

SUECIA ANTE LA INMIGRACIÓN: DESARROLLO Y EVOLUCIÓN DE UNA POLÍTICA MULTICULTURAL ¹

ANA MARÍA LÓPEZ SALA *

Suecia ha sido uno de los países europeos en los que el ideal del Multiculturalismo ha gozado de mayor influencia política. El establecimiento desde 1975 de una Política Multicultural en torno a los principios de igualdad, libertad de elección y corresponsabilidad supuso una ruptura con la tradición asimilacionista anterior. Esta política multicultural ha tenido una incidencia directa en la construcción y en el proceso de toma de decisiones de la política de inmigra-

* Becaria del programa de Formación de Personal Investigador en el Instituto de Filosofía del Consejo Superior de Investigaciones Científicas. En estos momentos está escribiendo su tesis doctoral sobre Políticas de Inmigración y Multiculturalismo. Instituto de Filosofía, CSIC.

¹ Este artículo ha sido elaborado gracias al programa «Estancias breves en el Extranjero» del Ministerio de Educación y Ciencia, que me permitió disfrutar de una estancia de tres meses en el Center for Research in Immigration and Ethnic Relations (CEIFO) de la Universidad de Estocolmo. Allí conté con la inestimable ayuda de Charles Westin, Horacio de Marsilio, Tomas Hammar y Janina Dacyl. Agradezco también la supervisión y las siempre oportunas correcciones al borrador inicial del artículo realizadas por Francisco Colom y Juan Carlos Velasco (Instituto de Filosofía del CSIC).

ción y de integración de los extranjeros. Este artículo realiza una somera evaluación de los efectos de más de dos décadas de política multicultural y expone una serie de hechos que ponen de manifiesto el relativo fracaso de este tipo de política, o al menos de parte de sus objetivos, en el caso de este país nórdico.

Sweden has been one of the european countries where the multicultural principle has got more political influence. In 1975 a Multicultural Policy was adopted by Parliament. The contents of the new policy were condensed in terms of three slogans: equality, freedom of choice and partnership - a radical break from the traditionally unreflected policy of assimilation. This ideal affected the construction and policy-making process of Immigration and Immigrant Policy. In this paper, I will discuss how the situation has development over the past twenty years and show some reflections which let us to support the inevitable outcome, the fail of this kind of policy and some of their goals in this nordic country.

I. INTRODUCCIÓN

LA inmigración empieza a formar parte desde finales de la década de los setenta de la agenda política de la mayor parte de los países europeos. Anteriormente la presencia de inmigrantes en los países de destino no fue considerada un problema político. Los extranjeros eran vistos únicamente en función del rol económico que cumplían. Su estancia, considerada temporal, impidió que fueran objeto o que participaran en el debate democrático. Pero desde los años setenta se pone fin a esta llegada espontánea de inmigrantes y las políticas de inmigración se convierten en los principales instrumentos de los estados para el control de los flujos migratorios. Se aprecia, a par-

tir de este momento, una convergencia entre diferentes países europeos en las medidas destinadas a regulación de los flujos, a la vez que empiezan a cobrar peso las políticas de integración y se expanden los derechos disfrutados por los extranjeros establecidos en los países de destino. La similitud entre diversos países occidentales a la hora de la limitación de las entradas, contrasta con el mantenimiento de destacables diferencias en cuanto al tipo de derechos disfrutados por los inmigrantes, así como respecto a las políticas de integración y de acceso a la ciudadanía. Quizá, porque como afirma Bauböck, «las fronteras legales entre ciudadanos nativos y extranjeros viviendo en el país de acogida, así como las reglas de admisión a la ciudadanía, parecen estar mucho más íntimamente relacionadas con la construcción de las identidades nacionales que aquellas que regulan la admisión al territorio» (Bauböck: 1994, 8).

En los últimos veinte años los procesos migratorios han experimentado también una serie de tendencias generales en todo el mundo. En primer lugar se aprecia una *globalización* de la inmigración: los procesos migratorios afectan cada vez a más países. Al anterior fenómeno se unen la *diferenciación interna* de las migraciones (diversos tipos de inmigrantes que incluyen refugiados, familiares, trabajadores cualificados...) y una *aceleración* de la migración con un aumento del volumen en todas las regiones afectadas por la misma (Castles y Miller: 1993). Frente a la migración temporal de décadas anteriores, tiene lugar un proceso de asentamiento definitivo que lleva, en los países de acogida, a la formación de comunidades étnicas, al aumento de las «minorías visibles», a procesos de segregación residencial, de marginación social y económica y a una creciente interacción entre los grupos de inmigrantes y la población autóctona (Castles: 1995, 293)

II. LA RESPUESTA DE LAS SOCIEDADES EUROPEAS ANTE LA INMIGRACIÓN Y LA DIVERSIDAD ÉTNICA

Como hemos apuntado anteriormente, la llegada de población extranjera en la Europa posterior a la II Guerra Mundial respondió a las necesidades de la economía. A pesar del desarrollo de una ideología que teóricamente permitía la libre entrada de mano de obra, los países receptores nunca han permanecido completamente indiferentes ante la llegada de inmigrantes con características culturales muy diferentes a las del país de acogida. Así la mayor parte de los estados vetaron la entrada de población inmigrante con una procedencia nacional o cultural no deseada. En Europa, por ejemplo, se preferían los extranjeros procedentes del Sur del continente antes que a los de países del Magreb. Los tradicionales países anglosajones de inmigración implantaron políticas racialmente selectivas como pone de manifiesto las denominadas políticas de «White Australia» o «White Canada». Esta preocupación por las diferencias culturales se mantiene una vez que los inmigrantes se establecen en los países de acogida. En general la falta de regulación de la política migratoria, en Europa, vino acompañada por la demanda implícita de asimilación entendida como el «proceso de adopción por parte de los extranjeros de las pautas culturales y los modos de vida de los países de acogida, renunciando, con ello, a sus propias características grupales originales» (Blanco: 1992, 3). La *asimilación* suponía, por tanto, un proceso de adaptación unilateral que llevaría en el futuro a una sociedad culturalmente homogénea.

