



Multiculturalismo: Nuevas Respuestas Políticas a la Diversidad

por Christine Inglis

GESTIÓN DE LAS
TRANSFORMACIONES
SOCIALES

COLECCIÓN
POLÍTICAS
SOCIALES

4



Multiculturalismo: Nuevas Respuestas Políticas a la Diversidad

por Christine Inglis

Publicaciones de MOST

Colección de monografías

Development and the Differentiation of Growth Patterns – Red HOST (History and Observation of Social Transformation), MOST/Statistical Publishing House, Viet Nam, 1995.

Colección de documentos de políticas sociales

- Nº 1 *A la recherche de nouvelles stratégies de développement – Enjeux du Sommet social*, par Ignacy Sachs, 1995
- Nº 2 *De la exclusión social a la cohesión social*, por Sophie Bessis, 1995
- Nº 3 *Cybernetics of Global Change: Human Dimension and Managing of Complexity*, por M. Mesarovic, D. McGinnis y D. West, 1996
- Nº 4 *Multiculturalismo: nuevas respuestas políticas a la diversidad*, por Christine Inglis, 1997

Colección de documentos de trabajo

- Nº 1 *Las sociedades multiculturales y multiétnicas*, por Henri Giordan, 1995
- Nº 2 *Ciudad y gestión de las transformaciones sociales*, por Céline Sachs-Jeantet, 1995
- Nº 3 *Diferenciación de los regímenes de crecimiento y de gestión de la reproducción social*, por Pascal Byé, 1995
- Nº 4 *La investigación urbana en América Latina: tendencias actuales y recomendaciones*, por Licia Valladares y Magda Prates Coelho, 1995
- Nº 5 *La gestión de la multiculturalidad y la multiétnicidad en América Latina*, por Diego A. Iturralde, 1995
- Nº 6 *Lo global, lo local, lo híbrido – Aproximaciones a una discusión que comienza*, por Heinz R. Sonntag y Nelly Arenas, 1995
- Nº 7 *Reflexions on the Challenges Confronting Post-Apartheid South Africa*, por Bernard Makhosezwe Magubane, 1995
- Nº 8 *Coping Locally and Regionally with Economic, Technological and Environmental Transformations*, por S. Jentoft, N. Aaarsaether y A. Hallensvedt, 1996

- N°9 *Des partenariats dans nos villes pour l'innovation urbaine*, por Francis Godard, 1996
- N°10 *Diversité : bonne et mauvaise gestion. Le cas des conflits ethniques et de l'édification de l'État dans le monde arabe*, por Saad Eddin Ibrahim, 1996
- N°11 *Urbanisation et recherche urbaine dans le monde arabe*, por Mostafa Kharoufi, 1996
- N°12 *Some Thematic and Strategic Priorities for Developing Research on Multi-ethnic and Multi-cultural Societies*, por Juan Diez Medrano 1996
- N°13 *The Information Technology Enabled Organization: A Major Social Transformation in the U.S.A.*, por T. Gullede, 1996
- N°14 *La globalisation, les transformations sociales et les stratégies de gestion : un projet de recherche sur le Programme MOST*, por Carlos Milani y Ali Dehlavi, 1996
- N°15 *The New Social Morphology of Cities*, por Guido Martinotti, 1996



La autora

Christine Inglis

Christine Inglis, directora del Centro de investigaciones multiculturales de la Universidad de Sydney, se interesa desde hace mucho por las relaciones étnicas y la migración, en especial en la Región Asia y el Pacífico y ha investigado el cometido de las instituciones económicas y educativas y la función que desempeñan las políticas públicas. Precede el comité de investigación de las relaciones étnicas, raciales y entre minorías de la Asociación Internacional de Sociología y entre sus publicaciones recientes cabe citar: *Making Something of Myself... Educational Attainment and Social and Economic Mobility of Turkish-Australian Young People* (1992), *Asians in Australia: The Dynamics of Migration and Settlement* (1992), *Global Population Movements and their Implications for Australia* (1993) y *Teachers in the Sun: The Impact of Immigrant Teachers on the Labour Force* (1994).

Índice

Prefacio	p. 6
Introducción	p. 9
Las Naciones Unidas y la diversidad étnica	p. 12
El multiculturalismo y la necesidad de nuevas respuestas normativas a la diversidad étnica	p. 16
■ Clarificación del concepto de multiculturalismo	p. 16
■ Las críticas al multiculturalismo	p. 18
Influencias contemporáneas en los patrones de la diversidad étnica	p. 20
■ El cambio político	p. 20
■ La mundialización	p. 24
■ El aumento de los movimientos internacionales de población	p. 27
La naturaleza cambiante de las sociedades multiétnicas	p. 35
Los problemas normativos recurrentes en las sociedades multiétnicas	p. 38
Los modelos normativos de los Estados multiétnicos	p. 42
El multiculturalismo en la práctica: Australia, Canadá y Suecia	p. 48
■ Orígenes y evolución	p. 48
■ Iniciativas políticas	p. 54
■ Evaluación	p. 61
La extensión del multiculturalismo, como respuesta política	p. 70
■ ¿Ofrece el multiculturalismo una alternativa viable?	p. 71
■ ¿Hasta qué punto se puede aplicar el multiculturalismo como modelo normativo?	p. 75
Conclusión	p. 77
Bibliografía	p. 79

Prefacio

El “redescubrimiento” de la etnicidad y las identidades culturales ha hecho ver la necesidad de abordar la organización de la diversidad étnica y cultural mediante políticas que promuevan la participación de los grupos étnicos y culturales minoritarios en la creación de riquezas y su acceso a los recursos de la sociedad, manteniendo al mismo tiempo la unidad nacional. Esta diversidad caracteriza a la gran mayoría de países del mundo y, a raíz del fin de la guerra fría y del orden internacional bipolar, las reivindicaciones relativas a la identidad de distintos grupos étnicos, religiosos y culturales han cobrado cada vez más fuerza y han sido ampliamente divulgadas. Esta evolución, que ha desembocado a veces en situaciones conflictivas y en tragedias como en Bosnia y Rwanda, es para los Estados un verdadero quebradero de cabeza, y éstos intentan confrontar el problema mediante distintas políticas, que van desde el fomento de la asimilación y la integración hasta el fomento de la diferenciación. Esta última política, no siempre aplicada de modo deliberado, entraña una exclusión indirecta –implícita en las prácticas sociales, económicas, culturales e institucionales– y una exclusión activa, que puede llegar hasta el apartheid e incluso el genocidio (Gamson, 1995). El multiculturalismo es una respuesta política democrática ante la diversidad cultural y social de una sociedad y el análisis que proponemos en este trabajo examina a fondo las políticas multiculturalistas y evalúa sus ventajas y limitaciones.

El multiculturalismo, a modo de respuesta sistemática y global a la diversidad cultural y étnica, con sus componentes educacionales, lingüísticos, económicos y sociales y sus mecanismos institucionales específicos, ha sido adoptado por unos cuantos países, en particular Australia, Canadá y Suecia.

En tanto que búsqueda de unas políticas públicas democráticas que respondan a la diversidad cultural y étnica de determinados países, el multiculturalismo despierta lógicamente gran interés en la UNESCO, ya que simboliza el mantenimiento del ideal de conciliar el respeto de la diversidad con el fomento de la cohesión social y valores y normas universalmente compartidos. Téngase presente que en la Constitución de la UNESCO se destaca “la fecunda diversidad de (las) culturas”, y que al mismo tiempo su principio más alto es “la solidaridad intelectual y moral de la humanidad”. La siguiente cita de Montesquieu ilustra a la perfección los ideales de la UNESCO al respecto: « Je suis nécessairement homme (...) et je ne suis né français que par hasard ». ¹

El estudio del multiculturalismo es un tema central del Programa MOST. Varios proyectos internacionales del MOST versan sobre asuntos relacionados con la gestión de las sociedades multiétnicas y multiculturales. ²

En este número de la colección *Documentos de políticas sociales*, Christine Inglis examina el funcionamiento de determinadas políticas multiculturales y evalúa las posibilidades que tienen de hacer frente a la diversidad, analizando la situación de tres países –Australia, Canadá y Suecia– donde el multiculturalismo se practica desde hace bastante tiempo. A pesar de la complejidad de los problemas, de las diferencias entre estos tres países y de los casos muy específicos de las “naciones primigénias” o poblaciones autóctonas, sus políticas se fundan en el respeto de los derechos humanos individuales y en una definición cívica y contractual de la nacionalidad, en lugar de en el reconocimiento de la pertenencia a comunidades étnicas y culturales. Esta es probablemente una característica fundamental que distingue el multiculturalismo en su forma moderna de los casos tradicionales de la coexistencia más o menos conflictiva de comunidades étnicas y religiosas egocéntricas.

Este es probablemente el rasgo fundamental que distingue las políticas multiculturales democráticas (y que reduce también al máximo el riesgo de conflictos interétnicos) de la ordenación de la diversidad con arreglo a las comunidades existentes, tipo éste de política menos compatible con la democracia y que puede dar lugar a prácticas autoritarias y diferencialistas y a conflictos entre comunidades egocéntricas.

1. (*Soy forzosamente un hombre... y sólo soy francés por casualidad.*) La posición antinómica fue formulada por Joseph de Maistre, pensador conservador del siglo XIX:
« Il n'y a point d'hommes dans le monde. J'ai vu dans ma vie des Français, des Italiens, des Russes, etc...; mais quant à l'homme je déclare ne l'avoir rencontré de ma vie... »
(*No hay hombres en el mundo. He visto en mi vida franceses, italianos, rusos, etc...; pero nunca me he encontrado con el hombre...*).

2. Dichos proyectos son:
- Nuevas migraciones y diversidad étnica creciente en la región de Asia y el Pacífico: problemas sociales y políticos;
 - Investigación, estudios comparados y observación de la etnicidad y los conflictos en los Estados de la ex Unión Soviética;
 - Sociedades multiculturales y multiétnicas: clarificación terminológica y conceptual;
 - Estudios comparados, observación y evaluación de los conflictos étnicos y el cambio sociocultural en África;
 - Políticas multiculturales y modos de ciudadanía en las ciudades europeas.

El notable análisis de Christine Inglis que nos complace publicar en esta colección de *Documentos de políticas sociales* del MOST es resultado de una larga maduración. Fruto, ante todo, del saber y la experiencia de su autora, está respaldado por un esfuerzo colectivo anterior de varios especialistas, entre ellos la propia C. Inglis y Nadia Auriat, colaboradora del Programa MOST, destinado a un documento del MOST titulado "Multiculturalismo: planificación de políticas como respuesta a la diversidad", que se presentó en la Conferencia Mundial sobre Diversidad Cultural celebrada en abril de 1995 en Sydney, Australia.³ Damos las gracias a Christine Inglis y a los demás investigadores que contribuyeron a hacer progresar la labor del Programa MOST en el ámbito de la ordenación de las sociedades multiculturales y multiétnicas.

Ali Kazancigil
Secretario Ejecutivo del Programa MOST
Director de la División de Investigaciones
y Políticas de Ciencias Sociales de la UNESCO

3. Se prepararon las ponencias siguientes:

- Michael Banton, "Las sociedades multiculturales y multiétnicas" (inédito);
- Christine Inglis, "multiculturalismo: su importancia, funcionamiento y futuro, especialmente en la región Asia y el Pacífico" (inédito);
- Atiëno Odhiambo, "Perspectivas africanas sobre la diversidad cultural y el multiculturalismo" (inédito);
- William Safran, "Pluralismo cultural y multiculturalismo: problemas, perspectivas y soluciones" (inédito);
- Néstor García Canclini, "El futuro de las sociedades multiculturales" (inédito).
- Stephen Castles formuló observaciones y sugerencias muy útiles.

Introducción

La diversidad étnica y racial no es un fenómeno nuevo, aunque los términos utilizados para describir las sociedades integradas por distintos grupos étnicos han variado considerablemente.⁴ A lo largo de la historia, las pautas de las relaciones étnicas y su asociación con estallidos de conflictos interétnicos han sido muy variados. Se han propuesto muchas explicaciones sinópticas para la aparición de conflictos interétnicos y para la función desempeñada en ellos por factores contextuales específicos y por pautas institucionales que van desde la expansión imperial y la colonización hasta la contratación de mano de obra extranjera y la inmigración de colonos (véase Banton, 1967; Blalock, 1967; van der Berghe, 1967; Schermerhorn, 1970; Richmond, 1994). A pesar de sus diferencias teóricas, estas explicaciones esquemáticas destacan la frecuencia con que las relaciones interétnicas están asociadas con diferencias considerables en el acceso al poder y los recursos materiales de los grupos étnicos dominantes y minoritarios. Además, las pautas de las relaciones étnicas rara vez son estáticas, sino que evolucionan y se transforman. En consecuencia, la coexistencia pacífica puede ser frágil y problemática.

El hecho de incluir en el Programa MOST (*Gestión de las Transformaciones Sociales*) de la UNESCO el estudio de las sociedades multiétnicas y multiculturales⁵ demuestra la importancia que se concede en la actualidad, en los planos nacional e internacional, a la etnicidad y el pluralismo. Este interés por la etnicidad tiene dos dimensiones. La primera, más positiva, tiene que ver con la rápida difusión del turismo, los intercambios internacionales de estudiantes y las nuevas pautas de relaciones financieras y comerciales mundiales. Estas relaciones permiten ahora un

4. En este estudio los grupos étnicos se tratan como categorías establecidas socialmente correspondientes a grupos sociales que comparten un sentimiento de comunidad basado en la identidad nacional, la lengua, la religión, los rasgos físicos o una combinación de estos atributos. La inclusión de los grupos raciales como subconjunto de los grupos étnicos muestra cómo las atribuciones de diferencias en la apariencia física y su significado social suelen ser muy problemáticas en las distintas sociedades. Además, la terminología del "racismo" ya no se limita en su uso común a los grupos que son forzosamente distinguibles por sus rasgos físicos.

5. Las sociedades "multiétnicas" son las integradas por varios grupos étnicos. Las sociedades "multiculturales" son también ese mismo tipo de sociedades. Aunque este término se utiliza a veces en un sentido amplio para referirse a las diferencias culturales asociadas a distintos modos de vida alternativos no relacionados con la etnicidad sino con el sexo o las preferencias sexuales, este uso no es predominante, ni se aplica a lo dicho en este estudio (véase también Kymlicka, 1995, pág. 18).

contacto regular entre un número creciente de personas de distintas procedencias étnicas, para las cuales es muy importante lograr que estas relaciones educacionales, económicas y culturales se desarrollen de manera amistosa y constructiva y que las diferencias étnicas de patrones, costumbres y expectativas culturales no las obstaculicen.

La segunda dimensión, en cambio, se centra en aspectos más negativos del contacto interétnico y, en este caso, el interés generalizado por la etnicidad es en gran medida, por desgracia, un reflejo de las imágenes gráficas de conflictos y violencias de carácter étnico que nos traen a casa todos los días la televisión, la radio y los periódicos. Aunque sólo representan una mínima parte de los contactos cotidianos entre individuos de diferentes procedencias étnicas, esas imágenes han acabado por representar para muchos investigadores, responsables de la formulación de políticas y miembros del público en general la realidad y los peligros de la existencia de la diversidad étnica.

El impacto de esas imágenes es aún mayor si se tiene en cuenta la influencia a lo largo de este siglo de teóricos de las ciencias sociales tan distintos como Durkheim, Weber y Marx, que sostenían que uno de los efectos concomitantes de la aparición en el siglo XIX de la sociedad industrial moderna era que los grupos étnicos habían perdido la prominencia que antes tenían en la vida de las personas. Al igual que el parentesco y otras formas de diferenciación basadas en la condición social, la etnicidad iba a dar paso a la clase como fuerza motriz de la organización social. Se consideraba que la etnicidad y las diferencias raciales eran anacronismos circunscritos a sociedades premodernas o tradicionales. Compartían esta ortodoxia los comentaristas sociales y los responsables de la formulación de políticas, convencidos de que la asimilación de los grupos étnicos minoritarios ya había tenido lugar o estaba en curso. La homogeneización cultural mundial caracterizada por la "aldea planetaria" presagiaba una aceleración de este tipo de evolución. Aun en los países industrializados como Australia, Canadá o los Estados Unidos de América que seguían recibiendo grandes cantidades de inmigrantes, se consideraba que la asimilación era un proceso inevitable.

El "redescubrimiento" de la etnicidad durante el decenio pasado ha ido acompañado de una conciencia creciente entre los responsables de la adopción de decisiones de la necesidad de idear políticas que contribuyan a establecer relaciones armoniosas entre grupos étnicos distintos. En este estudio se examina la posibilidad de que el multiculturalismo constituya esa respuesta política. Para algunos, el multiculturalismo es un paso adelante en la respuesta a los problemas planteados por el recrudecimiento de los conflictos y la violencia asociados a las diferencias étnicas. Para otros, representa la peligrosa capacidad de división atribuida a la diversidad étnica y cultural. Estos puntos de vista opuestos sobre el multiculturalismo corresponden a evaluaciones muy distintas de las tendencias actuales de la diversidad étnica y de los resultados de las estrategias concebidas para encararla.

El debate sobre el multiculturalismo y la aparición de grupos étnicos conflictivos capaces de crear divisiones sociales ha versado en gran medida sobre cuestiones éticas y filosóficas. Este estudio se centra, en cambio, en las iniciativas políticas y las consecuencias de los intentos de los responsables de la formulación de políticas de responder a los problemas cotidianos que plantean no sólo la formulación de políticas sino su aplicación. Sin embargo, aquéllos no trabajan en un espacio aislado de las preocupaciones internacionales sobre los principios básicos de justicia, igualdad y democracia. Las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales han adoptado varios convenios, convenciones y otros instrumentos destinados a orientar a los responsables de la formulación de políticas de las sociedades multiétnicas.

Las Naciones Unidas y la diversidad étnica

La fundación de las Naciones Unidas, hace medio siglo, inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, se debió al deseo de garantizar la paz, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos mediante la cooperación internacional. La cruel experiencia de los judíos, los gitanos y otras minorías étnicas víctimas de genocidio en la Segunda Guerra Mundial, hizo que se tomara conciencia de que también era necesario ocuparse de la situación de las minorías étnicas.

Un repaso breve de algunos de los instrumentos de las Naciones Unidas y sus organismos especializados relativos a la no discriminación y los derechos de los grupos minoritarios pone de manifiesto algunos de los problemas más apremiantes que las Organizaciones han tratado en relación con la situación de los pueblos autóctonos y las personas pertenecientes a minorías étnicas (véase el Recuadro 1). Las Naciones Unidas y la UNESCO destacaron desde el principio la importancia de la cultura y los derechos culturales. El Artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas menciona la importancia de la cultura y la Constitución de la UNESCO se refiere también a la “fecunda diversidad de (las) culturas”. En 1948, la Declaración Universal de Derechos Humanos contempló por primera vez el respeto de los derechos culturales al afirmar, en su Artículo 22, que toda persona tiene derecho a la satisfacción de los derechos culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad. Reviste especial importancia el Artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, que dice como sigue:

“En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a

dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.”

