

MIGRACIÓN FORZADA DE COLOMBIANOS

Colombia, Ecuador, Canadá

CANADÁ

Pilar Riaño Alcalá
Martha Colorado
Patricia Díaz
Amantina Osorio

CORPORACION
REGION



FLACSO
ECUADOR

Primera edición

Septiembre 2007
Medellín, Colombia

Edita

CORPORACIÓN REGIÓN
Calle 55 N° 41-10
Teléfono: (57-4) 2166822
Fax: (57-4) 2395544
Medellín, Colombia
coregion@region.org.co
www.region.org.co

ISBN: 978-958-8134-38-3

Coordinación académica

Pilar Riaño Alcalá
Marta Inés Villa Martínez

Corrector de estilo

Álvaro Molina

Fotos

Archivo de la investigación

Coordinación editorial

Luz Elly Carvajal G.

Diseño e impresión

Pregón Ltda

Esta publicación tiene el apoyo de:

Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo –Ciid–, Colciencias, Social Sciences and Humanities Research Council, Canadá –Sshrc– y Agro Acción Alemana –AAA–

Impreso en papel ecológico fabricado con fibra de caña de azúcar

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN	13

PRIMERA PARTE

CONTEXTUALIZACIÓN DEL REFUGIO DE COLOMBIANOS EN CANADÁ	19
INMIGRACIÓN LATINOAMERICANA A CANADÁ	22
INMIGRACIÓN LATINOAMERICANA Y OLAS DE REFUGIADOS (1950-1980)	23
EL REFUGIO Y EL SISTEMA MIGRATORIO CANADIENSE	25
LA MIGRACIÓN COLOMBIANA EN EL CONTEXTO REGIONAL	28
LOS REFUGIADOS COLOMBIANOS	32
Personas que buscan protección fuera de Canadá	33
Solicitantes de refugio dentro de Canadá	34
A dónde llegan y dónde viven los refugiados colombianos	35
Perfil sociodemográfico	38
Características por género, edad, estado civil y nivel educativo	38
Perfil socioeconómico: pobreza y empleo entre los refugiados	41
Resumen y conclusiones	43
Referencias	45
ANEXOS	47

SEGUNDA PARTE

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REFUGIO EN CANADÁ	51
CONTEXTOS EXPLICATIVOS	55
Antecedentes históricos del refugio en Canadá	55
Las leyes migratorias: el acta de inmigración y protección del refugio	56
Québec como sociedad distinta	58
SELECCIÓN, REASENTAMIENTO E INTEGRACIÓN DE LOS REFUGIADOS	60
La protección humanitaria y las fronteras: El Acuerdo del Tercer País Seguro	60
El Programa Federal de Asistencia al Reasentamiento –RAP–	65

Políticas de restablecimiento e integración y las provincias.....	69
Políticas y programas de restablecimiento, información y acogida	72
Québec.....	73
British Columbia	74
Ontario	76
Políticas y programas de aprendizaje de la lengua	78
Políticas y programas de vivienda.....	83
Conclusiones.....	86
Referencias	87
Anexo. Proceso de solicitud de refugio en Canadá.....	90

TERCERA PARTE

EL REFUGIO DESDE LA EXPERIENCIA DE LA POBLACIÓN 91

LOS REFUGIADOS EN VANCOUVER	91
VANCOUVER COMO SOCIEDAD RECEPTORA	94
LOS REFUGIADOS EN VANCOUVER: EXPERIENCIAS Y PRÁCTICAS	97
Perfiles, salida, trayectos de llegada	97
La incertidumbre y el recuerdo de la salida	98
Rutas de llegada a Canadá	99
La llegada: incertidumbre y desorientación.....	100
Un refugio temporal.....	100
El miedo en las experiencias de los refugiados.....	101
El miedo raíz.....	101
En Colombia el miedo engecece, en Canadá se aprende a ver el miedo ...	102
El miedo como equipaje.....	102
El miedo al otro.....	103
Miedo al Estado y a las instituciones en general.....	103
La memoria	104
La memoria y el entrecruzamiento entre el tiempo y el espacio	106
La dimensión subjetiva del tiempo. Las velocidades del tiempo.....	106
¿Cómo ven los refugiados el futuro?	107
La reparación que vislumbran	108
Memoria y miedo	109
Memoria, miedo y migración forzada: efectos en la salud física y mental ...	110
La reconstrucción del proyecto de vida	111
Procesos para hacerse a la nueva vida	111
Construcción de redes sociales	113
Cambios y posicionamientos de los sujetos	116
Lo generacional: cambios en los roles en la familia ligados a la lengua y al trabajo	116
Los roles de género: las mujeres son más fuertes de lo que ellas creían.....	117
Volver a nacer: la metáfora guía.....	119
Identidad: ¿cómo se ven o se posicionan a sí mismos?.....	120
La relación con la sociedad receptora	122

¿Cómo creen que son vistos por la sociedad receptora?	122
¿Cómo los ve la sociedad receptora?	123
Conclusiones	125
Referencias	125
LOS COLOMBIANOS REFUGIADOS EN LONDON:	
EXPERIENCIAS Y PRÁCTICAS	127
London	128
La ciudad	128
La población de London y su historia migratoria	129
Intentos organizativos de los colombianos en London	130
Perfil de los participantes	130
La salida de Colombia	133
Los trayectos	136
Objetivo: Estados Unidos, pero “¡nos quedamos sin papeles!”	136
Objetivo: Estados Unidos, pero “¡vámonos, antes de que nos quedemos sin papeles!”	137
Objetivo: Canadá vía Estados Unidos	139
Del lado de allá	139
Las redes	143
En London	145
La llegada a London	145
Los primeros meses en London	146
Recursos, redes, barreras y prácticas sociales en el proceso de reconstrucción del proyecto de vida	148
Programas gubernamentales y barreras	149
RAP y Ontario Works	149
Servicios de vivienda	151
Inglés como segunda lengua	151
Recursos comunitarios	152
La depresión en el cuerpo	153
El miedo en la reconstrucción de los proyectos de vida	154
Memoria y reconstrucción de proyectos de vida	156
El futuro, los sueños	157
Representaciones sociales	158
London, representaciones de los refugiados colombianos	158
Los refugiados colombianos, representaciones de London y Canadá	159
Los refugiados colombianos, cómo piensan que los ven	161
Tensiones sobre quiénes son los refugiados verdaderos	161
Una mirada diferencial: por género y generación	162
Conclusiones	164
Referencias	166
EL MIEDO, LA MEMORIA HISTÓRICA Y LAS REPRESENTACIONES SOCIALES DE LOS REFUGIADOS COLOMBIANOS EN QUÉBEC	167
Modelo de integración: interculturalismo quebequense	168
La regionalización de la inmigración	170
Reflexiones	172

La inmigración en Sherbrooke y la política municipal	172
Los actores y la política municipales.....	174
Los diversos actores que actúan en la vida asociativa.....	175
Políticas sociales y programas.....	176
Programas de acogida, establecimiento y acompañamiento	176
Aprendizaje de la lengua	177
Vivienda.....	178
La salud y los servicios sociales	180
Aproximaciones a la búsqueda de empleo y a la educación	181
Los refugiados colombianos en Sherbrooke: experiencias y prácticas	183
La población colombiana refugiada en Sherbrooke: perfiles colectivos de las personas participantes en la investigación.....	183
El proceso de desplazamiento/refugio en Colombia: la salida, los trayectos, la llegada a Canadá.....	184
La salida.....	184
Los trayectos	187
La llegada a Canadá y a Sherbrooke	188
El miedo en las experiencias de refugio: formas, atmósferas, manifestaciones	189
La memoria. Modos de recordar/olvidar.	
Los mojones y marcas de la memoria	190
Las representaciones sociales	192
¿Cómo se nombran o autorrepresentan?.....	192
¿Cómo se ven hoy a sí mismos?	193
¿Cómo creen que son vistos por los otros?	194
¿Cómo ven ellos a la sociedad receptora?	195
Redes: Colombiestic y los intentos de consolidación asociativa	196
Conclusiones.....	197
Referencias	198
CONCLUSIONES ESTUDIOS DE CASO	201
Referencias	204
CONCLUSIONES GENERALES.....	205
La protección humanitaria, las políticas públicas y la migración forzada	207

SEGUNDA PARTE

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REFUGIO EN CANADÁ

Pilar Riaño Alcalá
Patricia Díaz, Barrero
Amantina Osorio R.

En Canadá la definición de refugiado está incorporada a la legislación migratoria, que a la vez regula los procesos y procedimientos para la selección de refugiados. Este capítulo revisa el marco normativo que rige la selección, reasentamiento y establecimiento de los refugiados en Canadá. Tomando en consideración el perfil que se ha presentado sobre los refugiados colombianos en Canadá, examina aquellos componentes de la ley, de sus procedimientos y programas que de manera particular inciden en los procesos de acogida e incorporación de los refugiados en tres provincias con dinámicas migratorias, políticas y sociales diferentes: la Columbia Británica, Ontario y Québec. Bajo la mirada comparativa de este trabajo de investigación, el análisis sobre las políticas públicas de refugio y de los procesos y experiencias de incorporación de los refugiados colombianos en Canadá toma en cuenta el carácter federal de Canadá¹ y el entrecruce de los siguientes factores.

La migración como asunto compartido

Los asuntos migratorios en Canadá son de responsabilidad compartida entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales, quienes tienen poderes legislativos concurrentes en materia de migración. El gobierno federal, sin embargo, es el principal responsable de la migración a Canadá. Dentro de este marco, él puede establecer acuerdos con cada una de las provincias para el manejo y control de la migración y bajo el Acta de Inmigración y Pro-

tección al Refugiado vigente a partir del 2002 debe consultar con las provincias en asuntos como los números de inmigrantes que se aceptan cada año y las políticas y programas para la integración de los inmigrantes. El acuerdo Cullen-Couture de 1978 entre el gobierno federal y la provincia de Québec estableció que la migración es un asunto compartido entre el gobierno federal y los provinciales y sentó las pautas para el desarrollo de acuerdos. Mediante los acuerdos que se han logrado entre el gobierno canadiense y las provincias a partir de los años 1990, estas pueden seleccionar a los inmigrantes independientes en función de sus propios objetivos económicos y demográficos y son las responsables de las políticas y programas de acogida y establecimiento para los inmigrantes. Se podría afirmar que estos son un recurso sobre el cual las provincias tienen la posibilidad de ejercer una elección.

La igualdad de los residentes canadienses (independiente de si son ciudadanos o no) frente a la ley, de acuerdo con la Carta Canadiense de Derechos y Libertades. Esta protege y garantiza el derecho a la libertad de conciencia, pensamiento, asamblea, asociación y

1. Canadá se formó como Confederación en 1867 mediante el Acta Constitucional del mismo año, cuando el gobierno adoptó un sistema político federal y mantuvo, al mismo tiempo, su carácter monárquico (Hogg 1993:19), lo que dividió el gobierno en dos niveles fundamentales: el Federal y el Provincial. A pesar de la participación de estos dos niveles gubernamentales, tanto en la toma de decisiones como en la implementación de servicios, es importante recalcar que ellos no están en el mismo nivel ni tienen el mismo peso político.

particularmente de movilidad (entrar, permanecer y salir de Canadá y establecer su residencia en cualquiera de sus provincias) de todo residente canadiense. También establece la equidad de estatus, derechos y privilegios de los dos idiomas oficiales, del inglés y el francés.

El multiculturalismo como política cultural de Estado que erige la diversidad socio-cultural de la sociedad civil canadiense como uno de sus principales emblemas y busca promover la igualdad de derechos, el respeto a las libertades fundamentales y la participación social y política de los individuos de diversas historias y culturas que conforman la sociedad canadiense². La Carta de Derechos y Libertades establece que esta debe interpretarse y aplicarse de forma que se preserve y realice la herencia multicultural canadiense. Si bien el multiculturalismo no hace parte de las leyes migratorias, provee un marco contextual y unos principios que guían los procesos de integración de los inmigrantes y refugiados, incluyendo el fomento al reconocimiento de sus diversidades culturales.

El bilingüismo y el estatus especial de Québec dentro de la confederación canadiense y su reconocimiento como sociedad distinta con jurisdicción sobre sus asuntos migratorios y con una visión específica de los procesos de integración de los inmigrantes y refugiados en el marco de una política cultural de convergencia cultural³. Esta política invoca la unidad y primacía de la cultura de tradición francesa y fomenta relaciones y procesos de integración social mediante la convergencia alrededor de la cultura francesa mayoritaria con miras a la realización de un proyecto colectivo.

El acercamiento que desde esta investigación se hace al tema de las políticas públicas y la migración forzada entiende a estas como el conjunto de orientaciones y acciones provenientes de las institucionalidades estatales o

gubernamentales encaminadas a incidir sobre el fenómeno del desplazamiento y el refugio (Villa, 2007). Comprende necesariamente la acción gubernamental para entender las políticas como el resultado de la interacción entre actores gubernamentales, organismos multilaterales y sectores de la sociedad civil (organizaciones sociales, iglesias, academia, medios de comunicación), entre otros, que comportan maneras diferentes e incluso a veces antagónicas de concebir tanto las problemáticas como las estrategias y los fines que se quieren alcanzar con las políticas. Por eso, las políticas son examinadas como el resultado de procesos de negociación a veces explícitos y visibles, otras no tanto, pero en todo caso como un producto social (Mármora, 2002).

Se entiende, por tanto, que las políticas públicas son mucho más que los textos que las consignan, esto es, los planes, las normas o los programas definidos como tales. La implementación de estas orientaciones pasa por la interpretación que se hace de ellas y aquí de nuevo juegan maneras diferenciadas de entender tanto la problemática como las alternativas para enfrentarla. Pero no se trata sólo de un asunto de conocimiento; también desde la práctica misma se moldea y redefine el sentido y el alcance de las mismas. La implementación de las políticas, si se quiere, produce un nuevo texto que puede o no coincidir con su formulación inicial.

-
2. La política canadiense del multiculturalismo fue adoptada en 1971 por el entonces Primer Ministro de Canadá, P.E. Trudeau, en respuesta a las exigencias crecientes de poder por parte de las minorías nacionales (Québec e indígenas) y las minorías étnicas e inmigrantes que se sentían excluidas del proceso de construcción nacional. Estos objetivos han tenido varias reinterpretaciones según los períodos y los cambios políticos, sociales y económicos existentes en la escena canadiense.
 3. La política de convergencia cultural en Québec se encamina a fomentar la integración cultural de los nuevos quebequeses (inmigrantes) en la cultura francesa de Québec mientras que reconoce los derechos de las minorías a mantener y desarrollar sus intereses culturales.

Se presentan inicialmente elementos de contexto que van a permitir entender las particularidades del régimen de refugio en Canadá y de los procesos de incorporación de los refugiados: unos breves antecedentes históricos del refugio en Canadá, una revisión del acta de inmigración y refugio vigente y del carácter distinto de Québec en la confederación canadiense. En una segunda sección se presenta una exploración crítica de ciertos componentes de las políticas migratorias que de manera directa o indirecta han impactado a los refugiados colombianos. Teniendo en cuenta tres momentos en el proceso de refugio —solicitud, reasentamiento e integración— se revisan aspectos específicos de las políticas migratorias y de restablecimiento que pueden ser interpelados o analizados desde las propias experiencias de los refugiados que participaron en el estudio. Por último, se mira un conjunto de aspectos de las políticas de integración que operan a nivel provincial en materia de programas de restablecimiento e integración, aprendizaje de la lengua y vivienda. Esta mirada no abarca la totalidad de áreas de restablecimiento en aspectos como salud, empleo y educación. Se concentra en aquellas en las que desde los estudios de caso se puede ilustrar tanto brechas o áreas problemáticas en el ámbito de la política pública y sus programas como elementos o particularidades desde la experiencia del refugio.

CONTEXTOS EXPLICATIVOS

Antecedentes históricos del refugio en Canadá

A partir de la década de los cincuenta, Canadá toma responsabilidad frente al refugio, la cual se inicia, incluso, antes de la firma del Convenio de Ginebra en 1951. La primera vez que el gobierno expresó preocupación por la situación de los refugiados fue ante la inminente llegada de miles de personas en si-

tuación de refugio de Europa en 1937 (Canadian Council for Refugees, 2002). En los años siguientes se empezó a manifestar lo que con el tiempo se volvió uno de los pilares de la tradición del refugio en Canadá: la presión de la sociedad civil preocupada por la situación de los refugiados. Así pues, grupos comunitarios, organizaciones civiles y políticas hicieron un llamado al gobierno para que se admitieran los refugiados judíos.

En 1946, el Primer Ministro anunció una serie de medidas de emergencia para reasentar a los refugiados europeos. No obstante, la selección de los refugiados fue guiada por consideraciones económicas. Prueba de esto es la participación activa del Departamento de Trabajo en la selección y el criterio explícito de aceptar sólo a refugiados que cumplen los requisitos para ser admitidos como inmigrantes (Canadian Council for Refugees, 2002). En 1947 empieza el movimiento a Canadá de “Personas Desplazadas, DP” de Europa, y entre 1947 y 1952 se aceptan 186.154 DP (Canadian Council for Refugees, 2002). En 1951, cuando se adoptó la Convención de Ginebra, Canadá no la firmó ya que la Rcmp, la policía real canadiense, sostuvo que esto se podría convertir en un obstáculo para deportar a aquellos refugiados que se pensaba podían ser un riesgo de seguridad (Canadian Council for Refugees, 2002:18). Sin embargo, Canadá empezó a asumir formalmente sus responsabilidades a nivel internacional frente al refugio el 4 de junio de 1969 cuando ratificó la Convención de Ginebra y el Protocolo con Relación al Estatus de los Refugiados lo firmó en 1967 (Canadian Council for Refugees, 2002:22).

