



Los fenómenos vinculados a los flujos migratorios y al incremento poblacional preocupan a la ciudadanía de las Islas, por su incidencia en la ocupación de un territorio limitado y –afortunadamente– en gran parte protegido, por su efecto en el aumento de la demanda energética y la generación de residuos, por sus consecuencias en la saturación de los servicios públicos –especialmente los sanitarios y educativos– o en la evolución de las redes de infraestructuras y equipamientos, y, también, por percibir los riesgos que un crecimiento descontrolado y poco asimilable suponen para el modelo de convivencia.

Esa preocupación por como hemos crecido en las últimas décadas, con una tasa de crecimiento migratorio entre 1996 y 2000 nueve veces superior a la media europea, aparece en todos los estudios sociológicos. Y ante ella, el Gobierno de Canarias está obligado a analizar la situación actual y las perspectivas de futuro de forma rigurosa y abordando el fenómeno desde todos los ámbitos y desde posiciones plurales.

Alejados de cualquier tentación de politizar el análisis y las propuestas de intervención, apostamos, por el contrario, por conocer en profundidad y con datos el impacto del fenómeno migratorio en Canarias y, a partir de ahí, abrir interrogantes y explorar soluciones para garantizar la calidad de vida, el bienestar de cuantos hoy habitamos en este Archipiélago y de cuantos se incorporen a él en el futuro.

Por eso, desde Presidencia del Gobierno impulsé la creación de un Comité de Expertos sobre Población e Inmigración, integrado por relevantes personalidades universitarias del derecho, la economía, la sociología o la demografía, de dentro y fuera de Canarias. Con ello se trataba de analizar de forma documentada y científica, y desde una perspectiva necesariamente multidisciplinar, un fenómeno complejo que no admite respuestas simples.

En este libro se recoge el primer informe, de diagnóstico, elaborado por el Comité de Expertos, al que seguirá otra publicación con las iniciativas y propuestas específicas de sus miembros para afrontar el fenómeno. Su contenido abarca desde el estudio de los procesos demográficos a su impacto sobre el territorio, pasando por los condicionantes económicos y del empleo, los aspectos competenciales de Canarias en la materia, o la capacidad de intervención en el actual marco europeo de libre circulación de personas. Se conforma así un documento de gran interés, que habrá de ser tomado en cuenta por las administraciones públicas canarias y por el conjunto de la sociedad de las Islas.

Por último, quisiera agradecer a los integrantes del Comité de Expertos sobre Población e Inmigración su entrega y aportación a un debate crucial para el presente y futuro de Canarias.

ROMÁN RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ
Presidente del Gobierno de Canarias



INTRODUCCIÓN

El Comité de Expertos sobre Población e Inmigración en Canarias fue creado en octubre de 2002 por el Excmo. Sr. Román Rodríguez Rodríguez, Presidente del Gobierno de Canarias. Su finalidad es estudiar, de manera multidisciplinar, un hecho social dinámico, cambiante y persistente que preocupa a la ciudadanía de estas islas.

Como resultado de los trabajos realizados por el Comité, se presenta este primer informe centrado en un diagnóstico de la situación. El segundo informe debe recoger las iniciativas y propuestas específicas que el Comité eleva al Gobierno de Canarias, para tratar de racionalizar la problemática de la población y la inmigración en el Archipiélago.

La Comunidad Autónoma de Canarias ha emprendido las siguientes medidas relativas al nuevo fenómeno de la inmigración: creación del Foro Canario de Inmigración; aprobación del Plan Canario para la Inmigración; firma del Pacto Canario sobre la Inmigración por las fuerzas políticas y sociales; constitución y desarrollo de la Subcomisión Canarias-Estado para la Inmigración y la Extranjería; y la creación del Foro Insular de Fuerteventura. El Comité de Expertos representa una acción añadida a este esfuerzo institucional, en el ámbito de la reflexión, el debate y la elaboración de propuestas.

Siguiendo la metodología de informes de similar naturaleza, o de Libros Blancos, parte de este documento fue adelantado a la sociedad canaria bajo la forma de avance-borrador, con la finalidad de incorporar aquellos aspectos que hubieran podido quedarse en el tintero, o modificar otros que estuvieran desdibujados. Paralelamente, el Comité abrió una página web (www.gobiernodecanarias.org/comité) que incluye un foro de debate. Muchas de las ideas, dimensiones y correcciones propuestas por los ciudadanos, los especialistas y por las unidades administrativas han sido, de una manera u otra, agregadas al texto definitivo.

HECHO DIFERENCIAL Y AUMENTO POBLACIONAL

Diferencialidad, inmigración y modelo de desarrollo van de la mano en Canarias. Si no estuviéramos ubicados en un territorio archipelágico alejado, es probable que la inmigración, de todos los orígenes, la viviéramos æ igual que la mayoría de las regiones continentales europeasæ como un proceso evolutivo normal. También es probable que si viviéramos en una región con una constitución física distinta, y no en un territorio frágil y limitado, la necesidad de establecer racionalidad y una restricción temporal del incremento de determinada oferta alojativa turística, no sería acuciante. Los tres elementos ædiferencialidad, inmigración y modelo de desarrolloæ forman los integrantes sobresalientes de la realidad canaria.