El modelo asimilacionista, como forma de tratamiento de la especificidad cultural de las minorías y de las relaciones interétnicas en las sociedades de acogida, empieza a recibir gran número de críticas y se transforma, a finales de los años sesenta, en un modelo impopular en el ámbito

político y científico, fundamentalmente por la resistencia de las minorías a abandonar muchas de sus características culturales. Es entonces cuando empiezan a cobrar fuerza otros modelos de tratamiento de las diferencias culturales en torno a conceptos como *integración* o *pluralismo cultural*. A pesar de la profusión de definiciones sobre ambos términos, se mantiene todavía un confuso panorama en relación con la respuesta de los estados ante la presencia extranjera. Es, quizá, el término *integración* o, mejor dicho, el de política de *integración* el que plantea más problemas, ya que bajo este concepto se recogen un amplio abanico de situaciones muchas veces cercanas a la asimilación y otras al pluralismo cultural. Cabe destacar, por ejemplo, la definición de dos importantes expertos en temas migratorios. Carlos Giménez define *integración* como «el proceso de incorporación [de los inmigrantes] a la sociedad en igualdad de condiciones con los ciudadanos autóctonos, sugiriendo que dicho proceso debe ser conceptualizado como la adaptación mutua entre dos segmentos socioculturales diferentes, pero iguales en derechos y obligaciones, y no como un proceso de ajuste unilateral del polo dominado». El proceso de *integración*, como sigue defendiendo el autor, «no debe suponer o estar planteado como un proceso de asimilación, sino que, por el contrario, debe respetar y basarse en la distinción sociocultural de los individuos a integrar, debe basarse en el respeto a la identidad cultural, en el derecho a la diferencia, en el convencimiento de que la diversidad cultural es, en sí misma, algo muy positivo para la sociedad» (Giménez: 1996, 121) Esta definición de *integración* es prácticamente idéntica a la que Stephen Castles da del pluralismo cultural: «El pluralismo cultural puede ser caracterizado como la aceptación de las poblaciones inmigrantes como comunidades étnicas que permanecen distinguibles de la mayoría en relación con la lengua, la cultura o la conducta social. El pluralismo implica que a los inmigrantes se les debería garantizar iguales derechos en todas las esferas de la sociedad sin que se espere de ellos el abandonar su diversidad» (Castles: 1995,

301). Este último autor, sin embargo, considera que las políticas de integración son «simplemente una forma débil de asimilación basada en la idea de que la adaptación es un proceso gradual en el que la cohesión del grupo y la interacción juegan un papel importante. Sin embargo, el objetivo final es la completa absorción de los inmigrantes en la cultura dominante» (Castles: 1995, 298).

El derecho al mantenimiento de la cultura inmigrante se ha visto ampliamente influido por el proceso de construcción de los Estados-nación en las sociedades europeas. Estas se ven a sí mismas como étnica o culturalmente homogéneas y no como sociedades en proceso de formación, como ocurre en el caso de los tradicionales países de inmigración. De aquí que aparezcan signos de los que Joaquín Arango ha denominado una *ideología negativa de la inmigración* en la que los inmigrantes son considerados como un eventual riesgo para el estado nacional y la cohesión social sobre la que supuestamente reposa (Arango: 1994, 74).

Tomas Hammar ha desarrollado un modelo teórico de acceso a las sociedades de acogida en torno a lo que él ha denominado «las tres puertas de entrada a los países europeos industrializados del Estado del Bienestar». En éste se enumeran las barreras consecutivas que el inmigrante tiene que «traspasar» y que le van proporcionando gradualmente nuevos derechos hasta su plena equiparación legal.

La primera puerta se refiere al acceso al territorio, específicamente al proceso de regulación de los flujos migratorios a través de la garantía de permisos de trabajo y residencia o de las políticas de asilo y refugio.

La segunda entrada se centra en torno a la concesión del estatus de residente permanente, estatus que permite la garantía de plenos derechos legales, sociales y económicos y, en ciertos países, limitados derechos políticos.

La tercera puerta de entrada es la de la naturalización, es decir, se refiere a los requerimientos para la adquisición de la ciudadanía en el país de destino (Hammar: 1990, 21). Sin embargo, esta aportación teórica no menciona que las

características culturales de los inmigrantes van a ser un aspecto que propicia o dificulta el traspaso de estas barreras impuestas por las sociedades de acogida; ni explica cómo la obtención progresiva de nuevos derechos hasta su plena equiparación legal incluye o no el derecho al mantenimiento de su especificidad cultural. La desaparición de las políticas de inmigración racialmente selectivas ha conducido a que, en la actualidad, sea la tercera puerta, la que permite el acceso a la comunidad política, aquella que presenta diversas formas de considerar las peculiaridades culturales de los inmigrantes.

A grandes rasgos podemos hablar de dos tipos de países: aquellos que aplican una política liberal de ciudadanía, caracterizada fundamentalmente por la aplicación del principio de *ius soli* en la atribución de la nacionalidad, y los que practican una política más restrictiva en torno al principio del *ius sanguinis*. Una clasificación tan amplia plantea, sin embargo, gran cantidad de problemas. Primero, porque la mayor parte de los países utilizan un sistema mixto en el que se combinan ambos principios. En segundo lugar porque es necesario considerar también las condiciones requeridas para la adquisición de la nacionalidad por residencia (*ius domicili*), ya que países que aplican el *ius sanguinis* pueden tener requerimientos muy diferentes en términos de estancia, como es el caso de Alemania y Suecia. Hammar distingue dos tipos de políticas de naturalización, una liberal y otra proteccionista, a partir de la combinación de las condiciones para la adquisición de la misma, los procedimientos administrativos y las tasas que deben pagarse (Hammar:1993,).

A pesar de que, en términos generales, se haya extendido la garantía de los derechos sociales y económicos para los inmigrantes, el proceso de acceso de los extranjeros a la comunidad política y a la ciudadanía se atiende a diferentes modelos, modelos que toman en consideración o no los elementos culturales.

El primer modelo es el llamado *etnocultural*, cuyos casos paradigmáticos son Alemania y Japón. En éste el

criterio dominante es la pertenencia a una comunidad cultural o grupo étnico y las diferencias culturales de los inmigrantes son consideradas un peligro para el mantenimiento del estado nacional, de ahí que se limite en gran medida el acceso a la nacionalidad. En este modelo, las diferencias culturales sólo son permitidas como mecanismo que impulse el retorno de los extranjeros a sus países de origen. La adquisición de la nacionalidad, en los casos en que se contemple, exige la asimilación a los valores y hábitos culturales de la sociedad de acogida.