En la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas de 1992 figuran también los derechos de las personas pertenecientes a minorías de participar efectivamente en la vida cultural, religiosa, social, económica y pública, así como en las decisiones que se adopten respecto de la minoría a la que pertenezcan; a establecer y mantener sus propias asociaciones; a establecer y mantener, sin discriminación de ningún tipo, contactos libres y pacíficos con otros miembros de su grupo y con ciudadanos de otros Estados con los que estén relacionados por vínculos nacionales o étnicos, religiosos o lingüísticos (MOST, 1995, Anexo I).

Otras organizaciones internacionales han reconocido asimismo la importancia de los derechos de las minorías étnicas. Así, por ejemplo, en 1991 la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) adoptó una declaración sobre los derechos de las minorías nacionales. El Consejo de Europa ha mostrado también gran interés por estas cuestiones. En 1992, adoptó la Carta europea en favor de las lenguas regionales o minoritarias y, en 1994, el Convenio marco para la protección de las minorías nacionales.

La proclamación de 1995 como Año de la Tolerancia demostró cuán complejo es tratar de instaurar una coexistencia pacífica entre miembros de grupos étnicos diferentes, objetivo cuya importancia se pone de relieve en la cita siguiente de Kymlicka (1995, págs. 194 y 195):⁶

“En muchos países del mundo —entre ellos las nuevas democracias de Europa Oriental, África y Asia— la situación de las minorías nacionales y los pueblos autóctonos es tal vez el problema más apremiante.

Los habitantes de esos países buscan en las obras de los liberales occidentales alguna orientación acerca de cómo aplicar los principios del constitucionalismo liberal en un Estado multinacional. Ahora bien, la tradición liberal sólo ofrece al respecto consejos confusos y contradictorios... Como se vé por

6. En Multicultural Citizenship, Kymlicka (1995) se propone elaborar una teoría liberal de los derechos de las minorías como base para satisfacer las necesidades de las minorías étnicas y nacionales.

la amplia gama de políticas que los Estados liberales han adoptado en el transcurso de la historia en relación con los grupos étnicos y nacionales, que van desde la asimilación forzada hasta la segregación forzada, desde la conquista y la colonización hasta el federalismo y la autonomía.

... Para que el liberalismo pueda arraigar en estos países, debe satisfacer explícitamente las necesidades y aspiraciones de las minorías étnicas y nacionales.”

RECUADRO I

Principales instrumentos del sistema de las Naciones Unidas sobre la no discriminación, los derechos de las minorías y los derechos de los pueblos autóctonos

Declaración Universal de Derechos Humanos.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Declaración y Programa de Acción de Viena.

Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio.

Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid.

Convención Internacional contra el Apartheid en los Deportes.

Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación).

Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza.

Protocolo por el que se instituye una Comisión de Conciliación y Buenos Oficios facultada para resolver las controversias que puedan plantearse entre Estados Partes en la Convención

relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza.

Convenio sobre igualdad de remuneración.

Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones.

Declaración sobre la raza y los prejuicios raciales.

Declaración sobre los principios fundamentales relativos a la contribución de los medios de comunicación de masas al fortalecimiento de la paz y la comprensión internacional, a la promoción de los derechos humanos y a la lucha contra el racismo, el apartheid y la incitación a la guerra.

Declaración de los principios de la cooperación cultural internacional.

Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas.

Convenio marco para la protección de las minorías nacionales.

Convenio (n° 169) sobre los pueblos indígenas y tribales en países independientes.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven.

Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.

Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer.

Declaración de los Derechos del Retrasado Mental.

Principios para la protección de los enfermos mentales y el mejoramiento de la atención de la salud mental.

Convención sobre los Derechos del Niño.

Fuente: UNESCO, Human Rights: Major International Instruments, Status as at 31 may 1996 (preparado por J. Symonides, V. Volodine y S. Rivet).

El multiculturalismo y la necesidad de nuevas respuestas normativas a la diversidad étnica

En menos de tres decenios el “multiculturalismo” se ha convertido en una palabra inmediatamente reconocible por los encargados de formular políticas, los observadores de la sociedad, los universitarios y el público en general de los países industrializados de Occidente, por no decir que en todo el mundo. La rápida adopción del término se ha producido en una coyuntura de creciente preocupación internacional por las limitaciones de las políticas existentes para hacer frente a un cambio estructural de las relaciones interétnicas. Reconocimiento no significa, empero, uniformidad de uso, por lo que distinguiremos tres principales niveles de utilización de este concepto, a fin de aportar cierta claridad al debate sobre la importancia del “multiculturalismo” para la elaboración de políticas en las sociedades multiétnicas.⁷

7. El Programa MOST presta apoyo actualmente a un proyecto denominado “Sociedades multiculturales y multiétnicas: clarificación terminológica y conceptual” que analizará más a fondo las complejidades de esas sociedades.

■ Clarificación del concepto de multiculturalismo

Podemos distinguir en las discusiones y los debates públicos tres acepciones mutuamente relacionadas, pero diferenciadas, de “multiculturalismo” y de su adjetivo correspondiente, “multicultural”: La demográfico-descriptiva, la ideológico-normativa y la programático-política.

La acepción **demográfico-descriptiva** se da cuando se utiliza “multicultural” para referirse a la existencia de segmentos étnicos o de distintas razas dentro de la población de una sociedad o un Estado. Corresponde a la percepción de que esas diferencias tienen importancia social, sobre todo en razón de las particularidades culturales percibidas, si bien éstas suelen estar asociadas a formas de

diferenciación estructural. Los agrupamientos étnicos específicos que se dan dentro de un Estado, la importancia de la etnicidad para la participación en las instituciones de la sociedad y los procesos mediante los cuales se construye y mantiene la diferenciación étnica pueden variar considerablemente de un país a otro y también a lo largo del tiempo.

En su acepción **programático-política**, “multiculturalismo” se refiere a tipos de programas y a iniciativas políticas específicos cuyo objeto es responder a la diversidad étnica y encauzarla. Con esta acepción fue extendiéndose el término “multiculturalismo”, tras haber sido recomendado su empleo en el informe de 1965 de la Comisión Real sobre Bilingüismo y Biculturalismo del Canadá, en el cual se recomendó que se sustituyera la política bicultural, basada en los grupos reconocidos por la Carta Británica y Francesa en torno a los cuales se habían estructurado durante más de un siglo las políticas favorables a la diversidad étnica de la sociedad canadiense. Desde entonces, su uso se ha ampliado rápidamente hasta incluir las acepciones “democrático-descriptiva” e “ideológico-normativa”.

La acepción **ideológico-normativa** de multiculturalismo es la que genera el mayor nivel posible de debate, al ser un lema y un modelo de acción política basados en la teorización sociológica y en el análisis ético-filosófico del lugar que ocupan en la sociedad contemporánea las personas con identidades culturales distintas. El multiculturalismo subraya la necesidad de que el reconocimiento de la existencia de la diversidad étnica y la garantía de los derechos de las personas a conservar sus respectivas culturas vayan unidos a un acceso irrestricto a los principios constitucionales y valores comúnmente compartidos prevalentes en la sociedad, así como a la participación en ellos y a su observancia. Al reconocer los derechos de las personas y los grupos y velar por un acceso equitativo de todos a la sociedad, los defensores del multiculturalismo sostienen también que esa política beneficia tanto al individuo como a la sociedad en conjunto, al disminuir las presiones que las desventajas y la desigualdad ejercen para que estallen conflictos sociales. Además afirman que el multiculturalismo enriquece a toda la sociedad. Es evidente el estrecho paralelismo que hay entre esta acepción

ideológica-normativa de "multiculturalismo" y la posición de las Naciones Unidas acerca de la diversidad cultural.

■ Las críticas al multiculturalismo

Sin embargo, no todos tienen una visión tan positiva de la diversidad cultural. Sus críticos argumentan que el respaldo a la diversidad cultural, o multiculturalismo, podría fomentar conflictos sociales generadores de división y, para fundamentar esta posición, citan el resurgimiento internacional de los conflictos étnicos. Una de las afirmaciones más enérgicas con respecto a los peligros inherentes a la diversidad cultural es la muy controvertida tesis de Huntington sobre el choque entre civilizaciones, del que se dice que en él la religión desempeñaría un papel fundamental.⁸ La base teórica de estas y otras expresiones de temor con respecto a las constantes amenazas que plantea la diversidad étnica y cultural a la cohesión social procede de una vertiente del cuerpo teórico relativo a la modernidad. Contrariamente a las teorías anteriores sobre la disminución de la importancia de la etnicidad, se sostiene que los procesos contemporáneos de modernización y mundialización contribuyen activamente a incrementar la importancia de la etnicidad y de los lazos comunitarios.⁹ Lo que suele desestimarse en este tipo de análisis es la función del Estado y la capacidad de la política social de intervenir en este proceso a fin de atenuar las posibilidades de conflicto.

Sin embargo, algunos adversarios del multiculturalismo centran sus críticas en lo que, en su opinión, son los resultados de la aplicación de políticas multiculturales, y, así, quienes afirman que las reformas de la enseñanza en los Estados Unidos de América —que permiten incluir distintas perspectivas en los programas de historia o de literatura— conducen a la desunión de la sociedad norteamericana o socavan los cimientos de la civilización occidental, no cabe duda de que reaccionan ante la modificación de los programas educativos y las prácticas pedagógicas (p. ej., Schlesinger, 1992). También es cierto que los defensores de esos cambios suelen justificar sus reivindicaciones haciendo referencia al multiculturalismo, e insisten particularmente en las posibilidades de que constituya un modelo político alternativo para corregir desventajas e injusticias étnicas

8. *La enunciación original de esta tesis fue publicada en Foreign Affairs, Vol. 72, N° 3, de 1993. El número siguiente de esta revista, (Vol. 72, N° 4, 1993) contiene el primero de una vasta serie de debates críticos.*

9. *Alain Touraine (1992) expone de manera elocuente la evolución de la investigación teórica en este terreno*

manifiestas.¹⁰ Ahora bien, como muy pocos Estados han llevado a la práctica programas y políticas abiertamente multiculturales, los debates sobre las repercusiones concretas de una política de esas características demasiado a menudo carecen de una base empírica suficiente.

10. En Charles Taylor et al. (1994) es explícito el vínculo entre el multiculturalismo y las estrategias de oposición y la política.

El objetivo de este estudio es corregir el desequilibrio observado examinando el funcionamiento de políticas y programas multiculturales específicos y evaluar las posibilidades del multiculturalismo de dar una nueva y muy necesaria respuesta política a la diversidad étnica. Pero antes será necesario responder a una serie de preguntas:

¿Qué cambios sociales motivan la búsqueda de nuevas respuestas políticas a la diversidad?

¿De qué manera se ven afectadas por esos cambios las formas contemporáneas de las sociedades multiétnicas?

¿Qué modelos políticos existentes utilizan los Estados para encauzar la diversidad étnica?

Influencias contemporáneas en los patrones de diversidad étnica

En los últimos cincuenta años se han producido cambios políticos y económicos espectaculares. El surgimiento de nuevos Estados, el final de la Guerra Fría, la crisis del Estado benefactor, la mundialización económica y cultural y el gigantesco aumento de los movimientos de población transfronterizos de todo tipo figuran entre los principales hechos históricos que han determinado a la vez las posibilidades de establecer contactos interétnicos y las consiguientes configuraciones de las relaciones étnicas. En el último decenio, los efectos de estos cambios cada vez más rápidos sobre las relaciones étnicas han impulsado la búsqueda de nuevas respuestas políticas.

■ El cambio político

El surgimiento de nuevos Estados obligados a hacer frente, día tras día, a problemas de etnicidad ha sido uno de los acontecimientos políticos más notorios de la segunda mitad del siglo XX. La descolonización y el colapso de los regímenes comunistas han sido las razones fundamentales de la formación de nuevos Estados. La magnitud de estos cambios se pone de manifiesto en el aumento del número de miembros de las Naciones Unidas, que han pasado de los 50 países que las fundaron en 1945 a los 185 Estados Miembros actuales.

La Segunda Guerra Mundial fue un momento decisivo de la historia de la colonización europea. En 1984, 85 antiguas colonias habían obtenido la independencia (Naciones Unidas, 1984). Este proceso continúa aún hoy, aunque a un ritmo más lento; las Islas Marshall, Micronesia y Namibia,

por ejemplo, alcanzaron la independencia en 1990. Una herencia geopolítica perdurable de la colonización son las fronteras de los Estados actuales, que se basan en las de las antiguas potencias coloniales y a menudo abarcan dentro del territorio nacional a grupos étnicos diferentes, de base regional. Además, viven en esos Estados los descendientes de trabajadores migrantes, llevados para trabajar en las plantaciones, las minas y otras empresas económicas europeas. En Asia y el Pacífico, los chinos y los indios constituyeron un porcentaje considerable de esta migración de mano de obra, que en Africa estuvo formada también por un número importante de trabajadores de otras regiones del continente. En muchos casos, éstos se convirtieron en minorías de comerciantes intermediarios, con una destacada función en el comercio y la economía.

Tras la descolonización, los nuevos dirigentes políticos debieron acometer la ingente empresa de la construcción nacional, consistente no sólo en establecer la viabilidad económica de los nuevos Estados sino también en edificar países estables y perdurables mediante la integración de los diversos grupos étnicos presentes en el territorio. Ninguno de estos Estados compartió la ilusión subyacente en la formación de los Estados-Naciones europeos, a saber, de aglutinar a una población étnicamente homogénea. Las alianzas forjadas en la lucha anticolonial constituyeron el punto de partida para el establecimiento de los nuevos regímenes. Los movimientos separatistas de base regional y la preocupación que despertaba el poderío económico de los grupos de intermediarios —a los que rara vez se dió poder político en el período que siguió a la independencia— fueron sin embargo problemas importantes que se plantearon a los nuevos Estados. A los países asiáticos con importante población china de ultramar también les preocupaban las intenciones del nuevo régimen comunista de China y la posibilidad de que esa población china local fuese un objetivo de las aspiraciones expansionistas de la China comunista.

Habida cuenta de las múltiples dificultades de esos países en sus primeros años de existencia, es algo sorprendente que las predicciones del administrador colonial Furnival sobre la fragilidad de los Estados poscoloniales no generaran más conflictos étnicos e inestabilidad de los

11. *Furnivall se refirió a la posibilidad de que lo que denominaba "sociedades plurales" se desmembraran por acerbos conflictos étnicos, una vez desaparecida la influencia estabilizadora de la potencia colonial (Furnivall 1939; 1948).*

gobiernos.¹¹ Los procesos de ruptura que alcanzaron su objetivo, como el que desembocó en la fundación de Bangladesh, han sido relativamente raros. No obstante, la persistencia de movimientos de este tipo en muchos países da testimonio del vigor de las presiones secesionistas, en particular cuando las agrava un desarrollo regional desequilibrado. En muchas regiones de África y de Asia la resistencia armada de grupos étnicos separatistas es la regla, no la excepción. En Asia, sin embargo, la situación de las minorías chinas o de otras minorías no autóctonas genera actualmente menos conflictos, debido a los cambios económicos y sociales relacionados con los cambios políticos y el desarrollo económico de la China continental.

Al igual que la descolonización, el colapso de los regímenes comunistas de Europa Oriental y el desmembramiento de la antigua Unión Soviética hizo surgir nuevos Estados, en cuyos territorios viven importantes minorías étnicas. Algunas de ellas han residido durante siglos en regiones concretas; otras, entre ellas las rusas, se establecieron en los ahora Estados independientes, o fueron deportadas durante el régimen soviético. En estos nuevos Estados es particularmente pertinente ampliar la teoría de Furnivall a fin de incluir los efectos desestabilizadores de la desaparición del antiguo régimen, habida cuenta de los violentos conflictos —en parte de carácter étnico— entre fuerzas políticas en pugna. El ejemplo más claro de la irreductibilidad de esos conflictos es la situación de la ex Yugoslavia, donde se movilizan lealtades étnicas en respaldo de reivindicaciones territoriales opuestas y se han desmoronado los armazones institucionales anteriores que promovían la integración y la coexistencia. Pero ese tipo de conflictos no es inevitable, como lo demuestra la división negociada de Checoslovaquia en dos Repúblicas, la Checa y la Eslovaca.

El final de la Guerra Fría y el colapso del bloque político liderado por los soviéticos estuvieron unidos a otro elemento de incertidumbre política, que puede haber influido en la aparición de conflictos étnicos. Las dos superpotencias ya no tienen el mismo interés —o la capacidad en el caso de Rusia— de controlar o dirigir la manifestación de conflictos internos dentro de sus antiguos Estados "clientes" o de sus esferas de influencia política. Este vacío neutraliza las eventuales presiones externas moderadoras que antes se ejercían y, por

consiguiente, los grupos políticos y los dirigentes ambiciosos aprovechan las oportunidades que surgen de conquistar el poder por medios a menudo violentos, como es particularmente evidente en Somalia y en otros lugares de Africa.

Un ejemplo más optimista de la capacidad de los Estados de sobrevivir a un cambio importante de sus regímenes políticos sin una violencia étnica extrema es el de la República de Sudáfrica. Cuando se celebraron las elecciones de 1994, a raíz de las cuales el régimen blanco fue sustituido por el Gobierno multirracial de unidad nacional conducido por Nelson Mandela, abundaron las predicciones según las cuales era posible que se desencadenara violencia entre los diversos grupos étnicos. Aunque en Sudáfrica sigue habiendo una violencia considerable y muchos asesinatos, incluso en la región de Kwazulu-Natal, los enfrentamientos interétnicos son sólo en parte la causa de los actos de violencia en los que intervienen partidarios del Congreso Nacional Africano y del Partido de la Libertad Inkatha, puesto que los zulúes respaldan tanto al Inkatha como al ANC. En otros lugares, la violencia y las matanzas son indiscriminadas y obedecen a motivaciones delictivas, más que a intentos de africanos de eliminar a personas pertenecientes a otros grupos étnicos africanos o a otras razas, como mestizos, indios o europeos. La capacidad del nuevo régimen de sobrevivir a hechos tan destabilizadores es un signo de que políticas apropiadas podrían disminuir los perniciosos efectos de los enfrentamientos políticos de raíz étnica y confirma además la manera en que los "sudafricanos han ido en contra de la lógica que su pasado imponía e infringido todas las leyes de la teoría política para forjar un vigoroso espíritu de unidad a partir de una nación devastada" (Magubane, 1995, pág. 3).

Menos aparentes que los cambios políticos asociados al surgimiento de nuevos Estados y regímenes políticos son las modificaciones de los objetivos e ideologías específicos que rigen la formulación de las políticas oficiales. La desaparición de los regímenes comunistas de Europa Oriental y la consiguiente adaptación de sus economías a las leyes del mercado han disminuido las posibilidades de que las nuevas autoridades adopten políticas encaminadas a corregir las desventajas y desigualdades estructurales entre los distintos grupos étnicos. Al mismo tiempo, la crisis de

legitimación que sufre el Estado benefactor en muchas sociedades industriales occidentales cuestiona también la capacidad y la disponibilidad de los gobiernos a consagrar recursos para reducir las desigualdades, sobre todo cuando se considera que este tipo de gastos redundaría en beneficio de una minoría. Si bien no se han estudiado de manera exhaustiva las consecuencias de esta menor capacidad de los gobiernos actuales de solucionar problemas de desigualdad y desventajas étnicas, bien podría obstaculizar considerablemente el desarrollo de políticas capaces de atenuar las tensiones étnicas, cuando éstas van unidas a desigualdades estructurales dentro de la sociedad.

