

Políticas municipales de extranjería y multiculturalidad en Alemania

Josep Pont Vidal

Universitat Autònoma de Barcelona. Facultat de Ciències Polítiques
Departament de Sociologia. 08193 Bellaterra (Barcelona). Spain

Resumen

Los municipios son la primera institución pública que se ve confrontada con la realidad de la inmigración, al ser éstos los que tienen la responsabilidad en diferentes campos de la vida cotidiana de los inmigrantes. El presente artículo se centra en las políticas municipales de inmigración en la República Federal Alemana, uno de los países europeos con mayor número relativo y absoluto de inmigrantes procedentes de otros círculos culturales. La falta de medidas municipales preventivas y de una voluntad política de realizarlas, ha conducido a que, en diferentes ciudades, se hayan producido situaciones críticas y estallidos abiertos de violencia y xenofobia. En el trabajo se exponen los déficits y la duplicidad de las funciones municipales debido a la falta de conceptos referentes a la inmigración e integración de extranjeros en una ciudad con un elevado número de ellos, déficits que solamente son cubiertos por iniciativas de base creadas por los propios inmigrantes. No obstante, una alternativa a largo plazo sigue siendo el reconocimiento de la multiculturalidad y la creación de las correspondientes áreas municipales.

Palabras clave: multiculturalidad, municipio, inmigración en Alemania.

Abstract. *Municipal policies of foreigners and multiculturality in Germany*

Town councils are the primary public institution to be confronted with the reality of immigration, it is they that have the responsibility in different areas of the immigrants everyday life. This article centers on the policies of the town councils in the German Federal Republic, one of the European countries with the highest relative and absolute number of immigrants proceeding from other culture circles. The lack of preventive town council measures and of political will to achieve this has driven different cities into critical situations and open explosions of violence and xenophobia. This article exposes the deficiencies and duplicity of local government policy and the lack of concepts relating to immigration and integration of foreigners in a city with an elevated number of them. Deficits that are only covered by initiatives of bases created by the immigrants themselves. However, an alternative in the long run continues being the recognition of multiculturality and the creation of the corresponding town council areas.

Key words: multiculturality, municipality, immigration in Germany.

Sumario

- | | |
|---|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. La política de extranjeros del gobierno federal durante la década de los ochenta 2. El papel de los municipios 3. La (des)organización municipal: el caso de la ciudad de Bielefeld 4. Un complemento alternativo: La Federación de Grupos de Iniciativas en el | <p>Trabajo con Extranjeros</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. Proyecto en la ciudad de Bochum: «Medidas públicas para la reducción de la xenofobia a nivel municipal» 6. Un área multicultural como tarea municipal <p>Bibliografía</p> |
|---|--|

La situación de los extranjeros en la República Federal Alemana tiene muchas caras y facetas: escasez de vivienda, problema de idioma y de habla, más desempleo¹, separación entre los padres y sus hijos, represión y sumisión de las mujeres, falta de plazas para el aprendizaje de oficios para los jóvenes, solamente por nombrar algunas. Con los problemas derivados de la integración de los inmigrantes, son los municipios la primera institución pública que se ve confrontada con la realidad de la inmigración. No obstante, el trabajo con extranjeros a nivel municipal es realizado en la mayoría de las ocasiones de forma casual. La falta de medidas municipales preventivas, de voluntad política de realizarlas y, en determinados casos, la permisibilidad e incluso provocación institucional, ha conducido a situaciones críticas o incluso estallidos abiertos de violencia xenofóbica y racista en muchas ciudades europeas. Un reciente ejemplo en la RFA lo tenemos en las ciudades de Hoyeswerda o Rostock², por nombrar solamente algunos casos.

