

MAJA BIERNACKA   
Uniwersytet w Białymstoku

## MIĘDZYKULTUROWOŚĆ W SŁUŻBIE POLITYKI MIEJSKIEJ

### Streszczenie

Artykuł poświęcony jest instytucjonalnym formom wprowadzonym przez Radę Europy w ramach *Programu Miast Międzykulturowych*, opracowanego w reakcji na wyzwania wiążące się ze zróżnicowaniem pejzażu kulturowego współczesnych ośrodków miejskich, zarówno w Europie, jak i na innych kontynentach. Celem artykułu jest przedstawienie instrumentarium tego programu oraz krytyczna analiza jego poszczególnych elementów z zachowaniem neutralności ideowej, a z uwzględnieniem założeń nakreślonych przez Radę Europy oraz oczekiwanych rezultatów.

**Słowa kluczowe:** międzykulturowość/interkulturowość, miasto, polityka miejska, Rada Europy, zarządzanie publiczne

### WPROWADZENIE

Artykuł dotyczy instytucjonalnych form, które wprowadzone zostały przez Radę Europy w obliczu wyzwań, jakie niesie za sobą zróżnicowanie współczesnych miast pod względem kulturowym, w tym zwłaszcza narodowościowo-etnicznym, rasowym i wyznaniowym. Jego pierwszym celem jest ukazanie specyficznego instrumentarium, jakie stworzone zostało przez Radę Europy w celu radzenia sobie z różnorodnością kulturową, w tym zarządzaniem nią jako faktem społecznym, a ponadto – co stanowi *leitmotif* zabiegów, o których mowa dalej – przekucia jej w *walor* miast.

Drugim celem jest krytyczna analiza tego instrumentarium w kategoriach pragmatycznych i z zachowaniem neutralności ideowej. Zamiarem nie jest zatem wyrażanie ideologicznego zaangażowania w spór *za i przeciw* różnorodności kulturowej, a próba realistycznej oceny wybranych elementów programu w kontekście procesów społecznego wytwarzania przestrzeni miejskiej z uwzględnieniem założeń nakreślonych przez Radę Europy oraz oczekiwanych rezultatów.

W szerszym ujęciu inicjatywa ta lokuje się w ramach zwrotu ku kulturze w polityce oraz zarządzaniu ośrodkami miejskimi [por. np. Kondratieva 2016; Wählin i in. 2016; Kagan i in. 2018; Sanetra-Szeliga 2020; Biernacka 2021]. Stanowi ona przykład odejścia od traktowania kultury jako drugorzędnego elementu na rzecz traktowania jej – a w tym przypadku wielu współlistniejących ze sobą kultur – jako nie tylko remedium na problemy społeczne, ale też rezerwuaru, z którego warto czerpać w celu tworzenia wartości dodanej. W trendzie tym mieści się m.in. wykorzystywanie spuścizny różnych kultur, która obecna jest w tkance miasta, rewizja nadawanych jej znaczeń oraz przeformułowywanie jej roli na użytek mieszkańców, turystów, a także w celu kształtowania pożądanego wizerunku miasta [por. np. Biernacka 2017]. Sprawa dotyczy też niwelowania wykluczenia społecznego, z jakim na co dzień borykają się przedstawiciele grup mniejszościowych, poprzez propagowanie idei różnorodności kulturowej jako stanowiącej bogactwo, a nie wadę tkanki miejskiej, oraz angażowanie wykluczonych jako aktywnych partnerów w celu podejmowania wspólnych działań inspirowanych ideą różnorodności.

## **IDEA MIAST MIĘDZYKULTUROWYCH. DLACZEGO NIE WIELOKULTUROWOŚĆ?**

Inicjatywę Rady Europy o nazwie *Program Miast Międzykulturowych*<sup>1</sup> (*Intercultural Cities Programme, ICC*<sup>2</sup>) zaplanowano w celu wypracowania, przetestowania oraz uprawomocnienia spójnego zestawu metod i narzędzi służących

<sup>1</sup> W wersji polskiej pojawia się zarówno nazwa *Program Miast Międzykulturowych*, jak i *Program Miasta Międzykulturowe*, a również (choć w oryginalnej wersji angielskiej nie jest stosowany cudzysłów) *Program „Miasta Międzykulturowe”*. W tekście używana jest konsekwentnie pierwsza z tych nazw.

<sup>2</sup> Skrót ten współwystępuje w części dokumentów z nazwą programu, a również stosowany jest w nazwie indeksu, o którym mowa w artykule, natomiast *de facto* nie stanowi akronimu tej nazwy, a odnosi się do *intercultural communication competence*, czyli „kompetencji w zakresie komunikacji międzykulturowej”. Warto nadmienić, że skrót ICC stosowany jest równolegle przez Radę Europy w odniesieniu do programu *The Intelligent Cities Challenge*, zrzeszającego miasta w celu promowania inteligentnych, społecznie odpowiedzialnych i zrównoważonych rozwiązań z wykorzystaniem zaawansowanych technologii.

władzom lokalnym do rozwinięcia oraz wdrożenia polityk międzykulturowych, a także nawiązania współpracy w tych zakresach z instytucjami publicznymi i specjalistami przy udziale społeczeństwa obywatelskiego.

Program ten zasadza się na idei *interkulturowości* [por. np. Wood, Landry 2008; Downing 2015; White 2018; Collins, Friesen 2011; Allain-Dupré 2020], którą zaczęto z czasem określać – w bardziej spolszczonej wersji – również jako *międzykulturowość*; właśnie ten drugi termin stosowany będzie dalej w tekście. Pojęcie to stanowi alternatywę ideową dla wielokulturowości, a przyjęcie jej pozwala uniknąć niektórych spośród konsekwencji, jakie pociągać może za sobą realizacja związanych z nią postulatów.