Una vez firmada la Convención sobre Refugio, la selección de refugiados se convirtió en un asunto importante. En el reporte anual del Departamento de Inmigración se estableció que: “Bajo el programa de reasentamiento, los refugiados que sean considerados capaces

de establecerse exitosamente en Canadá serán seleccionados aun cuando no se ajusten a las normas de evaluación de inmigración” (Canadian Council for Refugees, 2002). Aparte de determinar a quién se considera o no como refugiado, el gobierno canadiense se ve en la necesidad de desarrollar su política sobre refugio. De esta manera, mediante el Acta de Inmigración que entró en vigencia en 1978 se establecieron las categorías de los inmigrantes independientes, familia y humanitaria, categoría esta que era la que se relacionaba con los refugiados. Dentro de las regulaciones del Acta de Inmigración se institucionalizó el Programa de Patrocinio Privado para Refugiados. Debido a las iniciativas del gobierno y de la sociedad civil canadiense, en 1986 el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) le otorgó al pueblo de Canadá el premio “Nansen medal” en reconocimiento por su constante contribución a la causa de los refugiados.

Las leyes migratorias: el acta de inmigración y protección del refugio

La ley federal que rige los temas de inmigración y refugio se expresa en el Acta de Inmigración y Protección al Refugiado, The Immigration and Refugee Protection Act –Irpa–, la cual entró en vigor el 28 de junio del 2002. El Irpa define quién es una o un refugiado, fundamentándose en la Convención de Ginebra, 1951, su Protocolo, 1967, y la Convención en Contra de la Tortura, 1967⁴. De otra parte, existen leyes federales que sin haber sido diseñadas específicamente para regular el refugio en Canadá, sí afectan e impactan tanto a los solicitantes de refugio como a aquellas personas que son reconocidas como refugiados o refugiadas. Dentro de ellas se encuentra el Acta Antiterrorista, Antiterrorist Act, y el Acta para la Seguridad Pública, Public Safe-

ty Act. El Acta Antiterrorista entró en vigor en diciembre del 2001 y se plantea como una respuesta integral del gobierno en áreas de inteligencia, política exterior, inmigración y aduanas a la amenaza terrorista, mediante la implementación de medidas como la de detención preventiva y la detención y deportación con base en evidencia secreta. Por otro lado, el Acta para la Seguridad Pública permite al gobierno enmendar otras actas para avanzar en la lucha terrorista. Mediante ella se realizó una enmienda al Irpa, en la que se incluyó una provisión en la Parte 9 que impide que un solicitante de refugio continúe con el proceso si se descubre que es miembro de un “grupo inadmisibles” (Adelman, 2002:8).

El Irpa es una legislación que regula todos los aspectos migratorios y de refugio del Canadá. Se le conoce como una ley “contexto”, cuya función principal es proveer principios generales en relación con migración y refugio y otorgarle poder suficiente al gobierno para que trace las leyes usando su poder legislativo. El Irpa fue el resultado de un arduo proceso consultivo de cinco años por parte del gobierno federal. Según algunos observadores, esta Acta refleja una mayor incidencia del tema de seguridad en los asuntos migratorios y la preocupación por la conexión crimen-seguridad-migración que ha permitido la exclusión de solicitantes de refugio del proceso bajo consideraciones de que presentan un riesgo a la seguridad nacional o están asociados con actividades criminales (Pratt, 2005).

En el texto del Irpa, el solicitante de refugio es considerado como un individuo que necesita protección, lo que corresponde claramente a la tradición humanitaria que ha caracterizado a Canadá en la arena internacional. De otra parte, bajo el IRPA el y la so-

4. Para más información, ver: <http://www.cic.gc.ca/english/pub/annual-report2005/section4.html>

licitante de refugio también representan un o una potencial inmigrante, y por eso establece una clara relación entre el o la refugiada y su capacidad de integrarse con éxito dentro de la sociedad canadiense. Así pues, el o la oficial de migración al tomar la decisión sobre la solicitud del potencial refugiado también tiene en cuenta su capacidad de establecerse con éxito en Canadá. A la vez, el Irpa establece como principio central para la selección el de la protección, y en contraste con el Acta anterior (1978) le da prioridad al principio de la protección sobre el de la habilidad para establecerse, lo que ha permitido que aquellos a quienes se considera “vulnerables” sean exentos de estos requisitos. Esto incluye a mujeres que entran al programa “Mujeres en Riesgo”⁵.

En antítesis a esto, el Irpa da un giro hacia la securización del tema de la inmigración y el refugio, y así el solicitante de refugio también puede ser un posible terrorista o presentar un riesgo de seguridad. Prueba de esto es el aumento y fortalecimiento en los poderes de detención, el aumento en el uso de Certificados de Seguridad que le dan la capacidad al gobierno de detener a personas consideradas inadmisibles sobre la base de evidencia que se mantiene secreta por supuestas razones de seguridad nacional⁶. De otra parte, se restringen los derechos de los solicitantes al refugio, dado que con el Irpa la posibilidad de la apelación no existe porque hasta la fecha (2007) no se ha implementado la División de Apelación

para aquellos solicitantes que son negados, y las audiencias de solicitud de refugio tienen lugar frente a un solo miembro de la Junta de Inmigración y Refugio y no a dos como era en el Acta anterior (ver Anexo 1, Proceso de Solicitud de Refugio).

En el área de género, el avance más importante en la legislación actual es la implementación del Análisis de Género mediante el cual Ciudadanía e Inmigración Canadá, la Junta de Inmigración y Refugio y la Agencia Canadiense de Servicios en la Frontera están en la obligación de presentar un reporte anual al parlamento sobre el impacto del Acta sobre las mujeres. Un reporte reciente, sin embargo, indica que el compromiso del IRPA con un análisis de género no se ha logrado y los esfuerzos se han limitado a la fase de planificación (Dauvergne, Angeles and Huang, 2006). Una de las grandes críticas en el área de género que se hace al Irpa es que dentro del Acta específicamente no se incluyó la categoría “género” como una de las causas por las cuales una persona puede pedir refugio. Con respecto al sistema de refugio canadiense, es importante reconocer adelantos en el tema de género, tales como la implementación de las “Directrices sobre Mujeres Solicitantes de Refugios que Temen Persecución con Base en el Género” y la implementación del programa de *Mujeres en Riesgo* que, por ejemplo, se ha aplicado en el caso del reasentamiento de mujeres colombianas que se encontraban en situación

5. El programa de mujeres en riesgo (AWP) fue introducido en 1988 para ofrecer a las mujeres solicitantes acceso más equitativo a las oportunidades de reasentamiento de las que existían en el pasado, asegurando que la evaluación de sus habilidades en establecerse exitosamente tomara en cuenta la totalidad de las circunstancias. Un programa especial es necesario, tanto para sensibilizar a funcionarios sobre los problemas específicos que enfrentan las mujeres refugiadas como para asegurar que las mujeres en riesgo reciban la asistencia adecuada cuando estén en Canadá. Generalmente, la mujer en riesgo recibe prioridad en el proceso y puede, si las circunstancias lo permiten, ser candidatas para recibir Patrocinio y Asistencia Conjunta (JAS). Todas las mujeres en riesgo que aplican son consideradas dentro de las clases de Refugiados de Conven-

ción en el extranjero o miembros de países de Asilo o de País de origen. Ellas son mujeres sin la protección normal de una unidad familiar, que se encuentran en situación precaria donde las autoridades locales no pueden asegurarles su seguridad. Se incluyen mujeres que han experimentado dificultades significativas, como abuso por parte de las autoridades locales o de parte de miembros de sus propias comunidades.

6. En febrero del 2007, la Corte Suprema decretó que los certificados de seguridad violan la Carta de Derechos y Libertades, pero suspendió su declaración de no validez de los certificados por un año para permitirle al Parlamento modificar la ley. Por consiguiente, durante este periodo el gobierno puede continuar aplicando los certificados de seguridad.

de refugio en Ecuador. Los avances en el acta, sin embargo, no han logrado un impacto considerable en el bienestar y la protección de los solicitantes de refugio, lo que lleva a Dauvergne, Ángeles and Huang (2006) a concluir que las personas que solicitan estatus de refugiado en Canadá se encuentran en el 2006 en una situación peor a la que tenían los solicitantes antes de esta nueva legislación.

Québec como sociedad distinta

El reconocimiento de Québec como una sociedad distinta dentro de Canadá, con un idioma, cultura, tradiciones y valores diferentes a la herencia inglesa, está consagrado en la constitución y como veremos tiene una influencia directa en asuntos migratorios. Esta singularidad de Québec y su visión de sí misma como una provincia con una identidad cultural y lingüística única y una historia política nacionalista constituyen el trasfondo en el que tienen lugar los procesos y variaciones en la experiencia de los refugiados colombianos que se establecen en esta provincia. Esta tiene, entonces, características geográficas y culturales que la diferencian del resto de Canadá. Su origen es francés, lo que configuró sus leyes, sus tradiciones, una gran parte de sus tradiciones culturales e hizo del idioma francés su principal medio de comunicación. De esta forma, Canadá se reconoce como una nación bilingüe y federal, y Québec como una provincia con un estatus especial diferente al de las otras provincias canadienses (Fontaine, 1995).

Si bien Québec desde la segunda mitad del siglo XIX, en función de sus preocupaciones demográficas, económicas y lingüísticas, manifestó su interés de recuperar parte de los poderes en materia de inmigración, las otras provincias decidieron abolir en 1875 las agencias de inmigración y reconocer la entera responsabilidad en materia de inmigración al poder federal. Desde ese momento la provincia de Québec puso en duda el interés que el

poder central daría a las necesidades especiales de cada provincia en materia de inmigración.

Hasta la década de 1960, los canadienses-ingleses se beneficiaban de las olas migratorias para consolidar su dominación en Québec como en las otras provincias, mientras los canadienses-franceses aseguraban el mantenimiento de su peso demográfico en la provincia, esencialmente por una tasa de natalidad elevada. Estadísticamente, en 1961 allí había 41% de origen británico y los franceses contaban con un 19,7% (Kalbach, 1974). A partir de este desequilibrio demográfico provocado y alimentado por las políticas federales de inmigración, se puede comprender mejor la desconfianza u hostilidad de los canadienses-franceses y luego quebequenses hacia la inmigración tal como era aplicada por el gobierno federal. A esto se añadía que los otros inmigrantes que se establecían en Québec hacían su inserción mediante las instituciones de una minoría inglesa que dominaba la vida económica de Montreal hasta los fines de los años 1970.

Varios factores influyeron en una nueva toma de posición frente a la inmigración por parte del gobierno de Québec. El fortalecimiento del Estado provincial al interior de la federación y la modernización de este aparato a partir de los años 1970 son algunos de ellos. El paso al Estado-providencia y la transformación de las relaciones sociales y políticas que caracterizaron el período que se conoce como la “revolución tranquila” fueron acompañados de una mutación del nacionalismo quebequense, más abierto pero también más reivindicador al interior del federalismo canadiense. Fue la ocasión, también, de una nueva reformulación de la identidad, esta vez netamente circunscrita al espacio de Québec.

La voluntad del gobierno provincial de implicarse en la elaboración de las políticas de inmigración, además de tener la convicción de que la inmigración representa un aporte

económico, cultural y social, debe situarse entonces en el marco de estas transformaciones más amplias. La emergencia de un neonacionalismo quebequense, en ruptura con el nacionalismo tradicional⁷, está ligada a la estabilización económica de la clase media y a la formación de una élite franco-montrealense que se convertirá en la punta de lanza de la movilización de los quebequenses por una redistribución más igualitaria del poder entre los canadienses-franceses y los canadienses-ingleses, y el fin de la primacía de la lengua inglesa en Montreal (Bilge, 2003). El interés es el de imponer las reglas de juego en cuanto a ser reconocida como sociedad distinta y su derecho a la ciudadanía (Thomson, 1984).

La gestión del pluralismo cultural en 1977 dio comienzo a una manera particular de manejo de los diferentes flujos migratorios que entraban en el territorio de Québec. Desde comienzos de siglo, esta provincia venía reclamando una intervención en la selección de sus inmigrantes, de manera que le permitiera desarrollar actividades de adaptación y de integración, ya que los inmigrantes que se dirigían hacia Québec eran seleccionados por funcionarios federales sin tener en cuenta el carácter francés de esta tierra, y a su llegada las asociaciones privadas, organizadas por los grupos étnicos o por las iglesias, se hacían cargo de ellos (Linteau, et. al, 1989:582).

Esta gestión la ha diferenciado en parte del resto de Canadá y de la política conocida del multiculturalismo. El Estado quebequense no otorga la ciudadanía política, pero, desde 1990, precisa ciertos parámetros de la pertenencia nacional, intentando una definición de la ciudadanía que está anclada en el proyecto quebequense de buscar una identidad cultural y la adhesión individual de sus residentes a los rasgos de la población culturalmente mayoritaria y a un contrato que defiende sus intereses.

La presencia cada vez mayor de grupos humanos de diferentes países y origen étnico en Québec, y la necesidad por parte de los quebequenses, tanto francófonos como anglófonos, de redefinir sus posiciones y sus actitudes frente a sus compatriotas de otros orígenes marcan el debate interno de esta provincia en cuanto a sus políticas migratorias. Así, los textos gubernamentales (Labelle, M., Beaudet, F., Tardif & Levy, J., 1993:12) afirman que el Québec de hoy presenta las características de una sociedad pluralista, abierta y consciente del enriquecimiento cultural, económico y social que le aportan los inmigrantes.

Si bien esta provincia no tiene el total manejo de su política de inmigración y de integración, las diferentes políticas públicas han tenido objetivos explícitos: demográficos, económicos, lingüísticos y humanitarios. Es a partir de 1968 cuando la provincia de Québec participa de una manera mucho más concreta y activa en determinar la migración de los inmigrantes a ella. Ve aparecer sobre la escena el Ministerio de la Inmigración, los Centros de Orientación y de Formación de los Inmigrantes –Cofi–, y la primera ley quebequense sobre la inmigración, en la que los derechos lingüísticos y la afirmación del francés en todos los dominios de la vida política y económica se convierten en una prioridad.

De parte del gobierno canadiense y quebequense se ponen a disposición una serie de medidas de orden jurídico y social, en la perspectiva de un ajuste al pluralismo cultural para asegurar una mejor inserción de los inmigrantes. Pero este proyecto pluralista en el marco de una visión nacionalista y de una acentuada identidad cultural “francesa” ha encontrado, de la misma forma que el multiculturalismo en el resto de Canadá, resistencia y obstáculos. Desde los años 1980, estudios realizados

7. Sobre todo, clerical.

sobre los inmigrantes confirman las dificultades de ajuste social para estas poblaciones (Sharma, 1980). Hombres, mujeres y niños están confrontados a prejuicios, a problemas de discriminación y a la insuficiencia de organismos públicos y de organizaciones sociales benévolas. La debilidad de las políticas en este sentido es que estas no consideran de manera apropiada este proceso multidimensional y por consiguiente el gobierno no consagra los recursos necesarios para promover la plena participación de los grupos en diversas esferas de la vida colectiva.

SELECCIÓN, REASENTAMIENTO E INTEGRACIÓN DE LOS REFUGIADOS

La protección humanitaria y las fronteras: El Acuerdo del Tercer País Seguro

En años recientes, Canadá implementó una serie de medidas que crearon barreras para quienes buscaban protección como refugiados (Harvard Law School, 2006). El Acuerdo del Tercer País Seguro, Safe Third Country Agreement, STCA, que se estableció entre Canadá y Estados Unidos y que entró en efecto en diciembre del 2004 es el ejemplo más reciente. Mediante él, Canadá y Estados Unidos se reconocen mutuamente como tercer país seguro y acuerdan que autoridades en los dos países pueden devolver a aquellos solicitantes de asilo que tratan de entrar a Canadá por los Estados Unidos o a los Estados Unidos por Canadá. El principio bajo el que funciona es que si una persona busca refugio en otro país, pero ha pasado antes por un país considerado “seguro”, esta persona debe hacer su solicitud en el primer país por el que circula. Están excluidas de este acuerdo, las personas que tengan familiares en el país de destino, los menores

no acompañados, quienes tengan un miembro de la familia con una solicitud de refugio frente a la Junta de Inmigración y Refugio Canadiense y quienes tengan visas vigentes.

Desde hace varios años, el gobierno canadiense venía buscando un acuerdo de este tipo, dado que un tercio de sus solicitantes de refugio (hasta el 2004) pasaban por los Estados Unidos (Canadian Council for Refugees, 2005). Para los oficiales canadienses, el problema del refugio en Canadá es, de una parte, económico y radica en el número elevado de solicitantes de asilo que esperan una decisión sobre su caso y el costo que estos le ocasionan al país (Rashid, 2006). Y, de otra parte, de una percepción generalizada, y con frecuencia utilizada como argumento para justificar el establecimiento de controles y criterios más estrictos para la aceptación de solicitudes de refugio en Canadá, de que este sistema está siendo víctima de abuso y se utiliza como medio para inmigrar a Canadá (de acuerdo con el Instituto Fraser, como un programa de autoselección de inmigrantes), para disfrutar de los beneficios que ofrece (por ejemplo, residencia permanente, buscar empleo, salud) e involucrarse en actividades criminales o terroristas (Gallager, 2003).