En la RFA la mayoría de ciudades se ven confrontadas por la falta de criterios y de un concepto global referentes a la política de inmigrantes. Para mostrar

1. Si bien hasta comienzos de la década de los setenta los extranjeros tuvieron una situación de relativa seguridad laboral, en la década de los ochenta, el paro entre los extranjeros es mayor que entre los alemanes. En el año 1990, el índice de paro entre las mujeres extranjeras alcanzaba el 12,7% (mujeres en total: 8,4%) y entre los hombres el 9,6% (hombres en total 6,3%). Esto es debido en parte a que los trabajadores extranjeros trabajan principalmente en sectores más sensibles a la coyuntura económica, como son las industrias productivas y el sector de oficios con un mayor índice de paro, como son los trabajadores eventuales en almacenes o empresas de limpieza.
2. Las ciudades de Hoyeswerda y Rostock están situadas en los territorios de la ex República Democrática Alemana. En Hoyeswerda unas docenas de familias de refugiados procedentes de Hungría tuvieron que ser transportadas en autocares fuertemente escoltados por la policía para protegerlos de los ataques de grupos extremistas de derechas y neonazis, mientras que varios centenares de personas aplaudían por las calles tal medida. Unos meses más tarde, en 1992, en la ciudad de Rostock varios cientos de jóvenes *skinheads* y neonazis atacaron con artefactos incendiarios durante tres días una residencia de refugiados vietnamitas. Unas semanas más tarde, se hacían públicas las negligencias policiales en la acción. Sin embargo, tales ataques fueron consecuencia directa de la política gubernamental de inmigrantes, así como de graves omisiones en la política municipal de integración de inmigrantes de la ciudad.

esta situación, en el presente trabajo se expone la política de inmigración de la ciudad de Bielefeld, ciudad que por el número relativo de extranjeros tiene características muy parecidas a otras poblaciones del país. En el caso de Bielefeld, se exponen la duplicidad y falta de conceptualización de los servicios municipales destinados a los inmigrantes, mientras que en la ciudad de Bochum se expone el proyecto: «Medidas públicas para la reducción de la xenofobia a nivel municipal», proyecto que intenta dar una respuesta a los graves déficits municipales en política de inmigración. Los criterios por los que se han escogido estas dos ciudades podrían resumirse de la siguiente manera: las dos tienen un elevado porcentaje de inmigrantes —un 11% en Bielefeld y cerca de un 14% en Bochum— y en ambas la inmigración comenzó a finales de la década de los cincuenta formada principalmente por españoles e italianos. Esta inmigración se ha ido ampliando con diferentes nacionalidades: inmigrantes procedentes de la ex-Yugoslavia, Grecia y, unos años más tarde, Turquía. Las dos ciudades en cuestión se ven confrontadas con un parecido porcentaje de nacionalidades, de parecidas etapas de tiempo en que se dio la inmigración, y en la actualidad con la tercera generación de inmigrantes.

La mayoría de iniciativas de base que tienen como punto central de trabajo el intercambio de experiencias sobre políticas de inmigración a nivel municipal, están coordinadas por grupos creados por los propios inmigrantes. Un ejemplo de ello lo encontramos en la «Federación de Grupos de Iniciativas en el Trabajo con Extranjeros» (Verband der Initiativgruppen in der Ausländerarbeit —VIA—), federación cuyo ámbito de trabajo se encuentra en el estado federal³ del Rin-Westfalia del norte, al que pertenecen los dos municipios estudiados. En este trabajo se expone la forma de coordinación de dichos grupos, así como las funciones y actividades de esta iniciativa.

Precisamente en un momento en que la discusión en diferentes municipios con un elevado número de inmigrantes extranjeros, tanto en Cataluña como en otras ciudades y comunidades del resto del Estado español ha tomado un nuevo auge debido al espectacular aumento de la inmigración procedente de otros países, el debate en torno a las políticas municipales de integración, la duplicidad de competencias institucionales y las decisiones por parte de las instituciones sobre las correspondientes medidas preventivas y de integración, es necesario el replanteamiento sobre la necesidad de la creación de áreas multiculturales o interculturales a nivel municipal.

El objetivo del presente trabajo es el de realizar un aporte de intercambio y experiencias en este sentido, sin tomar del lector su juicio sobre la necesidad de realizar o de aprovechar tales experiencias en nuestro país, para, de esta forma, evitar en lo posible errores con determinadas políticas sociales de inmigración.

3. En el presente texto aparecen tanto las definiciones estados federales como *Länder*. Todas las traducciones al castellano de nombres de iniciativas, servicios sociales, instituciones o de los diferentes servicios municipales son hechas por el autor.

