

Políticas multiculturales y formas de ciudadanía en las ciudades europeas*

Steven Vertovec

Universidad de Oxford-Unesco

Resumen

En este artículo se describen el fundamento teórico y la estructura del proyecto “Políticas culturales y modos de ciudadanía en las ciudades europeas” —auspiciado por la Unesco dentro del programa Most—, una de cuyas hipótesis estructurales es que los marcos de participación política que surgen en los contextos urbanos tienen una enorme repercusión en cómo los inmigrantes y miembros de los grupos étnicos minoritarios desarrollan formas de participación o modos de ciudadanía (identidades colectivas, táctica política, retóricas y discursos de demandas, modelos de institucionalización y formas de resistencia).

Las ciudades europeas son entornos que han dado lugar a una gran diversidad de desarrollos políticos importantes: de ahí la necesidad de estudios y análisis comparativos que favorezcan el entendimiento de estas formas de participación emergentes e, inversamente, de las cosas que las impiden.

Abstract

In this article the theoretical foundation and the structure of the project “Cultural politics and citizenship ways described in the european cities” —sponsored by the Unesco inside the program Most—, one of whose structural hypothesis is that the marks of political participation that arise in urban contexts have an enormous repercussion in how the immigrants and members of the minority ethnic groups develop participation forms or citizenship ways (collective identities, tactics politics, rhetorics and speeches of demands, institutionalization models and resistance forms).

The european cities are fields of action that have given place to a great diversity of important political developments: therefore the necessity of studies and comparative analysis that favor the understanding of these emergent participation ways and, inversely, of the things that impede them.

Introducción

La inmigración a Europa producida en la posguerra afectó aproximadamente a 30 millones de personas, constituyendo “uno de los mayores movimientos migratorios de la historia de la humanidad” (Castles *et al.*, 1984: 1). Si bien una parte considerable de la población inmigrante volvió a sus lugares de origen a mediados de los años setenta, otra gran parte se estableció en múltiples lugares —la mayoría urbanos— en toda Europa.

* El artículo se publica con autorización de la Unesco. Apareció, inicialmente, en la página <http://www.unesco.org/issj/rics156/vertovecspa.html#svtle>.

Actualmente, en su segunda o tercera generación, y pese al mantenimiento de estrechos vínculos sociales (a menudo económicos y a veces políticos) con sus lugares de origen, los inmigrantes de la posguerra se han convertido esencialmente en residentes permanentes con legítimas necesidades y demandas, derechos y deberes, respecto a las “sociedades huéspedes”. Como explica Williams Rogers Brubaker (1989a: 162), nos encontramos ante “el hecho indudable de que los extranjeros residentes a largo plazo participan plenamente en la vida social y económica”. Estas personas han contribuido mucho en todo este tiempo a sus respectivas “sociedades huéspedes” (nacionales o locales) con su trabajo, sus impuestos, servicios comerciales, interacciones sociales en las escuelas y en los barrios, y con su aportación al enriquecimiento del ambiente cultural urbano.

No obstante, el grado en que los inmigrantes y las minorías étnicas han logrado acceder a las áreas y procesos públicos de adopción de decisiones sobre cuestiones que les afectan varían mucho dentro de Europa —e incluso dentro de una misma ciudad o de un país—. Esto se debe, en gran medida, al hecho de que muchos de ellos no gozan de una situación legal respecto a la ciudadanía; incluso en los estados en los que se ha extendido alguna forma de ciudadanía formal o social por vía del acceso a la asistencia social o a otros recursos públicos, hay otros factores sociales o políticos que impiden la plena participación de los inmigrantes y de las minorías étnicas en los procesos públicos de adopción de decisiones (referentes, por ejemplo, a programas de vivienda, planes de regeneración urbana, educación o política cultural).

Zig Layton-Henry (1990a: 186) señalaba que esta situación de marginación o exclusión política de los residentes que contribuyen social y económicamente “pone en entredicho los valores democráticos liberales y los procesos institucionales tan valorados en las democracias multipartidistas”; al fin y a la postre, dice, “esto significa que los gobiernos representativos han dejado de ser representativos” (1990b: 24). La exclusión social y política de los extranjeros residentes y de las minorías étnicas da lugar a situaciones “que no sólo ponen en peligro los logros democráticos mínimos” (Bauböck, 1992: 59), sino que, incluso, atentan contra nociones elementales de moralidad (Carens, 1989). De ahí que hayan surgido nuevas inquietudes políticas en torno al pluralismo de los inmigrantes y de las minorías étnicas observables, en primer lugar, en las expresiones cada vez más efectivas y organizadas de los intereses del grupo (a menudo denominadas formas de movilización étnica, políticas de identidad y comunidad o políticas de reconocimiento).

Los inmigrantes, las minorías étnicas y las cuestiones de ciudadanía en Europa

Las inquietudes políticas en torno a la función, situación social, formas de exclusión y posibilidades de inclusión de los inmigrantes y de las minorías étnicas en Europa han suscitado recientemente una reflexión sobre los conceptos de ciudadanía y de sociedad democrática. Patrick R. Ireland (1994: 28-9) plantea dos cuestiones clave para impulsar esta reflexión: ¿cómo pueden los grupos extranjeros organizar sus demandas en un sistema político democrático? ¿Pueden hacerse oír u obtener respuesta de éste y, si es así, qué tipo de repercusión pueden tener? Estas cuestiones afectan la esencia misma de nuestro concepto sobre democracia y quién participa en ella. Considerando las políticas acerca de los inmigrantes, podemos aprender mucho sobre si las instituciones que asociamos con la democracia liberal en Europa atienden efectiva y justamente las necesidades y aspiraciones políticas de los miembros más marginales de la sociedad.

