

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS****INFORME****LA IMPLICACIÓN DE LAS PROVINCIAS CANADIENSES
EN LA COMPETENCIA SOBRE INMIGRACIÓN ^{1 2}****por Natalia Caicedo Camacho**

Prof. Ayudante de Derecho Constitucional, Universidad de Barcelona

RESUMEN

El presente artículo se centra en el estudio de los acuerdos de inmigración celebrados a partir de la década de los noventa entre la Federación y las provincias canadienses (a excepción de Quebec). Los acuerdos incluyen tanto la posibilidad de seleccionar una parte de la inmigración que llega al territorio de cada provincia, como la gestión provincial de los programas de primera acogida e integración. En la primera parte se estudian los acuerdos firmados con Manitoba, Alberta, British Columbia y Ontario, para posteriormente analizar el impacto de los mismos tanto en el modelo migratorio, como en el modelo federal canadiense. El artículo concluye que los acuerdos han disminuido el nivel de asimetría en relación a la competencia sobre inmigración, pero sin llegar a eliminarla. Además, la gestión realizada por las provincias pone en evidencia la necesidad de repasar los perfiles migratorios altamente cualificados y la necesidad de implementar mecanismos de coordinación para evitar distorsiones en el modelo migratorio.

ABSTRACT

The current article is focused in the study of the migration agreements that took place since 1990s between the Canadian Federation and the Canadian provinces (with the exception of Quebec). These agreements include both the possibility to select a portion of the immigration that arrives to each province, as well as the management of first-arrival and integration programs. The first part of the article analyses the agreements signed with Manitoba, Alberta British Columbia and Ontario and then, in the second part, it analyses the impact of these agreements in both the migratory model and the Canadian federal system. The article concludes that the agreements have reduced, but not eliminated, the level of asymmetry regarding the competences in immigration. Furthermore, the policies taken by the provinces put in focus the need of reviewing the "high-skilled migrants" profile and the need to implement coordination mechanisms in order to avoid distortions to the Canadian migratory model.

1. Este trabajo se realizó en el marco de una beca de investigación de estancia en el exterior entre julio 2013 a diciembre 2013 financiada por el Institut d'Estudis Autònoms.

2. Además de las fuentes citadas, para la realización de este trabajo se realizaron entrevistas. En este sentido quisiera agradecer la disposición y colaboración de las siguientes personas: Prof. Jeffrey Reitz del Departament de Sociologia de la Universitat de Toronto, Leisley Seidle investigador del Instituto of Research and Public Policy (IRPP, Montreal), Prof. Marie Lacroix, del Departamento de la Facultat de Trabajo social de la Universitat de Montreal, Prof. Andrey Macklin del Departamento de Derecho de la Universitat de Toronto. En el ámbito del Gobierno se entrevistó al Sr. Meyer Burstein asesor del Departament Citizenship and Immigration.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

I. INTRODUCCIÓN

En numerosas ocasiones la doctrina ha situado Canadá entre los Estados federales más descentralizados en materia de inmigración. De hecho, bajo la clasificación propuesta por Peter Spiro sobre el nivel de descentralización en inmigración “*immigration federalism*”, Canadá se encontraría en la línea del *Devolutive Federalism*, es decir, un modelo en el que la participación de los entes sub-estatales supone, en algunos casos, desplazar la regulación a nivel federal (Spiro, 2002:69). La ubicación del modelo canadiense como uno de los más descentralizados es el resultado de los acuerdos sobre inmigración firmados a partir de la década de los setenta entre el Gobierno federal y Quebec. Estos acuerdos se presentan como un proceso a través del cual de manera gradual se amplía la intervención de la provincia en la selección de la inmigración que se destinará a Quebec. En un primer momento se permite a agentes quebequeses enviados a las oficinas exteriores entrevistar a los inmigrantes seleccionados por la federación. Posteriormente, los convenios otorgan un derecho de veto a Quebec sobre las solicitudes de visado y, tras el último acuerdo finalmente la provincia diseña su propio sistema de puntos y decide sobre el proceso de selección. Además, los programas de primera acogida o *settlement programs* también han sido transferidos, lo cual permite a Quebec diseñar de manera autónoma las políticas sobre la primera etapa del proceso de integración (Vineberg, 1987; Gagnon y Simeon, 2010; Kelley y Trebilcock, 2010).

Sin embargo, si el cuadro de la descentralización lo miráramos omitiendo el modelo de Quebec entonces, Canadá se situaba entre los Estados federales que menos transferencias habían cedido a las entidades sub-estatales. Al margen de los acuerdos con Quebec, la federación ejercía la competencia sobre extranjería e inmigración como si de una competencia exclusiva se tratase. Tanto la selección de la inmigración como los programas y políticas de primera acogida se desarrollaban bajo la dirección de Ottawa, sin que las provincias pudiesen intervenir más allá de sus competencias transversales en ámbitos como la sanidad, la educación o la participación pública. En otras palabras, un modelo fuertemente asimétrico. No obstante, esta situación cambia a partir de 1998 cuando la Federación celebra un conjunto de convenios intergubernamentales con el resto de territorios para promover una mayor implicación de las provincias en las políticas de atracción de la inmigración y de acogida. Estos acuerdos tienen como marco de referencia el modelo aplicado a Quebec. Por una parte, los convenios permiten la selección de una parte de la inmigración económica que llegará a su territorio. Para ello, cada provincia diseña su *Provincial Nominate Program* (PNP) con el objetivo de definir los perfiles migratorios que contribuirán al desarrollo económico y social de la provincia. Por otra parte, los acuerdos transfieren a los gobiernos provinciales la gestión de los programas de primera acogida que incluyen programas de aprendizaje de la lengua, asesoramiento sobre el mercado laboral o conocimiento de la sociedad canadiense.

Este trabajo tiene como objetivo estudiar los acuerdos de inmigración entre el gobierno federal y las provincias con la finalidad de determinar el alcance de las competencias transferidas y el impacto sobre el modelo migratorio y federal. Para ello, en la primera parte se describirán los acuerdos de inmigración firmados a partir de finales de la década de los noventa entre la Federación y Manitoba, Alberta, British Columbia y Ontario, para posteriormente analizar tanto el alcance de los acuerdos en cuanto al nivel de autonomía reconocido, como la vía seguida a través de la cual se materializan los nuevos poderes de las provincias, es decir, los convenios intergubernamentales.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO**NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

II. LOS IMMIGRATION AGREEMENTS.**MARCO GENERAL Y APLICACIÓN EN MANITOBA, ALBERTA,
BRITISH COLUMBIA Y ONTARIO.****1. Origen y motivación de los Immigration Agreements**

En la historia reciente de la inmigración en Canadá, la mayor parte de población inmigrante se ha asentado en 3 áreas metropolitanas. Según datos del Instituto de Estadística Canadiense, el 94% de los extranjeros que llegaron al territorio canadiense entre 1991 y 2002 se dirigieron a Toronto, Montreal y Vancouver (Heisz, 2006). Pese a los intentos por parte de la federación para modificar esta tendencia, a inicios del siglo XXI la concentración de la inmigración en estas ciudades continuaba siendo un hecho característico de los movimientos de población hacia el Canadá. Si se tiene en cuenta que la inmigración juega un papel importante ante los cambios demográficos y el descenso de la natalidad, el desequilibrio territorial en la distribución de la población se convierte en un problema, en especial para aquellas provincias cuyo índice de remplazo población es bajo (Green y Green 2004:1129). En este contexto, los acuerdos firmados entre la Federación y las provincias tienen como principal finalidad influir en la distribución territorial de la inmigración dirigiéndola hacia otros lugares distintos a Toronto, Montreal y Vancouver; así como promover que las de políticas de primera acogida e integración sean planificadas y gestionadas desde los gobiernos provinciales.

