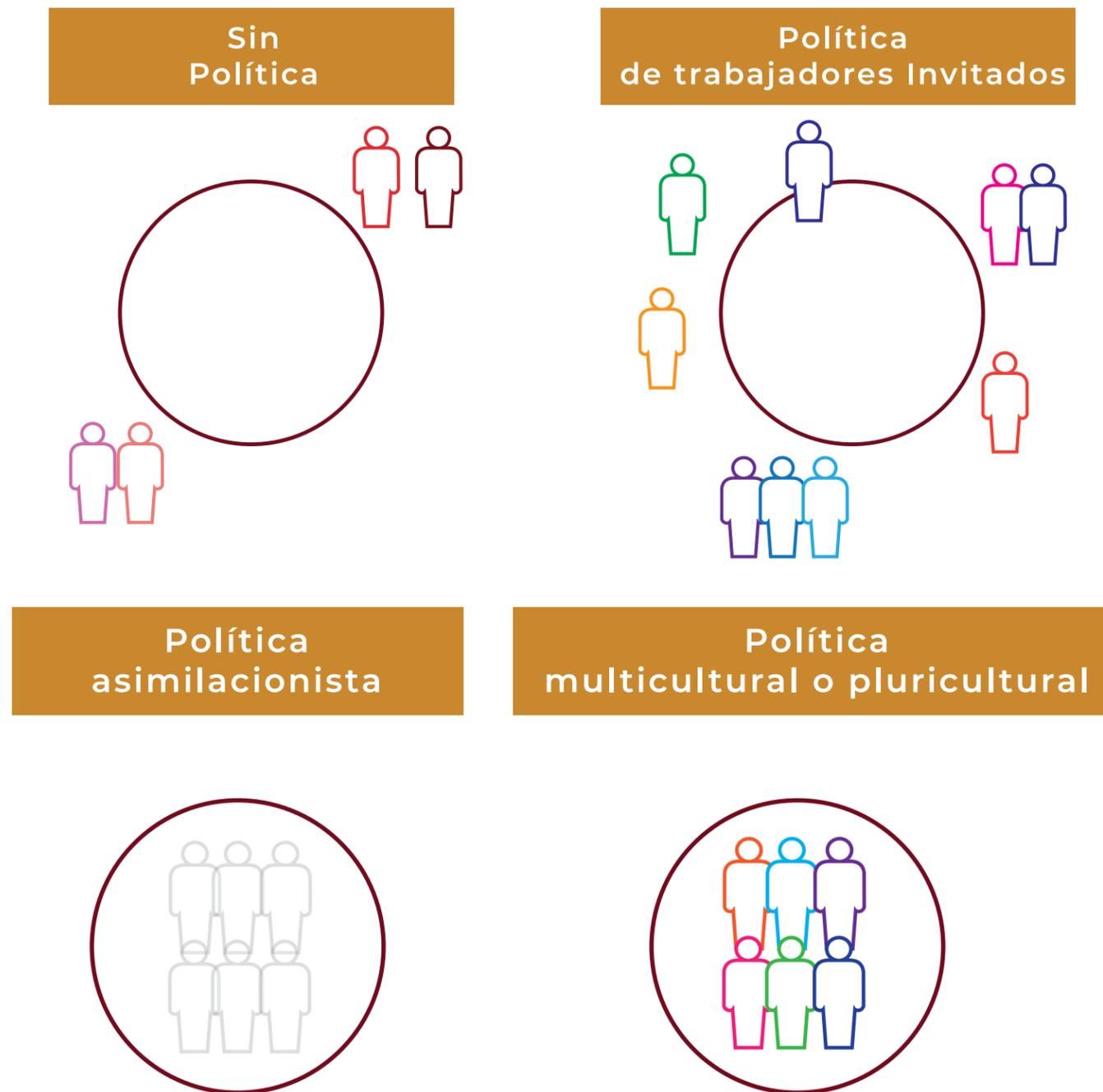
Los motivos de reconocer la pluriculturalidad del país nos permiten identificar que, si bien es cierto que fue utilizada para dar una respuesta de Estado a las demandas de los pueblos indígenas relacionadas con lo que en ese momento se había ratificado por el gobierno y el Senado de la República con relación al Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo en 1989, el concepto utilizado de pluriculturalidad en el texto constitucional se enfocó a reconocer las diversidades que existían en México en su más amplio sentido teórico. El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en su Boletín de Derecho Comparado abunda sobre la aplicación constitucional de la pluriculturalidad que refiere que debe interpretarse al Estado pluricultural “como la sociedad políticamente organizada que se desenvuelve con instituciones cuya integración y funcionamiento corresponde a la diversidad de culturas existentes”, a la sociedad pluricultural “como el espacio donde las relaciones interpersonales e interétnicas se desarrollan con base en el principio de la tolerancia y del principio del derecho a la diferencia” y al derecho pluricultural “donde los órganos productores y aplicadores de las normas se desarrollan integrados con representantes de las diferentes culturas y funcionan, con base en principios constitucionales de la pluri-

culturalidad” (IIJ-UNAM, 2023) . Lo que nos deja todo este razonamiento sobre la pluriculturalidad es que, si bien es cierto que está sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, no solo aplica a ellos sino al conjunto de la sociedad lo que es pluricultural, ya que incluye a una gran diversidad de grupos sociales que convergen en la Nación.

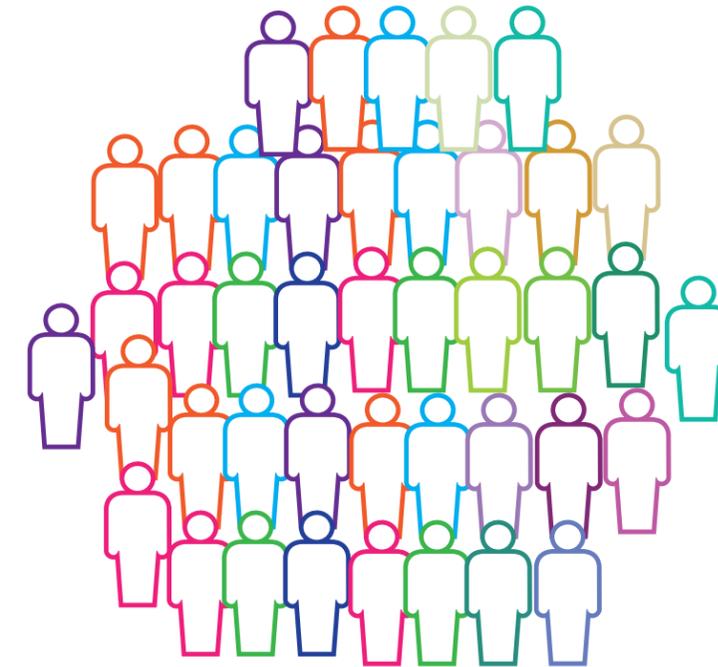
Multiculturalismo Este modelo reconoce que las culturas, razas y etnicidades, particularmente de aquellos grupos minoritarios, merecen un entendimiento especial de sus diferencias dentro de una cultura política dominante. Trabaja para eliminar la estigmatización, exclusión y dominación en relación con estos grupos. El multiculturalismo categoriza a los grupos por etnicidad, raza o religión. En la práctica, esto puede sobre enfatizar diferencias entre grupos y, como resultado, crear circunstancias que guían a la separación, marginalización y segregación de los grupos culturalmente diversos (Coe, 2021) . Este modelo de política ha sido implantado en países occidentales derivado del arribo de migrantes como proceso histórico y que a diferencia del asimilacionismo encontraron en este proceso un modelo de integración pero que significó más segregación o guetización sin lograr la inclusión social que perseguía.

Este modelo se relaciona de alguna forma con el de pluriculturalidad porque son sistemas estáticos que solo reconocen la existencia de la diversidad cultural de sus sociedades pero que no interactúan ni dialogan para la solución de los problemas sociales, lo que ha hecho imprescindible transitar hacia otro tipo de modelos que los propicien.