1. La política de extranjeros del gobierno federal durante la década de los ochenta

Un concepto global de política de extranjería todavía no ha existido nunca en la República Federal Alemana. Hasta finales de la década de los sesenta, se puede afirmar que la política de extranjeros fue simplemente una política de mercado de trabajo marcada por un consenso básico sobre la necesidad de la ocupación laboral de extranjeros. Los primeros intentos sociopolíticos de tratar el tema fueron formulados por primera vez por el gobierno federal en 1973, a raíz del cambio de gobierno socialdemócrata y del nombramiento de Willy Brandt como canciller federal, con la publicación del llamado «programa de acción» sobre el trabajo de extranjeros. Este programa, sin embargo, todavía consideraba a la ocupación laboral residente en el país como una aparición transitoria y, en consecuencia, no incluía una política de acción a largo plazo. Con la intención de una larga estancia en el país manifestada por los trabajadores extranjeros en diversos estudios e inclusión de diferentes componentes sociopolíticos, se formó la opinión de una «integración con el tiempo».

La larga estancia de muchos extranjeros⁴, y con ello, la integración de la segunda y tercera generación, requiere de estrategias a largo plazo, cuya carencia —aparte de propuestas de intervención aisladas— se ha manifestado hasta mediados de la década de los ochenta.

La base en la que se asienta la actual política gubernamental de extranjería, tanto a nivel federal como de estados federales, se basa en «las sugerencias de la Comisión Federal y de Comunidades para la continuación del desarrollo de una amplia concepción para la ocupación de extranjeros». A forma de resumen, la Comisión Federal propone las siguientes posiciones básicas:

- La República Federal Alemana no es ningún país de inmigrantes.
- La suspensión de la contratación de extranjeros tiene que ser mantenida a tiempo indefinido y sin limitaciones.
- En la República Federal estarán empleados durante mucho tiempo los trabajadores extranjeros.
- Se impulsará la predisposición y posibilidades de retorno. Los países de origen tienen con ello una responsabilidad importante.
- Los trabajadores extranjeros y sus familias, residentes en la RFA, tienen que tener un status jurídico y social asegurado para que puedan integrarse en la sociedad.
- La política de ocupación de extranjeros debería dirigirse en el futuro en mayor medida hacia la segunda generación.

4. La duración de la estancia de los extranjeros se puede resumir de la siguiente forma:

- más de seis años el 74,6%;
 - más de diez años el 59,8% sobre el total de extranjeros residentes en la RFA.
- Fuente: *Statistisches Bundesamt*, 31 de diciembre de 1988.

Con el cambio de gobierno demócratacristiano-liberal en marzo de 1983, la política de extranjería no hizo más que radicalizarse. Si ya en 1981 en algunos estados federales en los que la democracia cristiana era mayoría se había diseñado una política de extranjería restrictiva, es a partir del nuevo gobierno cuando se formula abiertamente en la opinión pública el haber alcanzado «las fronteras de la integración social». Esta política se dirige especialmente a la pretendida defensa de los intereses alemanes, al «haber alcanzado la capacidad máxima»⁵, a la vez que utiliza sutilmente el miedo latente de una extranjerización, así como diversos temores represivos frente a los extranjeros extendidos en amplios sectores de la población.

Segregación y discriminación, las disparidades sociales y los problemas estructurales de sustento en la totalidad de las facetas de la vida y de socialización de los extranjeros son factores que nadie puede negar en la sociedad alemana. La precaria situación económica de los municipios y los consiguientes planes de ahorro, conjuntamente con el estado xenofóbico extendido en el país, solamente sirven para desviar la realidad de los extranjeros en el país, los cuales siguen siendo vistos como una masa económica y que, en el mejor de los casos, son tratados en igualdad dentro de un contexto de minimización de los costes sociales.