Otro elemento que también influyó notablemente en la celebración de los acuerdos fue el crecimiento económico que a partir de la década de los noventa experimentan provincias como Manitoba, Alberta o Saskatchewan y, por ende, la escasez de mano de obra interna se convierte en una necesidad que debe cubrirse a través de la llegada de población extranjera. Por su parte, el programa federal de selección de la inmigración a nivel federal *Federal Skilled Worker Programa* (FSWP) no incluía los perfiles laborales que estaban demandando las provincias con mayor crecimiento económico. La posibilidad de incluir los perfiles laborales que estaban solicitando las provincias en los programas federales resultaba inadecuado no sólo por razones vinculadas al principio de subsidiariedad y por el mayor conocimiento de las provincias de las necesidades laborales, sino también porque el retraso en la resolución de las solicitudes al gobierno federal era más que considerable. Bajo este panorama, la creación de programas provinciales de atracción de la inmigración se presenta como el instrumento ideal para que las provincias que históricamente habían recibido un porcentaje mucho menor de inmigración puedan ahora promover la llegada de inmigrantes a sus territorios y, de esta forma, responder a la nueva situación demográfica y económica. Así, los PNP y la transferencia de la gestión de las políticas de primera acogida e integración representaron el punto de partida para la federalización de la gestión de la inmigración, federalización que hasta el momento estaba reservada a Quebec (Carther Tom y Amoyaw Benjamin, 2011:172).

Los primeros *Immigration agreements* se firmaron en 1998 con British Columbia, Manitoba y Saskatchewan. Posteriormente, se extienden a otras provincias y territorios como New Brunswick en 1999, Newfoundland y Labrador en 1999, Yukon en 2001, Alberta en 2002, Nova Scotia en 2002, Prince Edward Island en 2002, Northwest Territories en 2009 y Ontario en 2007. En términos generales los acuerdos contienen tres aspectos: la descentralización de los programas de primera acogida e integración; la participación de las provincias en la planificación y desarrollo de las políticas de inmigración y la elaboración de los *Provincial Nominate Program*. Además, como regla general los acuerdos tienen una vigencia de 4 años y se renuevan con firma un nuevo acuerdo (CIC, 2011). Sin duda, la gran aportación de los acuerdos es la posibilidad que abre a las provincias de selección de la inmigración a través del PNP, porque si bien es cierto que ya existían algunos acuerdos sobre la gestión de programas de integración,

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

en este caso el interés de las provincias está en el diseño y gestión de los perfiles de trabajadores que llegarán a su territorio (Seidle Leisley, 2010; Vineberg, 1987).

El PNP permite planificar unos perfiles migratorios que respondan a los criterios provinciales y a las necesidades de mano de obra local; definir los requisitos que deben cumplir las personas que pretenden aplicar al programa; y seleccionar un número definido de inmigrantes, previamente pactado con la Federación. Por lo tanto, la provincia revisa las aplicaciones y resuelve en base a sus propios criterios sin utilizar el sistema de puntos establecido por el gobierno federal. Por su parte, el gobierno federal retiene la responsabilidad sobre la valoración de los antecedentes penales, inadmisiones al territorio por motivos de seguridad y razones médicas. La autorización final sobre la expedición del visado y la autorización será tramitada por el gobierno federal, concretamente por *Citizenship and Immigration Canada* bajo un procedimiento preferente.

Los acuerdos incluyen también la transferencia de la gestión de la competencia sobre los programas de integración y primera acogida. La provincia será el ente responsable de diseñar y gestionar los servicios de información y orientación, los cursos de lengua para adultos, los servicios de orientación de acceso al trabajo, entre otros. En contrapartida, el gobierno federal transfiere fondos económicos que se calculan en función de tres factores: la llegada reciente de los inmigrantes y refugiados a la provincia; la volatilidad y la previsibilidad de la financiación en el marco del modelo, y la cobertura financiera de las necesidades mínimas de los inmigrantes y refugiados en el territorio³.

A continuación se estudiará en detalle los acuerdos con Manitoba, Alberta, British Columbia y Ontario. La selección de estas provincias responde al peso que antes de la firma de los acuerdos tenía cada territorio en relación al número de población inmigrante. Por una parte, Manitoba y Alberta han tenido un papel marginal en materia de inmigración, mientras que British Columbia y Ontario han sido y continúan siendo polos de atracción de inmigración. De esta forma, el impacto de los acuerdos se analiza en el marco de dos contextos migratorios distintos.

A) Acuerdo con Manitoba

El acuerdo entre la Federación y Manitoba se firmó por primera vez en 1998 como un programa piloto, renovándose en 2004 y en 2013. El principal objetivo de Manitoba era atraer población inmigrante y, en consecuencia, el gobierno diseñó un PNP que canalizaba aquella inmigración con altas probabilidades de insertarse en el mercado laboral y, además focalizó sus programas de acogida en promover que la inmigración se dirigiera también a otras áreas distintas a Winnipeg (Gerald, 2002: 198-199). Durante los primeros años de aplicación del programa el número de inmigrantes seleccionados por vía de los PNP fue prácticamente testimonial, de hecho el primer acuerdo permitió a la provincia seleccionar un total de 200 inmigrantes en el sector textil (operadores de máquinas de coser). Sin embargo, este número ha ido aumentando de manera exponencial hasta llegar a un total de 12.324 personas en 2011. Dicha cifra representó para el 2011, el 77% del total de la inmigración que llegó a Manitoba y el 32% de la inmigración que llegó a territorio canadiense a través del PNP (Manitoba, 2011; CIC, 2005; CIC, 2013).

La experiencia de Manitoba ha sido descrita por la doctrina como un caso exitoso tanto en lo que se refiere a la retención e integración de la población inmigrante, como la

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

adecuación de los criterios de selección de la inmigración a las necesidades laborales (Clément, 2012; Carter, Pandey y Townsend, 2010; Carter y Amoyaw, 2011; Seidle, 2010). En cuanto a la gestión de los programas de acogida e integración Manitoba fijó como objetivo prioritario promover el asentamiento de la población inmigrante. Antes de la introducción del programa cerca del 90% de la inmigración se dirigía a Winnipeg, mientras que en 2008 cerca del 35% de los inmigrantes seleccionados por vía de los PNP fueron destinados a otras ciudades (Carter, Pandey y Townsend, 2010:25-28). Otro de los puntos a destacar de la gestión realizada por Manitoba es la implicación en la implementación de los programas de primera acogida de las instituciones que ya venían trabajando en este campo, en especial el tercer sector, y las asociaciones de inmigrantes (Leo y August, 2009: 491-510). Sin embargo, de manera inesperada, en el nuevo convenio firmado en 2012 el gobierno federal re-centralizó los programas de primera acogida, lo cual significa que la gestión e implementación vuelve a depender de manera exclusiva de la federación (CIC, 2012a).

B) Acuerdo con Alberta

Alberta ha sido una provincia tradicionalmente escéptica hacia la inmigración, siendo relativamente reciente su interés por atraerla (Reeve, 2013; Frideres, 2011:105-106). En términos generales, la provincia no ha mostrado interés en participar en la planificación y gestión que desde la Federación se realizaba en este campo. Para Alberta, una provincia con una economía muy vinculada al sector agrario y extractivo de recursos naturales las necesidades de mano de obra laboral eran ampliamente cubiertas por la oferta interna de trabajadores (Frideres, 2011:103-104). No obstante, en la década de los noventa se evidencian los primeros problemas relacionados con la falta de mano de obra en el sector extractivo, situación que se agrava tras el fuerte crecimiento del sector del gas y del petróleo a inicios del 2000 (Seidle: 2014). Bajo este nuevo panorama, y con el objetivo de atraer población inmigrante hacia su territorio, Alberta se involucra activamente en el PNP.