Ciertamente, en los últimos años, estas cuestiones han aparecido con frecuencia en numerosas publicaciones, en las cuales se proponen nuevos conceptos de ciudadanía como punto de partida para abordar las cuestiones planteadas por las formas contemporáneas de pluralismo y las formas de exclusión que han surgido con ellas. Algunos de estos nuevos conceptos son “ciudadanía transnacional” (Bauböck, 1994a), “ciudadanía multicultural” (Kymlicka, 1995a), “ciudadanía diferenciada” (Young, 1990), “ciudadanía neorepublicana” (Van Gasteren, 1994), “ciudadanía cultural” (Turner, 1993) y “miembros postnacionales” (Soysal, 1994).

Actualmente, estos términos ponen de manifiesto la necesidad de realizar estudios más profundos del concepto de ciudadanía. La mayoría de los existentes tratan de extender las nociones clásicas de T.H. Marshall (1950) en torno a la “ciudadanía social” y analizar los nuevos significados de “miembro” y, sobre todo, de “participación”. En este sentido, la ciudadanía está empezando a referirse a un *corpus* general de derechos, deberes y actividades de los individuos y los grupos, relevantes para la expresión de sus intereses respecto a la esfera pública de decisiones referentes a las oportunidades de trabajo, la calidad de vida y/o la representación de los demás en la sociedad.

Existe una serie de estudios realmente importantes en torno a la política de inmigración, la ciudadanía y los derechos de las minorías en Europa.

Ejemplos ilustres son los volúmenes editados por Brubaker (1989b), Layton-Henry (1990c), Bauböck (1994b), Kymlicka (1995b) y Martiniello (1995). En la misma línea de estas publicaciones, numerosos académicos, instituciones públicas y políticos han expresado claramente en los últimos años la necesidad de una nueva valoración y formulación de la política referente al aumento de formas de participación de las minorías inmigrantes y/o étnicas. Estas cuestiones se tratan en el proyecto Unesco-Most, citado más adelante con el nombre de “política multicultural”, reconociendo, no obstante, los problemas y diferentes usos de la expresión y su relativa ausencia en Francia. Muchos de estos llamamientos siguen la opinión defendida por Franco Bianchini y Jude Bloomfield (1995: 17):

Con el fin de abordar los problemas de polarización social y miseria de las minorías étnicas, es necesario fomentar las organizaciones de comunidades de inmigrantes y otros grupos sociales en inferioridad de condiciones para acceder a los procesos de adopción de políticas y demostrar la relevancia de sus ideas, aspiraciones, recursos y capacidades.

Patrick R. Ireland ha dirigido una revista de trabajos clave en este campo, en la cual señala que “en la reciente e incipiente literatura sobre la ciudadanía, varios trabajos importantes han señalado la repercusión decisiva que las políticas y leyes que han gobernado la ciudadanía y la naturalización pueden tener en la integración de los inmigrantes y la naturaleza de las relaciones étnicas en las modernas sociedades industriales” (Ireland, 1994: 9). No obstante, concluye el autor, esta literatura es, por lo general, “demasiado teórica y abstracta” con “pocas pruebas empíricas” (Ireland, 1994: 9-10). Más aún, observa que, “aunque hay muchos estudios sobre el acceso a la participación, sus causas y efectos en estas políticas, hay muchos menos del comportamiento político de los grupos que se encuentran en mayor inferioridad de condiciones, por lo que hay una verdadera necesidad de estudios comparativos y transnacionales” (Ireland, 1994: 28).

Si bien hay muchos trabajos (entre los cuales se encuentran ciertos artículos de los volúmenes antes mencionados) que señalan las semejanzas y diferencias de condiciones entre los países europeos, no llegan a ser estudios comparados. Una excepción es Yasemin N. Soysal (1994), quien ha realizado una tipología de ciudadanía, con modelos de incorporación y derechos de sus miembros, de los trabajadores extranjeros de seis países europeos. Del mismo modo, Tomas Hammar (1990) ha realizado un trabajo muy importante y muy citado, que

analiza la situación política de los residentes no ciudadanos en varios países europeos. Sin embargo, este tipo de estudios tratan, en su mayoría, los regímenes nacionales en los que se encuentran los inmigrantes y las minorías étnicas más que de la operatividad y experiencias concretas y localizadas de estos grupos cuando quieren ejercer sus derechos, obtener servicios y recursos debidos, y en general, de hacer oír sus intereses.

¿Por qué la ciudad?

La ciudad es, posiblemente, el mejor contexto para el estudio de todo lo referente a la “ciudadanía local” y la participación.

Muchos observadores sostienen que la noción de ciudad está siempre implícita en las discusiones de ciudadanía. Michael Ignatiev, por ejemplo, sostiene que “hablar de ciudadanos es hablar de ciudades. Es en la ciudad donde vivimos como seres cívicos: es el entorno urbano lo que nos produce en cada minuto la sensación de pertenecer o no pertenecer a algo llamado sociedad política” (Bianchini y Bloomfield, 1995: 5). James Holsten y Arjun Appadurai (1996: 188) desarrollan esta vieja teoría fundamental:

Aunque uno de los propósitos esenciales en la construcción de una nación ha sido desmontar la primacía histórica de la ciudadanía urbana y sustituirla por la ciudadanía nacional, las ciudades siguen siendo el lugar estratégico para el desarrollo de la ciudadanía. Con sus concentraciones de gente, forasteros, desconocidos, público en general, es en las ciudades donde reside palpablemente el alboroto de la ciudadanía.

Holsten y Appadurai (1996: 189) defienden insistentemente que, en tanto que lugares de poblaciones diversas y de las nuevas políticas de identidad y diferencia, “las ciudades están desafiando a las naciones, separándose de ellas e incluso sustituyéndolas como espacio importante de ciudadanía, como espacio vivo no sólo de sus inseguridades sino también de sus formas emergentes”. “Por todo esto, muchas revistas científicas sociales (*Public Culture, Urban Studies, Innovation, e International Journal of Urban and Regional Research*) han dedicado últimamente números temáticos especiales a cuestiones relacionadas con las ciudades y la ciudadanía.

