

FUNDAMENTOS Y EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS EN CANADÁ

Victor ARMONY

I. INTRODUCCIÓN

El término “norteamericano”, tal como se emplea corrientemente en Latinoamérica, atañe específicamente a Estados Unidos. En este último, cuando algo es calificado de “interamericano”, queda sobrentendido que se remite a Latinoamérica (pensemos, por ejemplo, en el prestigioso Inter-American Dialogue, cuyas actividades están centradas en las relaciones de Estados Unidos con Latinoamérica y el Caribe). La idea de “dos Américas” (o, para el caso, la de “Nuestra América” de José Martí, que debía resistir al imperialismo “yanqui”) implica, obviamente, el dualismo anglo-hispano del llamado “Nuevo Mundo”. Ahora bien, ante semejante concepción de la realidad americana ¿en dónde cuadra Canadá? La tendencia es, obviamente, a subsumirlo al contexto estadounidense o, por el contrario, a sustraerlo por completo, como anomalía. Pero Canadá es un país americano —en el sentido amplio de la palabra— netamente distinto de Estados Unidos a nivel de su historia, su población, su organización política y sus instituciones, sin estar por ello desconectado del resto del continente. En tanto que entidad binacional, bicultural y bilingüe, autodefinida como multicultural y dedicada a la promoción de la inmigración, Canadá podría incluso proponerse como modelo a seguir en materia migratoria y de pluralismo étnico en la América del siglo XXI. Sin embargo, al examinar la “excepcionalidad” canadiense, veremos que ésta deriva de condiciones muy particulares y que, aunque los resultados sean generalmente alentadores, su enfoque sobre la diversidad puede resultar problemático y su gestión de la inmigración puede quedar prisionera de una lógica de interés económico o de estrecho cálculo político.

II. LA “EXCEPCIONALIDAD” CANADIENSE

Canadá proyecta una imagen paradójica hacia el exterior. Por un lado, se trata del “gran olvidado” (por ejemplo, cuando George W. Bush omitió mencionarlo al agradecer a sus aliados días después del 11-S o cuando ese mismo presidente volvió a ignorarlo, en 2007, al reconocer la contribución de otras naciones a la campaña militar en Afganistán), lo cual no sorprende pues su “perfil bajo” en Washington es proverbial, a pesar de ubicarse como primer socio comercial y energético de Estados Unidos.¹ La ausencia de Canadá en foros inter-americanos o “hemisféricos” es recurrente, sea por autoexclusión (recordemos que Canadá no solicitó su plena membresía a la OEA hasta 1990, un siglo después de los inicios del sistema panamericano) o por una arraigada visión dicotómica del continente, en la cual Latinoamérica se contrapone a una Norteamérica limitada a la realidad estadounidense (que a menudo lleva a percibir a Canadá, incluso en el mundo académico, como un simple apéndice y, en última instancia, como un caso irrelevante para los estudios comparativos en América) (Sadowski-Smith y Fox, 2004). Pero, por otro lado, la imagen “débil” o “blanda” de Canadá —expresada devastadoramente por el diario *National Post* al describirlo como “una tediosa no-entidad”— (Fisher, 2012) redonda, irónicamente, en un valioso capital simbólico, tanto a los ojos de los propios canadienses como del resto del mundo. Citemos, al respecto, un análisis realizado por *Anholt Nation Brands Index* sobre las “imágenes de marca” de diversos países, el cual constató que los canadienses son, junto a los estadounidenses, los campeones de la auto-estima. Sin embargo, el informe de *Anholt* nota que la opinión de los canadienses sobre su propio país es más realista que la de los estadounidenses sobre el suyo, pues solamente Canadá se clasifica, a los ojos del mundo, entre los cinco líderes en todas las categorías (turismo, exportaciones, gobernanza, inversiones, inmigración, cultura y población) (Anholt, 2005). Agreguemos que un estudio de la BBC sobre la imagen de doce países en el mundo, Canadá obtuvo los mejores resultados: 54% de los entrevistados declaraba una actitud favorable y solamente 14% una mala opinión (a la vez que su vecino, Estados Unidos, era percibido negativamente por la mitad de los habitantes del planeta).²

Canadá —el país del “bajo perfil”, de la estabilidad sin sobresaltos y de las políticas centristas— se destaca (o se soslaya) también en materia de in-

¹ Véase el artículo “The border two-step”, *The Economist*, diciembre de 2011.

² Véase el artículo “Canada has most positive image worldwide: Survey” en el diario *The Toronto Star*, (5/3/2007).

