



Fundación Europea
para la Mejora de las
Condiciones de Vida y de Trabajo

Políticas interculturales en las ciudades europeas: Guía de buenas prácticas

> Resumen <

«Debemos aprender a extender nuestros sentimientos de pertenencia más allá de nuestras comunidades locales y nacionales y a añadir a nuestras lealtades tradicionales un nuevo sentido de integración; hemos de aprender a convertirnos en ciudadanos de Europa».

Ján Figel (antiguo Comisario Europeo de Educación, Formación, Cultura y Juventud), en referencia al Año Europeo del Diálogo Intercultural, Documento de debate ZEI, n.º. 187, 2008



Las ciudades europeas, agentes fundamentales de la política intercultural

Las ciudades europeas, y en particular las que cuentan con una sólida base económica, atraen a inmigrantes de todo el mundo. En los últimos años presentan una diversidad étnica, cultural y religiosa cada vez mayor. La naturaleza cambiante de las sociedades urbanas genera oportunidades desde el punto de vista de la innovación cultural y de la competitividad internacional. Al mismo tiempo, esa diversidad representa un desafío para la capacidad de las ciudades de establecer y mantener relaciones pacíficas y productivas entre los diferentes segmentos de la población. Influir en las relaciones entre grupos y gestionarlas en el marco de una población local cada vez más diversa constituye, pues, un importante reto para dichas sociedades.

La Red Europea de Ciudades para la Política de Integración Local de los Inmigrantes (*Cities for Local Integration Policy*, CLIP) define las políticas interculturales locales como aquellas políticas, programas y actividades concretas de las administraciones y organizaciones locales encaminadas a influir en la interacción social, la comunicación y el entendimiento mutuo entre las poblaciones inmigrantes y las autóctonas, y a tender puentes entre los grupos étnicos y religiosos en el medio urbano. El proyecto CLIP tiene por objeto identificar y analizar las políticas interculturales que contribuyen a promover relaciones positivas entre los grupos y fomentar el proceso de integración de los inmigrantes y de las minorías étnicas y nacionales.

Las políticas interculturales tratan de influir en las relaciones entre grupos que presentan distintas conductas debido a sus diferentes valores, normas, visiones del mundo, intereses e ideas.

La gestión y la mejora de esas relaciones intergrupales suponen un aumento de la cohesión social de la comunidad local conseguido a través de la gestión de las relaciones entre los grupos autóctonos y los inmigrantes, entre los grupos inmigrantes de diferente origen étnico, cultura y religión, y entre las administraciones locales y esos grupos autóctonos, inmigrantes y minoritarios.

Con objeto de facilitar el intercambio de experiencias y el aprendizaje entre las ciudades, en el tercer módulo de investigación de la red CLIP se analizaron las políticas y prácticas interculturales de 31 ciudades europeas. Se examinaron las principales necesidades identificadas en las relaciones intergrupales entre las administraciones municipales y los grupos minoritarios, las respuestas ofrecidas al efecto por las ciudades y las organizaciones de inmigrantes y las medidas adoptadas por las ciudades para mejorar las actitudes y las relaciones entre los grupos mayoritarios y los minoritarios. Dado el creciente problema de radicalización en los últimos años, tanto en las poblaciones mayoritarias como en las minoritarias, y considerando la amenaza que representa tal fenómeno para la cohesión social, se examinó cómo abordan las ciudades tal proceso de radicalización y las medidas que han puesto en marcha para contrarrestarlo. Aunque el proyecto CLIP aborda las relaciones entre todos los grupos que viven en las ciudades integrantes de la red, en este módulo de investigación se hizo especial hincapié en las experiencias de las comunidades musulmanas, puesto que el Islam constituye la religión «nueva» más extendida en las ciudades integradas en la red CLIP. Las conclusiones pomenorizadas de la investigación realizada se presentan en el informe *Políticas interculturales en las ciudades europeas* (Consejo de Europa y Eurofound, 2010). En esta guía de buenas prácticas se esbozan los principales resultados obtenidos y se presentan las recomendaciones esenciales dirigidas a los responsables de la formulación de políticas a escala europea, nacional y local.

Contexto de las políticas públicas

Las relaciones intergrupales y el diálogo intercultural constituyen un elemento esencial del actual debate a escala europea, nacional y local. La preocupación y el interés por las relaciones entre los distintos grupos de las ciudades se reflejan, en el plano político, en los debates sobre el diálogo intercultural. Se trata, pues, de un importante tema de las políticas públicas para muchos agentes europeos: la Unión Europea, el Consejo de Europa, las organizaciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales (ONG).

La UE - y en particular la Comisión Europea - actúa como un influyente impulsor de las políticas públicas en el ámbito del diálogo intercultural. Este se fundamenta en la propia legislación europea. La Carta de los Derechos Fundamentales de la UE garantiza ciertos derechos políticos, sociales y económicos en materia de igualdad y libertad a los ciudadanos y residentes de la Unión. Al designar 2008 como Año Europeo del Diálogo Intercultural, la UE emprendió y apoyó diversos proyectos a escala europea y nacional que implicaron la participación y movilización de la sociedad civil.