Na poziomie opisowym wielokulturowość oznacza obecność wielu różnych kultur w obrębie jednego bytu społecznego czy społeczno-politycznego, zwłaszcza społeczeństwa czy państwa. Na poziomie normatywnym dotyczy apoteozy bądź przynajmniej akceptacji faktu różnorodności kulturowej, co przekładać się może na projekty polityczne i sposoby zarządzania zróżnicowaniem, które mają na celu wspieranie różnych grup narodowo-etnicznych, wyznaniowych oraz ich przedstawicieli [więcej w: Biernacka 2011, 2012]. Wielokulturowość, zwłaszcza jeśli przyjmowana jest w swej tradycyjnej, komunitarystycznej wersji, obarczona jest jednak pewnym mankamentem na poziomie praktyki społecznej. Ponieważ zasadza się na koegzystowaniu wspólnot kultywujących swą odrębność, w ujęciu bardziej ogólnym przekłada się na postrzeganie świata społecznego w kategoriach dychotomii *my* i *oni*. Może to pogłębiać różnice oraz podziały między wspólnotami oraz utrudniać jednostkom z jednej strony wyjście poza „bańkę” tego, co rodzime i dobrze znane, a z drugiej strony blokować dostęp do innych światów społecznych, a jako takie bywa narzędziem wykluczenia.

Warto zwrócić uwagę na zjawisko niechęci czy sceptycyzmu wobec wielokulturowości, ale i rozczarowania nią – jako stanem rzeczy oraz ideą – wielu spośród jej wcześniejszych entuzjastów. Rośnie też świadomość pragmatycznych problemów, jakich przysparzają próby realizacji związanych z nią postulatów. W rezultacie samo pojęcie znacząco straciło na atrakcyjności również w kategoriach marketingowo-wizerunkowych, które istotne są w przypadku opartych na niej polityk czy projektów.

Podczas gdy wielokulturowość, w takim rozumieniu, o którym mowa wyżej, łączy się z substancjalistycznym konceptualizowaniem świata społecznego i jako taka stała się klasyczną ramą pojęciową dla socjologów zajmujących się stosunkami narodowo-etnicznymi, rasowymi oraz tematyką pokrewną, koncepcja międzykulturowości ma nieco inny rys. A mianowicie sprowadza się do połączenia uznania dla różnorodności kulturowej z postawą otwartości na wzajemne

kontakty zamiast kultywowania w odosobnieniu własnej odrębności. Idea ta przekłada się na tworzenie oraz wdrażanie polityki inkluzji społecznej opartej na zasadach równości każdego człowieka niezależnie od rasy, etni czy wyznania, a w ten sposób budowanie potencjału rozwojowego oraz uzyskiwanie wartości dodanej z uwzględnieniem faktu, że *ludzie są różni*. Sprawa dotyczy promowania konstruktywnych interakcji i oczekiwania wymiernych rezultatów działania od każdej ze stron, a nie podtrzymywania podziałów poprzez podkreślanie, że *ktoś jest obcy*. Postulat międzykulturowości jest idealistyczny, jednak wyznacza pewien kierunek myślenia oraz działania. Jest to istotne, zważywszy, że współczesne miasta – a zwłaszcza ekspansywnie rozwijające się aglomeracje – przyciągają imigrantów, a ich pejzaż kulturowy charakteryzuje coraz większe zróżnicowanie.

### **PROGRAM MIAST MIĘDZYKULTUROWYCH. ZAKRES DZIAŁAŃ ORAZ INSTRUMENTY**

Program zainicjowany został podczas Europejskiego Roku Dialogu Międzykulturowego 2008 przez Radę Europy we współpracy z Komisją Europejską, pierwotnie jako pilotażowy na lata 2008–2009. W kolejnych latach był systematycznie rozwijany; w konsekwencji współcześnie uczestniczy w nim już łącznie 147 miast, nie tylko w Europie, ale i na innych kontynentach. Przewidziane są różne formy partycypowania w programie. Możliwy jest udział w formie ograniczającej się do dostarczania danych do indeksu, o którym mowa dalej, bądź w szerszym zakresie, związanym z przystąpieniem do Międzynarodowej Sieci Miast Międzykulturowych (ang. *International Intercultural Cities Network*) lub jednej z ośmiu dotychczas stworzonych krajowych sieci miast międzykulturowych (ang. *national intercultural cities networks*). Sieci miast działających na poziomie krajowym stworzone zostały we Włoszech, Wielkiej Brytanii, Norwegii, Portugalii, Hiszpanii, Ukrainie, Maroku oraz Australii. Zestawienie ośrodków miejskich wraz z graficznym oznaczeniem formy uczestnictwa umieszczone zostało na podstronie Rady Europy, której poświęcony jest program [Council of Europe, *Intercultural Cities: alphabetical list of cities*]. Fundamentalnym kryterium uzasadniającym możliwość zakwalifikowania danego ośrodka miejskiego do programu jest jakość dotychczasowych inicjatyw o charakterze międzykulturowym, które podejmowane są przez jego władze lub we współpracy z nimi, a także zaangażowanie w nie mieszkańców. W procedurze nie bez znaczenia są zaproszenia ze strony Rady Europy, które w przypadku Polski kierowane były do władarzy miast członkowskich Unii Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza, a także rekomendacje ze strony władz dotychczasowych miast członkowskich.

Spośród polskich miast do programu przystąpiły jak dotąd: Lublin, Kraków oraz Wrocław. Pierwszy z nich wybrany został do etapu pilotażowego w wyniku pozytywnej oceny przedstawicieli Rady Europy podczas wizyty w tym mieście w styczniu 2008 r. Kraków przystąpił do programu 9 lutego 2021 r. Uczestnictwo Lublina i Krakowa jest pełne, tj. partycypują one w Międzynarodowej Sieci Miast Międzykulturowych. Jeśli chodzi o Wrocław, decyzja o jego przystąpieniu do programu podjęta została latem 2021 r. w odpowiedzi na zaproszenie wystosowane przez Radę Europy. Zasadność przyjęcia tego miasta do programu uzasadniano zwłaszcza faktem zamieszkiwania w nim ponad 120 tys. osób z ponad 120 krajów oraz znaczącą liczbą uczniów, których język ojczysty jest inny niż polski, systematycznym wzrostem tych liczb, a także uznaniem Wrocławia za miasto otwarte i przyjazne w związku z działaniami, które podejmowane są na rzecz przybyszów, takimi jak stworzenie klas przygotowawczych dla obcokrajowców, a także punktów informacji dla migrantów oraz wrocławskiej mapy dla migrantów w ramach inicjatywy o nazwie WroMigrant.