■ La mundialización

La mundialización, un neologismo ya universalmente adoptado para describir los procesos que caracterizan la mayor interconexión y la interdependencia cada vez mayores en el mundo, tiene tres dimensiones inmediatamente perceptibles (Waters, 1994). La primera de ellas, de naturaleza económica, engloba los cambios inherentes a la expansión y la reestructuración de las relaciones económicas internacionales. Esta modificación radical de la circulación de mercancías, servicios, mano de obra y capitales ha estado asociada al surgimiento, después de la Segunda Guerra Mundial, de nuevas e importantes bases económicas fuera de las economías industriales occidentales de Europa y América del Norte. El papel de los países productores de petróleo de Oriente Medio en la crisis petrolera del decenio de los años setenta y la aparición del Japón y de las economías recientemente industrializadas de Asia —entre ellas Hong Kong, Corea, Singapur y Taiwán— como importantes agentes económicos independientes, han entrañado dentro de sus respectivas sociedades cambios económicos, sociales y políticos significativos. Sus efectos también se han hecho sentir en las sociedades industriales occidentales más antiguas, cuyas economías han sido reestructuradas considerablemente, con consiguientes cambios sociales y una dislocación resultante del declive de las industrias manufactureras tradicionales que constituían la base de sus economías.

Otra dimensión importante de la mundialización es la aparición de una cultura mundial homogénea, como la que

McLuhan fue el primero en vaticinar al acuñar el concepto de "aldea mundial" (1964). Gracias a las extensas y rápidas innovaciones de las telecomunicaciones y a la facilidad, la velocidad y el abaratamiento cada vez mayores de los viajes internacionales, ahora se pueden difundir eficazmente en todo el mundo productos y formas culturales.

La tercera dimensión, de naturaleza política, dimana de las dimensiones económica y cultural. Entraña la noción de que la autonomía del Estado y su capacidad de formular políticas se ven socavadas por la evolución hacia una internacionalización económica y cultural.¹² En cuanto a las personas, la revolución tecnológica de las comunicaciones significa que las redes de relaciones sociales atraviesan fácilmente las fronteras nacionales, gracias a la disponibilidad de vuelos rápidos y económicos, el teléfono, el fax y la red Internet. Otra tendencia que limita aún más el poder de los Estados es la aparición de agrupaciones políticas supranacionales, que a menudo obedecen a un deseo de estrechar vínculos económicos, como sucede con la Unión Europea. Se considera también que la existencia de estas entidades supranacionales permite a las entidades políticas regionales pasar por encima del Estado nación y adquirir así mayor importancia.

Inevitablemente, hay controversias sobre la importancia exacta de estas tendencias, como la pérdida del poder del Estado. Un observador (Waters, 1994, pág. 234) ha expuesto con dramatismo la importancia de esa pérdida, observando que una de sus consecuencias sería la desaparición de nuestras actuales instituciones de ciudadanía, derecho a prestaciones sociales y democracia liberal. Aunque no sea inminente, estas observaciones destacan de qué manera la mundialización vuelve problemáticas muchas instituciones políticas clave que hasta ahora han desempeñado una importante función en la ordenación de las sociedades multiétnicas.

El consenso sobre el alcance de los cambios que acarrea la mundialización no entraña, sin embargo, un acuerdo respecto de la conveniencia de los resultados obtenidos o la manera de darles una estructura teórica (Waters, 1994). Si bien la importancia asignada al efecto integrador y de homogeneización cultural de la mundialización sugiere que

12. La obra de Sassen sobre el surgimiento de las ciudades mundiales constituye una crítica elocuente sobre la disminución de la importancia de los Estados en que se encuentran las ciudades mundiales que están asumiendo la dirección en el desarrollo de las finanzas internacionales (1991, 1994).

ésta contribuya positivamente a la superación de los conflictos interétnicos, hay múltiples signos de que ésta se ve contrarrestada por efectos más negativos que entrañan la ruptura de los vínculos más tradicionales entre nación, Estado, comunidad social y territorio (Waters, 1994, pág. 232).

A menudo, los procesos de mundialización conllevan tensiones. Lo que parece ser un grupo minoritario y relativamente aislado en una sociedad multiétnica debe entenderse también como parte de una red internacional (Mc Lellan y Richmond, 1994, págs. 665 y 666). Por consiguiente, puede haber tensiones entre la pertenencia a un Estado nación y la participación en una comunidad diaspórica internacional.

Como observan también Mc Lellan y Richmond (1994, pág. 666), en los procesos de mundialización se observan con frecuencia contradicciones. La lógica de la libre circulación de mano de obra, mercancías, servicios y capitales puede verse contrarrestada por el proteccionismo y por los agentes encargados de proteger las fronteras frente a los inmigrantes ilegales y los solicitantes de asilo, conforme a las políticas de los Estados. Asimismo, aunque los procesos de regionalización pueden desembocar en movimientos separatistas en Escocia o en Cataluña, la posibilidad de que esas regiones accedan a la independencia política dependerá de consideraciones algo distintas de las que provocaron el desmembramiento de la Unión Soviética o de la ex Yugoslavia. Sin dejar de tener presentes las contradicciones inherentes a la mundialización, uno de sus fenómenos concomitantes más frecuentemente citados es el surgimiento de movimientos etnonacionalistas. Estos movimientos, que se desarrollan a partir de las comunidades étnicas, o de las etnias (Smith 1994, pág. 382), atraen a causa de las ventajas materiales o de otro tipo que sus defensores esperan conseguir a través de la independencia. A menudo, se considera que compensan la alienación de la sociedad moderna, por lo que se los vincula no a una política de "clases", sino a una de "identidad", en la que predominan los factores culturales.

En gran parte de lo que se ha escrito acerca de la sustitución de una política de "clases" por otra de "identidad" o

“cultural” está implícita la convicción de que estos nuevos movimientos tienen un importante componente irracional, que, aunque contribuye a darles vigor, disminuye al mismo tiempo su capacidad de aceptar soluciones políticas de conciliación o los derechos de otros grupos culturales. Por esa razón, sus críticos tienden a agrupar bajo la etiqueta de “extremadamente peligrosos para la estabilidad del Estado” una multiplicidad de formas de movilización étnica muy diferentes, que van de los grupos religiosos fundamentalistas y los nacionalistas militantes a quienes procuran alcanzar objetivos mucho más limitados, como el acceso a la educación, la salud o la creación de otras instituciones para su grupo étnico. Así como la aceptación en otros tiempos de teorías simples de la sociedad moderna condujo a una admisión demasiado complaciente del declive de la etnicidad, su sustitución puede también equivocadamente llevar a concebir las minorías étnicas —y lo que se ha denominado la política del reconocimiento asociada al “multiculturalismo” (Taylor, 1994)— como elementos que conducen inexorablemente al conflicto y a la desorganización de la sociedad y del Estado. Mientras que gran parte de los análisis de los efectos de la mundialización se han concentrado en las minorías étnicas, un enfoque algo distinto examina sus repercusiones sobre la evolución del racismo. Wieviorka y sus colegas, por ejemplo, abordan en sus escritos las formas en que el ocaso del Estado industrial nacional, según su terminología, en algunos países europeos ha ido unido a nuevas formas de racismo entre la población dominante (p. ej., 1992; 1993; 1994). Las víctimas de este nuevo racismo son los inmigrantes, que constituyen actualmente un sector importante de la población de muchos países europeos.

■ El aumento de los movimientos internacionales de población

Uno de los factores más significativos que afectan directamente a la composición étnica de muchas sociedades contemporáneas es el aumento exponencial de los movimientos internacionales de población, que comenzaron en los años ochenta y que son uno de los rasgos principales de la mundialización. Los cambios políticos y económicos

subyacentes en ellos difieren de las grandes oleadas de migración internacional de los siglos XIX y XX, durante las cuáles hubo un éxodo de emigrantes voluntarios de Europa al Nuevo Mundo. También hubo la migración menos conocida de mano de obra desde Asia, en particular China, hacia las Américas y Australia y al Asia Sudoriental. Pero las poblaciones migrantes contemporáneas son mucho más numerosas. Se ha estimado que, excluidas la antigua Unión Soviética y la ex Yugoslavia, alrededor de 80 millones de personas viven actualmente fuera de su territorio de origen (Stalker 1994, pág. 3). Las migraciones entrañan asimismo movimientos desde y hacia un número considerablemente mayor de países. En Europa, los países tradicionalmente emigrantes se han convertido en receptores; Oriente Medio acoge gran número de trabajadores de Asia y Africa del Norte, y las economías en expansión de muchos países de Asia han estado asociadas a una extensa inmigración de mano de obra.¹³ Los refugiados son ahora un porcentaje significativo de las personas que circulan por Africa, Asia y Europa.

13. El análisis detallado de las modificaciones habidas en los movimientos internacionales de población escapa al alcance de este documento, que se centra en sus repercusiones sobre las relaciones étnicas, pero en Appleyard (1991) Castles y Miller (1993), Kritz, Lim y Zlotnik (1992), Stahl et al. (1993) y Stalker (1994) figuran análisis recientes de dichos movimientos.

Los emigrantes tienen ahora características más diversas, ya que cada vez hay más mujeres que emigran en busca de trabajo o entre los refugiados. Se observa también una circulación creciente de técnicos, profesionales y administradores altamente calificados. Al mismo tiempo, se diversifican las formas mismas en que se producen los movimientos. Así, junto a los movimiento de refugiados existen ahora la emigración permanente y la emigración laboral por períodos breves y aumentan los casos de solicitantes de asilo y personas sin condición jurídica definida ni documentación. Los estudiantes extranjeros constituyen también un grupo importante, así como los comerciantes y los turistas.

Un cambio significativo habido en los recientes movimientos internacionales de población es la intervención del Estado. Los criterios de entrada y residencia en un país se rigen actualmente por reglamentos estatales, cuya aplicación y funcionamiento son delicados temas políticos. El régimen de control de los movimientos internacionales de población ha obligado a aumentar la cooperación internacional, ya que los Estados toman conciencia de que las políticas nacionales de selección y control tienen efectos

limitados frente a las presiones en favor de un incremento de la inmigración. Entre los ejemplos más conocidos están el Acuerdo de Schengen, concertado entre algunos Estados miembros de la Unión Europea, y el Plan General de Acción, aprobado en 1988-1989. Este plan, elaborado para hacer frente a una importante emigración vietnamita, incluye a países de primer asilo, otros países del Asia Sudoriental y países de reasentamiento, y —hecho muy significativo— al país origen de los refugiados del mar, Viet Nam.

1. Los movimientos de refugiados

Los movimientos de refugiados son una modalidad de migración internacional cada vez más difundida. A pesar de lo difícil que es distinguir entre los refugiados y otras personas obligadas a emigrar, es evidente que ha habido un aumento masivo del número de personas designadas coloquialmente con el término de “refugiados”. Mientras que a comienzos de los años setenta se estimaba que había 2,5 millones de refugiados en el mundo, en 1994, el total de personas que causaban “preocupación” al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) había aumentado a alrededor de 27,4 millones. Un año antes, eran 23 millones (ACNUR 1995, pág. 9) y podría haber unos 40 millones de refugiados, si se incluye a todas las personas obligadas a emigrar, a saber, refugiados, personas en situaciones similares o personas desplazadas (Rogers 1992, pág. 1.112).

La cifra de 27,4 millones del ACNUR incluía alrededor de 14,4 millones de personas a las que podría aplicarse la restringida definición de refugiado de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados¹⁴, junto con 5,4 millones de desplazados dentro de sus respectivos países y 7,5 millones de personas más, incluidos solicitantes de asilo, víctimas de guerra y personas que han regresado a su país. La mayoría (el 43%) se encontraba en África; una gran parte del resto en Asia (29%) y en Europa (24%) (ACNUR 1995, pág. 9).

El rápido aumento de las personas obligadas a emigrar es un testimonio dramático de los efectos de la inestabilidad política sobre los movimientos internacionales de población. El factor étnico no es siempre la causa principal de

14. La Convención de las Naciones Unidas de 1951 y su Protocolo de 1967 definen como refugiado a “toda persona (...) que (...) debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o (...) no quiera acogerse a la protección de tal país”.

la inestabilidad; pero una vez que esas personas se incorporan a los movimientos internacionales de población, su propia presencia puede contribuir a modificar la composición étnica de los países en los que buscan refugio o son reasentadas. No obstante, la presencia de refugiados tiene una repercusión menor de lo que podría deducirse a primera vista de su número, gracias al sistema internacional de atención a los refugiados y personas en situaciones similares instaurado en los últimos tiempos¹⁵, cuyo objetivo último es lograr el retorno de los refugiados a sus países y sólo un pequeño porcentaje de las personas clasificadas como tales, según la Convención de las Naciones Unidas, ha sido reasentado efectivamente en países terceros, en general en América del Norte, Austria, Asia y Europa.

15. Sin embargo, este sistema internacional sufre ahora una presión considerable ante el aumento ininterrumpido del número de refugiados y, en particular, la adecuación de la definición restringida de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, que se aplica a los solicitantes de asilo. En octubre de 1995, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados, Sra. Sadako Ogata, declaró en una conferencia que el mecanismo de asilo de las Naciones Unidas estaba amenazado de colapso: Además de la multiplicación de las actividades del ACNUR, la Sra. Ogata destacó también el grave problema de la menor disponibilidad de las naciones anfitrionas a aceptar la presencia de refugiados en sus territorios.

2. Los solicitantes de asilo

Mucho más numerosas que los refugiados "oficiales" son las personas que intentan obtener residencia en las regiones mencionadas solicitando el asilo correspondiente; su elevado número ha terminado por plantear graves problemas políticos a las autoridades, en particular las de las democracias occidentales. Por un lado, desean seguir dando la impresión de que controlan los movimientos de población pero, por otro, se les insta a mostrarse comprensivos hacia las víctimas de la inestabilidad política y la persecución. Cuando aceptan refugiados, en el marco de programas de reasentamiento organizados por el ACNUR, o cuando mantienen un programa de inmigración que prevé cierta flexibilidad en la aceptación de inmigrantes individuales, disponen de cierto margen de maniobra para satisfacer esa demanda, más, en muchos casos, la inexistencia de planes de este tipo, unida a un elevado número de solicitudes de asilo de personas que llegan a sus fronteras, ejercen una presión considerable sobre los gobiernos.

El problema de los solicitantes de asilo es particularmente agudo en Europa, donde su número ha aumentado de manera espectacular, hasta ser en 1992 680.000. El 66% de estos solicitantes pidió asilo al llegar a Alemania. Como los solicitantes de asilo pertenecen a menudo a grupos étnicos nuevos en un país, la cuestión relativa a cómo tratarles de forma apropiada va a veces ligada a la hostilidad

de la que son víctimas como “extranjeros”. Un factor que agrava esta actitud negativa, paralelamente al incremento del número de solicitantes de asilo, es la impresión de que a muchos de ellos les mueve más el deseo de prosperar económicamente que una persecución política directa.¹⁶ En este contexto de temor y desconfianza, la idea de edificar una “Europa Fortaleza” para mantener a raya a las nuevas hordas invasoras, ha gozado de gran popularidad. Aunque no se han producido las grandes corrientes migratorias de Europa Oriental y de la antigua Unión Soviética hacia Europa Occidental que algunos predecían (Coleman, 1994, pág. 6; OCDE 1995, pág. 58), los gobiernos han complementado cada vez más los estrictos requisitos de entrada que deben satisfacer los solicitantes de asilo y otros inmigrantes que no sean nacionales de la Unión Europea mediante iniciativas bilaterales y multilaterales.¹⁷ Sin embargo, la idea de una “Fortaleza Europa” constituye más una aspiración que un objetivo fácilmente asequible. Fuera de Europa, en particular en África y en Asia, el problema de los refugiados tiene dimensiones aún mayores, mientras que los recursos disponibles para hacerle frente son considerablemente menores.¹⁸

3. La inmigración permanente

Si bien el número de refugiados y de solicitantes de asilo ha aumentado enormemente, éstos constituyen sólo una parte de las corrientes internacionales de población. En el polo opuesto se encuentran los Estados que alientan activamente y facilitan la entrada y el asentamiento de inmigrantes, a los que consienten un acceso relativamente fácil a la ciudadanía, por ejemplo, Australia, Canadá, Nueva Zelanda y los Estados Unidos de América, donde los valores y la identidad nacionales se basan en gran medida en el asentamiento y de europeos y su desarrollo ulterior. Otra importante nación de inmigración es Israel, cuya identidad procede de ser la patria del pueblo judío.¹⁹ En el último decenio, la inmigración a esos Estados ha cambiado considerablemente. En el caso de Israel, el colapso de la antigua Unión Soviética y de los regímenes comunistas de Europa Oriental ha dado lugar a importantes corrientes de inmigrantes. Una característica común de los otros cuatro países ha sido la creciente diversificación de los lugares de origen de los inmigrantes, en el sentido de que el porcentaje de nacionales de países de Asia y el

16. Por consiguiente, muchos observadores los equiparan prácticamente a los inmigrantes ilegales, a menudo muy numerosos, que viven en diversos países sin autorización. Su situación de ilegalidad y de indocumentación hace que, con frecuencia, los cálculos sobre la importancia numérica de estos grupos sean insatisfactorios.

17. Ejemplos de iniciativas de este tipo son la Convención de Dublín, en la que se establecen procedimientos para tramitar solicitudes de asilo, y el Tratado de Schengen, que entró en vigor en 1995.

18. Una estrategia más positiva es la concebida para contribuir al desarrollo económico de las principales regiones generadoras de emigrantes de Europa Oriental, África, América Latina y Asia, limitando así los factores económicos que puedan instar a la emigración. Sin embargo, el Informe de la Comisión Presidencial de los Estados Unidos de América para el estudio de las migraciones internacionales y la cooperación para el desarrollo económico llegó a la conclusión, en 1990, de que es una estrategia a muy largo plazo, cuyos efectos inmediatos pueden de hecho favorecer las corrientes de emigrantes (Estados Unidos de América, 1990 pág. xiv).

19. Un patrón similar de inmigración permanente, pero sobre el cual se carece de estadísticas detalladas, es el de los nacionales de los Estados Miembros de la Unión Europea, que tienen total libertad de movimientos dentro de ella.

Pacífico en los años ochenta ha ido en constante aumento. Los Estados Unidos de América han recibido además importantes corrientes migratorias de México.²⁰

20. Gran parte de la inmigración mexicana a los Estados Unidos de América ha sido ilegal, pero la Ley de Control de la Inmigración y de Modificación de la Condición Jurídica de los Inmigrantes introdujo disposiciones que permitieron a muchos mexicanos residentes de larga duración obtener la residencia legal, lo cual explica el importante número de mexicanos que figura en las estadísticas de inmigración norteamericanas recientes, que incluye esas legalizaciones.

El número real de emigrantes a cada uno de los países mencionados ha variado en función de las diversas decisiones administrativas y leyes promulgadas. En todos ellos, la importancia de los respectivos programas de inmigración, especialmente en un contexto de recesión, ha adquirido un cariz político. Mientras que Australia, debido a la recesión económica, ha reducido el número de inmigrantes que acoge (tras alcanzar un máximo en 1989), Canadá ha continuado una política expansionista cuyo objetivo fue la entrada de 250.000 inmigrantes en 1992. En los últimos años, los Estados Unidos de América han recibido a más de un millón de inmigrantes por año, alcanzando un máximo de 1,82 millones en 1992; esta elevada cifra se debe, en gran medida, a que las estadísticas de la inmigración anual incluyeron a un gran número de personas ya residentes y que pudieron legalizar su situación en virtud de la Ley de Control de la Inmigración y de Modificación de la Condición Jurídica de los Inmigrantes de 1986.