Pocas han sido pues las propuestas a nivel institucional que apoyasen una integración de la población inmigrada en el país. Como ejemplo cabría mencionar la iniciativa gestada a finales de la década de los ochenta proveniente de los estados federales donde la socialdemocracia poseía mayoría o donde existía una coalición con el grupo de Los Verdes. Esta campaña introdujo el derecho activo y pasivo de voto a nivel municipal. A comienzos de febrero de 1989, el «Landtag» (Parlamento del Estado Federal) de Schleswig-Holstein aprobó la aceptación del derecho de voto municipal para los extranjeros. Con ello, a partir de 1990 podían votar y ser votados los daneses, suecos, noruegos, holandeses, irlandeses y suizos si residían en la RFA desde hacía un mínimo de cinco años⁶. Este ejemplo fue seguido por el senado de la ciudad-estado de Hamburgo, el cual se pronunció por el derecho de voto para los extranjeros. Sin embargo, y después de esta aparente conquista, pocas semanas más tarde la mayoría parlamentaria formada por el gobierno demócratacristiano, presentaba una enmienda anticonstitucional a las iniciativas de los *Länder* nombrados. Pocos meses más tarde, el Tribunal Constitucional consideraba

5. Este es uno de los argumentos más repetidos tanto por los medios de comunicación como por determinados políticos a la hora de realizar pronósticos sobre las dificultades de la integración de los inmigrantes. Así el ex-secretario general de la democracia cristiana, M. Gregger, haciendo referencia a la entrada de extranjeros en el país, ha llegado a afirmar al respecto: «con ello se ignoran los justificados intereses de los alemanes».
6. Esta propuesta de ley no contempla, sin embargo, el 66,7% de extranjeros con más de cinco años de residencia en la RFA provenientes de Grecia, Italia, Marruecos, Portugal, Turquía y la ex-Yugoslavia, como tampoco a los refugiados residentes en el país. El porcentaje de extranjeros que podía ampararse a la propuesta de ley no llegaba al 5% del total de residentes.

«anticonstitucional» la iniciativa de propuesta del derecho de voto para los extranjeros y, en consecuencia, quedaba anulada la iniciativa.

Con la firma del tratado de Maastricht en 1992, cada país miembro de la Comunidad Europea se compromete a la introducción de una ciudadanía a nivel europeo. Ello comporta que cada ciudadano con residencia fija podrá hacer uso del derecho activo y pasivo de voto a nivel municipal. No obstante, esta medida significa la automática exclusión de los inmigrantes de países no pertenecientes a la Comunidad y que en el caso de Alemania son la mayoría.

2. El papel de los municipios

Con los problemas derivados de la integración de los inmigrantes, son los municipios la primera institución pública que se ve confrontada con la realidad de la inmigración. Para los inmigrantes y los refugiados son los municipios la primera instancia en la que perciben diferentes experiencias. Los municipios son los que tienen la responsabilidad en diferentes campos de la vida cotidiana como, por ejemplo: el sistema escolar, la organización sanitaria, la cuestión de la vivienda y alojamientos, los servicios sociales, la ayuda a la vejez⁷, departamentos y servicios con los que los inmigrantes se ven confrontados diariamente.

Sin embargo, los municipios no tienen ninguna competencia ni posibilidad de influir en las políticas estatales de inmigración así como en el número de refugiados destinados a cada uno de los municipios determinado por otros organismos estatales. Generalmente, los municipios se ven confrontados con decisiones con las cuales no pueden influir de ninguna manera y se ven igualmente confrontados con el choque cultural que produce el encuentro entre varias culturas. Entre los déficits que habría que señalar a nivel municipal, cabe destacar tres puntos diferenciados:

- Extensión del ámbito de competencias en cuestiones de inmigración.
- Un mejor aprovechamiento del contacto y experiencias con inmigrantes.
- La creación de estructuras municipales a nivel de los países de la Comunidad Europea para la coordinación y representación.

La realización de los objetivos anteriormente propuestos exige un amplio grado de trabajo conjunto entre los diferentes municipios y especialmente a escala europea, en los que existe un alto porcentaje de extranjeros o inmigrantes. Condición previa para esta cooperación sería la creación de estructuras a

7. Según pronósticos, se prevé para el año 2000 vivan en Alemania unas 400.000 personas mayores de 65 años de origen no alemán y unas 600.000 de más de 60 años. Si la salida del mundo laboral en las sociedades occidentales se prevé a los 55 o incluso a los 50 años, esta cifra puede aumentar considerablemente entre los inmigrantes. También es de esperar que, debido a las condiciones específicas de ocupación entre los trabajadores inmigrantes, su estado de salud sea mucho peor a nivel comparativo que el de los alemanes.

nivel europeo, primero entre los países comunitarios, para ser ampliadas más tarde a los restantes países entre las ciudades en las cuales existieran experiencias y estructuras parecidas. Un primer paso en este sentido lo constituyó la conferencia organizada por el Consejo de Europa y el Área para Asuntos Multiculturales de la ciudad de Frankfurt: «Europa 1990 hasta el 2000. Multiculturalidad en la ciudad»⁸.