W obrębie programu realizowane są projekty, które wyznaczają kierunek i stanowią ramy dla bardziej szczegółowych działań. Jeden z ogólnie zarysowanych projektów, określony hasłem *anti-rumours*, czyli „stop plotkom”, ukierunkowany jest na zmianę sposobu myślenia, postaw oraz zachowań zarówno ze strony migrantów, jak i przedstawicieli społeczności przyjmujących, a zwłaszcza eliminowanie negatywnych stereotypów. Zgodnie z „metodologią stop plotkom” (ang. *anti-rumour methodology*) ma być to realizowane poprzez identyfikowanie głównych – jak określono je kolokwialnie – *plotek*, tworzenie sieci lokalnych działaczy rekrutujących się ze społeczeństwa obywatelskiego oraz szkolenie ich w celu dekonstruowania stereotypów, a także opracowywanie i wdrażanie kampanii, które mają służyć zwiększeniu świadomości społecznej. Innym zakresem działań jest *business and diversity*, czyli „biznes i różnorodność”, promujący różnorodność w zespołach, przedsiębiorstwach oraz wspólnotach jako przewagę konkurencyjną, stanowiącą o ich strategicznym potencjale w sferze kreatywności, innowacyjności, umiejętności rozwiązywania problemów oraz produktywności. Projekt *cultural heritage and diversity: STEPS project*, czyli „dziedzictwo kulturowe i różnorodność: projekty Steps” ma na celu mapowanie owego dziedzictwa w formie partycypacyjnej i inkluzywnej, tj. z uwzględnieniem roli reprezentantów poszczególnych wspólnot w identyfikowaniu znaczących dla nich obiektów kultury materialnej i niematerialnej oraz negocjowanie wspólnej, pluralistycznej wizji miasta.

Odrębna sfera działań, ulokowanych w kategorii *intercultural competence*, czyli „kompetencja międzykulturowa”, czy raczej „kompetencje międzykulturo-

we”, obejmuje kształcenie umiejętności ułatwiających kontakty z przedstawicielami różnych kultur, szczególnie wśród pracowników administracji publicznej. W tym celu opracowano m.in. wskazówki dla modułu szkoleniowego oraz przewodnik dla trenerów. Wspomniane kompetencje umieszczone zostały wśród wskaźników cząstkowych w Indeksie Miast Międzykulturowych (oryg. *Intercultural Cities Index, ICC-Index*), który stanowi narzędzie służące do porównywania ośrodków miejskich w zakresie wywiązywania się z zadań oraz realizacji celów wyznaczonych w programie. Na jego użytek stworzono 30-stronicowy kwestionariusz w języku angielskim, z tłumaczeniami na język włoski, hiszpański oraz ukraiński, przewodnik metodologiczny – dostępny jak dotąd w wersji włoskiej i hiszpańskiej, oraz kilkuminutowe nagranie, określane jako „film instruktażowy”. Kolejnym projektem jest *intercultural integration academy*, czyli „akademia integracji międzykulturowej”. Program kierowany jest do szerokiego grona odbiorców, które obejmuje burmistrzów miast oraz pracowników ich gabinetów, przedstawicieli urzędów miejskich do spraw integracji, różnorodności, równości, inkluzji lub spójności społecznej, szefów działów w tychże urzędach, pracowników odpowiedzialnych za PR lub kontakty ze środkami masowego przekazu, czołowych przedstawicieli organizacji pozarządowych, członków organów konsultacyjnych zajmujących się migrantami oraz ich integracją, menedżerów projektów lub inicjatyw dotyczących planowania terytorialnego, mieszkalnictwa, szkolnictwa, zatrudnienia oraz usług publicznych, a w razie gdy dany ośrodek partycypuje już w programie – również menedżerów bądź lokalnych koordynatorów. Akademia zapewniać ma elastyczne ramy dla opracowywania dwu- lub trzydniowych sesji szkoleniowych, które umożliwiają zdobywanie kompetencji i tworzenie strategii międzykulturowych, polepszanie jakości komunikacji oraz rozwiązywanie dylematów związanych z kontaktami pomiędzy przedstawicielami różnych kultur.

Akademia w swych założeniach opiera się na nowoczesnych modelach sprawowania władzy oraz administrowania ośrodkiem miejskim. W szczególności szkolenia mają uczyć zarządzania wielopoziomowego (ang. *multi-level governance*). Jest to popularna współcześnie koncepcja zarządzania [Hooghe, Marks 2002; Piattoni 2009; Daniell, Kay 2017 i in.], znana też pod skrótem MLG, stosowana zwłaszcza – ale nie tylko – w sektorze publicznym. Dotyczy zarządzania z uwzględnieniem poszczególnych poziomów struktur organizacyjnych oraz decyzyjnych, w wielu przypadkach przy udziale różnych grup interesariuszy. Aby było to możliwe, konieczne jest zakwestionowanie tradycyjnej dychotomii pomiędzy sprawującymi władzę a jej podległymi oraz poddanie jej dekonstrukcji dzięki nadaniu mocy decyzyjnej organom różnego szczebla, a również aktorom funkcjonującym na różnych szczeblach struktur organizacyjnych. W przypadku

zarządzania ośrodkiem miejskim, w którym współistnieją przedstawiciele różnych kultur, zarządzanie wielopoziomowe powinno oznaczać uwzględnianie nie tylko opinii większości, ale i mniejszości, a także przestrzeganie przejrzystości związanych z tym praktyk oraz wypracowywanie umiejętności osiągania konsensusu. Warto podkreślić, że ten rodzaj zarządzania w praktyce łączony jest z rozwiązaniami mieszczącymi się w nurcie *rządomyślności*. Pojęcie to, wprowadzone do nauk społecznych przez Michela Foucaulta, dotyczy sprawowania władzy przy współdziałaniu podlegających jej formalnie podmiotów i kontrastuje z tradycyjnie rozumianym rządzeniem czy zarządzaniem, które oparte jest na dychotomii dominacja–podległość. Stosowane jest zarówno w odniesieniu do takiego sposobu myślenia o władzy, jak i podbudowanego nim funkcjonowania instytucji, wdrażanych procedur, strategii oraz taktyk [więcej w: Foucault 1991; Dean 1999; Czyżewski 2009; Biernacka 2018].