4. La contratación de trabajadores extranjeros

La inmigración no se limita, empero, a los países de asentamiento permanente. La rápida expansión de la economía mundial hace que muchas naciones tengan escasez de mano de obra, que se compensa recurriendo a trabajadores extranjeros contratados por periodos breves. La mayoría de los países de la OCDE registran en la actualidad una inmigración neta positiva (OCDE 1995, pág. 11), aunque no son los únicos que necesitan mano de obra migrante. La preferencia por los trabajadores extranjeros contratados por periodos breves, patente en la reconstrucción económica europea de posguerra, se manifiesta también en los países de Oriente Medio y en muchos países asiáticos y se debe a la mayor flexibilidad económica que suele atribuirse a esos trabajadores, en particular si son de origen étnico o religioso diferente. No sólo la naturaleza "extranjera" de esta mano de obra contribuye a separarla de la población local, sino que además se piensa que la falta de lazos familiares o de otra índole facilita su apartamiento de la sociedad cuando ya no se la necesita.

Ahora bien, la experiencia de Alemania y de otros países europeos con la inmigración de trabajadores extranjeros muestra que esta presunta flexibilidad suele ser ilusoria.

5. Las perspectivas

Es poco factible que los diversos y considerables movimientos internacionales de población cesen espontáneamente, habida cuenta de las múltiples presiones económicas y políticas que los motivan. Las redes internacionales de inmigrantes están creando además una dinámica y posibilidades nuevas de movimiento, aunque hay signos persistentes de que la estabilización de los movimientos de población observada en los países de la OCDE en 1992 continuó en 1993 y 1994 (OCDE, 1995, pág. 13). Se considera que ello se debe, sobre todo, a los efectos de las recientes disposiciones de control de la inmigración adoptadas por los países anfitriones en lugar de a una disminución del número de personas dispuestas a emigrar (*Ibid.*, pág. 11). Como observa el informe de la OCDE, estos controles institucionales serán sólo parcialmente eficaces si no van acompañados de la creación de posibilidades de empleo en los países de emigración (*Ibid.*) o, podríamos añadir, en ausencia de una estabilidad política.

La creciente importancia internacional de la inmigración —que se ha convertido en un tema de política nacional— y los esfuerzos concomitantes de las autoridades por controlar las corrientes de población, pueden considerarse a menudo una reacción tanto ante el volumen de esos movimientos como ante la diversidad cada vez mayor de los países de origen, situación que en el caso de los países asiáticos dura ya más de un decenio. En Australia, Canadá y los Estados Unidos de América el considerable aumento del porcentaje de inmigrantes de Asia y el Pacífico ha guardado también relación con la disminución de la inmigración europea, sólo parcialmente compensada por la llegada a partir de 1990 de nacionales de Europa Oriental y de la antigua Unión Soviética.

Japón se ha convertido también en un importante lugar de destino de emigrantes de otras regiones de Asia y se observa además un movimiento cada vez más acusado dentro de este continente, que implica a otras economías en curso de industrialización, como Singapur, Corea, Taiwán y Malasia,

además de Hong Kong. En los países europeos perduran pautas de emigración anteriores, y así Suiza recibe inmigrantes de Europa del Sur, Francia de Africa del Norte y el Reino Unido del Asia Sudoriental, pero además se observan otras más recientes, asociadas a movimientos Este-Oeste, que afectan especialmente a Alemania, Austria y Suecia. Mientras que en Alemania predominan los inmigrantes polacos y rumanos, en los otros dos países los nacionales de ex Yugoslavia han sido el grupo más numeroso dentro de los nuevos inmigrantes (*Ibid.*, pág. 16).

Por último, otro cambio significativo habido en las pautas de inmigración es que los nacionales de una región determinada pueden entrar ahora a ciertos países en función de criterios cada vez más diversos. Cabe destacar el aumento de trabajadores temporales y de los inmigrantes altamente cualificados y la disminución de solicitantes de asilo, como consecuencia de las políticas de selección y de control de los países anfitriones (*Ibid.*). Estos cambios podrían aumentar la diversidad de las minorías étnicas migrantes. En particular, pueden obligar a abandonar la idea de que esas minorías constituyen una masa no diferenciada de trabajadores desaventajados o explotables. En muchos países hay una reserva creciente de población extranjera compuesta por empresarios y comerciantes, estudiantes y trabajadores cualificados, que tienen la misma instrucción y experiencia profesional que los miembros de las clases medias técnicas y profesionales del país.



La naturaleza cambiante de las sociedades multiétnicas

A causa de los cambios políticos, económicos y demográficos habidos en los 50 últimos años, la diversidad de pautas de relaciones étnicas y la variedad de identidades étnicas es una marca característica de la gran mayoría de las sociedades de todas las regiones del mundo. Efectivamente, sólo de un 10 a un 15% de los países pueden ser razonablemente descritos como étnicamente homogéneos (Connor, 1994; Väryinen, 1994). Estados que nunca habían tenido minorías étnicas significativas se encuentran ahora ante problemas relacionados con la diversidad étnica y en la necesidad de hallar respuestas políticas adecuadas. En los Estados que tienen una mayor tradición de diversidad étnica, los hechos recientes han ido asociados a cambios en las relaciones entre las minorías que viven en ellos hace tiempo. Paralelamente, surge la necesidad de incorporar grupos étnicos más recientes a causa de los nuevos flujos internacionales de población, algunos de ellos fomentados y otros no deseados por los distintos gobiernos.

Las pautas de las relaciones étnicas son sumamente fluidas, y frecuentemente violentas, en los Estados que han alcanzado hace poco la independencia al desmembrarse Estados y federaciones de Europa, o en antiguas colonias que todavía están tratando de establecer una estructura estatal estable. Allá donde las antiguas colonias han podido establecer una estructura política viable, se han forjado nuevas relaciones entre los grupos étnicos nativos que han podido acceder de forma negociada a la ciudadanía de derecho.

En países que han vivido un crecimiento y un desarrollo económicos, como ha sucedido en Asia, las mayores necesidades del mercado laboral se han satisfecho a través de la emigración ilegal o de la contratación de trabajadores

extranjeros temporales en lugar de la inmigración de trabajadores permanentes. En estos casos, la pertenencia a un grupo étnico inmigrante ha estado asociada a una situación desfavorable porque los nuevos grupos étnicos inmigrantes no tienen la nacionalidad del país en que viven y carecen de otros derechos relativos a la plena participación en la sociedad, que generalmente van aunados a la residencia permanente, y de los que disfrutaban las minorías étnicas que ya llevan largo tiempo establecidas. En Oriente Medio, Japón y Corea, donde también se ha recurrido a mano de obra extranjera, la situación desfavorable de estos grupos a nivel de status jurídico se ve agravada por divisiones sociales tajantes entre los trabajadores migrantes y el grupo étnico dominante, que tiene un arraigado sentido de homogeneidad.

En los países de Europa Occidental es donde más patente resulta la gran variación de pautas coexistentes de relaciones étnicas. Su desarrollo se produce a partir de la Segunda Guerra Mundial y refleja la manera en que esos países, salvo Irlanda, se han convertido de hecho en países de inmigración. Si consideramos los grupos étnicos inmigrantes más recientes, además de las minorías étnicas regionales establecidas desde hace largo tiempo en muchos países europeos, se hace evidente la complejidad de los patrones europeos de diversidad étnica, tanto por los grupos étnicos específicos existentes como por su respectivo estatuto jurídico.

La primera pauta de relaciones europeas con los inmigrantes es la que se refiere a los trabajadores extranjeros temporales o "trabajadores invitados", empleados en gran número hasta los años setenta por Alemania, Suiza y otros países europeos. Las nuevas necesidades de mano de obra han hecho que se vuelva a recurrir a esta práctica y así, por ejemplo, Alemania acogió a 181.000 trabajadores de esa clase de Europa Central y Europa del Este, en 1993, año en que había 72.000 en Suiza, 16.000 en Austria y 11.000 en Francia (OCDE 1995, pág. 21). Cuando concluyó la primera oleada de trabajadores extranjeros de ese tipo en los años setenta, los países europeos descubrieron rápidamente que no era tan obvio el que esos trabajadores y sus familias regresaran a sus países de origen. Ciertamente, un componente importante de la población de Alemania es el del 1,9 millones de nacionales turcos (OCDE 1995, pág. 202), los "trabajadores invitados" y sus

hijos que, pese a las modificaciones legislativas recientes que han hecho más accesible la obtención de la nacionalidad alemana, todavía no la poseen pese a haber nacido en el país. En otros muchos países europeos hay grupos similares de no nacionales.

Otra fuente europea importante de trabajadores migrantes internacionales son los ciudadanos de Estados miembros de la Unión Europea que, desde enero de 1992, pueden desplazarse y trabajar libremente dentro de la Unión Europea sin las restricciones que afectan a los trabajadores temporales no europeos. Una tercera categoría de inmigrantes son los que llegaron a países de Europa, sobre todo inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, y que eran nacionales de un país europeo por provenir de antiguas colonias de países como el Reino Unido y Francia. Por razones similares, Alemania también aceptó gran cantidad de alemanes de la República Democrática Alemana y Europa del Este, que también adquirieron inmediatamente la nacionalidad alemana. En los países europeos hay además poblaciones de estudiantes, empresarios y comerciantes y refugiados con distintos derechos a residir en ellos. Otros grupos que multiplican los tipos de diversidad étnica en Europa son los numerosos solicitantes de asilo, inmigrantes ilegales y otros que se quedan en países determinados sujetos a diferentes restricciones legales.

Inclusive en Australia, Canadá y los Estados Unidos, que tienen una larga tradición de inmigrantes permanentes, las nuevas formas de la inmigración y las nuevas regiones de origen han introducido nuevas dimensiones significativas en las relaciones entre sus minorías étnicas. La sobreposición de diferentes pautas institucionales de relaciones étnicas incluye no sólo a los de extracción inmigrante, sino también a grupos autóctonos y, sobre todo en los Estados Unidos, a un grupo étnico, el de los estadounidenses de origen africano, cuyas relaciones con otros grupos se ven afectadas por su experiencia histórica de esclavitud. Ahora bien, en lo que estos países difieren de otros muchos es en la aceptación de la inmigración y el asentamiento permanente de grupos étnicos más recientes, lo cual se plasma jurídicamente en un acceso relativamente fácil a la nacionalidad, como en Australia, donde el requisito básico es la residencia permanente en el país durante dos años.

Los problemas normativos recurrentes en las sociedades multiétnicas

La diversidad de los Estados multiétnicos en lo que hace a sus estructuras institucionales, patrones de relaciones étnicas y a los grupos étnicos que en ellos coexisten hace que sea muy variada la forma que en ellos adoptan los debates políticos y sus conclusiones. Sin embargo, quienes pueden influir en la formulación de las políticas identifican algunas cuestiones como problemas que hay que abordar y resolver en las sociedades multiétnicas contemporáneas.²¹ Antes de pasar a examinarlos, trataremos de determinadas cuestiones normativas que guardan relación directa con las pautas generales existentes de relaciones institucionales entre los grupos étnicos.

21. La capacidad de las minorías étnicas para participar en este proceso varía considerablemente en función del grado en que gozan de plenos derechos de ciudadanía. Sin embargo, inclusive en los países en que estos grupos no pueden participar directamente en el proceso, sus puntos de vista pueden ser representados por intermediarios y grupos de apoyo.

El problema más apremiante en los Estados que en la actualidad adolecen de inestabilidad política de origen étnico o que están esforzándose por restablecer un *modus vivendi* entre los grupos étnicos, tras un conflicto en el que ha habido violencia física, es el establecimiento de comunicación y contactos por encima de las fronteras étnicas, gracias a los cuales pueda haber negociaciones entre grupos y las personas consigan recobrar un sentimiento de seguridad personal. En los lugares en que ha habido genocidios generalizados, como en la ex Yugoslavia y en Rwanda, esta tarea es especialmente ardua. Cuando se logren estos objetivos, habrá que tratar las causas subyacentes de la movilización etnonacionalista.

La principal cuestión normativa que se plantea en los Estados en los que parte de sus minorías étnicas están formadas por trabajadores extranjeros temporales solicitantes de asilo o personas que no han entrado legalmente en su territorio es el de las relaciones de esos grupos con otros formados por nacionales o personas con permiso de residentes

permanentes. ¿Qué acceso tienen a los servicios sociales y a la seguridad social, a la vivienda, la sanidad, la educación y el empleo? ¿Qué derechos tienen a participar en la toma de decisiones o recurrir a las leyes para obtener reparación por perjuicios? ¿Cuál es la situación de sus familiares y de las personas a su cargo respecto a la entrada y la residencia en el país? En los países en que se deniega a residentes de larga duración el acceso a la nacionalidad, muchos de estos interrogantes se plantean respecto de esos residentes y sus familiares, entre los que a menudo hay menores nacidos en esos Estados. La regularización de la residencia o las posibilidades de nacionalizarse se convierten en problemas importantes, sobre todo cuando esos cambios sacan a los miembros de la minoría étnica de una situación en que están atrapados en una trama de trabajo explotador y de actividades delictivas que contribuyen a la aparición de un subproletariado desafecto y marginado.

Los Estados que han tomado decisiones en favor de la regularización y que han avanzado un paso más concediendo la nacionalidad²² a las minorías étnicas residentes tienen problemas similares a los de los países en los que hay minorías étnicas establecidas desde hace mucho tiempo y que gozan de la nacionalidad: la integración de los miembros de los grupos minoritarios y sus relaciones con el grupo étnico dominante y otras minorías. Las cuestiones normativas a resolver incluyen las posibilidades de expresar y mantener elementos peculiares de la cultura étnica, especialmente el idioma y la religión, allá donde se hallan asociados a la definición étnica; la eliminación de las desventajas sociales y económicas que acarrea la pertenencia a una etnia; las oportunidades de participar en la adopción de decisiones políticas, y la prevención del racismo y la discriminación. Una importante cuestión simbólica es hacer participar a los grupos minoritarios en la formulación y la expresión de la identidad nacional. Allí donde un grupo minoritario tiene una base territorial peculiar, la cuestión de la amplitud de su independencia política puede convertirse en un problema importante.

En el recuadro 2 figura una lista de algunas cuestiones que despiertan preocupación desde la perspectiva de las minorías étnicas. Su importancia puede variar según el grupo de que se trate y también con el transcurso del tiempo.

22. La importancia de complementar la nacionalidad legal con un concepto más amplio de nacionalidad social fue expuesta por Marshall (1964) en su análisis de la evolución de la nacionalidad, desde un concepto que hacía hincapié en los deberes a un planteamiento centrado en el derecho, en que él sostenía que la nacionalidad social desempeñaba una función esencial para alcanzar la igualdad.

Aunque es evidente que frecuentemente a la minoría étnica y al Estado puede preocupar un mismo problema, puede que sea por distintos motivos. En cuanto a la vivienda, por ejemplo, al Estado le puede interesar evitar que aparezcan barrios segregados y, en cambio, a los miembros de la minoría étnica les puede preocupar la disponibilidad de viviendas dignas sin discriminación.

Como responde el Estado a las cuestiones normativas que interesan a los grupos étnicos minoritarios depende mucho del tipo de modelo político adoptado para encauzar la diversidad étnica.

RECUADRO 2

Algunas cuestiones normativas de importancia

Idiomas de las minorías étnicas

- La libertad para emplear esos idiomas.
- La enseñanza de los idiomas de las etnias y su empleo como medio de instrucción escolar.
- La existencia de radio, televisión y prensa escrita en los idiomas de las etnias.
- El empleo de los idiomas de las minorías étnicas en otras áreas institucionales, entre ellas la sanidad, los servicios de asistencia social y los tribunales.
- La disponibilidad de intérpretes y el suministro de información traducida a los idiomas de las minorías étnicas.

Idioma nacional

- El acceso a la instrucción en el idioma nacional para niños y adultos.
- La libertad de culto y la posibilidad de observar los ritos y las prácticas religiosos.

Religión

- La existencia de estructuras institucionales compatibles con las prescripciones de la religión, por ejemplo en la legislación y en la enseñanza.

Condición jurídica

- La situación de los residentes que no tienen la nacionalidad del país.

- El acceso a la nacionalidad del país en el que se tiene residencia permanente.
- La posibilidad de ostentar la doble nacionalidad.
- La existencia de un estatuto jurídico especial para los grupos minoritarios étnicos.
- La libertad de asociación entre los miembros de los grupos étnicos y el derecho a formar sus propias organizaciones sociales.
- Libertad de expresión cultural.

Educación

- La posibilidad de que todos puedan alcanzar igual nivel de estudios.
- La existencia de programas de estudios que incluyan las perspectivas y las experiencias de los alumnos de las minorías étnicas.

Empleo

- El acceso al empleo sin discriminación.
- El reconocimiento de las cualificaciones y la experiencia que se posean.
- El acceso a posibilidades de formación.

Servicios de sanidad y asistencia social

- El acceso a información sobre el funcionamiento de los servicios de sanidad y asistencial social.
- La prestación de estos servicios de forma que tenga en cuenta los patrones culturales de las minorías étnicas.

Vivienda

- El acceso a viviendas dignas sin discriminación.

Racismo y discriminación

- La inexistencia de racismo.
- La inexistencia de prácticas discriminatorias.

Identidad nacional

- El lugar de las minorías étnicas en la identidad nacional.

Representación política y autonomía

- La participación de los grupos minoritarios étnicos en la elaboración de las políticas.
- La posibilidad de que las minorías asuman la responsabilidad de adoptar decisiones respecto a las cuestiones que les interesan particularmente.

Los modelos normativos de los Estados multiétnicos

Ante la importancia cada vez mayor que la comunidad internacional atribuye a la diversidad étnica, todos los Estados se preocupan por la necesidad de tener en cuenta esta diversidad en sus políticas y sus programas. Aunque su objetivo común es evitar que los conflictos de origen étnico causen desestabilización, los modelos normativos preferidos para lograr este objetivo, al que frecuentemente se denomina "integración", pueden ser diametralmente opuestos (Baubock, 1995). Los tres modelos que trataremos a continuación son tipos abstractos, ideales, basados en premisas ideológico-normativas específicas acerca de las relaciones entre los grupos étnicos de una sociedad.²³ Más adelante, nos referiremos a otro nivel normativo, el programático-político, en el que intervienen iniciativas y programas de carácter político que tienen consecuencias directas e indirectas en las relaciones étnicas. Aunque normalmente se espera que haya un estrecho vínculo entre el nivel ideológico-normativo y el programático-político de las políticas, el proceso de adopción de decisiones y la ejecución pueden dar lugar a una falta de congruencia entre ambos.