Otra razón para estudiar la ciudad como contexto importante es que, en general, “los gobiernos de las ciudades han sido más sensibles que los gobiernos nacionales a las necesidades culturales y a las aspiraciones de los grupos de

origen rural, así como al multiculturalismo” (Bianchini y Bloomfield, 1995: 18). Parece más lógico que los intereses de los inmigrantes y de las minorías étnicas se planteen en un plano local, pues suele haber instituciones políticas más accesibles a las cuales dirigirse. Desde “este punto de vista”, dice Gaetano Adinolfi, diputado secretario general del Consejo de Europa, “las ciudades son como un laboratorio viviente de la democracia” (CLRAE, 1992: 160-1). Parece que Adinolfi llega a sugerir que “existe una nueva ciudadanía local que va emergiendo a medida que las ciudades de Europa van asumiendo la responsabilidad de las realidades multiculturales” (CLRAE, 1992: 162).

Como se explica más adelante, una de las hipótesis estructurales del proyecto Unesco-Most es que los marcos de participación política o “los modelos de organización de intereses” (Ireland, 1994) que surgen en los contextos urbanos tienen una enorme repercusión en cómo los inmigrantes y miembros de los grupos étnicos minoritarios desarrollan formas de participación o “modos de ciudadanía” (lo que abarca identidades colectivas, táctica política, retóricas y discursos de demandas y discusión, modelos de institucionalización y formas de resistencia). Las ciudades de Europa —y a veces los diferentes lugares dentro de un mismo país— son entornos que han dado lugar a una gran variedad de desarrollos políticos importantes. De ahí la necesidad de estudios y análisis comparativos que favorezcan el entendimiento de estas formas de participación emergentes e, inversamente, de las cosas que las impiden.

Políticas e instituciones con miras a favorecer la “participación”

En las áreas clave de la teoría actual, definir la ciudadanía significa desmontar algunas formas de representación en favor de unos mecanismos de participación que favorezcan una mayor implicación del grupo. “La participación crea un sentido de propiedad”. Charles Landry y Franco Bianchini (1995: 25) insisten en que “las personas son más propensas a convertirse en accionistas de proyectos en los que ha participado. Por ejemplo, si la gente se implicara en el diseño y organización de sus espacios de alojamiento, seguramente esto contribuiría a favorecer una cultura que redujera el delito y el vandalismo”. Para proyectos públicos concretos, como la mejora de los espacios de alojamiento, se podría invitar a participar a los individuos afectados; para áreas más amplias de la política pública, se podrían establecer formas de representación y de

participación más colectivas. Algunos conceptos de representación colectiva que estructuran áreas de la nueva reflexión en torno a la ciudadanía —como el “asociacionismo crítico” que propone Michael Walzer (1992) y la “democracia asociativa” que defiende Paul Hirst (1994)— describen una sociedad civil descentralizada en la que la participación debe estar basada en las asociaciones voluntarias responsables, mantenidas con fondos públicos, elegidas democráticamente y autogobernadas. En cualquier caso, Dilys M. Hill (1994: 7) señala que la ciudadanía, entendida como “participación efectiva”, depende de la existencia de unas estructuras y procesos adecuados, del acceso a ellos y de la información.

A lo largo de todo el periodo de inmigración y establecimiento de la posguerra y hasta el momento presente, en toda Europa, tanto en el plano nacional como en el local, las políticas en términos administrativos, legislativos y jurídicos se han hecho casi siempre a medida que iban surgiendo las necesidades, llegando a una situación muy extendida que Mark J. Miller (1986) ha bautizado como “política de ad-hocracia”. Como consecuencia, ha surgido toda una amplia serie de normas, estructuras e instituciones para la incorporación y participación de la población inmigrante o perteneciente a minorías étnicas, diferentes en cada país y en cada ciudad de la misma Nación-Estado. Las diferencias entre ciudades quedan demostradas en el trabajo de Ireland (1994) sobre La Courneuve y Roubaix, en Francia, y Schlieren y La Chaux-de-Fonds, en Suiza, en la comparación que hacen Rex y Samad (1996) entre Birmingham y Bradford, en el Reino Unido, y en el estudio de Blommaert y Martiniello (1996) de Amberes y Lieja, en Bélgica. Cada contexto político —nacional, regional o municipal— ha generado sus propias formas institucionales y participativas respecto a los inmigrantes y a las minorías étnicas. Ahora bien, también existen llamamientos para armonizar estas instituciones.

Una de estas voces es la de la Conferencia Permanente de Autoridades Locales y Regionales de Europa (CLRAE). Este organismo publicó la Declaración de Frankfurt de 1991: “Hacia una nueva política municipal para la integración multicultural en Europa” (CLRAE, 1992), que contiene una parte con recomendaciones de políticas con el epígrafe “La participación efectiva de los inmigrantes en la vida política local”, con propuestas de este tipo:

1. Los inmigrantes deben ser escuchados en las encuestas y consultas públicas.

2. Se deben crear consejos consultivos dentro de un ámbito de autoridad local, y deben ser: a) compuestos por personas elegidas por los inmigrantes o nombrados por las asociaciones de inmigrantes, y b) organizados por los vecinos en las grandes ciudades.
3. El derecho a votar en las elecciones locales debe extenderse a los extranjeros que lleven varios años siendo residentes, y se deben aligerar los procesos para obtener la nacionalidad y allanar el camino para la nacionalidad múltiple.