El Concejo Canadiense de Refugiados (Canadian Council for Refugees, 2005c) ha documentado las profundas implicaciones del acuerdo en las tareas de protección humanitaria y los derechos humanos de los refugiados. El CCR, Amnistía Internacional y la Escuela de Derecho de Harvard sostienen que el acuerdo pone en peligro a los refugiados al negarles acceso a derechos fundamentales. Además, restringe el acceso al sistema de protección canadiense, priva al individuo del derecho a decidir a dónde llevar a cabo su solicitud de refugio y obliga a los potenciales solicitantes a hacerla en Estados Unidos.

La entrada en efecto del tratado implicaba que a partir del 29 de diciembre del 2004 se

controlaría y restringiría el paso de los potenciales solicitantes de refugio que provenían de Estados Unidos e intentaban entrar a Canadá. Entre ellos corrió el rumor de que “la frontera la iban a cerrar”, lo que provocó traslados masivos hacia esta, especialmente al paso fronterizo Búfalo (USA)-Fort Erie (Canadá). En los últimos días de diciembre del 2004 miles de personas esperaban poder pasar a Canadá. Así relatan la situación estas mujeres colombianas que cruzaron la frontera en estos días para posteriormente dirigirse a la ciudad de London:

María: Fue un trauma porque llegamos todos al tiempo, no había espacio, no había por donde caminar, la señora (que atendía en Vive la Casa) tenía un corazón muy grande, pero no nos podía acogernos a todos. Un día nos tocó irnos a todos porque que iba a venir el gobierno a visitarlos, a no sé qué. Porque ellos tenían permiso para 150 personas y habíamos como 300 y la señora nos dijo que por favor nos fuéramos para los moles (malls), que hubiéramos poquitas personas. Si fue bien traumático, estaba pasando la gente rápido, y en esa época se congestionó tremendo, empezaron que los últimos que llegaron eran los primeros que llamaban, yo llegué en noviembre y a mí nada que me llamaban y ya iba a llegar diciembre y yo llevaba 32 días. Fue una experiencia bonita, pero al mismo tiempo una experiencia difícil, sobre todo, a mí no me importaba la comida, pero para mí lo que más (...), yo sufrí por el sueño porque dormíamos demasiadas mujeres en poquitas camas. Señoras con bebés, esos niños lloraban toda la noche, yo pasaba 3 y 4 noches sin poder dormir. Al mismo tiempo fue lindo porque todos buscando ayuda. Todos éramos colombianos. Había muy poquitos africanos, pero todos éramos colombianos.

Ana: Cuando yo pasé por Vive la Casa la mayoría eran de Asia, de *Middle East* y nosotros éramos los únicos colombianos que estábamos pasando, en el 2000.

Lucía: (...) la (frontera la) cerraron y que quedaron como 1.000 personas ahí en la frontera

Gloria: ¿O sea que esas mil personas no pudieron pasar?

María: A unas las devolvieron, 50 devolvieron, los cogió migración y las devolvió (...) Yo conocí una familia que venía de los Ángeles (...) y había hecho toda la asesoría por medio de él, mi amiga llamó a los Ángeles, que “cómo era posible que los habían asesorado para irse a la frontera y en la frontera los había devuelto y los habían cogido”, ella les dijo que la tenían que ayudar porque o si no los iba a demandar. Por medio de ella consiguieron los abogados y esta fue la única familia que no deportaron, de resto los deportaron a todos. (...) Eso era como si fuera el fin del mundo porque todo el mundo se tiraba, la familia esta que les cuento, la mamá se partió el pie porque todo el mundo era a pasarse, como en las películas,

Gloria: Con desespero (...)

Gloria: Lo que pasa fue que, cuando la gente llegó allá, a la frontera no los atendieron porque eso era una cantidad de gente y cuando los devolvieron, migración de los Estados Unidos los cogió a todos, los deportó porque ellos ya no podían ir a Vive la Casa porque estaban sin documentos. Y si los tuvieran no importaban porque estaban en territorio americano y era obvio que estaban indocumentados (...) eran muchos, eran como 1.000 personas, eran 1.000 personas tratando de pasar en esa época sólo

había dos personas de migración. (Taller de Memoria con mujeres, London)⁸.

Con la implementación de este acuerdo, el número de solicitudes de refugio a Canadá disminuyó drásticamente y como lo han expuesto el CCR y la Escuela de Derecho de Harvard, esto ha tenido un impacto adverso y desproporcionado sobre los colombianos.

Si bien se ha observado una reducción drástica del número de colombianos que presentan solicitudes de refugio, Colombia continuó siendo en el 2005 y en el 2006 uno de los principales países fuente de ellas en las fronteras canadienses. En el puerto de entrada de Fort Erie en el este de Canadá, el 42% de las solicitudes de refugio presentadas en el 2005 fueron de colombianos (Peace Bridge New Comer Centre Handout, 2005) y de acuerdo con Inmigración Canadá, un 49% de las solicitudes provienen de países de las Américas, con Colombia en el primer puesto.

El acuerdo obliga a los colombianos que han pasado por EU a hacer su solicitud de refugio en este país, lo que ha reducido de manera dramática sus posibilidades de hacer una solicitud exitosa. Mientras que la tasa de aceptación de colombianos en Canadá oscilaba entre 78% y 81% entre el 2003-2004, en Estados Unidos era baja (45% cuando lograban hacer una solicitud exitosa de asilo y 22% cuando se presentaban frente a un juez de inmigración). La ley de refugio de Estados Unidos maneja una definición mucho más restringida del refugio y una serie de provisiones que afectan en particular a los colombianos (Canadian Council for Refugees, 2005c, 2006; Harvard Law School, 2006). Por ejemplo:

- El no acceso al sistema de protección. En el sistema de refugio de Estados Unidos se establece un límite de un año (de residencia en Estados Unidos) para solicitar refugio, medida que es incompatible con las leyes internacionales de refugio que establecen

que no se puede excluir a alguien de la revisión de su solicitud porque no haya llenado los requisitos formales (Harvard Law School, 2006).

- La “Real ID Act” aprobada por G. Bush en el 2005 niega el estatus de refugiado a personas que hayan dado apoyo material a una organización terrorista, sin consideración de si el individuo lo hizo bajo coacción (Canadian Council for Refugees, 2006). En el caso de los colombianos, esto afecta a quienes hayan pagado “impuestos” (vacunas) a la guerrilla o a los paramilitares, situación que es común en el país como una práctica mediante la cual los grupos armados se financian y una de las razones generalizadas por las que granjeros, ganaderos y finqueros abandonan sus tierras. La solicitud de asilo de un granjero colombiano fue rechazada en Estados Unidos con el argumento de que le había dado apoyo a un grupo terrorista (pagó “vacuna” en Colombia) y fue deportado a Colombia después de estar detenido un año en EEUU. El acta también pone nuevas demandas sobre los solicitantes, exigiéndoles presentar evidencia de su persecución y les otorga a los jueces discreción para juzgar la credibilidad del solicitante con base en factores como el porte, la conducta e inconsistencias en su testimonio.
- El uso de la detención de solicitantes de asilo y su tratamiento inhumano en las cárceles de este país.

8. El relato de estas mujeres coincide con el que se distribuyó por medio electrónico por parte de una estudiante de York University y de miembros del Concejo Canadiense de Refugiados, quienes documentaron el caos y confusión en la frontera que tuvo lugar en los últimos días de diciembre del 2004. Este resultó del elevado número de personas que tuvieron que esperar por muchas horas en medio del frío y porque las instrucciones sólo se dieron en inglés y la gran mayoría de los que estaban allí eran hispano parlantes y unos pocos francoparlantes.

A su vez, este acuerdo da cuenta de una tendencia al uso de medidas de interdicción que limitan el acceso a Canadá por parte de aquellos que necesitan protección (Canadian Council for Refugees, 2005:1) y que son el resultado del giro hacia la securización de las fronteras⁹. Los giros operados en materia de política de refugio van a tener repercusiones en los modos utilizados para cruzar la frontera por parte de aquellos que buscan asilo en Canadá y promueve un ambiente peligroso e ilegal en la frontera (Canadian Council for Refugees, 2006; Harvard Law School, 2006). Lo que se anticipa es que el contrabando, el tráfico humano y las rutas coyoterías (contrato de servicios de contrabandistas) aumentarán, y que aquellos que buscan asilo usarán estos mecanismos que presentan numerosos riesgos a su seguridad. El reporte más reciente sobre el acuerdo presentado por la Escuela de Derecho de Harvard afirma que abogados y trabajadores comunitarios escuchan con mayor frecuencia sobre los intentos de cruzar la frontera de manera ilegal y acudiendo a las rutas coyoterías. Igualmente, durante el presente trabajo de campo en London y Sherbrooke escuchamos del incremento de estos medios como recurso último de aquellos que buscan refugio en Canadá y que se encuentran en Estados Unidos, tal como lo menciona esta persona:

Eso es claro, si tú no reúnes esos requisitos, pero necesitas refugiarte y no puedes o no quieres permanecer en los Estados Unidos, hay una institución “muy bonita” que se llaman “los coyotes” (lo dice riéndose). Entonces, pasas por algún punto de la frontera al Canadá. O sea, hay un tráfico no sé hasta cuánto, no me consta, pero se ha montado una industria de coyotes... hay tarifas. Dependiendo también no sé de qué, pero alrededor de 2.000 ó 5.000 dólares por pasar con garantía, ¿no?

Cuando las posibilidades de ser aceptados para pedir el refugio se agotan y la mayoría de los posibles solicitantes quedan excluidos, florecen otras formas de entrar a Canadá. De este fenómeno habla un entrevistado:

Sí, quienes llegan allá (a Vive la Casa) es porque hay una posibilidad y ya lo han contemplado, también cumplen con esos requisitos de ley canadiense. Porque incluso también hay una persona que lo primero que pregunta es eso, y si no: —Qué pena, no los podemos aceptar porque llegaron personas también viajando desde la Florida, lo sentimos mucho, o sea, aquí no podemos ayudarlos de esa manera. — ¿Qué hago? es que la gente dice que puedo pasar por algún punto... (risas). Obviamente no les pueden decir, como que hay verdades que todo el mundo no se atreve a decir, como por ejemplo el mercado floreciente que comienza ahora de coyotes. Esa es la realidad. No estoy juzgando, esa es la realidad.

La misión de búsqueda de datos de la Escuela de Derecho de Harvard concluyó en marzo del 2006 que después de 15 meses de implementación del Stca no se han logrado sus objetivos de hacer la frontera más segura, sino que por el contrario el acuerdo está poniendo en peligro la vida de los solicitantes de asilo y amenazando la seguridad de EEUU y Canadá. Esta misma conclusión ha sido documentada y sostenida por el Concejo Canadiense de Refugiados, quienes con Amnistía Internacional, el Concejo Canadiense de Iglesias y un colombiano solicitante de refugio en Estados Unidos presentaron un desafío legal

9. A partir del 2003, Canadá está implementando la política de “direct back”, que permite que aquellos que llegan a la frontera para hacer una solicitud de refugio pueden ser devueltos al otro país mientras esperan la cita que se les da. Esto implica que el solicitante tiene que entrar una vez más a Estados Unidos y pasar por inmigración, lo cual presenta el riesgo de detención (CCR, 2005b, c).

al acuerdo en la corte canadiense. El CCR también hizo una solicitud al gabinete federal (consejo de ministros) para que anule la consideración de EEUU como un país seguro, dado que diversos elementos de su política de refugio atentan contra la seguridad de los refugiados y violan los estándares internacionales de protección.

Rashid (2006) examina el Acuerdo del Tercer País Seguro como parte de una tendencia generalizada de parte de aquellos países que se han caracterizado por ser receptores de refugiados, para restringir y levantar obstáculos al acceso a los sistemas de determinación de refugiados por parte de los solicitantes de asilo. Ciertamente, Canadá hace parte de esta tendencia, y acuerdos como el del Tercer País Seguro representan una respuesta a las acusaciones que desde sectores de la derecha canadiense se hacen acerca del sistema de refugio como muy generoso y abierto al abuso. El argumento que Rashid (2006) presenta, y que es importante desde una perspectiva de los derechos humanos, es que estas barreras o acuerdos tratan a todos los inmigrantes de la misma manera y por consiguiente desconocen que las personas que buscan asilo son un grupo único, al tener que abandonar su país de origen porque el gobierno es incapaz o no está dispuesto a protegerlos de la persecución o amenaza que enfrentan. El Acuerdo del Tercer País Seguro tiene el potencial de cerrar completamente y de manera efectiva a Canadá como país de asilo para aquellos refugiados, como los colombianos, que no pueden llegar a sus fronteras sin transitar por EEUU. El Stca crea una barrera en Norte América, similar a la que existe en Europa y ha logrado el propósito del Estado canadiense de reducir el número de solicitantes de refugio dentro de Canadá (Rashid, 2006).

En conclusión, y como lo han anotado previos informes, el Stca opera como mecanismo

para impedir o prevenir la llegada de potenciales solicitantes de refugio a las fronteras canadienses. Consecuentemente, el programa de protección y asilo para personas solicitantes de refugio dentro de Canadá se ha debilitado, mientras que continúa un patrón de reducción creciente en las solicitudes de refugio dentro de Canadá, que de acuerdo con la Junta de Inmigración y Refugio –IRB– alcanzaron en el 2006 el segundo índice más bajo en toda la historia del IRB¹⁰.

Si bien en este documento no ahondamos en una revisión de este programa, el impacto del cierre de oportunidades para la solicitud de refugio repercutió en cambios dentro de Ciudadanía e Inmigración Canadá, cuya oficina de refugio se vio reducida en personal y presupuesto. A nivel provincial, el sistema de apoyo y servicios a los solicitantes de refugio que ofrecían organizaciones sin ánimo de lucro en una provincia como la Columbia Británica prácticamente desaparece cuando el gobierno provincial no renueva la financiación a las agencias que proveían los programas de información, apoyo y orientación para los solicitantes de refugio. Como lo anotó un proveedor de estos servicios, los solicitantes de refugio no son vistos ni de parte del gobierno ni de las comunidades étnicas como “un tipo de grupo sexy para estar ayudando”. Estas agencias han continuado operando dentro de un presupuesto y personal reducidos, y consecuentemente su habilidad para apoyar a los solicitantes de refugio ha sido gravemente afectada.

10. (http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/0506/IRB-CISR/irb-cisr02_e.asp)

El programa federal de asistencia al reasentamiento –RAP–¹¹

El Programa de Asistencia al Reasentamiento, Resettlement Assistance Program, RAP, es un programa de Ciudadanía e Inmigración Canadá (CIC), con el que el gobierno federal selecciona y apoya a refugiados en el exterior para que migren a Canadá como residentes permanentes. CIC contrata a organizaciones, por lo general organizaciones sin ánimo de lucro de servicios a inmigrantes, para administrar y proveer servicios directos a los refugiados patrocinados por el gobierno/government assisted refugees –GAR– o a los de patrocinio mixto entre gobierno y sector privado. Los refugiados reasentados desde el exterior son enviados a las distintas provincias canadienses de acuerdo con un sistema anual de cuotas que se negocia entre el gobierno federal y los provinciales.

El RAP fue oficialmente implementado en 1998 como reemplazo del programa “Adjustment Assistance Program” que proveía ayuda económica a inmigrantes “indigentes” y a refugiados que llegaron a Canadá como resultado de la Segunda Guerra Mundial (Citizenship and Immigration Canadá, 1997:7)¹². Con la creación del Departamento de Ciudadanía e Inmigración en 1950, el gobierno federal hace provisiones dentro de sus estimativos presupuestales para pagarle a “organizaciones voluntarias” para que provean servicios de restablecimiento a los nuevos inmigrantes a Canadá. Las organizaciones voluntarias fue-

ron parcialmente descargadas de estas responsabilidades en 1966 cuando el Departamento de Inmigración se disolvió en el Departamento de Recursos Humanos y Migración y asumió responsabilidad directa en la provisión de servicios de restablecimiento mediante los Centros de Empleo de Canadá.

En 1974 una decisión del Concejo de Ministros ordenó al departamento de Recursos Humanos y Migración asumir la responsabilidad directa de la recepción, restablecimiento (incluyendo empleo), acomodación e información sobre servicios. Esto resultó en la creación del Programa de Restablecimiento y Adaptación del Inmigrante, Immigrant Settlement and Adaptation Program, ISAP, en 1974, el cual formalizó la financiación de agencias comunitarias para la provisión de servicios de restablecimiento que fueran apropiados culturalmente y que se ofrecieran en la lengua materna de los inmigrantes y refugiados. El RAP es un programa que resulta, entonces, de los intentos del gobierno federal para manejar la provisión de apoyo económico y servicios esenciales inmediatos a los refugiados en todas las provincias canadienses, con excepción de Québec que maneja su propio programa.

Una vez que los refugiados llegan a Canadá, las agencias de servicios a los inmigrantes son responsables de proveer los servicios de acogida, información y restablecimiento a los GAR. Los refugiados bajo este programa reciben apoyo económico del gobierno federal durante el primer año en Canadá y en casos especiales (Special Needs) hasta por 24 me-

11. Para la recolección de información y elaboración de esta sección del documento contamos con el apoyo de Francisco Vidal.