En un extremo están las políticas basadas en un modelo asimilacionista que prevé que las minorías étnicas se incorporen completamente a la sociedad y el Estado mediante un proceso de cambio individual en que las personas abandonen sus características lingüísticas, culturales y sociales distintivas para adoptar las del grupo dominante. En este modelo no está prevista la conservación de las prácticas culturales, lingüísticas o sociales distintivas. Al haber una absorción completa en la sociedad, se supone que dejan de existir las bases de los conflictos de origen étnico. La función del Estado en este modelo es

23. *Este conjunto de tipos ideales se puede ensanchar, claro está, a una taxonomía más compleja y, de hecho, como se dirá a continuación, puede ser difícil encasillar una sociedad específica en uno de estos modelos, especialmente si la política estatal es ambigua o el Estado juega un papel limitado en la determinación de la política nacional.*

limitada, puesto que se considera que el cambio es responsabilidad de cada persona. No hace falta modificar las instituciones jurídicas, educativas, de asistencia social o de sanidad estatales, aunque se pueden proscribir prácticas e instituciones asociadas al separatismo.

En el otro extremo están las políticas basadas en el modelo diferencialista, en que el conflicto se evita mediante un proceso que elimina o minimiza los contactos con las minorías étnicas. Una versión radical de este modelo consiste en la expulsión o “la separación étnica” de esas minorías. Mucho más comunes son, empero, las políticas que restringen sustancialmente la participación de los miembros de las minorías étnicas en la sociedad. No se plantea que las instituciones del Estado hagan sitio a los miembros de las minorías étnicas, aunque el Estado, a diferencia de lo que sucede en el modelo asimilacionista, puede permitir o en algunos casos promover el desarrollo de instituciones paralelas que atiendan mínimamente las necesidades educativas, sanitarias o culturales de las minorías étnicas que no pueden satisfacer dentro de las instituciones de la sociedad.

Un tercer enfoque normativo importante acepta el potencial –y la legitimidad– de la peculiaridad cultural y social de las minorías étnicas. El modelo multicultural contempla que las personas y los grupos se puedan incorporar plenamente a la sociedad sin perder su peculiaridad o sin que se les niegue la plena participación. Este proceso de plena participación es la clave para que no estalle ningún conflicto étnico. Para lograr este objetivo de plena participación, puede ser menester modificar considerablemente las instituciones estatales a fin de que atiendan por igual a quienes pertenecen a diferentes medios culturales y sociales. En este proceso, el Estado desempeña un papel activo de promotor del cambio institucional, que puede ir desde la reestructuración de las instituciones generales al apoyo a instituciones paralelas, las cuales son parte integrante de la sociedad, en contraste con la marginación de las estructuras institucionales paralelas del modelo diferencialista.

De estos tres modelos, sólo el multiculturalismo reconoce la legitimidad y la necesidad de la igualdad de los grupos



étnicos respecto a la expresión de sus diversas culturas y por ello se acerca más que los demás a un modelo capaz de poner en práctica las aspiraciones consignadas en los diferentes instrumentos de las Naciones Unidas relativos a la diversidad cultural, lingüística y religiosa.

Cada uno de estos tres modelos de cómo el Estado administra y organiza sus respuestas normativas a la diversidad étnica es abstracto y apenas hay en ellos prescripciones o programas normativos concretos. Esta abstracción se debe a la forma en que están concebidos como premisas ideológico-normativas que tienen fuerza moral y ética. Como tales, constituyen lemas y apoyos a una intervención política basada en creencias acerca de la naturaleza de la etnicidad y las formas en que la sociedad debiera operar. Esas creencias son un aspecto esencial de cada uno de los modelos y contribuyen a la firme adhesión que suscitan entre sus partidarios, ya se trate de políticos, de observadores sociales o de ciudadanos en general.

Con estos modelos se cruzan mitologías nacionales acerca del origen y las características del Estado y de la identidad nacional. El Estado puede considerarse una “nación de inmigrantes” o el guardián de importantes principios revolucionarios o, inclusive, la encarnación de un pueblo o “Volk”. Aunados, los modelos y los mitos definen las nociones abstractas de quiénes constituyen los ciudadanos de la nación, y por eso cuando se clasifica a los Estados dentro de uno u otro de los modelos se hace frecuentemente referencia a cómo definen y atribuyen legalmente la nacionalidad.

Francia²⁴ es el ejemplo obvio de un Estado contemporáneo que trata la diversidad étnica aplicando un modelo asimilacionista, al que otorga especial fuerza la forma en que se funda en la ideología jacobina de la Revolución Francesa. La nacionalidad, aunque basada en el *jus sanguinis* (derecho de sangre), tiene poderosos elementos de *jus solis* (derecho del suelo), lo que hace que los nacidos en Francia puedan adquirir la nacionalidad si uno de sus padres también nació en Francia o mediante una declaración efectuada entre los 16 y los 21 años (OCDE 1995, pág. 159). Los inmigrantes también pueden solicitar la

24. En esta sección utilizamos datos tomados de *Multiculturalism: A Policy Response to Diversity*, MOST, UNESCO 1995, págs. 1 y 2.

nacionalización al cabo de cinco años de estancia en el país y en 1993 se nacionalizaron franceses más de 60.000 personas (*Ibid.*, pág. 225). La nacionalidad se considera un contrato entre la persona y el Estado sin mediación de otras entidades. Además se basa en la estricta separación del espacio privado y el público (Birnbbaum, 1995). Los grupos minoritarios utilizan a menudo en Francia la ley de 1901 que rige las asociaciones (Giordan, 1992) como vehículo para que los ciudadanos, sea cual fuere su origen, organicen el cultivo de las culturas y los idiomas minoritarios a los que están apegados. Sin embargo, faltan marcos institucionales que garanticen la práctica efectiva de este derecho reconocido.

El modelo diferencialista de encauzamiento de la diversidad étnica, dejando de lado las formas radicales de “depuración étnica”, está asociado especialmente a Estados en los que la nacionalidad se basa en principios del derecho de sangre, lo que hace que las personas nacidas en el seno de minorías étnicas en esos países, como los turcos en Alemania o los coreanos en Japón, no gocen de un derecho natural a la nacionalidad de su país de nacimiento. Aunque existen disposiciones que permiten adquirir esa nacionalidad, los trámites a seguir suelen hacer sumamente difícil lograrlo, inclusive los residentes permanentes y sus hijos nacidos en el país. La exclusión de esos “extranjeros” se ve agravada por las mitologías nacionales que hacen hincapié en la homogeneidad cultural de la nación.

El modelo multicultural es el más reciente, porque no se ha desarrollado hasta los tres últimos decenios.²⁵ Australia, Canadá y Suecia son los tres Estados que han adoptado explícitamente un modelo nacional multicultural como guía para tratar la diversidad étnica. En Canadá y Australia, la nacionalidad se basa fundamentalmente en el derecho del suelo y los inmigrantes tienen fácil acceso a los trámites de nacionalización. Aunque Suecia observa los principios del derecho de sangre, en la práctica tiene también procedimientos que favorecen una nacionalización relativamente fácil. En 1993, el 8,5% de la población extranjera adquirió la nacionalidad sueca, porcentaje que fue muy superior al de otros países europeos de la OCDE; el segundo porcentaje más alto fue el 5,7% de los Países Bajos (OCDE 1995, pág. 158).

25. Otros modelos pluralistas tienen mucho más tiempo de existencia, aunque se basan en premisas diferentes a las del modelo multicultural. El modelo de “sociedad plural” descrito por Furnivall es típico de las sociedades coloniales en que la cohesión y la inexistencia de conflictos étnicos se debían al funcionamiento del mercado, apoyado en última instancia por la fuerza que se podía hacer que soportara la administración colonial. Está, pues, más cercano por su forma al modelo diferencialista que al multiculturalista, en el que se da una adhesión consensual a los beneficios que el pluralismo supone para el país, en lugar de optarse porque lo aplique el Estado.

Un elemento que complica la ilustración de los diversos modelos es que, dentro de determinados Estados, los modelos normativos aplicados han variado con el transcurso del tiempo. La adopción oficial por Canadá y Australia del multiculturalismo significó abandonar modelos oficiales de biculturalismo y asimilación anteriores. Francia se ha apartado ligeramente del modelo asimilacionista para atender las necesidades de las minorías étnicas (Castles 1995, pág. 301) y Alemania ha comenzado a apartarse del modelo diferencialista (*Ibid.*, pág. 296).

Dentro de una sociedad pueden también existir diferentes modelos según la minoría étnica de que se trate. En Australia, por ejemplo, un modelo diferencialista para la población aborigen coexistió con un modelo asimilacionista para la población inmigrante hasta 1967, fecha en que les fueron concedidos plenos derechos de nacionalidad a los aborígenes. Actualmente, en Alemania y el Japón, las personas de origen alemán y de origen japonés de sus respectivas comunidades de emigración de Europa Oriental y América del Sur tienen la nacionalidad mientras que los miembros nativos de minorías étnicas como los turcos o los coreanos están excluidos, en aplicación de las disposiciones sobre nacionalidad por derecho de sangre.

Inclusive cuando se basan en los criterios de nacionalidad, los intentos de clasificar a los Estados de acuerdo a modelos particulares sólo pueden dar una indicación parcial de sus iniciativas y programas normativos, ya que es preciso plasmar los lemas y los modelos en acciones y programas concretos, proceso mediante el cual los modelos **ideológico-normativos** adquieren realidad **programático-política**. Este proceso de plasmación es esencial para evaluar en cualquier debate la realidad y las posibilidades de cambio de las respuestas normativas en las sociedades multiétnicas. En la medida en que no hay indeterminación ni se produce un deslizamiento en la aplicación práctica del modelo, aumentan las posibilidades de cambio.

Muchos factores influyen en ese complejo proceso de plasmación, pero a partir de los resultados se pueden evaluar los argumentos de los diferentes modelos normativos **ideológico-normativos**. Dados los argumentos y los contraargumentos formulados a propósito del modelo de

multiculturalismo y las posibilidades que ofrece de aumentar en lugar de minimizar las divisiones y los conflictos étnicos, será útil que examinemos brevemente la experiencia de los Estados que lo han adoptado como modelo ideológico-normativo y tratado de plasmarlo en programas concretos.

El multiculturalismo en la práctica: Australia, Canadá y Suecia

■ Orígenes y evolución

Canadá fue el primero de los tres Estados que adoptó una política oficial de multiculturalismo, en 1971, después de que el informe de 1965 de la Comisión Real sobre Bilingüismo y Biculturalismo recomendase la eliminación de la política bicultural que había estado en vigor durante más de un siglo, y cuyos ejes eran los colectivos británico y francés establecidos desde hacía tiempo y reconocidos por la Carta. Quienes propiciaron el cambio fueron otros colectivos de inmigrantes no reconocidos en la Carta que se sentían inquietos ante su situación con respecto a esos dos grupos étnicos dominantes. En un principio, la política se centró en el derecho de conservar la cultura y la etnicidad propias dentro de la identidad nacional canadiense. Posteriormente, pasó a centrarse en cuestiones de igualdad, participación social y unidad nacional (Dorais, Foster y Stockley, 1994, pág. 375).

Respalda esta política todo un abanico de leyes. Concretamente, la Carta de Derechos y Libertades de 1982 prohibió explícitamente la discriminación por motivos de raza, origen nacional o étnico, color de la piel o religión, y aunque no contenía ninguna garantía específica sobre la conservación y el cultivo de la lengua o la cultura ancestrales específicas de cada cual, mencionaba que la Carta debería ser interpretada de forma compatible con el patrimonio multicultural canadiense (*Ibid.* 1994, pág. 387).

La ley sobre multiculturalismo de 1988 completó la Carta gracias a sus dos disposiciones principales en las que se establecía que:

1. Todos los miembros de la sociedad canadiense tienen la libertad de conservar y compartir sus patrimonios culturales; sus culturas y lenguas ancestrales habrán de ser protegidas y fomentadas.
2. Todas las instituciones federales habrán de promover políticas, programas y prácticas gracias a las cuales todos los canadienses, independientemente de su origen, gocen de igualdad de oportunidades para obtener puestos de trabajo y progresar profesionalmente en esas instituciones. Estas políticas, programas y prácticas también habrán de fomentar la comprensión y el respeto de la diversidad de los miembros de la sociedad canadiense.

En 1994 el informe anual acerca de la aplicación de la Ley sobre multiculturalismo identificó tres áreas principales en las que debían intervenir las autoridades (Canadá 1993-94, pág. 5): la necesidad de acabar con el racismo y la discriminación, de superar los problemas de integración a que se veían confrontadas las minorías etnoculturales y de fomentar los valores comunes que constituyen los cimientos de la nación. Se consideró que la existencia de unas instituciones oficiales accesibles y la educación comunitaria, no segregada, desempeñarían un papel clave en la consecución de estos objetivos.

Australia, al igual que Canadá, se consideraba una nación de inmigrantes, pero, al no haber en el país un grupo étnico importante que pudiese competir con el británico, se impuso firmemente un modelo de asimilación al colectivo anglocelta dominante a fin de llegar a una integración social. El hecho de que la población fuese cada vez más consciente de la ineficacia del modelo de asimilación constituyó una de las principales causas de la adopción de un modelo multicultural. Estimuló esa conciencia la aparición de un movimiento de defensa de los derechos étnicos formado por inmigrantes capaces de expresarse bien y políticamente activos, que no procedían de medios anglófonos, y por trabajadores, principalmente angloceltas, de una serie de sectores de la asistencia social, la enseñanza, los servicios sociales y la sanidad, sensibles a los obstáculos a que se enfrentaban numerosos inmigrantes de medios no anglófonos con quienes trataban diariamente. La elección, en

1972, de un gobierno de orientación socialista decidido a eliminar las desventajas sociales constituyó una ocasión para un cambio de política, pero hubo que esperar a 1978, con un gobierno conservador en el poder, para que el multiculturalismo se convirtiese en la política oficial.

En esta primera etapa, se consideró que la política atendía a las necesidades de los inmigrantes recién llegados procedentes de medios no anglófonos, al prestarles servicios para su instalación adecuados desde el punto de vista lingüístico y cultural. Asimismo se admitió que debería prestarse apoyo a la conservación de la cultura, en particular en lo que concernía a la diversidad lingüística.

Al igual que en Canadá, la política seguida pasó de centrarse en la conservación de las culturas de origen a ocuparse de problemas de injusticia y desventajas sociales y, posteriormente, de las relaciones intercomunales y del racismo (véase Castles, 1992; Dorais, Foster y Stockley,

Grupo étnico	Número de miembros	%
Varios orígenes	7 794 250	28,87
Un solo origen	19 199 790	71,13
Franceses	6 146 600	22,77
Alemanes	911 560	3,38
Escoceses	893 124	3,31
Italianos	750 055	2,78
Irlandeses	75 660	2,69
Chinos	586 645	2,17
Ucranios	406 645	1,51
Indios norteamericanos	365 375	1,35
Holandeses	358 180	1,33
Sudasiáticos	324 840	1,20
Polacos	272 810	1,01
Judios	245 840	0,91
Escandinavos	174 370	0,65
Mestizos	75 150	0,28
Inuit	30 085	0,11

*La población del Canadá según su origen étnico
Censo de 1991*

Fuente: Statistics Canada (adaptación)

1994). El hecho de que se percibiese que la conservación de las culturas de origen y el pluralismo cultural no bastaban para acabar con las injusticias estructurales que padecían muchas personas procedentes de grupos étnicos no anglófonos contribuyó a este giro.

La política australiana sobre multiculturalismo ni está plasmada en una Ley ni forma parte de una Carta de Derechos, sino que se encuentra en el Programa Nacional para una Australia Multicultural de 1989, porque Australia se distingue así del Canadá, debido a su política cultural menos reglamentaria y más administrativa. Se afirmó claramente que el Programa Nacional se aplicaría no sólo a los inmigrantes, sino a todos los australianos, comprendidos los aborígenes y los isleños del Estrecho de Torres. El Programa Nacional, y su reciente confirmación en 1995, establecieron las tres dimensiones del multiculturalismo dirigidas a todos los australianos: el derecho a una identidad cultural, el derecho a la justicia social y la necesidad de la buena marcha de la economía, que suponía el desarrollo eficaz y la utilización de la inteligencia y las competencias de todos los australianos. Ahora bien, junto a estos derechos había una serie de obligaciones explícitas: la lealtad ante todo a Australia; la aceptación de las estructuras y los principios básicos de la sociedad australiana, comprendidas la Constitución y la autoridad de la ley, la tolerancia y la igualdad, la democracia parlamentaria, la libertad de expresión y de religión, el inglés como idioma nacional y la igualdad entre los sexos; y la obligación de aceptar el derecho de los demás a expresar sus puntos de vista y sus valores.

Uno de los rasgos característicos del modelo político nacional destacado en el Programa Nacional para una Australia Multicultural de 1989 era la insistencia en los beneficios económicos que se obtendrían de reconocer y aprovechar plenamente las capacidades profesionales, lingüísticas y culturales de todos los australianos. Con ello se vinculaban las oportunidades económicas personales a las iniciativas oficiales para reestructurar la economía australiana mediante el aprovechamiento de los recursos de su población multicultural a fin de desarrollar el comercio internacional y crear una mano de obra más flexible y altamente cualificada. Al hacer hincapié en las ventajas económicas que esta política acarrearía, el gobierno legitimaba su reivindicación

26. *A través de este enfoque, la política australiana demostró que los miembros de la sociedad que formaban parte de minorías étnicas, en lugar de ser sólo capaces de provocar conflictos socialmente perjudiciales, tenían aptitudes con las que podían ayudar a la sociedad a obtener ventajas (económicas) de trato con comerciantes y empresarios, turistas, estudiantes y otros con los que se entraba en contacto en persecución de intereses económicos. De este modo, se conciliaban las dimensiones negativas y positivas del nuevo enfoque de la etnicidad expuestas al comienzo de este estudio.*

27. *Se encontrarán más detalles en Alund y Schierup 1991, 1993.*

del multiculturalismo como política dirigida a todos los australianos, no sólo a los procedentes de medios minoritarios.²⁶

En Suecia, el multiculturalismo como política se debe, una vez más, a causas distintas. A diferencia de Australia y Canadá, su identidad nacional no estaba basada en el hecho de considerarse una nación de inmigrantes, aunque, tras la Segunda Guerra Mundial, acogió a numerosos refugiados y a muchos trabajadores finlandeses, debido a la libertad de movimientos que se estableció en el mercado laboral nórdico a partir de 1954. Al igual que en el resto de Europa, las necesidades de la economía en expansión se cubrieron con trabajadores extranjeros temporales²⁷ procedentes de la región mediterránea, en particular de Yugoslavia. Aunque la gran ola migratoria de trabajadores se interrumpió cuando comenzó la recesión a principios de los años setenta, Suecia siguió recibiendo un número considerable de refugiados y de solicitantes de asilo. En 1993, acogió a casi 59.000 inmigrantes, cerca de dos tercios de los cuales eran refugiados y el otro tercio correspondiente a personas que entraron en el país para reunirse con sus familias. Más de la mitad no procedían de países nórdicos, y el 40% procedía de fuera de Europa (OCDE 1995, pág. 119). Además de estos inmigrantes, están los solicitantes de asilo, que llegaron a ser 84.000 en 1992, antes de que se implantara una serie de restricciones a la obtención de visado y de carácter administrativo (*Ibid.*, pág. 195). Los inmigrantes de la ex Yugoslavia han constituido un gran porcentaje de esta corriente, en la que también figuran muchas personas procedentes de África, Asia y otras regiones no europeas, lo que ha introducido nuevas fuentes de diversidad cultural en la población. A pesar de estas afluencias masivas, en 1993 había en Suecia 869.000 habitantes nacidos en el extranjero (el 9,9%), porcentaje aún muy inferior al de Canadá (16,2%) y al de Australia (23,2%). Los finlandeses eran el mayor colectivo de nacidos en el extranjero y representaban dos tercios de las 300.000 personas nacidas en países nórdicos. Irán, ex Yugoslavia y Turquía son otros de los principales lugares de origen de los residentes en Suecia nacidos en el extranjero (*Ibid.*, págs. 119, 209).