También el Consejo de Europa, en su Informe Final sobre “La comunidad y las relaciones étnicas en Europa” (1991), revisaba toda una serie de ámbitos políticos en diferentes estratos políticos de toda Europa, ofreciendo ejemplos de las mejores prácticas en este campo y haciendo una serie de recomendaciones de marcos institucionales para promover la participación. En el ámbito legal, hacía llamamientos para aumentar los derechos de residencia y la ciudadanía formal —junto a un mayor acceso al proceso electoral, a la educación, a la vivienda, al mercado de trabajo, a la atención sanitaria y a la ayuda pública para actividades culturales y religiosas—. En el ámbito socioeconómico recomendaba la creación de estructuras y centros que favorecieran los “instrumentos de integración” —clases de lengua, organismos de asesoramiento especial y de empleo, cursos de enseñanza profesional y la “apertura de instituciones que no son lo suficientemente accesibles”—, que proporcionaran plazas escolares, alojamiento, información de empleos y aumento de dotación de infraestructuras por medio de programas de renovación urbana. Por último, en el ámbito cultural, el Consejo de Europa señalaba la necesidad de hacer algunas adaptaciones en los servicios públicos de tipo lingüístico o que denotaran sensibilidad hacia los valores culturales, reconociendo las prácticas religiosas, facilitando el aprendizaje de la lengua materna y apoyando la organización y las actividades de las asociaciones voluntarias. Miller (1989) identificó una nueva tipología general de formas de participación para los inmigrantes y minorías étnicas en Europa, distinguiendo cinco tipos de actividades o instituciones a través de las cuales los extranjeros pueden expresar sus intereses a las instancias de decisión del Estado. Éstas son: a) organizaciones de compatriotas, b) organismos de consulta (a escala nacional o local), concebidos para representar los intereses de los extranjeros, c) sindicatos y organizaciones de trabajo, d) partidos políticos u organizaciones religiosas o ciudadanas, y e) medios de protesta (manifestaciones, huelgas, etcétera).

Las instituciones de participación que parecen más interesantes en el proyecto de Unesco-Most “Políticas multiculturales y formas de ciudadanía en las ciudades europeas” son los organismos de consulta que se crean para establecer formas de relación entre los gobiernos locales y los grupos de inmigrantes o minorías étnicas. Uwe Anderson (1990: 113) describe estas instituciones de consulta como “una forma de acceso limitado pero garantizado al proceso político”. Son parecidas a los derechos al voto en el sentido de que los trabajadores migrantes pueden elegir representantes para un organismo formalmente constituido que puede, así, hacer llegar sus opiniones a los políticos. Pero no forman parte del proceso democrático normal y, aunque tienen alguna legitimidad, no tienen ningún poder; sólo influyen por medio de la oposición y las dimensiones de los grupos correspondientes (Anderson, 1990).

Anderson clasifica los posibles tipos de instituciones de consulta como: a) grupos de contacto y coordinación (participación de todos los grupos mayoritarios y minoritarios con un amplio mandato de mejorar las relaciones); b) grupos de trabajo y coordinación (formados principalmente por los departamentos de gobierno encargados de los inmigrantes y las minorías étnicas con muy pocos miembros de estos grupos, con la finalidad de compartir la información y coordinar los programas y actividades); c) parlamentos de trabajadores migrantes (formados sólo por los representantes de los grupos de inmigrantes para organizar sus intereses y promover la implantación de las políticas); d) consejos asesores (quizá el tipo de institución más común, formada por representantes de ambos grupos, inmigrantes y minorías étnicas, y miembros del gobierno, con amplio campo de acción para informar, expresar las inquietudes, distribuir los recursos y promover sus intereses), y e) comités de asuntos de inmigrantes (creados por el gobierno, de composición variable, y a veces con poderes de decisión).

En algunos contextos urbanos sólo existe una de estas instituciones de consulta; en otros, se puede encontrar una mezcla de éstas (con funciones superpuestas o jerárquicas). Aunque ha habido algunos intentos (en Alemania, por ejemplo) de coordinar diferentes organismos de consulta para ejercer mayor presión en diferentes instancias de gobierno, “en conjunto, las instituciones de consulta a escala local, regional o nacional no están estrechamente relacionadas” (Anderson, 1990: 118).

No obstante, esta interfertilización y colaboración entre los organismos locales de consulta está siendo muy impulsada a escala europea por la CLRAE

y por la Red Europea de Información de Autoridades Locales sobre Políticas de Minorías Étnicas (ELAINE), que organiza periódicamente seminarios y conferencias para los políticos municipales. El foro Metrópolis de investigadores y políticos, iniciado por el ministro canadiense de Inmigración y Ciudadanía y por la Fundación Carnegie para la Paz Internacional, y ahora apoyado por la Comisión Europea, también está favoreciendo la difusión de la información y de la “mejor práctica política” respecto a los inmigrantes a escala internacional, reuniendo la experiencia norteamericana, europea, israelí y australiana. El programa Unesco-Most, explicado más adelante (que está relacionado con ELAINE y Metrópolis), representa una iniciativa más avanzada en este aspecto.

Respecto a la variedad de tipos y formas de instituciones de consulta, Anderson también llama la atención sobre el hecho de que cada una de ellas ha sido creada con una particular razón de ser. Es más, Yasemin Soysal (1994) nos recuerda oportunamente que para integrar a los inmigrantes, estas instituciones se diseñan y están condicionadas por regímenes nacionales muy diferentes. Estos regímenes se caracterizan por políticas de tipo “corporativista” en Suecia y en los Países Bajos; por una orientación “individualista” liberal en Suiza y Gran Bretaña; un Estado centralizado en Francia, y por una filosofía mitad “estatista” y mitad “corporativista” en Alemania.

Las autoridades locales han puesto en marcha estas instituciones para los inmigrantes y las minorías étnicas como una especie de alternativa al derecho al voto, como canal para encauzar la opinión de los inmigrantes y las minorías étnicas, como una especie de etapa educativa hacia una participación plena real, como gesto simbólico para fomentar la armonía racial y combatir la discriminación, o como mecanismo de ayuda para evitar la alienación y el resentimiento.

Algunos ejemplos de sectores de gobierno local, organismos ciudadanos de consulta y otras instituciones para la incorporación y participación de las minorías inmigrantes o étnicas de cada país son los siguientes:

Bélgica: consejos de asesoramiento regionales desde finales de la década de los sesenta, consejos de migrantes municipales y consejos de consulta de las comunidades; Alemania: principalmente, consejos locales de asesoramiento para extranjeros, comisionados municipales para los asuntos de los extranjeros, sectores municipales de servicios sociales y oficinas de organizaciones semipúblicas benéficas (como iglesias, sindicatos; etc.).