Por su parte, el Consejo de Europa tiene como objetivo primordial la promoción activa del diálogo intercultural. En 2008 publicó su «Libro Blanco sobre el diálogo intercultural»¹, en el que se recogen los fines y condiciones de este diálogo, el respeto y el entendimiento mutuos, y se exponen cinco recomendaciones generales para la formulación de políticas. En él se define el «diálogo intercultural» como «un intercambio de opiniones abierto y respetuoso entre personas y grupos con legados y antecedentes étnicos, culturales, religiosos y lingüísticos diferentes, sobre la base del entendimiento y el respeto mutuos».

El diálogo intercultural es un tema que interesa asimismo a las organizaciones intergubernamentales. Las Naciones Unidas y, en particular, su Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), han destacado la importancia de este diálogo durante décadas y lo considera aún más pertinente en la actualidad, a la luz de la globalización.

Conclusiones de la investigación

Visión de conjunto de las relaciones interculturales locales

En las ciudades de la red CLIP, las relaciones interculturales urbanas presentan un carácter ambiguo. Por un lado, es posible identificar una coexistencia pacífica caracterizada por la cooperación limitada y parcial entre diferentes grupos étnicos, religiosos y culturales, unas relaciones pragmáticas y amistosas entre ellos, un número reducido de conflictos relevantes y violentos, un bajo grado de radicalización de ambas partes y un marco jurídico emergente de lucha contra la discriminación.

Por otro lado, parece observarse una escasa participación de los inmigrantes en la gobernanza de la política intercultural, una insuficiencia de recursos en las organizaciones de inmigrantes, una falta de competencias interculturales personales en ambas partes, una notable segregación espacial en numerosas ciudades, una

insatisfacción en las dos partes en relación con determinados aspectos, una falta de sensibilización sobre cuestiones relevantes en varias ciudades y ciertas tensiones entre diversos grupos minoritarios.

Muchas ciudades señalan una sensación de discriminación generalizada en importantes dimensiones estructurales de la calidad de vida, como el empleo, la vivienda y la educación. En algunas localidades, unas relaciones interculturales que, según se afirma, son buenas, van de la mano de una discriminación sentida y experimentada. En cualquier caso, aunque sean habituales los conflictos cotidianos, rara vez se producen conflictos importantes y violentos. Con todo, en algunas ciudades desempeñan un papel significativo los conflictos importados de los países de origen de los inmigrantes.

Conclusiones principales

- La mayoría de las ciudades de la red CLIP abordan las relaciones intergrupales y las políticas interculturales en el marco de sus políticas de integración. Otras las encuadran en sus estrategias de diversidad, mientras que las de Europa oriental aplican políticas nacionales en relación con las minorías.
- Se considera fundamental la habilitación de las organizaciones de inmigrantes y la generación en ellas de un sentido de pertenencia. Algunas ciudades han desarrollado programas de creación de capacidades; otras han establecido organizaciones «marco» y algunas han puesto en marcha proyectos de buenas prácticas que implican la participación de los líderes de las comunidades en las políticas interculturales.
- Numerosas ciudades consideran las actividades interculturales como una manera de contrarrestar los estereotipos étnicos y raciales y de promover la cohesión social. Por ello, la mayoría inician o apoyan tales actividades, habitualmente en colaboración tanto con organizaciones de inmigrantes como con organizaciones locales de índole general.
- Se reconoce que el desarrollo de competencias interculturales puede contribuir a reducir los malentendidos culturales y a fomentar unas relaciones intergrupales pacíficas. Todas las ciudades de la red CLIP tratan de promover la competencia intercultural de sus residentes, por ejemplo, mediante la formación en este ámbito y la enseñanza de idiomas.
- La mayoría de las ciudades han puesto en marcha programas y campañas municipales de lucha contra la discriminación y el racismo, han abierto oficinas para combatir la discriminación y desarrollan proyectos en estos ámbitos.
- Algunas ciudades han estudiado distintas iniciativas para aumentar la sensibilización y la competencia en materia intercultural entre los funcionarios de policía. Otras han organizado campañas de información a los inmigrantes sobre temas relacionados con la actuación policial. Con todo ello se pretende promover la interacción entre la policía y los colectivos de inmigrantes y, de este modo, acabar con temores y prejuicios.
- La mayoría de las ciudades han desarrollado políticas para atender las necesidades religiosas, incluido lo relativo a los lugares de culto. Para algunas de ellas, no

¹ Consejo de Europa, *Libro Blanco sobre el Diálogo Intercultural: Vivir juntos con igual dignidad*, publicado por los Ministros de Asuntos Exteriores del Consejo de Europa en su 118ª reunión ministerial, Estrasburgo, 2008.

es competencia municipal el apoyo a la disponibilidad de edificios para las comunidades inmigrantes religiosas, mientras que otras apoyan activamente las iniciativas de construcción o mantenimiento de edificios de este tipo.