El modelo *republicano*, representado de modo ejemplar por Francia, es un modelo marcadamente inclusivo que convierte a todos los nacidos en el país en ciudadanos, independientemente de su origen cultural o étnico. Pero exige también la asimilación de éstos a los valores y hábitos culturales mayoritarios. Este modelo de ciudadanía no fomenta, por tanto, la diversidad cultural de las minorías.

Existe otro tipo de ciudadanía enmarcada en la esfera del pluralismo cultural que se ha denominado ciudadanía *multicultural*. Este tipo de ciudadanía se expresa normalmente a través de políticas de inmigración claramente definidas como multiculturales. Este tipo de políticas más frecuentes en los tradicionales países anglosajones de inmigración, como Canadá y Australia, han sido practicadas en Europa en el caso de Gran Bretaña, Holanda y Suecia. Las políticas multiculturales, que se desarrollan durante la década de los sesenta se expresan a través del desarrollo de lo que se denomina *immigrant policy* o políticas de integración, refiriéndose al tratamiento o estatus de los inmigrantes una vez establecidos en los países de acogida. La práctica política pretende poner en práctica el ideal multicultural, entendido éste como un nuevo orden social que permita la plena participación de todos los individuos en las diferentes esferas públicas independientemente de su origen étnico o cultural a la vez que se permite y promueve el mantenimiento de esta especificidad o diferenciación. «La alternativa multicultural, por tanto, sugiere que es posible reconocer que las minorías tienen derecho a uti-

lizar su propia lengua, a practicar su religión, a mantener sus costumbres, en definitiva, a mantener su cultura distintiva sin que se ponga en peligro la unidad política y social de la sociedad nacional» (Rex: 1996, 91). Esta misma línea argumentativa ha sido desarrollada por el filósofo canadiense Will Kymlicka que en su libro *Multicultural Citizenship* defiende la tesis de que la pertenencia a una comunidad cultural es un bien básico plenamente compatible con el liberalismo y que existen buenas razones, en dicha tradición, para proteger esa posibilidad del individuo en la forma de derechos culturales diferenciados (Kymlicka: 1995).

La siguiente cita de John Rex resume perfectamente este planteamiento normativo o ideal político:

«La noción de multiculturalismo de tipo democrático implica la existencia de dos dominios o esferas culturales. De un lado hay o debería haber una cultura política pública compartida en la que se asentase las reglas políticas básicas, las reglas del juego, y yo he sugerido que éstas deberían centrarse en torno a la idea de igualdad, o al menos de igualdad de oportunidades para todos los individuos. De otro lado, debería haber una aceptación de la variedad de culturas comunitarias que incluya el derecho de los miembros de las comunidades étnicas a hablar su propia lengua materna, a seguir su religión y a tener sus propias costumbres y prácticas familiares» (Rex: 1996, 134)².

² Esta tesis es también apoyada por Habermas, que al igual que el sociólogo británico, establece una división entre la esfera pública y la privada: «Podemos distinguir dos niveles de asimilación: a) El primer tipo de asimilación consiste en la aceptación de los principios constitucionales en el interior del espacio interpretativo determinado por la autocomprensión ético-política de los ciudadanos y por la cultura política del país [...]. b) Una etapa ulterior consiste en la disposición a la aculturación, esto es, no sólo a la adaptación externa, sino a la interiorización de los modos de vida, las prácticas y las costumbres del país de acogida. Esto significa una asimilación que traspasa el nivel de la interpretación ético-cultural y que, por tanto, afecta más profundamente a la identidad colectiva de la cultura originaria del emigrante que la socialización política exigida en el nivel anterior [...]. El Estado democrático que tome en serio la diferenciación entre los dos niveles de inte-

Es necesario destacar que en este modelo, el individuo sigue siendo el principal portador de derechos y no se reconocen derechos diferenciados de grupo o una ciudadanía diferenciada en el sentido elaborado por Young (Young: 1989)

III. SUECIA: UN PAÍS DE INMIGRACIÓN

Durante ochenta años Suecia fue, al igual que otros muchos de los actuales países de inmigración, una nación sometida al éxodo emigratorio. Entre 1850 y 1930 salieron del país aproximadamente un millón de suecos, cantidad que en ese momento representaba un cuarto de la población total. La gran emigración sueca hacia Norteamérica fue consecuencia de las graves crisis de subsistencia que producía una economía todavía fundamentalmente agraria. En los años treinta del siglo actual comienza la moderna inmigración hacia este país nórdico, pero el movimiento inmigratorio se consolida después de la II Guerra Mundial. La pauta es muy parecida a la de otros países del entorno europeo, pero con ciertas peculiaridades. La neutralidad sueca atrajo a un gran número de socialistas y judíos que huían de los países ocupados y posteriormente a individuos que escapaban de naciones sometidas a los regímenes comunistas. En los años cincuenta comienza un segundo período inmigratorio que podría considerarse de naturaleza laboral. El auge de la economía sueca necesitó, al igual que en otros países del Viejo Continente, de mano de obra extranjera. En este momento empiezan a llegar ciudadanos de Finlandia y de países del Sur de Europa, entre los que destacan los italianos. Durante estos años y has-

gración, sólo puede exigir de los inmigrantes, la socialización política en el sentido discutido en el primer nivel [...]. De acuerdo a ello, de los inmigrantes sólo ha de esperarse la disposición a adoptar la cultura política de su nueva patria sin que, por ello, tengan que abandonar la forma de vida cultural originaria» (Habermas:1996, 267).

ta la década de los setenta la política de inmigración sueca se caracterizó por su falta de regulación, una política de libre movimiento influida, sin embargo, por dos hechos: por un lado, los acuerdos de reclutamiento de mano de obra extranjera con países como Grecia, Italia, Hungría y Austria, y ya en los sesenta, con Yugoslavia y Turquía³ y, por otro, el establecimiento en 1954 del Tratado de Libre Mercado de Trabajo con los países nórdicos.