3. La (des)organización municipal: el caso de la ciudad de Bielefeld

Para ilustrar la desconceptualización y duplicidad de los servicios y áreas municipales en la ciudad de Bielefeld referentes a la política de inmigrados, el siguiente ejemplo nos puede ofrecer una idea:

Si una mujer inmigrante en situación de desempleo, con hijos, procedente de Turquía o de cualquier otro país europeo quiere obtener el salario social o la ayuda familiar por los hijos y constar en las listas de espera para la obtención de una vivienda, tendrá que recurrir a los siguientes negociados y departamentos municipales: Oficina de Extranjería, Oficina de Empleo, Área de la Juventud, Servicio Social, Servicio de Consulta de Extranjeros, Oficina para Servicios Sociales y Área de la Vivienda. Para la exposición de los problemas en las comisiones políticas será el Consejo de Extranjeros el organismo competente. Además, a nivel no municipal otros organismos como, por ejemplo, Caritas tendrán parecidas competencias. A ello habría que añadir los problemas derivados de la búsqueda de escuela, vacunaciones, médicos y finalmente la xenofobia dominante al ser tratada por las instituciones y servicios municipales como una persona deficitaria. Parecidos serán los trámites que tendrá que realizar para cada uno de sus hijos. A ello habría que añadir la falta de preparación, tanto cultural como de formas de trato, manifestándose en continuos malentendidos —culturales, lingüísticos, xenofóbicos— por parte de los funcionarios con un inmigrante.

Ello es simplemente el reflejo de las políticas municipales de extranjeros y la falta de coordinación y duplicidad entre los diferentes servicios municipales. Esta situación nos permite ya entrever la necesidad de creación de áreas municipales de interculturalidad o multiculturalidad.

La organización del trabajo municipal para los extranjeros, especialmente para la juventud extranjera en la ciudad de Bielefeld, está fuertemente influenciada por numerosos factores negativos como son:

8. El congreso tuvo lugar a iniciativa de la «Conferencia Permanente de los Municipios y las Regiones de Europa» en la ciudad de Frankfurt en mayo de 1991.

Ninguno de los 200 participantes de todos los países europeos contradujo la propuesta de tesis central, a la vez que exigieron de sus gobiernos respectivos la aceptación política y jurídica de las sociedades multiculturales en los países más prósperos del continente: «Europa se ha convertido en un continente de inmigrantes. Con excepción de Islandia e Irlanda, todos los demás países pertenecientes a la Comunidad Europea se encuentran frente a movimientos migratorios provenientes, por una parte, del sur y este europeo y, por otra, de los países del Tercer Mundo y del Oriente Próximo».

- La incapacidad y la negativa de reconocer durante muchos años a los extranjeros como personas que quieren residir indefinidamente en el país.
- La creación, con un fuerte déficit de criterios, de organizaciones de socorro y asesoramiento a nivel eclesiástico y laico. Aquí habría que añadir la falta de ayuda municipal bajo los criterios de subsidiaridad.
- Tratamiento de los problemas y la dificultad de resolverlos a raíz de la segmentación de los diferentes departamentos y oficinas municipales.
- El lento proceso en la toma de decisiones es debido, por una parte, a los criterios establecidos, a las posibilidades disponibles y a los diferentes representantes de los organismos políticos y, por otra parte, a la elaboración de las decisiones; es decir, la misma organización de la administración municipal con su propia dinámica de legitimización.
- La interpretación sobre lo que se entiende por «integración» en todas sus dimensiones, a menudo influenciada por concepciones idealizadas, poco realistas o de muy difícil puesta en práctica.