- En muchas ciudades se ha puesto sobre la mesa el tema de los cementerios islámicos. La mayoría han reservado un cementerio especial, o parte de uno existente, para los residentes musulmanes. No obstante, en la mayor parte de los casos no se ha resuelto aún la cuestión de los ritos de enterramiento y tendrá que abordarse en un futuro próximo.
- En algunas ciudades existe un diálogo interreligioso básico en el que se abordan cuestiones relativas a la fe, tales como las diferencias y los puntos en común existentes entre las religiones. En otras, se reúne a representantes de diferentes credos para debatir asuntos relativos a la interacción de los grupos religiosos en la vida cotidiana, así como otros temas de índole política o social.
- Ninguna de las ciudades de la red CLIP ha formulado un concepto estratégico explícito orientado específicamente a las comunidades musulmanas. No obstante, en la práctica, algunas de ellas aplican diversos proyectos e iniciativas para mejorar las relaciones con los grupos musulmanes. La mayoría de las restantes ciudades también reconocen la importancia del Islam para las relaciones intergrupales y aplican proyectos concretos dirigidos a dichas comunidades.
- La emigración y la integración se han politizado en numerosas ciudades europeas, habiéndose creado tanto grupos radicales contrarios a los inmigrantes en la población mayoritaria como grupos radicales político-religiosos en las comunidades de inmigrantes. En cualquier caso, la mayor parte de las ciudades de la red CLIP no refieren procesos de radicalización relevantes de ninguno de esos dos tipos.
- Las medidas señaladas por las ciudades para prevenir los movimientos hostiles a los inmigrantes se adoptan fundamentalmente en respuesta a acciones y episodios concretos. Las políticas de lucha contra la radicalización político-religiosa son más complejas y específicas y se centran en determinados grupos.

Recomendaciones a los responsables de la formulación de políticas en Europa

En este apartado se exponen las recomendaciones extraídas de la investigación efectuada por la red CLIP y dirigidas a los responsables de la formulación de políticas a escala de la UE. La Comisión Europea, el Consejo de Europa y otros organismos europeos hacen especial hincapié en el desarrollo del diálogo intercultural como parte del proceso de integración de los inmigrantes legales.

Prioridad reconocida a la interculturalidad en los documentos sobre formulación de políticas

En su agenda común de 2005 para la integración de los ciudadanos de terceros países en la UE, la Comisión subraya la importancia de la interacción frecuente entre los inmigrantes y los ciudadanos de las sociedades receptoras y

menciona explícitamente en este contexto «los foros compartidos, el diálogo intercultural y la formación sobre los inmigrantes y sus culturas» (Comisión Europea, 2005).² Las ciudades han emprendido algunas de las acciones recomendadas con ocasión del Año Europeo del Diálogo Intercultural de 2008. La Comisión recomienda además la creación de foros destinados a apoyar una interpretación común de la interculturalidad en Europa y el refuerzo de la importancia de las políticas interculturales en futuros documentos estratégicos de la UE sobre formulación de políticas.

Establecimiento de un liderazgo estratégico a escala de la UE

En la actualidad, tres Direcciones Generales de la Comisión (en concreto, las DG de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades; Educación y Cultura; y Justicia, Libertad y Seguridad) se ocupan de diferentes aspectos de las relaciones y las políticas interculturales. Por su parte, la Oficina de Asesores Económicos y Sociales (BEPA) muestra un enorme interés en mantener contactos con los representantes de distintas comunidades religiosas en Europa. La red CLIP recomienda establecer un liderazgo estratégico en la Comisión para combinar más estrechamente los diversos ámbitos de actuación.

Se propone, además, continuar con la cooperación conjunta de la Comisión y el Consejo de Europa en materia de diálogo intercultural, con un programa de seguimiento que facilite el aprendizaje y el intercambio de experiencias entre las ciudades europeas.

Seguimiento de la legislación contra la discriminación

La Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) y la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia del Consejo de Europa (ECRI) han de seguir supervisando los incidentes de discriminación, racismo y xenofobia. Ambas instituciones no solo deben supervisar la aplicación de la legislación contra la discriminación a escala nacional, sino también desarrollar instrumentos de seguimiento regionales y locales.

Dotación de fondos de la UE para las políticas interculturales

La Comisión Europea financia diversos programas para el fomento de la integración de los inmigrantes. Se le recomienda que incluya sistemáticamente la mejora de las relaciones interculturales en las directrices de ejecución de tales programas. Las instituciones europeas deben apoyar asimismo financieramente proyectos que promueven las relaciones intergrupales a escala local.

Fomento de la cooperación con fundaciones privadas

Varias fundaciones privadas que operan en Europa (Soros, Bertelsmann Stiftung, Fondation Roi Baudouin, Robert Bosch Stiftung, Network of European Foundations) desarrollan importantes actividades en el ámbito de las políticas interculturales. Se recomienda potenciar la cooperación con ellas para coordinar las actividades operativas, evitar la doble financiación y aunar fuerzas en diversas actividades de diálogo.

² Comisión Europea, «Programa Común para la Integración. Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea», Comunicación de la Comisión, COM(2005) 389 final, 2005.

Refuerzo de la estrategia de «desradicalización»

La investigación de la red CLIP revela que las políticas «blandas» de «desradicalización» y lucha contra la radicalización constituyen un ingrediente fundamental en una política antiterrorista preventiva eficaz en la UE. Se recomienda que las oficinas del coordinador de la lucha contra el terrorismo del Consejo de Ministros consideren la importancia y la eficacia de los programas locales innovadores para una estrategia de desradicalización global, preventiva y multinivel.

Recomendaciones a las administraciones públicas nacionales

En este apartado se presentan las recomendaciones dirigidas a los responsables de la formulación de políticas a escala nacional. Las administraciones públicas desempeñan un papel fundamental en el apoyo al diálogo intercultural e interreligioso y en la lucha contra la discriminación y la segregación de los inmigrantes.