Tomas Hammar, ha señalado que el reclutamiento de mano de obra extranjera no ha respondido nunca en Suecia al modelo de «gastarbeiter»:

«Aunque durante años tuvo lugar un reclutamiento directo de mano de obra por parte de la industria sueca, la inmigración laboral nunca ha sido usada activamente como un remedio a corto o largo plazo para los problemas de la economía» (Hammar: 1985, 18).

Y posteriormente:

«Suecia nunca ha tenido una política de *trabajadores invitados*. En lugar de esto, se ofreció a todos los trabajadores extranjeros un estatus permanente si querían permanecer en el país. Hay diferentes razones para esta política de inmigración permanente. La primera es que la inmigración laboral nórdica ha sido la dominante. La segunda razón es que la inmigración laboral fue estrictamente limitada al número que los poderosos sindicatos estaban dispuestos a aceptar. Los sindicatos han sido capaces de vetar el reclutamiento de mano de obra no nórdica cuando lo han considerado innecesario o perjudicial» (Hammar: 1992, 17).

La consideración de los extranjeros como inmigrantes, más que como simple mano de obra, impregnará el desarrollo posterior de la política inmigratoria en este país.

³ Sobre los acuerdos de reclutamiento de trabajadores extranjeros durante las décadas posteriores a la II Guerra Mundial es de gran interés el libro de EVA LUNDBERG LITHMAN, *Immigration and Immigrant Policy in Sweden*, Swedish Ministry of Labour, Sweden, 1987.

En este período no se tomó en consideración, desde las instancias políticas, las diferencias culturales de la población extranjera que se instalaba en el país. La demanda implícita era la asimilación de los mismos a las costumbres y tradiciones del país receptor. Antes de la llegada de población extranjera, Suecia se caracterizó por ser un país muy homogéneo culturalmente⁴. Aparte de un limitado número de gitanos y judíos, las minorías existentes eran los Samis o Laponos y los finlandeses de la región fronteriza de Tornedal. Por ello, la sociedad sueca no ha tenido importantes divisiones basadas en la raza, la cultura o la religión. Debido a esta homogeneidad cultural, las mayores divisiones de la vida política sueca han sido sociales y económicas.

A mediados de los años sesenta las autoridades suecas empiezan a reaccionar ante la inmigración. Desde 1967 se refuerza el control de las entradas y se adoptan medidas legislativas e institucionales para favorecer la integración de los extranjeros en la sociedad. La clase política asegura que sólo es posible mantener unas condiciones de vida dignas de los inmigrantes si se controla el número total de los que acceden al territorio. Se inicia un nuevo período migratorio caracterizado por la llegada de refugiados y de familiares de los ya residentes (reagrupación familiar). Los refugiados que llegan a Suecia en la década de los setenta y los ochenta proceden fundamentalmente de América Latina (destaca el colectivo chileno⁵, el argentino y el uruguayo), África (especialmente de Uganda, Eritrea y Somalia), Oriente Próximo (Irán y Siria) y un numeroso colectivo kurdo, de Turquía.

⁴ Esta pretendida homogeneidad cultural ha sido rebatida por David Gaunt. El autor considera que la idea de homogeneidad fue popularizada por los políticos, la comunidad científica y los periodistas debido a su gran utilidad social.

⁵ Sobre el caso de los chilenos en Suecia, es de gran interés el libro de ORLANDO MELLA, *Transplantados chilenos en Suecia*, CEIFO, Universidad de Estocolmo, 1993.

La política de refugio sueca ha sido durante muchos años bastante generosa. Además de aceptar a aquellos solicitantes de refugio que se ajustaban o respondían a la definición de la Convención de Ginebra, Suecia concedió por razones humanitarias este estatuto a los llamados «de facto refugees», es decir, individuos que pese a no sufrir persecución en sus países de origen habían huido de los mismos debido a situaciones de extrema pobreza o de violencia endémica. Muchos de ellos se encontraban de hecho residiendo ya en territorio sueco. Durante las décadas de los setenta y los ochenta fueron muchas las muestras de solidaridad hacia los refugiados tanto desde el Estado como desde la sociedad civil.

A pesar del cese en el reclutamiento de mano de obra extranjera que se dirige hacia Suecia, no debemos olvidar que los ciudadanos de otros países nórdicos siguen disfrutando del derecho a trabajar en Suecia en las mismas condiciones que sus nacionales. La demanda de mano de obra extranjera que necesitaba la economía era cubierta mediante los extranjeros procedentes de los países nórdicos, así como por los refugiados admitidos en el país.

IV. POLÍTICA MULTICULTURAL SUECA

Suecia ha sido uno de los países europeos en los que el ideal del multiculturalismo ha gozado de mayor influencia política. El establecimiento desde 1975 de una política multicultural supone una ruptura con la tradición asimilacionista anterior. Esta política se basa en tres criterios: *igualdad* (jämlighet), *libertad de elección* (valfrihet) y *corresponsabilidad* (samverkan). De acuerdo con estos objetivos se proclamaron una serie de reformas legales. La política multicultural sueca va a conocerse a partir de este momento por su definitivo rechazo del sistema de «gastarbeiter», por el ambicioso objetivo de crear igualdad social, por el respeto de la cultura inmigrante, así como por su én-

fasis en dotar a los inmigrantes y las minorías étnicas con los recursos necesarios para ejercer influencia política (Ålund y Schierup:1991). Esta política supone el reconocimiento de que Suecia se está convirtiendo de hecho en una sociedad multicultural y exige, por tanto, una modificación institucional que se ajuste a esta nueva realidad social. Esta modificación se hace al máximo nivel normativo. Desde 1976 la Constitución sueca reconoce también que: «las minorías étnicas, lingüísticas y religiosas deben contar con la oportunidad de preservar y desarrollar su propia vida cultural y asociativa» (capítulo 1, artículo 2.4). Como destaca Hammar, lo que sólo un año antes había sido establecido con decisión unánime del Riksdag fue elevado al rango de valor central de la concepción sueca de la democracia (Hammar: 1993). El objetivo de *la igualdad* pretende equiparar los niveles de vida de la población inmigrante a los de la población sueca. Esto supone la extensión de la mayor parte de los derechos vinculados a la ciudadanía, sobre todo los económicos y sociales y, en cierta medida, los políticos. Uno de los principales instrumentos para asegurar la igualdad ha sido la tradicional política sueca del mercado de trabajo. A los inmigrantes se les reconocieron los mismos derechos y obligaciones que a los suecos en cuanto miembros del mercado laboral (Westin: 1995). Sin embargo, no se aprobaron leyes que luchasen contra la discriminación o la segregación racial en ese mercado. Las políticas de bienestar social han tratado también de asegurar la igualdad en otros ámbitos, como la salud o la vivienda.