Partiendo de los diferentes puntos expuestos resulta, pues, difícil poder hablar de una planificación del trabajo para extranjeros, más aún si se tienen en cuenta las siguientes aspiraciones:

- Para una consecuente planificación municipal con claros objetivos, es necesaria la posesión de los conocimientos relevantes para adaptarlos a las formas de vida concretas de cada persona proveniente de diferentes países.
- El desarrollo y la ampliación de determinadas concepciones de actuación que sobrepasen las competencias de cada sección y oficina pública, para, de esta forma, ofrecer una oferta global para las determinadas condiciones de vida.
- Una planificación global integradora de las diferentes concepciones ya existentes y modelos de acción municipales (por ejemplo, con el problema de la entrega de viviendas).
- Una organización eficiente con la disposición de las posibilidades, tanto administrativas como profesionales.

No es arriesgado afirmar que el trabajo a nivel municipal con extranjeros y las correspondientes políticas de extranjería, están más bien conceptualizadas al azar y por diferentes criterios casuales y organizadas de una forma problemática, a lo que habría que añadir la falta de recursos, tanto humanos como materiales. De ello resulta que en las acciones con buenas intenciones que se han llevado a cabo en este sentido, ha faltado desde un principio la coordinación necesaria.

Ante la complejidad de los problemas de las políticas municipales de extranjería, existen además otros como son la profesionalidad de los diferentes funcionarios y trabajadores sociales que trabajan o se ocupan de los extranjeros, la carencia de los suficientes recursos económicos para desarrollar iniciativas de cara a la prevención de conflictos y, finalmente, la misma estructura de la organización municipal. Todo ello se podría encuadrar dentro de las disponibilida-

des de financiamiento de los mismos municipios, siendo, por lo tanto, dependientes de los presupuestos generales con los que cuentan.

Sin embargo, los presupuestos de financiamiento de determinadas iniciativas y proyectos municipales no se pueden realizar en la mayoría de los casos, al depender éstos de las reglamentaciones presupuestarias establecidas al funcionar éstas de una forma anticíclica, es decir, crisis económicas y recesiones de la economía en general influyen directamente en los municipios sobrecargándolos directamente en la inversión para la resolución de problemas y dejando pocas posibilidades de acción e iniciativa para inversiones en los diferentes niveles sociales.

4. Un complemento alternativo: La *Federación de Grupos de Iniciativas en el Trabajo con Extranjeros* (Verband der Initiativgruppen in der Ausländerarbeit —VIA—)

La «Federación de Grupos de Iniciativas en el Trabajo con Extranjeros» —VIA— fue fundada en 1979 al converger diferentes iniciativas independientes que ya venían realizando un trabajo de base con inmigrantes y que veían la necesidad de formar una federación para coordinar experiencias, estrategias y proyectos, como consecuencia de la rigidez y falta de acercamiento con los problemas reales de los inmigrantes ofrecidos por los diferentes servicios y departamentos de extranjeros municipales.

La Federación defiende una «sociedad libre, social y multicolor en la cual las diferentes culturas encuentren su lugar». De igual forma, explícitamente, la Federación no se autodefine como una federación de carácter caritativo o de socorro, sino que tiene un marcado carácter político. Entre los objetivos de la VIA está el impulsar el agrupamiento de diferentes grupos que trabajan con extranjeros para desarrollar conjuntamente nuevos modelos y proyectos de participación que tengan como finalidad que los inmigrados extranjeros y los refugiados alcancen plenamente la igualdad de derechos en la República Federal.

La VIA está compuesta por dos tipos diferentes de miembros: los llamados «miembros completos», refiriéndose a grupos e iniciativas que realizan un trabajo activo con inmigrantes y refugiados y personas a título individual, llamados «miembros de apoyo», los cuales, además de apoyar económicamente a la iniciativa, tienen pleno derecho a la participación y organización del trabajo de la federación.

En la actualidad VIA dispone de cinco centros regionales repartidos en todo el país. En estos centros, además de ofrecer información, asesoramiento jurídico e intercambio de experiencias, se ofrecen diferentes seminarios sobre temas relacionados con los extranjeros, los refugiados y los problemas específicos de las mujeres extranjeras. Los seminarios están orientados hacia una práctica con la que los extranjeros se encuentran diariamente confrontados. Los siguientes cursos nos ilustran la oferta de tales seminarios: «El miedo a la oficina de extranjería: a nadie le gusta pero todos tienen que pasar por allí!» o «Introducción a la programación para mujeres turcas».