Se considera que la minoría finlandesa jugó un papel destacado en la sustitución de la anterior política sueca de

asimilación por el multiculturalismo (Skutnabb-Kangas 1983, pág. 136). Al tener libre acceso a Suecia y poder llevarse a sus familias, incluidos los menores, además de disfrutar de derechos educativos garantizados en el tratado cultural nórdico, contaban con una base sólida a partir de la cual pudieron reivindicar derechos culturales de más entidad. Una vez que les fueron otorgados, hubo un precedente para las reivindicaciones de otros colectivos de emigrantes, cuyas familias se encontraban en Suecia, y que habían conseguido organizarse a fin de tratar de obtener tales derechos. El reconocimiento de los problemas inherentes a una política estricta de asimilación coexistía con un amplio sistema de asistencia social, que ya intervenía en importantes iniciativas normativas estatales para acabar con las desigualdades que podían sufrir los colectivos inmigrantes.

La política sueca de multiculturalismo adoptada en 1975 se basaba en tres principios claves: "igualdad", "libertad de elección" y "asociación". Hammar (1985, pág. 33) describe así el propósito de estos principios:

"El objetivo en la *igualdad* se refiere a los esfuerzos continuados para que el nivel de vida de los inmigrantes sea el mismo que el del resto de la población. El de la *libertad de elección* significa que se han de tomar iniciativas públicas para garantizar a los miembros de minorías étnicas y lingüísticas residentes en Suecia una verdadera posibilidad de elegir entre conservar y cultivar su identidad cultural o asumir una identidad cultural sueca. El de la *asociación* se refiere a que tanto a los diferentes colectivos de inmigrantes y minorías, como a la población nativa les beneficia el hecho de colaborar."

Al igual que en Australia y Canadá esta política se ha puesto en práctica en las dos últimas décadas, aunque en Suecia es más frecuente que se la designe con el nombre de "integración", por considerar que este término se opone al de "asimilación". Aunque no siempre se la denomine política de "multiculturalismo", la política sueca tiene importantes puntos en común con los modelos australiano y canadiense. Buena parte de estas disposiciones normativas son resultado de estrategias para hacer frente a las necesidades de la extensa población de refugiados, lo que acarrió la participación en distinto grado de las comunidades

locales, como sucedió en 1985 cuando se pidió a todos aquellos que se encontraban en territorio sueco que contribuyesen a hospedar y a instalar a los refugiados (Alund y Schierup, 1991). Actualmente se está examinando toda la política de integración a fin de determinar si puede hacer frente a la afluencia masiva de emigrantes en un momento de grandes restricciones fiscales en el que el racismo y la xenofobia son cada vez más preocupantes (Castles, 1995, pág. 301). En noviembre de 1994, el Gobierno sustituyó una Comisión Parlamentaria encargada de analizar la política de emigración y refugiados por dos comisiones nuevas, una de las cuales debía analizar la política de inmigración y refugiados, mientras que la otra, que debía presentar un informe en el primer semestre de 1996, debía estudiar la política de integración. Entre los asuntos a los que se presta particular atención en este análisis está el del papel de los inmigrantes en el mercado laboral y cómo su conocimiento del idioma sueco incide en sus posibilidades de hallar trabajo y de participar en la sociedad. La cuestión de la vivienda y la de la serie de colectivos a los que se aplicará esta política son otros asuntos que también serán analizados (Suecia, Ministerio de Trabajo, 1995, pág. 40).

■ Iniciativas políticas

El punto más importante a destacar de los programas y políticas pormenorizados que han llevado a cabo estos tres países que han adoptado oficialmente el multiculturalismo como modelo para encauzar la diversidad cultural, es que la eficacia global del multiculturalismo como modelo normativo no depende de ningún programa o iniciativa política en concreto, sino de sus efectos acumulados. Dentro de este marco, son patentes ciertas iniciativas y orientaciones normativas.²⁸

Las políticas de multiculturalismo de Australia, Canadá y Suecia han atribuido especial importancia al idioma y a las políticas educativas al respecto. Los tres países han procurado desarrollar programas gracias a los cuales los niños puedan aprender, adquiriendo un nivel de competencia razonable, la(s) lengua(s) nacional(es) y su lengua materna. De este modo, sus políticas se alejan del enfoque asimilacionista, basado exclusivamente en la lengua nacional, y del

28. Hay más información sobre los programas en los informes anuales de organismos oficiales y estudios evaluativos sobre programas y áreas específicos. En el Recuadro 3 se resumen algunas iniciativas recientes de Australia como ejemplo de la diversidad de los programas integrantes de la política de multiculturalismo.

aislacionista/diferencialista, centrado sólo en la lengua materna (Skutnabb-Kangas, 1983, pág. 130). Todos estos países hacen hincapié en la necesidad de proporcionar los medios adecuados para que los estudiantes dominen la lengua nacional y con tal objeto se han situado en la primera línea del desarrollo de programas y técnicas pedagógicas para facilitar que los adultos, al igual que los niños, aprendan ese idioma como segunda lengua.

Un rasgo importante del apoyo oficial a las iniciativas de fomento de las lenguas minoritarias es que no sólo son relevantes como medio de conservación cultural, sino también como instrumento de incorporación de los individuos a la sociedad de forma equitativa. El Servicio de Traducción e Interpretación (TIS) y el Servicio Especial de Radiodifusión (SBS) de Australia son buena prueba de ello. El Servicio de Traducción e Interpretación (TIS), que funciona 24 horas al día siete días por semana, presta servicios telefónicos nacionales de asistencia a los no anglófonos en caso de emergencia y pone a su disposición un intérprete para cualquier consulta, mientras que el SBS emite regularmente programas de radio en diversas lenguas. En las dos ciudades más grandes, Sydney y Melbourne, se emiten respectivamente 63 y 59 programas en lenguas diferentes (NMAC, 1995, pág. 65), lo que supone una importante fuente de información sobre las actividades y los servicios de las comunidades y generales. Además, el canal de televisión nacional del SBS (que llega al 75% de la población) emite noticias internacionales y documentales en diferentes idiomas y una serie de telediarios en inglés y otros programas sobre asuntos pertenecientes a la diversidad cultural australiana.

A pesar de su adhesión al principio de la libertad religiosa, Australia, Canadá y Suecia tienen una sólida tradición cristiana. Como en otras áreas donde se pone de manifiesto la diversidad cultural, las escuelas, los lugares de trabajo y los servicios sociales actualmente se están dando cuenta de la necesidad de un conocimiento y una comprensión mayores de estas diferencias, para lo cual se han creado, por iniciativa pública y privada, una serie de programas de formación interculturales. Asimismo, las organizaciones contratan cada vez con más frecuencia a personal profesional y directivo de medios étnicos diferentes, lo que les aporta nuevas capacidades.

La experiencia acumulada en Australia, Canadá y Suecia revela, no obstante, que ni los servicios lingüísticos ni los cursos especiales pueden bastar por sí solos para garantizar la igualdad en la participación y el acceso a una serie de servicios sociales. Diversas evaluaciones de las iniciativas en pro de justicia social indican, cada vez con más claridad, que también hay que cambiar la manera en la que la organización (y su plantilla) se relaciona con el cliente/paciente/estudiante/ciudadano. Lo que precisa este cambio cultural —y a veces estructural— es centrarse, no en cómo funciona el sistema, sino en las necesidades de las personas a cuyo servicio está. La importancia de este cambio institucional para alcanzar una justicia social y una equidad mayores, actualmente de gran relevancia en Australia y Canadá, es más radical que las propuestas que abogan por el establecimiento de instituciones culturales paralelas. Esta minuciosa reconsideración del funcionamiento de las organizaciones que prestan servicios no afecta sólo a las minorías étnicas, sino a todos los usuarios.

El vínculo entre el empleo y la educación y la formación ha sido motivo de preocupación generalizada en las tres sociedades, las cuales han vivido momentos de un elevado índice de desempleo sin precedentes, que ha afectado en especial a los inmigrantes y a los colectivos étnicos minoritarios. Se ha considerado que era menester superar las injusticias en cuanto a la obtención de empleo para evitar que aumentase la desventaja estructural de los colectivos minoritarios étnicos. Aunque el acceso a la formación lingüística y la mayor flexibilidad a la hora de reconocer la formación y la experiencia obtenidas en otros países han sido iniciativas importantes, también ha habido que abordar cuestiones como la discriminación en el empleo. Australia y Canadá cuentan desde hace mucho con disposiciones legislativas contra la discriminación y en Suecia se promulgó una ley similar en 1994.

El acceso a viviendas dignas y a precios razonables es un motivo de preocupación frecuente para las minorías étnicas y las personas de otros colectivos que temen la invasión de su vecindario. Australia, Canadá y Suecia han tenido la buena fortuna de evitar en gran medida que se creasen los compactos guetos superpoblados, cuyas viviendas no cumplen las condiciones mínimas de habitabilidad,

que existen en otras partes de Europa y de Norteamérica. Las concentraciones tupidas de un único colectivo étnico no son frecuentes, aunque la clase social determina en gran medida las pautas de residencia. Existe, sin embargo, el riesgo de que el tema de la vivienda se convierta en un asunto de orden político, como muestra claramente el debate que tuvo lugar en Vancouver, Canadá (Li, 1994) sobre las casas “monstruos” que se acusaba de construir a inmigrantes asiáticos en una colonia residencial de clase media.

Las iniciativas políticas prestan cada vez más atención al racismo existente en las instituciones y entre los individuos. Además de las acciones emprendidas en los ámbitos legislativo y administrativo, se da cada vez más importancia a la necesidad de fomentar las relaciones entre las comunidades y estrategias de formación orientadas a sectores como la policía y los medios de comunicación. El Canadá, donde la expresión “minoría manifiesta” describe oficialmente una multitud de colectivos étnicos minoritarios, se ha ocupado con gran diligencia de esta cuestión. Una vez más, este aspecto de la formulación de políticas, que se centra principalmente en la comunidad y en las instituciones mayoritarias, se ha abordado con iniciativas cuyo objeto es alcanzar una mayor equidad social, por lo cual conlleva el reconocimiento de la necesidad de iniciativas normativas complementarias a fin de alcanzar las metas establecidas en las declaraciones de las respectivas políticas multiculturales.

RECUADRO 3

Iniciativas de la política multicultural australiana

El análisis realizado en 1995 de los progresos alcanzados en la puesta en práctica del Programa Nacional de 1989 para una Australia Multicultural (Consejo Consultivo Multicultural Nacional, 1995, Vol. 2) nos da idea de la amplitud de enfoque de la política australiana de multiculturalismo. A continuación se enumeran los sectores clave examinados en el estudio de las iniciativas del Gobierno Federal, junto con ejemplos escogidos de programas e iniciativas específicos.

Participación

- Participación en las instituciones encargadas de la elaboración de políticas.
- Participación en el poder judicial, la policía y el ejército.
- Participación en la dirección de empresas y en los sindicatos.
- Participación en las artes, los medios de comunicación y el deporte.

No se propusieron medidas de discriminación positiva para incrementar la participación. Entre las iniciativas tomadas para aumentar la representación en los órganos consultivos se encontraban la creación de un registro donde figuraban los nombres y las cualificaciones de personas procedentes de medios autóctonos y no anglófonos que deseaban formar parte de esos órganos.

Derechos básicos

- El multiculturalismo y la ley.
- Los mecanismos de recurso administrativo.
- La utilización de intérpretes.
- El acceso a la justicia.
- La discriminación racial.

La Comisión de Reforma de la Legislación Australiana llevó a cabo un estudio para determinar si la legislación que regía los contratos, el derecho penal y el derecho de familia era la apropiada en una sociedad compuesta por personas procedentes de medios étnicos y culturales diversos. Recomendó modificar la legislación en vigor, incrementar la educación comunitaria, mejorar el acceso y la utilización de intérpretes en todo lo relacionado con los tribunales y mejorar la formación encaminada a aumentar la sensibilidad intercultural de las personas que trabajan en los tribunales.

Justicia social

- Acceso y equidad.
- Servicios colectivos y sanidad.

- Programa de fomento de la intervención de las autoridades locales.
- Plan de proyectos de acceso de los migrantes.
- Educación de los consumidores.
- Mujeres.

En la Estrategia del Gobierno de la Commonwealth para mejorar el acceso y la equidad en la prestación de los servicios estatales se establecía que no sólo abarcaría a los emigrantes, sino a todos aquellos susceptibles de toparse con obstáculos por motivos de raza, cultura, o idioma, sin olvidar a los autóctonos y a los australianos de segunda generación procedentes de medios no anglófonos. Se consideraron prioritarios los servicios de sanidad y colectivos y se llevaron a cabo campañas de concienciación y se supervisó la participación de los grupos destinatarios, a fin de determinar dónde era necesario mejorar la prestación de servicios a los grupos que no estaban suficientemente representados.

Recursos humanos

- Reconocimiento de las cualificaciones profesionales obtenidas en el extranjero.
- Servicios de empleo.
- Fomento de la diversidad laboral.
- Reforma de la capacitación profesional.
- Relaciones laborales.

Organización de cursillos puente gratuitos, en los que los participantes eran becados, para ayudar a los profesionales formados en el extranjero a realizar los estudios complementarios necesarios para ejercer su profesión en Australia.

La concesión de subvenciones a los sindicatos para que contratasen a oficiales de enlace con los miembros de las minorías étnicas y proyectos específicos para aumentar la participación efectiva de los trabajadores migrantes en los lugares de trabajo y en los sindicatos.

Lengua y comunicación

- Oportunidades de aprender inglés.

- Oportunidades de aprender otros idiomas.
- El uso de las competencias lingüísticas en la administración pública australiana.
- Actividades de formación con miras a un entendimiento multicultural.

La creación de una serie de programas de enseñanza del inglés como segundo idioma dirigidos a escolares y adultos, así como a los recién llegados y a las personas que buscan empleo, y la financiación de programas de enseñanza del inglés en el lugar de trabajo.

La asignación de fondos para fomentar el aprendizaje de idiomas distintos del inglés en la enseñanza primaria y secundaria y en clases organizadas por colectivos étnicos fuera del horario escolar.

Además de las políticas sobre educación multicultural aplicadas en algunos Estados australianos, el plan de estudios nacional de 1994 incluyó el fomento de la educación cultural, la diversidad cultural y el multiculturalismo como perspectivas intercurriculares en todas las áreas, pero sobre todo en las enseñanzas artísticas y en los estudios sociales y de medio ambiente.

Se destinaron fondos para reformar el plan de estudios de los profesores de enseñanza superior, a fin de prepararlos para trabajar en una sociedad multicultural.

Relaciones entre las distintas comunidades

- Legislación multicultural.
- Actitudes de las comunidades ante el multiculturalismo.
- Relaciones entre las comunidades.
- Medios de información y servicios de comunicación.
- Instituciones encargadas de la recaudación de impuestos.
- Políticas en el campo de las artes.

La creación del Servicio Especial de Difusión que presta servicios de radio y televisión en una amplia gama de lenguas de las distintas comunidades.

■ Evaluación

Como muestra la comparación entre Australia, Canadá y Suecia, hasta ahora el multiculturalismo como modelo de política nacional se ha desarrollado hasta ahora sólo en un reducido número de sociedades, en cada una de las cuales surgió de unas circunstancias históricas algo diferentes, si bien en todas ellas se adoptó esta política al comprobar que las formas anteriores de abordar la diversidad étnica no lograban sus objetivos y/o no atendían a los intereses y necesidades de las minorías étnicas. A pesar de que las minorías étnicas no eran las únicas en propugnar un cambio, la capacidad de sus miembros para influir en la toma de decisiones políticas era considerable.²⁹ Es significativo que en ninguno de los tres países se haya restringido esta política a los ciudadanos, sino que también comprende a los que Hammar (1990, pág. 15) denomina “moradores”, es decir, ciudadanos extranjeros que gozan de un régimen jurídico de residentes permanentes.

Aunque las iniciativas y los programas normativos específicos elaborados en cada país no eran exactamente iguales, en general se modificó de manera significativa el objetivo inicial, consistente en programas que abordaran los problemas del mantenimiento de las culturas étnicas a abordar, pasándose a otros encaminados a alcanzar la igualdad y eliminar las situaciones de desventaja. Este cambio de foco de interés muestra cómo los participantes en la elaboración de políticas, incluidos los miembros de las minorías étnicas, están tan atentos a superar las desigualdades económicas y sociales —punto de partida en la mejora de la situación de las minorías étnicas— como a buscar la forma de mantener una cultura tradicional. Así pues, queda claro que las minorías étnicas pueden ser mucho más pragmáticas en lo que a la importancia de la igualdad social se refiere de lo que a veces se da por sobreentendido en las críticas culturalistas al modelo multiculturalista.

Las declaraciones de Australia y Canadá sobre el multiculturalismo hacen un esfuerzo considerable por destacar que se trata de una política de “encauzamiento” de la diversidad étnica, lo que lleva implícito que su propósito no consiste únicamente en “mantener” la diversidad étnica. Un

29. En 1976 Suecia amplió el derecho de voto en las elecciones locales a los ciudadanos extranjeros y los tres países han adoptado vastos programas de consulta con representantes de los grupos étnicos.

análisis de estas declaraciones y políticas deja claro que pretenden ofrecer una "opción" positiva a los miembros de las distintas etnias para que ni sean excluidos en sectores separatistas de la sociedad ni se vean obligados a asimilarse a la corriente dominante de la sociedad, puesto que ambas estrategias pueden marginarlos y crear un caldo de cultivo propicio a la violencia y los conflictos étnicos.

Conforme a la lógica de que el modelo multicultural no se preocupa sólo por el mantenimiento de una cultura específica, se insiste con toda claridad en el Programa Nacional Australiano resumido anteriormente, en que la política no sólo implica derechos, sino también obligaciones para el conjunto de la sociedad.

Un aspecto destacado de la aplicación del modelo multicultural es que las maneras de proceder asociadas a esta política han dado lugar, desmintiendo una vez más las críticas al multiculturalismo, a escasísimas muestras de violencia o conflictos entre etnias. Además, hay que tener presente que se ha aplicado en un momento en el que los tres países han sufrido importantes recesiones económicas y restricciones financieras que han repercutido en la capacidad del Estado para realizar diversos programas sociales. En estas condiciones, la posibilidad de hallar chivos expiatorios entre las minorías es grande, sobre todo si se considera que reciben una parte de los recursos de la sociedad mayor que la que en justicia les correspondería. El hecho de que las manifestaciones de racismo y discriminación no hayan sido más graves muestra la eficacia de este modelo político para encauzar la diversidad étnica. Desde el punto de vista de los miembros de las minorías étnicas, las oportunidades que se les han presentado de participar de lleno en la sociedad sin tener que renegar de su identidad étnica han contribuido, sin duda, a fomentar un alto grado de adhesión a la sociedad y el Estado australianos, canadienses y suecos. En cuanto al grupo étnico dominante, ha habido un elevado y evidente nivel de tolerancia y aceptación no sólo de la diversidad, sino también de los beneficios que todos los miembros de la sociedad pueden conseguir con ello.