El objetivo igualitario fue asegurado, por tanto, mediante políticas sociales generales (*indirect immigrant policy*). La única medida específicamente dirigida hacia los inmigrantes ha sido el establecimiento de un ambicioso programa de aprendizaje del idioma sueco. Sin embargo, el objetivo de *libertad de elección* necesitó de una serie de instrumentos especialmente orientados hacia las necesidades de los inmigrantes. Este objetivo suponía que «las iniciativas públicas debían asegurar a los miembros de las

minorías étnicas y lingüísticas domiciliadas en Suecia una genuina elección entre retener y desarrollar su identidad cultural o asumir la identidad cultural sueca» (Hammar: 1985, 33). Los instrumentos utilizados fueron, en primer lugar, el desarrollo de un amplio programa de lengua materna para los niños pertenecientes a minorías étnicas, iniciado en las guarderías a través de las llamadas escuelas prioritarias (esto es, escuelas preescolares donde acuden sólo niños pertenecientes a la misma minoría lingüística) La organización de clases de lengua materna se realizaba a la vez que se promocionaba el correcto aprendizaje de la lengua sueca, condición , sin duda, imprescindible, para la futura inserción laboral en el mercado de trabajo. Esta política ha sido calificada como una política educativa de activo bilingüismo (Hammar: 1985, 38).

El objetivo de *corresponsabilidad* es, quizá, el más difícil de definir. Supone que la población nativa y los inmigrantes deben trabajar juntos en el desarrollo de la sociedad sueca ⁶. Los inmigrantes deben ser capaces de participar activamente en todas las instituciones de la sociedad de acogida, incluidos los partidos políticos y los sindicatos. Para ello se apoyó a las asociaciones de inmigrantes y se extendieron sus derechos políticos. Desde 1975, los extranjeros que han residido en Suecia (*denizens*) durante más de tres años pueden participar en las elecciones locales y comarcales.

Para facilitar la participación de los extranjeros en la sociedad sueca se promovió también su naturalización. El principio sobre el que se basa la atribución de la nacionalidad en el caso sueco es el *ius sanguinis*. Sin embargo,

⁶ Una iniciativa local que pretendía conseguir el objetivo de corresponsabilidad fue el establecimiento del Swedish Immigrant Institute en Botkyrka. Un principio fundamental apoyado por este Instituto es que la inmigración hacia Suecia, de población originaria de otros países, es *una parte integral de la historia sueca*. La emigración de turcos y kurdos desde Kulu en Turquía a Fittja en Suecia es tanto un componente de la historia de Turquía como una parte de la historia moderna de Suecia (Daun: 1992).

aunque el nacimiento en territorio sueco no suponga la atribución directa de la ciudadanía, las normas de adquisición de la nacionalidad son mucho menos estrictas que en otros países europeos. Suecia responde así al modelo liberal de adquisición de la nacionalidad, según la clasificación realizada por Hammar. Así, por ejemplo, un extranjero que haya crecido en el país y haya acudido a la escuela tiene el derecho a obtener la nacionalidad al llegar a la mayoría de edad, haya nacido o no en el país (Hammar y Alur: 1993). La nacionalidad puede solicitarse también después de cinco años de estancia en el país. El número de años se reduce en el caso de refugiados y de ciudadanos de otros países nórdicos. Otra medida que propició el acceso de los inmigrantes a la comunidad política en Suecia fue el establecimiento de una legislación que permitía la doble nacionalidad, lo que ha incrementado considerablemente el índice de naturalización entre los extranjeros (Hammar: 1989).

Resulta al menos sorprendente que una nación, caracterizada hasta hace unas décadas, por una gran homogeneidad cultural haya implantado una política multicultural, sólo comparable con la de países tradicionales de inmigración, como Australia o Canadá, o con la de estados caracterizados por una larga historia de pluralismo, como Holanda y en cierta medida Gran Bretaña. Una explicación de la evolución de la política sueca de inmigración y de su énfasis en el ideal multicultural debe, por tanto, tomar en consideración ciertos acontecimientos de la historia sueca más reciente.

Vamos ahora a mencionar algunos hechos que podrían explicar la implantación de este tipo de políticas en el caso sueco.

Según Tomas Hammar, la estabilidad del sistema político y la existencia de un consenso o acuerdo tácito entre las fuerzas políticas y la sociedad civil sobre los principales objetivos o metas de la sociedad sueca han tenido importantes consecuencias para la política de inmigración. Los inmigrantes llegan a una sociedad que se siente responsa-

ble del bienestar de cada uno de los individuos que la componen. A todos los miembros de la sociedad se les garantiza igualdad de tratamiento, y esto incluye también a los extranjeros. La política de inmigración está, en consecuencia, imbuida de esta mentalidad, de ahí que se garanticen muchos de los derechos atribuidos a los ciudadanos, incluso ciertos derechos políticos. El núcleo de esta ideología, mantiene, que el derecho a trabajar, y, por tanto, la admisión al territorio —que se garantiza mediante los permisos de trabajo— implica también el derecho a formar parte de la sociedad sueca, comenzando por la adquisición del estatus de residente permanente tras un año de estancia. Sólo es posible esta situación si se rechaza un sistema rotatorio de inmigración y se admite que muchos de los inmigrantes han venido para quedarse.