Programy sesji szkoleniowych mają być replikowalne, ale zarazem konstruowane każdorazowo z uwzględnieniem potrzeb grupy, do której są kierowane. Przyjęto założenie, że jeśli uprzednio zostanie wyrażona taka potrzeba, sesja może łączyć wiedzę na temat pryncypiów międzykulturowości, odnoszonych do poszczególnych sektorów, z przykładami praktyk stosowanych w miastach, które uczestniczą w programie. Służyć ma to zwłaszcza nowym miastom członkowskim, których kadry nie posiadają jeszcze doświadczenia w zakresie integracji imigrantów oraz zarządzania różnorodnością, a są zainteresowane budowaniem kompetencji urzędników oraz wypracowaniem i wdrożeniem polityk miejskich opartych na idei międzykulturowości.

W ramach programu przewidziano zdalny kurs dla praktyków działających na poziomie lokalnym poświęcony włączaniu migrantów w zarządzanie w sytuacjach awaryjnych (ang. *Including migrants in emergency management: A course for local-level practitioners*). Został on przygotowany we współpracy z Międzynarodową Organizacją ds. Migracji Organizacji Narodów Zjednoczonych (ang. *UN's International Organisation for Migration, IOM*) oraz platformą powstałą na podstawie porozumienia częściowego Rady Europy o nazwie EUR-OPA (ang. *EUR-OPA Major Hazards Agreement*), której statutowym celem jest zapobieganie zagrożeniom związanym z katastrofami naturalnymi i technologicznymi, zapewnianie ochrony w razie ich wystąpienia, a także środków zaradczych.

Zarządzanie wielopoziomowe ułożone jest w programie w kontekście tzw. inkluzywnej integracji (ang. *inclusive integration*). Rada Europy ma świadomość, że w poszczególnych państwach odmienna jest właściwość rzeczowa władz różnego szczebla w zakresie polityki imigracyjnej oraz integracji, i wskazuje na wyzwanie, jakim są starania zmierzające do wypracowania oraz wdrożenia

spójnych polityk. W ramach *Programu Miast Międzykulturowych* stworzono w listopadzie 2017 r. Laboratorium Polityki Inklusywnej Integracji (ang. *Inclusive Integration Policy Lab*). Inicjatywa ta nie zastąpi wprawdzie spójnej polityki, jednak promuje współpracę w zakresie prób jej wypracowania, a także ma sprzyjać transferowi nowatorskich działań i ich koordynacji. Zasadnicza jej rola sprowadza się dotąd do przeglądu istniejących strategii integracyjnych na poziomie krajowym oraz lokalnym, a także wspierania wymiany z udziałem urzędników reprezentujących niektóre państwa członkowskie oraz urzędy miejskie. Wymiana ta nabrała charakteru bardziej zinstytucjonalizowanego dzięki stworzeniu Grupy Roboczej ds. Integracji Międzykulturowej (ang. *Working Group on Intercultural Integration*, skrót: *GT-ADI-INT*), która asygnowana została do pomocy Komitetowi Sterującemu ds. Przeciwdziałania Dyskryminacji, Różnorodności i Inkluzji (ang. *The Steering Committee on Anti-Discrimination, Diversity and Inclusion*, skrót: *CDADI*) powołanemu przez Radę Europy w celu kierowania międzyrządowymi działaniami na rzecz integracji międzykulturowej oraz wypracowywania pozytywnych polityk zarządzania różnorodnością.

*Program Miast Międzykulturowych* uwrażliwia na problem dyskryminacji systemowej, tj. takiej, która ma miejsce na poziomie organizacji – w szerokim rozumieniu tego pojęcia, a obejmuje elementy kultury organizacyjnej, poszczególne polityki, procedury oraz rutynowe praktyki społeczne, które przyczyniają się do budowania bądź podtrzymywania pośledniej pozycji grup mniejszościowych. W wielu przypadkach dyskryminacja systemowa nie ma charakteru celowego ani nawet uświadomionego. Na stronie programu umieszczono definicję oraz inne terminy, które są stosowane w literaturze przedmiotu na określenie tego zjawiska, takie jak: dyskryminacja strukturalna (ang. *structural discrimination*), instytucjonalna (ang. *institutional discrimination*), a również systemowa (ang. *systematic discrimination*). Powyższe kategorie pojęciowe są oczywiście pokrewne, z zastrzeżeniem pewnych niuansów znaczeniowych, zauważalnych również w literaturze z zakresu nauk społecznych – które wynikają z preferowania przez poszczególnych badaczy danego ujęcia (strukturalnego, instytucjonalnego czy systemowego). Jeśli chodzi o kwestie pragmatyczne, twórcy programu oświadczają, że dyskryminacja systemowa nie jest *expressis verbis* przedmiotem przepisów prawa, czy to wspólnotowego dorobku prawnego, czy innego, obowiązującego na poziomie międzynarodowym. Dostępna oferta programowa służąca zwalczaniu dyskryminacji systemowej zasada się na rekomendowaniu czterech wzajemnie powiązanych działań, które streszczone zostały przez Radę Europy w postaci następujących haseł: (a) przygotuj się (ang. *gear up*); (b) iden-



tyfikuj (ang. *identify*); (c) zapobiegaj (ang. *prevent*) oraz (d) wspólna praktyka (ang. *shared practice*).

Kolejny zakres programu dotyczy gentryfikacji. Podbudowano go utopijnym postulatem podejmowania działań mających na celu zapewnienie *równego* dostępu do *wszystkich* terenów mieszkaniowych – jak literalnie zostało to określone przez Radę Europy. Bardziej realistyczny jest towarzyszący mu przekaz dotyczący tworzenia zróżnicowanej, pluralistycznej tkanki miasta, m.in. dzięki realizowaniu programów taniego mieszkalnictwa. Warto podkreślić, że tego rodzaju zabiegi są stałym przedmiotem kontrowersji, a ponadto przyświecające im cele, takie jak tworzenie – jak określono to w programie – „holistycznej wspólnoty”, są w praktyce niewykonalne.