Fomento de un diálogo intercultural incluyente

La red CLIP recomienda a todas las administraciones públicas nacionales que organicen una consulta con sus propios órganos, con diputados y miembros de las comisiones parlamentarias y con los sectores interesados locales que representen a los distintos colectivos minoritarios sobre las relaciones interculturales y el alcance de las políticas locales interculturales dirigidas a los inmigrantes. Podría incluirse también a representantes de las administraciones locales y regionales y de otras instituciones pertinentes, como iglesias, ONG e interlocutores sociales.

Mantenimiento del diálogo interreligioso

En numerosos Estados miembros, sería provechoso que la administración pública mantuviera un diálogo continuo con los representantes de las comunidades musulmanas sobre cuestiones religiosas y de integración en general. Por otra parte, en la legislación nacional deberían establecerse las condiciones para la institucionalización de nuevas comunidades religiosas.

Inclusión de políticas interculturales en los planes nacionales

Muchos Estados miembros han elaborado y acordado políticamente planes nacionales de integración en los que se define una estrategia de medios para la integración con éxito de los inmigrantes en la sociedad receptora. Se recomienda que los Estados miembros incluyan sistemáticamente políticas interculturales en sus planes nacionales y consideren la inclusión de la mejora de las relaciones interculturales en todos los componentes fundamentales de la política nacional de integración.

Aplicación de la legislación de la UE contra la discriminación

Puesto que, hasta la fecha, varios Estados miembros de la UE no han logrado aplicar en la práctica la legislación europea vigente en materia de lucha contra la discriminación, las administraciones públicas deben dar más importancia a la adopción rápida y sistemática de la misma y al seguimiento de su aplicación a escala local. Por otra parte, las ciudades con un alto nivel de inmigración deben ser ayudadas por los gobiernos nacionales a establecer oficinas locales contra la discriminación y a informar a los inmigrantes sobre ellas.

Apoyo a las organizaciones «marco» de inmigrantes

La experiencia muestra que la existencia de organizaciones «marco» de inmigrantes refuerza la cooperación entre las asociaciones que forman parte de ellas, facilita la adquisición de competencias por estas y amplifica su influencia sobre la política de integración. Por tanto, los Estados miembros deben promover y apoyar la creación de estas organizaciones y mantener un contacto periódico con ellas.

Fomento de la participación política de los inmigrantes

Se recomienda a los Estados miembros que promuevan la participación política y cívica de los colectivos de inmigrantes mediante la simplificación del proceso de obtención de la nacionalidad, el fomento de los derechos de sufragio activo y pasivo de la población de origen inmigrante y el refuerzo de la sensibilización de los inmigrantes respecto a sus derechos políticos.

Lucha contra las tendencias a la radicalización contra los inmigrantes

La política económica, social y de integración a escala nacional debe contemplar la adopción de medidas preventivas contra la radicalización de ciertos grupos de la sociedad mayoritaria, abordando las cuestiones que dan lugar a tal tendencia desde un punto de vista étnico, racial y cultural. Estas actividades pueden basarse en una amplia alianza de todas las fuerzas democráticas que participen activamente en el diálogo nacional sobre política intercultural.

Promoción del intercambio de buenas prácticas

Con el fin de mejorar la coordinación entre los agentes que intervienen en las políticas interculturales, las administraciones públicas nacionales deben crear oportunidades y aportar fondos para el intercambio de experiencias relativas a dichas políticas entre las ciudades, y establecer un proceso de coordinación eficaz entre las escalas local y nacional.

Recomendaciones a las ciudades

Las siguientes recomendaciones a los responsables locales de la formulación de políticas se basan en experiencias concretas de diversas ciudades de la red CLIP, así como en las ideas innovadoras analizadas.

Definición del ámbito de actuación de las políticas interculturales

La red CLIP recomienda a las ciudades la organización de una consulta conjunta de sus servicios y órganos políticos competentes con todos los sectores interesados locales pertinentes (autóctonos e inmigrantes), para debatir su interpretación de la cultura, las relaciones interculturales y el alcance de las políticas interculturales locales. Puede resultar beneficioso procurar la participación en esa consulta de consultores con experiencia o de expertos.

Los resultados de la investigación señalan que las ciudades deben tratar de llegar a un acuerdo entre todas las partes sobre una definición concreta de la cultura y las relaciones interculturales, incluida la creación de categorías, normas, valores, prácticas, rituales, símbolos, visiones del mundo, ideas, discursos e ideologías específicos. Las ciudades deben evitar la definición vicaria de las identidades y diferencias culturales utilizando como indicadores únicamente el origen étnico, la religión, el país de nacimiento, la nacionalidad o la lengua.

Los ayuntamientos han de adoptar una visión amplia de la política intercultural, que vaya más allá de la organización de intercambios musicales, folklóricos o gastronómicos de experiencias entre grupos minoritarios. Puede resultar de utilidad orientar las políticas interculturales locales hacia las organizaciones étnicas, la mejora de las actitudes y las relaciones entre grupos y personas, el fomento de las relaciones entre la policía y los colectivos de inmigrantes, la satisfacción de las necesidades religiosas, el apoyo al diálogo interreligioso y la «desradicalización».