Suiza: instituciones cantonales, como Policía de Extranjeros y Comisión para Asuntos de los Extranjeros, oficinas de contacto o coordinación para

asuntos de los extranjeros, a escala de comunidad (Gemeinde), y comisiones de extranjeros.

Francia: desde 1971 existen diversas instituciones de consulta en la mayoría de las prefecturas y ayuntamientos; en las provincias, de las cuestiones de los inmigrantes se encargan las oficinas de empleo y la Comisión Regional de Inserción de la Población Migrante (CRIPI), mientras que en los ayuntamientos hay consejos de inmigrantes, despachos de servicio social y oficinas locales de la Asociación de Asistencia Social para Migrantes (SSAE).

Reino Unido (75 por ciento de los pertenecientes a minorías étnicas están nacionalizados o naturalizados con plenitud de derechos de voto): consejos de igualdad racial —que sustituyen a los anteriores consejos de relaciones comunitarias—, muy vinculados a la Comisión para la Igualdad Racial (CRE) de ámbito nacional, unidades de relaciones raciales y comités o grupos de asesoramiento (que a veces incorporan a amplios consejos de igualdad de oportunidades o se integran en ellos) de los ayuntamientos, foros sostenidos por éstos y federaciones de asociaciones étnicas, departamentos municipales de servicios sociales y centros comunitarios financiados por el gobierno local.

Países Bajos (donde los inmigrantes y las minorías étnicas pueden votar en las elecciones locales): oficinas municipales para asuntos de las minorías étnicas, consejos para extranjeros, unidades de asistencia a los trabajadores extranjeros y oficinas municipales de empleo y servicios sociales.

Suecia (donde “aunque los residentes extranjeros disfrutan del derecho al voto en las elecciones locales y regionales, todavía están muy extendidos los procedimientos de consulta y se consideran como un complemento necesario al derecho al voto más que como una forma alternativa de participación política” (Anderson, 1990: 119): comités o consejos de inmigración y oficinas municipales de empleo y servicios sociales.

Aunque la representación en la mayoría de estas instituciones y estructuras creadas para promover la participación ha sido diseñada en cada contexto según las “principales” (a veces muy discutidas) asociaciones de inmigrantes y minorías étnicas, es absolutamente necesario que los representantes sean elegidos sobre una base más amplia en vez de reforzar las funciones de unos “líderes comunitarios” autoelegidos. El tema de los representantes políticos —por ejemplo, a quién se le da “la voz” de un segmento determinado de población (a menudo definido por el Estado en términos racistas o culturalistas)— sigue siendo el *quid* de la cuestión de la participación. ¿Deben ser autoelegidos como presidentes de las asociaciones voluntarias? ¿Elegidos (dentro de las

asociaciones o dentro de las comunidades de minorías étnicas —en este último caso, de acuerdo con qué criterio de “pertenencia”?— ¿Nombrados (por el gobierno local o los sindicatos o alguna organización social benéfica)? ¿Elegidos por agentes del poder político (otra vez, de fuera o dentro de la llamada “comunidad”)?

Más aún, se debe fomentar, prohibir o tolerar el apoyo a los representantes por parte de terceras fuerzas (ya sean los gobiernos del país de origen de los inmigrantes, movimientos políticos internacionales o bien organizaciones religiosas transnacionales)? Ralph Grillo (1985), para de mostrar los problemas de este tipo de representación, describió el poder profundo y centralista que ejercía en Francia el Estado junto con otras “minorías de poder” locales (como la Iglesia, los principales empresarios y los políticos) a la hora de determinar la composición y actuación de los organismos de consulta para inmigrantes.

Esto se debía a la naturaleza organizativa de los propios organismos de consulta que eran: a) dependencias estatales, b) asociaciones privadas creadas por el Estado, y c) asociaciones privadas en las cuales la prefectura formaba parte de sus cuadros directivos.

Otros problemas propios de las instituciones de consulta ciudadana son que sirven, a veces, como pretexto para no otorgar el derecho al voto a los inmigrantes residentes (Anderson, 1990); que se sostienen, para mantener las cuestiones relativas a las minorías étnicas o inmigrantes fuera de los programas de las autoridades locales (Rex y Tomlinson, 1979), que estas instituciones funcionan exclusivamente como una especie de “consejos paternalistas de blancos” (Rex y Samad, 1996: 28); que al elegir a los líderes étnicos dentro de unas estructuras patrocinadas por el Estado, se les hace a estos líderes corresponsables de las políticas administrativas estatales (Björklund, 1986). Muchos miembros de las minorías étnicas —sobre todo jóvenes, la llamada segunda generación— se sienten frustrados por la influencia tan limitada de estos organismos, que no son quizá los espacios más adecuados ni efectivos para obtener formas más directas de poder político (Blommaert y Martiniello, 1996).

La diversidad de las formas de participación y de los tipos de instituciones —junto con los problemas que conlleva cada una— hacen absolutamente necesario que los sociólogos realicen estudios comparativos y las autoridades locales y las asociaciones de minorías étnicas e inmigrantes intercambien sus experiencias políticas. Por eso, los sociólogos van a emprender, dentro del proyecto de investigación explicado más adelante, el estudio de diferentes contextos urbanos que se caracterizan por una presencia y actividad sustanciales

de grupos inmigrantes o pertenecientes a minorías étnicas, y a comparar los resultados de sus investigaciones. En dicho trabajo, que desarrollarán con políticos y miembros de las organizaciones locales, su tarea consistirá en evaluar el desarrollo de las iniciativas, instituciones y estructuras existentes, y la interrelación entre las emprendidas por el grupo comunitario (“de abajo hacia arriba”) y las emprendidas por el ayuntamiento (“de arriba hacia abajo”). Con los resultados se elaborarán estudios teóricos y recomendaciones de políticas relativas a las formas de “ciudadanía local” de los grupos minoritarios o formas de participación en la adopción de decisiones.