*Program Miast Międzykulturowych* obejmuje ponadto wspólne kampanie (ang. *joint campaigns*), poświęcone wybranym międzynarodowym obchodom związanym z ideą międzykulturowości, realizowanym pod jego nazwą i z wykorzystaniem puli narzędzi, które są stosowane w jego ramach. Inicjatywa ta nie tylko służy szerzeniu wartości przyświecających programowi i promowaniu dobrych praktyk, ale też sprzyja usieciowieniu struktur oraz działań podejmowanych w poszczególnych miastach. Na rok 2021, tj. gdy pisany był ten artykuł, przewidziano trzy coroczne wydarzenia: Światowy Dzień Różnorodności Kulturowej na rzecz Dialogu i Rozwoju (ang. *the World Day for Cultural Diversity for Dialogue and Development*), Światowy Dzień Uchodźcy (ang. *World Refugee Day*) oraz Międzynarodowy Dzień Migrantów (ang. *International Migrants Day*).

Przewidziany został również projekt dotyczący uchodźstwa, określony roboczo jako *Miasta międzykulturowe i uchodźcy* (ang. *Intercultural Cities and Refugees*). Przyświecają mu postulaty moralne dotyczące kluczowej roli miast w przyjmowaniu uchodźców. W przekazie umieszczonym na swojej stronie Rada Europy wyraża oczekiwanie dostosowywania sposobów zarządzania ośrodkami miejskimi do przyjmowania uchodźców oraz wdrażania polityk, które sprawią, że będą oni „mile widziani”. Zgodnie z wizją Rady Europy władze miejskie mają ułatwiać im realizację bieżących potrzeb, zapewniać możliwości długofalowej integracji społecznej oraz gospodarczej, stwarzać bezpieczne przestrzenie do podejmowania interakcji międzykulturowych, a także promować świadomość społeczną problemów, z jakimi borykają się przybysze. Postulatom tym towarzyszy hasło „dzielenie się naszymi miastami – dzielenie się przyszłością” (*sharing our cities – sharing the future*) oraz odwoływanie się do wartości takich jak równość, otwartość na różnorodność, bezpieczeństwo, realizowanie aspiracji, poczucie wspólnoty i wnoszenie do niej wartościowego wkładu.

Wśród zakresów działań umieszczony został jeden, który dotyczy wyłącznie Republiki Cypru, pod nazwą *Building structures for intercultural integration in Cyprus*, czyli *Budowanie struktur w celu integracji międzykulturowej na Cyprze*. Jest on realizowany w ramach programu wraz z Dyrekcją Generalną Komisji Europejskiej ds. Wsparcia Reform Strukturalnych oraz we współpracy z Departamentem Rejestru Stanu Cywilnego oraz Migracji w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Republiki Cypru. Przewidziany został na okres od czerwca 2021 do czerwca 2023 r., a ma m.in. na celu zapewnienie wsparcia dla Republiki Cypru we wdrażaniu *Krajowego planu działania w sprawie integracji obywateli państw trzecich*, realizowanego w latach 2020–2022. Wsparcie polegać ma na zapewnieniu dostępu do narzędzi koncepcyjnych i analitycznych oraz możliwości wdrażania poszczególnych polityk *Programu Miast Międzykulturowych* wobec wyzwań integracji migrantów. Zadanie integracji jest na Cyprze szczególnie trudne ze względu na napiętą sytuację związaną z napływem olbrzymiej liczby przybyszów, w tym uchodźców, która wykracza poza wydolność systemową oraz przyczynia się do eskalacji niepokoju społecznego. Niezależnie od tego twórcy projektu oczekują, że przyczyni się on do budowania zaufania, promowania spójności społecznej oraz zarządzania różnorodnością jako zasobem.

### **KRYTYCZNA ANALIZA INSTRUMENTÓW PROGRAMU MIAST MIĘDZYKULTUROWYCH**

Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że kwestionariusz, który wypracowany został przez Radę Europy jako narzędzie porównywania ośrodków miejskich w zakresie wywiązywania się z zadań oraz realizacji celów wyznaczonych w programie, nie pozwala na wymierną ocenę poszczególnych ośrodków miejskich, jeśli chodzi o faktyczną realizację modelu integracji międzykulturowej.

Po pierwsze – zgodnie z umieszczoną w nim instrukcją – wypełniany ma być przez urzędników, a w żywotnym interesie zatrudniających ich podmiotów leży uzyskanie jak najwyższej oceny reprezentowanego przez nich ośrodka miejskiego. Ponadto w materiałach nie określono według jakich kryteriów, z jakiego szczebla urzędniczej hierarchii ani w jakim trybie rekrutowane będą osoby wypełniające formularz, co – wobec znacznego obciążenia podmiotów i pracowników bieżącymi zadaniami – prowadzić może do przypadkowości doboru. Po drugie, liczne spośród pytań dotyczących narzędzi stosowanych przez władze miejskie skonstruowane są w sposób ogólny i mają charakter zamknięty – wymagają odpowiedzi TAK lub NIE, względnie towarzyszy im krótka kafeeteria, bez uwzględnienia oceny jakości poszczególnych narzędzi, zakresu ich implementacji oraz skuteczności.

Jeśli chodzi natomiast o film nazwany instruktażowym i opisany przez Radę Europy jako źródło wskazówek dotyczących wypełniania formularza, *de facto* sprowadza się on jedynie do prostych sloganów promujących ideę międzykulturowości, którym towarzyszy animacja kreskówkowa.

Niezależnie od tego, ICC-Index traktowany jest jako podstawa tworzenia raportów dotyczących partycypujących w programie ośrodków miejskich, których zestawienie widnieje na stronie Rady Europy. Wbrew deklaracjom ze strony Rady Europy nie pozwalają one na miarodajną ocenę miast w zakresie wdrażania modelu integracji międzykulturowej. Umożliwiają natomiast zorientowanie się w pejzażu narodowo-etnicznym danego ośrodka miejskiego, a także w rodzaju działań, jakie podejmowane są przez jego władarzy w celu realizacji promowanego modelu.