12. Este era el único programa que respondía directamente a la llegada de refugiados al país mediante la entrega de apoyo financiero limitado a los refugiados. En 1948 una orden del Concejo de Ministros, Orden in Council, le ordena al gobierno federal pagar los gastos de hospitalización, médicos e

incidentales a inmigrantes pobres/indigentes hasta por seis meses. En 1957 el programa de Salud Federal Interino se establece por medio de otra orden del Concejo de Ministros para que el gobierno federal cubra gastos médicos, dentales y otros gastos hasta por un año. Este programa se crea en respuesta a la llegada de refugiados húngaros en 1956.

ses¹³. El programa funciona bajo responsabilidad del gobierno federal y sus servicios incluyen la recepción en el aeropuerto, la provisión de vivienda temporal y orientación sobre la vida en Canadá, en la lengua materna del refugiado. Estos servicios deben proveerse durante las primeras seis semanas del refugiado en Canadá y al final de este período se espera que ella o él tengan un número de seguro social, asistencia para encontrar vivienda permanente, el carné de salud, registro en el impuesto de beneficio a los niños; una cuenta de banco y un chequeo médico general en una clínica comunitaria local. Los refugiados son también elegibles para clases de inglés.

Como se mencionó anteriormente, cuando el Acta de Inmigración y Protección al Refugiado, IRPA, entra en efecto en el 2002, los criterios de selección de los refugiados asistidos por el gobierno en el exterior cambian. Con la implementación del Irpa se ha aumentado el número de individuos que se consideran bajo “necesidades especiales”, dado que el programa ahora le da prioridad a las necesidades de protección sobre el criterio de habilidad o experiencia para establecerse exitosamente en Canadá. Si bien este es un giro positivo al reconocer el criterio de protección como prioridad sobre el del establecimiento exitoso, programas como el RAP se debaten entre la visión de la política y el diseño del programa de reasentamiento. Los servicios de establecimiento bajo el programa RAP fueron diseñados antes de que la nueva acta de inmigración entrara en efecto y no responden al perfil de los nuevos refugiados que están llegando a Canadá. Ni el presupuesto del programa ni el diseño se han modificado para asegurarse de que él sirva de manera adecuada a los refugiados. De acuerdo con la agencia local que atiende a los refugiados patrocinados por el gobierno en Vancouver (Immigrant Services Society, ISS), se ha visto un incremento en los refugiados con problemas de salud mental y física, sobre-

vivientes de tortura, personas que han vivido en campos de refugio o desplazados por largo tiempo y con bajos niveles de alfabetización y/o analfabetismo en su lengua materna¹⁴. A su vez, cada vez más estas agencias ven comprometida su habilidad para prestar una atención adecuada y personalizada, por las limitaciones en las horas de atención y el énfasis en resultados que exige CIC.

De acuerdo con el Manual RAP de CIC, la integración exitosa de un GAR es definida como “la habilidad de contribuir, libre de barreras, a todas las dimensiones de la vida canadiense, esto es, económica, social, cultural y política” (Citizenship and Immigration Canada, 1997:9). Sin embargo, el modo de operación, el presupuesto y los servicios bajo el programa RAP están lejos de fomentar esta meta de integración exitosa. Las agencias contratadas por el gobierno canadiense consideran que el programa tiene problemas de visión y operación y vienen indicando que el énfasis en recibir un número mayor de refugiados con “necesidades especiales” sin haber aumentado su presupuesto está contribuyendo a agrandar la brecha entre los objetivos de la política y los que realmente se logran. En diversas conferencias y foros (como la octava conferencia nacional de Metropolis en el 2006), organizaciones como Immigrant Services Society han documentado dichas brechas y la creciente marginalización de este grupo de refugiados en materia de acceso a una vi-

13. El RAP provee ingreso de apoyo a la familia, el cual es calculado de acuerdo con las tasas de asistencia social provincial de la provincia en que reside el refugiado. El nivel de asistencia financiera para un GAR no es el mismo a lo largo de Canadá y dependiendo de la provincia donde el GAR se destine esto impactará su proceso de integración y la calidad de vida. Así, en el caso de la Columbia Británica, el apoyo financiero es inferior al de Ontario, y esto es el resultado tanto de la orientación de las políticas sociales en cada provincia como del modo como cada una administra y financia sus sistemas de asistencia social (Welfare).

14. Entrevista al coordinador de los servicios de asentamiento de ISS, abril del 2006.

vienda adecuada, seguridad alimenticia, empleo estable, capacitación laboral y aprendizaje del idioma.

Una evaluación del programa RAP que se adelantó en el 2001 (pre Irpa) encontró que la dificultad más grande para quienes eran beneficiarios de este programa en la provincia de Ontario eran las tarifas asignadas para la asistencia financiera (Power Analysis Inc., 2002). Las tarifas de asistencia social se calculan para canadienses o residentes permanentes que están familiarizados con el mercado de trabajo, saben cómo acceder a los servicios mediante el uso del inglés o el francés y tienen las habilidades que les permiten estar listos para ser empleados. Aún así hay amplia documentación a lo largo de toda Canadá sobre lo inadecuado de dichas tarifas, las cuales han venido declinando y más que apoyar la búsqueda de trabajo e inserción laboral tienden a empujar a aquellos que están en la asistencia social hacia la fuerza laboral con ingresos muy bajos y así perpetuar un ciclo de pobreza endémica y exclusión social (Klein and Long, 2003). El propósito del ingreso de apoyo es proveer una estabilidad temporal al usuario para que pueda buscar y obtener empleo. No obstante, los refugiados en su mayoría no están familiarizados con los recursos que existen en sus ciudades ni están listos para trabajar, puesto que en su mayoría no tienen el manejo del idioma y con frecuencia carecen de ciertas habilidades para competir en el mercado laboral.

Adicionalmente al nivel limitado de apoyo al ingreso, los GAR llegan a Canadá con una gran deuda con el gobierno federal, dado que su transporte a Canadá se hace mediante un préstamo facilitado por el gobierno federal por intermedio de la Organización Internacional de Migraciones. Los refugiados se encuentran con que tienen que pagar estos préstamos con lo que reciben de su ingreso de asistencia social y corren el riesgo de caer en mora con el gobierno federal. Las consecuencias de en-

contrarse en mora con sus préstamos de inmigración van desde el resultar inelegible para patrocinar a un miembro de la familia en el exterior, hasta el no ser elegible para préstamos de estudio a nivel federal. En este sentido, los refugiados reasentados desde el extranjero llegan a Canadá con grandes desventajas en relación con otros inmigrantes. La visión de la política recae en la meta de que los refugiados patrocinados por el gobierno se integren a Canadá durante el primer año de llegada, pero esta es una visión irreal dados los niveles inadecuados de apoyo en materia de ingresos, los recursos de tiempo y apoyo tan limitados para los refugiados y lo limitado de los servicios de establecimiento y orientación. Un servidor público de la ciudad de Vancouver describe las limitaciones de esta visión:

(...) este caso es solamente refiriéndome a los refugiados tipo GAR (patrocinados por el gobierno desde el exterior) (...) deberíamos poner un tipo de programa de recepción mucho más comprensivo, más que simplemente decir, “bueno, le apoyamos en el primer año, con el (aprendizaje del) idioma o establecimiento o lo que sea”. Y permítanme hablar francamente acerca de esto porque ciertamente esto siempre ha sido problemático para mí. Lo que quiero decir es que incluso inmigrantes regulares toman más de un año para aprender como funcionan las cosas y todo lo demás que les permita seguir adelante. Si usted es alguien con el tipo de experiencias como las de los refugiados, usted siempre podrá asumir que hay mucho más por hacer. Por consiguiente, un año es escasamente para llegar al nivel básico, obtener la información y tratar de tener un sentido de estabilidad de qué y de qué no. Necesitamos permitir un período más largo para el establecimiento o el aprendizaje (...) Pienso que realmente deberíamos establecer un programa mucho

más comprensivo y si esto ya está en construcción me gustaría enterarme (...)¹⁵.

Si bien los refugiados colombianos que llegaron como GAR no se ajustan en su mayoría al perfil de refugiados con “necesidades especiales” y, como se anotó en la sección de perfil socio demográfico, tienden a tener un nivel educativo y de capacitación más alto que el promedio de los refugiados¹⁶, sus dificultades no se diferencian de las que sufren otros refugiados patrocinados por el gobierno durante sus primeros años de su estadía en Canadá. Talleres, entrevistas y trabajo de campo con refugiados colombianos que recibieron servicios de reasentamiento mediante este programa complementan y apoyan las dificultades y barreras descritas anteriormente y precisan otro tipo de obstáculos y dificultades. Antes de resumir algunas de estas, es importante anotar que estos refugiados llegaron directamente de Colombia y que antes de su salida del país sólo unos pocos recibieron una orientación general sobre la vida en Canadá (que no profundiza en aspectos como qué se puede esperar en materia de vivienda, educación, estudio del inglés), pero la gran mayoría recibieron muy poca o ninguna.

Un total de 34 colombianos que participaron en la investigación en la ciudad de Vancouver recibieron apoyo bajo este programa. Ellos anotaron, por ejemplo, grandes inconsistencias en los modos de recepción en el aeropuerto, particularmente en cuanto a la presencia de alguien que hablara el idioma español, en el transporte al albergue transitorio y en algunos casos en las decisiones de asignación de apartamentos en la residencia temporal donde en ocasiones se encontraron compartiendo con personas que los percibían como asociados con ciertas simpatías políticas o afiliaciones o porque venían enfermos o accidentados. El recibimiento de alguien que hablara el español fue importante para quienes lo tuvieron, pero para aquellas fami-

lias que no, esto generó una gran confusión y desorientación.

La llegada y estadía en el albergue o casa de bienvenida presentó una serie de desafíos que, como lo anotan los trabajadores comunitarios y los coordinadores de estos servicios, responden al mismo diseño y visión de estos programas que tienden a racionalizar e instrumentalizar los servicios de apoyo y los modos de entrega de información a los refugiados, pero que terminan desconociendo el estado de desorientación y las dificultades para comprender el cúmulo de nueva y compleja información por parte de cualquier nuevo inmigrante, pero en particular de aquellos que han pasado por el éxodo, la violencia y la migración forzada. Dos refugiadas en Vancouver comentan al respecto:

(...) Fue significativo llegar a la “Welcome House” (casa de bienvenida), saber que teníamos un lugar donde dormir, al mismo tiempo uno se desilusiona cuando ya comienza a darse cuenta que los servicios es muy difícil uno obtener apoyo, que hay muy poquita gente que hable español en la agencia, que sólo tenía una persona para todos los que estaban en el edificio ayudándole a buscar casa. Y nosotros llegamos y desesperados con ganas de comenzar la vida. Y ese edificio lleno de refugiados...

Lo positivo es como la llegada, abrirle las puertas para uno poderse (...) ese el poder uno poder pasar aquí la primera noche en un sitio por lo menos agradable, digno, eso me parece muy bueno y muy positivo. Las cosas negativas que uno va encontrando en el camino es la manera en el manejo de la información, la manera como se entrega la

15. Grupo focal Vancouver, julio 2006.

16. De acuerdo con la Encuesta Longitudinal de Inmigrantes a Canadá, LSIC, el 34% de los refugiados que llegan a Canadá tienen post secundaria educación. Para el caso de los colombianos, el porcentaje aproximado es de 44%.

información a la persona, en qué circunstancias se puede entregar esa información. Y algo muy importante lo decía anteriormente, es que uno recién llegado llega con tantas cosas en la cabeza que de pronto puede que le digan (...).

El aspecto de acceso a la información que permite conocer los recursos, procedimientos y servicios disponibles es desde el punto de vista de estos refugiados el más crítico y contradictorio en el programa, puesto que de este depende que puedan empezar a navegar el sistema de apoyo al proceso de restablecimiento y la misma sociedad.

Por último, es importante extrapolar las implicaciones que tiene el manejo de conceptos como el de “víctima vulnerable” y persona con “necesidades especiales” que se manejan en el Irpa y se materializan en programas como el RAP. El uso de este tipo de terminología da cuenta de un patrón histórico que Pupavac ha documentado (2006) y en el que la imagen política del refugiado que caracteriza el período post Segunda Guerra Mundial se transforma de la “figura heroica tanto intelectual como política de luchador por la libertad y justicia” a una imagen “feminizada, de víctima traumatizada”. Un joven refugiado comenta en este sentido:

(...) una vez con la gente que hace un trabajo con refugiados con la gente de ... la ... una cosas que yo veo es que ellos esperan que si uno es refugiado, le tienen que haber matado la familia, venir *from refugee camps* (de campos de refugiados), y claro esperan que si uno va a contar una historia y contar con ellos, la historia (tiene) que ser de esas dramáticas, y de película, y ahí viene otra vez eso de “ay, pobrecito, usted, todo lo que ha sufrido”.

El manejo por parte de funcionarios y trabajadores de imágenes como las descritas por

este joven que muestran su idea de quién es un “refugiado verdadero” ha tenido repercusiones directas sobre algunos colombianos, quienes han encontrado en las oficinas de la asistencia social, inmigración o empleo cuestionamientos, dudas y sospechas acerca de su estatus con base en elementos superfluos como la ropa que usan, sus manierismos, la confianza en sí mismos o la iniciativa que demuestran.

En este sentido se enfatiza en este informe que la situación de marginalización y débil acceso a los servicios por parte de los GAR y las dificultades que estos enfrentan en los primeros años de su proceso de incorporación resultan, más que del incremento en los números de personas vulnerables o con necesidades especiales, del diseño del programa que opera con una visión fragmentada, de corto plazo y de espaldas a las dinámicas y condiciones en las que aquellos que han sido víctimas de desplazamiento, guerra o violencia pueden responder al cúmulo de información, exigencias y expectativas sobre su futuro en Canadá.

Políticas de restablecimiento e integración y las provincias¹⁷

Desde mediados de los noventa, la reestructuración del Estado bienestar canadiense adopta una estrategia de entregarles a las provincias responsabilidad fiscal y programas que de acuerdo con la lógica neoliberal permitirán controlar el déficit nacional (Creese, 1998). El gobierno federal anunció en esos años su intención de delegar a las provincias la responsabilidad de integración de los inmigrantes y refugiados, y específicamente de sus programas de restablecimiento y enseñan-

17. Para la elaboración de esta sección contamos con la colaboración en la recolección de información y análisis de Sherman Chan y Ayesha Haider.

za del inglés. En general los acuerdos buscan hacer efectiva la colaboración entre gobierno federal y provincial para que las provincias puedan “maximizar la contribución de la migración hacia las metas sociales, demográficas y económicas” de Canadá y de cada provincia. En la actualidad, seis provincias y un territorio han firmado acuerdos de inmigración y refugio con el gobierno federal.

En lo que concierne a este trabajo, las provincias bajo estudio son Ontario, Québec y la Columbia Británica, que han firmado tratados bilaterales con el gobierno federal respecto a inmigración. Para el caso de Québec, los *acuerdos* con el gobierno federal le permiten ampliar progresivamente las bases concretas de su intervención y acrecentar los poderes en materia de inmigración. El primer acuerdo o *Entente Cloutier-Lang* (1971) concede un rol de información a los agentes quebequenses que trabajan en el extranjero y su representación en la embajada canadiense. En el acuerdo *Bienvenue-Andras* (1975) el rol se amplía, ya que los mismos agentes pueden emitir su dictamen, no determinante, para la elección de todo candidato a establecerse en Québec. El tercero, *Couture-Cullen*, de 1977, le da poderes a esta provincia para definir sus propios criterios de selección de inmigrantes y de refugiados que se encuentran en el extranjero, y prevé una colaboración entre los dos gobiernos sobre las decisiones en relación con los flujos migratorios.

En 1991 se firmó el tratado Canadá-Québec, el cual es el tratado de inmigración más completo que se ha firmado entre el gobierno federal y una provincia. El acuerdo reconoce el carácter distinto de la sociedad quebequense y la responsabilidad exclusiva de seleccionar los inmigrantes de la categoría de independientes, así como los refugiados seleccionados en el extranjero y otras personas en necesidad de protección¹⁸. Confiere, además, el control en lo relativo a la acogida y a la integración lingüística, cultural y económica de los recién llegados. La

admisión definitiva queda siempre de jurisdicción canadiense. El gobierno federal conserva la responsabilidad de las normas y objetivos nacionales, determina la admisibilidad en Canadá después de realizar encuestas sobre salud y seguridad y conserva la responsabilidad de la ciudadanía y del multiculturalismo. Así mismo, los solicitantes de refugio y la reunificación familiar siguen siendo de ámbito federal.

El tratado Canadá-Ontario se firmó el 21 de noviembre del 2005, su duración es inicialmente de cinco años y tiene como objetivo maximizar los beneficios económicos de la inmigración y asegurar que las políticas y programas de inmigración respondan a las necesidades sociales y al desarrollo económico, y a las prioridades del mercado laboral de Ontario. Este tratado es diferente a todos los otros de este tipo porque explícitamente señala cómo los dos niveles gubernamentales, el federal y provincial, deben trabajar en colaboración con las municipalidades de Ontario y las comunidades de idiomas oficiales para mejorar la integración social y económica de los inmigrantes¹⁹. A partir del 2004, la Columbia Británica asume la responsabilidad del restablecimiento de sus inmigrantes y refugiados. El acuerdo entre la provincia y el gobierno federal le da a la provincia responsabilidad primaria para el diseño, administración e implementación de servicios de “restablecimiento e integración” de inmigrantes y refugiados y para permitirle a BC controlar la migración y maximizar sus beneficios económicos y sociales (CIC, 2004).