Dada la importancia estratégica de las políticas interculturales para el éxito de la política local de integración, se propone que los alcaldes, los ayuntamientos, los líderes de los colectivos minoritarios pertinentes, así como los representantes de las principales organizaciones de la sociedad mayoritaria (como interlocutores sociales, iglesias y asociaciones deportivas), asuman un liderazgo político de perfil elevado.

Consideración del papel de las políticas interculturales en la política de integración

Las ciudades han de reflexionar sobre el papel y la importancia de las políticas interculturales en el marco estratégico de la política de integración local e inclusión social de los inmigrantes. En este contexto, será necesario considerar el grado de importancia de las relaciones interculturales para la cohesión social global de cada ciudad y de determinados barrios, en un marco de creciente diversidad cultural, étnica y religiosa. En este sentido, cada ciudad debe examinar los distintos elementos estratégicos de su política intercultural; en primer lugar, mediante la evaluación de las repercusiones de la política en la diversidad existente.

Los responsables de la formulación de políticas deben supervisar la evolución de las políticas interculturales a lo largo del tiempo, comprobando si mantienen una coherencia o si cambian de orientación con demasiada frecuencia, por ejemplo después de unas elecciones municipales. Han de considerar asimismo si la intervención política está impulsada por los acontecimientos o si parte de un enfoque a más largo plazo, y si su alcance es limitado o, por el contrario, más amplio e incluyente.

Las ciudades deben evaluar cómo se relacionan las políticas interculturales con las políticas locales para mejorar la integración estructural de los inmigrantes en el empleo y la educación, así como el acceso a los servicios sociales y la vivienda. Será importante considerar si todas las partes interesadas convienen en que existe margen para una política intercultural, junto a otras políticas de integración más estructurales.

Asignación de los recursos necesarios

Las ciudades han de determinar el alcance de los recursos (presupuestarios y humanos) necesarios para una política local intercultural eficaz y sostenible, especialmente en una etapa en la que los presupuestos de las administraciones locales de toda Europa se encuentran sometidos a enormes tensiones. Una parte del debate debe centrarse en el examen de la relación existente entre la dotación de recursos a las políticas interculturales y la dotación de recursos a la política estructural de integración. Otro elemento del debate puede dirigirse a determinar a qué componente de las políticas interculturales se le asignan más o menos recursos, y por qué razón.

La asignación de recursos a las políticas interculturales debe incluir una reflexión sobre si está justificada su integración en un presupuesto más amplio de cohesión y desarrollo social. Las ciudades deben examinar el modo de movilizar los recursos necesarios conjuntamente con otras entidades

aportantes de recursos, como la cooperación público-privada y la participación de fundaciones privadas.

Adopción de políticas eficaces para grupos étnicos

Diferentes componentes de las políticas interculturales

Las políticas interculturales locales dirigidas a organizaciones étnicas pueden incluir los siguientes componentes: cartografía y reconocimiento de las organizaciones, financiación, dotación de lugares para reuniones, habilitación de las organizaciones y desarrollo de una visión compartida. Aun cuando la mayoría de las ciudades no utiliza todos estos componentes de manera conjunta, se recomienda considerarlos como parte de una política intercultural basada en las buenas prácticas.

Una cartografía eficaz como punto de partida

Toda política intercultural local debe basarse en una cartografía sistemática de las condiciones interculturales, un análisis de los motivos y objetivos de las organizaciones correspondientes, de las relaciones interculturales observadas y de las organizaciones culturales, étnicas, religiosas e interculturales existentes. Las ciudades deben examinar las diferencias culturales relevantes entre los inmigrantes y la población autóctona, así como su importancia para las condiciones y las políticas de integración local. En consecuencia, deben tratar de salvar las lagunas de conocimiento existentes en este ejercicio.

El reconocimiento como componente básico

El reconocimiento oficial de las organizaciones de inmigrantes y de su riqueza es una de las cuestiones más importantes para las relaciones intergrupales en numerosas ciudades europeas. El reconocimiento puede adoptar variadas formas, como la constitución de un órgano consultivo compuesto por representantes de los inmigrantes y encargado de asesorar al ayuntamiento y a sus comisiones en lo concerniente a la política local de integración de los inmigrantes, el respeto de las costumbres, símbolos y festividades étnicas, culturales y religiosas, las invitaciones mutuas a actos municipales, religiosos o culturales y el mantenimiento de contactos informales continuos entre la ciudad y las organizaciones de inmigrantes.

Prestación del apoyo necesario

Las ciudades pueden respaldar a las organizaciones de inmigrantes otorgándoles ayuda económica directa, estructurada en su caso mediante una cooperación público-privada, concediéndoles espacio para la realización de actividades, o reconociéndoles subvenciones para alquileres. Algunas ciudades promueven el uso colectivo de edificios para fomentar la cooperación ordinaria y reforzar las relaciones interculturales entre grupos minoritarios. A las propias ciudades les corresponde determinar el volumen total de fondos directos e indirectos que deben asignarse, el tipo de actividades que han de recibir financiación y las clases de proyectos que han de excluirse (p. ej., actividades relacionadas con intereses mercantiles o religiosos).