El primer acuerdo sobre inmigración entre Alberta y el Gobierno federal se firma en 2002. El acuerdo se inicia como un programa piloto que permite a la provincia seleccionar un total de 400 inmigrantes e incluye la gestión de los programas de integración y primera acogida. Sin embargo, a diferencia de Manitoba o British Columbia, en el caso de Alberta los programas de acogida serán gestionados de manera conjunta entre la Federación y la provincia (Reeve, 2013)⁴. El acuerdo se renueva en 2007 y a partir de entonces el número de inmigrantes que llegan por esta vía ha aumentado de manera considerable. Así, de 956 personas en 2007 se pasa a 10.287 en 2012, cifra que representa el 29,1% de total de inmigrantes que llegaron a la provincia en 2012 (CIC, 2013a; Alberta, 2011). Los programas de primera acogida e integración en el caso de Alberta se desarrollan bajo un modelo de gestión compartida. El gobierno federal no sólo decide sobre la cuantía de los recursos a transferir, sino que también planifica los programas y actuaciones a realizar. Esta forma de descentralización ha hecho que el margen de actuación y de diseño de políticas propias sea muy pequeño donde la provincia se dedica a gestionar los programas diseñados desde la federación incluyendo algunas modificaciones (Reeve, 2013)⁵.

4. Tal y como indica Iain Robison la gestión conjunta de los programas de primera acogida no tuvo origen en un desinterés por parte de la provincia en asumir la totalidad de la gestión, sino en un desacuerdo entre las partes sobre los fondos que el Gobierno federal ser comprometía a transferir.

5. A modo de ejemplo, la provincia ha buscado que los programas tengan en especial consideración las actuaciones que se llevan a cabo antes de la llegada de la población inmigrante o mejorar los programas de evaluación de las políticas de primera acogida.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS****C) Acuerdo con British Columbia**

El acuerdo de inmigración entre el Gobierno federal y British Columbia se firmó en 1998 y se ha renovado en dos ocasiones, en 2004 y en 2010. En el mismo sentido de los acuerdos con Manitoba y Alberta, el acuerdo con British Columbia transfiere parte de la competencia sobre la selección de la inmigración por vía de los PNP y la gestión de los programas de primera acogida e integración.

El número de inmigrantes que han llegado por vía del PNP es relativamente menor si se compara tanto con el impacto que el programa ha tenido en otras provincias, como con el número de inmigrantes que British Columbia recibe a través del programa federal de inmigración altamente cualificada. Hasta el 2005 eran menos de 1000 inmigrantes anuales, cifra que ha venido aumentando hasta llegar a un total de 5.949 en 2012, que representa un 12.4 del total de la inmigración que llega a la provincia (CIC, 2013a).

Los objetivos que British Columbia se plantea a través de su PNP no es tanto la atracción de la inmigración, como lo es en el caso de Alberta o Manitoba, sino la gestión de los programas de acogida e integración. Esto es así porque el contexto económico y migratorio de la provincia es muy distinto. Los PNP son poco atractivos para British Columbia porque Vancouver atrae el 16% de la inmigración de los programas federales, siendo la tercera ciudad de destino de población inmigrante. Además, esta provincia posee uno de los índices de desempleo más altos y la media de los ingresos de la población inmigrante es menor que en regiones como Ontario o Quebec (Hierbert y Sherrell, 2011: 80; Grant y Sweetman, 2004). Bajo este contexto, el interés en los acuerdos de inmigración se centró en potenciar aquellos campos que permitieran dar una respuesta adecuada al contexto social, laboral y migratorio de la provincia. Así, British Columbia potencia la atracción de la inmigración para campos laborales muy específicos como es el caso del sector sanitario, promueve el asentamiento de la población inmigrante fuera del área metropolitana de Vancouver y busca atraer inversores económicos que impulsen el desarrollo económico y el empleo (Hierbert y Sherrell, 2011: 82-88; Leo y Enns, 2009:93-116).

D) Acuerdo con Ontario

El primer acuerdo entre Canadá y Ontario se firma en noviembre de 2005. El Convenio con Ontario se celebra tras varios años de discusión y valoración sobre su conveniencia. Desde un principio la provincia fue reacia a firmar el acuerdo con la federación. Como mayor receptor de inmigrantes (promedio del 60% por cierto a lo largo de la historia de Canadá) Ontario nunca tuvo una motivación importante para involucrarse en la gestión de la inmigración. Por el contrario, a consideración de la provincia, la gestión y planificación del gobierno federal había sido muy beneficiosa a sus intereses (Reeve, 2013). En este sentido, la aspiración de Ontario no era promover una relación bilateral con la Federación, sino influir de manera directa en las decisiones que el gobierno federal tomaba en materia de inmigración.

El PNP de Ontario es un programa dirigido en su totalidad por la oferta laboral privada y diseñado para traer al inmigrante inversor o a un perfil laboral concreto con oferta laboral. En consecuencia, el PNP de Ontario no tiene como finalidad dirigir inmigrantes hacia potenciales empleadores u ofrecer posiciones laborales a los potenciales recién llegados, puesto que esta función ya la cubren los programas federales. A través del PNP Ontario busca dar respuesta a las necesidades del mercado laboral de los directivos de grandes empresas o atraer inversiones económicas hacia la provincia. Como resultado, el programa atrajo un número pequeño de inmigración en comparación con el total de inmigración que recibe por vía de

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

los programas federales. Sobre los programas de acogida e integración, el acuerdo con Ontario fijó un modelo de co-gestión, donde el gobierno federal es responsable de la mayoría de los servicios básicos y la provincia los complementa. La gestión de los programas se desarrolla a través de un comité de dirección entre la federación, la provincia y la ciudad de Toronto, donde el gobierno federal retiene la toma de decisiones finales sobre los programas (CIC, 2011a).

III. EL IMPACTO DE LOS ACUERDOS DE INMIGRACIÓN SOBRE EL MODELO MIGRATORIO Y SOBRE EL FEDERALISMO CANADIENSE

El impacto que los *Immigration Agreements* ha tenido sobre la gestión de la competencia en inmigración y la acogida es relevante. Con anterioridad a la celebración de los acuerdos, el Gobierno federal seleccionaba el 100% de la inmigración económica que llegaba a las provincias (con excepción de Quebec) mientras que, en la actualidad las provincias seleccionan por vía de los PNP el 25% del total de la inmigración económica (CIC, 2013). Este dato resulta significativo no sólo por el porcentaje que representa a nivel federal y provincial (en especial para Manitoba y Alberta) sino también, porque los acuerdos en materia de inmigración transfieren a las provincias competencias en uno de los espacios que resultan más difícil para los Estados, el denominado núcleo duro de la inmigración.

Además, los PNP se sitúan como el modelo más exitoso en cuanto al objetivo de evitar la concentración de la inmigración en las áreas metropolitanas de Toronto, Montreal y Vancouver y distribuir la nueva población a lo largo del territorio canadiense, en especial hacia aquellas provincias donde la inmigración no se asentaba. Los PNP también permiten al gobierno provincial conectar con los empleadores y otros actores para responder a las necesidades particulares del mercado laboral y, por ende, el diseño de los perfiles migratorios resulta más adecuado al contexto social y económico de cada territorio. Así, provincias como Manitoba y Alberta que han experimentado un importante crecimiento económico en los últimos años han utilizado los PNP para atraer a población inmigrante hacia un mercado laboral que requería trabajadores en campos como hostelería, servicios o ventas, es decir, en general trabajos menos cualificados que no eran ofertados en los programas federales; de manera que, los PNP se configuran como instrumentos de atracción general de inmigración laboral. En sentido contrario, la gestión que provincias como British Columbia y Ontario han realizado a través de los PNP, lejos de presentarse como un instrumento de atracción de mano de obra inmigrante en el sentido más tradicional de los procesos migratorios, se desarrolla en un marco concreto: atraer perfiles laborales muy particulares y fomentar la inmigración como un activo económico, situando la provincia como un polo de atracción de inversiones extranjeras.