Gdy mowa o wielopoziomowym zarządzaniu ośrodkiem miejskim, twórcy programu nie przedstawiają rozwiązań prowadzących do nadania mocy decyzyjnej organom różnego szczebla oraz aktorom funkcjonującym na różnych szczeblach struktur organizacyjnych. Ich propozycja sprowadza się jedynie do podkreślania wagi odpowiedzialności za wyniki uzyskiwane na poziomie danej społeczności, określane standardowo w języku angielskim jako *community-based*. Podejście takie, charakterystyczne dla współczesnej myśli oraz praktyk z zakresu zarządzania w sektorze publicznym, opiera się na uznaniu społeczności czy też wspólnot za aktywnych aktorów uczestniczących w identyfikowaniu i rozwiązywaniu istotnych dla nich problemów. W programie nie zostało sprecyzowane, o jaki rodzaj wspólnot czy społeczności chodzi, ale można domniemywać, że zarówno o społeczności lokalne zamieszkujące daną dzielnicę czy osiedle, jak i społeczności narodowo-etniczne oraz wyznaniowe, względnie inne, które funkcjonują w ośrodkach miejskich, a zbudowane są wokół wspólnych wartości, światopoglądu lub interesu.

Jeśli chodzi o dyskryminację systemową, postulatom, o których mowa we wcześniejszej sekcji, towarzyszy jedynie enigmatyczny opis przekonujący, że działania takie są potrzebne oraz wymagają (a) stworzenia warunków, określenia standardów i przywództwa w organizacji; (b) zbierania danych, angażowania się w dialog z osobami, których sprawa dotyczy, a także monitorowania incydentów oraz wzorców dyskryminacji; (c) wypracowania systemowych środków zaradczych oraz przeformułowania systemów; (d) umożliwiania spójnej i międzysektorowej reakcji na zaistniały problem. Oczekiwania realizacji powyższych działań kierowane są ku władzom municypalnym oraz innym podmiotom sektora publicznego, a także sektora prywatnego. Brakuje natomiast propozycji konkretnych

rozwiązań oraz narzędzi, które mogłyby posłużyć władzom poszczególnych ośrodków w wypracowaniu sekwencji działań bądź miałyby innego rodzaju przełożenie na praktykę działań miejskich.

Kolejny problem związany z założeniami programu Rady Europy dotyczy gentryfikacji. Mimo że procesy gentryfikacji, oznaczające wypieranie z danych dzielnic czy osiedli dotychczasowych mieszkańców przez nowych, zamożniejszych, są nieuniknione w procesach rozwojowych ośrodków miejskich, zjawisko to potraktowane zostało jako jednoznacznie negatywne, w zasadzie tak, jakby mowa była o przesiedleniach. *Nota bene*, problem w postaci utożsamiania ze sobą lub mylenia tychże pojęć stanowi ważny impuls do dyskusji oraz ich rewizji w literaturze z zakresu planowania przestrzennego [por. np. Palen, London (red.) 1984; Atkinson 2000; Zuk i in. 2017; Philips i in. 2021].

Cel w postaci zapobiegania gentryfikacji stoi zresztą w sprzeczności z postulatem – wysuwany przez ten sam organ – uwzględnienia głosu wszystkich społeczności. Jako taki stanowić może raczej zarzewie konfliktów, niż je niwelować i prowadzić ku powstaniu owej, pożądanej przez twórców programu, holistycznej wspólnoty. Niezależnie od kontekstu kulturowego czy epoki historycznej, osiedlanie się uboższej ludności na danym terenie bądź jego planowe zasiedlanie, np. w postaci osiedli patronackich lub kolonii fabrycznych, czy to w formie wczesnych ruchów spółdzielczych inspirowanych koncepcją Roberta Owena, czy w postaci wsparcia dla pracowników ze strony fabrykantów bądź polityk publicznych, skłania część spośród zamożniejszych mieszkańców do poszukiwania innych miejsc zamieszkania. Szukają oni takich lokalizacji, które są dla nich atrakcyjne: spełniają ich formalne kryteria, podtrzymują status społeczno-ekonomiczny, a co więcej, pozwalają im poczuć, że są wśród swoich. Krótko mówiąc, działania na rzecz równego dostępu do zasobów mieszkaniowych lub tworzenie nowych zasobów na danym terenie zgodnie z ideą egalitaryzmu *de facto* stanowią koło zamachowe dla procesów gentryfikacji na innych obszarach.

Istnieją zresztą liczne ograniczenia dla tego rodzaju działań, które mają charakter nie tylko trwały, ale stanowią integralny rys funkcjonowania współczesnych miast. Są to m.in. czynniki społeczne, takie jak: krystalizacja partykularnych interesów indywidualnych i zbiorowych aktorów społecznych, w tym mieszkańców, deweloperów i władz lokalnych, stratyfikacja społeczna oraz istnienie pułapu stratyfikacyjnego, a tym samym granicy określającej – oczywiście na poziomie makrostrukturalnym, a nie pojedynczych przypadków – że pewne miejsca zamieszkania są poza zasięgiem danej warstwy społecznej. Nie bez znaczenia są też przepisy prawa, w tym miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego,

które w praktyce przekładają się na ograniczony dostęp do nieruchomości gruntowych oraz mieszkaniowych. Wraz z uwarunkowaniami ekonomicznymi, w tym czynnikiem popytowo-podażowym, mają one zasadniczy wpływ na to, jak pozwolę to sobie określić: *kto, gdzie i jak mieszka*.

Jeszcze innym, newralgicznym w dzisiejszych czasach problemem, uwzględnionym w programie, jest sytuacja uchodźców w przestrzeni miejskiej. Zamiast konkretnej oferty wsparcia systemowego dla władz miejskich na stronie programu widnieją linki przekierowujące użytkowników do tekstów okolicznościowych, zwłaszcza dotyczących dobrych praktyk oraz informacji na temat obchodów Międzynarodowego Dnia Uchodźcy.

Umieszczony został też wykaz zaleceń określających postępowanie w razie pojawienia się uchodźców w mieście, w tym instrukcja o konieczności: rekrutacji wolontariuszy – o ile to możliwe, zanim uchodźcy dotrą na miejsce; zapewnienia im zakwaterowania, odzieży, detergentów i innych artykułów codziennego użytku; stworzenia punktów kontaktowych, aby ułatwić im orientację w nowym dla nich terenie; a także realizowania innych zobowiązań, jakie spoczywają na włodarzach miast. Brakuje informacji na temat środków na ten cel, ich źródeł oraz procedur ubiegania się przez władze miejskie czy inne podmioty o wsparcie finansowe oraz merytoryczne. Treściom tym towarzyszą natomiast trzy krótkie filmy animowane – podobnie jak w przypadku instruktażu robiące wrażenie filmów kierowanych do dzieci. Można domniemywać, że taka forma może wręcz działać *à rebours* i pogłębiać poczucie bezradności urzędników miejskich oraz menedżerów sektora publicznego stojących w obliczu problemu uchodźstwa, z którym wiele miast europejskich sobie nie radzi.