Figura 5. Prácticas históricamente aplicadas



Política Intercultural



2.3 Interculturalidad

Etimológicamente la intercultural se refiere a las interacción que debe existir entre culturas, mientras que en términos conceptuales se define como “las relaciones que existen entre los diversos grupos humanos que conforman una sociedad dada...se refiere a las relaciones que existen dentro de la sociedad entre diversas constelaciones de mayoría-minoría, y que se definen no sólo en términos de cultura, sino también en términos de etnici-

dad, lengua, denominación religiosa y/o nacionalidad” entre otras (Dietz, 2017) . En algunas sociedades el término se refiere para la aplicación de políticas referentes a la migración mientras que para otras tiene que ver con las políticas aplicables hacia los pueblos indígenas, afrodescendientes y equiparable.

La interculturalidad se refiere a un modelo de política que asegura la igualdad y la cohesión en sociedades culturalmente diversas, propician la mezcla e interacción entre personas con orígenes y culturas diferentes para construir una identidad colectiva relacionada con la pluriculturalidad, derechos humanos, democracia, igualdad de género y no discriminación, a partir de principios relacionados con la igualdad de derechos y oportunidades, diversidad como una ventaja y una interacción positiva como forma para movilizar las contribuciones de todos los residentes para el desarrollo de sus sociedades (Coe, 2021) .

La interculturalidad implica “el logro de la inclusión social guiada por los principios de igualdad, ventaja de la diversidad e interacción. Estos principios ayudan a diseñar un alcance comprensivo para la diversidad y la inclusión, e identificar el rol específico de las autoridades. Estos principios son el núcleo de la perspectiva intercultural y pueden ser también exitosamente aplicados a otras políticas relacionadas con la diversidad con las que la interculturalidad ya intersecta, tales como la implementación de derechos humanos, la no discriminación, igualdad de género e igualdad con relación a la orientación sexual” (Valles, 2019) .

De igual forma, la interculturalidad reconoce que las autoridades públicas deben ser imparciales, reivindica un núcleo de valores comunes y compartidos que no deja espacio para el relativismo moral y abarca el principio de reciprocidad y simetría cultural contra la supremacía cultural (Valles, 2019)

Por otro lado, “la interculturalidad debe construirse en la base de una estrategia de cohesión social que busque asegurar una igualdad de oportunidad de vida más profunda, al reconocer que la protección legal de derechos debe estar acompañada por determinadas medidas sociales para asegurar que cada uno, en la práctica, tenga acceso a sus derechos” (Valles, 2019) .

La interculturalidad evita exaltar el valor de cada cultura o modos de vida, sino que se ocupa de la relación que existen entre ellos. Lo mismo ocurre con la identidad de las personas sino la convergencia entre los miembros de la sociedad. Se trata, entonces, de la promoción sistemática y gradual del estado y la sociedad, de espacios y procesos de interacción positiva, capaces de abrir y generalizar relaciones de confianza, reconocimiento mutuo, comunicación efectiva, diálogo y debate, aprendizaje e intercambio, regulación pacífica del conflicto, cooperación y convivencia .

Finalmente, cabe contestar un último cuestionamiento:

¿Para qué sirve la perspectiva intercultural? (Valles, 2019)

- “Reconoce que no debe existir un grupo hegemónico en una sociedad que por el único hecho de ser supuestamente homogéneo y mayoritario puede estar por encima del resto de grupos socioculturales que por sus orígenes y características particulares resultan ser minoritarios dentro de una sociedad nacionalista mayoritaria.

- Evita la utilización de conceptos o términos como los de tolerancia, asimilación y exclusión.
- Reivindica las aportaciones que hacen los grupos socioculturales para el desarrollo del país particularmente los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes, las comunidades de distinto origen nacional que históricamente se han asentado en el territorio nacional tanto del proceso colonial como de los movimientos migratorios internacionales, la movilidad humana contemporánea, los grupos sociales con mayor desventaja dentro de una sociedad como las personas con discapacidad, las personas con diversa orientación sexual, las personas del campo, los grupos urbanos, entre otros.
- Propicia el diálogo para la convivencia armónica dentro de la sociedad y la solución de conflictos sociales que surgen de las diferencias.
- Enriquece el desarrollo de la sociedad la presencia de la diversidad sociocultural con sus culturas, saberes, conocimientos, ciencias, técnicas y tecnologías.
- Permite tratar en un contexto de igualdad a los grupos socioculturales que forman parte de la sociedad, principalmente en el ejercicio de los derechos humanos, la práctica de la democracia y vivir bajo un estado de derecho.
- Tiene como finalidad el logro de la inclusión social de las personas con distinto origen sociocultural de aquel de la mayoría social a partir de principios de convivencia, sustentabilidad y buen vivir.”

Por lo tanto, ¿en qué consistiría una política intercultural?

- Reconoce las diferencias socioculturales que existen dentro de una sociedad que es diversa pero que propician un diálogo constante para

el logro de la inclusión social y propicien el mejoramiento del desarrollo nacional.

- Permite la aplicación de instrumentos de política para la coordinación interinstitucional y la evaluación de las políticas desde una perspectiva intercultural
- Orienta a los distintos órdenes de gobierno para la aplicación de políticas locales con perspectiva de interculturalidad
- Coadyuva a entender las aportaciones que tienen los grupos socioculturalmente diversos para el desarrollo nacional
- Permite resolver conflictos sociales que se dan en una sociedad diversa
- Asegura el acceso a los derechos
- Fomenta una cultura de reconocimiento de derechos humanos, en la que el acceso a derechos no se limita a nociones discriminatorias, xenófobas y racistas, como la identidad de género, la nacionalidad o el origen étnico.



3. La Interculturalidad desde el Consejo de Europa

El Consejo de Europa es un organismo regional creado en 1949 con el objetivo de salvaguardar los derechos humanos, fomentar la democracia y propiciar el estado de derecho. México, junto con un puñado de países no europeos, es miembro observador en la Asamblea Parlamentaria de dicho Consejo.

Este organismo desarrolla una serie de acciones recomendadas por el Consejo de Ministros y de la Asamblea Parlamentaria, dentro de los cuales se encuentra el impulso de políticas enfocadas en promover el diálogo intercultural para contar con sociedades más inclusivas. Una de estas acciones es la relacionada con el fomento de las ciudades interculturales en el entorno europeo y en algunas otras ciudades del orbe, como la Ciudad de México desde 2010.

Existe una amplia bibliografía elaborada por el Consejo de Europa con relación a la interculturalidad, de los cuales se sugiere consultar los siguientes:

- Libro Blanco sobre Diálogo Intercultural “Vivir juntos con igual dignidad” https://www.coe.int/t/dg4/intercultural/Source/Pub_White_Paper/WhitePaper_ID_SpanishVersion.pdf
- Ciudades interculturales. El arte de mezclar <https://rm.coe.int/ciudades-interculturales-el-arte-de-mezclar-brochure-/1680993a0c>
- Declaración de Lisboa (2017) <https://rm.coe.int/declaracion-del-evento-de-ciudades-interculturales-politicas-urbanas-p/168077e45d>
- Nuevo paradigma Ciudades Interculturales <https://rm.coe.int/new-paradigm-intercultural-cities-bridging-the-equality-diversity-and-/1680969356>

3.1 Programa Ciudades Interculturales

El programa de ciudades interculturales de dicho Consejo inició como un programa experimental bajo dos propósitos:

- Definir, sobre la base de experiencias reales en ciudades, qué significa un enfoque de integración intercultural en la práctica; cómo afecta las políticas, modelos de gobernanza y ciudadanía, discurso público, las relaciones con los medios, los servicios y el entorno urbano.
- Desarrollar y probar procesos (consultas, capacitación, desarrollo de políticas y mecanismos de evaluación) que puedan conducir a la adopción del enfoque intercultural en la ciudad.

¿Qué es el programa Ciudades Interculturales (ICC)?

Es un programa de fomento de la capacidad y de intercambio de información para autoridades locales, centrado en el interculturalismo como enfoque de política de la integración inclusiva y de la gestión positiva de la diversidad.