El denominado «modelo sueco» del Estado del Bienestar se ha identificado con el carácter corporativo de una sociedad que combina una economía capitalista con una amplia intervención estatal y una planificación económica. Se identifica también con un elaborado sistema educativo y de seguridad social que se encuentra integrado en la política económica y del mercado de trabajo. «En ningún otro país ha existido un consenso político tan estable sobre las políticas del Welfare State, ni éste ha penetrado tan profundamente en la conciencia social del ciudadano ordinario o se han incorporado formas de negociación, gestión y control en las dimensiones con que se ha hecho en Suecia» (Ålund y Schierup: 1991, 114)

Desde los años treinta del presente siglo el modelo sueco ha descansado en un compromiso entre capital y mano de obra, sostenido por la estabilidad de los gobiernos socialdemócratas, que ha tenido importantes repercusiones en la vida social. Los sindicatos, con el fin de ser incorporados en el proceso burocrático, se centralizan y desarrollan elaboradas burocracias que están vinculadas a diferentes instituciones estatales y administraciones locales. Un modelo similar de incorporación, que caracteriza a otros movimientos sociales en Suecia, podía ser utilizado

en el caso de las asociaciones de inmigrantes. Los sindicatos han jugado también un importante papel en la obtención de iguales derechos laborales para los inmigrantes. La llegada de trabajadores extranjeros, podía ser vista como una competencia desleal para amplios sectores de la clase trabajadora y provocar una devaluación del valor de la mano de obra nacional. De ahí que los poderosos sindicatos no permitieran la discriminación contra los trabajadores extranjeros en términos de condiciones de trabajo.

Suecia ha recibido durante décadas una nutrida inmigración finlandesa, que disfrutaba de ventajosas condiciones en la sociedad de acogida. El ideal igualitario sueco impedía negar a los nuevos inmigrantes las mismas condiciones económicas y sociales que eran accesibles para los fineses. Pero, además, los fineses habían llegado a ser un grupo perfectamente organizado que demandaba una política que les permitiera mantener su propia identidad cultural. La idea de que las diferencias culturales y la diversidad era algo valioso y enriquecedor para la sociedad sueca en su conjunto encontró acogida no sólo en el texto constitucional y en los principios políticos democráticos, sino también en la mayor parte de la opinión pública, y en los medios de comunicación, que realizaron un serio y respetuoso tratamiento sobre la «cuestión inmigrante».

V. TRAS DOS DÉCADAS DE POLÍTICAS MULTICULTURALES: ¿UN RELATIVO FRACASO?

Desde que Hammar escribiese en 1985 su ya clásico libro *European Immigration Policy in Europe*, el panorama de inmigración en Suecia ha sufrido grandes cambios. Su trabajo, así como el de Widgren, mostraba una visión bastante favorable y optimista sobre las posibilidades que tenía este país para integrar a sus inmigrantes en el marco de una sociedad pluralista. Ambos análisis parecían expresar confianza en la nueva política multicultural implanta-

da desde mediados de los años setenta. Sin embargo, muy pronto empezaron a surgir situaciones que ponían de manifiesto el relativo fracaso de la política multicultural.

Durante los primeros años ochenta la llegada de refugiados de diversa procedencia produjo una diversificación de las minorías étnicas y una multiplicación de las demandas de recursos para el mantenimiento de su especificidad cultural. Los gastos dirigidos, por ejemplo, al programa de lengua materna, se multiplicaron, ante la necesidad de atender a una variedad muy superior de lenguas originarias. La distribución de los refugiados por todo el territorio, tras el establecimiento de este objetivo en la política de refugio, exigió también no sólo un mayor número de recursos, sino una amplia burocracia que gestionase sus necesidades y demandas en todo el país. Cuando el flujo de refugiados políticos llegó a ser continuo y permanente, se reelaboró una política de refugio que tenía como uno de sus objetivos extender la carga de la solidaridad con los refugiados sobre toda la nación. Se esperaba que cada municipalidad recibiera un número de inmigrantes proporcional al tamaño de su población. La consecuencia fue la dispersión de los refugiados por todo el país, incluidos lugares con pocas posibilidades de empleo. Esto ha incrementado su dependencia del Estado del Bienestar y ha aumentado la carga que representan para el conjunto de la nación:

«Durante cinco o seis años alrededor de cien mil refugiados se han establecido en Suecia, la mayoría en zonas no urbanas, fuera de los grandes centros urbanos como Estocolmo, Gotemburgo o Malmo. Anteriormente estas ciudades absorbían más de la mitad de la población total extranjera. Hoy, no tienen opción. Se han visto obligados a dispersarse geográficamente. Van a lugares donde normalmente consiguen modernos apartamentos, servicios en su propia lengua, cursos de lengua sueca, pero donde rara vez tienen la oportunidad de encontrar un trabajo» (Hammar: 1992, 20).

Durante los años ochenta Suecia sufre también una crisis económica que tiene como consecuencia el recorte de presupuestos para educación y servicios sociales. Westin ha señalado la repercusión directa de este recorte en el programa de lengua materna, al que augura un oscuro futuro dentro del sistema escolar general (Westin: 1997). Así mismo, la crisis económica ha elevado considerablemente la tasa de desempleo, que ha llegado a ser de un 8 por 100. Como en otros muchos lugares, a pesar de los esfuerzos de regulación del mercado laboral y del intento de asegurar igualdad de derechos para los inmigrantes, la tasa de desempleo es mucho mayor en el caso de las minorías étnicas multiplicándose los casos de discriminación en los lugares de trabajo.

Las políticas generales del estado del bienestar han tratado de garantizar a los inmigrantes su pleno acceso a los servicios sociales, así como una igualdad en las condiciones de vivienda. Sin embargo, este objetivo igualitario no ha conseguido evitar la concentración espacial, apareciendo en las grandes ciudades barrios donde en torno al 80 por 100 de la población es extranjera, como es el caso de Rinkeby⁷, Tenssta o Norsborg en Estocolmo. Los «cabezas negras» (svartskall) sufren un proceso de segregación espacial que condiciona igualmente su acceso al mercado laboral.