18. Para lograr sus objetivos relativos a la selección de los inmigrantes, Québec abrió oficinas en nueve ciudades: Bangkok, Bruselas, Buenos Aires, Hong Kong, Lisboa, Londres, México, New York y París. Tres de estas oficinas comparten los locales de la embajada de Canadá, mientras que seis otras tienen oficinas separadas. <http://cmte.parl.gc.ca/Content/HOC/committee/372/lang/reports/rp1032298/langgrp07/07-rap-f.htm#ftnref24>

19. Ver: <http://www.cic.gc.ca/english/pub/annual-report2006/section2.html>

Las necesidades de los inmigrantes y refugiados en materia de restablecimiento e incorporación incluyen tanto aquellas más inmediatas —consecución de vivienda y acceso al sistema de salud— como las de largo plazo —consecución de empleo estable en el área de experiencia—. El modo en que la política pública canadiense opera, sin embargo, tiende a ignorar que el proceso de establecimiento e incorporación tiene múltiples etapas e involucra diversas áreas de la política pública (Wayland, 2006). De esta manera, mientras que el gobierno federal es responsable de la política migratoria, la legislación de derechos humanos y el Acta Nacional de Salud, los gobiernos provinciales tienen jurisdicción sobre aquellos servicios que más utilizan los inmigrantes: salud, educación, servicios sociales, ayuda legal y los cuerpos colegiados que regulan el ejercicio profesional.

El estudio que adelantó Sara Wayland (2006:8) para evaluar los obstáculos legales y de políticas para el restablecimiento de los nuevos inmigrantes a Canadá indica cómo estos problemas de jurisdicción llevan a que la política sea incoherente y cree barreras sistémicas en diversas áreas del reasentamiento:

La jurisdicción para el restablecimiento de los inmigrantes es compartida por los gobiernos federal y provincial. Las municipalidades, las cuales tienen muy poca jurisdicción, reciben la gran mayoría de los inmigrantes y son las que están al frente cuando se trata de acomodar las necesidades de los inmigrantes. En adición a los constreñimientos de jurisdicción vertical, la jurisdicción horizontal entre departamentos y ministerios significa que políticas creadas para responder a los diferentes aspectos de reasentamiento, por ejemplo, salud o desarrollo del capital humano, tienden a ser fragmentadas.

Esta visión puede rastrearse, tanto en la fragmentación de la jurisdicción y responsabilidades de los asuntos migratorios como en las áreas de asignación presupuestal que manejan un criterio estrictamente cuantitativo (número de inmigrantes), en los productos esperados de estos programas que enfatizan la medición de resultados y en la corta duración de los programas de restablecimiento y enseñanza de la lengua. Esta visión crea numerosos obstáculos para la incorporación de inmigrantes y refugiados —que con frecuencia contradicen los mismos principios estipulados en leyes y acuerdos— como la incoherencia y falta de coordinación de las políticas públicas y particularmente en sus programas y procedimientos.

Como resultado de esta complejidad, muchas de las agencias gubernamentales no han asumido la responsabilidad que tienen en asuntos de restablecimiento, aunque un porcentaje significativo de sus usuarios sean los inmigrantes recientes. La responsabilidad ha recaído sobre Ciudadanía e Inmigración Canadá, los gobiernos provinciales y las agencias u organizaciones sin ánimo de lucro financiadas por el gobierno para ejecutar programas de restablecimiento y enseñanza de la lengua (Wayland, 2006). Las implicaciones son diversas cuando los asuntos migratorios se dejan —la implementación de la política migratoria— a organismos que se consideran especializados en el tema. Así, por ejemplo, ministerios como el de recursos humanos que se encarga de asuntos laborales y de creación de empleo, el de asistencia social (a nivel provincial) o el mismo de “Canadian Heritage” (que trata asuntos de participación ciudadana y multiculturalismo) no consideran el proceso de restablecimiento e incorporación de los inmigrantes como asunto de su competencia, así como tampoco han hecho los cambios organizativos y sistémicos requeridos para convertirse en organizaciones que incluyan y no discriminen a los nuevos inmigrantes y

refugiados, tanto en sus programas como en asuntos de empleo.

La política pública en materia de restablecimiento tanto a nivel nacional como provincial se concentra en los primeros años de la llegada a Canadá, no establece diferencias (en términos de programas, servicios y expectativas de integración) entre inmigrantes y refugiados y presupone que el inmigrante es un residente permanente. Los programas para inmigrantes financiados por los gobiernos provinciales, por ejemplo, sólo cubren a inmigrantes que tengan menos de tres años en el país. Este manejo de la política asume que los inmigrantes y refugiados no necesitan asistencia una vez que adquieren su ciudadanía canadiense y que su proceso de incorporación a la sociedad canadiense se resuelve en los tres primeros años de su estadía en Canadá (Wayland, 2006). Las agencias que trabajan con inmigrantes y refugiados consideran altamente inapropiado este criterio de acceso a sus servicios y enfatizan la importancia de entender que los procesos de restablecimiento e incorporación son de largo plazo y que las necesidades de los inmigrantes, y particularmente de los refugiados, son más extensas y complejas de lo que se considera en los programas gubernamentales. En esencia, el criterio y expectativa de un proceso de restablecimiento e incorporación que se logra en un período de tres años no se ajusta al proceso que de hecho toma un inmigrante en Canadá para establecerse no únicamente en asuntos de empleo (que en todas las instancias de conferencias y ámbitos políticos y gubernamentales se dice es de diez años), sino en el manejo de la lengua y la estabilización en materia de vivienda segura y educación.

Políticas y programas de restablecimiento, información y acogida

La meta de la política migratoria canadiense que busca la “integración exitosa” de los in-

migrantes se canaliza principalmente mediante la financiación de programas de acogida y los de aprendizaje de la lengua, que según la provincia operan con variaciones. En cada una de estas áreas los Ministerios encargados de los asuntos migratorios en cada provincia contratan agencias de servicios para que ejecuten los programas de acuerdo con políticas y procedimientos preestablecidos. Como se mencionó anteriormente, esto se hace mediante concurso en la Columbia Británica y Ontario. Bajos estos programas, las agencias de servicios a inmigrantes y refugiados reciben fondos para la provisión de servicios de orientación, información y enlace con otros servicios. Estos programas ofrecen orientación sobre una variedad de aspectos de la vida en Canadá (vivienda, ciudadanía, educación, empleo, salud, transporte, etc.), buscan familiarizar al nuevo inmigrante con el funcionamiento del sistema canadiense y los recursos comunitarios existentes, así como facilitarle enlaces con recursos, programas e instituciones que apoyen su proceso de “integración y ajuste”, como el conocimiento de las leyes y regulaciones existentes.

En términos generales, se puede entender el restablecimiento de los nuevos inmigrantes como el proceso en diferentes etapas de adaptación, ajuste e integración a la nueva sociedad. Los programas y servicios que el individuo y la familia requieren en cada etapa pueden ser diferentes, pero de cualquier forma se necesita un manejo de la lengua y una participación social y económica (Ontario Council of Agencies Serving Immigrants, 1999:16).

En Québec, el término “adaptación” en el vocabulario administrativo hacía referencia al aprendizaje por parte de los inmigrantes del funcionamiento de las instituciones públicas quebequenses (escuela, policía, servicios de salud y sociales, voto, medios de comunicación) y a su capacidad de utilización de los

recursos institucionales. La “integración” hace más referencia a las intervenciones que apuntan a hacer evaluar las mentalidades, los comportamientos, las actitudes de los grupos y los individuos de todos los horizontes culturales, y asegurar así la cohesión social (Fontaine, 1993:59).

Québec

El Ministerio de Inmigración toma un nuevo nombre en los años ochenta: Ministerio de Comunidades Culturales y de la Inmigración, Ministère des Communautés Culturelles et de l’Immigration (Gouvernement du Québec, 1981) al que se le atribuye la gestión no solamente de la política de la inmigración, de establecimiento y de la adaptación de los recién llegados, sino también la integración de las minorías culturales²⁰ nacidas de la inmigración. El objetivo es “asegurar la planificación, la coordinación y la puesta en marcha de las políticas gubernamentales relativas al desarrollo de las comunidades culturales y a su participación en la vida nacional”. Se encarga también de los programas que apunten a mantener y desarrollar las culturas de origen y los intercambios y acercamientos con la comunidad francófona (Gouvernement du Québec 1990:7, traducción libre).

El programa de medidas adoptadas fue expresado en el plan de acción “Tantas maneras de ser quebequense: plan de acción para las comunidades culturales”, “Autant de façons d’être Québécois: Plan d’action à l’intention des communautés culturelles” (Gouvernement du Québec, 1981). Este plan de acción contemplaba tres objetivos: 1. El mantenimiento y el desarrollo de las comunidades culturales; 2. Sensibilizar a los quebequenses de origen con respecto a la contribución de los inmigrantes al patrimonio común; 3. Favorecer su integración en la sociedad de Québec francófona (Bibeau, 2002). Se reconoce aún más el aporte, mantenimiento y desarrollo de

las “comunidades culturales” y de su especificidad, queriendo al mismo tiempo promover su integración a la sociedad de Québec y corregir “la situación de marginalización” de ciertos grupos de inmigrantes, ya sea en el empleo, el acceso a los servicios públicos, y la inclusión en las instituciones quebequenses. El gobierno aumenta sensiblemente el sostenimiento financiero ofrecido a los grupos étnicos (McAll, 1995; Simard, 1998). El plan apunta a establecer una sociedad de oportunidades iguales y facilita el acceso al empleo en la administración pública, proporcionando un tratamiento equitativo a todos los inmigrantes y ofreciéndoles los medios para comunicarse en francés.

La elección del Partido de Québec en 1994 y el referéndum del “no” sobre la soberanía de Québec en 1995 implican un nuevo énfasis en la “ciudadanía”. Se cambia de nombre al Ministerio de Inmigración por Ministerio de Relaciones con los Ciudadanos y de Inmigración, Ministère de Relations avec les citoyens et de l’Immigration –Mrci– (1996), con lo cual se marca su clara voluntad de poner el acento sobre lo que reúne y convoca, más que sobre lo que particulariza los diversos componentes de la sociedad quebequense (Mrci, 2000:20).

Otra de las orientaciones de la política y condición esencial de la integración es el “contrato moral” que delimita los deberes y responsabilidades entre los inmigrantes y la sociedad receptora, combinado con el concepto de “cultura pública común” como base del proceso de integración. De esta manera, los inmigrantes estarán más claros en cuanto a la elección de Québec como sociedad receptora entre las otras posibles. Los valores a los que se hace referencia y que delimitan un

20. Individuos inmigrados y los descendientes de inmigrados de origen diferente al británico y que han conocido o conocen formas de socialización diferentes a las de la población culturalmente mayoritaria.

pacto recíproco entre el inmigrante y la sociedad de acogida son: 1) Una sociedad en la que el francés es la lengua común de la vida pública; 2) Una sociedad democrática en la cual se espera la participación y la contribución de todos (con igualdad de oportunidades y justicia social); 3) Una sociedad pluralista abierta a los múltiples aportes en los límites que imponen el respeto de los valores democráticos fundamentales y la necesidad del intercambio intercomunitario. Estos tres aspectos figuran como las condiciones necesarias para una integración exitosa (Gouvernement du Québec, 1990a:15-18, mi traducción).

Estos valores se convierten, entonces, en los principales referentes del discurso de Québec sobre la integración y el interculturalismo de los inmigrantes. Iguales en derechos y en obligaciones, se invita a los ciudadanos a adherirse a una cultura pública común, a pesar de sus diferencias, es decir, que además de la solicitud que ya se les hacía a los inmigrantes de integrarse en francés, de ahora en adelante deben comprometerse a respetar el conjunto de las normas y valores que prevalecen en Québec: aspectos sobre la democracia, la laicidad, la resolución pacífica de los conflictos, el pluralismo, el respeto del patrimonio cultural, y la igualdad entre hombres y mujeres (Labelle; Beaudet; Tardif y Levy, 2004).

British Columbia

El tema migratorio es central en BC, dado que los inmigrantes que llegan a la provincia representan el 16% del total nacional y la provincia es el segundo lugar de destino de los inmigrantes a Canadá (Ministry of Community, Aboriginal and Women's Services, 2005; CIC, 2005). De acuerdo con las metas establecidas entre el gobierno federal y el provincial, cerca de 40.000 inmigrantes llegan a BC cada año y de este total tan sólo 800 son refugiados.

El Ministerio del Fiscal General por medio de la rama de Multiculturalismo e Inmigra-

ción establece la política provincial y las áreas programáticas bajo las que se financia a las organizaciones que proveen programas y servicios a los inmigrantes. Esa rama se crea en 1999, pero desde su creación ha sido ubicada en diferentes ministerios de acuerdo con los intereses y la visión de los gobiernos de turno. En la administración previa y hasta el 2005, se ubicaba en el Ministerio de Servicios a la Comunidad, Aborígenes y Mujeres, y previamente había estado en el Ministerio del Fiscal General, al igual que en el de Multiculturalismo.

La Rama de Multiculturalismo e Inmigración, por medio de su División de Restablecimiento y Multiculturalismo, administra los fondos y programas dirigidos al restablecimiento y la adaptación de los inmigrantes, y establece las áreas programáticas en cada uno de sus programas. En el momento, la división maneja dos programas centrales: el Programa de Multiculturalismo y contra el Racismo (Bcamp) y el Programa de Restablecimiento y Adaptación (Bcsap). El ministerio no ejecuta directamente ninguno de estos programas, sino que los asigna a agencias proveedores de servicios a los inmigrantes mediante convocatorias para la presentación de propuestas y bajo un sistema de concurso. El presupuesto asignado para estos programas ha venido reduciéndose en los últimos seis años bajo el argumento de que el número de inmigrantes a BC ha declinado. Si bien en el 2004 se mostró un incremento en el número de inmigrantes, esto no se vio reflejado en el aumento del presupuesto²¹.

21. En el período entre el 2004 y el 2005, por ejemplo, el total del presupuesto se redujo en un 5%, para un total de 22,1 millones destinados al programa de reasentamiento y adaptación. De otra parte, los gastos operativos de la división encargada de asuntos migratorios han sido reducidos de manera incremental: de un total de 21 millones en el 2002-2003 a 14 millones en el plan de servicios del 2005-2006 (Ministry of Community, Aboriginal and Women's Services, 2006).

Posterior al acuerdo con el gobierno federal en el 2004, el gobierno liberal de Gordon Campbell introduce cambios a los criterios/procedimientos para la financiación de los programas de migración y al mismo tiempo implementa serios recortes a los servicios para inmigrantes y refugiados. El ministerio, con el argumento de que buscaba métodos de contratación de sus programas que fueran abiertos, transparentes y más responsables, introdujo el sistema de concurso para la asignación de fondos y mediante este procedimiento varias organizaciones vieron amenazada no sólo la existencia de algunos de sus programas, sino su propia existencia como organizaciones. Este giro a un sistema competitivo tuvo amplias repercusiones en la atención a los inmigrantes, y particularmente de refugiados, y en las dinámicas propias de este sector, puesto que agencias acostumbradas a trabajar cooperativamente se vieron enfrentadas a un sistema que las ponía a competir entre ellas y por unos fondos que a su vez fueron dramáticamente recortados. Como resultado de este cambio, dos de tan sólo tres agencias que ofrecían servicios específicos para los solicitantes de refugio en Vancouver prácticamente desaparecieron y tuvieron que reducir sus operaciones al mínimo, mientras agencias que ofrecían servicios de información y apoyo a los inmigrantes en ciertas áreas de la ciudad de Vancouver (por lo general donde se concentra un número más elevado de personas viviendo en la pobreza) vieron reducidos seriamente sus programas (Bcsiwa, 2005; Riaño Alcalá, 2005).

La asignación de fondos para programas y servicios a inmigrantes y refugiados mediante un sistema de concurso se convirtió en una práctica generalizada dentro del gobierno provincial. El énfasis de este sistema es sobre la eficiencia económica (valor del dólar invertido por persona), en términos del número de personas a las que se les provee el servicio y la

tendencia es que aquellas agencias que tienen más éxito en la competencia son las que por general atienden un número mayor de clientes dentro del mismo límite de horas y se ha visto que esto puede comprometer la calidad y orientación humanista del mismo servicio. Así mismo, la asignación de recursos se hace con base en el número de llegadas (*landings*) de nuevos inmigrantes por área geográfica, lo que crea un sesgo hacia la provisión de los servicios para los inmigrantes bajo la categoría económica (puesto que el porcentaje más alto de los inmigrantes a BC vienen bajo esta categoría) y claramente desfavorece a los refugiados, tanto a los patrocinados por el gobierno como a los solicitantes de refugio (Riaño Alcalá, 2005). El otro criterio que se utiliza es el de distribuir los servicios de acuerdo con el número de inmigrantes por grupo étnico al que pertenecen. Dado que China es la principal fuente de inmigrantes a BC, proporcionalmente se financian más programas para servicios a la comunidad china, independientemente del perfil del grupo inmigrante y de sus necesidades.