1. El alcance de la competencia y del nivel de autonomía reconocido

La política de selección de la inmigración, el multiculturalismo y la descentralización hacia las provincias son, ampliamente, aceptadas como las bases del modelo migratorio canadiense (Reitz, 2012:67). El origen de estas tres características se encuentra en el cambio que se introdujo durante el periodo comprendido entre 1963 y 1979, el cual marcó un giro de noventa grados en la política migratoria. Por una parte, la adopción del sistema de puntos en 1967 abrió la puerta a la selección de la inmigración en función de su cualificación (Kelley y Trebilcock, 2010:359) con la idea central de aumentar las probabilidades de integración laboral en el mercado laboral a través de la selección de la población inmigrante en función de las capacidades, conocimiento y habilidades. El segundo elemento fue la adopción en 1971 del multiculturalismo como política oficial de integración de la población inmigrante. En tercer lugar, el modelo

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

de descentralización en materia de inmigración es el resultado de las reivindicaciones o demandas de Quebec que, como ya se indicó en el primer apartado de este trabajo, se traducen en la firma de tres acuerdos que otorgan a la provincia amplias competencias en esta materia.

En el marco de la política de inmigración, los *immigration agreements* transfieren a las provincias un amplio espacio para el ejercicio de la competencia sobre la selección de la inmigración. Tras pactar el cupo anual de inmigrantes con el gobierno federal, los PNP permiten diseñar los perfiles de la inmigración que desean en su territorio. Por una parte, las provincias definen las categorías migratorias o las vías a través de las cuales llega la población inmigrante: trabajadores temporales, familia, estudiantes internacionales y, por otra, determinan los requisitos que debe cumplir la inmigración en cuanto a conocimiento de la lengua, cualificación, experiencia laboral, etc. Además, las provincias seleccionan la inmigración sin que la Federación pueda intervenir sobre la decisión que los gobiernos provinciales realizan de cada solicitud⁶. En consecuencia puede decirse que el margen de actuación de las provincias corresponde a un modelo de alta descentralización.

Sin embargo, esta afirmación debe ser fuertemente matizada. En primer lugar, porque el acuerdo entre la Federación y Quebec es un acuerdo estable, mientras que el acuerdo con el resto de las provincias es un acuerdo que se renueva cada 4 o 5 años. La temporalidad permite a la federación renegociar los términos en que se transfiere la competencia y los recursos económicos que destinan a cada acuerdo. Además, los convenios no garantizan una continuidad de los fondos económicos que permita a las provincias el adecuado ejercicio de las competencias transferidas, pero tampoco está claro el nivel de rendición de cuentas por parte de las provincias sobre los fondos transferidos. En últimas, la transferencia de la competencia se sujeta a una elevada inestabilidad tanto desde el punto de vista de la autonomía financiera como competencial.

El caso de British Columbia puso sobre la mesa las carencias de los convenios en relación a la gestión descentralizada de los programas de integración y a la garantía de autonomía de gasto. Las transferencias realizadas por parte del gobierno federal hacia la provincia para el desarrollo de los programas sobre primera acogida fueron, en parte, re-direccionados hacia partidas generales como educación, sanidad o vivienda (Reeve, 2013; Leo and Enns, 2009:112). British Columbia sostuvo que el impacto de la población inmigrante sobre su territorio va más allá de las acciones que puedan realizarse en los primeros años de llegada de la población inmigrante y, por ende, era necesario fortalecer financieramente otras áreas. Sin embargo, para el gobierno federal los programas y políticas de primera acogida son parte central de sus políticas de inmigración y los fondos transferidos deberían haberse dirigido a esta finalidad. La situación que planteó British Columbia llevó a justificar posteriormente la re-centralización de la competencia sobre los programas de integración y primera acogida. Sin embargo, la re-centralización no tuvo como único motivo los problemas con British Columbia, sino también la pérdida de visibilidad del gobierno federal con la población inmigrante y, por ende, con el voto inmigrante. (Banting, 2012:101).

6. La única vía a través de la cual la Federación puede emitir un informe desfavorable del expediente previamente evaluado por la provincia se ciñe a los criterios de seguridad nacional, razones de salud pública o valoración de los antecedentes penales. En este sentido, los acuerdos funcionan de forma muy similar al acuerdo con Quebec y podría decirse que disminuyen el nivel de asimetría, "igualando" las competencias, al menos en inmigración, entre las provincias

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

Retomando el estudio sobre el nivel de descentralización alcanzado a través de los acuerdos señalar que, si bien es cierto que la Federación no interviene en la valoración que cada territorio hace sobre las solicitudes en el marco del PNP o sobre las políticas de acogida e integración, si puede hacerlo, y así lo ha hecho, cuando se renuevan de los términos de los acuerdos. A modo de ejemplo, en la renovación del acuerdo con Manitoba en 2012 se introducen criterios sobre el nivel de lengua inglesa o francesa requerida a las personas que deseen aplicar al PNP y la competencia sobre la gestión y planificación de primera acogida e integración se re-centraliza, además la federación ha expresado su intención de extender los cambios del acuerdo con Manitoba a todas las provincias (CIC, 2012a)⁷.

Siguiendo la diferencia que la doctrina ha realizado entre el núcleo duro de la competencia en inmigración y competencias que directa o indirectamente influyen sobre la gestión (Aja, 2006) cabe indicar como la competencia sobre primera acogida e integración que retorna a la federación nos sitúa en un escenario donde, a diferencia de lo que podría esperarse, la transferencia de competencias sobre el núcleo duro de la inmigración se consolida o al menos se mantiene pero, la descentralización sobre los programas de primera acogida e integración se re-centraliza. Es decir, dentro del denominado núcleo de la inmigración se encuentra el control de flujos migratorios cuyo espacio que le correspondería a la Federación y donde tradicionalmente los Estados han sido muy reacios a ceder competencias. Sin embargo, tras la celebración de los distintos acuerdos, la selección de una parte de la inmigración a través del PNP parece consolidarse como espacio propio de las provincias. De esta forma, las entidades sub-estatales intervienen en uno de los espacios propios del control de flujos migratorios como es el diseño de los perfiles migratorios y la elección de los inmigrantes. La doctrina también nos dice que la competencia sobre inmigración posee una segunda vertiente dirigida a regular el régimen de derechos y libertades de los inmigrantes y su integración social donde las atribuciones de los entes sub-estatales tienen una especial relevancia (AJA, 2006). En este segundo ámbito de la competencia se encuentran los programas que tienen como finalidad dar apoyo y asistencia a la población inmigrante durante los primeros años de llegada, así como las políticas para favorecer la integración: asesoramiento laboral, cursos de lengua, entre otros. Siguiendo el principio de subsidiariedad según el cual las decisiones que afectan a los individuos deberían estar en lo posible realizadas por el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos, la actuación más lógica sería pensar que la primera acogida se mantiene como una competencia de las provincias, no obstante, éste es el espacio que el gobierno federal decide re-centralizar.