migración. Mientras que los debates internacionales sobre legislación migratoria y modelos de integración aluden, esencialmente, al caso de Estados Unidos y a los de Europa Occidental, la realidad canadiense constituye una excepción a varios niveles. El censo de 2011 muestra que la población total de ese país ha aumentado casi 6% en cinco años y que, aproximadamente, los dos tercios de dicho crecimiento se deben al influjo de migrantes. Es interesante compararlo con Estados Unidos: para el mismo periodo, 60% de su expansión demográfica fue de tipo “natural”, es decir, como resultado de los nacimientos. De hecho, Canadá es el país del G8 con mayor proporción de población nacida en el extranjero (20.6% en 2010, comparado a 12.9% en Estados Unidos y 11,5% en el Reino Unido), y recibe proporcionalmente el doble de inmigrantes anuales comparado con Estados Unidos (0.8% y 0.4% de la población total respectivamente entre 2001 y 2010, según los datos de la OECD). Otra observación interesante en tal sentido: la población de Canadá es nueve veces más pequeña que la de Francia, pero distribuye —según el Índice Europeo de Políticas de Integración de los Migrantes— el doble de permisos de trabajo que Estados Unidos y nueve veces más que Francia (en números absolutos). Estos datos muestran que, no sólo Canadá es un país objetivamente abierto a la inmigración —por las obvias razones demográficas previamente mencionadas— sino que la opinión de los canadienses también apoya dicha apertura: en una encuesta efectuada por Gallup en trece países, Canadá se destacó exhibiendo la percepción más favorable hacia los inmigrantes. Por ejemplo, ante la pregunta “¿Los inmigrantes mejoran a la sociedad aportando nuevas ideas y culturas?”, los canadienses se mostraron de acuerdo con 67.2%, mientras que los estadounidenses lo estaban con 57%, los franceses con 41.3% y los británicos con 33.6% (Jedwab, 2006). Según una encuesta efectuada por Angus Reid en 2012, se constata un apoyo generalizado y sostenido de la opinión pública canadiense a la inmigración: sólo 39% ve un efecto negativo en Canadá, comparado con 54% en Estados Unidos y 69% en el Reino Unido. Lo notable es que, según esa encuesta, la proporción de canadienses que considera que la inmigración genera un efecto positivo en el país aumentó cinco puntos de porcentaje desde septiembre de 2010, en el contexto de la crisis financiera global, mientras que la percepción negativa creció entre 4 y 9 puntos en Francia, Alemania, Italia, Holanda, Estados Unidos y el Reino Unido, según datos de la encuesta de tendencias transatlánticas del German Marshall Fund para el periodo 2008-2009.

Este retrato nos lleva a abordar la llamada “tesis del excepcionalismo” canadiense en materia de inmigración. Un informe redactado por Irene

Bloemraad en 2012 para el Consejo Transatlántico sobre Migración refería en su título a dicha tesis, señalando que Canadá es “por lejos, más abierto y más optimista sobre la inmigración” al compararlo con Estados Unidos y Europa, inclusive cuando la proporción de residentes nacidos en el extranjero es mucho mayor en Canadá que en casi todos los otros países receptores (excepto Australia). La autora describe una suerte de “ética nacional” que se refleja en las políticas de multiculturalismo y de antidiscriminación, así como en las medidas gubernamentales de asistencia a la integración de los inmigrantes. Según Bloemraad, el gobierno canadiense, independientemente del signo político del partido en el poder, es francamente “entusiasta” (*bullish*) con respecto a la inmigración. Aunque sea natural que muchos canadienses opten por explicar la “excepcionalidad” de su país aduciendo cualidades como la generosidad o la solidaridad, es necesario detenerse en ciertos elementos estructurales e históricos que pueden ayudar a comprender sociológicamente la “anomalía” que representa Canadá sin referir a supuestas virtudes humanas de sus pobladores.

En primer lugar, recordemos que Canadá es el único Estado territorial y demográficamente importante en el continente americano que no atravesó una fase independentista a fines del siglo XVIII o a principios del siglo XIX, ni sufrió (aparte de algunas rebeliones y combates con tropas estadounidenses) eventos bélicos decisivos para su nacionalidad. En otras palabras, no existe en el pasado canadiense, como en los demás países, una “gesta emancipadora” de ruptura con su “Madre Patria”, como así tampoco un proceso revolucionario (o de guerra civil) conducente a la consolidación nacional (según la expresión consagrada en inglés, *nation-building*), generalmente asociada a mitos fundacionales (heróicas batallas, magnos próceres, sagrados valores, etcétera). Este factor, junto a la estructura federal altamente descentralizada, ella misma tributaria del carácter binacional de las colonias canadienses (con la presencia de la antigua Nueva Francia, luego Quebec), explica la persistencia de lo que podríamos denominar una identidad nacional de baja intensidad. Canadá no tuvo una ciudadanía propia hasta 1947 (sus habitantes eran británicos hasta ese momento) ni una Constitución completamente autónoma con respecto al Parlamento del Reino Unido hasta 1982. Esta realidad generó las condiciones para que Canadá abrazara la causa del multiculturalismo como principio organizador de su sociedad, pues la premisa de formar una “comunidad de comunidades” no chocaba contra la idea de un “ser nacional” unificador e incuestionable, como sí lo encontramos, aún hoy, en casi todos los demás países americanos. Obviamente, la cuestión no es la de saber si esta particularidad —la carencia de un

núcleo identitario fuerte— es un rasgo benéfico o una falencia, sino de verla como un factor que permite entender la demostrada benevolencia de los canadienses para con el pluralismo que se nutre del aporte migratorio.