## ZAKOŃCZENIE

*Program Miast Międzykulturowych* stanowi cenną inicjatywę na rzecz wypracowywania sposobów zarządzania zróżnicowaniem kulturowym, a także rewizji istniejących polityk migracyjnych. Jest już za późno na prowadzenie dyskursu popierającego lub potępiającego wielokulturowość, konieczne są natomiast starania o efektywne zarządzanie i uzyskiwanie wartości dodanej z uwzględnieniem specyfiki tkanki społecznej danego ośrodka miejskiego, a również przesunięcie akcentu z pielęgnowania odmienności na budowanie i zacieśnianie relacji oraz szukanie możliwości porozumienia pomiędzy różniącymi się wspólnotami, zwłaszcza narodowo-etnicznymi i wyznaniowymi. Ma to również znaczenie

w kontekście obiektywnej oraz subiektywnej jakości życia mieszkańców<sup>3</sup> oraz potencjału i kapitału społeczno-gospodarczego miast – czemu warto poświęcić odrębne publikacje.

Kumulacja odmienności w „gęstej” tkance urbanistycznej i społecznej dużych ośrodków miejskich może równie dobrze być wykorzystywana czy to w działaniach odgórnych, czy oddolnych jako zarzewie konfliktu, jak i może stanowić impuls do podejmowania inicjatyw w zakresie edukacji, kultury czy też działań szeroko rozumianego sektora kreatywnego. Sposób wykorzystywania odmienności rzutuje na możliwości konstruowania obrazu miasta zarówno w odbiorze zewnętrznym, jak i od wewnątrz.

Program jest wciąż rozwijającą się platformą współpracy pomiędzy poszczególnymi ośrodkami na poziomie władz miejskich z uwzględnieniem działań na poziomie społeczeństwa obywatelskiego. Współpraca ta stanowi duże wyzwanie, zwłaszcza że współistnienie przedstawicieli różnych kultur bywa źródłem poważnych napięć i konfliktów, a w miastach koegzystują społeczności, które reprezentują nieprzystające do siebie, wzajemnie nieczytelne, a nawet nieprzekładalne wartości, postawy światopoglądowe czy modele codziennego funkcjonowania. Tym bardziej konieczne jest wypracowywanie podstawy dialogu oraz niwelowanie skłonności do zamykania się we wspólnotach opartych na poczuciu jedni narodowej, etnicznej, wyznaniowej czy językowej, która potęguje wzajemne niezrozumienie oraz związany z nim lęk przed obcością, niechęć albo wręcz wrogość, a także jest czynnikiem gettoizacji w przestrzeni miejskiej.

Abstrahując od krytycznych uwag, jednym z zasadniczych walorów programu jest możliwość czerpania z doświadczeń poszczególnych miast członkowskich oraz podejmowania prób promowania dobrych praktyk i rozwiązań dotyczących zarządzania różnorodnością oraz dotyczących jej polityk publicznych. Program nie stanowi spójnej ramy w postaci jednej polityki publicznej ani jednolitej formy działań, a raczej system współdziałania, w obrębie którego podejmowane są inicjatywy służące nie tylko promowaniu różnorodności kulturowej, ale wykorzystaniu związanego z nią potencjału w sposób konstruktywny i innowacyjny.

W ramach tego rodzaju działań ważne jest przeformułowanie sposobu myślenia i aktywizowanie tych mieszkańców, którzy zwyczajowo uznawani są za *problem dla miasta*, w celu skłonienia ich do współdziałania w projektach, zamiast traktowania ich jako biernych beneficjentów ośrodków pomocy społecznej. Na poziomie indywidualnym pozwala to na zdobywanie kompetencji, zwiększanie

---

<sup>3</sup> Na temat tych dwóch kategorii por. np.: Michalska-Żyła [2016, 2017]; Starosta, Michalska-Żyła [2016].

sprawczości, wzmacnia poczucie godności osobistej oraz umożliwia transgresję<sup>4</sup> poza świat rodzimej kultury, a także stanowi narzędzie wyjścia poza ograniczenia narzucane zarówno przez hermetyczne wspólnoty, jak i warunkowane nimi wyobrażenia jednostki o sobie samej.

## BIBLIOGRAFIA

- Allain-Dupré **Dorotheé**. 2020. "The multi-level governance imperative". *The British Journal of Politics and International Relations* 22(4): 800–808. doi: 10.1177/1369148120937984.
- Atkinson **Rowland**. 2000. "The hidden costs of gentrification: Displacement in central London". *Journal of Housing and the Built Environment* 15: 307–326.
- Biernacka **Maja**. 2011. „Utopia wielokulturowości, czyli jak się mają prawa mniejszości do praw człowieka”. *Studia Polityczne* 28: 271–304.
- Biernacka **Maja**. 2012. *Hiszpania wielokulturowa. Problemy z odmiennością*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Biernacka **Maja**. 2017. „Symboliczna metamorfoza. Dzielnice żydowskie w miastach dzisiejszej Iberii”. *Journal of Urban Ethnology* 15: 185–199.
- Biernacka **Maja**. 2018. „Rządomyślność w społeczeństwie wielokulturowym, czyli o sprawowaniu władzy nad zróżnicowaniem”. *Miscellanea Anthropologica et Sociologica* 19(3): 61–71. doi: 10.26881/maes.2018.3.05.
- Biernacka **Maja**. 2021. Rec. książki: Sanetra-Szeliga, Joanna. *Kulturotropia. Znaczenie kultury w rozwoju współczesnych miast* (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar 2020). *Samorząd Terytorialny* 10: 82–86.
- Collins **Francis L., Wardlow Friesen**. 2011. „Making the most of diversity? The intercultural city project and a rescaled version of diversity in Auckland, New Zealand”. *Urban Studies* 48(14): 3067–3085.
- Council of Europe. EUR-OPA Major hazards agreement. <https://www.coe.int/en/web/europarisks/about-us> [access: 17.07.2021].
- Council of Europe. Intercultural cities: Alphabetical list of cities. <https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/list-of-participating-cities> [access: 16.07.2021].
- Czyżewski **Marek**. 2009. „Między panoptyzmem a «rządomyślnością» – uwagi o kulturze naszych czasów”. *Kultura Współczesna* 2(60): 83–95.
- Daniell **Katherine A., Adrian Kay**. 2017. Multi-level governance: An introduction. In: *Multi-level governance: Conceptual challenges and case studies from Australia*, K.A. Daniell, A. Kay (eds.), 3–32, Acton: ANU Press. doi: 10.22459/MG.11.2017.01.
- Dean **Mitchell**. 1999. *Governmentality: Power and rule in modern society*. London: Sage.
- Downing **Joseph**. 2015. "European influence on diversity policy frames: Paradoxical outcomes of Lyon's membership of the Intercultural Cities programme". *Ethnic and Racial Studies* 38(9): 1557–1572. doi: 10.1080/01419870.2014.996241.
- Foucault **Michel**. 1991. Governmentality. In: *The Foucault effect. Studies in governmentality*, G. Burchell, C. Gordon, P. Miller (eds.), 87–104. Chicago: The University of Chicago Press. <https://laelectrodomestica.files.wordpress.com/2014/07/the-foucault-effect-studies-in-governmentality.pdf>.