La segunda gran diferencia entre los acuerdos con Quebec y los *Immigration Agreement* está en la motivación de la transferencia. Para Quebec los acuerdos con la federación sobre inmigración más que un mecanismo para ampliar el nivel de autonomía reconocido o evitar los efectos transversales que la competencia federal podía implicar, se entienden como un instrumento a través del cual se refuerza el reconocimiento de la naturaleza diferenciada de Quebec (Banting, 2012: 88). En sentido contrario, la motivación para el resto de provincias responden a una razón pragmática, aquellas provincias que tradicionalmente no han mostrado demasiado interés por la inmigración se encuentran con un escenario de crecimiento económico que requiere una reconfiguración de su mercado laboral que necesita mano de obra extranjera.

Esta diferencia trae como resultado que el desarrollo de las políticas de acogida y de integración tengan un enfoque distinto según sea la forma a través de la cual se

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

aproxima al fenómeno migratorio. Por una parte, el interés de Quebec en las políticas de selección de la población inmigrante responde a la necesidad de mantener su identidad cultural y lingüística en el marco del nuevo contexto migratorio de la década de los setenta marcado por la apertura de las fronteras a la inmigración no europea. De esta forma, a través de la intervención en la selección se busca diseñar un sistema que privilegie aquella inmigración que tiene como la lengua materna el francés, al tiempo que se intenta evitar que el inglés como lengua predominante se convierta en la vía de integración de los nuevos inmigrantes⁸. Además, desde el punto de vista de la protección de la identidad cultural de Quebec, el multiculturalismo se concibe como una política “peligrosa” que puede reducir la cultura de Quebec a un componente étnico más dentro del mosaico Canadiense (Balthazar, 1995: 47; Banting y Soroka, 2012: 156–176). En este marco y a partir de la autonomía reconocida, la provincia diseñó su propia aproximación a la integración a través del interculturalismo, el cual mantiene paralelismos con el multiculturalismo al entender la integración como un proceso de relación entre las distintas culturas, pero en un marco donde se invita a los recién llegados a desarrollar un sentido de pertenencia hacia la comunidad política de Quebec (Gagnon y Iacovino, 2007). La aproximación intercultural define la cultura francófona como eje central hacia el cual las otras culturas minoritarias se espera que converjan (Gagnon y Iacovino, 2007; Labelle y Rocher 2004). El interculturalismo se entiende como una estrategia política activa diseñada para combinar la relativa apertura hacia la inmigración internacional con el compromiso de mantener una comunidad nacional francófona (Blad y Couton, 2009).

En cambio, el panorama en materia de políticas de integración para el resto de provincias es distinto. A diferencia de Quebec, el resto de territorios se encuentran fuertemente vinculados con las políticas multiculturales y entienden el multiculturalismo como el instrumento que mejores resultados ha dado en la política de integración de la población inmigrante. Ciertamente, el multiculturalismo es una política que se introduce a través de la legislación de la federación en 1971 y posteriormente se consolida en 1988 la Carta canadiense de Derechos y libertades, como criterio de interpretación de los derechos y libertades “Charter shall be interpreted in a manner consistent with the preservation and enhancement of the multiculturalism heritage of Canadian” (sección 72). Pero, las provincias comparten la identidad multicultural de Canadá y se sitúan como entidades muy activas en la implementación del multiculturalismo, bien a través del desarrollo de políticas propias, bien a través de la promulgación de una ley provincial (Garcea, 2006:1-20; Garcea y Neil, 2011:45-57). Incluso, puede decirse que provincias como Ontario, con la 1944 la Racial Discrimination Act, o Saskatchewan, con la 1947 la Bill of Rights, fueron pioneras en introducir legislación en materia de lucha contra el racismo y la discriminación.

2. La vía para la descentralización: relaciones intergubernamentales

Tal y como se ha señalado previamente, el tercer pilar del modelo migratorio es la descentralización. En Canadá la reconfiguración del sistema de distribución competencial viene marcada en gran medida por el desarrollo de las relaciones intergubernamentales. Los acuerdos entre la federación y los gobiernos provinciales firmados a partir de la década de los cuarenta fueron y continúan siendo la vía para adecuar el modelo

8. El impacto que el fenómeno migratorio podía suponer para el mantenimiento de la identidad nacional quebecesa fue en gran medida favorecido en 1977 a través de la *French Language Charter*, norma a través de la cual se garantiza la escolarización en francés la población inmigrante recién llegada. A través de esta ley Quebec busca romper con la tendencia de la población inmigrante a escolarizar a sus hijos en colegios de habla inglesa, donde el 70% de los hijos de los nuevos inmigrantes en Montreal atendían a escuelas inglesas. Las diferencias entre multiculturalismo e interculturalismo sea profundizado recientemente por el crecimiento del debate de la diversidad en materia religiosa.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

federal a los retos que plantean los cambios sociales e institucionales. Tal es el impacto de los acuerdos entre gobiernos que, ya en 1970 Richard Simeon indicaba, “Through the mechanism of federal-provincial negotiation, the Canadian system has undergone some important changes in recent years, the most important being an alteration in *de facto* distribution of power among the governments” (Simeon, 2006 re-edición: 298-299). En el caso de la inmigración, la vía a través de la cual se materializa la descentralización no ha sido una excepción a la regla general. Los acuerdos intergubernamentales con las provincias, primero Quebec y después el resto de territorios, han permitido a las provincias asumir un amplio margen de gestión política y administrativa en todas las etapas del proceso migratorio: selección, acogida e integración.

Los acuerdos entre la Federación y las provincias se desarrollan bajo una fuerte dinámica intergubernamental y bilateral. En cada acuerdo, el Gobierno federal interactúa con cada territorio de manera independiente sin que exista hasta el momento un marco multilateral y sin que los acuerdos se hayan traducido en algún instrumento legislativo. La ausencia del Parlamento puede verse de manera muy clara en el papel casi testimonial que ha tenido el *Standing Committee on Citizenship and Immigration*, quien se ha limitado a la emisión de un informe valorativo en 2003 sobre el desarrollo de los acuerdos (SCCI, 2003). Por lo tanto, la descentralización en inmigración sigue la pauta característica del federalismo canadiense, esta es: los avances sobre el modelo federal se enmarcan en la lógica de la colaboración entre los órganos ejecutivos sin que dichos acuerdos tengan posteriormente una base legal o una respuesta constitucional (Simeon y Robinson, 1990; Cameron y Simeon, 2002: 49-71; Harvey, 2000; Bolleyer, 2009).

En el modelo canadiense, el origen del federalismo ejecutivo se encuentra en los obstáculos que para la implementación el Estado del bienestar planteaba un contexto competencial desfavorable al gobierno federal. Del mismo modo que el resto de países occidentales, tras la II Guerra Mundial el compromiso con la igualdad y el desarrollo de políticas sociales se sitúan como actuaciones prioritarias para el Gobierno del Canadá (Simeon y Robinson, 1990). No obstante, la implementación del Estado del bienestar se encuentra con el inconveniente de la estructura del federalismo dual clásico, las provincias son las titulares en exclusiva de competencias como educación, sanidad o servicios sociales pero, la federación es quien dispone de los recursos económicos. En este contexto, el impulso de las relaciones intergubernamentales resultó ser la vía de salida para avanzar en materia social sin afectar la distribución competencial prevista en el texto constitucional. Los acuerdos firmados a partir de la década de los 40 se enmarcan en una lógica cooperativa donde las grandes directrices en materia de pensiones, seguridad social, sanidad y servicios sociales vienen marcadas por Ottawa y los gobiernos provinciales se dedican a implementarlas, previa transferencia de los recursos económicos (Banting, 2008).