El segundo elemento estructural, luego del de la historia, es el de la geografía, un aspecto obvio y, sin embargo, generalmente desestimado. Canadá constituye una masa territorial con relativamente escasa población y situada en una posición de marcado aislamiento. No comparte frontera terrestre con ningún país, fuera de Estados Unidos, lo cual limita casi totalmente toda corriente migratoria que no sea sujeta a control por parte de su gobierno. Esto explica porque casi toda la inmigración a Canadá es “legal” (es decir, la presencia de indocumentados es mínima) y es objeto de procedimientos de preselección, lo cual asegura su diversidad (en términos de origen etnocultural de los migrantes) y un estatus socioeconómico y educativo más elevado que el del promedio de los inmigrantes en Estados Unidos y en Europa. Notemos, en tal sentido, que la dinámica migratoria en Estados Unidos está signada, sobre todo, por el influjo de latinoamericanos y, muy en especial, de mexicanos, mientras que la presencia de inmigrantes oriundos de Latinoamérica en Canadá es inferior a 1%. Frente a esta situación, sería razonable suponer que Canadá se distingue también del resto del continente por un menor apego a la concepción territorial e inclusiva de la ciudadanía. Es decir, el carácter altamente “exigente” y “controlador” de su manejo de la inmigración debería, lógicamente, volver dificultoso el acceso a la ciudadanía pues, a mayor selectividad, mayor “costo de ingreso”. Sin embargo, contrariamente a lo que se pensaría, Canadá comparte con casi todo el continente americano —lo cual distingue a América del resto del mundo— el paradigma del *jus soli*, o derecho de suelo. Ello implica que todo individuo nacido en territorio canadiense, sin importar la condición legal de sus padres, obtiene automáticamente la plena nacionalidad. Asimismo, los inmigrantes poseen el derecho (es decir, como prerrogativa irrecusable y no como privilegio, según le enmienda a la ley de ciudadanía de 1977) a que se les otorgue la ciudadanía luego de residir tres años en Canadá, un plazo bastante más corto que en muchos otros países. Nuevamente, se plantea la pregunta: ¿por qué existe dicho régimen aparentemente más “abierto” de lo esperado? Sería ingenuo creer que se trata de una cuestión de “magnanimidad” de los canadienses, pues los Estados no regulan el acceso a la ciudadanía en base a actitudes caritativas. Podemos entonces presumir que no existe costo electoral significativo (los nuevos ciudadanos no sesgan las tendencias políticas), que subsiste la percepción del migrante como “constructor de Canadá” y que los beneficios económicos superan holgadamente

los problemas sociales que puede generar el arribo masivo de inmigrantes. Ahora bien, como veremos en la última sección del capítulo, ciertos cambios actuales en la política gubernamental y en la opinión pública están quizás afectando dichas variables, lo cual podría reflejarse en un eventual ocaso de la “excepcionalidad” canadiense en materia migratoria.

III. LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS

Desde hace ya más de tres décadas, Canadá es virtualmente el único país en el mundo llamado “desarrollado” que ejecuta activamente una política de apertura y estímulo a la inmigración. Es evidente que ello no significa que todos los que quieren inmigrar pueden hacerlo libremente. Pero, a diferencia de casi todos los demás —incluso aquellos caracterizados como “países de inmigración”— Canadá ofrece a todo individuo, sin que importe su origen o su condición, la posibilidad de pedir que su candidatura sea evaluada objetivamente sobre la base de criterios claros y explícitos. La mayoría de países occidentales, hasta los que integran millones de extranjeros, apuntan sobre todo a “gestionar un problema”. O, más bien, dos problemas: impedir el ingreso de “ilegales” y ocuparse de los indocumentados que se hallan en su territorio, sea para regularizarlos (de manera temporaria o permanente, condicional o definitiva), sea para expulsarlos. Es el caso de Estados Unidos, en donde dos tercios de la población inmigrante “legal” son admitidos por tener familiares residentes, mientras las deportaciones aumentan dramáticamente (llegando a un record en 2011). Australia y Nueva Zelanda poseen programas de visado para trabajadores calificados en áreas de alta demanda profesional, pero el famoso “sistema de puntos” canadiense es el único en el mundo que no considera a la demanda del mercado laboral como aspecto dominante en su proceso de selección (aunque, por supuesto, le asigna un peso importante). Esto quiere decir que hasta con una especialidad “marginal”, un candidato tiene la posibilidad de ser aprobado, si los otros factores compensan dicha falencia relativa. En Canadá, toda solicitud presentada bajo la rúbrica de trabajador autónomo es evaluada en función de seis factores de selección: nivel de educación, dominio de los idiomas oficiales, experiencia, edad, oferta de empleo y adaptabilidad. El candidato llena un formulario y se le adjudican puntos por cada rúbrica. Por ejemplo, si un candidato sólo posee un diploma de escuela secundaria, obtiene 5 puntos en educación. Pero si la misma persona terminó un posgrado (maestría o doctorado), recibe el máximo, o sea 25. El nivel de manejo del inglés y del francés se expresa en una escala de 0 a 24. Se pierden puntos si se tiene

menos de 25 años o más de 49 (2 puntos por año). La adaptabilidad es el criterio menos objetivo, pero algunos indicadores fácticos (haber realizado estudios o trabajado en Canadá, por ejemplo) facilitan, no obstante, cierta uniformidad en la evaluación. De tal modo, no surge ningún criterio de proveniencia nacional o étnica durante el proceso, ninguna pregunta sobre religión u opiniones políticas. Al menos en su formulación, el sistema de puntos canadiense es un ejemplo de racionalidad y de equidad, y varios países (como Gran Bretaña, Nueva Zelanda y Suecia, entre otros) han considerado la posibilidad de imitarlo.