La densidad demográfica es muy alta en las Islas Canarias. Si el horizonte que imaginamos y deseamos para nuestros hijos es uno que no rebase las características actuales del estilo de vida que ya de por sí enjuicamos críticamente, entonces no se puede contemplar el aumento regular y continuado de la población como algo normal, cosa que venimos haciendo desde hace más de treinta años.

Si la especialidad jurídico-política de Canarias tiene como fin el fomento socioeconómico para compensar su fragilidad, no tiene mucho sentido proseguir con el aumento poblacional acumulativo, de origen migratorio, ya que puede llegar un momento en que los costes económicos, medioambientales y sociales supongan un efecto añadido a la vulnerabilidad estructural de Canarias.

La población tiene un protagonismo especial en las regiones insulares mucho más condicionante que en los territorios continentales. Si la región insular es ultraperiférica, entonces el factor demográfico puede adquirir un tinte más preocupante. La región ultraperiférica europea más poblada y con mayor tendencia a crecer es el Archipiélago Canario, que supera a la Isla Reunión, segunda en tamaño poblacional, en más de un millón de habitantes. Ninguna otra región ultraperiférica aumentó su población como lo ha hecho Canarias en los últimos años (10% de variación entre 1996 y 2001; Isla Reunión lo hizo un 5%). En el conjunto estatal español y en la Unión Europea, el aumento poblacional de Canarias ha sido paradigmático.

Además de la población y el territorio, ha de considerarse el problema de los recursos, tal y como se expresa el art. 299.2 del Tratado de la Comunidad Europea. El informe de la Comisión Europea (marzo 2000) sobre este apartado 2 del artículo 299 relativo a las regiones ultraperiféricas señala:

“Las regiones ultraperiféricas se caracterizan por su alejamiento del continente europeo, lo que, en la mayoría de los casos, se combina con la insularidad y un relieve accidentado. Estos elementos implican unos importantes costes suplementarios y, por tanto, una menor competitividad. Todo ello hace indispensable la formulación de políticas específicas de la Unión Europea destinadas a estos territorios: sus desventajas estructurales, de carácter permanente, exigen un enfoque adecuado a fin de que puedan beneficiarse al máximo de la construcción europea, e integrarse plenamente en el espacio europeo, insertándose al mismo tiempo de manera armónica en su entorno geográfico”.

El acervo jurídico-político canario tiene en el hecho diferencial insular su sustancia más nuclear. Debido a su condición aislada, y a la obligada dedicación de sus recursos productivos hacia el intercambio exterior, el principio de libre comercio fue siempre un motivo de tensión con los regímenes gubernamentales españoles. Este principio fue el sustentador de la diferencialidad canaria. Los conflictos con la Casa de Contratación de Sevilla en el siglo XVI, o los generados por los Nuevos Aranceles de Aduanas peninsulares en su aplicación a las islas en el siglo XIX, el propio Decreto de Puertos Francos de Bravo Murillo, o en 1970 cuando se modificó el Impuesto sobre el Lujo en el Estado, conflicto que dio lugar al Régimen Económico y Fiscal en 1972, son muestras históricas de la diferencialidad proveniente del hecho insular, la lejanía y la consecuente fragilidad económica.

La inmigración es la causa principal del aumento demográfico canario. El 81% del crecimiento lo explica este factor, proporción similar a España, pero recuérdese que bien distinto en cuanto se valora la naturaleza del territorio y sus recursos. Por otro lado, no debe olvidarse que el aumento poblacional por la vía inmigratoria adquiere, en el medio plazo, una expresión exponencial por el “efecto llamada”, y la naturaleza “primo-inmigrante” (iniciadores de cadenas inmigratorias) de gran parte de los efectivos.

La inmigración es un fenómeno global, y como tal debe ser entendido y conocido. Sería un ejercicio reduccionista y, desde luego, corto de miras, focalizar el hecho de la inmigración exclusivamente en el flujo - cada vez más frecuente y voluminoso - de indocumentados procedentes de África. Si bien este flujo, a su vez transmigratorio, resulta socialmente grave y conflictivo, no es menos cierto que oculta la predominancia de otros flujos inmigratorios de mayor cuantía.

Dado que la cuestión demográfica canaria pende de su naturaleza insular y ultraperiférica, y de la vulnerabilidad social y económica derivada de ella, lo útil y racional es que el análisis prospectivo de su

población incluya todos los flujos inmigratorios reales que suceden, independientemente de su legalidad. Una correcta planificación de la provisión de los servicios públicos (salud, educación, servicios sociales, viviendas, carreteras, equipamientos urbanos, etc.) necesitará del cómputo total de los movimientos migratorios, procedan de donde procedan.