Actualmente, la vía intergubernamental continúa siendo el marco de desarrollo de la políticas sociales (Fortín, 2007:311-334). Sin embargo, varios aspectos han cambiado. Por una parte, a partir de la década de los setenta se hace patente los problemas que el direccionamiento de las políticas sociales por parte de la federación planteaba para la autonomía reconocida de las provincias. Las críticas sobre el poder de gasto de la federación y su incidencia en el marco competencial tienen lugar en marco de las reivindicaciones planteadas por Quebec y dejan como resultado una constante preocupación a nivel provincial por consensuar las grandes líneas y los estándares a nivel nacional en política social (Simeon, 2006: 325). En este nuevo contexto, el modelo intergubernamental se despoja de su marcado carácter cooperativo para situarse en el espacio de un federalismo colaborativo donde los objetivos nacionales se logran no a través de la actuación unilateral de la Federación o delimitando la actuación de las provincias por vía del poder del gasto de la federación sino, a través de la actuación conjunta entre la Federación y las provincias (Cameron y Simeon, 2002: 55-56).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

Por otra parte, el fracaso constitucional del *Meech Lake Accord* en 1987 y del *Charlottetown Accord* en 1992 plantearon un nuevo escenario para las relaciones intergubernamentales. Los acuerdos fracasaron en su intento de consensuar los intereses de Quebec, de la Federación y del resto de provincias. En el *Meech Lake Accord*, las provincias criticaron fuertemente la posición de privilegio que el acuerdo otorgaba a Quebec⁹, pese a que el acuerdo se plantea como una vía para “bring Quebec back into the constitutional family” (Gagnon y Simeon, 2010: 117-118). Ante el fracaso del primer acuerdo, el siguiente intento materializado en el *Charlottetown Accord* buscó introducir una perspectiva más participativa incluyendo otras demandas como las planteadas por los colectivos aborígenes o el resto de provincias. No obstante, la negativa en referéndum al segundo de los acuerdos dejó un escenario poco propicio para que los cambios constitucionales de gran alcance pudieran materializarse a través de acuerdos entre la Federación y todas las provincias. Ante este escenario, Ottawa optó por la vía de pactos entre gobiernos sobre materias concretas. En esta nueva etapa, los acuerdos intergubernamentales se extienden a otros ámbitos y se presentan como una alternativa efectiva y viable para avanzar en el modelo federal ante el bloqueo constitucional (Harvey, 2000). Así en temas controversiales como la reforma del Estado del bienestar, medio ambiente o mercado interior encuentran solución a través de acuerdos multilaterales¹⁰.

Tal y como ya se indicó en este trabajo, el camino para avanzar en la descentralización sobre inmigración ha sido la vía intergubernamentales pero, a diferencia de otros ámbitos como el Estado social, la opción fue el bilateralismo. Durante un varias décadas, Quebec fue la única provincia interesada en asumir competencias en esta materia, hecho que justifica la opción bilateral. Posteriormente, cuando los acuerdos se extienden al resto de provincias nos encontramos con un escenario marcado por la heterogeneidad, donde el contexto migratorio y económico tras el cual se discuten los acuerdos difiere de provincia en provincia. Por una parte, se encuentran provincias como Manitoba con muy poca participación en la cuota de inmigrantes pero con un crecimiento económico importante e interesadas en convertirse en una provincia llamativa para la inmigración. En el otro extremo se sitúan provincias como Ontario, la cual recibe el 60% de la inmigración que llega por vía de los programas federales y, por lo tanto, su objetivo no es favorecer el desarrollo de relaciones bilaterales o multilaterales, sino influir para que la voz de la federación en materia migratoria sea, a su vez, la voz de Ontario. Por consiguiente, la lógica de negociación bilateral entre el gobierno federal y las provincias se justifica si se tiene en cuenta que el trasfondo migratorio y económico de cada uno de ellas es distinto.

El bilateralismo que caracteriza los acuerdos dio lugar a unas relaciones intergubernamentales dinámicas que permitieron avanzar rápidamente tanto en la celebración de los acuerdos como en la renovación de los mismos. Así cada acuerdo entre la federación y la provincia se discute en el marco de los objetivos que cada provincia tiene en materia de inmigración. Como resultado, son convenios muy operativos que dan lugar a distintos modelos de gestión como es el caso de la gestión de los programas de primera acogida y, además, omiten algunos de los problemas de los acuerdos multilaterales como por ejemplo la unanimidad del Agreement on Internal Trade o la indefinición de objetivos del Social Union Framework (Bolleyer, 2009:63-64). Sin embargo, la lógica bilateral introduce ciertos inconvenientes relacionados con

9. El acuerdo hubiera reconocido a Quebec como una sociedad distinta, limitado el poder de gasto de la federación, un poder de veto sobre las reformas constitucionales, un poder de veto sobre la selección de la inmigración y participación en la composición del Tribunal Supremo.

10. Agreement on Internal Trade en 1992, Canada-Wide Accord on Environmental Harmonization en 1998 y Social Union Framework Agreement en 1999.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

el nivel de coordinación entre el modelo migratorio desarrollado por cada provincia y los objetivos de la política migratoria de la federación. Además, el bilateralismo plantea desajustes entre provincias más cuando la Carta Canadiense de Derechos y libertades reconoce y garantiza el derecho a la libre circulación y residencia a la población inmigrante con residencia permanente.

Cada provincia ha adecuado su PNP a las necesidades laborales, pero sin tener en cuenta el marco general de la política migratoria. Cabe recordar que uno de los pilares sobre los cuales se edifica el modelo migratorio canadiense es la selección de la inmigración en función de los méritos académicos, de la experiencia laboral y del conocimiento de las lenguas oficiales. Desde 1967 Canadá introdujo el sistema por puntos, política que posteriormente se consolida en la ley de inmigración de 1971 y hasta el momento continúa siendo el principal criterio para elegir la inmigración que entra en su territorio (Reitz, 2005:12). En cambio, el escenario de los PNP es ciertamente diverso, provincias como Ontario o British Columbia han seguido la vía de la selección de la inmigración en función de la cualificación, en cambio otros territorios como Manitoba, Alberta o Saskatchewan han optado por introducir perfiles que abren la vía a la inmigración poco cualificada¹¹, lo cual supone una alteración importante en los objetivos de la política migratoria promovidos desde la federación.

Las distorsiones que la lógica bilateral plantea a la política migratoria también se han hecho sentir desde provincias como Ontario. La inmigración que llega por vía del PNP se concentra principalmente en Manitoba y Alberta, provincias que históricamente no han sido atractivas a la inmigración pero que ahora, como consecuencia del crecimiento económico, lo son. Sin embargo, un cambio en las condiciones económicas de estas provincias puede conllevar importantes efectos migratorios hacia otras provincias, en especial hacia Toronto, principal polo de atracción de la inmigración.

Los problemas que deja la marcada naturaleza bilateral de los acuerdos ha llevado a la doctrina a plantear la necesidad de crear espacios de discusión multilateral sobre el contenido de los acuerdos y de coordinación sobre el modelo de selección de la inmigración (Seidle, 2014; Banting, 2012:104; SCCI, 2003; CIC, 2012). Pero, hasta el momento la opción de la federación ha sido reconducir los criterios provinciales de selección a través de la homogenización de los criterios en materia de lengua. Los nuevos acuerdos firmados a partir del 2012 incluyen una nueva cláusula según la cual todos los solicitantes del PNP deberán acreditar un nivel mínimo de conocimiento de alguna de las lenguas oficiales en Canadá.