En pocas palabras, la interculturalidad se trata de agregar otra dimensión a la gestión de poblaciones culturalmente diversas. Además de la no discriminación, la igualdad de oportunidades y el derecho a mantener y transmitir la propia cultura, la interculturalidad trata de generar confianza fomentando la interacción y la mezcla entre grupos culturales en el ámbito público. Esta es una condición previa para mejorar la eficiencia de los servicios públicos haciéndolos culturalmente más sensibles y adaptados a los usuarios. Se trata de

generar cohesión y prevenir el conflicto y la discriminación fomentando una actitud pública positiva hacia la diversidad (a través del discurso público, los medios de comunicación y campañas especialmente diseñadas). La interculturalidad se trata del “software” de integración en oposición al “hardware” (empleo, vivienda, salud, etc.).

software de integración



hardware



En 2011 comenzó una nueva fase de este programa con una participación entre 20 y 30 ciudades europeas y de más allá, incluida la Ciudad de México. Las metas de esta fase se enfocaron a:

- Acompañar a las ciudades participantes a lo largo de un proceso de revisión crítica de su práctica actual de gestión de la diversidad, la construcción de una visión de una identidad de ciudad intercultural y la traducción de esta visión en una estrategia integral.
- Ayudar a las ciudades a involucrar a los actores políticos, profesionales y de la sociedad civil relevantes, incluidos los medios de comunicación, en un proceso de desarrollo de estrategias que sea amplio, inclusivo, ambicioso y orientado a resultados.

Ciudades Interculturales (ICC) es un programa propuesto por el Consejo de Europa cuya finalidad es fomentar el rol de las autoridades locales en el diseño e implementación de políticas inclusivas de integración. Dicho programa se basa en el “Modelo de Integración Intercultural”, enfocado en involucrar a las comunidades, organizaciones y empresas en la gestión de la diversidad de una manera holística que garantice la cohesión, el valor de todas las identidades y la ventaja de la diversidad.

El programa constituye un esfuerzo de más de 150 ciudades de Europa principalmente, con la asociación de otras localizadas en Australia, Canadá, Japón, Israel, México, Marruecos y Estados Unidos.

Este programa tiene por objetivo apoyar a las autoridades locales y regionales en sus políticas a través de las perspectivas intercultural e interseccional y para desarrollar estrategias que les ayuden a manejar positivamente la diversidad y hacer efectiva la ventaja de esa diversidad, a través de herramientas prácticas y analíticas que les ayuden en las distintas etapas del proceso (COE, 2022).

3.2 ¿Cómo formar parte del Programa Ciudades Interculturales?

De acuerdo con los documentos oficiales del Programa Ciudades Interculturales debe existir un interés oficial para solicitar el ingreso de alguna ciudad (municipio), red de ciudades o regiones por parte de su alcalde o autoridad de nivel superior.

Derivado de esa intención la ciudad y el Consejo de Europa firman un acuerdo de intención para hacer oficial la membresía. Derivado de ello se formula un cuestionario para medir diversas variables a través del Índice

de Interculturalidad para evaluar las políticas actuales a través un informe analítico sobre los resultados con ejemplos de buenas prácticas de otras ciudades. El tiempo de preparación de esta etapa es de aproximadamente 8 semanas.

Seguido de esto, se realiza una visita de expertos que representan al Consejo de Europa para encontrarse con las autoridades y otras partes interesadas de la ciudad para confirmar los resultados del índice y hacer un diagnóstico profundo de los logros alcanzados en la ciudad, así como las necesidades en relación con las políticas interculturales. Este informe servirá de base para las acciones que deberá emprender la ciudad mediante el desarrollo de proyectos o programas piloto en áreas que se deban intervenir de acuerdo con los resultados del índice (COE, 2022).

En la siguiente liga encontrará detalles (en inglés) sobre costos y demás explicaciones sobre ingreso al programa:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168058c0ed>



4. La política intercultural en el marco normativo

La Ciudad de México ha sido pionera en la nación en implementar políticas interculturales desde la base del reconocimiento de una sociedad culturalmente diversa desde sus orígenes, además de ser un caso emblemático para enfrentar el fenómeno migratorio, la salvaguarda de los derechos humanos y asegurar la certeza jurídica necesaria para la igualdad, la diversidad y la integración.

4.1 Génesis de la política intercultural en la Ciudad de México

La Ciudad de México construyó su política intercultural derivado de la creación en 2007 de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (Sederec), la cual propició la atención a diversos grupos de población: las personas campesinas que a su vez forman parte de los pueblos y barrios originarios, las comunidades indígenas asentadas en la ciudad provenientes de múltiples entidades federativas, las comunidades de distinto origen nacional históricamente asentadas en la ciudad, las personas afrodescendientes, las personas migrantes internacionales que arriban a la ciudad ya sea para residir o en tránsito y los capitalinos migrantes en el exterior o en retorno.

En tal sentido, se incluyó esta política como parte del programa institucional, así como en programas sociales que otorgaran subsidios tanto a personas en lo individual como para organizaciones sociales y civiles que coadyuvaran en la implementación de la política intercultural. La inversión en estos programas fue fundamental para su éxito tanto para la visibilización de estos sectores de la población como en mejorar las condiciones de vida.

En seis años de gestión (2008-2012) representó una inversión significativa; las asignaciones variaron en función de la aplicación de montos no solo con recursos fiscales locales sino también con recursos provenientes de programas federales. En la administración de 2013-2018, la Sederec continuó como la dependencia encargada de la política intercultural, pero en la administración actual (2019- 2024) la dependencia desapareció para conformar una nueva, exclusiva para la atención a los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes, mientras que la política de atención a migrantes pasó a la Secretaría de Bienestar y la política rural a la Secretaría del Medio Ambiente.

Regresando al periodo inicial de la política intercultural, uno de los logros fue el acompañamiento de la otrora Asamblea Legislativa del Distrito Federal (hoy Congreso de la Ciudad de México) para la expedición de la Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana, derivado del planteamiento que no sólo bastaba con la creación de programas sociales que atendieran a la población objetivo sino que para que estos perduraran y se contaran con los elementos para la aplicación efectiva de la política intercultural en la ciudad sino que se requería de una legislación que trascendiera las administraciones gubernamentales. El 7 de abril de 2011 se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México la nueva Ley

de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana que consta de ocho capítulos y cuatro artículos transitorios (CDMX, 2023).

La Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana de la CDMX tiene por objeto regular la hospitalidad y propiciar la interculturalidad, así como salvaguardar los derechos derivados del proceso de movilidad humana. Los sujetos a quienes aplica esta ley son las personas de comunidades de distinto origen nacional; los huéspedes (migrantes internacionales); migrantes (capitalinos en el exterior) y familiares de estos migrantes. Para atender a estos grupos de población y a organizaciones sociales y civiles que cooperan en materia migrante, se estableció un sistema de ayudas y apoyos a través de programas sociales.

En materia de movilidad humana, la ley la define como un derecho humano y establece distintos tipos (CDMX, 2023) :

- Las personas que salen de la Ciudad de México con la intención de asentarse de manera temporal o definitiva fuera de su territorio;
- Las personas mexicanas o extranjeras que llegan a la Ciudad de México para: o Asentarse en ella con fines de tránsito, permanencia temporal o definitiva; o Las que, por causa de cualquier tipo de violencia, buscan refugio o asilo en su territorio; y o Las que, por causa de desplazamiento forzado o fenómenos naturales que produjeran catástrofes, buscan protección. La ley también regula el criterio de hospitalidad que consiste en el trato digno, respetuoso y oportuno de las personas huéspedes (que son migrantes nacionales o internacionales, migrantes económicos, transmigrantes, solicitantes de asilo, refugiados y sus núcleos familiares residentes en la Ciudad de México) y posibilitar el acceso al conjunto de servicios y programas otorgados por el Gobierno. Se prioriza en los casos de personas con mayor vulnerabilidad mediante medi-

das especiales. Otras medidas incluyen el registro voluntario en el padrón de personas huéspedes de la CDMX, lo cual no limita su acceso y ejercicio de sus derechos humanos.