Aunque el decidido papel desempeñado por el Estado en los tres países ha brindado importantes posibilidades a las

intervenciones de iniciativa estatal, es fundamental averiguar en qué medida las han aceptado las poblaciones mayoritarias. La existencia de racismo y discriminación ponen de relieve los límites con que tropieza una aceptación total. Es general la creencia de que hay que mejorar las relaciones entre los grupos mayoritarios y minoritarios y entre las propias minorías. La eliminación de las desigualdades estructurales asociadas a la situación de las minorías étnicas ha sido una estrategia clave en todas las sociedades, que ha complementado la existencia de una legislación que sancione la discriminación y la violencia racial. La instrucción de las comunidades también ha sido una estrategia importante para superar los posibles enfrentamientos.

El Canadá y Australia han hecho amplio uso de las facultades de las autoridades federales para influir en los Ministerios y organizaciones federales y en las autoridades municipales, provinciales y estatales para que adoptaran la política del multiculturalismo. A pesar del distinto alcance de las políticas multiculturales seguidas por las autoridades provinciales o estatales en sus ámbitos de competencia, hay una uniformidad mucho mayor en Australia que en Canadá, donde Quebec ha visto en el multiculturalismo una política que puede ser perjudicial para su régimen especial y para la cultura francófona.

Un aspecto primordial del modelo de política multicultural es que en su formulación y aplicación el Estado y las instituciones oficiales han tenido un papel destacado. Ahora bien, si se quiere que este modelo se imponga, hace falta que también participen las instituciones y organizaciones privadas. Las reducciones en el aumento de los presupuestos oficiales y la clara tendencia a suprimir servicios desempeñados por el Estado hacen esencial esta participación. A diferencia de lo que sucede con el uso que se hace de las asignaciones de fondos y los requisitos en materia de informes para influir en otras organizaciones del sector público, las autoridades federales tienen mucha menos capacidad para imponer la cooperación en el sector privado. Los intentos de fomentar la adopción del multiculturalismo en el funcionamiento de las organizaciones privadas se han basado sobre todo en defender los beneficios económicos que podrían reportar en cuanto a expansión comercial o posibilidades de un mejor uso de las capacidades de los

empleados. Esta disposición a apelar a una motivación económica realza el pragmatismo en que se funda la aplicación de esta política y la manera en que se afirma que es beneficiosa para toda la sociedad, no sólo para los miembros de las minorías étnicas.

La prueba definitiva de las políticas del multiculturalismo es su aceptación por el público en general. En las tres sociedades, estas políticas han sido objeto de críticas por parte de los estudiosos y profesores universitarios, entre otros. Las críticas más habituales consisten en decir que amenazan las tradiciones sociales y la cultura nacional existentes y en mencionar el coste de estos programas considerados "especiales". Los intentos de rebatir estas opiniones explicando cómo los gastos especiales pueden ser rentables a largo plazo sólo logran responder parcialmente a estas críticas, pero de encuestas de opinión pública efectuadas en Canadá y Australia se desprende que, por lo general, el multiculturalismo goza de un apoyo considerable (véase el Recuadro 4). Quizá para el futuro de estas políticas sea más importante que en las elecciones los ciudadanos manifiesten su respaldo a los partidos políticos que defienden programas asociados con estas políticas. Aunque los candidatos que se oponen a los emigrantes han cosechado cierto éxito en las recientes elecciones australianas, el resultado más significativo, con mucho, de ellas ha sido que los dos partidos políticos principales ya valoran el considerable atractivo que los programas del multiculturalismo tienen para los votantes.

RECUADRO 4

La opinión pública sobre el multiculturalismo en Australia y Canadá

Una reciente encuesta comparada de la opinión pública australiana y la canadiense llegó a la conclusión de que en ambos países se había endurecido la actitud contra los emigrantes. En Australia sobre todo, los datos indicaban que a principios de los años noventa había hostilidad hacia niveles elevados de inmigración (Holton y Lanphier, 1994, pág. 130).



Esta radicalización ha coincidido con una larga recesión económica en ambos países.

Es difícil valorar en qué medida este endurecimiento de la actitud hacia la inmigración ha influido en la actitud de las distintas personas hacia el multiculturalismo, en parte porque las encuestas sobre actitudes respecto del multiculturalismo a veces arrojan resultados contradictorios (Goot, 1993; Holton y Lanphier, 1994, pág. 145).

En el Canadá, según una encuesta nacional realizada en 1991 para el Gobierno, el 61% de los encuestados defendía el multiculturalismo y quienes más lo apoyaban eran los jóvenes, los más instruidos y las mujeres. Sin embargo, sólo un 43% pensaba que las minorías deberían conservar su patrimonio cultural. Mientras que el 79% de los encuestados opinaba que el multiculturalismo era un elemento esencial para la unión del Canadá, en la práctica sólo el 47% creía que, de hecho, ayudaría a unir el Canadá. Aunque hubo muchas valoraciones negativas de las repercusiones del multiculturalismo, al parecer eran sostenidas con menos firmeza que las valoraciones más positivas, como puede comprobarse en el siguiente resumen de las respuestas dadas acerca de las repercusiones del multiculturalismo (según Holton y Lanphier, 1994, págs. 145 y 146):

	%
“Enriquecerá” al Canadá	62
Aumentará la igualdad	55
Da un sentido de pertenencia a todos los grupos culturales	55
Fomenta el comercio internacional	48
Al final, algunos grupos saldrán más beneficiados que otros	27
Aumentará la conflictividad	23
Se producirán cambios demasiado rápidos	14
Acabará con la forma de vida “canadiense”	12

Un resultado bastante similar en los diversos puntos de vista acerca de las repercusiones del multiculturalismo se da en Australia, como puso de manifiesto una importante encuesta realizada en 1988 (según Goot, 1993, pág. 238):

El multiculturalismo	%
Fomenta la igualdad de oportunidades para todos los miembros de la comunidad	62
Es necesario para que personas de distintos países convivan en armonía	77
Contribuye al turismo y al comercio con otros países	85
Proporciona mayor variedad de alimentos, música y bailes	93
Es una realidad de la vida en Australia hoy en día	95
Constituye la base de la política de inmigración australiana	82
Quita puestos de trabajo a los australianos	44
Supone demasiada ayuda estatal para los migrantes	51
Mina la lealtad a Australia	43
Genera suburbios con una elevada concentración de grupos étnicos	87

A pesar de que el número de encuestados a favor del multiculturalismo es sistemáticamente superior al de quienes están en contra, la mayoría de las personas preguntadas se queda entre un extremo y otro (*Ibid.* pág. 240). Los nacidos en Asia y Europa eran más partidarios del multiculturalismo que los nacidos en Australia y el Reino Unido, y el mayor apoyo lo ofrecían los que tenían entre 20 y 39 años (*Ibid.*).

Una encuesta más pequeña y más reciente indica que puede que no exista tanta diferencia entre los nacidos en Australia y en el extranjero, aunque no distingue entre los nacidos en el Reino Unido y en el resto del mundo. Según la encuesta de junio de 1994 realizada con mil personas de toda Australia (Irving Saulwick & Associates, 1994) indica que:

- unos dos tercios de ambos grupos opinaron que "Australia es mejor lugar para vivir ahora que gentes de muchos países viven aquí";
- aproximadamente un 60% de ambos grupos opinó que "los inmigrantes deberían aprender a vivir y comportarse como la mayoría de los australianos". Un porcentaje similar

coincidía también en “que si las personas de un grupo étnico determinado prefieren mezclarse sobre todo entre ellas, no deberían ser criticadas por ello”, si bien los nacidos en el extranjero eran algo menos propensos a defender este punto de vista que los nacidos en Australia;

- tres cuartas partes consideraban que Australia era una sociedad tolerante, aunque los nacidos en el extranjero eran algo más propensos a esta opinión que los nacidos en Australia.

En esta encuesta más reciente, como en la encuesta canadiense en general, las mujeres, los jóvenes y los más instruidos manifestaron una opinión más liberal.

En un principio la adopción de modelos normativos multiculturales estuvo inspirada por el deseo de conseguir integrar a las minorías étnicas inmigrantes. Incluso en lugares como Australia, interesados en que esta política llegue a incumbir a todos los australianos, incluida explícitamente la población indígena, sigue siendo muy problemática la relación entre el multiculturalismo y los grupos indígenas o los que llevan mucho tiempo establecidos, como la comunidad francófona de Quebec, pues estos grupos desconfían de una política que temen pueda reducir el régimen jurídico que les es propio y los convierta en una minoría étnica más y además que se haga caso omiso de sus necesidades específicas, a menudo vinculadas a la tierra y a la identificación con un territorio concreto.

En los tres países, los grupos indígenas poseen un régimen jurídico-administrativo específico que conlleva ciertos derechos anejos. Australia ha ido más lejos en la búsqueda de la forma de incluir a los grupos de aborígenes y a los habitantes del Estrecho de Torres en la política del multiculturalismo, pero lo ha hecho manteniendo al mismo tiempo un amplio abanico de políticas y programas diferenciados para la población indígena. Aunque no parece que los grupos indígenas australianos compartan la hostilidad generalizada hacia el “multiculturalismo”, actitud evidente en los maoríes neozelandeses, su relación con la sociedad no aborígen es un tema delicado y, obviamente, no considerarían

la política del multiculturalismo actual como la forma más adecuada de abordar su situación y sus necesidades.

El referéndum celebrado en Quebec en 1995, que hubiera autorizado al Gobierno provincial a negociar la secesión de Canadá, estuvo a punto de tener éxito, lo cual prueba la fuerza del sentimiento independentista que existe en esa provincia. Sin embargo, este separatismo hunde sus raíces más en la problemática, ya antigua, de las relaciones entre los grupos francés y británico que la Carta reconoce que en la política del multiculturalismo propiamente dicha. De hecho, a decir verdad, es gracias al régimen federal canadiense que Quebec ha podido elaborar su propia política de "interculturalismo" sin que ello afectara a la especial situación de la cultura francófona de Quebec (Leman, 1995).

Como modelo político dinámico, la evolución futura del multiculturalismo en estos tres Estados es, sin ninguna duda, un tema importante. Como ya hemos señalado, hay indicios de que Suecia, de hecho, ya está reconsiderando el modelo normativo que elaboró en el contexto de su avanzadísimo Estado de bienestar, a diferencia de Australia y Canadá, donde esta política ha tenido más relieve y ha sido más independiente. El coste económico de cualquier política intervencionista es, indudablemente, una cuestión objeto de considerable debate en tiempos de recesión económica, y debe tenerse en cuenta que la actual revisión canadiense de su política se efectúa en tales circunstancias. Incluso a las políticas más consolidadas e institucionalizadas les puede resultar difícil resistir los ataques. A pesar de la preocupación que despierta el futuro del multiculturalismo como modelo político en Australia y Canadá, una reciente evaluación indicaba que probablemente se mantendrá (Dorais, Foster y Stockley, 1994, pág. 394).

En la actualidad, ambas partes están replanteándose la identidad e integridad nacionales, lo que influirá forzosamente en las políticas multiculturales. En Canadá, la cuestión principal es cómo satisfacer las aspiraciones regionales de carácter etniconacionalista de Quebec. En Australia, la tarea no es tan apremiante y gira en torno a las iniciativas de las autoridades del Estado en pro de una mayor desvinculación de Gran Bretaña convirtiéndose en una república.

Obviamente, la amplitud del carácter multicultural de la sociedad australiana hace que este proyecto goce de gran apoyo público, a pesar de que quedan muchas cuestiones pendientes sobre cómo se va a incluir y simbolizar esta diversidad en la nueva identidad. La sustitución, en marzo de 1996, al cabo de 13 años, del Gobierno federal laborista por un gobierno de coalición de los partidos Nacional y Liberal ha hecho que el tema del paso a la república ocupe un puesto inferior en la lista de prioridades oficiales. Menos evidente es la actitud del nuevo Gobierno con respecto a una serie de programas relacionados con el multiculturalismo, aunque está claro que como tiene el propósito de reducir los gastos en unos 6.300 millones de dólares estadounidenses en tres años, ningún área se encuentra al abrigo de recortes a gran escala.

La extensión del multiculturalismo, como respuesta política

A medida que se acerca el fin del siglo XX, apremia encontrar modelos políticos duraderos de gestión de las sociedades multiétnicas a fin de evitar los conflictos étnicos y la violencia de forma aceptable para una sociedad democrática. La inestabilidad política, los cambios económicos y los imparable niveles de emigración internacional, que han contribuido a una variación y extensión crecientes de los contactos interétnicos, dan pocas muestras de ir aplacándose, y aunque así fuera, la nueva diversidad étnica que han introducido en los Estados no desaparecerá de la noche a la mañana.

El ambiente de preocupación es evidente en una reciente publicación de la OCDE (OCDE, 1995, pág. 46) en la que se formula la siguiente pregunta: "¿A qué se deben los problemas de integración: a que han fracasado los modelos de integración, o bien son un reflejo de la crisis económica?". De hecho, los términos en que se plantea el dilema son falsos. Evidentemente, las altas tasas de desempleo y las presiones que pesan sobre el sistema del Estado del bienestar añaden leña al fuego de los conflictos étnicos en muchas sociedades industrializadas europeas y de otros continentes, pero, como acabamos de ver, no son los únicos factores que aumentan la diversidad y causan tensiones.

Existe también la impresión de que los modelos normativos actuales están fallando. El modelo asimilacionista se pone en tela de juicio porque cada vez resulta más evidente que no se produce la asimilación prevista y que, de hecho, crece el sentimiento de marginación de muchos de los miembros de minorías étnicas, que en casos extremos se asocia con un repliegue hacia una reafirmación fundamentalista de la diferencia cultural. Otra preocupación que suscita el modelo

asimilacionista es que los niveles cada vez mayores de movilidad internacional pongan en entredicho una de sus premisas esenciales, esto es, que, tras llegar a una nueva sociedad, el emigrante se asentará en ella de forma permanente, cosa que sabemos que cada vez ocurre con menor frecuencia a corto plazo, e incluso a más largo plazo. Desde el punto de vista personal, por lo tanto, el modelo asimilacionista corresponde cada día menos a la realidad, incluso en las sociedades “inmigrantes” que se han servido de la inmigración para crear la propia nación. Los Estados que han recurrido a los modelos diferenciadores para encauzar la diversidad étnica también han encontrado dificultades demasiado evidentes para alcanzar unos resultados “separados pero iguales” para las minorías étnicas. El no haber conseguido este objetivo desencadena demandas cada vez más apremiantes de justicia social, a menudo asociadas a un reforzamiento de la solidaridad de los grupos minoritarios.

■ ¿Ofrece el multiculturalismo una alternativa viable?

La experiencia del reducido número de Estados que han adoptado explícitamente el multiculturalismo como respuesta normativa a la diversidad étnica muestra que, a pesar de tratarse de una política criticada, ha demostrado una durabilidad considerable. Contrariamente a muchas de las críticas de que ha sido objeto, allá donde ha sido aprobada como política oficial estatal no ha dado lugar necesariamente a una extensión ni a un ahondamiento de las divisiones entre los distintos grupos étnicos. En cambio, donde, como en los Estados Unidos de América, no existe una política como ésta a nivel nacional y las minorías étnicas y sus defensores abogan por el multiculturalismo como política de oposición, no debería sorprender que muchas de las políticas que proponen reflejen la existencia de una profunda división entre los grupos étnicos. No se debe achacar esta situación al multiculturalismo, pues en realidad es reflejo de que la asimilación como modelo normativo ideológico dominante, incluso complementado con modelos políticos programáticos destinados a corregir los desequilibrios y desigualdades sociales, no ha logrado más que un éxito a medias. En una sociedad como la estadounidense, en la que las posibilidades de una amplia intervención

estatal están limitadas por una sólida tradición de individualismo y la importancia fundamental de los mecanismos reguladores de la sociedad, incluidos los del mercado, son escasos los mecanismos existentes para paliar injusticias y desequilibrios sociales profundamente arraigados.

En la aplicación de cualquier modelo político influirán sin ningún género de dudas las características de la sociedad en la que se haya puesto en práctica, como resulta evidente si se comparan los casos de Australia, Canadá y Suecia. Si bien es verdad que puede que Suecia deje de considerar el multiculturalismo como una política explícita de integración, el hecho de que Suecia la haya adoptado indica que su utilidad no se limitaba únicamente a los Estados creados a partir de una vasta inmigración de colonos. El atractivo del multiculturalismo para estos tres Estados radicaba en que se pensaba que les permitía abordar de forma coherente con sus ideales políticos los problemas de política general que planteaba la existencia de minorías inmigrantes.

Dada la importancia de las minorías de inmigrantes en muchas sociedades multiétnicas, el multiculturalismo tiene muchas posibilidades como modelo normativo alternativo. En comparación con los modelos asimilacionista y diferencialista exige que el Estado adopte una actitud mucho más intervencionista y se beneficia de ello, sobre todo en las primeras fases, cuando más enconada es la batalla por la legitimidad y los recursos. Esta tradición de intervención y compromiso activo del Estado en la elaboración de políticas y su aplicación es compatible, no obstante, con las tradiciones políticas de muchas naciones europeas y de muchos Estados de Asia y otras regiones del mundo.

La adopción del multiculturalismo como sustituto del modelo nacional de integración en vigor entraña dificultades. No se pueden pasar por alto las restricciones económicas a que debe ajustarse el gasto estatal ni las altas tasas de desempleo que ya han exacerbado las actuales relaciones interétnicas. Además, habrá que determinar las estrategias específicas que se han de seguir a la hora de aplicar esta política. Como muestran los casos analizados, un aspecto del multiculturalismo es que, como modelo que implica en último término cambios personales e institucionales, las estrategias adecuadas y factibles varían de un estadio a otro

de su aplicación; por lo tanto la evaluación de esta política debería hacerse, en condiciones ideales, con una perspectiva a largo plazo. Probablemente, éste sea un lujo excesivo en la situación actual, en que las autoridades buscan soluciones inmediatas.

Sin embargo, puede que ni las dificultades sean insalvables ni la tarea tan ingente como parece a primera vista. Muchos países europeos, en sus intentos actuales por facilitar la integración, ya han instaurado muchos programas y estrategias compatibles con un modelo político multicultural. La aceptación de la doble nacionalidad y la evolución hacia el *jus solis* son dos ejemplos de que, aparentemente, están empezando a caer las barreras jurídicas que oponen una firme resistencia a un trato menos discriminatorio de las minorías étnicas. El hecho de que el Consejo de Europa haya elaborado un instrumento sobre la participación de los extranjeros en la vida pública local es una prueba más de que ya se ha prestado considerable atención a muchos temas relevantes. Las diversas tribunas y organizaciones dependientes de la Unión Europea y el Consejo de Europa se han mostrado muy activas no sólo en identificar los problemas, sino en analizar y evaluar los distintos programas y soluciones (por ejemplo, Baubock, 1995; Consejo de Europa, 1994; European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 1994). Así pues, en Europa ya se han acumulado muchos conocimientos sobre posibles programas y estrategias y de lo que se trata, al adoptar un modelo normativo multicultural, consiste, por tanto, en cómo hacer uso de estos programas.