Ante el impresionante incremento de los demandantes de asilo y refugio, las agencias estatales desarrollaron una política que pudiera aglutinar los objetivos de solidaridad con las demandas del mercado de trabajo. Los refugiados fueron proclamados «la nueva reserva de trabajo sueca» bajo el eslogan «refugiados como recurso» (Ålund y Schie-

⁷ Sobre la situación de la segunda generación de inmigrantes en barrios de Estocolmo cabe mencionar el artículo de ALEKSANDRA ÅLUND, *Multicultural Sweden: Youth in a Stockholm Suburb*. Papers, Migration, núm. 7, Danish Centre for Migration and Ethnic Studies, South Jutland University Press, Esbjerg, 1996 y el artículo del etnólogo ÅKE DAUN, *All of us, Swedes: Second Generation Immigrants*, Nordiska Museets Forlag, Stockholm, 1996.

rup: 1991). Pero este objetivo fue pronto considerado poco realista, ante las dificultades de integración de los inmigrantes en el mercado laboral, fundamentalmente por el desconocimiento del idioma, la falta de cualificación y la reticencia de empresarios y trabajadores suecos a aceptar refugiados del Tercer Mundo en los lugares de trabajo. En 1989 el optimista lema de «los refugiados como recurso» se fue progresivamente transformando en el lema alternativo de «los refugiados como problema». En diciembre de este año el gobierno sueco decide ser más restrictivo en su política de refugio. Esta reforma establece que los solicitantes de asilo deben ser tratados estrictamente de acuerdo con los principios de la Convención de Ginebra, desapareciendo la garantía anterior de permisos de trabajo y residencia a los refugiados por razones humanitarias. En la actualidad, el gobierno se está planteando la posibilidad de introducir una serie de permisos de residencia temporales para los refugiados en lugar de los permanentes que se concedían hasta ahora. El objetivo es enviar a los refugiados de vuelta a su país de origen una vez que la situación política se haya normalizado.

Destacamos otros hechos que ponen de manifiesto el relativo fracaso de la política multicultural sueca. Empiezan a surgir contradicciones entre el principio de igualdad y el de libertad de elección, sobre todo en el campo de la educación, conflicto que se pone de manifiesto en las demandas de una escuela separada por parte de la comunidad finesa. Tampoco se estaba cumpliendo el objetivo de aumentar la participación de los extranjeros en la vida política sueca. Son expresivos los altos niveles de abstención electoral de los inmigrantes en las elecciones en las que se ha garantizado su participación —las locales y comarcales. El índice de participación electoral desde 1976 se situó originalmente en torno a un 63 por 100, comparado con un 85 por 100 en el caso de la población nativa, y ha disminuido progresivamente a lo largo de los últimos veinte años, situándose actualmente por debajo de un 50 por 100. Es éste, quizá, un hecho que pone de manifiesto la escasa

identificación de los inmigrantes con los valores de la sociedad sueca, quizá, debido al mantenimiento del mito del retorno. Entre los objetivos de las políticas multiculturales se contaba también el apoyo a las organizaciones de inmigrantes o a aquellas basadas en una procedencia cultural común. Suecia tiene en la actualidad la mayor proporción de inmigrantes organizados en Europa. Estas asociaciones cuentan con un importante apoyo financiero del Estado. Las asociaciones centrales de inmigrantes están muy vinculadas al sistema corporativo y funcionan como estructuras burocráticas que proporcionan información sobre cuestiones étnicas a la mayor parte de las agencias gubernamentales, pero «Suecia es única en la extensión con que estructura y dirige las asociaciones de inmigrantes desde arriba» (Ålund y Schierup: 1991, 117). El apoyo financiero del Estado está sometido a una serie de condiciones para recibir recursos. Toda asociación debe demostrar que no tiene conexión con intereses políticos o religiosos en Suecia o en el país de origen, es decir, que está formada en torno a un principio puramente étnico.

El desarrollo de esta forma de organización y de financiación ha recibido diversas críticas. En primer lugar, se argumenta que ha ido incrementándose la distancia entre los líderes y la base social. Las organizaciones están gobernadas desde la cúspide por dirigentes que estaban dispuestos a aceptar las «condiciones suecas» (Westin: 1997). Ålund y Schierup han señalado también que «el sistema subsidiario es una forma de socialización política que pretende desarrollar formas de conciencia y organización que no rompan las normas y el marco del consenso político. La autoridad para decidir quién recibe la financiación y el poder económico para sancionar las actuaciones y objetivos de las organizaciones supone un claro control político sobre las mismas» (Ålund y Schierup: 1991, 120). Este sistema ha impedido, en definitiva, que las asociaciones de inmigrantes se hayan convertido en genuinos grupos de presión políticos. La participación política de los inmigrantes debe realizarse a través de las

asociaciones y partidos políticos de la sociedad de acogida, pero las cuestiones relativas a los inmigrantes tiene en los anteriores una prioridad marginal.

Tampoco se hicieron previsiones para intentar neutralizar la discriminación real o potencial en el sistema político existente. Además empieza a aparecer también en el debate público y político un discurso culturalista que pone de manifiesto el desarrollo de un nuevo tipo de prejuicio. Bajo la etiqueta de «las culturas extranjeras como problema», se ha incidido en las dificultades de la administración para gestionar esta diversidad cultural y su incompatibilidad con la sociedad moderna. La propuesta de una «selección cultural» entre los inmigrantes que pretenden acceder al territorio pone de manifiesto que la moral, la ideología y el consenso social y político a partir del cual se construyó la política sueca de inmigración está desintegrándose, dando lugar a una concepción etno-culturalista con nuevas fronteras discriminatorias. Muchos problemas anteriormente descritos en términos de conflictos sociales son ahora considerados conflictos culturales. Esto ha llevado a los sociólogos Ålund y Schierup a defender la tesis de que la consideración de la especificidad cultural de los inmigrantes está dando lugar a una nueva práctica política «realista» que pretende la asimilación de los extranjeros (Ålund y Schierup: 1991). La sociedad sueca se desplaza hacia una ideología exclusivista que no sólo pretende el control de la entrada de inmigrantes, sino la adaptación de los mismos a la cultura política y al estilo de vida suecos.

Tras la enumeración de los hitos que ponen de manifiesto el progresivo desmoronamiento del ideal multicultural debemos realizar un breve balance que pretende responder a la pregunta: ¿qué queda de valor en el modelo sueco?

Cabe señalar que no se han cumplido los objetivos de igualdad, libertad de elección y corresponsabilidad. El disfrute de los derechos sociales y económicos no ha asegurado un estatus igualitario en el mercado de trabajo o en la participación política de las minorías naturalizadas o no.