No se sigue de esto, sin embargo, que el sistema canadiense sea perfecto en su concepto o en su aplicación, y menos aún en sus motivaciones o consecuencias. Un esquema de selección basado en pautas precisas reviste un atractivo innegable, pero no por ello debe ser visto como un modelo sin fallas o que pudiera ser replicado fácilmente en otros países, lo cual nos exige analizar sus orígenes. El primer paso es revisar sus antecedentes o, más bien, examinar el modelo —totalmente opuesto en sus fundamentos— que lo precedió. Durante la mayor parte de siglo XX, la legislación canadiense en materia migratoria era, como las de otros países, abiertamente discriminatoria y arbitraria. Sin que se emplearan las famosas cuotas (umbrales absolutos o porcentuales a las nacionalidades) en vigor en Estados Unidos desde 1924 hasta 1965, Canadá aplicó filtros a la inmigración en base a la “prohibición o limitación cuantitativa por un periodo dado o permanentemente” de inmigrantes “pertenecientes a cualquier nacionalidad o raza” en el caso de que éstos fueran “considerados inadecuados” o “indeseables debido a sus costumbres peculiares, hábitos, modos de vida y métodos de ejercicio de la propiedad y por su probable incapacidad de volverse rápidamente asimilados”, como lo enunciaba la Ley de Inmigración de 1919. En 1952, una nueva ley eliminó el lenguaje explícitamente racista —que había servido al gobierno canadiense para impedir el acceso de judíos durante la Segunda Guerra Mundial y en la posguerra hasta 1948— pero mantuvo el poder discrecional del Ministerio de Inmigración y de sus funcionarios para rechazar o expulsar a cualquier extranjero sin que se le ofreciera al individuo concernido ningún recurso de amparo o apelación. Dicha política migratoria establecía ciertas “clases preferenciales de inmigrantes”, es decir, implícitamente discriminatorias: los oriundos del Reino Unido, de Estados Unidos y de Francia. Las leyes de acceso a la ciudadanía reflejaban también una visión alejada de todo principio igualitario, al privilegiar a los británicos (brindándoles un derecho automático de adquisición de la nacionalidad) y al descalificar a las mujeres canadienses que se casaban con

extranjeros (quitándoles a menudo su propia ciudadanía). De más está decir que, como en el caso de Estados Unidos, el objetivo era el de maximizar la inmigración anglosajona y, de modo general, europea “blanca” (germánica, nórdica, etcétera) y de minimizar el influjo de “otras razas”, a las que se percibía como “inasimilables” e, implícitamente, “inferiores”. El cambio de paradigma llegó en la década de 1960, cuando el gobierno abandonó toda forma de criterio de origen nacional o “racial” y, en 1967, instauró el “sistema de puntos”. Obviamente, el mundo había cambiado profundamente, en lo político como en lo cultural, y el gobierno canadiense —bajo el liderazgo del Primer Ministro Lester B. Pearson, de orientación liberal (progresista) — se alineó con la realidad emergente, poniendo un énfasis en la inclusión social. Concretamente, se iniciaron reformas relativas a la condición femenina, a la diplomacia (con criterios de multilateralismo y de promoción de la paz), a la protección de las minorías, a la promoción del bilingüismo y, por supuesto, a la inmigración. Esta última comenzó a ser vista, sobre todo, como herramienta de desarrollo económico.

En 1982, Canadá completó su total independencia con respecto al Reino Unido (aunque mantendrá sus vínculos formales con la monarquía británica), reformando su Constitución y adosándole una Carta de Derechos y Libertades. La década previa —los años 1970— había transformado a la sociedad canadiense, dándole a su población nuevos referentes para su identidad colectiva: para muchos, Canadá, cuyo lema había sido “Paz, Orden y Buen Gobierno”, rimaba ahora con libertad, progreso y diversidad. Ese clima de optimismo, casi de euforia (con la explosión de la cultura juvenil), no era exclusivo de Canadá (Estados Unidos realizó un giro similar), pero este país contaba con las condiciones (que podemos ver o no como ventajas) de la historia y de la geografía. A diferencia de otros países, Canadá no acarrea “asignaturas pendientes”, como las injusticias derivadas de la esclavitud en Estados Unidos o del colonialismo en Europa (aunque no hay que olvidar la situación de los pueblos originarios, que lamentablemente fue prácticamente ignorada). Como vimos, por su aislamiento relativo, Canadá poseía la capacidad, tal vez única en el mundo occidental (junto a Australia, aunque el contexto geopolítico es distinto), de dotarse de políticas de administración racional de la inmigración, inscribiéndola en una óptica integral de desarrollo. No es tampoco casual que Canadá fuera el primero en adoptar una política oficial de multiculturalismo. Si bien otros países se orientaban también hacia el pluralismo, el gobierno canadiense concibió al programa multicultural como un vector de *nation-building*, con el doble propósito de estructurar el impulso modernizador de la sociedad canadiense