Sin duda, los criterios para la selección de la inmigración será una de las cuestiones que deberá discutirse en un eventual marco multilateral no sólo por los resultados de los PNP sino además porque el contexto laboral-migratorio ha cambiado notablemente. Para el gobierno federal la cualificación continua siendo el criterio base para la selección de la inmigración y uno de los pilares de su modelo migratorio. Sin embargo, los sectores laborales y el nivel laboral en los que se integra la población que llega a través del programa federal de inmigración altamente cualificada (FWSP) no se corresponde a su nivel de cualificación. Es probable, tal y como se apunta que el aumento del nivel educativo en la población autóctona (nativos y segundas generaciones) estén reduciendo las oportunidades para los nuevos inmigrantes en ocupaciones específicas

11. En este sentido, el PNP de Manitoba no introduce ninguna diferencia en el nivel de cualificación, lo que hace que la inmigración con baja cualificación pueda aplicar. En British Columbia, Alberta, Saskatchewan, New Brunswick, Prince Edward Island, Yukon y Northwest Territories incorporan una categoría para la inmigración no cualificada. Nova Scotia no introduce una categoría no cualificada pero la admite. La única provincia que permite sólo inmigración altamente cualificada es Ontario.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

en las que ellos tienen experiencia y como resultado la nueva inmigración está siendo re direccionada hacia campos laborales no cualificados (Reitz, 2007: 37-62)¹². La gestión de los PNP por las provincias deja al descubriendo que el modelo migratorio canadiense está entrando a una etapa en la que la necesidad de inmigración altamente cualificadas ya no es tan evidente como en épocas anteriores y que el mercado laboral requiere también inmigración con un perfil cualificado medio.

Por otra parte, los acuerdos de inmigración con las provincias no son un instrumento al margen de las directrices de la federación, por el contrario tienen un papel importante en la propia redefinición de la política migratoria que en los últimos años se está impulsado desde el Gobierno federal. En Canadá la inmigración es un elemento esencial en la construcción nacional, por ello el programa de FSWP garantiza la residencia permanente desde la llegada al territorio. Además, la selección de la inmigración se realiza bajo un modelo en el cual el Estado determina el total de inmigración y de los perfiles, siendo las necesidades laborales de los empresarios uno criterios a tener en cuenta pero no el principal. Sin embargo, en los últimos años se han introducido importantes cambios que buscan dar un mayor protagonismo tanto a la inmigración temporal como a la selección por parte de los empresarios (*employee driven*) (MacKlin, 2013). La reforma de inmigración de 2001 pretende impulsar un cambio en el cual se pasa de un modelo que garantizaba la residencia permanente tras el proceso de selección, a un modelo de dos etapas: primero residencia temporal y pasado un determinado número de años se accede a la residencia permanente. En este contexto, los PNP han reforzado el papel de los empresarios como direccionadores de los flujos migratorios al priorizar las aplicaciones con una oferta laboral en la provincia y se han convertido en el programa puente a través del cual la inmigración temporal puede posteriormente adquirir la residencia permanente aplicando al PNP.

IV. CONCLUSIONES

Los acuerdos entre la Federación y las Provincias han supuesto un cambio importante en el modelo migratorio canadiense y una disminución relativa en la asimetría que, al menos en este campo, ha caracterizado al Canadá. El perfil migratorio que interesa atraer a las provincias que no se benefician de los programas federales no se corresponde al perfil de inmigración altamente cualificado que hasta ha constituido uno de los pilares del modelo canadiense. La gestión de los PNP y las dificultades de integración laboral de los inmigrantes que llegan por vía del programa federal parecen indicar que la necesidad de trabajadores inmigrantes se mueve hacia un contexto laboral distinto, el cual no requiere que el grueso de la inmigración sea altamente cualificada, y por lo tanto, diferente al de los años sesenta y setenta. Por otra parte, el poco interés que, a excepción del Quebec, ha despertado la posibilidad de implementar políticas de integración que difieran del desarrollado a nivel federal indica que el multiculturalismo juega como un elemento cohesionador y las provincias comparten la valoración que en materia de integración el multiculturalismo ha sido un éxito.

Los acuerdos se han desarrollado bajo una fuerte dinámica intergubernamental y bilateral. Así la iniciativa, la discusión, firma e implementación de los acuerdos han sido dirigidas por los ejecutivos federales y provinciales. La intervención de los poderes

12. Las razones que justifican esta tendencia han sido ampliamente debatidas: el decline de las oportunidades laborales para los nuevos inmigrantes, en un cambio del origen de la población que llega, un cambio en la económica del conocimiento y un aumento del credencialismo con implicaciones para la transferencia de las habilidades de los inmigrantes, un decline en el mercado de trabajo del valor de la experiencia laboral de los inmigrantes y un aumento en general de las inequidades en el mercado laboral.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

legislativos es testimonial con actuaciones dirigidas a la elaboración de informes de seguimiento o valorativos pero sin que los acuerdos se hayan plasmado en un instrumento legislativo. En consecuencia, los *immigration agreements* refuerzan la lógica intergubernamental del federalismo ejecutivo canadiense. Hasta el momento no se ha previsto ningún marco de discusión multilateral y la marcada naturaleza bilateral de los acuerdos ha supuesto algunas distorsiones con el modelo general migratorio y la inquietud de las principales provincias receptoras de inmigración, concretamente Ontario, sobre el impacto que el movimiento interno de la población inmigrante pueda tener sobre su territorio.

BIBLIOGRAFÍA

- Aja, Eliseo (2006): “La política migratoria del Estado en el marco de las Comunidades autónomas”, en Aja, E.; Roig, E.; y Montilla, J.A., (Coords.) *Las Comunidades Autónomas y la Inmigración*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- Alberta (2011): *Labour Force Profiles Immigrants*. <http://eae.alberta.ca/documents/LMI/LMI-LFP-profile-immigrants.pdf> [consulta 02.02.2014]
- Banting, Keith (2012): “Canada”, in Joppke Christian and Seidle F. Leslie, (ed.) *Immigrant Integration in Federal Countries*, Montreal and Kingston, McGill-Queen’s University Press.
- Banting, Keith (2008): “The Three Federalisms: Social Policy and Intergovernmental Decision-Making”, in Bakvis Herman and Skogstad Grace, (ed.) *Canadian federalism performance effectiveness and legitimacy*, Oxford University Press.
- Banting, K. and Soroka, S. (2012): *Minority nationalism and immigrant integration in Canada*. *Nations and Nationalism*, núm. 18, p.156–176.
- Balthazar, Louis (1995): “Quebec and the ideal of federalism”, in *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 538, p. 40-53
- Bolleyer, Nicole (2009): *Intergovernmental Cooperation: Rational Choices in Federal Systems and Beyond*, Oxford, Oxford University Press.
- Blad, Cory/Couton, Philippe (2009): “The rise of an intercultural nation: immigration, diversity and nationhood in Quebec”, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 35, núm. 4, p. 645-667
- Cameron, David/ Simeon Richard (2002): “Intergovernmental Relations in Canada: The Emergence of Collaborative Federalism”, in *Publius*, Volume 32, Issue 2, p. 49-71
- Carter, Tom/Pandey, Manish/Townsend James (2010): *The Manitoba Provincial Nominee Program. Attraction, Integration and Retention of Immigrants*, IRPP Study. <http://www.irpp.org/en/research/diversity-immigration-and-integration/the-manitoba-provincial-nominee-program/> [consulta 02.02.2014]
- Carther, Tom/Amoyaw, Benjamin (2011): “Manitoba: the struggle to attract and retain immigrants”, in Biles, John [et al.], *Integration and inclusion of newcomers and minorities across Canada*, Montreal and Kingston, Queen’s Policy Studies Series, McGill-Queen’s University Press.
- Chevrier, Marc (2007): “La gènesi de la idea federal entre els Pares fundadors nord-americans i canadencs”, en Gagnon Alain-G (dir.) *E federalisme canadenc contemporani. Fondaments, tradicions i institucions*. Institut d’Estudis Autonòmics (Catalunya) III. Colecció con(textos).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