Otro ejemplo de los recortes que el gobierno de Gordon Campbell introdujo es el del área de asesoría legal, recorte que impactó de manera directa a los solicitantes de refugio. Luego de un recorte provincial de cerca del 40% a estos servicios en el 2002, en el 2004 la asesoría que se facilitaba para asuntos familiares se recortó en más de la mitad, la relacionada con asuntos de pobreza (por ejemplo, asistencia social) prácticamente desapareció y la relacionada con asuntos migratorios fue recortada en dos tercios. Antes de estos recortes, los solicitantes de refugio tenían acceso a 15 horas de un abogado, quien les ayudaba a preparar el documento en el que presentaban su caso y las razones por las que solicitaban refugio. Los refugiados tenían además acceso a CAN\$700,00 para cubrir gastos de interpretación durante su audiencia y en casos especiales podían solicitar tiempo adicional del

abogado o el intérprete. Luego de los recortes, los refugiados sólo pueden acceder a 8 horas (máximo 10) de un abogado, a CAN\$ 250,00 en interpretación y en ningún caso pueden solicitar tiempo adicional del abogado o el intérprete (Canadian Bar Association, 2004).

Una revisión de las metas, resultados esperados y formas de monitoreo de estas dos áreas del programa de migración provincial indica que el énfasis recae en la eficiencia y eficacia en términos económicos y cuantitativos. El programa presenta serios obstáculos y límites para la provisión adecuada de estos servicios no sólo porque la financiación no es suficiente ni estable, sino por un diseño de los programas que tiende a fomentar la fragmentación de los servicios entre agencias que compiten por los mismos recursos, una comunicación limitada entre las agencias, entre áreas de servicios y con las instancias gubernamentales, los cambios continuos en los criterios de financiación, y el poco reconocimiento de las particularidades y diferencias de procesos entre inmigrantes y particularmente los refugiados (Abrahamson, 2005; Bcsiwa, 2005; Taviss y Simces, 2004). Así, por ejemplo, el diseño de estos programas y la forma como están estructurados responden fundamentalmente a los inmigrantes adultos y a los refugiados patrocinados por el gobierno, pero presenta obstáculos sistémicos y de orientación para el acceso por parte de los solicitantes de refugio. Aún más, las limitaciones en el tiempo de servicio y duración de los programas y la falta de reconocimiento de los refugiados como un grupo cuyo perfil requiere adaptaciones de los programas cada vez están más ausentes, tanto de las políticas de restablecimiento como de las orientaciones y visiones de los criterios para concurso y financiación de programas de restablecimiento. Una de las conclusiones que se presentan en la evaluación de este programa es que desde el 2002 se viene observando una dramática erosión en la infraestructura, capacidad comunitaria y sis-

temas de apoyo que facilitan la integración de los inmigrantes.

Ontario

El ministerio que está encargado de los asuntos migratorios en esta provincia es el Ministerio de Inmigración y Ciudadanía de Ontario. Tiene a cargo la administración del Programa de Establecimiento del Recién Llegado, Newcomer Settlement Program, por medio del cual el ministerio apoya las organizaciones que proveen servicios de establecimiento, orientación, búsqueda de trabajo y otros servicios directos de establecimiento. Igualmente, el ministerio tiene la responsabilidad de implementar y concretizar el Acuerdo de Inmigración Canadá-Ontario, además de coordinar el desarrollo de las estrategias provinciales para lograr las metas en inmigración y establecimiento de Ontario.

La inmigración es fundamental para una provincia como Ontario donde cada año llegan más de 125.000 nuevos inmigrantes (Ministry of Citizenship and Immigration Ontario, 2005). Más de la mitad de la población que inmigra a Canadá anualmente se establecen en Ontario, mientras que Québec recibe el 17% y BC casi el 16%. El 84% de los nuevos inmigrantes que llegan se asienta en el área metropolitana de Toronto, GTA, y aproximadamente el 50% en la ciudad de Toronto. Actualmente la inmigración suple el 70% del aumento neto de la fuerza laboral.

Dado todo lo anterior, el 21 de noviembre del 2005 el gobierno de Ontario firmó un acuerdo formal con el gobierno de Canadá con los objetivos de aumentar la financiación a ser invertida, al igual que identificar los mecanismos y métodos para aumentar la atracción, establecimiento, capacitación y retención de inmigrantes y refugiados a Canadá (Ontario Council of Agencies Serving Immigrants, 2005). Esta inversión ayudará significativamente a la carga financiera de la provincia

que en la actualidad gasta aproximadamente CAN\$ 109 millones anuales en programas de acogida, establecimiento, capacitación en el idioma y en ayuda para encontrar trabajo para los nuevos inmigrantes.

Los programas principales de establecimiento son ofrecidos por el Ministerio de Inmigración y Ciudadanía Canadá, CIC, es decir, por el gobierno federal. Estos programas son el Host (Huésped, en inglés) y el Programa de Adaptación y Establecimiento para el Inmigrante, Immigrant Settlement and Adaptation Program –ISAP–, y son directamente de atención a los inmigrantes. Por otra parte, el gobierno provincial, por intermedio del Ministerio de Ciudadanía e Inmigración, administra el Programa de Establecimiento para el Recién Llegado, Newcomer Settlement Program, NSP, el cual consiste en proveer financiación para las agencias comunitarias que prestan los servicios de establecimiento. Así, los servicios básicos de establecimiento son proporcionados por el gobierno federal mediante las juntas escolares, colegios comunitarios y las agencias y/u organizaciones que prestan servicios a los nuevos inmigrantes.

En Ontario, el Isap es una iniciativa del gobierno federal que se materializó en 1974. El objetivo principal del programa es ayudar al establecimiento e integración de los nuevos inmigrantes en la sociedad canadiense para que puedan participar activamente. Específicamente, es la función del ISAP dar orientación al inmigrante sobre cómo acceder a servicios sociales, de salud, culturales, educativos, económicos y recreativos; también ayudarle a resolver los asuntos cotidianos como abrir una cuenta en el banco, hacer compras y manejar los asuntos domésticos. El ISAP también provee traductores e intérpretes cuando se hace necesario, paga por consejería a corto plazo y da orientación en la búsqueda de empleo. Estos servicios los prestan, normalmen-

te, las agencias ejecutoras de los programas de establecimiento financiadas por el gobierno.

En el caso específico de Ontario, a mediados de los noventa el sector de prestación de servicios para los nuevos inmigrantes se vio amenazado debido a los recortes en los presupuestos de las agencias que prestaban estos servicios y a los ajustes que tuvieron que hacer debido a la implementación del plan federal que se conoció como Renovación de Establecimiento, Settlement Renewal. Un estudio realizado en la Universidad de Toronto en 1996 por la doctora Usha George encontró que el 84% de las agencias con las que hizo su estudio se mostraron afectadas por los recortes presupuestales (George, 1996a). Este dramático recorte presupuestal provocó que muchos de los programas para los nuevos inmigrantes desaparecieran. Por otra parte, las agencias tuvieron que hacerse cargo de la administración de los programas de asentamiento, tal como lo imponía el Plan Federal Renovación de Establecimiento, Settlement Renewal. Este plan tenía como objetivo principal transferir las responsabilidades de la provisión de servicios de asentamiento a los niveles gubernamentales más bajos y/o a los cuerpos coordinadores locales (Ontario Council of Agencies Serving Immigrants, 1999:15).

Estos cambios en el sector crearon un sentimiento de urgencia y la necesidad por parte de las agencias, los y las trabajadoras y académicos de hacer presión política y desarrollar investigación que demostrara el lamentable estado del sector, ya que se temía que los recortes presupuestales fueran a comprometer la capacidad de las agencias para responder a las necesidades de los nuevos inmigrantes (Sadiq, 2004:1). Como resultado de los cambios de 1995, tanto el gobierno federal como el gobierno provincial abandonaron la provisión directa de los servicios a los nuevos in-

migrantes y se convirtieron en entes contratantes, tanto con el sector sin ánimo de lucro como con el con ánimo de lucro para que estos proporcionaran los servicios a los nuevos inmigrantes. Así, en Ontario, CIC financia directamente 79 agencias por intermedio de su oficina regional Oasis para que presten los servicios del Host, Isap y Linc y el gobierno provincial contrata a otro número de agencias para que suministren su programa NSP. Este sistema ha creado una disparidad entre las agencias proveedoras de servicios, en las que un grupo “seleccionado” de agencias, más grande, de mayor capacidad y que presta diferentes servicios, se hace acreedor a los contratos con el gobierno (Sadiq, 2004). Por otro lado, están las agencias más pequeñas, que normalmente son étnicas, y no tienen la capacidad para competir contra las grandes. Esto ha llevado a que las unas se hagan dependientes de las otras y viceversa, pues las agencias grandes necesitan de las étnicas en lo que se refiere a las cuestiones culturales y las agencias étnicas necesitan de las grandes para acceder a fondos gubernamentales (Sadiq, 2004).

La orientación de la política migratoria y de restablecimiento canadiense estipula que a todos los inmigrantes se les trate de la misma manera y se les ofrezcan los mismos servicios. Este criterio de tratamiento similar ha tenido un impacto negativo sobre grupos como los refugiados, quienes por lo general requieren de servicios diferentes y cuyas necesidades o situación exige con frecuencia una dedicación de tiempo mayor, la consideración de aspectos múltiples de su proceso de restablecimiento y una atención diferente. Con la imposición del sistema de concurso para la financiación de proyectos, esta tendencia se ha empeorado, puesto que aquellas agencias que proveen servicios a refugiados tienden a invertir mayor tiempo con estos grupos, lo que las coloca en una posición de desventaja en la competencia pues no demuestran eficiencia en el número

de personas atendidas. Así mismo, aquellas agencias que ganan el concurso pueden considerar que la atención a los refugiados les obstaculiza el logro de sus metas y por consiguiente negarles los servicios o proveerlos de manera inadecuada.

Políticas y programas de aprendizaje de la lengua

El aprendizaje de una de las dos lenguas oficiales se ha visto como una estrategia central de la política de integración de los inmigrantes por parte del gobierno canadiense, es decir, como un mecanismo que va a facilitar la “integración exitosa” del inmigrante no sólo porque aprende a hablar una de las lenguas oficiales, sino porque durante este aprendizaje se promueven valores ciudadanos y se familiariza a los inmigrantes con un conjunto de aspectos sociales, geográficos y culturales de Canadá. Consecuentemente, y a partir de los años 1990, el contenido de las clases de inglés o francés enfatiza el aprendizaje de la lengua para la integración²². De acuerdo con Derwing y Thompson (2005), los hilos conductores de las políticas canadienses de integración por medio del aprendizaje de la lengua son la consideración de que el conocimiento del idioma ayuda a la integración y la de que el aprehender los valores ciudadanos intrínsecos a la construcción del proyecto de nación de Canadá es de beneficio para los inmigrantes.

Los programas gratuitos de aprendizaje de la lengua se desarrollan con fondos federales y provinciales y mediante cooperación con los Colegios Comunitarios, las Juntas Escolares, las organizaciones de provisión de servicios a los inmigrantes y en Québec también con las

22. Previamente las clases de enseñanza de la lengua enfatizaban aspectos relacionados con el empleo y tenían poco contenido relacionado con asuntos sociales de Canadá. En los años 1990 se retoma la idea de que conceptos e ideas sobre la ciudadanía y los valores canadienses pueden enseñarse en las clases introductorias de aprendizaje de la lengua (Derwing and Thompson, 2005).

universidades. Los programas están dirigidos a los nuevos inmigrantes adultos e incluyen a los refugiados de convención, pero no cubren a los solicitantes de refugio (con excepción de la Columbia Británica). En la gran mayoría de las provincias este programa se conoce como el programa Instrucción en el Idioma para Recién Llegados a Canadá, Language Instruction for Newcomers to Canada –Linc–, que incluye la enseñanza del inglés y el francés. En la Columbia Británica este programa se conoce como Servicios de Inglés para Adultos, English Services for Adults –Elsa–, y en Québec como el programa de Francesización, Francisation que es financiado por el Ministerio, Ministère des relations avec les citoyens. Específicamente, Linc evalúa el nivel de inglés o francés del inmigrante. Posteriormente remite al individuo a las clases apropiadas, las que son administradas por las Juntas Escolares, Colegios (colleges) y Organizaciones Comunitarias. Las clases pueden ser de tiempo completo, medio tiempo, en las tardes, todo el día o los fines de semana.

En Québec, el Plan estratégico establecido por el Mrci en el 2001 definió once orientaciones estratégicas para los años 2001-2004. Se trata principalmente de aumentar los volúmenes de admisión de 40.000 por año a 50.000 y la proporción de inmigrantes francófonos (que conozcan el francés antes de llegar a Québec), de 44% del total a más de 52% en el 2004. Las políticas de aprendizaje del francés y de integración socio-económica se vieron reforzadas y se adelantó una reforma estrecha a la enseñanza del francés y su integración en una proximidad territorial y más cerca de los medios de vida. Estos servicios comienzan a ser ofrecidos en los establecimientos de redes de educación, principalmente los colegiales (Cegeps) y las universidades y en unión con el sector comunitario. La concepción e implementación de *Carrefours* de integración ha sido el elemento clave de esta reforma realizada en 1999-2000.

En materia del aprendizaje del francés, los cursos se continuarán ofreciendo en cada *Carrefour*, pero se hará un esfuerzo para diversificar la oferta, de manera que se tengan más en cuenta las necesidades y el perfil académico del inmigrante. Así, los grupos comunitarios van a estar encargados de una parte significativa de la oferta de servicios del francés, pero la gran mayoría de los cursos, o sea el 55%, serán ofrecidos en los Colegiales del territorio correspondiente y por las universidades para responder al nuevo perfil de los inmigrantes.

El estudio adelantado por Friesen y Hyndman (2005) sobre servicios de restablecimiento y el aprendizaje de la lengua en Canadá indica que BC es la provincia que gasta menos dólares por cápita en la enseñanza del inglés, a pesar de que en el 2003-2004 era el tercer receptor de inmigrantes en el país. En este período, el presupuesto per cápita en BC para la enseñanza del inglés era de \$477 dólares canadienses, en Saskatchewan de \$1.083, en Ontario de \$655 y en Québec de \$834 (Friesen y Hyndman, 2005).

En BC esta área de servicios también ha sufrido serios recortes presupuestales y cambios en los criterios de selección de los receptores del servicio y los niveles de inglés que se financian. En Québec los programas de aprendizaje de la lengua también se han visto afectados por el escaso aumento que se ha dado durante los primeros años del 2000 en las transferencias federales para programas de integración²³. Un elemento a tener en cuenta en la manera como opera el traslado y asignación

23. Mientras que en el resto del Canadá el Gobierno federal aumentó de manera muy importante el apoyo financiero a los programas de integración (en 2006-2007 el presupuesto de Ciudadanía e Inmigración de Canadá para los programas de integración pasó de 241 millones de dólares a 401), la transferencia de dinero del Federal a Québec para la integración de los inmigrantes en el marco del Acuerdo Canada-Québec se calculó en 224 millones de dólares o sea un ajuste de tan sólo 26 millones de dólares con relación al año anterior (TR-CI, 2007).

presupuestal en el ámbito federal es que las provincias retienen una parte del presupuesto destinado para programas específicos.

En el caso del presupuesto asignado para la enseñanza del inglés en BC, la provincia retiene un 48% de los fondos federales dentro de su fondo general de ingresos y además toma decisiones sobre la cantidad de fondos que se dirigen a cada uno de estos programas. En el 2004, por ejemplo, el gobierno de dicha provincia recortó en un 7% los servicios de enseñanza del inglés. Igualmente, BC es la provincia que financia menos niveles de inglés (nivel 3), lo cual implica que los nuevos inmigrantes sólo reciben instrucción gratuita hasta un nivel intermedio bajo, que capacita al inmigrante en inglés básico (conocido como “de supervivencia”), pero no es suficiente para ingresar a estudiar con fines académicos ni para trabajar, mucho menos para discutir y tener una comprensión compleja de asuntos de ciudadanía, participación, derechos y responsabilidades en Canadá. Adicionalmente, en ciudades como Vancouver donde se concentran los inmigrantes, tienen listas de espera de hasta seis meses y mucho más si se necesita el servicio de cuidado de niños (Friesen y Hyndman, 2005). A lo largo del país, los solicitantes de refugio enfrentan este problema de manera más crítica puesto que no tienen derecho a las clases de inglés intensivo y gratuito, como indica este funcionario que trabajó con Ontario Works, la agencia gubernamental a cargo de la asistencia social en Ontario:

Probablemente la mayor frustración inicial para un individuo que es solicitante de refugio (...) Si fuere a haber retrasos en cualquiera de sus papeleos con inmigración (...) Durante un tiempo era muy difícil registrarse en las clases de inglés como segunda lengua, usted no podía hacerlo inicialmente, ahora tiene que sentarse y esperar y esto genera un sentido obvio de

frustración para el individuo cuya familia por lo general quería comenzar el día anterior en el programa. Entonces, y una vez más, yo siempre he odiado las generalizaciones, pero yo diría que no hay excepciones en este caso.

En el 2004 los dos ministerios encargados de administrar servicios de aprendizaje de la lengua para nuevos inmigrantes en BC contrataron una revisión de sus programas, incluyendo el programa ELSA. Los resultados de esta evaluación indicaron que los problemas mayores en la provisión de servicios resultaron de los pocos fondos destinados a clases para estudiantes que son analfabetas y de la financiación del inglés sólo hasta el nivel bajo intermedio. Esta es una de las áreas en las cuales las metas establecidas para la migración en Canadá (la integración exitosa de los inmigrantes y su contribución económica y social) evidencian inconsistencias con la manera como se administran los programas y se toman decisiones de presupuesto y de recorte. De otra parte, expertos en aprendizaje de la lengua argumentan que es poco realista la visión del aprendizaje de una lengua que asume que con los niveles introductorios y bajo intermedio, los estudiantes pueden adquirir las habilidades lingüísticas para participar e integrarse en la sociedad (Derwing y Thompson, 2005).