El proyecto Unesco-Most: Políticas multiculturales y formas de ciudadanía en las ciudades europeas (MPMC)

Este proyecto surgió principalmente de un estudio de investigación anterior llamado “El multiculturalismo y la integración política de las minorías étnicas en las ciudades europeas”, que había sido financiado por el programa “Migration” A2 de Cooperación de Ciencia y Tecnología de la Comisión Europea (COST) y el Consejo de Investigación Económico y Social (ESRC) de Gran Bretaña. En julio de 1996, fue formalmente adoptado como “Políticas multiculturales y formas de ciudadanía en las ciudades europeas” por el Programa Gestión de las Transformaciones Sociales (MOST) de la Unesco para la ciencia social con orientación a la política (<http://www.unesco.org./most>).

Objetivos

Políticas multiculturales y formas de ciudadanía en las ciudades europeas

MPMC constituye un estudio comparado e interdisciplinario sobre cuestiones de “ciudadanía local” de los grupos inmigrantes o pertenecientes a minorías étnicas. El proyecto estudia las formas en que estos grupos han logrado acceder (o los obstáculos que han encontrado) a los procesos de adopción de decisiones y otras formas de participación en el ámbito público municipal.

Esto equivale al estudio comparado de la evolución de las estructuras locales de autoridad (organismos de consulta, foros, *ombudsmen*), asociaciones de minorías de inmigrantes o étnicas y las formas y experiencias de la relación

entre ellas respecto a temas como el acceso a fondos públicos, vivienda, atención sanitaria, política cultural y elementos concretos de regeneración urbana.

Los estudios se proponen: a) recopilar el material completo referente a las condiciones sociales, económicas y políticas que afectan a los grupos inmigrantes o pertenecientes a minorías étnicas (incluidos sus propios modelos y procesos de movilización o expresión de sus intereses) en estas ciudades, y b) pormenorizar la evolución de una serie de políticas públicas determinadas (regulaciones, instituciones, estructuras) y su operatividad cuando afectan o conciernen a la población inmigrante o perteneciente a minorías étnicas.

El estudio de todo este material de casos empíricos servirá para: a) la construcción y posterior comprobación de una tipología teórica de formas de ciudadanía o participación en las ciudades europeas, y b) como información para los políticos y para los representantes de las comunidades de una serie de experiencias municipales y recomendaciones de las “mejores políticas” con miras a perfeccionar las políticas municipales y la participación de los inmigrantes y de las minorías étnicas.

Relevancia de la política

En lo que se refiere a las políticas y estructuras en torno a las cuestiones de ciudadanía y de participación pública, el estudio abarcará la situación legal de los inmigrantes y de las minorías étnicas, considerando las leyes de ciudadanía, los derechos sociales y políticos y las políticas municipales respecto a los inmigrantes y minorías étnicas, educación, vivienda y asistencia social. El proyecto también estudiará las formas de representación política en la esfera de adopción de decisiones del ámbito urbano, la función de los partidos políticos y de los funcionarios elegidos, las instituciones formales de consulta (los consejos patrocinados por el Estado, los foros, los *ombudsmen*), los organismos públicos no estatales (como despachos de asesoramiento a los ciudadanos y organizaciones para la asistencia a los inmigrantes, grupos humanitarios y de la Iglesia, asociaciones de vecinos, sindicatos), y asociaciones autónomas (organismos étnicos y religiosos).

La comparación de las formas de relación municipalidad comunidad en las ciudades (experiencias, éxitos y fracasos) tendrá un gran valor para los políticos y para los grupos comunitarios. Mediante las publicaciones se difundirán

debates de profesionales, seminarios sobre la “mejor política”, y multitud de ejemplos de políticas, valoraciones y recomendaciones.

Métodos

En los tres primeros años del proyecto Unesco-Most, de seis años de duración, se realizarán simultáneamente estudios comparativos de Birmingham, Leicester, Bruselas, Copenhague, Estocolmo, Zurich, Amsterdam, Rotterdam, Lille, Marsella, París, Barcelona, Milán, Viena, Frankfurt y Berlín. Se han seleccionado estas ciudades por la variedad de condiciones que ofrecen en cuanto a su historia de inmigración y establecimiento; el porcentaje de la población inmigrante o perteneciente a minorías étnicas; la concentración residencial y comercial; las características de la economía local, del mercado de trabajo y de la reestructuración industrial; la administración local (y su relación con las estructuras regionales y nacionales), y los programas de regeneración urbana (con la financiación directa y los incentivos al sector privado para la creación de puestos de trabajo, planes de vivienda y desarrollo cultural). El estudio identificará las diferentes formas en que se han configurado mutuamente las respuestas del gobierno local y las actividades de los grupos minoritarios en condiciones urbanas cambiantes. La comparación sacará a la luz los ejemplos de innovación, éxito y fracaso de la “ciudadanía local”, de participación de las minorías y de la atención de sus necesidades.

En cada tema se emplean los siguientes métodos de investigación: entrevistas individuales, discusiones de grupo, observación y participación en las reuniones públicas y en las actividades de la comunidad, análisis en red, análisis de la situación y análisis de los discursos referentes a planes y programas de políticas.

Participantes

El proyecto cuenta con las siguientes instituciones:

Centre for Research in Ethnic Relations (CRER), Universidad de Warwick, Coventry.

Institute for Migration and Ethnic Studies (IMES), Universidad de Amsterdam. Centre d'Études de l'Ethnicité et des Migrations (CEDEM), Lieja.

Centre d'Études et de Recherches Internationales (CERI), París.