<sup>4</sup> W takim rozumieniu, w jakim posługiwał się tym pojęciem na gruncie psychologii Józef Koziński [1987, 2002].

- Hooghe Liesbet, Gary Marks.** 2002. "Types of multi-level governance". *Les Cahiers Européens de Sciences Po* 3: 1–30. Paris: Centre d'études européennes Sciences Po.
- Jaźwiński Ireneusz, Klóska Rafał.** 2010. „Kapitał społeczny w miastach wojewódzkich Polski – istota i porządkowanie liniowe”. *Firma i Rynek* 1: 99–105.
- Kagan, Sacha J., Antoniya Hauerwaas, Verena Holz, Patricia Wedler.** 2018. "Culture in sustainable urban development: Practices and policies for spaces of possibility and institutional innovations". *City Culture and Society* 13, Jun.: 32–45.
- Kondratieva Svetlana.** 2016. *How to change cities with culture: 10 examples from UNESCO*. Tłum. na język angielski: Olga Baltsatu, 26.12.2016, UNESCO. <https://strelkamag.com/en/article/unesco-cases-from-culture-for-sustainable-urban-development>; b.d. *Culture. Urban future. Global report on culture for sustainable urban development*, 2016, Paris: UNESCO Press. <https://en.unesco.org/creativity/publication/culture-urban-future>.
- Kozielecki Józef.** 1987. *Koncepcja transgresyjna człowieka: Analiza psychologiczna*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Kozielecki Józef.** 2002. *Transgresja i kultura*. Warszawa: Wydawnictwo Akademickie „ŻAK”.
- Kudłacz Michał.** 2013. „Analiza potencjału gospodarczego małych miast położonych w strefie funkcjonalnego wpływu ośrodków metropolitalnych w Polsce”. *Studia Ekonomiczne* 144(1): 81–93.
- Trutkowski Cezary, Sławomir Mandes.** 2005. *Kapitał społeczny w małych miastach*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Michalska-Żyła Agnieszka.** 2014. "The quality of life and social capital in post-industrial peripheral cities". *Przegląd Socjologiczny* LXIII(1): 109–136.
- Michalska-Żyła Agnieszka.** 2016. „Jakość życia na poziomie lokalnym”. *Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Sociologica* 56: 53–66. doi: 10.18778/0208-600X.56.04.
- Michalska-Żyła Agnieszka.** 2017. „Subiektywna jakość życia a zasoby kapitału ludzkiego mieszkańców miast przemysłowych”. *Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Sociologica* 61: 61–76. doi: 10.18778/0208-600X.61.04.
- Starosta Paweł, Agnieszka Michalska-Żyła.** 2016. *Jakość życia mieszkańców miast przemysłowych. W: Społeczny potencjał odrodzenia miast przemysłowych*, P. Starosta (red.), 65–90. Łódź: Wydawnictwo UŁ.
- Palen J. John, Bruce London** (eds.). 1984. *Gentrification, displacement, and neighborhood revitalization*. Albany: State University of New York Press.
- Philips Martin, Darren Smith, Hannah Brooking, Mara Duer.** 2021. "Re-placing displacement in gentrification studies: Temporality and multi-dimensionality in rural gentrification displacement". *Geoforum* 118, Jan. 2021: 66–82. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2020.12.003>.
- Piattoni, Simona.** 2009. "Multi-level governance: A historical and conceptual analysis". *Journal of European Integration* 31(2): 163–180. doi: 10.1080/07036330802642755.
- Sanetra-Szeliga Joanna.** 2020. *Kulturotropia. Znaczenie kultury w rozwoju współczesnych miast*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Wählin, Nils, Maria Kapsali, Malin H. Näsholm, Tomas Blomquist.** 2016. *Urban strategies for culture-driven growth. Co-creating a European capital of culture*. Cheltenham, Glos, UK/ Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, ElgarOnline. doi: 10.4337/9781783479382.
- White Bob W.** 2018. *Intercultural cities: Policy and practice for a new era*. Cham, Switzerland: Palgrave MacMillan.



**Wood Phil, Landry Charles.** 2008. *The intercultural city. Planning for diversity advantage.* London/Sterling, VA: Earthscan.

**Zuk Miriam, Ariel H. Bierbaum, Karolina Gorska, Anastasia Loukaitou-Sideris.** 2017. "Gentrification, displacement, and the role of public investment". *Journal of Planning Literature* July 33(1): 31–44. doi: 10.1177/0885412217716439.

*Maja Biernacka*

## INTERCULTURALISM AT THE SERVICE OF URBAN POLICY

### Abstract

The article is dedicated to the institutional forms introduced by the Council of Europe in the Intercultural Cities Programme (ICC). It is aimed at responding to the challenges of the culturally diverse landscape of contemporary cities, both in Europe and on other continents. The objective of this article is to present and critically analyze the instruments of the ICC, while maintaining ideological neutrality and considering the values outlined by the Council of Europe and the expected results.

**Keywords:** interculturalism, city, urban policy, the Council of Europe, public management