Así mismo, durante los grupos focales con funcionarios públicos y con trabajadores de organizaciones comunitarias y también durante los talleres con refugiados colombianos en London y Vancouver se anotó que el diseño actual del modelo de provisión de servicios de inglés no reconoce las diferencias en los modos de aprendizaje entre los estudiantes. Es decir, que estos programas no consideran de manera adecuada las diferencias entre, por ejemplo, aquellos que tienen un nivel educativo alto —lo que les facilita un aprendizaje

más rápido del idioma—, las personas de la tercera edad —quienes además de tener un proceso de aprendizaje más lento tienen diferentes necesidades de integración y de aprendizaje del inglés— y los jóvenes adultos y las personas discapacitadas.

Durante grupos focales y entrevistas con funcionarios públicos y de organizaciones no gubernamentales y en los talleres con refugiados se ofrecieron numerosos ejemplos sobre los modos como el diseño de las políticas y los programas de enseñanza de la lengua presentan serios desafíos para los refugiados y no consideran las implicaciones que las experiencias de migración forzada y guerra tienen sobre los procesos de aprendizaje y la habilidad de los refugiados de comprender y apprehender nueva información. Una de las mujeres colombianas participante en el taller de London resume algunos de estos elementos:

Yo como maestra de toda la vida, siento mucho la situación de las personas que llegan después de cierta edad, después de los 45 años... y las escuelas oficiales, preparan a la gente que va a seguir cátedra para carrera. Pero lo que se necesita es el idioma para el diario. Entonces, debe haber una investigación a nivel lingüístico de cómo enseñarles inglés a las personas que no van a ir a la universidad, pero que necesitan comunicarse. Hay personas que demuestran dificultades para aprender el idioma, ya sea por la edad, cultura o problemas (...) (ellas) necesitan una metodología y un inglés diferente de lo que enseñan en la escuela.

Un elemento adicional a los mencionados anteriormente es la relación sufrimiento, trauma y el aprendizaje de otra lengua. Lo explica un supervisor de programas de aprendizaje de la lengua en BC:

(...) He tenido contactos con estudiantes colombianos a lo largo de los últimos años

y en algunos casos, casos de conflictos y en otros, del tipo de problemas de aprendizaje relacionados con trauma. ¿Y saben?, he tenido conversaciones con estos estudiantes, quiero decir, problemas de aprendizaje relacionados con el trauma. Pienso que esto es algo a lo que realmente necesitamos ponerle atención porque tenemos estudiantes que parecieran gente completamente capaz. Ustedes saben, ellos tienen la formación (...) y yo sé que son gente competente, pero ellos no están aprendiendo y ellos mismos lo identifican como trauma (...) ciertamente esto me impacta mucho, ¿saben? porque estoy consciente de que esta población de estudiantes colombianos es un grupo que ha vivido una gran cantidad de realmente significativa violencia (...).

La relación o mejor la desconexión entre estos problemas de aprendizaje y las políticas provinciales la articula otro participante en el grupo focal, quien es un administrador de programas para estudiantes inmigrantes en las escuelas:

Pienso que esto toca un nivel de la política y es la política provincial. Esta es ciertamente política educativa, es (además) política federal y está relacionada con el momento en el que se ofrecen cierto tipo de servicios porque como ustedes saben es durante el primer año que la gente puede conseguir esto o lo otro. Ya ha habido suficiente investigación, desde cuando Morton Bieser realizó su estudio pionero años atrás, mirando a la relación entre los intentos de aprender antes de haber lidiado con el trauma y no funciona. El trauma necesita trabajarse primero, lo emocional necesita enfrentarse primero para que un aprendizaje efectivo y de larga duración pueda ocurrir. Pienso que históricamente hemos trabajado en varios sistemas hacia atrás, no

hemos tomado esto en consideración de una manera adecuada.

Los refugiados también mencionaron sobre sus dificultades de aprendizaje del inglés y su estado emocional e indicaron que para aprender inglés necesitan cierta estabilidad emocional y esto es lo que muchos no tienen, dado que particularmente durante el primer año en Canadá sufrieron inestabilidad emocional, momentos de depresión y de pérdida de la esperanza. Dos mujeres, una madre sola en Vancouver y una mujer adulta en London, recalcaron estos aspectos:

Ah, bueno, yo no dejé de estudiar, yo seguí estudiando, pero igual yo no hacía nada. Yo iba no más a ocupar un lugar allá, ¿ve? Y pasó el primer año y este inglés nada, nada. Inicié bien porque el primer nivel fue bien y yo pienso que avancé mucho. Pero ya después del segundo fue tanta cosa que yo ya no podía. (...) Yo pienso que para estudiar necesito un poco más de tranquilidad, de estabilidad emocional, mejor dicho. Y el problema principal es que he tenido muchos altibajos, un día bien, otro día mal... Tengo tantas cosas en la cabeza que me siento como cerrada al inglés y yo estoy muy angustiada, yo estoy pasando por un momento difícil, pero bueno (...)

Pero a su vez reconocen que si el ambiente es propicio, las clases de inglés o francés y las relaciones que allí se establecen pueden convertirse en un importante apoyo emocional y de apoyo al proceso inicial de restablecimiento, como lo anota esta mujer en Sherbrooke:

Resulta que aquí, entonces, yo voy a aprender el idioma. Cuando llego acá, era un grupo de diecisiete colombianos, (...) entonces yo me sentía aprendiendo francés en Colombia (...). Entre barranquilleros, bogotanos, paisas, lo que fuera, pues yo me sentía allá, y para mí eso me sentía como

(...) o sea, para mí esa hora de las ocho a las tres de la tarde, que lo digan ellas, para mí eso era la terapia, número uno, y que lo digan ellas, yo me reía, hablaba bobadas, y eso macheteábamos francés, lo que fuera, entre francés y colombiano nos hacíamos entender (...) para mí fue, no la clase de francés, sino de psicología gratis, en Canadá (...) para mermar los niveles de ansiedad.

Los estudios de caso que se presentan en la segunda parte de este documento ilustran este conjunto de aspectos relacionados con el aprendizaje de otra lengua cuando se ha vivido una migración forzada, así como la incidencia que esto tiene en los modos como los sujetos intentan reconstruir sus mundos en el nuevo entorno social. En términos de políticas públicas y programas de aprendizaje de la lengua en las tres provincias, se resaltan áreas de incongruencia entre los objetivos trazados para la integración del inmigrante/refugiado al mercado laboral y al ejercicio de la ciudadanía, los niveles de aprendizaje de la lengua que se financian y la ausencia de programas específicos que consideren la situación única de los refugiados.

Políticas y programas de vivienda

De acuerdo con la Encuesta Longitudinal de Inmigrantes a Canadá de Estadísticas Canadá (2005), el 50% de los refugiados tienen dificultades para encontrar vivienda, un 40% vive en condiciones de hacinamiento seis meses después de haber llegado al país, así como el 46% indica que el gasto mayor de su ingreso es en vivienda. Una serie de estudios sobre el tema de vivienda en Canadá concluyen sobre la desventaja que los refugiados y los solicitantes de refugio tienen en el mercado de vivienda, en contraste con otras cla-

ses de inmigrantes (Bezanzon, 2003; Hiebert; D'Addario, y Sherrell, 2006).

Las dificultades para acceder a una vivienda adecuada y al alcance de los ingresos de los refugiados fueron mencionadas a lo largo del trabajo de investigación como una de las áreas en que los refugiados encuentran serios obstáculos en las tres provincias en las que se lleva a cabo la investigación. La encuesta antes mencionada indica que el problema del alto costo de vivienda es más crítico para los nuevos inmigrantes en provincias como Ontario y la Columbia Británica que en Québec, mientras que el de acceso a vivienda adecuada es más crítico en la Columbia Británica y en Québec que en Ontario donde existe un programa mucho más amplio de vivienda social (LSIC, 2005). Este problema está ligado a la ausencia de una política gubernamental diferenciada en materia de vivienda social que tome en cuenta la situación de desventaja en la que se encuentran los refugiados en sus primeros años de residencia en Canadá, a la menor presencia de redes sociales de familiares y del mismo grupo étnico de los refugiados que llegan patrocinados por el gobierno (Hiebert; D'Addario; & Sherrell, 2005) y a los mismos vaivenes de la política provincial, como lo explica un funcionario en el campo de la vivienda en la ciudad de London:

No puedo construir vivienda módica (social) inmediatamente, se toma entre tres y cinco años. Así, para responder a una creciente población inmigrante con nuevas viviendas al nivel equivalente del que estamos hablando no puede suceder (...) y que se reaccione a eso (...) El otro aspecto es el del nivel de habilidad del gobierno para proveerlo (...) Obviamente el que yo esté aquí cuando se trata del gobierno local (...) No tenemos la financiación para decir nosotros necesitamos millones de dólares para ofrecer más vivienda. El otro problema

es que cada cuatro años nosotros podemos tener un cambio en gobierno, de hecho, los gobiernos federales y provinciales han tenido un cambio en su dirección política. Y esto le sucedió a la provincia hace un tiempo en el 95 cuando en Ontario se vino y cambió y descartaron la gran mayoría de nuestros programas de vivienda. Un año después, tuvimos un gobierno liberal y ellos reinstituyeron estos programas y nosotros queremos retornar a estos otra vez.

Este comentario y las dificultades antes mencionadas pueden rastrearse con una mirada a las políticas y programas provinciales de dos provincias como Québec y BC.

La "habitación social" en Québec comprende la habitación a precio módico, *Habitation à loyer modique* –HLM–, las cooperativas de habitación y las viviendas locativas del sector sin ánimo de lucro o de sociedades para-municipales. Comprende también las viviendas del sector privado, de las cuales los arrendatarios se benefician de un subsidio a la vivienda en el marco de un acuerdo entre la oficina municipal de habitación y el propietario. La habitación social constituye tan sólo una pequeña fracción de la oferta residencial total (7% aproximadamente a la escala del conjunto de Canadá).

Las dificultades crecientes de vivir cómodamente que conocen un número importante de hogares inmigrantes son por lo general consecuencia de un deterioro de la situación económica. Por eso las familias inmigrantes y refugiadas con bajos ingresos componen una proporción cada vez más importante de solicitantes y de los que acceden a los HLM o a las cooperativas de habitación. Es evidente que la obtención de la vivienda social tiene un efecto positivo sobre la trayectoria de esas personas en el contexto actual de precarización del mercado de trabajo. Québec tiene la segunda más alta tasa de pobreza en Canadá, después

de Terranova, o sea 20% en 1997. Para los inmigrantes y especialmente los solicitantes de refugio, las condiciones de vivienda tienden a ser precarias y les exige utilizar hasta un 50% y en ocasiones hasta un 61% de sus ingresos en pago de vivienda, (Renaud y Gingras, 1999; Rose y Ray, 2002) de Renaud y Gingras (1999) y Rose y Ray (2002:455-92.)

La vivienda social (subsidiada a precio módico²⁴) en BC incluye vivienda pública administrada por BC Housing y edificios operados por sociedades sin ánimo de lucro y cooperativas de vivienda. De cerca de 85.000 hogares de vivienda social que hay allí, un tercio vive en cooperativas y viviendas administradas por sociedades sin ánimo de lucro. Estas sociedades y cooperativas establecen sus criterios propios para seleccionar a sus residentes y por lo general los refugiados tienen pocas posibilidades porque un requisito generalizado es que la persona haya residido en BC entre seis meses a un año o en el caso de las cooperativas, se debe cancelar un bono de aproximadamente CAN\$1.000 dólares.

El acceso a las viviendas sociales que controla BC Housing está restringido por los criterios de selección del gobierno, que establece los grupos elegibles para el subsidio: familias, personas de la tercera edad, personas discapacitadas y personas solteras que son vulnerables a quedarse sin vivienda (destechados/homeless) (B.C Housing, 2006). Adicionalmente, el ingreso familiar debe estar por debajo del umbral del Ingreso de Necesidades Básicas, Core Needs Income, que se establece de acuerdo con la ciudad y el número de cuartos que la familia necesite. Por último, la vivienda social se otorga sólo a quienes tienen residencia permanente o ciudadanía y por consiguiente excluye a los solicitantes de refugio y a las personas protegidas.

El proceso de postularse a una vivienda cooperativa exige un conocimiento del sistema (dado que se hacen solicitudes separadas

a cada unidad cooperativa) y los procesos de selección están por lo general influenciados por las referencias que se presentan y que requieren tener contactos y conexiones, los que por lo general los refugiados no tienen. Igualmente, las cooperativas tienen listas de espera de hasta dos años y dado que funcionan con un sistema de selección independiente por parte de sus miembros, estos están por lo general influenciados por las recomendaciones o criterios de los residentes y en mayor medida funcionan mediante sistemas de redes sociales. Las familias de refugiados y los refugiados solos no están, por lo general, en la posición de entender y ajustarse a los requisitos del proceso en los primeros años.

Un estudio adelantado por Mosaic, una de las principales agencias que atiende inmigrantes y refugiados en Vancouver, sobre la situación de vivienda entre inmigrantes y refugiados en el área metropolitana de Vancouver indica que tanto refugiados como nuevos inmigrantes tienden a habitar viviendas inadecuadas que no cumplen los estándares mínimos, a las que no se les hace mantenimiento ni limpieza y que presentan riesgos a su seguridad y mantienen un número excesivo de inquilinos (*overcrowding*) (Mattu, 2002). El estudio documenta cómo la primera residencia de los refugiados tiende a ser en las áreas más deprimidas de la ciudad con arriendos más bajos y cuyas comodidades y servicios están en condiciones poco satisfactorias (goteras, humedad, electrodomésticos que no funcionan, moho, corrientes de viento y poca calefacción durante el invierno), lo que acarrea un *stress* constante en materia de vivienda a sus inquilinos y los coloca en situación de alta vulnerabilidad en materia de vivienda, una situación que el estudio caracteriza como

24. La vivienda social considera el tipo de unidad residencial cuyo costo mensual no supera el 30% de los ingresos totales brutos de la unidad familiar u hogar.

“destechados a escondidas” (hidden homelessness) (Mattu, 2002). Adicionalmente, la gran mayoría de los refugiados terminan gastando un alto porcentaje de sus ingresos en el costo del arriendo, por encima del 30% que es considerado el tope de lo que una familia de bajos ingresos debería gastar en este componente de su presupuesto familiar. Los testimonios de los refugiados que participaron en los talleres en Vancouver documentan este patrón, así como un estudio reciente de Immigrant Services Society (2006) que indica que dados los costos de vivienda y la poca accesibilidad a la vivienda social, se están creando especies de enclaves étnicos en ciertas áreas de la ciudad, y que un 30% de los refugiados entrevistados para este estudio están gastando cerca del 60% del ingreso familiar en el arriendo²⁵.

Sin saber inglés y con poca ayuda para conseguir una casa o apartamento, los refugiados colombianos que llegaron a la ciudad en los primeros años del 2000 trataron de ubicarse lo mejor posible, pero en su mayoría terminaron en sitios no muy adecuados por la ausencia de mantenimiento y la falta de limpieza, por lo alejado del transporte y los servicios o por la presencia de otros factores como la venta de droga. Estos hechos impactan la vida de los refugiados porque se ven afrontados a situaciones que no les permiten tener la tranquilidad, los recursos y servicios que requieren. Pablo, padre solo con dos niños, cuenta su experiencia en relación con la búsqueda de vivienda:

Llegaron ellos (a la Welcome House donde 2 familias comparten un apartamento) fueron mis compañeros de apartamento hasta que ellos consiguieron su apartamento, después a los dos o tres días conseguí yo donde vivir por aquí en esta área. Y después fue esa necesidad de proteger los niños en el edificio donde me había pasado a vivir. Porque era un edificio de drogadictos y

había muchos drogadictos en ese edificio. (...) Viví en ese apartamento 20 días, perdí el depósito y todo. Me fui de la noche a la mañana porque me era imposible vivir ahí, cada rato entraba la policía, y eso había droga por todo lado, era un manicomio esa vaina. Y yo no salía, me daba miedo salir por los niños, y tanto drogadicto por ahí, entonces dije: “yo cambio de edificio”. Y me fui para Burnaby (...) pero eso fue otra pesadilla allá. Me robaron los pasaportes en el apartamento, me robaron un radio, los pasaportes, eh, era un ambiente un poco pesado, no nos gustó el ambiente.

Los inmigrantes y refugiados constituyen cerca del 40% de la población del Gran Distrito Regional de Vancouver, Greater Vancouver Regional District –Gvrd–, pero el porcentaje que acude a los albergues (*shelters*) es menor del 10% del total, lo que indica que ellos tienden a acudir o a sus comunidades étnicas (para el caso de ciertas comunidades étnicas, pero este no es el patrón entre los colombianos) o a aglutinarse en viviendas y áreas de la ciudad que no cumplen con los mínimos estándares de limpieza, seguridad y facilidades adecuadas (Lamba, 2003; Mattu, 2002). Un gran obstáculo para la obtención de vivienda adecuada es el alto costo de vida y de la vivienda en esta ciudad considerada como una de las más costosas de Canadá. Klein y Long (2003) anotan que el área regional de Vancouver tiene la mayor concentración de receptores de la asistencia social y las implicaciones que tiene la cantidad reducida de dinero que se les entrega como “*apoyo para la vivienda*”. Según estos autores, el dinero que reciben para vivienda, en el caso de una familia de tres personas, sólo les permite acceso al 0,4% de los apartamentos de dos alcobas disponibles en el mercado y ninguna posibilidad

25. Entrevista con el director de Servicios de Asentamiento, Chris Friesen, Immigrant Services Society (August 2006).

de arrendar un apartamento de tres habitaciones. Aunque las agencias de servicios para los inmigrantes y agencias como Trac (Asociación de Derechos de los Inquilinos) informan a los inmigrantes y refugiados sobre sus derechos y el Acta de Inquilinato Residencial (Residencial Tenancy Act), la gran mayoría de los refugiados enfrentan enormes dificultades para encontrar vivienda adecuada y de acuerdo con su presupuesto. Un factor adicional y que también es documentado por los estudios anteriormente mencionados es el de la discriminación racial y el racismo con el que los refugiados se encuentran cuando buscan vivienda o quieren acceder a ella (Mattu, 2002).