5. Proyecto en la ciudad de Bochum: «Medidas públicas para la reducción de la xenofobia a nivel municipal»

El proyecto, como el mismo nombre indica, pretende contribuir al desarrollo de medidas públicas efectivas para reducir la xenofobia a nivel municipal en la ciudad de Bochum, para que también puedan servir de ejemplo a otras ciudades. Fue concebido por un grupo de extranjeros que ven en la falta de comunicación y contacto una de las causas del aumento de la desconfianza y del miedo y, en consecuencia, de la xenofobia.

Los impulsores ven que las ofertas y prestaciones sociales actuales dirigidas a los inmigrantes no son suficientes, especialmente si los inmigrantes son vistos solamente como clientes y su «manera distinta de ser» es vista como deficitaria en comparación con las formas de vida del resto de los ciudadanos. La necesidad de ayuda es una consecuencia de la discriminación y de la distinta forma de vida individual de los inmigrantes, y no puede ser equiparada a la discriminación étnica. Esta discriminación tiene otras raíces y no puede ser tratada como un problema de los mismos extranjeros. Para reducir a largo plazo los prejuicios existentes y la hostilidad dominante entre los inmigrantes y las instituciones, es necesaria una reorientación y una inclusión del grupo de funcionarios «alemanes» de cara al trabajo con extranjeros.

Para ello se ha elaborado un proyecto de sensibilización a dos niveles: primero, dirigido al trabajo público realizado en las instituciones y, segundo, a los ciudadanos en general. Con ello se pretende, además, profundizar y ampliar las formas de trabajo conjunto entre las diferentes instituciones que tienen como ámbito de actuación el trabajo con inmigrantes. La cooperación, el cambio de información, evitar en la medida de lo posible las formas de concurrencia y desarrollar concepciones globales que puedan darse en los barrios y a sus correspondientes representantes, son una parte esencial del proyecto.

Un punto de partida para la realización del trabajo a nivel municipal consiste en la elaboración de un conjunto de medidas extensibles a los barrios y relacionadas entre sí para que, de esta forma, sean lo más eficientes posible en el trabajo con el público. Finalmente, se parte de que la formación de prejuicios con los inmigrantes a nivel individual depende directamente, por un lado, del grado de conocimientos y, por otra parte, de los sentimientos determinados por las experiencias realizadas. La forma de actuación contra los prejuicios tiene, pues, que empezar en estos puntos.

6. Un área multicultural como tarea municipal

En un municipio con elevados porcentajes de población extranjera, el área de multiculturalidad tendría, en primer lugar, la tarea de prevenir e impedir la discriminación de las minorías de extranjeros residentes en la ciudad, así como la observación y salvaguarda de sus intereses y ayudarles a la consecución y realización de sus necesidades sociales. La forma de actuación dentro de las estruc-

turas municipales de este área es horizontal, es decir, que su campo de competencias abarca igualmente las diferentes áreas de que consta el municipio, y debido a su significado simbólico como área principal, ésta está encuadrada directamente bajo la dirección directa del alcalde.

Un área de este tipo no tiene que ser entendida como una sección o negociado especial que esté por encima de los demás departamentos. Paralelamente a estas diversas iniciativas, los diferentes departamentos tendrán que tener la capacidad para poner en práctica sus obligaciones específicas en el municipio multicultural. Se entiende que un área así no podrá en poco tiempo rectificar errores y descuidos en políticas de inmigración que hayan tenido lugar tiempo atrás, como tampoco puede resolver cualquier conflicto derivado de la vida de personas procedentes de diferentes círculos culturales. La tarea consiste más bien en un trabajo preventivo, innovador, que se mezcle con los problemas cotidianos de los inmigrantes y que anime a las diferentes iniciativas ciudadanas a una coordinación.

Las posibles competencias, sin la pretensión de que éstas sean completas, las he esquematizado en cinco campos diferenciados de actuación⁹:

1. Trabajo público para la creación de un clima de tolerancia multicultural.
2. Creación de una infraestructura cultural y social según las necesidades de las minorías.
3. Planificación de una ciudad multicultural.
4. Coordinación y cooperación de todos los implicados.
5. Representación democrática de las minorías étnicas.