De igual forma la ley se preocupa por establecer no solo el reconocimiento de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal de la República, sino que los amplía bajo el manto de los tratados e instrumentos internacionales y otras medidas especiales, tales como (CDMX, 2023) :

- Gozar de las garantías y libertades fundamentales, con plena seguridad jurídica en un marco de igualdad y equidad entre mujeres y hombres;
- Decidir sobre su libre movilidad y elección de residencia;
- Regularizar su situación migratoria y acceder a un trabajo digno que integre libertad, igualdad de trato y prestaciones, así como contar con una calidad de vida adecuada que le asegure la salud, alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica y educación pública en sus diversas modalidades, de conformidad con la legislación aplicable;
- Evitar cualquier tipo de esclavitud y forma de opresión, incluidas la fianza laboral, el matrimonio servil, la explotación del trabajo infantil, la explotación del trabajo doméstico, el trabajo forzado y la explotación sexual;
- Empezar, organizarse y pertenecer a redes de economía solidaria que fortalezcan el tejido asociativo y contribuyan a procesos de economía social y desarrollo integral de las personas;

- Denunciar toda forma de dominación, explotación y hacer valer sus derechos, fortaleciendo sus organizaciones y las redes de apoyo mutuo;
- Ser protegidos contra cualquier tipo de discriminación;
- Solicitar una protección adecuada y que se generen políticas y programas específicos para de niños, niñas, jóvenes, mujeres embarazadas, adultos mayores, personas discapacitadas, personas con distinta orientación sexual, y demás en mayor grado social de exposición;
- Propiciar que los medios de comunicación generen el fortalecimiento de la interculturalidad y movilidad humana;
- Ser reconocidos los procesos de hospitalidad, interculturalidad, movilidad humana y migración en el contexto de la otredad en un marco de receptividad, respeto, solidaridad y aceptación de la diversidad cultural hacia una convivencia y cohesión social;
- Proteger sus valores culturales propios;
- Ser protegidos contra la persecución y hostigamiento, así como a las detenciones arbitrarias;
- Ser protegidos contra cualquier daño físico, psíquico o moral y de todo modo de tortura, pena o trato cruel, inhumano o degradante;
- No ser molestados en su vida privada, familiar, domicilio o correspondencia, ni sufrir ataques a su honra o reputación;
- Contar con interpretación y traducción cuando su idioma sea distinto al español en procesos y trámites legales.

Asimismo, la ley regula el tema intercultural reconociendo, en primera instancia, a la CDMX como ciudad intercultural expresada en la diversidad sociocultural de sus habitantes, sustentada en los pueblos indígenas y

originarios y sus integrantes, así como en las personas con diferentes nacionalidades, orígenes, lenguas o creencias, entre otros colectivos sociales, en un marco de reconocimiento a las diferencias expresadas en el espacio público.

El principio intercultural se refiere al 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, que se desarrollan en el espacio privado y público, 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. En tal virtud las políticas, programas y acciones que lleven a cabo las dependencias y entidades de la administración pública local deben aplicarse en su actuar cotidiano (CDMX, 2023).

Dentro de las herramientas para llevar a cabo la política intercultural de la ciudad están el Programa de Hospitalidad, Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana para la aplicación de acciones y metas, la Comisión Interdependencial de Interculturalidad y Movilidad Humana para la coordinación de autoridades en la aplicación de la ley y sus instrumentos, y el Índice de Interculturalidad como herramienta a partir de indicadores que permitan evaluar el lugar en el que se ubica en los distintos ámbitos de la política y la gestión pública, así como evaluar los progresos realizados en el tiempo, para indicar dónde deben concentrarse los esfuerzos en el futuro e identificar las buenas prácticas para el aprendizaje intercultural; así como para comunicar los resultados de una manera visual y gráfica el nivel de logro de la ciudad y el progreso con el tiempo, de manera comparada con otras ciudades interculturales a escala mundial.

4.2 La interculturalidad y movilidad humana en la CPCDMX

En enero de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional relativa a la naturaleza jurídica de la CDMX, la cual instruyó a la instauración de una Asamblea Constituyente para la creación de la Primera Constitución Política de esta entidad en su historia. Sus integrantes se constituyeron bajo dos mecanismos: electivo y por designación. Se instauró el 15 de septiembre de 2016 y concluyó sus trabajos el 31 de enero de 2017, siendo expedida esta Constitución el 5 de febrero de 2017.

La interculturalidad no fue ajena a este proceso; tuvo un lugar importante en la conformación de la Constitución. Desde el Preámbulo, en su segundo párrafo se estableció a la Ciudad de México como, “Ciudad intercultural y hospitalaria. Reconoce la herencia de las grandes migraciones, el arribo cotidiano de las poblaciones vecinas y la llegada permanente de personas de la nación entera y de todos los continentes.” (CongresoCDMX, 2023)

El artículo 2º es emblemático porque su denominación como “De la naturaleza intercultural, pluriétnica, plurilingüe y pluricultural de la Ciudad” y sus tres apartados (Congreso CDMX, 2023) :

1. La Ciudad de México es intercultural, tiene una composición plurilingüe, pluriétnica y pluricultural sustentada en sus habitantes; sus pueblos y barrios originarios históricamente asentados en su territorio y en sus comunidades indígenas residentes. Se funda en la diversidad de sus tradiciones y expresiones sociales y culturales.
2. La Ciudad de México se enriquece con el tránsito, destino y retorno de la migración nacional e internacional.

3. La Ciudad de México es un espacio abierto a las personas internamente desplazadas y a las personas extranjeras a quienes el Estado Mexicano les ha reconocido su condición de refugiado u otorgado asilo político o la protección complementaria.

Asimismo, la Constitución incorpora disposiciones relacionadas a esta materia y de la de movilidad humana en la Carta de Derechos y el reconocimiento como ciudad global, así como en el capítulo sobre pueblos originarios y comunidades indígenas residentes.

Cabe señalar que el artículo que se refiere a los derechos de las personas migrantes, las personas sujetas de protección internacional y en otro contexto de movilidad humana, así como sus familiares, independientemente de su situación jurídica, menciona que ellas tendrán la protección de la ley y no serán criminalizadas por su condición de migrantes. De igual forma, menciona la adopción de medidas para la protección efectiva de sus derechos, bajo criterios de hospitalidad, solidaridad, interculturalidad e inclusión, por parte de las autoridades.

Esta disposición fue motivo de una acción de inconstitucionalidad promovida ante la SCJN por la PGR y la Consejería Jurídica de Presidencia de la República en la administración peñanietista, argumentando que la materia migrante estaba conferida a las autoridades federales.

La resolución de la SCJN es fundamental para despejar la pregunta retórica sobre qué autoridad tiene la competencia. Afortunadamente para las personas migrantes las ministras y los ministros resolvieron declarar constitucional este precepto porque argumentó, en un principio, que “Si bien las normas jurídicas califican hechos al asignarles consecuencias jurídicas,

esto en ningún momento quiere decir que tal calificación deba hacerse en una única norma jurídica. Al contrario, una misma conducta puede tener –y normalmente tiene– diversas consecuencias de derecho porque simultáneamente está regulada por diversos ordenamientos jurídicos igualmente válidos y vigentes.” (SCJN, 2023) El hecho de que el Congreso de la Unión tenga facultades para legislar en materia e inmigración, por ejemplo, en la Ley de Migración, señala la Corte, “no significa en modo alguno que...sea el único ordenamiento del país con normas jurídicas que apliquen a las personas migrantes.” (SCJN, 2023) Reconoce la Corte que “el simple hecho de encontrarse en nuestro país las personas migrantes quedan sujetas también a una gran variedad de normas jurídicas (civiles, mercantiles, penales, administrativas e incluso laborales) que poco o nada tienen que ver con su estatus migratorio y, por tanto, que expedir la ley reglamentaria de la fracción XVI de el último siglo y la variedad de situaciones históricas y políticas que lo han generado hubieran demostrado rápidamente la futilidad de una legislación que tuviera tal pretensión totalizadora.” (SCJN, 2023).

Referirse la constitución de la CDMX a que “las personas migrantes tendrán la protección de la ley y no serán criminalizadas por esa condición”, no está relacionado con la calidad migratoria de las personas ni interfiere con las atribuciones federales. “El precepto local no modifica ni establece obligaciones o derechos nuevos para las personas migrantes en relación con esa condición jurídica. Al contrario, su texto simplemente reitera que estas personas son sujetos de derechos más allá de su condición de migrantes y, por tanto, que su estatus de extranjería no puede justificar abusos por parte de autoridad capitalina alguna.” (SCJN, 2023).

Pero lo más importante de la resolución de la Corte y que atañe a las entidades federativas es que reconoce que estas “llevan a cabo labores legislativas, administrativas y judiciales que impactan en la vida cotidiana de las personas migrantes. En esa medida, es válido que el Constituyente local reconozca que se debe generar un marco especial de actuación frente a estas personas, sin que ello implique incidir en su estatus migratorio o interferir con las actividades de las autoridades federales que establece la Ley de Migración. El propio ordenamiento impugnado reconoce en su artículo 20, numeral 5, la necesidad que existe de reafirmar que las autoridades de la Ciudad de México deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas migrantes. Esta reiteración es indicativa de la conciencia que existe de que la Ciudad de México es un lugar de tránsito y destino de los flujos migratorios, lo cual hace necesarios mecanismos de protección especiales para estas personas.” (SCJN, 2023) .