—hasta entonces muy apegada a un estatus cuasi colonial y sin verdadero núcleo identitario— y, al mismo tiempo, de oponerse al crecimiento del independentismo de la provincia de Quebec, que comenzaba a organizarse políticamente con el fin de separarse del país. El Primer Ministro Pierre E. Trudeau produjo un giro mayúsculo cuando, al enmendar la Constitución en 1982, incluyó un artículo que estipulaba como principio “la preservación y el acrecentamiento del legado multicultural de los canadienses”. Para muchos, en aquel entonces como hoy en día, ese objetivo se convirtió en uno de los puntos definitorios del “ser canadiense”. Con gran apoyo popular, el gobierno federal promulgó la Ley de Multiculturalismo en 1988 y estableció una serie de líneas directivas para la política federal, entre las cuales se apuntaba a “reconocer el hecho de que el multiculturalismo es una característica fundamental de la identidad y del patrimonio canadienses y constituye un recurso inestimable para el futuro del país”. Un elemento clave consistía en la obligación que se daba el Estado de “favorecer el reconocimiento y la estima recíproca de las diversas culturas del país”. No es difícil imaginar que, para los críticos del multiculturalismo y en particular para los nacionalistas (anglo-canadienses o franco-quebequeses), semejante exaltación del pluralismo cultural podía conducir peligrosamente al deterioro de la cohesión social.

Más allá del debate político, el impulso multiculturalista de Canadá planteó varios interrogantes de fondo: ¿En qué consiste concretamente —o sea, aparte de su dimensión retórica o simbólica— una política multiculturalista? ¿El multiculturalismo facilita o dificulta la integración de los inmigrantes a la sociedad receptora? El país, en su conjunto, ¿sale fortalecido o debilitado al priorizar las diferencias etnoculturales en vez de la unidad nacional? Es evidente que nadie posee las respuestas definitivas al respecto, pero algunos indicios permiten una evaluación parcial y provisoria (Kymlicka, 2001). Así, por lo que se desprende de mediciones comparativas a escala internacional, las áreas metropolitanas canadienses no han sufrido procesos de segregación residencial, como ocurre en Estados Unidos y en varios países europeos, ni tampoco se constata un impacto negativo en la adquisición del idioma ni en el desempeño escolar entre los hijos de inmigrantes (Banting, 2010). Un aspecto interesante a subrayar es que el sistema de puntaje en la selección de los inmigrantes recluta a individuos que tienden a evitar la dependencia al asistencialismo social (pues acarrean un capital económico y humano, por su origen de “clase media”, y suelen ser reacios a identificarse con los beneficiarios de la ayuda estatal). Dicha realidad contribuye a fomentar, en la opinión pública, la imagen del inmigrante “trabajador”

(creador de bienestar) en lugar del inmigrante “aprovechador” (consumidor de bienestar). Asimismo, la índole universal de varios programas sociales (y, en particular, el de salud) en Canadá ayuda a que no surjan —como se ve en otros países— prejuicios contra determinados proveedores de servicios (por ejemplo, los hospitales públicos) a los que se volcarían desproporcionadamente los inmigrantes, generando la impresión de un “abuso” o de una “carga excesiva” al fisco. Pero si estos aspectos remiten, en gran medida, a la percepción que se tiene de la diversidad, ¿qué ocurre con la realidad socioeconómica de esos inmigrantes? Es imposible reducir esta problemática a una cifra que revelara su situación exacta. Diversos estudios demuestran que los inmigrantes en Canadá tienen, durante sus primeros cinco años de residencia, un ingreso que equivale, aproximadamente, al 60% de aquel de los canadienses nacidos en el país. En muchos casos se observa que la búsqueda de empleo es ardua, especialmente en relación al campo de formación o de experiencia que posee el inmigrante (que podrá tal vez encontrar trabajo, pero no en su área y seguramente con una paga inferior a la que correspondería a sus habilidades). Asimismo, se evidencia una dificultad creciente para cerrar la brecha del ingreso después de los primeros cinco años de residencia (Picot, 2006). En otras palabras, los inmigrantes tardan cada vez más en alcanzar al resto de los canadienses en cuanto a su bienestar económico, y a menudo nunca lo logran. Estos datos, aunque no sean, por cierto, alentadores, expresan una realidad que, comparativamente, no es peor que la de otros países. Al considerarse que los inmigrantes en Canadá, a pesar de sus dificultades en el proceso de inserción en el mercado laboral, no confluyen en bolsones de pobreza o de criminalidad, ni son blanco de acciones o discursos xenófobos, es razonable suponer que el modelo multiculturalista ha sido, en suma, relativamente exitoso o, al menos, no ha constituido una traba a la integración.

IV. LA VARIABLE QUEBEC

Cualquier descripción del caso canadiense y, muy particularmente cuando se abordan cuestiones relativas a la diversidad y a la identidad, debe tomar en cuenta la “variable Quebec”: la presencia de una provincia con enorme peso demográfico y económico que concentra a la mayoría de la población de habla francesa del país. Veamos algunas cifras: alrededor de ocho millones de canadienses son francófonos por lengua materna, lo que representa alrededor de 80% de la población de Quebec y 22% del total de Canadá. En otras palabras, uno de cada cinco canadienses habla francés y