Habilitación de las organizaciones de inmigrantes

La red CLIP ha identificado cuatro tipos de actividades que pueden contribuir a la habilitación y a la adquisición de un sentido de pertenencia de las organizaciones de inmigrantes:

1. la organización de programas de creación de capacidades;

2. la incorporación de inmigrantes como «multiplicadores» en la aplicación de determinados programas dirigidos a sus comunidades étnicas y religiosas;
3. el establecimiento de organizaciones «marco» de carácter étnico, religioso o de inmigrantes para reforzar la cooperación entre las asociaciones que formen parte de las mismas;
4. la participación de líderes comunitarios de diversos grupos de inmigrantes en las políticas interculturales.

Los esfuerzos de las administraciones locales deben acompañarse de un comportamiento proactivo de las propias organizaciones de inmigrantes para reforzar su eficacia (financiación propia) y su eficiencia (mejora de la organización interna).

Visión compartida e identidad incluyente

Para evitar los conflictos entre diversos grupos o resolverlos una vez que se han planteado, las ciudades han de tratar de adoptar una visión compartida o un objetivo global que se alcance únicamente a través de un esfuerzo común. Para ello, deben formular estrategias y medidas encaminadas a garantizar que todos adquieran un sentimiento de pertenencia a la ciudad. En este contexto, pueden considerar la posibilidad de difundir una estrategia de identidad incluyente, con el fin de generar sentimientos de unidad entre los residentes locales, con independencia de su nacionalidad. Esta identidad local colectiva (p. ej., «Nosotros, los de Amsterdam», «Tu Estambul», o «Somos de Dewsbury») debe coexistir en paralelo con las identidades étnicas (p. ej., ser musulmán, o de origen turco).

Mejora de las relaciones intergrupales

Fomento del diálogo intercultural

Las ciudades deben considerar la institucionalización de un diálogo intercultural entre los representantes de las minorías y de la sociedad mayoritaria. Tal diálogo ha de basarse en un intercambio de opiniones abierto y respetuoso entre personas y grupos con distintos antecedentes y legados étnicos, culturales, religiosos y lingüísticos. Al organizar los órganos consultivos para los inmigrantes, las administraciones locales pueden optar entre la representación colectiva y la representación individual de estos ciudadanos, entre la creación de comités que incluyan únicamente a extranjeros o de comités mixtos, y entre la elección o la designación de sus miembros.

El diálogo intercultural en las ciudades puede reforzarse alentando y respaldando la elección de miembros de las minorías para los órganos de gobierno municipales. Debe considerarse asimismo la concesión de derechos de voto a los inmigrantes con residencia de larga duración.

Establecimiento de contactos informales

Una política intercultural eficaz requiere el establecimiento de contactos informales entre miembros de diversos grupos, la reducción de los estereotipos y los prejuicios entre colectivos, así como el cultivo de las relaciones entre estos y del conocimiento de los demás grupos. En este sentido, las ciudades deben emprender iniciativas que generen oportunidades para que los diferentes grupos se reúnan y establezcan relaciones (p. ej., sesiones informales de cocina, proyectos bibliotecarios o actividades deportivas conjuntas) y han de alentar la participación de inmigrantes en las organizaciones de la población mayoritaria local.

La diversidad a través del arte y la cultura

Las actividades culturales siguen siendo un componente fundamental de las políticas interculturales de éxito. Experimentar la diversidad a través del arte y otras actividades culturales puede contribuir a que las personas abandonen estereotipos étnicos y raciales, así como a promover los legados étnicos y religiosos, la diversidad y la internacionalidad. En este sentido, las ciudades deben apoyar la realización de una amplia gama de eventos y actividades de este tipo, tales como el Año Nuevo chino, la Fiesta de Buda, el festival de los niños turcos del «23 Nisan» o la conclusión del Ramadán.

Mejora de las competencias interculturales

La competencia intercultural puede ayudar a reducir los malentendidos culturales y a potenciar las relaciones pacíficas entre grupos, además de constituir un recurso de gran valor para la economía local. Por estos motivos, las ciudades europeas han de esforzarse por elevar la competencia intercultural de sus residentes a través, por ejemplo, de la formación intercultural del personal administrativo y los funcionarios de policía, el desarrollo de proyectos de enseñanza intercultural en escuelas y clubes juveniles, y la adopción de programas de refuerzo de la competencia lingüística de los inmigrantes.

Actividades de lucha contra la discriminación

Para superar el racismo y la discriminación, y de conformidad con la legislación europea al respecto, las ciudades deben aplicar programas y campañas municipales de lucha contra tales fenómenos, establecer oficinas contra la discriminación y llevar a cabo proyectos en estos ámbitos, a menudo en colaboración con ONG e interlocutores sociales. La existencia de oficinas contra la discriminación, así como sus actividades, deben promoverse entre las comunidades minoritarias, puesto que muchas personas las desconocen o no confían en ellas.

Estrategia con los medios de comunicación profesionales

La información de los medios de comunicación influye en la conformación de la opinión pública y en la determinación de la agenda política. Por tanto, se recomienda formular estrategias sobre el modo de informar acerca de las minorías, la diversidad y las relaciones entre grupos de una manera sistemática, continua y profesional. Tales estrategias pueden incluir el suministro de información municipal en varias lenguas, la cooperación con los medios de comunicación locales y la mejora de las competencias interculturales de los periodistas, así como la presentación de la población diversa y de sus actividades de un modo positivo.