Laboratoire d'Anthropologie des Institutions et des Organizations Sociales (LAIOS), París.
 Danish Centre for Migration and Ethnic Studies (DAMES), Esbjerg.
 Migration and Ethnic Studies Programme, Umeå.
 Berliner Institut für Vergleichende Sozial forschung (BIVS), Berlín.
 Fundación José Ortega y Gasset, Madrid.
 Proyecto Metropolis, iniciado por el Canadian Ministry for Citizenship and Immigration, Ottawa y el Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C.
 DOCA Bureaus Cultural Research and Consultancy, Tilburg.
 Forum Suisse pour l'étude des Migrations (FSM), Neuchâtel.
 Interdisciplinary Centre for Comparative Research in the Social Sciences (ICCR), Viena.
 Fondazione Cariplo per le iniziative e lo Studio Sulla Multietnicità (ISMU), Milán.
 Institut de Recherches et d'Études sur le Monde Arabe et Musulman (IREMAN), Universidad de Aix-Marsella, Aix-en-Provence.
 Cultural Planning Research Unit (CPRU), Universidad De Montfort, Leicester. Local Government Centre, Universidad de Warwick, Coventry.
 European Centre for Work and Society, Bruselas/Maastricht.
 Deutsches Institut für Urbanistik, Colonia Fondazione Censis, Roma.

Financiación y tiempos de ejecución

El programa Most de la Unesco se encarga de muchos de los costos de publicación (ver más adelante), pero sólo puede aportar fondos de reactivación y sufragar algunos costos de la administración del proyecto. El resto se ha obtenido de una serie de fuentes, como diversas comisiones nacionales de la Unesco, el British Economic and Social Research Council, la Anglo-Deutsch Foundation, los Ministerios del Interior de Dinamarca, Italia, Países Bajos y Suecia, el Ministerio de Educación de Francia, el Commissariat Général aux Relations Internationales de la Communauté Française de Bélgica y la Dirección General XII de la Comisión Europea.

El proyecto está concebido para un periodo de seis años, dividido en dos fases de tres años cada una. La primera comprende una etapa de creación de fondos, estudios comparativos de las ciudades elegidas y su análisis, y acopio de la información inicial procedente de los políticos de la ciudad y otros

“accionistas” importantes (como organizaciones no gubernamentales y asociaciones étnicas).

En la segunda fase se continuará con la creación de fondos y con los estudios en las ciudades inicialmente propuestas, así como en otras (también del este de Europa), con base en las sugerencias e intereses expresados por los políticos de la ciudad y los “accionistas” reunidos en el primer periodo. Habrá más reuniones con estos grupos y una conferencia final para poner en común el material y completar los análisis comparativos.

Difusión

La principal forma de difusión será de tipo académico (volumenes especialmente editados y artículos en revistas). El material del proyecto se dará a conocer también en El Correo de la Unesco y el Most Newsletter.

Toda la información relacionada con el proyecto, referente a los participantes en la investigación, instituciones, patrocinadores, reuniones, publicaciones y otro material relevante, se pondrá en Internet, en páginas coordinadas por el Secretariado de Most, el Centre for Research in Ethnic Relations y el programa Metropolis (organizado por el Canadian Ministry of Citizenship and Immigration).

Las reuniones, los seminarios y las conferencias tendrán una triple función, pues servirán de: a) foros para presentar el material de investigación y análisis; b) como talleres de métodos de investigación, donde los participantes pueden intercambiar experiencias del trabajo de campo y discutir sobre los enfoques, técnicas, procedimientos y medios pertinentes para los estudios urbanísticos contemporáneos y para la evaluación de la política urbana, y c) como oportunidades para que los investigadores, políticos y toda una serie de “accionistas” (incluidas las organizaciones no gubernamentales y las asociaciones étnicas) se informen mutuamente de sus opiniones y necesidades de información.

Junto a las reuniones profesionales del propio proyecto, patrocinadas por la Unesco-Most, al proyecto se le asignará una reunión específica dentro de cada conferencia anual del programa Metrópolis.

Otra forma de divulgación de los resultados del proyecto —y para obtener sugerencias de los agentes relevantes para “armonizar” la investigación durante varios años— es una serie periódica de seminarios temáticos en que los investigadores ofrecerán directamente los resultados preliminares sobre las condiciones y las políticas urbanas a una pequeña audiencia (máximo de 25 personas) formada por políticos y miembros de organizaciones no

gubernamentales, organizaciones voluntarias y asociaciones étnicas y de inmigrantes.

A los seminarios se invitarán a los miembros de las redes ya existentes de autoridades municipales (que organizan sus propios seminarios profesionales y que ya han expresado un gran interés en participar en los que versan sobre los estudios de investigación comparados y las experiencias políticas en distintas naciones). Estas redes son las coordinadas por el Deutsches Institut für Urbanistik, Colonia—consorcio de ciudades alemanas y una extensa red de unas 60 grandes *eurocities*—; un conjunto de asociaciones municipales británicas (incluidas las que afectan a la Local Government Information Unit y al Local Authorities Research Consortium) con las cuales está relacionado el proyecto a través del Local Government Centre de la Universidad de Warwick; una red de ciudades italianas coordinada por la Fondazione Censis de Roma, y una serie de ciudades relacionadas temáticamente con la European Local Authorities Information Network on Ethnic Minority Policies (ELAINE), coordinadas por el European Centre for Work and Society con sede en Bruselas y Maastricht.

Conclusiones

El proyecto Unesco-Most “Políticas multiculturales y formas de ciudadanía en las ciudades europeas” sería una especie de complicado trabajo de cartografía. Se van a estudiar y a comparar diversas instituciones, estructuras, políticas y procesos referentes a la participación de los inmigrantes y minorías étnicas en los asuntos de política local de toda Europa. La investigación y la retroalimentación recibida tanto de los políticos como de los mismos grupos de inmigrantes y de minorías étnicas suscitarán, sin duda, nuevas cuestiones, como el grado de efectividad de los distintos tipos de representación y consulta. También se pondrán de manifiesto diferencias considerables en los tipos concretos de representación y consulta de los intereses de las minorías inmigrantes y étnicas en los distintos ámbitos de la política, como la vivienda, la educación, el empleo y el ocio.