Por si fuera poco, la Corte reconoce que la mayoría de las entidades federativas cuentan con marcos normativos que buscan proteger atender de manera especial a las personas migrante, como son los casos de Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sonora y Tlaxcala. Incluso la CDMX, antes de contar con su Constitución, ya tenía la Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana, sin que fuera objeto de ninguna acción de inconstitucionalidad.

4.3 La interculturalidad en el marco jurídico y de política pública nacional

Al día de hoy, si realizamos una búsqueda de la palabra intercultural en la Constitución la podemos encontrar en tres ocasiones, una en el artículo 2º desde 2001 y dos en el artículo 3º desde 2019.

En el ámbito de la legislación secundaria, la interculturalidad se encuentra contenida en las siguientes leyes:

- Ley General de Educación, inclusión del criterio intercultural en la educación
- La Ley de Planeación desde marzo de 2018, ordena lo siguiente:
Artículo 2º (primer párrafo).- La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del

Estado sobre el desarrollo equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible del país, con perspectiva de interculturalidad y de género, y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales, ambientales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos....

Artículo 9º (primer párrafo).- Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán planear y conducir sus actividades con perspectiva intercultural y de género y con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo, a fin de cumplir con la obligación del Estado de garantizar que éste sea equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible.

- Ley del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas
- Ley de Lenguas Nacionales
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

El Congreso de la Unión aprobó en diciembre de 2018 y confirmado por el Gobierno de México mediante su publicación en el Diario Oficial de la Federación, las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sobre las facultades de la Secretaría de Gobernación. En sus fracciones V y VI del artículo 27 del mencionado ordenamiento se estableció lo siguiente:

Artículo 27.- A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

V. Formular y conducir la política migratoria y de movilidad humana, así como vigilar las fronteras del país y los puntos de entrada al mismo por tierra, mar o aire, garantizando, en términos de ley, la libertad de tránsito, en coordinación con las demás autoridades competentes;

VI. Formular y conducir la política de población e interculturalidad y operar el servicio nacional de identificación personal, en términos de las leyes aplicables;

Por otro lado, se avanzó durante la LXIV Legislatura para dar viabilidad a estas dos políticas mediante la creación de la nueva Ley General de Población, que hasta la fecha sólo la ha aprobado la Cámara de Diputados, quedando pendiente en el Senado. En esta nueva ley, de ser expedida por el Congreso, se reconocerían los instrumentos de las políticas públicas en ambas materias, la mención sobre la coordinación de acciones entre los distintos órdenes de gobierno, así como asegurar el ejercicio de los derechos humanos, generales y específicos, en favor de las personas migrantes y que tendrán que observar no solo las autoridades federales sino las locales también.

4.4 Las bases jurídicas estatales y municipales del Estado de Nuevo León para implementar políticas interculturales

4.4.1 Marco constitucional estatal

La Constitución Política del Estado de Nuevo León (CPENL) tuvo una importante reforma en 2022 en la cual se incluyeron directrices importantes en el ámbito de los derechos humanos. En este contexto, se estableció en su artículo 3 la premisa de que tendrá como fin salvaguardar la dignidad y libertad de las personas y para ello reconoce que todas las personas “gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados

internacionales ratificados por el Estado Mexicano, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la Constitución Federal establece.”

En este sentido se señala la generación de mecanismos idóneos para garantizar el ejercicio de dichos derechos, lo cual sienta la base para salvaguardar los derechos humanos aplicables a las personas en movilidad humana, a las pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos, a las comunidades de distinto origen nacional asentadas en el territorio neoleonés, así como de otros colectivos sociales en el marco de la diversidad en evidente desventaja social.

Para mayor abundamiento, el mismo artículo establece que “todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.”

Por lo que corresponde a su artículo 5 que por razón de que las personas son iguales y libres en el Estado, la discriminación está prohibida por distintas razones, que incluyen las razones motivadas “por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, la orientación sexual, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad de la persona y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

Merece especial atención la reafirmación constitucional sobre el derecho de libre tránsito señalado en artículo 11, misma que se desprende de la constitución federal, además que en el artículo 38 reconoce la composición “pluriétnica, pluricultural y multilingüística del Estado, a la que contribuyen los pueblos indígenas asentados en su territorio, cualquiera que sea su autodenominación.”

Otro aspecto importante es el derecho establecido en el artículo 42 relativo al acceso a la vida cultural y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como al ejercicio de sus derechos culturales, además de promover “la cultura regional que caracteriza las raíces históricas, tradicionales, culinarias y artísticas, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa”.

De manera especial señala que la ley “establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural”, ámbitos que están estrechamente relacionados con la promoción de la interculturalidad en el Estado. Finalmente, se identifica en el marco constitucional lo expresado en el artículo 50 relativo a que el Estado “promoverá políticas públicas destinadas a prevenir, minimizar o eliminar situaciones de desventajas o dificultades para las personas en situación de vulnerabilidad, conforme a la legislación aplicable.” Esto es esencial para establecer políticas públicas interculturales y de salvaguarda de los procesos de movilidad humana en el marco del ejercicio de la movilidad humana.

4.4.2 Marco legal estatal

En el contexto legal se identifican diversas leyes que pueden ser la base para la implantación de políticas interculturales y de atención a la población migrante.

Ley de Planeación Estratégica del Estado de Nuevo León

La Ley de Planeación, que es la que rige los instrumentos derivados del Plan Estatal y los planes municipales de desarrollo como son los programas de distinta índole, ya sean sectoriales, institucionales y especiales. Para la elaboración de estos instrumentos se debe tomar en cuenta varios principios para la aplicación de las políticas públicas, dentro de los cuales destacan, para el ámbito que nos interesa, los siguientes:

- Perspectiva de Equidad: Enfoque o herramienta que permite identificar y atender el fenómeno de la desigualdad e inequidad.
- Desarrollo económico, social y político del Estado, en un entorno sustentable, que mejore los niveles de bienestar a la población, de conformidad con sus intereses y aspiraciones;
- Fortalecimiento de los valores.
- Determinación de objetivos ambiciosos, factibles y medibles, con base en estándares de sociedades más desarrolladas.
- Coordinación con los órdenes de gobierno federal y municipal a fin de implementar acciones y programas conjuntos, que faciliten el logro de los objetivos incluidos en los diferentes instrumentos de planeación.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León

Otra Ley que tiene una enorme significado para la aplicación de políticas interculturales a nivel estatal es la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, la cual establece atribuciones en su artículo 34 a la Secretaría de Igualdad e Inclusión como “dependencia encargada de la conducción, coordinación e implementación de la política social en el Estado, teniendo como objetivo garantizar el cumplimiento de los derechos sociales de todas las personas, y como eje de igualdad e inclusión, a través de las condiciones necesarias para el entorno y el desarrollo de las capacidades, en especial de los sectores en condiciones de vulnerabilidad”.

Dentro de los asuntos de su despacho se encuentran los siguientes asuntos:

- Realizar las acciones que le corresponden al Estado en materia de desarrollo e inclusión social, así como ejecutar las acciones correspondientes a los proyectos y programas que se implementen en forma coordinada con la federación, estados, municipios y particulares.
- Elaborar y evaluar las políticas públicas orientadas a promover el desarrollo integral de las personas adultas mayores, de personas con discapacidad, personas migrantes, pueblos y comunidades indígenas y personas en situación de calle; así como diseñar esquemas de participación social, de proyectos productivos y de apoyo a grupos en situación de vulnerabilidad o marginados y a organizaciones no gubernamentales comprometidas con el desarrollo social.
- Formular, impulsar, coordinar, ejecutar, evaluar y vigilar el cumplimiento de los programas en materia de salud, derechos humanos, prevención del delito, reinserción, desarrollo e inclusión social, educación,

cultura, de atención a la familia y de atención a la farmacodependencia, violencia intrafamiliar, población de personas migrantes indígenas, beneficencia pública y privada, así como promover la equidad entre los grupos más vulnerables, coordinándose, en su caso, con las instancias competentes.