Gestión de parques y espacios públicos

Los barrios y los espacios públicos constituyen ubicaciones relevantes para reunirse e interactuar con los demás. Puesto que de ellos disfrutan de variadas maneras muchos grupos diferentes, tales interacciones pueden representar una fuente de conflictos, capaces de minar gravemente las relaciones entre grupos. Para superar este riesgo, se recomienda establecer servicios interculturales de mediación que puedan dar respuesta a los conflictos vecinales y atender las quejas relacionadas con el uso de los espacios públicos. Las ciudades deben establecer asimismo iniciativas en el ámbito de la formulación de políticas que promuevan el uso pacífico de los espacios públicos, además de proyectos para la resolución de los conflictos

relacionados con la conducta en las calles y el uso de parques y edificios públicos.

Mejora de las relaciones entre la policía y los inmigrantes

La policía es un factor fundamental en la gestión de las relaciones intergrupales urbanas. Se recomienda incluir la enseñanza intercultural como un elemento consolidado de la educación y formación de los funcionarios de policía. La propia policía, por otra parte, debe promover el reclutamiento de funcionarios de origen inmigrante.

Otra medida positiva puede consistir en el establecimiento de una unidad de enlace en materia de integración, formada por personal adiestrado para abordar conflictos interculturales y asuntos migratorios. Se recomienda la formulación de estrategias de prevención de la delincuencia inspirada en el odio, con el fin de mejorar las relaciones entre la policía y los inmigrantes.

Es aconsejable que los representantes de la policía y los inmigrantes mantengan debates sobre las cuestiones relacionadas con la seguridad en los barrios para procurar la confianza mutua. Las asociaciones vinculadas a las mezquitas y otros grupos locales de inmigrantes son interlocutores importantes en tales acciones.

Adaptación a las distintas necesidades religiosas

Cartografía de las organizaciones religiosas en las ciudades

La diversidad cultural de numerosas ciudades europeas es fruto de una diversidad étnica y religiosa cada vez más acusadas. Las conclusiones de la red CLIP ponen de relieve que, por motivos jurídicos o prácticos, varias ciudades disponen de datos escasos o nulos sobre la composición religiosa de su población. En este sentido, han de reflexionar sobre la formulación de políticas que atiendan las necesidades religiosas de una población cada vez más diversa sin contar con datos socioeconómicos básicos.

Los alcaldes, los ayuntamientos y los funcionarios de integración no sólo deben mantener un contacto regular con las organizaciones religiosas de la población mayoritaria, sino también de los grupos minoritarios. Los contactos han de ser tanto formales como informales y deben comprender la celebración de reuniones periódicas y la realización de proyectos comunes.

Respeto a las necesidades religiosas de los grupos de inmigrantes

Puesto que en algunas religiones se practican ritos de enterramiento específicos, se recomienda que las ciudades los respeten y que adapten su normativa al respecto. Habida cuenta de las diferentes creencias de algunos grupos de inmigrantes, entre los alimentos que se sirven en instituciones públicas deben incluirse los necesarios para atender las exigencias de estos colectivos. Se propone asimismo que las festividades religiosas de los inmigrantes desempeñen un papel en la vida pública.

Apoyo a las solicitudes de lugares de culto

Se invita a las ciudades a que apoyen a las comunidades musulmanas en sus planes o deseos de construcción de mezquitas. A este respecto, los ayuntamientos deben atenerse al principio de que la libertad religiosa incluye el derecho a disponer de un lugar «adecuado» para el culto. Por ejemplo, los municipios podrían organizar campañas de información y estructuras de mediación en los barrios en los que vayan a construirse mezquitas.

Inicio y respaldo de un diálogo interreligioso

En las poblaciones caracterizadas por la diversidad religiosa, las ciudades deben iniciar o respaldar el diálogo interreligioso sobre cuestiones de fe o seculares. Las tensas relaciones internacionales entre Israel y los países islámicos en Oriente Próximo representan una amenaza continua para la convivencia de los grupos de judíos y musulmanes en el ámbito local. Por tanto, se recomienda a las ciudades que establezcan redes locales judío-musulmanas para atenuar tales tensiones y mejorar las relaciones entre los dos colectivos. Puede facilitarse asimismo un eficaz diálogo interreligioso mediante la educación y formación de los imanes en los países receptores. Por esta vía es posible poner de relieve las condiciones socioeconómicas y socioculturales específicas de las sociedades receptoras, así como su importancia para unas buenas relaciones interculturales y un diálogo interreligioso fructífero.

Formulación de políticas de desradicalización eficaces

Prevención de la radicalización contra los inmigrantes

Entre las medidas preventivas contra la radicalización de la población mayoritaria figura la consideración de los motivos de este fenómeno en su origen: el desempleo, la pobreza y la privación, combinados con una movilidad a la baja, la falta de oportunidades, la ausencia de una visión positiva del futuro y la propagación de ideologías antihumanitarias. Las cuestiones problemáticas en las relaciones entre grupos deben debatirse abiertamente y responsablemente y no ocultarse bajo un velo de «corrección política».