ocho de cada diez quebequeses hablan francés. La situación en Montreal, la principal urbe de la provincia, es particular, pues aproximadamente la mitad de su población habla francés, mientras que la otra mitad se reparte entre el inglés y otros idiomas (entre los que predominan el árabe y el español). Un residente sobre cinco de esa ciudad nació en el extranjero, el doble de la proporción para toda la provincia. Estos datos revelan un panorama inquietante en cuanto al deseo que expresan masivamente los francoquebequeses de asegurar la supervivencia de su idioma. Si bien Quebec ha declarado, desde 1974, al francés como única lengua oficial de la provincia y ha implementado leyes que restringen drásticamente el uso del inglés en ámbitos comerciales y educacionales, muchos consideran que el equilibrio idiomático es aún demasiado frágil. Quebec recibe entre 50 mil y 55 mil nuevos inmigrantes anualmente, con orígenes, principalmente, en Marruecos, Argelia, Francia, Haití, China y Colombia. El Acuerdo Cullen-Couture, firmado en 1978 entre el gobierno de Canadá y el gobierno de Quebec, confió a dicha provincia la selección de los inmigrantes autónomos³ (es decir, aquellos que no son refugiados o que no se sirven del programa de reunificación familiar) que desean establecerse en su territorio. En los primeros años del corriente siglo, otras provincias (particularmente Manitoba y Columbia Británica) lograron obtener de Ottawa una mayor autonomía en la administración de las candidaturas a la inmigración calificada, pero ningún régimen otorga tanto poder al gobierno provincial como el Acuerdo Cullen-Couture. Este convenio, ratificado y aumentado en 1991, se apoya en el principio de jurisdicciones compartidas entre los niveles federal y provincial, pero el gobierno central ha reconocido que Quebec, a diferencia de las otras nueve provincias, necesita tener mayor peso decisorio en lo que atañe a sus inmigrantes. Así, Quebec asume la responsabilidad de la integración de los inmigrantes e indica a Ottawa el número de personas que acepta incorporar cada año (con el fin de asegurarse de que, en la medida de lo posible, reciba un número proporcional a su tamaño demográfico en el seno del país). Las responsabilidades respectivas de cada uno —la “selección” por Quebec y la “admisión” por Canadá— están claramente definidas a nivel legal y administrativo. Según datos de 2010, la provincia se ocupó de elegir a 71% de los inmigrantes que se afincaron en su territorio, concretándolo mediante el uso de una grilla de puntos que asigna gran peso al manejo del francés y al potencial de inserción socioprofesional en el mercado laboral de la provincia.

³ También la selección de los trabajadores temporarios y de los estudiantes internacionales.

El contexto quebequense inspira paralelos con la realidad europea, pues en la provincia se manifiestan fenómenos similares, aunque menos virulentos, con respecto a las tensiones entre mayorías y minorías. Cuando se los compara con los otros canadienses, los franco-quebequenses expresan menor conocimiento y mayor desconfianza hacia los inmigrantes oriundos de Asia o África (47% de ellos no tuvo nunca un contacto personal con un judío y 44% nunca con un musulmán, porcentajes que son muy inferiores a los del resto de la población canadiense) (Heinrich, 2007), y se muestran particularmente refractarios a sus costumbres religiosas. Tienden a apoyar un modo de integración cultural que se acerca al modelo de la asimilación —a veces llamado “interculturalismo”, para diferenciarlo del multiculturalismo— y a percibir a los inmigrantes como una amenaza a sus valores fundamentales (como la laicidad y la igualdad de género) y, en cierta medida, a su identidad colectiva. Es fácil caer en la tentación de calificar a los franco-quebequenses de intolerantes, sobre todo si se trae a colación su pasado hondamente católico y conservador (con matices antisemitas en determinados momentos de su historia). De hecho, es legítimo proponer la tesis que los canadienses francófonos serían menos favorables que sus compatriotas anglófonos en cuanto a la adopción del lenguaje de lo “políticamente correcto”. Serían, en tal sentido, más honestos (¿o menos hipócritas?) en la expresión de sus opiniones. Sin embargo, más allá de la explicación de la particularidad quebequense en este terreno, no es sorprendente que los inmigrantes y miembros de minorías tiendan a ver en esa actitud menos receptiva una forma de rechazo de su identidad y de su cultura. El multiculturalismo canadiense es denostado por las élites francófonas que se alinean masivamente con el “republicanismo” que predomina en Francia: Maka Kotto, actual Ministro de la Cultura y de las Comunicaciones de Quebec, ha afirmado que el “multiculturalismo a la canadiense nos lleva derecho a la guetoización”. Sin embargo, los inmigrantes perciben al multiculturalismo como un gesto de apertura, sin por ello verlo como una invitación a separarse del resto de la sociedad y a quedarse encerrados en sus comunidades. La realidad francófona y el proyecto independentista son, sin ninguna duda, elementos que complican y, a veces, problematizan la integración de los inmigrantes, así como la percepción de su lugar en Quebec. Pero eso no quiere decir que la situación actual sea abiertamente conflictiva o potencialmente explosiva.