- Desarrollar acciones y programas tendientes a que las y los habitantes del Estado puedan acceder a una vida digna.
- Desarrollar proyectos y programas para atender la problemática social, incluyendo lo relativo a la población de escasos recursos y grupos en situación de vulnerabilidad o marginados.
- Vincular las relaciones en materia de política social con la Federación, los estados, municipios e instituciones públicas y privadas.
- Gestionar la celebración de convenios con las instituciones públicas y privadas y con las personas físicas y morales a nivel nacional o internacional, que se requieran para el ejercicio de sus funciones.
- Colaborar y trabajar de forma transversal la política social con las demás entidades de la Administración Pública Estatal, municipal y privadas con el objetivo de lograr una atención integral, especialmente de los grupos en situación de vulnerabilidad o marginados.
- Generar los mecanismos que garanticen la no discriminación, de acuerdo con lo establecido en la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Nuevo León.
- Diseñar e implementar políticas, programas y acciones en materia de asistencia, inclusión y promoción social, así como de participación social y comunitaria en la entidad.
- Implementar, e impulsar acciones para promover, proteger, respetar y garantizar los derechos de todas las estructuras, manifestaciones y

formas de comunidad familiar reconocidas y protegidas integralmente por la Ley;

- Proporcionar servicios de primer contacto para la canalización con las instancias correspondientes.
- Fomentar la participación de organizaciones civiles, instituciones académicas y de investigación en el diseño, de las políticas y programas que lleve a cabo la Secretaría.
- Impulsar y vigilar dentro de su ámbito de competencia en la administración pública, a través de la incorporación de la perspectiva de igualdad, no discriminación y de respeto y acceso a los derechos humanos en sus programas y acciones por parte del personal adscrito a las dependencias, conjuntamente con las demás entidades de la Administración Pública Estatal;
- Coordinar, supervisar y evaluar las actividades y resultados de las entidades sectorizadas a la Secretaría, coadyuvando con dichas áreas.

Por lo que toca a la Secretaría de Educación estatal se establece el despacho de asuntos relacionado con la creación y organización de sistemas de educación que procuren la inclusión de personas migrantes e indígenas, a fin de incorporarlos a la vida social y productiva, a través de una coordinación intersectorial.

Ley para prevenir y eliminar la discriminación en el Estado de Nuevo León

Esta ley regula las medidas generales a favor de la igualdad de trato y oportunidades, sobre lo cual las autoridades estatales y municipales deben observar aquellas que aseguren a las personas indígenas, así como a los

migrantes en tránsito durante todas las etapas de un proceso legal, su derecho a ser asistidos por defensores de oficio y por intérpretes que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Ley de los derechos para niñas, niños y adolescentes para el Estado de Nuevo León.

Dentro de los principios rectores sobre la política pública en este tema incluye al de interculturalidad. Reconoce en el marco de derechos aquellos específicos de las niñas, niños y adolescentes migrantes y destaca la referencia a que las "autoridades estatales y municipales cuidarán que en el territorio de la entidad se respete lo establecido en la legislación laboral a efecto de evitar la explotación laboral de niñas, niños y adolescentes, tomando en cuenta, que existen grupos de niñas, niños y adolescentes especialmente vulnerables a dicha explotación, como son los de migrantes y jornaleros."

De igual forma establece disposiciones especiales para que tanto las autoridades estatales y municipales establezcan mecanismos tendientes a propiciar la modificación de las circunstancias sociales, familiares y personales que dificultan a educandos y educandas el proceso educativo, tal como lo son la formulación de programas para asegurar la educación de las niñas, niños y adolescentes migrantes. También en materia de educación se garantiza a las niñas, niños y adolescentes que residan temporalmente en el Estado, mediante convenios de colaboración con las autoridades federales para que las y los educandos migrantes "tengan garantizada la continuidad de su educación, así como la emisión de los documentos que acrediten la terminación de los ciclos y los grados escolares, aun cuando cambien de residencia a otra entidad federativa."

Cabe destacar que existen dos capítulos enteros que regulan las acciones enfocadas en atender a los menores migrantes y a los refugiados no acompañados.

Ley de la Juventud para el Estado de Nuevo León

La única disposición que contiene esta norma jurídica es relativo a que en el Programa Estatal de la Juventud se establezcan mecanismos “para impulsar la inclusión y continuidad en la educación a los jóvenes de atención prioritaria, en desventaja social, en zonas de marginación socioeconómica, así como a la juventud migrante.”

Ley de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia

Esta ley establece que debe considerarse la perspectiva intercultural para que las autoridades administrativas, el Ministerio Público o el órgano jurisdiccional competente, ordene la protección necesaria, considerando:

- “El nivel de castellanización o el idioma indígena que hable la mujer o niña. De estimarse necesario, deberá garantizarse el acceso a un traductor o intérprete.
- Prestar atención para verificar si existen prácticas, normas o valores



que pudieran limitar el derecho de las mujeres y niñas a vivir una vida libre de violencia.

- Valorar si existen prácticas dentro del sistema normativo de las comunidades indígenas que pudieran complementar, o incluso ser más efectivas, para proteger a las mujeres y niñas indígenas en situación de riesgo o violencia.”

Finalmente, el estado cuenta con su Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas que da cumplimiento a las disposiciones del artículo 2º de la CPEUM y a las propias de la CPENL. Esta ley hace mención especial al tema de la educación intercultural y señala que las autoridades estatales y municipales deberán coadyuvar con la implementación del “Mecanismo para la Implementación y Protección de los Derechos de los Pueblos Indígenas” para realizar “políticas públicas transversales de implementación de derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos, así como de su desarrollo integral, intercultural y sostenible.”



4.4.3 Marco legal municipal

Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León

Dentro de sus disposiciones se establecen aquellas relativas a las facultades y atribuciones del ayuntamiento en diversas materias que de alguna manera se relaciona con el tema intercultural:

“VI. En materia de Desarrollo Económico y Social:

- a) Promover el desarrollo económico, social, educativo, deportivo y recreativo del Municipio;
- b) Coadyuvar al desarrollo de las actividades económicas que repercutan en el beneficio de la comunidad de su circunscripción;

VIII. En materia de Cultura Municipal:

- a) Promover y difundir la cultura y la identidad de la comunidad en el ámbito municipal;

IX. En materia de Derechos Humanos:

- a) Fomentar el derecho que toda persona tiene a la libertad de pensamiento, conciencia y religión;
- b) Garantizar el derecho a la igualdad, a la integridad personal y a la vida;
- c) Garantizar el derecho al honor, a la vida privada y a la dignidad;
- d) Procurar la integridad física, emocional y de salud de los gobernados;
- e) Garantizar los derechos del niño; procurando el derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Municipio;”

De manera específica, cada municipio cuenta con sus regulaciones específicas en el ámbito de su competencia. Para el caso del municipio de Monterrey, su Reglamento de la Administración Pública se cuenta con una Secretaría de Desarrollo Humano e Igualdad Sustantiva, misma que tiene dentro de sus competencias, “la promoción, participación, inclusión y no discriminación de las personas, con énfasis en la población en situación de movilidad, personas en situación de calle, personas con discapacidad, personas adultas mayores, personas de la comunidad LGTBTTIQ+, personas indígenas, mujeres y cualquier otro grupo en situación de vulnerabilidad, para orientar la toma de decisiones y la definición de las políticas públicas que aseguren la igualdad sustantiva en el Municipio”.

De manera específica, le corresponde a la Dirección de Igualdad Sustantiva integrar, proponer y ejecutar políticas, programas, estrategias, acciones y protocolos para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género, discriminación hacia la población en situación de movilidad, personas en situación de calle, personas con discapacidad, personas adultas mayores, personas de la comunidad LGTBTTIQ+, personas indígenas, mujeres y cualquier otro grupo en situación de vulnerabilidad en el Municipio”.

También se dedica a impulsar la cultura laboral y “llevar a cabo procesos de sensibilización y capacitación tendientes a la profesionalización de las personas servidoras públicas del municipio, en materia de prevención de la violencia con perspectiva de género, la no discriminación y el respeto a los derechos humanos de la población en situación de movilidad, personas en situación de calle, personas con discapacidad, personas adultas mayores, personas de la comunidad LGTBTTIQ+, personas indígenas, mujeres y cualquier otro grupo en situación de vulnerabilidad, entre el personal de la Administración Pública Municipal y la población en el Municipio.”