Freno al auge de los grupos hostiles con los inmigrantes

Modificar las actitudes derechistas y racistas constituye una tarea difícil y que lleva tiempo. Para encarar tal reto, las ciudades deben utilizar medidas de control social que vayan en contra de esas tendencias y acciones y que impliquen el ejercicio de la presión pública y la actuación judicial y policial. La apertura de oficinas contra la discriminación en las que las víctimas puedan denunciar este tipo de actos permite el enjuiciamiento de los infractores. Por otra parte, las ciudades deben poner en práctica programas de «desradicalización» de personas físicas, como los de exclusión voluntaria.

Prevención de la radicalización de los jóvenes musulmanes

Se recomienda a los ayuntamientos, así como a los órganos públicos nacionales, que establezcan relaciones de confianza con las comunidades musulmanas. Deben promover y reconocer los esfuerzos de estas comunidades para evitar o contrarrestar las tendencias de radicalización. Además, pueden emprender acciones para paliar las frustraciones de los jóvenes musulmanes en materia de discriminación y de falta de oportunidades, reforzar la resistencia de las comunidades musulmanas a la ideología *jihad* y adoptar programas de intervención individual para la desradicalización de los jóvenes, como los basados en la tutoría, el entrenamiento (*coaching*), la asistencia social y el cuestionamiento ideológico. En cualquier caso, las ciudades han de seguir siendo conscientes de la posible radicalización de otros grupos religiosos, como los sijs o los hindúes, y adoptar las medidas pertinentes.

Acerca de la red CLIP

La red CLIP se puso en marcha en septiembre de 2006, por iniciativa del Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa, la ciudad de Stuttgart y Eurofound. El objetivo era reunir a grandes ciudades europeas en un proceso de aprendizaje conjunto a lo largo de varios años. Al propiciar que se compartan de forma estructurada las experiencias adquiridas, la red permitirá a las administraciones locales aprender unas de otras y aplicar una política de integración más eficaz para los inmigrantes. Por otra parte, los análisis realizados ayudarán al debate europeo emergente sobre formulación de políticas e integración, aportando ejemplos innovadores en este ámbito a escala local.

En el primer módulo de investigación, que se centró en la vivienda, participaron 20 ciudades europeas y cinco institutos de investigación de la Red de excelencia sobre migración internacional, integración y cohesión social (IMISCOE), financiada por la UE. Tuvieron una participación activa, entre otras, Amsterdam, Amberes, Arnsberg, Breda, Brescia, Budapest, Copenhague, Dublín, Fráncfort del Meno, Izmir, Lieja, Luxemburgo, Marsella, Praga, Sefton, Stuttgart, Terrasa, Turku, Viena y Zagreb.

Ese primer módulo de la red CLIP sobre la vivienda se desarrolló en 2007 e implicó la cooperación con el Comité de las Regiones y el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), así como con las Direcciones Generales de la Comisión Europea de Justicia, Libertad y Seguridad, y de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades.

El segundo módulo de investigación, desarrollado en 2007–2008, se centró en la política de diversidad, cuestión que presentaba una importancia fundamental en el Año Europeo de la Igualdad de Oportunidades de 2007. En el tercer módulo, en 2008–2009, se abordó el diálogo intercultural e interreligioso con las comunidades musulmanas a escala local, incorporándose diversos métodos de estudio. Los investigadores se reunieron en sus visitas sobre el terreno con 700 personas, entre ellas funcionarios municipales y representantes de organizaciones de inmigrantes, de las iglesias católica y protestante, de ONG, de instituciones de bienestar y de interlocutores sociales. Hicieron entrevistas a periodistas, estudiosos, funcionarios de policía, profesores y participantes en proyectos de integración. El cuarto módulo, correspondiente al período 2009–2010, se centra en diversos aspectos del espíritu emprendedor de los grupos étnicos y en el papel de las administraciones locales.

Para la realización del segundo módulo de investigación, la red se amplió a 25 ciudades. A la conclusión del tercer módulo, el número de estas superaba 35.

Grupo de investigación europea de la red CLIP

Centro de Investigación de Políticas de Inmigración (CMPR), Universidad de Swansea
 Foro Europeo para los Estudios sobre Migración (efms), Universidad de Bamberg
 Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound)
 Foro Internacional y Europeo de Investigación sobre la Inmigración (FIERI), Universidad de Turín
 Instituto de Estudios Étnicos y de Migraciones (IMES), Universidad de Amsterdam
 Instituto de Investigación Urbana y Regional (ISR), Academia Austriaca de Ciencias
 Instituto de Estudios Internacionales (IIS), Universidad de Wrocław

Coordinador del estudio: efms

Los resultados y las recomendaciones consignados en la presente guía han sido elaborados por Doris Lüken-Klaßen y Friedrich Heckmann, de efms, sobre la base de los informes compilados por los investigadores de los institutos citados.

Para más información

Teresa Renehan, funcionaria de enlace de información
 ter@eurofound.europa.eu

Políticas interculturales en las ciudades europeas (disponible en julio de 2010):

<http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1032.htm>

Información de referencia sobre la red CLIP:

<http://www.eurofound.europa.eu/areas/populationandsociety/clip.htm>

Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo

Wyattville Road, Loughinstown, Dublin 18, Irlanda

Teléfono: (+353 1) 204 31 00

Dirección de correo electrónico: information@eurofound.europa.eu

Sitio web: <http://www.eurofound.europa.eu>



Oficina de Publicaciones

Publications.europa.eu