La libertad de elección se ha encontrado con el obstáculo de la necesidad de disponer de ingentes cantidades de recursos financieros procedentes del estado para el mantenimiento de la cultura originaria de los inmigrantes, recursos recortados en un momento de crisis económica. El estado no ha sido capaz de mantener la reproducción social de las culturas minoritarias, ni de fomentar la implicación de las mismas en el desarrollo de la sociedad sueca. Los recursos han sido absorbidos por enormes y rígidas burocracias incapaces de hacer frente a la progresiva diversidad social. Es, quizá, el aumento de las tasas de naturalización, el signo más exitoso de la implantación de esta política, aunque la ciudadanía formal no implica la igualdad real. La sociedad multicultural que encontramos hoy en Suecia es apenas una sociedad caracterizada por la diversidad cultural, por el mutuo entendimiento y por el respeto entre grupos étnicos diferentes en sus tradiciones pero iguales en su estatus social. La realidad sueca presenta hoy por hoy una estructura social que mantiene la estratificación de clases a lo largo de líneas étnicas y culturales, un resultado muy similar al balance de más de dos décadas de política multicultural en el caso canadiense.

BIBLIOGRAFÍA

- ÅLUND, A., y SCHIERUP, C. U. (1991): «Paradoxes of Multiculturalism», *Research in Ethnic Relations Series*, Avebury, Aldershot, England.
- ÅLUND, A. (1996): «Multiethnic Sweden: Youth in a Stockholm Suburb», *Papers, Migration*, núm. 7, Danish Centre for Migration and Ethnic Studies. South Jutland University Press, Esbjerg.
- ARANGO, J. (1994): «La cuestión migratoria en la Europa de finales del Siglo XX», en *El mundo que viene*, Jordi Nadal (ed.), Alianza Editorial, pp. 63-94.
- BAUBÖCK, R. (1994): *From Aliens to Citizens: Redefining the Status of Immigrants in Europe*, Avebury, England.

- BAUBÖCK, R; ZOLBERG, A., y HELLER, A. (1996): *The Challenge of Diversity: Integration and Pluralism in Societies of Immigration*, Avebury, London.
- BLANCO, FERNÁNDEZ DE VALDERRAMA, C. (1992): *Las Filosofías de Integración ante las nuevas pautas migratorias*, Documento mecanografiado, Sin publicar.
- CASTLES, S., y MILLER, M. (1993): *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, The MacMillan Press, London.
- CASTLES, S. (1995): «How Nation States respond to Immigration and Ethnic Diversity», *New Community*, vol. 3, núm. 21, pp. 293-308.
- DACYL, J. (ed.) (1995): *Management of Cultural Pluralism in Europe*, CEIFO, Stockholm University, UNESCO, Sweden.
- DAUN, Å; EHN, B., y KLEIN, B. (ed.) (1992): *To Make the World Safe for Diversity: Towards an Understanding of Multicultural Societies*, The Ethnology Institute, Stockholm University, Sweden
- DAUN, Å., y KLEIN B. (1996): *Alla Vi Svenskar. All of us, Swedes: second generation immigrants*, English summary, Nordiska Museets Forlag, Sweden.
- GAUNT, D. (1992): «Ethnic Relations in the Swedish Empire, 1000-1800», en *To Make the World Safe for Diversity: Towards an Understanding of Multicultural Societies*, Edited by Åke Daun, Billy Ehn and Barbro Klein. The Ethnology Institute. Stockholm University, Sweden, pp. 145-162
- GIMÉNEZ ROMERO, C. (1996): «La integración de los inmigrantes y la interculturalidad. Bases teóricas de una propuesta práctica», *Arbor*, núm. 607, pp. 119-147.
- HABERMAS, J. (1996): *Die Einbeziehung des Anderen*, Suhrkamp, Frankfurt.
- HAMMAR, T. (1985): «Sweden» en *European Immigration Policy: A Comparative Study*, Edited by Tomas Hammar, Cambridge University Press.
- HAMMAR, T. (1989): «State, Nation and Dual Citizenship», en *Immigration and The Politics of Citizenship in Europe and North America*, Edited by William Rogers Brubaker, Lanham, pp. 81-96.
- (1990): *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*, Avebury, England.

- HAMMAR, T. (1992): «A Crisis in Swedish Refugee Policy», en *To Make the World Safe for Diversity: Towards an Understanding of Multicultural Societies*, Edited by Åke Daun, Billy Ehn y Barbro Klein, The Ethnology Institute, Stockholm University, pp. 15-22.
- HAMMAR, T., y ALUR REINANS, S. (1993): *New Citizens: By Birth and Naturalization*, CEIFO, Stockholm University, Sweden.
- HAMMAR, T. (1993): «The Civil Rights of Aliens», en *New Citizens: By Birth and Naturalization*, Tomas Hammar y Steven Alur Reinans, CEIFO, Stockholm University, Sweden, pp. 97-119
- KYMLICKA, W. (1995): *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Clarendon Press, Oxford
- LUNDBERG LITHMAN, E. (1987): *Immigration and Immigrant Policy in Sweden*, Swedish Institute, Swedish Ministry of Labour, Sweden.
- MELLA, O. (1991): *Transplantados Chilenos en Suecia*, CEIFO, Universidad de Estocolmo, Suecia.
- REX, J. (1996): *Ethnic Minorities in the Modern Nation State. Working Papers in the Theory of Multiculturalism and Political Participation*, MacMillan Press, London
- WESTIN, C. (1994): «Immigration to Sweden 1943-1993 and the response of the Public Opinion», Paper presented at the 84th Annual meeting Society for the Advancement of Scandinavian Study, Augustana College, Rock Island, Illinois, River Center, Davenport, Iowa, April 28-30, 1994.
- WESTIN, C. (1995): «Equality, Freedom of Choice and Partnership: Multicultural Policy in Sweden», en *Management of Cultural Pluralism in Europe*, edited by Janina Dacyl, CEIFO, Stockholm University, UNESCO, Sweden.
- WESTIN, C., y DINGU-KYRKLUND, E. (1997): *Reducing Immigration, Reviewing Integration. An account of the current facts, figures and legislation concerning Multiculturalism in Sweden*, CEIFO, Stockholm University, Sweden.
- WIDGREN, J. (1980): *Svensk invandrarpolitik*, Liber, Stockholm
- YOUNG, I. M. (1989): «Policy and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship», *Ethic*, núm. 99.