Una pregunta interesante que se plantea al considerar la “variable Quebec” es la siguiente: ¿el modelo canadiense es exitoso *a pesar* de lo que ocurre en su provincia de habla francesa, o la realidad francófona es parte

de las condiciones favorables a dicho modelo? Una vez más, enunciarnos un interrogante imposible de responder de manera simplista, pero que nos lleva a indagar más a fondo la “excepcionalidad” canadiense. Parte de la explicación reside en los procesos de representación de la nacionalidad o, más bien, de las nacionalidades. Los quebequenses se inscriben en un juego de identificación y de diferenciación identitaria sumamente complejo. Como lo muestran diferentes análisis, Quebec se distinguiría del Canadá inglés por su “europeanidad” (que lo acerca a Francia), de Europa por su “americanidad” (que lo acerca a Estados Unidos) y de Estados Unidos por su “nordicidad” (que lo acerca al Canadá inglés y, de algún modo, a los países escandinavos) (Armony, 2013a). Se superpone a esto, por supuesto, la ambivalencia hacia la “canadianidad” misma, pues el quebequense, como ya lo observó el antropólogo Sélim Abou, “no puede negar su pertenencia canadiense en tanto que identidad cultural: tres siglos de coexistencia en el mismo espacio geopolítico desarrollaron en los dos grupos concernidos, sin que lo quisieran, una cantidad considerable de rasgos culturales comunes” (Abou, 1981: 41). Al mismo tiempo, la identidad quebequense se afirmó, en forma reactiva, a través de la “invención del Canadá inglés como entidad monolítica con rasgos fijos” (Latouche, 1995: 131). Tal tipo de dinámica de identificación y de diferenciación no es, en sí, inhabitual. De hecho, todas (o casi todas) las sociedades definen su identidad en una tensión de atracción y de repulsión hacia los polos identitarios que les son significativos (la Madre Patria, las antiguas metrópolis coloniales, sus países vecinos —particularmente los más poderosos o amenazantes— sus aliados y rivales históricos, etcétera). Lo que es tal vez único en el caso de Quebec es que esta dinámica ejerce una presión constante sobre el imaginario colectivo.⁴ Si bien el peso relativo de las distintas referencias identitarias puede variar, ninguna de ellas es desdeñable. Según una encuesta, 68% de los quebequenses se definen principalmente como norteamericanos, mientras que un 48% de ellos se siente más cercano a los canadienses de las otras provincias que a los estadounidenses y un 38% considera que su sociedad tiene mayores afinidades con Europa que con el resto de Norteamérica.⁵ Ante esta realidad, se comprende que el influjo migratorio no se encauza en el curso lineal típico

⁴ Con respecto a Quebec como caso único en virtud de su multiplicidad identitaria, véase Bouchard, 2000.

⁵ Las dos primeras cifras provienen de una encuesta efectuada por la firma Impact Recherche para el Grupo de Investigación sobre la Americanidad (*Le Devoir*, 9 de mayo de 1998) y la tercera de una encuesta realizada por Guy Lachapelle (*Le Devoir*, 21 de noviembre de 1998).

del modelo estatal-nacional, pues el inmigrante se encuentra delante de dos polos culturales, en tensión y mutua retroalimentación entre ellos. La norma es el pluralismo identitario —como mínimo, el dualismo— y la ambivalencia nunca resuelta, en lugar de la uniformidad inherente al Estado nación.

V. DEBATES ACTUALES Y NUEVAS ORIENTACIONES

El gobierno canadiense, bajo el liderazgo del primer ministro Stephen Harper, en el poder desde 2006, inició un significativo proceso de reorientación de la política de inmigración y de naturalización. Un aspecto fundamental de dicho proceso fue el del énfasis en la adaptación a las tendencias del mercado laboral. El gobierno federal amplió netamente el alcance del programa de listas de “nominación provincial”, por el cual los gobiernos provinciales preseleccionan grupos de inmigrantes en función de requerimientos precisos de las empresas (un acuerdo muy diferente del que se firmó con Quebec, pues este consiste en apoyarse en las provincias para refinar el reclutamiento de trabajadores altamente calificados y en gran demanda). Asimismo, se duplicó la cantidad de permisos temporarios de trabajo, a tal punto que su número en 2012 llegó a sobrepasar al de inmigrantes permanentes admitidos anualmente al país, algo nunca antes ocurrido en Canadá. Por otra parte, el sistema de puntajes fue alterado con el fin de dar neta prioridad a los trabajadores de menos de 46 años de edad que posean fuertes habilidades idiomáticas, y también a los extranjeros graduados de universidades canadienses. Finalmente, se reformuló el enfoque ante el asilo político, limitando drásticamente el acceso a recursos materiales y legales para los refugiados, y creando una lista de “países seguros” (en la que figura México) para restringir las solicitudes de sus ciudadanos (aduciendo que corren menores riesgos que aquellos provenientes de otros países) (Alboim y Cohl, 2012). Este tipo de cambios en la política migratoria confluye con la implementación de medidas altamente represivas en materia de fraude a la ley de ciudadanía —lo cual llevó a que, por primera vez en la historia moderna de Canadá, se anulara retroactivamente la naturalización de miles de personas por no haber cumplido con los requisitos de residencia— y se evocara la posibilidad de retirar la ciudadanía a quienes, canadienses por nacimiento, incurrieran en actividades consideradas como “terroristas” por el gobierno. También, en lo que se argumentó sería una “estrategia de valorización de la ciudadanía canadiense”, fueron aumentadas las exigencias con respecto al trámite de naturalización y al examen de obtención de la ciudadanía (con notas de aprobación más elevadas). Frente a esta muta-