Conclusiones

Las políticas públicas canadienses en materia de refugio y los programas asociados a estas constituyen un campo social y político en el que numerosos actores estatales y no estatales, nacionales e internacionales interactúan. Este capítulo examinó tanto los contextos históricos, institucionales y jurídicos en los que se desarrollan y operan las políticas de refugio canadiense como los antecedentes y características de la actual Acta de Inmigración y Protección al Refugiado que en Canadá regula todos los aspectos relacionados con la selección, reasentamiento, acogida y restablecimiento de los refugiados.

Una lectura crítica de las políticas, acuerdos y programas en este campo resalta que la mayor incidencia del tema de seguridad en los asuntos migratorios y la preocupación por la conexión crimen-seguridad-migración en las leyes migratorias canadienses crean una situación de mayor vulnerabilidad para los potenciales refugiados y restringen las posibilidades de solicitar refugio en Canadá. Esta tendencia en materia de políticas se cimienta en la prevalencia de representaciones de los refugiados como víctimas vulnerables y con necesidades especiales y a la vez como amenaza potencial

a la seguridad nacional. El análisis del Acuerdo del Tercer País Seguro ilustró esta tendencia y la reducción de las solicitudes de refugio en las fronteras canadienses como resultados de las restricciones y obstáculos al acceso a los sistemas de determinación de refugiados por parte de los solicitantes de asilo.

Si bien el Irpa presenta avances en materia de una perspectiva de género y en el establecer como principio central para la selección de refugiados el de la protección sobre el de la habilidad para establecerse exitosamente en Canadá, se anotan debilidades e inconsistencias en la implementación y aplicación de estas directrices. Estas inconsistencias dan cuenta de la brecha que existe entre los textos de las políticas, los acuerdos que se realizan y su implementación en cada instancia de la selección, reasentamiento y restablecimiento de los refugiados.

El análisis de políticas y programas de reasentamiento, acogida y restablecimiento tanto a nivel federal como provincial resalta que el potencial de estos programas para apoyar y acompañar el proceso de incorporación y restablecimiento de los refugiados es debilitado por la incoherencia que existe en las políticas públicas en materia de áreas de competencia (federal, provincial e incluso municipal), la creación de barreras sistémicas en el área de asentamiento y la fragilidad y poco desarrollo en los sistemas de información y mecanismos mediante los cuales los refugiados pueden aprender cuáles son sus derechos y los recursos y programas a los que tienen acceso. El análisis también resalta las dificultades e impacto que sobre el proceso de incorporación de los refugiados tiene el que los programas se limiten a los tres primeros años de la llegada a Canadá y no establezcan diferencias (en términos de programas, servicios y expectativas de integración) entre inmigrantes y refugiados.

Referencias

Abrahamson, K. (2005). BC Settlement and Adaptation Program –Bcsap–. Report on the Results of Service Provider Consultation. Karen Abrahamson and Associates. Langley.

- Adelman, H. (2002). Refugees and Border Security Post-September 11 in *Refuge* 20, no. 4 5-15.
- B.C Housing (2006). Who is eligible for subsidized housing through The Housing Registry? <http://www.bchousing.org/applicants/Eligibility>.
- Bcsiwa. (2005). Review of RFP Process for Settlement and Language Services is Underway. Quarterly Newsletter. Volume 30, Spring. Burnaby, BC.
- Bezanson, R. (2003). Make Yourself at Home: Exploring Housing and Resettlement with Afghan Refugee Households in Kitchener-Waterloo, Ontario. Unpublished Master's Thesis, University of Waterloo, Waterloo, Ontario.
- Bibeau, G. (2002). « Accueillir « l'Autre » dans la distinction », pp.219-239 In: Direction de Denise Lemieux *Traité de la culture* Montreal, éditions de l'IQRC.
- Bilge, S. (2003). Communalisations ethniques post-migratoires: le cas des "Turcs" de Montréal. Collection de thèses du Centre d'études Canadiennes de l'Université Paris III- Sorbonne Nouvelle N° 9 p.116.
- Canadian Bar Association. (2004). Refugees Left Out in the Cold With Funding Cuts. Press Release Backgrounder. http://www.cba.org/BC/Public_Media/news_2004/news_02_06_04.aspx
- Canadian Council for Refugees, CCR. (2002). A Hundred Years of Immigration to Canada 1900-1999 a Chronology Focusing on Refugees and Discrimination. Montreal: Canadian Council for Refugees.
- Canadian Council for Refugees, CCR. (2005a). Immigration and Refugee Protection Act Overview of Key Provisions). <http://www.web.net/~ccr/irpatraining.html>.
- Canadian Council for Refugees, CCR. (2005b). The Refugee Appeal: Is No One Listening? , 2005 <http://72.14.205.104/search?q=cache:8LzjXAA-ceUJ:www.web.ca/ccr/refugeeappeal.pdf+United+Nations+High+Commissioner+for+Refugees+irpa&hl=en&gl=ca&ct=clnk&cd=23&client=firefox-a>
- Canadian Council for Refugees, CCR. (2005c). Closing the Front Door on Refugees. Report on the First Year of the Safe Third Country Agreement Montreal, Canadian Council for Refugees, <http://www.web.net/~ccr/closingdoordec05.pdf>.
- Canadian Council for Refugees, CCR. (2006). Less Safe than Ever. Challenging the designation of the US as a safe third country for refugees. Montreal: December 206, <http://www.web.net/~ccr/S3C.htm>
- Citizenship and Immigration Canada, & Harder, S. (2002). "Gender-Based Analysis and Irpa." 16. Ottawa: Gender-Based Analysis Unit CIC.
- Citizenship and Immigration Canada, CIC. (1997). Resettlement Assistance Program Delivery Hand Book, Refugees Branch.
- Citizenship and Immigration Canada, CIC. (2002). Immigration and Refugee Protection Act. Ottawa: Citizenship and Immigration Canada.
- Citizenship and Immigration Canada, CIC. (2004). "Overseas Selection and Processing of Convention Refugees Abroad Class and Members of the Humanitarian-Pro- tected Person Abroad Classes." <http://www.cic.gc.ca/english>
- Citizenship and Immigration Canada, CIC. (2004). Federal Provincial Territorial Agreement. <http://www.cic.gc.ca/english/policy/fed-prov/bc-annex-b.html>
- Citoyenneté et immigration Canada. (1994). Ententes fédérales-provinciales/territoriales. L'ABC de l'Accord Canada/Québec <http://www.cic.gc.ca/francais/ausujet/lois-politiques/ententes/index.asp>
- Creese, G. (1998). Government Restructuring and Immigrant/Refugee Settlement Work: Bringing Advocacy Back. Working Paper Series Research on Immigration and Integration in the Metropolis. <http://www.riim.metropolis.net/virtual%20Library/1998/wp9812.pdf>
- Dauvergne, C. (2005). Humanitarianism, Identity and Nation: migration laws of Australia and Canada Vancouver. UBC Press.
- Dauvergne, C.; Angeles, L., y Huang, Agnes (2006). *Gendering Canada's Refugee Process*. Policy Research. Ottawa: Status of Women Canada
- Derwing T.M.y Thompson, R.I. (2005). Citizenship concepts in LINC classrooms. *TESL Canada Journal*.
- Fontaine, L. (1993). Un labyrinthe carré comme un cercle: enquête sur le Ministère des Communautés culturelles et de l'immigration et sur ses acteurs réels et imaginés, Montréal: L'Étincelle, 148p.
- Fontaine, L. (1995). Immigration and Cultural Policies: A Bone of Contention between the Province of Quebec and the Canadian Federal Government. *International Migration Review*, Vol. 29, N° 4 (Winter, 1995), pp. 1041-1048.
- Friesen, C. y J. Hyndman. (2005). A System in crisis. 2004 Inter-Provincial Report Card on Language and Settlement Services in Canada. http://www.cissa-acsei.ca/admin/uploaded_documents/Report_Card-_Exec_Summary-Feb_2_version_1.pdf
- Gallagher, S. (2003). Canada's Dysfunctional Refugee Determination System. Canadian Asylum Policy from a Comparative Perspective, The Fraser Institute, 78; pp39.
- George, U. (1996). Evaluation of the Settlement Worker in Schools Projects. Citizenship and Immigration Canada, Ontario Administration of Settlement and Integration Services.
- George, U. y Esme Fuller-Thomson (1996a). To Stay or Not To Stay: Characteristics Associated With Newcomers Planning To Remain in Canada. Joint Centre of Excellence for Research on Immigration and Settlement (CERIS). Faculty of Social Work, University of Toronto www.ceris.metropolis.net
- Gouvernement du Québec. (1981). Autant de façons d'être Québécois: Plan d'action du gouvernement du Québec à l'intention des communautés culturelles, Montréal, Ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration, 78 p.
- Gouvernement du Québec. (1990). Au Québec pour bâtir ensemble. Plan d'action gouvernemental en matière d'immigration et d'intégration (1991-1994), Mon-

- tréal, Ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration, Direction des Communications, 87 p. Gouvernement du Québec. (1990). Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration. Montréal.
- Harvard Law School. (2006). *Bordering on Failure. The U.S - Canada Third Country Agreement Fifteen Months After Implementation*. Harvard Law Students Advocates for Human Rights; The International Human Rights Clinic and Harvard Immigration and Refugee Clinic Program, University of Harvard; 23 pages.
- Hiebert, D., D'Addario, S.; & Sherrell, K. (2005). *The Profile of Absolute and Relative Homelessness among Immigrants, Refugees and refugee claimants in GVRD*. http://www.mosaicbc.com/PDF_files/The_Profile_of_Absolute_and_Relative_Homelessness.pdf. May. Mosaic. Vancouver
- Hogg, P. (1993). *Responsible Government in The Canadian Political Tradition: Basic Readings*. Editado por R. S. Blair and Jack MacLeod, vii, 545 p. Scarborough, Ont.: Nelson Canada.
- Immigrant Services Society of B.C. (2006). *Faces of Refugees. Settlement Patterns in the Greater Vancouver Regional District (GVRD)*. January 2003 – December 2005. Vancouver: Immigrant Services Society of British Columbia, ISS, September.
- Immigration and Refugee Board. (2005). *Country Report. Calendar Year 2005*. Ottawa: IRB
- Immigration and Refugee Board. IRB (2004). *Country Report. Calendar Year 2005*. Ottawa: IRB
- Immigration and Refugee Board. IRB (2005a). *Claims Referred and Finalized*. Colombia.
- Kalbach, W. (1974). *L'étude sur l'immigration et les objectifs démographiques du Canada: l'incidence de l'immigration sur la population*, Ottawa.
- Klein, S. and A. Long (2003). *A Bad Time to be Poor. An Analysis of British Columbia's New Welfare Policies*. Canadian Center for Policy Alternatives, BC Office, <http://www.policyalternatives.ca/index.cfm?act=news&do=Article&call=149&pA=A2286B2A&type=5>
- Labelle, M., Beaudet, F., Tardif y J. Levy. (1993). *La question nationale dans le discours de leaders d'associations ethniques de la région de Montréal*. Cahiers de recherche sociologique, N. n20, p. 85-111.
- Lamba, N. K. (2003). *The Employment Experiences of Canadian Refugees: measuring the impact of human and social capital on quality of employment*. *The Canadian Review of Sociology and Anthropology*. 40. 1.
- Linteau, P.A., et. al. (1989). *Le Québec depuis 1930 in Histoire du Québec contemporain vol.II: Montréal: Boréal*.
- Longitudinal Survey of Immigrants to Canada (LSIC) (2005). *Statistic Canada*. <http://www.statcan.ca/cgi-bin>
- Mármora, L. (2002). *Las políticas migratorias internacionales*. Barcelona: Paidós.
- Mattu, P. (2002). *A Survey on the Extent of Substandard Housing Problems faced by Immigrants and Refugees in the Lower Mainland of BC*. April. Mosaic: Vancouver. <http://www.ihpr.ubc.ca/media/Mattu2002.pdf>
- McAll, Ch. (1995). *Les mur de la cité: territoires d'exclusion et espace de citoyenneté*, *Lien social et politiques RIAC*, 34 automne pp.85-92.
- Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, MR-CI. (2000). *Rapport annuel 1999-2000* Publication officielle.
- Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, MRCI. (1996). *Le Québec en mouvement*. Direction des communications, MRCI, Gouvernement du Québec.
- Ministry of Citizenship and Immigration Ontario. (2005). *Ontario Immigration Facts* from <http://www.citizenship.gov.on.ca/english/about/f211105.htm>. MRCI, Gouvernement du Québec.
- Ministry of Citizenship and Immigration Ontario (2005). *Highlights of Canada-Ontario Immigration Agreement* <http://www.citizenship.gov.on.ca/english/about/b211105.htm>.
- Ministry of Community, Aboriginal and Women's Services. (2005). *Budget 2004. Service Plan 2004/5 – 2006/7*.
- Ministry of Community, Aboriginal and Women's Services. (2006). *Budget 2005. Service Plan 2005/06 – 2007/08*
- Ontario Council of Agencies Serving Immigrants, COS-TI. (1999). *The Development of Service and Sectoral Standards for the Immigrant Services Sector*. 70. Toronto.
- Ontario Council of Agencies Serving Immigrants. *Immigration Agreement between the Province of Ontario and the Government of Canada (Internet)*. 2005 (cited January 16 2007). Available from <http://www.ocasi.org/index.php?qid=855>.
- Peace Bridge New Comer Centre. (2005). *Handout, Ontario*.
- Power Analysis Inc. (2002). *Evaluation of the Resettlement Assistance Program*. Komoka: Ontario, http://atwork.settlement.org/sys/atwork_library_detail.asp?doc_id=1002836&passed_lang=EN
- Pratt, A. (2005). *Securing Borders. Detention and deportation in Canada*. Vancouver: UBC Press.
- Pupavac, V. (2006). *Refugees in the 'sick role': stereotyping refugees and eroding refugee rights* *New Issues in Refugee Research*, Research Paper N° 128, Geneva: UNHCR
- Rashid, R. (2006). *Fortress North America: A Cosmopolitan Perspective on Safe Third Country Agreements*. M.A Thesis. Department of Law, Carleton University.
- Renaud, J. et L. Gingras. (1999). *Les trois premières années au Québec des requérants du statut de réfugiés régularisés*. Collection Études, recherches et statistiques, Les Publications du Québec, 135 p.
- Riaño Alcalá, P. (2005). *Open Solicitation Process Fails to Meet Community Needs. A Report on the State of Settlement Information and Support Services for Northeast and East Vancouver Immigrants*. Vancouver: The University of British Columbia. March 2005. 20 pages.
- Rose, D. et B. Ray. (2002). *Le logement des réfugiés trois ans après l'arrivée: le cas des demandeurs d'asile à Montréal, Québec, ayant obtenu la résidence permanente*, *Revue de l'intégration et de l'immigration*

- international, 2(4), 455-92.
- Sadiq, Kareem D. (2004). The Two-Tier Settlement System: A Review of Current Newcomer Settlement Services in Canada. In Working Paper N° 34, edited by Ceris. Toronto, 2004.
- Sharma, D. (1980). Immigrant Needs in Metropolitan Toronto. Toronto: Insitute for Behavioural Research, York University.
- Simard, C. (1998). La place de l'autre: Fonctionnaires et immigrants au Québec, Montréal, Fides.
- Taviss, R., & Simces, Z. (2004). English as a Second Language Services Review. Report on Findings. Submitted to English as a Second Language Services Review Advisory Group. Accessed December 26, 2006 www.ag.gov.bc.ca/sam/publications/pdf/eslreview.pdf
- Thomson, D. (1984). Jean Lesage et la révolution tranquille, Saint-Laurent, Trécarie.
- TRCI. (2007). ¿El presupuesto de gastos del MICC anunciado hoy es de 110,5 millones \$. ¿Cómo explicar tal divergencia? ¿A dónde va el dinero del Federal? TRCI, comunicado de prensa, mayo 2007.
- Villa, M. (2007). Políticas públicas sobre desplazamiento forzado en Colombia: textos, representaciones y prácticas. Estudio de Caso Colombia. Corporación Región, University of British Columbia y Flacso, Ecuador.
- Wayland, S. (2006). Unsettled: Legal and Policy Barriers for Newcomers to Canada. A Joint Initiative of Community Foundations of Canada and the Law Commission of Canada. Community Foundations of Canada and Law Commission of Canada. 63 pp. (<http://www.cfc-fcc.ca/socialjustice/pdf/LegalPolicyBarriers.pdf>)

Anexo. Proceso de solicitud de refugio en Canadá