Las anteriores propuestas significan concretamente para un municipio:

1. En el trabajo público para la creación de un clima de tolerancia multicultural se entienden en primer lugar las medidas de carácter cultural e informativo que conduzcan a la reducción de la xenofobia y el racismo. La forma de realizar dicha medida es el asesoramiento de los ciudadanos, tanto inmigrantes como nativos, en todas las cuestiones relacionadas con la vida en comunidad.
 2. La creación de una infraestructura social significa la nueva concepción de las ofertas de servicios existentes al ser éstos usados por nuevos demandantes. A nivel cultural significa el desarrollo de nuevos proyectos. Ello incluye también el apoyo a las organizaciones de base existentes y el impulso del trabajo cultural a nivel internacional.
 3. La planificación de una ciudad multicultural abarca tareas comprendidas en el campo de la planificación política. En la práctica significa además una igualación y coordinación de todas las secciones, ya sean políticas,
9. La siguiente lista está inspirada en las experiencias y propuestas de los programas del Departamento de Multiculturalidad de la ciudad de Frankfurt y en el Comisionado de Extranjería de Munich.

sociales e incluso urbanísticas. La reactivación de la planificación de cuestiones de extranjeros, así como la realización regular de informes realizados periódicamente por los mismos inmigrantes, sobre la situación socioeconómica real de los inmigrantes en la ciudad. A nivel urbanístico, la realización de una planificación racional que evite la guetización entre los inmigrantes.

4. Como ya se ha indicado, uno de los mayores déficits municipales es la falta de cooperación y coordinación de las diferentes áreas y departamentos. La cooperación entre las áreas es, pues, fundamental para agilizar y racionalizar los servicios de los inmigrantes. Para lograr una mayor eficacia, la cooperación no sólo se tiene que centrar en las diferentes áreas y departamentos, sino también entre otras organizaciones existentes en la ciudad. En este sentido, contribuiría la cooperación con los sindicatos, con diferentes organizaciones de trabajadores, así como con las organizaciones eclesásticas.
5. Finalmente, la inclusión de los inmigrantes en los procesos de toma de decisiones municipales propiciando su participación de forma horizontal, es decir, empezando por las diferentes comisiones de barrio y hasta las mismas concejalías. Una estrecha cooperación con los representantes democráticos de los consejos de extranjeros.

Ello se vería reforzado con la introducción del derecho de voto municipal para los extranjeros. Estas medidas están todas ellas encaminadas a una representación democrática de las minorías de inmigrantes y extranjeros residentes en la ciudad.

Bibliografía

- BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG (Ed.) (1992). «Ausländer». *Informationen zur politischen Bildung*, núm 237.
- COHN-BENDIT, D. y SCHMID, Th. *Die Verheissungen und Risiken der Moderne. Multikulturelle Gesellschaft: eine Realität, die endlich anerkannt werden sollte*.
- DER BUNDESMINISTER DES INNERN (Ed.) (1991). *Aufzeichnung zur Ausländerpolitik und zum Ausländerrecht in der Bundesrepublik Deutschland*. Bonn.
- ESSER, H. (1983). «Multikulturelle Gesellschaft als Alternative zu Isolation und Assimilation». ESSER, H. (Ed.), *Die fremden Mitbürger*. Düsseldorf.
- ITALAANDER, R. (Ed.) (1983). *Fremde raus? Fremdenangst und Ausländerfeindlichkeit — Gefahren für jede Gemeinschaft*. Frankfurt a.M.
- LAFONTAINE, O. (1989). «Kulturelle Toleranz und konkrete Humanität». *Botschaft und Dienst*, núm. 2.
- LAJOS, K. (1991). *Die zweite und dritte Ausländergeneration. Ihre Situation und Zukunft in der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen.
- LEGGEWIE, C. (1990). *Multikulti. Spielregeln für die Vielvölkerrepublik*. Nördlingen.
- MIKSCH, J. (Ed.) (1991). *Deutschland-Einheit in kultureller Vielfalt*. Frankfurt a.M.
- PEROTTI, A. (1989). «Europas Zukunft: multikulturell oder interkulturell?». *Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte* 6.