De igual forma, tiene atribuciones para “proponer la realización de convenios de colaboración con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, así como con organismos privados y sociales del ámbito local, estatal, nacional e internacional, que coadyuven al logro de los objetivos del gobierno municipal en materia de la prevención, atención, sanción y erradicación de la discriminación hacia la población en situación de movilidad, personas en situación de calle, personas con discapacidad, personas adultas mayores, personas de la comunidad LGBTTTIQ+, personas indígenas, mujeres y cualquier grupo en situación de vulnerabilidad”.

De manera análoga el municipio de Guadalupe cuenta con normas reglamentarias como sucede en Monterrey, el cual cuenta con una Secretaría de Igualdad Sustantiva, Inclusión y Derechos Humanos sin embargo, aún están fuera de sus atribuciones los temas sobre interculturalidad y atención a personas migrantes.



5. Ruta para la construcción de una ciudad intercultural

En los apartados anteriores se abordaron temas necesarios que se deben conocer para la construcción de una política intercultural con base en los diversos tipos de movilidad humana. Para ello, se identificó la problemática relacionada con el fenómeno migratorio desde una perspectiva histórica y, de manera particular, el caso del Estado de Nuevo León. También se abordó cómo ha sido el abordaje de distintos conceptos relacionados con la materia aterrizando con el significado de la interculturalidad.

De igual forma, se dio cuenta de la experiencia sobre políticas interculturales que se desarrollan en el Consejo de Europa a través del Programa Ciudades Interculturales, del cual la CDMX es la única ciudad del país asociada a dicho programa hasta el momento y la primera que formó parte en el ámbito internacional, así como los requisitos que deben cumplir aquellas ciudades que deseen formar parte.

Un aspecto importante que debe conocerse es el marco normativo que existe actualmente en el ámbito de la interculturalidad y la movilidad humana. Se destacó el proceso que emprendió la Ciudad de México en su construcción como ciudad intercultural, la cual surgió como un proyecto piloto con el acompañamiento del Consejo de Europa, la definición de programas sociales para atender la diversidad cultural en la Ciudad y el fortalecimiento de las políticas con base en la primera legislación en su tipo resumida en la Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana.

Este primer proceso es muy valioso porque fue la base para la incorporación del tema intercultural y el reconocimiento de derechos de la población migrante en la primera Constitución Política de la CDMX. Aunque esto fue en parte controvertido ante la SCJN, la Corte estableció jurisprudencia en el sentido de que el tema de la protección de los derechos de las personas migrantes no solo era una facultad federal, sino que atañe también al resto de los órdenes de gobierno (estatal, municipal, Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales).

Desde que se instauró la política intercultural en la CDMX se han emprendido una serie de programas específicos para atender las necesidades de la población migrante. Al inicio, se emprendieron varios proyectos muy entusiastas, incluso se instauró el padrón de huéspedes ya que uno de las herramientas de las que carecían las personas migrantes era la ausencia de documentos de identidad. Otras acciones incluyeron el apoyo a proyectos productivos no solo para migrantes sino para los familiares de migrantes de capitalinas y capitalinos que se encontraban en el exterior y servían para emprender negocios familiares.

También se incluyó la concertación con organizaciones sociales y civiles que acompañaron a la autoridad en el ejercicio de la función pública y se propició la visibilización de las comunidades de distinto origen nacional, así como de los pueblos y comunidades indígenas, mediante la celebración de ferias interculturales.

Cada administración de gobierno fue identificando sus prioridades en la atención de los sujetos de la interculturalidad, sin embargo en la actual administración se optó por extinguir la Secretaría que atendía esta política y los esfuerzos logrados hasta entonces se concentraron en la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social, en alusión a la austeridad republicana por lo que la mayoría de los programas de ayudas sociales fueron canceladas. La Comisión Interdependencial de Interculturalidad tiene un impasse en su actuar y las acciones de la Secretaría se centra en la aplicación de tres servicios.

El primero sobre orientación, asesoría y canalización “dirigido a personas migrantes internacionales, sujetos de protección internacional, migrantes capitalinos retornados, así como migrantes internos desplazados, que viven o transitan en la Ciudad de México y capitalinos migrantes en el extranjero y sus familias” enfocado a “contribuir a la integración económica, social y cultural de las personas migrantes internacionales, sujetos de protección internacional, migrantes capitalinos retornados, así como migrantes internos desplazados, que viven o transitan en la Ciudad de México y capitalinos migrantes en el extranjero y sus familias, a partir del ejercicio de sus derechos a la identidad, al trabajo, a la educación, a la cohesión social, con el propósito de mitigar su condición de exclusión, discriminación, desigualdad y desventaja social, por medio del otorgamiento de servicios de orientación, asesoría y/o canalización utilizando la Cédula Única de Evaluación Socioeconómica (CUIE), como instrumento de atención y seguimiento.” (SIBISO, 2023)

La orientación, asesoría y/o canalización para se enfocan en temas de derechos humanos en el siguiente sentido:

- “Identidad: Actas de nacimiento, CURP, Credencial para votar, Pasaportes, Constancias consulares, Trámites de regularización y estancia migratoria, Peritos traductores, Constancia de identidad para residentes en el exterior, y más.
- Familia: Obtención de actas de nacimiento de Estados Unidos de América y Canadá, Legalización de actas de nacimiento, Peritos traductores, Procesos de inscripción al registro civil y de doble nacionalidad, Pasaporte estadounidense, y más.

- Salud: Canalización a los servicios médicos de la Ciudad de México.
- Justicia: Canalización a la Defensoría Pública.
- Educación: Orientación para el acceso a la educación.
- Albergue temporal: Facilitación de gestión para el alojamiento temporal.” (SIBISO, 2023)

El segundo servicio se denomina constancia para acreditar identidad de la Ciudad de México, “dirigido a personas residentes en la ciudad considerados huéspedes (migrantes internacionales sin importar su condición migratoria, solicitantes de refugio y personas reconocidas como refugiadas), y migrantes en retorno de la Ciudad de México.” Esta constancia sirve como documento de identidad “que permite tener acceso a las posibilidades laborales, de vivienda y por supuesto acceso a servicios y programas del Gobierno de la Ciudad de México.” (SIBISO, 2023)

El tercer servicio es el padrón de huéspedes y migrantes en retorno para promover el ejercicio de los derechos básicos de estas personas y se respalda en la Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana

Resulta también importante que el proceso desarrollado en la CDMX también sirvió para que la interculturalidad avanzara hacia la escala nacional, tanto en el marco de la legislación federal y nacional como en la aplicación de acciones en el marco programático de dependencias y entidades de la administración pública federal. Se pasó del reconocimiento de la perspectiva intercultural en el marco de la planeación nacional a su incorporación en diversos ordenamientos que va desde la legislación migratoria y de refugio hasta el tema de competencias interculturales en salud, vivienda, educación, derechos lingüísticos, entre otros.

Tema pendiente sigue siendo la incorporación al marco legal de los derechos de las personas migrantes y los instrumentos para la aplicación de las políticas de interculturalidad y movilidad humana que fueron aprobadas por la Cámara de Diputados y que está pendiente en el senado de la República para pasar de la ley a la acción. Esto es de suma importancia para poder construir una nueva normatividad y política pública nacional que trascienda la política migratoria tradicional que obedece a otra realidad histórica.

Para reconocer los esfuerzos que en el ámbito estatal que se están impulsando sobre estas temáticas, se dio cuenta de los avances normativos que se dieron a partir de la reforma constitucional en el Estado de Nuevo León y las particularidades orgánicas en el ámbito municipal, específicamente en los municipios de Monterrey y Guadalupe.

Tomando como base estos esfuerzos encontramos un nicho de oportunidad para hacer efectiva la instauración de normas jurídicas y políticas públicas en los municipios conurbados a la Ciudad de Monterrey para construir ciudades y regiones metropolitanas interculturales. Para ello, a continuación, se presentan los elementos que debieran observarse en la construcción de una ciudad y región intercultural que beneficie al desarrollo de las sociedades inmersas en el territorio y que son, indiscutiblemente, culturalmente diversas.

5.1 Los sujetos de la interculturalidad

Un primer paso es identificar cuáles son los sujetos a los que debe aplicarse una política intercultural. En el apartado conceptual se identificó dos sujetos primordiales: las personas migrantes y las personas indígenas, tanto las

originarias como las derivadas de un proceso migratorio interno, aunque las políticas interculturales pueden ser aplicadas con una perspectiva interseccional.