En el contexto de los estudios monográficos se señaló que el multiculturalismo no consiste en un tipo específico de programa o de estrategia, sino que su eficacia depende del efecto acumulado de varias estrategias que, juntas, hacen que se fomente la diversidad cultural al mismo tiempo que desaparece su vinculación a la desigualdad y todos se dan cuenta de que es una contribución positiva para la sociedad en lugar de algo que hay que tolerar. No queremos decir con esto que en algunos casos la tolerancia no represente un avance respecto a la actitud de la comunidad, sino que pretendemos destacar que la importancia de la contribución del modelo multicultural no reside sólo en sus programas y modos de proceder específicos, sino también en que impone

una conceptualización nueva de la forma de abordar la integración, que sustituye la prestación de servicios a las minorías —a menudo paternalista— por un proceso de mayor participación y consulta. Este cambio representa un avance importante en el proceso democrático de las sociedades multiétnicas.

A pesar de que en la búsqueda de políticas programáticas para tratar el tema de la integración ya se evitan muchos de los modelos normativos ideológicos en vigor, algunos Estados pueden considerar que no se aceptaría políticamente una defensa clara del modelo multicultural. La experiencia ha demostrado que, aunque resta legitimidad y recursos a muchos programas locales, no tiene por qué excluir programas de menor envergadura política cuyos objetivos sean compatibles con el modelo multicultural. Aunque estos programas encuentran dificultades para institucionalizarse tienen valor como modelo para otros involucrados en la elaboración y la aplicación de políticas generales.

En las sociedades donde las regiones subnacionales desempeñan una función considerable en la elaboración y la aplicación de políticas, las iniciativas multiculturales a este nivel cobran una importancia particular. Las iniciativas locales, sobre todo cuando las minorías se concentran en determinadas regiones, son sumamente valiosas en la medida en que ilustran lo que se puede conseguir mediante una política explícitamente multicultural. El caso de Francfort, que en 1989 creó la Oficina de Asuntos Multiculturales para que mediara entre los migrantes y la burocracia municipal y redujera los conflictos en su origen antes de que pudieran llegar a más, muestra que la posibilidad de cambio es real incluso en sociedades que, se diría, distan mucho de defender políticas multiculturales (Friedmann, 1995; Friedmann y Lehrer, de próxima aparición). Aunque en estos casos repercuten los cambios de personal político y el consiguiente apartamiento de personajes esenciales, también incitan más a poner en tela de juicio la validez de las predicciones negativas aventuradas por los críticos del multiculturalismo.

Dada la fuerte hostilidad que ha levantado el multiculturalismo, manifestada en virulentas reacciones contra quienes

pretenden un mayor reconocimiento de los derechos de las minorías culturales y étnicas, las autoridades pueden creer que convendría utilizar un término menos polémico. Evidentemente, la falta de especificidad de una palabra como "integración", motivo sin duda de su popularidad, hace que resulte inapropiado para la tarea. Sea cual fuere la palabra elegida como alternativa a multiculturalismo, es esencial que indique claramente que la diversidad no es meramente tolerada, sino bienvenida como un beneficio para la sociedad en su conjunto. Es precisamente este reconocimiento lo que da al término multiculturalismo su fuerza y eficacia para congregar a la mayoría y a las minorías étnicas.

■ ¿Hasta qué punto se puede aplicar el multiculturalismo como modelo normativo?

Hasta ahora hemos analizado la importancia del multiculturalismo como modelo normativo que afecta a las minorías étnicas de inmigrantes, sobre todo en Europa. La creciente importancia de la inmigración en otros lugares del mundo plantea la posibilidad de aplicar este modelo a otras regiones. No cabe duda de que en muchos países la existencia de un Estado fuerte puede ser compatible con la implantación del multiculturalismo, pero por ahora el propio término no es muy popular fuera de los países industrializados de Occidente. Muchos Estados aplican políticas para encauzar la diversidad étnica parecidas al modelo diferencialista o, con menor frecuencia, al asimilacionista. En la medida en que los problemas que plantea la existencia de diversidad étnica no han dado lugar todavía al examen de conciencia que ahora resulta evidente en los países industrializados, puede que aún no se haya despertado un gran interés por considerar la posible utilidad del modelo multiculturalista. Mas no debemos pensar que ello indica necesariamente que el modelo es inadecuado. La adopción del multiculturalismo como modelo supondría, empero, importantes cambios institucionales, ante todo en los Estados que sólo se han adherido parcialmente al proceso democrático.

La situación política donde se duda de la utilidad del modelo multicultural es la de aquellos lugares en los que la

minoría étnica corresponde a lo que Kymlicka ha denominado una “minoría nacional”, es decir, una cultura que antes se autogobernaba y que se halla concentrada en un territorio. Es el caso claro de muchas poblaciones autóctonas o de grupos asociados anteriormente a federaciones, como ex Yugoslavia o la antigua URSS. Kymlicka afirma que, a diferencia de los “grupos étnicos”, estas minorías nacionales “generalmente desean mantenerse como sociedades distintas junto a la mayoría cultural y reclaman varias formas de autonomía o autogobierno para asegurar su supervivencia como entidades distintas” (1995, pág. 10). Como sabemos por los estudios monográficos efectuados, se ha abordado la situación de estos grupos en gran medida desde fuera del marco normativo del multiculturalismo. Puede que haya que dejar en el aire la cuestión de si es inevitable, o de si es siempre conveniente que así sea, aunque sólo fuese por el gran número de personas vinculadas a estas minorías nacionales que viven fuera de sus propios territorios mezcladas con el resto de la sociedad y otras minorías étnicas. Para ellas, el multiculturalismo puede ser un modelo político atractivo.

Pero en definitiva, hay que reconocer que hay límites a lo que se puede esperar del modelo multicultural. En situaciones caracterizadas por conflictos prolongados y evidentes, cualquier intento de reconciliación será inevitablemente problemático. Del mismo modo, en lugares con una larga historia de hostilidad interétnica y de fracaso de modelos normativos alternativos de integración, el multiculturalismo se enfrenta a la ingente tarea de buscar la forma de “dar un giro completo” a la situación. Aunque la inexistencia de una alternativa puede aconsejar recurrir a una política multicultural, las expectativas que despierta su adopción deberían ser realistas y reconocer la dificultad que implica esta tarea y los asuntos que habrá que resolver. Todo lo cual no obsta para que el empeño en defender la diversidad transmita un convincente mensaje positivo a las minorías, que puede contrarrestar la necesidad en que creen estar de proponer reclamaciones de ámbito general o de replegarse a un aislamiento fundamentalista y resistirse a la integración.

Conclusión

La transformación de las sociedades multiétnicas y demográficamente multiculturales ha supuesto un grave problema para los responsables de la elaboración de políticas que se proponen vertebrar la diversidad étnica sin exacerbar la violencia ni los conflictos, de forma que resulte beneficiosa para todos. En este estudio hemos analizado el potencial del multiculturalismo como modelo político y hemos tratado de completar los debates filosóficos actuales (p. ej., Kymlicka, 1995; Taylor, 1994) enfocando la cuestión hacia la toma de decisiones y la aplicación de políticas reales. Frente a los temores generalizados, hemos argumentado que el análisis de los Estados en que se ha adoptado este modelo no justifica las preocupaciones que existen sobre la posibilidad de que entrañe un aumento de las tensiones y divisiones étnicas a largo plazo, porque al combinarse, como en los casos estudiados, con la gran importancia atribuida a las políticas de justicia social, elimina muchos de los motivos de la resistencia de las minorías étnicas. El hecho de centrarse en la justicia social contrarresta también las críticas de que el multiculturalismo sólo sirve para mantener la situación de explotación y desamparo de estas minorías.

Se puede razonar que éste se debe a que estas sociedades, de hecho, no aplican realmente políticas multiculturales. Estas críticas pasan por alto el verdadero empeño declarado de llevarlas a cabo y la realidad del proceso de elaboración de políticas, que exige un considerable esfuerzo para traducir los modelos normativos abstractos en la toma de decisiones políticas y su posterior aplicación. En este paso de la teoría a la práctica no se puede dejar de considerar la singularidad del contexto histórico de cada Estado. Las instituciones, el tipo de diversidad existente, la función de los

gobiernos en la formulación de políticas y el margen de maniobra para que los interesados hagan aportaciones son factores que influyen en el proceso de adopción de decisiones y en la aplicación de estrategias y programas específicos. A ello se añade la indeterminación a que da lugar la necesidad de que estas políticas sean puestas en práctica por personas cuyas acciones pueden influir en los resultados de las mismas.

Un último aspecto del modelo multicultural es su capacidad para abordar los temas democráticamente, lo que se contrapone a la frecuente afirmación pesimista de que la mayoría democrática es contraria por naturaleza a los derechos de las minorías. Los que utilizan el multiculturalismo como modelo político para lograr el consenso sobre el valor de la diversidad, se enfrentan a una tarea considerable, que no hay por qué considerar inalcanzable. Para ello, es necesario librar una batalla contra las desigualdades sociales y la exclusión dentro de un sistema de gobierno democrático.

Bibliografía

ALUND, A. y C-S SCHIERUP, 1991, *Paradoxes of Multiculturalism*, Aldershot: Avebury

ALUND, A. y C-S Schierup, 1993, *The Thorny Road to Europe: Swedish Immigrant Policy in Transition* en J. Wrench y J. Solomos eds. *Racism and Migration in Western Europe*, Oxford: Berg 99-114

APPLEYARD, R. 1991, *International Migration: Challenge for the Nineties*, Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones

BANTON, M. 1967, *Race Relations*, Londres: Tavistock

BAUBOCK, R. 1995, *The Integration of Immigrants*, Estrasburgo: Consejo de Europa

BLALOCK, H. 1967, *Toward a Theory of Minority-Group Relations*, Nueva York: Wiley & Sons

CASTLES, S. 1992, *Australian Multiculturalism: Social Policy and Identity in a Changing Society*, págs. 184-201 en G. Freeman & J. Jupp eds. *Nations of Immigrants: Australia, The United States and International Migration*, Melbourne: Oxford University Press

CASTLES, S. 1995, 'How nation-states respond to immigration and ethnic diversity', *New Community* V. 21 N° 3, págs. 293-308

CASTLES, S. y M. MILLER, 1993, *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, Londres: Macmillan

COLEMEN, D. 1994, 'Migration: Facts and Figures', en *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, European Conference on Migration and the Social Partners-Proceedings*, Dublin; 9-10 de diciembre de 1993, Luxemburgo: Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, 3-6

CONNOR, W. 1994, *Ethnonationalism: The Quest for Understanding*, Princeton: Princeton University Press

CONSEJO DE EUROPA, 1994, *Activities of the Council of Europe in the Migration Field*, Estrasburgo: Consejo de Europa

DORAIS, J-L, L. FOSTER y D. STOCKLEY, 1994, 'Multiculturalism and Integration' en H. Adelman *et al.* eds. *Immigration and Refugee Policy: Australia and Canada Compared*, Melbourne: Melbourne University Press, págs. 372-404

EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS, 1994, *European Conference on Migration and the Social Partners-Proceedings*, Dublin, 9-10 December 1993, Luxemburgo, Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas

FRIEDMANN, J. 1995, 'Migrants, Civil Society and the New Europe: The Challenge for Planners', *European Planning Studies*, Vol. 3 N° 3, págs. 275-285

FRIEDMANN, J. y U. LEHRER (forthcoming) 'Urban Policy Responses to Foreign-In-Migration: The Case of Frankfurt-am-Main' *Journal of the American Planning Association*, invierno de 1997

FURNIVALL, J.S. 1939, *Netherlands India: A Study of Plural Economy*, Cambridge: The University Press

FURNIVALL, J.S. 1948, *Colonial Policy and Practice: A Comparative Study of Burma and Netherlands*, India London: Cambridge University Press

GAMSON, W.A., 1995, 'Hiroshima, the Holocaust, and the Politics of Exclusion', 1994 A.S.A. Presidential Address, *American Sociological Review*, Vol. 60, N° 1, págs. 1-20

GIORDAN, H., 1995, *Pluricultural and Pluri-ethnic Societies*, París: MOST Discussion Paper Series, N° 1, UNESCO

GIORDAN, H., 1992, ed. *Les Minorités en Europe*, París: Kimé

GOOT, M., 1993, 'Multiculturalism, Monoculturalist and the many in between: Attitudes to Cultural Diversity and their Correlates', *Australian and New Zealand Journal of Sociology*, Vol. 29, N° 2, págs. 226-253

HAMMAR, T., 1985, *European Immigration Policy*, Cambridge: Cambridge University Press

HAMMAR, T., 1990, *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*, Aldershot: Avebury

HOLTON, R. y M. LANPHIER, 1994, 'Public Opinion, Immigration and Refugees', en H. Adelman *et al.* eds. *Immigration and Refugee Policy: Australia and Canada Compared*, Melbourne: Melbourne University Press, págs. 125-148

HUNTINGTON, S., 1993, 'The Clash of Civilizations?', *Foreign Affairs*, V. 72, N° 3, págs. 22-49

IRVING SAULWICK & ASSOCIATES, 1994, *Opinions About Multiculturalism*, Australia, Office of Multicultural Affairs

KRITZ, M, L. LIM y H. ZLOTNIK, 1992, *International Migration Systems: A Global Approach*, Oxford: Clarendon Press

ITURRALDE, D.A., 1995, *La Gestión de la Multiculturalidad y la Multiétnicidad en América Latina*, París: MOST Discussion Paper Series, N° 5, UNESCO

KYMLICKA, W. 1995, *Multicultural Citizenship*, Oxford: Clarendon Press

LEMAN, M., 1995, *Canadian Multiculturalism*, Ottawa: Library of Parliament, Research Branch

LI, P., 1994, 'Unneighbourly Houses or Unwelcome Chinese: the Social Construction of Race in the Battle over "Monster Homes" in Vancouver, Canada', *International Journal of Comparative Race and Ethnic Studies*, Vol. 1, N° 1, págs. 14-33

MAGUBANE, B.M., 1995, *Reflections on the Challenges Confronting Post-Apartheid South Africa*, París: MOST Discussion Paper Series, N° 7, UNESCO

MAISTRE, J. de, 1980, *Considerations sur la France*, París: Garnier, pág. 64

MARSHALL, T., 1964, *Class, Citizenship and Social Development*, Westport: Greenwood

MCLELLAN, J. y A. RICHMOND, 1994, 'Multiculturalism in Crisis: A Post-Modern Perspective', *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 17. N° 4, págs. 662-683

MCLUHAN, M., 1964, *Understanding Media*, Londres: Routledge

MONTESQUIEU, C.S. de, 1949, *Mes Pensées*, París, Gallimard, pág. 10

MOST, 1995, *Multiculturalism: A Policy Response to Diversity* (ciclostilado), París: UNESCO

NATIONAL MULTICULTURAL ADVISORY COUNCIL, 1995, *Multicultural Australia: The Next Steps Towards and Beyond 2000, A Report of the National Multicultural Advisory Council*, Canberra: AGPS

OCDE. 1995, *SOPEMI: Trends in International Migration. Annual Report 1994*, París

RICHMOND, A., 1994, *Global Apartheid: Refugees, Racism and the New World Order*, Toronto: Oxford University Press

ROGERS, R., 1992, 'The Future of Refugee Flows and Policies' *International Migration Review*, Vol. 26 N° 4, págs. 1112-1143

SASSEN, S., 1991, *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton NJ: Princeton University Press

SASSEN, S., 1994, *Cities in a World Economy*, Thousand Oaks: Pine Force Press

SCHERMERHORN, R., 1970, *Comparative Ethnic Relations: A Framework for Theory and Research*, Nueva York: Random House

SCHLESINGER, A., 1992, *The Disuniting of America, Reflections on a Multicultural Society*, Nueva York: Norton

SMITH, A., 1994, 'The Problem of National Identity: Ancient, Medieval and Modern?', *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 17 N° 3, págs. 375-399

SKUTNABB-KANGAS, T., 1983, 'Research and its implications for the Swedish setting-An immigrant's point of view' en T. Husen y S. Opper eds. *Multicultural and Multilingual Education in Immigrant Countries*, Oxford: Pergamon Press, págs. 127-140

STAHL, C., R. BALL, C. INGLIS y P. GUTMAN, 1993, *Global Population Movements and Their Implications for Australia*, Canberra: AGPS

STALKER, P., 1994, *The Work of Strangers: A Survey of International Labour Migration*, Ginebra: OIT

MINISTERIO DE TRABAJO DE SUECIA, 1995, *Immigrant and Refugee Policy*; Estocolmo, Ministerio de Trabajo

TAYLOR, C. *et. al.*, 1994, *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*, Princeton NJ: Princeton University Press

- TOURAINÉ, A., 1992, *Critique de la Modernité*, París: Fayard
- ACNUR, 1995, *Populations of Concern to UNHCR: A Statistical Overview 1994*, Ginebra: ACNUR
- NACIONES UNIDAS, 1984, *Un Guide de l'Enseignant: Les Nations Unies et la Décolonisation*, Nueva York, Naciones Unidas
- US COMMISSION FOR THE STUDY OF INTERNATIONAL MIGRATION AND COOPERATIVE ECONOMIC DEVELOPMENT, 1990, *Unauthorised Migration: An Economic Development Response: Report*, Washington: The Commission van den Berghe, P. 1967 *Race and Racism*, Nueva York: Wiley
- VÄYRINEN, R., 1994, *Towards a Theory of Ethnic Conflicts and their Resolution*, Occasional Paper N° 6, Kroc Institute, Notre Dame, Notre Dame University
- WATERS, M., 1994, 'Globalisation, Multiculturalism and Rethinking the Social: Introduction', *Australian and New Zealand journal of Sociology*, Vol. 30 N°3, págs. 229-234
- WIEVIORKA, M., 1992, *La France Raciste*, París: Seuil
- WIEVIORKA, M., 1993, 'Tendencies to Racism in Europe: Does France Represent a Unique Case, or is it Representative of a Trend?', en J. Wrench & J. Solomos, eds. *Racism and Migration in Western Europe*, Oxford: Berg, págs. 55-66
- WIEVIORKA, M., 1994, 'Introduction' en Bataille, P. *et.al. Racisme et Xénophobie en Europe*, París: La Découverte

Las opiniones expresadas en esta colección incumben a los autores
y no reflejan necesariamente el punto de vista de la UNESCO

Publicado en 1997 por la Organización de las Naciones Unidas
para la Educación, la Ciencia y la Cultura
7, place de Fontenoy F-75352 París 07 SP



MULTICULTURALISMO: NUEVAS
RESPUESTAS POLÍTICAS A LA DIVERSIDAD

Concepción: Carrasco / Ampríncipe
Compuesto e impreso en los talleres de la UNESCO, 1997 - *Printed in France*



Programa de Gestión de las Transformaciones Sociales

En 1994 la UNESCO creó el Programa MOST para favorecer las investigaciones internacionales, comparadas y pertinentes para la formulación de políticas en el terreno de las transformaciones sociales y los temas de importancia mundial.

Su propósito es contribuir a un mejor conocimiento de estos procesos y a la formulación de políticas al respecto, y propiciar un acercamiento entre la investigación y la adopción de decisiones.

Las cuestiones en cuyo estudio colaboran redes de muchas regiones, en el marco del Programa MOST, son la gestión del cambio en las sociedades multiculturales, el estudio de las ciudades como escenarios de una transformación social acelerada y la manera de hacer frente a interacciones de las transformaciones económicas, tecnológicas y medioambientales de alcance local o mundial.