ción substancial, cabe preguntarse si la excepcionalidad canadiense estaría en vías de desvanecerse. Es claro que el surgimiento de un modelo más restrictivo contradice la tradicional filosofía “aperturista” (en vigor desde la época de Pearson y Trudeau), más aún si se considera que la Administración Harper, con un tono deliberadamente conservador, acentúa simbólicamente el carácter monárquico de Canadá, su pasado militar como aliado de Gran Bretaña y su cercanía geopolítica con Estados Unidos (Armony, 2013b). Pero, ¿se trata de un giro esencialmente ideológico, como el que subyace a la posición anti-inmigración de los partidos de derecha en Europa o es fundamentalmente economicista, es decir, acorde a los intereses canadienses en materia de productividad? Puede argumentarse, obviamente, que los dos objetivos operan simultáneamente, pero esto implicaría que la dimensión mercantil no representa un quiebre sino, por el contrario, una profundización del modelo ya vigente. En otras palabras, la lógica de la inmigración como factor de desarrollo nacional, que en otros tiempos era justificada por la apertura a la diversidad y la ideología del multiculturalismo, hoy se vuelve más intensa, más crudamente expresada: el inmigrante es una variable económica que debe ser gestionada eficazmente en base a las necesidades del mercado.

Si bien no es sorprendente que tal tipo de transformación se produzca, a nivel federal, bajo el mandato de un partido de derecha (el más conservador de las últimas décadas, pues se trata de un partido con raíces en un movimiento populista del Oeste canadiense), puede resultar inverosímil que un giro similar, pero conducido por el gobierno de un partido habitualmente considerado como socialdemócrata, tenga lugar en Quebec. El Partido Quebequense, cuya meta principal es concretizar la independencia de dicha provincia, efectuó ajustes en su propia grilla de puntajes en 2013 con el mismo tipo de exigencias idiomáticas y de edad para los candidatos. Dicha reorientación de la política migratoria con ejes marcadamente economicistas converge con un discurso extremadamente crítico del multiculturalismo, de la presencia de la religión en los espacios públicos (exceptuando a los símbolos del patrimonio católico de la provincia) y de las diversas formas de tolerancia de la diferencia cuando ésta “amenaza” a los “valores compartidos” de la sociedad o a la predominancia del idioma francés. Los otros aspectos de la política gubernamental quebequense continúan siendo progresistas (por ejemplo, en materia ambiental, de protección de la mujer y de las minorías sexuales o de subsidios a la educación y sostén a la población carenciada), y los argumentos para justificar sus medidas son distintos de los del gobierno federal. No obstante, las dinámicas restrictivas del pluralis-

mo y enérgicamente orientadas al mercado laboral son análogas en ambos contextos. La opinión pública parece acompañar a los gobiernos que implementan dichas políticas, lo cual indica que las tendencias se continuarán más allá del mandato de los partidos actualmente en el poder provincial y federal. ¿Canadá —y Quebec en su seno— se “normaliza”, alineándose con Estados Unidos y otros países en su enfoque menos benévolo —o más utilitario— de la inmigración? Sin poder predecir el futuro, podemos al menos tomar en cuenta al caso canadiense, en su especificidad y su evolución, para generar comparativamente una mejor comprensión de los desafíos contemporáneos, de sus causas y de las posibles respuestas analíticas e institucionales a formular.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ABOU, Sélim, *L'identité culturelle*, Paris, Pluriel, 1981.
- ALBOIM, Naomi y COHL, Karen, *Shaping the Future: Canada's rapidly changing policies*, Toronto, Maytree, 2012.
- ANHOLT, Simon, “Anholt Nation Brand Index: How Does the World See America?”, *Journal of Advertising Research*, septiembre de 2005.
- ARMONY, Víctor, *Quebec y sus inmigrantes*, Montreal, Carte Blanche, 2013a.
- , “Canada's Changing Immigration Policies: Economic and Ideological Factors at Play”, *Society for the Advancement of Socio-Economics*, Milán, 2013b.
- BANTING, Keith G., “Is There a Progressive's Dilemma in Canada? Immigration, Multiculturalism and the Welfare State”, Montreal, Presidential Address to the Canadian Political Science Association, 2/6, 2010.
- BOUCHARD, Gérard, *Genèse des nations et cultures du Nouveau Monde*, Montreal, Boréal, 2000.
- FISHER, Mathew, “Google ‘Canada most boring country’ to find out what the world really thinks of us”, *The National Post*, 1/9, 2012.
- HEINRICH, Jeff, “Lack of contact linked to intolerance”, *The Montreal Gazette*, 21/3, 2007.
- JEDWAB, Jack, “Canadians remain world leaders in openness to immigration: Tomorrow we mark international day for the prevention of racial discrimination”, Montreal, Asociación de Estudios Canadienses, 2006.
- KYMLICKA, Will, *La citoyenneté multiculturelle*, Paris, La Découverte, 2001.

- LATOUCHE, Daniel, “Quebec in the Emerging North American Configuration”, en EARLE, Robert y WIRTH, John (cords.), *Identities in North America. The Search for Community*, Stanford, Stanford University Press, 1996.
- PICOT, Garnett, “Situation économique et sociale des immigrants au Canada: recherche et élaboration de données”, Ottawa, Statistique Canada, 2006.
- SADOWSKI-SMITH, Claudia y FOX, Claire F., “Theorizing the hemisphere. Inter-Americas work at the intersection of American, Canadian, and Latin American Studies”, *Comparative American Studies*, vol. 2(1), 2004.