Es de suponer que la tipología o espectro de los mecanismos de participación que resulte del proyecto será de gran valor tanto desde el punto de vista teórico (por ejemplo, en la demostración de conceptos esenciales en los estudios políticos y en la naturaleza de la representación) como práctico (demostrando empíricamente a los políticos y gestores qué estructuras y procesos son más útiles y justos, y cuáles han sido ineficaces o incluso generadores de una mayor

marginación política). En todo caso, el proyecto MPMC proporcionará material contemporáneo significativo con el cual podremos estudiar la “ciudadanía” en su más amplio sentido: el de incorporar más plenamente a la población excluida en el proceso democrático.

Bibliografía

- ANDERSON, U., 1990, “Consultative institutions for migrants workers”, in Z. Layton-Henry, *Political Rights of Migrant Workers in Western Europe*, Sage, Londres.
- BAUBÖCK, R., 1992, “Immigration and the boundaries of citizenship. Coventry: Centre for Research in Ethnic Relations”, in *Monographs in Ethnic Relations*, num. 4.
- BAUBÖCK, R., 1994a, *Transnational citizenship: membership and rights in international migration*, Elgar, Aldershot.
- BAUBÖCK, R., 1994b, *From aliens to citizens: redefining the status of immigrants in Europe*, Avebury, Aldershot.
- BIANCHINI, F. y J. Bloomfield, 1995, “Urban cultural policies and the development of citizenship: reflections on the West European experience”, ponencia presentada en la Conferencia sobre *Cultural policy: the state of the art*, Griffith University, Brisbane.
- BJÖRKLUND, U., 1986, “World-systems, the welfare state, and ethnicity”, in *Ethnos* 34.
- BLOMMAERT, J. y M. Martiniello, 1996, “Ethnic mobilization, multiculturalism and the political process in two belgian cities: antwerp and liège”, in *Innovation* 9.
- BRUBAKER, W. R., 1989a, “Membership without citizenship: the economic and social rights of noncitizens”, in R. W. Brubaker, *Immigration and the politics of citizenship in Europe and North America*, University Press of America, Nueva York.
- BRUBAKER, W. R., 1989b, *Immigration and the politics of citizenship in Europe and North America*, University Press of America, Nueva York.
- CARENS, J. H., 1989, “Membership and morality: admission to citizenship in liberal democratic states”, in R. W. Brubaker, *Immigration and the politics of citizenship in Europe and North America*, University Press of America, Nueva York.
- CASTLES, S. et al., 1984, *Here for good: western Europe’s new ethnic minorities*, Pluto Press, Londres.
- CLRAE (Standing Conference of Regional Authorities of Europe), 1992, *Europe 1990-2000: multiculturalism in the city. The integration of immigrants*, Consejo de Europa, *Estudios y Textos*, núm. 25, Estrasburgo.
- CONSEJO de EUROPA, 1991, *Community and ethnic relations in Europe*, (MG-CR (91) 1 final E), Estrasburgo.
- GRILLO, R., 1985, *Ideologies and ethnic relations in urban France: the representation of immigrants*, Cambridge University Press, Cambridge.

- HAMMAR, T., 1990, *Democracy and the Nation State: aliens denizens and citizens in a world of international migration*, Avebury, Aldershot.
- HILL, D. M., 1994, *Citizens and cities: urban policy in the 1990*, Harvester Wheatsheaf, Nueva York.
- HIRST, P., 1994, *Associative democracy: new forms of economics and social governance*, Polity, Cambridge.
- HOLSTEN, J. y A. Appadurai, 1996, "Cities and citizenship", in *Public Culture* 8.
- IRELAND, P., 1994, *The policy challenge of ethnic diversity: immigrants politics in France and Switzerland*, Tesis de maestría, Harvard University Press, Cambridge.
- KYMLICKA, W., 1995a, *Multicultural citizenship: a liberal theory of minority rights*, Clarendon, Oxford.
- KYMLICKA, W., 1995b, *The rights of minority cultures*, Oxford University Press, Oxford.
- LANDRY, C. y Bianchini, 1995, *The creative city*, Demos, Comedia, Londres.
- LAYTON-HENRY, Z., 1990a, "Citizenship or denizenship for migrant workers?", in Z. Layton-Henry, *Political rights of migrant workers in Western Europa*, Sage, Londres.
- LAYTON-HENRY, Z., 1990b, "The challenge of political rights", in Z. Layton-Henry, *Political rights of migrant workers in Western Europa*, Sage, Londres.
- LAYTON-HENRY, Z., 1990c, *Political rights of migrant workers in Western Europa*, Sage, Londres.
- MARSHALL, T. H., 1950, *Citizenship and social class and other essays*, Cambridge University Press, Cambridge.
- MARTINIELLO, M., 1995, *Migration, citizenship and ethno-national identities in the european union*, Avebury, Aldershot.
- MILLER, M. J., 1986, "Policy ad-hocracy: the paucity of coordinated perspectives and policies", in *Annals of the American academy of political and social sciences* 485, mayo.
- MILLER, M. J., 1989, "Political participation and representation of noncitizens", in R. W. Brubaker, *Immigration and the politics of citizenship in Europe and North America*, University Press of America, Nueva York.
- REX, J. y S. Tomlinson, 1979, *Colonial immigrants in a british city: a class analysis*, Routledge & Kegan Paul, Londres.
- REX, J. y Y. Samad, 1996, "Multiculturalism and political integration in Birmingham and Bradford", in *Innovation* 9.
- SOYSAL, Y. N., 1994, *Limits of citizenship: migrants and postnational membership in Europe*, University of Chicago Press, Chicago.
- TURNER, T., 1993, "Anthropology and multiculturalism: what is anthropology that multiculturalists should be mindful of it?", in *Cultural Anthropology* 8.
- VAN GUSTEREN, H., 1994, "Four conceptions of citizenship", in B. Van Steenbergen, *The condition of citizenship*, Sage, Londres.

Políticas multiculturales y formas de ciudadanía en las ciudades europeas /S. Vertovec

WALZER, M., 1992, C. Mouffe, "The civil society argument", in C. Mouffe, *Dimensions of radical democracy*, Verso, Londres.

YOUNG, I. M., 1990, *Justice and the politics of difference*, Princeton University Press.