- Clément, Gerald (2002): "The Manitoba experience", in Beach Charles, Green Alan, Reitz Jeffrey, (ed.) *Canadian Immigration Policy for the 21st Century*, Ontario, Queen's University Press.
- CIC (2005): Citizenship and Immigration Canada. Facts and Figures 2004
- CIC (2011): Citizenship and Immigration Canada. Evaluation of the Provincial Nominee Program. September. <http://www.cic.gc.ca/english/pdf/research-stats/evaluation-pnp2011.pdf> [consulta 02.02.2014]
- CIC (2011a): Citizenship and Immigration Canada. Evaluation of the strategic plan for settlement and language training under the Canada-Ontario Immigration Agreement (COIA)
- CIC (2012): Citizenship and Immigration Canada. Facts and Figures 2011: Immigration Overview – Permanent and Temporary Residents. <http://www.cic.gc.ca/english/pdf/research-stats/facts2011.pdf> [consulta 02.02.2014]
- CIC (2012a): Citizenship and Immigration Canada. "Government of Canada to Strengthen Responsibility for Integration of Newcomers 'Integration Services are about Nation Building,' says Kenney." 12 April
- CIC (2013): Citizenship and Immigration Canada. Facts and figures 2012 <http://www.cic.gc.ca/english/resources/statistics/menu-fact.asp> [consulta 02.02.2014]
- CIC (2013a): Annual Report to Parliament on Immigration 2013. Citizenship and Immigration Canada, 2013. <http://www.cic.gc.ca/english/resources/publications/annual-report-2013/section3.asp>
- Fortín, Sarah (2007): "De la unió social canadenca a la unió social federal del Canadà" (1990-2006), en Gagnon Alain-G (dir.), *El federalisme canadenc contemporani. Fonaments, tradicions i institucions*, Institut d'Estudis Autònoms (Catalunya) III. Colecció con(textos).
- Frideres James (2011): "Four strong winds: Immigration without direction in Alberta", in Biles John [et al.], *Integration and inclusion of newcomers and minorities across Canada*, Montreal and Kingston, Queen's Policy Studies Series, McGill-Queen's University Press.
- Gagnon, Alain-G/Iacovino Raffaele (2007) *Federalism, Citizenship and Quebec: Debating Multinationalism*, Toronto, University of Toronto Press.
- Gagnon, Alain-G./ Simeon, Richard (2010) "Canada", in Moreneo Luis and Colino César, *Diversity and unity in federal countries*, Montreal & Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Garcea, Joseph (2006): "Provincial Multiculturalism Policies in Canada, 1974-2004: A Content Analysis", in *Canadian Ethnic Studies*, vol.38, núm. 3. p. 1-20
- Garcea, Joseph/ Neil, Hibbert (2011): "Policy Framework for making diversity in Canada: Taking stock for taking Action", in Biles John [et al.] *Integration and inclusion of newcomers and minorities across Canada*, Montreal and Kingston, Queen's Policy Studies Series, McGill-Queen's University Press.
- Grant, Hugh/Arthur, Sweetman (2004): "Introduction to Economic and Urban Issues in Canadian Immigration Policy", in *Canadian Journal of Urban Research*, vol.13, núm.1, p. 1-24
- Green, Alan/Green, David (2004): "The goals of Canada's Immigration Policy: A historical Perspective", in *Canadian Journal of Human Research*, vol. 13, núm.1, p. 102-139
- Heisz, Andrew (2006): *Canada's Global Cities: Socio-economic Conditions in Montreal, Toronto and Vancouver*, Statistics Canada, Ottawa.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

- Hierbert, Daniel/Sherrell, Kathy (2011): "The integration and inclusion of newcomers in British Columbia", in Biles John [et al.], *Integration and inclusion of newcomers and minorities across Canada*, Montreal and Kingston, Queen's Policy Studies Series, McGill-Queen's University Press.
- Joppke, Christian/Seidle, Leslie (2012): *Immigrant Integration in Federal Countries*, McGill-Queen's University Press, 2012.
- Kelley Ninette/Trebilcock Michael (2010): *The making of the mosaic: a history of Canadian immigration policy*, Toronto, University of Toronto Press.
- Labelle Micheline/Rocher Francois (2004): "Debating citizenship in Canada: the collide of two national building projects" in Boyer Pierre (ed.) *From Subjects to Citizens: a Hundred Years of Citizenship in Australia and Canada*, Ottawa, University of Ottawa Press.
- Lazar, Harvey (2000): "The social Union Framework Agreement and the Future of Fiscal Federalism", in Lazar (ed). *Canada- The State of the Federation 1999-2000: In Research of a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations.
- Leo, Christopher/Enns, Jeremy (2009): "Multi-Level Governance and Ideological Rigidity: The Failure of Deep Federalism", in *Canadian Journal of Political Science*, vol. 42, núm. 1, p. 93-116.
- Leo, Christopher/Martine, August (2009): "The Multilevel Governance of Immigration and Settlement: Making Deep Federalism Work", in *Canadian Journal of Political Science*, vol. 42, núm. 2, p. 491-510.
- Macklin, Audrey (2012): *Emergent Trends, in Canadian Immigration Policy*, Munk School of Global Affairs, University of Toronto. <http://munkschool.utoronto.ca/ethnicstudies/2012/12/qa-leading-immigration-expert-describes-emergent-trends-in-canadian-immigration-policy/> [consulta 02.02.2014]
- Manitoba (2011) Facts and figures 2012 – Immigration overview: Permanent and temporary residents. <http://www.cic.gc.ca/english/pdf/research-stats/facts2012.pdf> [consulta 02.02.2014]
- Motomura, Hiroshi (1999): "Federalism, International Human Rights and immigration exceptionalism", in *University of Colorado Law Review*, vol. 17, p.1361-1395
- Reeve, Iain W. (2013): "Lighting the Way: Linking Goals of Immigration to Canada's Devolved and Centralized Approaches to Immigration Policy." Paper prepared for the conference The Economics of Immigration, Ottawa, October 18.
- Reitz Jeffrey (2005): *Tapping Immigrants' Skills: New Directions for Canadian Immigration Policy in the Knowledge Economy*, IRPP Choices.
- Reitz Jeffrey (2007): "Immigrant employment Success in Canada, part II: Understanding the Decline", in *Journal of International Migration and Integration*, vol. 8, núm.1. p. 37-62
- Reitz, Jeffrey (2012): "Managing Immigration and Diversity in Canada and Quebec: Lesson for Spain?", in Rodríguez-García D. (ed.) *Managing Immigration and Diversity in Canada: A Transatlantic Dialogue in the New Age of Migration*. Montréal, McGill-Queen's University Press, School of Policy Studies, Queen's University, 2012.
- SCCI (2003) Report of the Standing Committee on Citizenship and Immigration. *The Provincial Nominee Program: A partnership to Attract immigrants to all parts of Canada*.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

- Seidle, Leisley (2010a): *Intergovernmental Immigration Agreements and Public Accountability*, Policy options, July-August.
- Seidle, Leisley (2014): *Provincial Nominee Immigration Programs: growth, program variation and federal response*. IRPP Study.
- Simeon, Richard/ Ian Robinson (1990): *State, Society and the Development of Canadian Federalism*. Toronto: University of Toronto Press.
- Simeon, Richard (2006 re-edición) *Federal-Provincial Diplomacy. The making of the recent policy in Canada*, Toronto University Press.
- Spiro, Peter (2002) "Federalism and immigration: models and trenes", in *International Social Science Journal*, vol. 53, p. 67-73
- Vineberg, Robert (1987): "Federal-provincial Relations in Canadian Immigration", in *Canadian Public Administration*, 30, no. 2, 1987, p. 299-317. ■