Derivado de lo anterior, las personas sujetas para aplicar una política intercultural en la realidad mexicana serán:

- Las personas migrantes internacionales que deciden residir en el territorio municipal (o metropolitano) o bien estar en tránsito
- Las personas de origen indígena, ya sean originarias o residentes
- Las personas originarias del territorio (municipal o metropolitano) que tuvieron un proceso migratorio y han decidido retornar a sus lugares de origen dentro del mismo territorio.
- Las personas que forman parte de comunidades de distinto origen nacional que históricamente se han asentado en el territorio (estatal, municipal y metropolitano)

Claro está que hay otros sujetos aplicables para una política intercultural como lo son la población afroamericana, los diversos colectivos urbanos y las personas de la comunidad LGTBTTIQ+, pero pueden desarrollarse en el marco de otros procesos de la política intercultural.

5.2 Elementos para una ciudad intercultural

Compromiso

El primer elemento a considerar es el compromiso de una ciudad o región metropolitana de reconocerse como intercultural, es decir, que su sociedad es culturalmente diversa e inclusiva, pero también que está interesada en

adoptar medidas para que se garanticen los derechos humanos de las personas sujetas a la interculturalidad.

Este reconocimiento puede definirse de varias maneras. La principal es mediante un instrumento ya sea mediante una disposición de ley o acuerdo municipal en el que se reconozca su jurisdicción como un territorio intercultural, es decir, que está interesado en aplicar una política intercultural de inclusión social.

Este reconocimiento debe incluir el cumplimiento de los tres principios de la interculturalidad: la igualdad, la ventaja de la diversidad y la integración intercultural.

Principios rectores de la interculturalidad

La aplicación de políticas interculturales requiere de una serie de principios rectores que surgen de dos que son fundamentales: la dignidad igualitaria para todos los seres humanos y el goce y disfrute de los derechos humanos y libertades fundamentales por todos los miembros de la sociedad.

Esos principios deben ser aplicados de manera simultánea para su mejor efectividad:

Igualdad. Las autoridades que adopten la política intercultural deben comprometerse a asegurar la igualdad y la no discriminación en todas sus acciones.

Diversidad. Es fundamental para llevar a cabo acciones positivas para preservar la diversidad como característica intrínseca de las comunidades y fuente de resiliencia, vitalidad e innovación.

Interacción. Es la piedra angular de la integración intercultural enfocada a crear condiciones positivas y constructivas en los encuentros cotidianos de diversas culturas, así como las diferencias de sexo, identidad de género, orientación sexual, edad, estado socioeconómico, entre otras.

Imagen Urbana

Una ciudad intercultural, como ya se dijo anteriormente, se caracteriza por tener una población diversa que incluye gente de diferentes nacionalidades y orígenes, y con diversos lenguajes o creencias y religiones. Las autoridades deben propiciar las condiciones para dotarle a su ciudad de su propia identidad, que combata el prejuicio y la discriminación y asegure las oportunidades iguales mediante la adaptación de sus estructuras de gobierno, instituciones y servicios a las necesidades de esa sociedad diversa, con la participación de organizaciones de la sociedad civil, las empresas y los servidores públicos.

Una ciudad intercultural busca contar con un reconocimiento de confianza y cohesión social que permita prevenir los conflictos y la violencia, incrementar la efectividad de la política y hacer atractiva la ciudad a la gente y los inversionistas.

Esto puede ser mediante la creación de espacios y oportunidades que crean confianza y lleven a cabo el potencial creativo de la diversidad. Establecer un modelo de gobernanza que les dote de poder a todos los miembros de la comunidad sin importar su origen para que se desarrollen sus talentos y les permita contribuir a la prosperidad de la ciudad.

Otro elemento es el involucramiento de las personas con distintos orígenes en la toma de decisiones de las autoridades, ya sean educativas, sociales, económicas y culturales. Así mismo fomentar la competencia intercultural en las organizaciones de la sociedad civil y los sectores público y privado.

Por otra parte, adoptar el pluralismo cultural y la complejidad de las identidades a través de discursos de liderazgo y acciones simbólicas. También, desarrollar narrativas inclusivas y manejo positivo del conflicto, eliminando estereotipos y propiciando debates sobre el impacto y potencial que tiene la diversidad para el desarrollo de la ciudad.

5.3 Construcción de una ciudad intercultural y su medición

La perspectiva intercultural debiera impregnar en todas las áreas de las políticas urbanas evitando las formas reactivas sin estructurarlas a partir de diversos elementos llevados a cabo en conjunto de tal suerte que impacten en la percepción pública. El Programa de Ciudades interculturales (COE,2023) propone una serie de elementos que debieran tomarse en cuenta para la construcción de una ciudad intercultural a partir de la elaboración de un cuestionario construir el índice de interculturalidad.

Este índice mide varios aspectos que define el estado en que se encuentra la política intercultural y los resultados ayudan a identificar en que aspectos se requiere fortalecer las acciones. El primer tema es con relación a conocer la información general de la ciudad a medir y la composición de la población.

El segundo corresponde a la información sobre políticas, estructuras y acciones interculturales que, en concreto, miden el nivel de compromiso de la ciudad para considerarse como intercultural, la ciudad a través del lente intercultural en materia de educación, subunidades territoriales, servicios públicos, empresa y mercado laboral, vida cultural y social y espacio público.

Finalmente, se mide la mediación y resolución de conflictos, el idioma, los medios y la comunicación, la perspectiva internacional, el conocimiento y competencia intercultural, la acogida de las personas recién llegadas, el liderazgo y la ciudadanía, las medidas de lucha contra la discriminación, la participación y la interacción.

6. Reflexiones finales

La incorporación de la política intercultural es un instrumento muy eficaz para ser emprendidas por las autoridades desde los distintos órdenes de gobierno en el ánimo de atender las necesidades de una sociedad diversa, pero particularizando en la atención prioritaria de las personas en movilidad humana y su convivencia en los lugares de acogida.

Esta guía tiene una carga importante en lo que se refiere a sus antecedentes, las experiencias que se desarrollan en diversas ciudades del mundo y establece el marco jurídico sobre el cual se puede motivar la creación de políticas interculturales en los distintos órdenes de gobierno. Resultó importante conocer que el tema del acceso a los derechos humanos corresponde a todas las personas sin importar su lugar de origen porque así lo establecen los tratados internacionales de los que México es parte y, por tanto, son observables por las instituciones del Estado.

Resulta entonces imprescindible la revisión de las distintas normas jurídicas para dar paso a una clarificación de lo que consiste la interculturalidad y la aplicación de políticas públicas con este enfoque. Existen marcos normativos que se han ido construyendo con la perspectiva intercultural en el ámbito federal, el cual todavía no finaliza su proceso para que forme parte de una política nacional que se coordine con otros órdenes de gobierno.

Destaca también el hecho de que esta política surgió del ámbito local y se ha extendido al nacional, contrario a lo que comúnmente sucede que es a la inversa. El ámbito municipal es quizá el espacio donde puede consolidarse con mejores resultados la aplicación de una política intercultural que va hacia varias direcciones. La primera en atender al fenómeno de la migración internacional en sus diversas modalidades. La segunda para atender el fenómeno migratorio interno, fundamentalmente de la población indígena y rural hacia las ciudades y la tercera para la visibilización de las comunidades de distintos origen nacional y afrodescendiente históricamente asentadas en el territorio local.

El instrumento del índice de interculturalidad es, sin lugar a dudas, el instrumento más idóneo para medir el estado en que los territorios local, estatal y nacional se encuentran en el cumplimiento de los principios interculturales hacia los sujetos de la interculturalidad. La conjunción de esfuerzos y la asignación de recursos para la aplicación de políticas interculturales garantiza su éxito.

El conocimiento sobre lo que ha implicado históricamente las políticas públicas que han pretendido gestionar la diversidad socio-cultural nos permiten definir, sin duda alguna, que es con la política intercultural que se logra la construcción de sociedad diversas en el logro de la inclusión social.

 @sinfronterasIAP  @sinfronterasiap
 @SinFronterasIAP  @sinfronterasiap

www.sinfronteras.com.mx
www.contigosinfronteras.org



**FRIEDRICH NAUMANN
STIFTUNG** Für die Freiheit.

México