No todas las islas viven el hecho inmigratorio con igual intensidad. Fuerteventura y Lanzarote representan los lugares más preocupantes. Son espacios socioeconómicos no preparados para recibir el flujo constante de inmigrantes indocumentados de África, y tampoco están en condiciones de afrontar el impacto cultural de verse numéricamente sobrepasados por residentes foráneos. Determinadas zonas de Gran Canaria y Tenerife padecen estos mismos problemas, agravados por la alta densidad demográfica que soportan.

Antes de pasar a describir los temas del libro, conviene recordar que los inmigrantes son un aporte social, económico y cultural para la comunidad de acogida. Desde el punto de vista económico los inmigrantes generan nuevas demandas y actividades, contribuyen mediante su trabajo a la riqueza global, y por supuesto a las arcas públicas. En lo sociocultural, los inmigrantes facilitan concepciones y estilos de vida que siendo distintos a los de la sociedad de acogida, ayudan a mejorar y diversificar sus valores y creencias, y a establecer puentes con las sociedades de origen. Todo este proceso de enriquecimiento no debe ponerse en duda. La cuestión estratégica y de fondo es hasta dónde puede llegar un territorio limitado y vulnerable a admitir nuevos habitantes, cuando su densidad demográfica supera los promedios de su entorno.

ESTRUCTURA POR CAPÍTULOS

Se presenta en este libro una serie de capítulos que abordan los aspectos centrales de la inmigración, respetando el carácter multiparadigmático que en sí caracteriza al fenómeno. Así, desde enfoques distintos se describen los elementos emergentes de esta problemática que la opinión pública canaria ha elevado a la categoría de preocupación social. El Comité ha huido de una interpretación unívoca, y ha preferido abordar la reflexión de forma libre y plural, aún a riesgo de poder transmitir determinadas ideas inconexas o percepciones contrapuestas.

Inevitablemente, algunas dimensiones del fenómeno que se estudia produce lo que podríamos denominar “ruido polisémico”. Y es así porque al abordar un objeto complejo desde disciplinas diversas, es normal que se generen contrastes, así como similitudes y complementariedades. Sin olvidar que la naturaleza de lo que estamos estudiando es de por sí polisémica (y poliédrica), añádase a ello el aporte ideológico singular de cada uno de los miembros del Comité. En consecuencia, el diagnóstico que se realiza tiene determinadas perspectivas particulares.

Para ilustrar esta aparente disonancia, puede servir de ejemplo el apartado referido a las estructuras demográficas y el mercado de trabajo (Capítulo 4.3). Allí se hace una exposición genérica sobre la importante relación que mantienen los parámetros demográficos con el mercado laboral. Ha de entenderse que se trata de una perspectiva puramente demográfica, distinta a otra posible perspectiva económica o sociológica. De hecho, en el Capítulo 7 se analiza concienzudamente desde una perspectiva económica, las relaciones entre el crecimiento económico y la población potencialmente activa. Se

puede comprobar que las visiones desde una u otra posición son diferentes. No debe olvidarse que la demografía se preocupa especialmente por la proyección temporal de los fenómenos, mientras la economía se centra en los parámetros recientemente ocurridos para dar cuenta de los hechos.

El libro se desarrolla en catorce capítulos. El primero sienta las bases para abordar el estudio de la inmigración, en concreto, se inicia con el hecho insular como el aspecto de obligada referencia para tratar la población y la inmigración en Canarias. Prosigue este capítulo con las definiciones conceptuales básicas, y a renglón seguido, se describen y explican las fuentes estadísticas principales que dan cuenta, en la medida limitada de sus posibilidades, del hecho inmigratorio. Por último, en este preliminar, se hace una tentativa de tipología de la inmigración en Canarias.

El capítulo segundo describe el proceso reciente de crecimiento de la población canaria. Para ello se centra en la dinámica de los sucesos demográficos: nacimientos, defunciones, emigración e inmigración.

El tercer capítulo se adentra en el conocimiento de los dos flujos más característicos de la inmigración reciente a Canarias: las migraciones internacionales y la inmigración irregular.

En el cuarto capítulo se desarrollan los efectos demográficos del proceso migratorio en Canarias. El análisis se estructura en tres efectos determinantes: efectos sobre el equilibrio territorial, efectos sobre las estructuras de los hogares y efectos sobre el mercado de trabajo.

En el capítulo quinto se hace una disertación sobre el modelo económico de desarrollo sostenible, actualmente previsto como la estrategia más eficaz para el desarrollo de Canarias, y su relación con la inmigración.

El territorio es una de las claves que hay que sopesar con motivo del proceso migratorio en Canarias. En el capítulo sexto se profundiza sobre los aspectos y dimensiones socioeconómicas de la ocupación territorial y del suelo en Canarias.

Otra dimensión económica de importancia relevante es todo lo referido al empleo y a la capacidad de facilitar trabajo por parte de un mercado hasta ahora elástico en su expansión, pero del que puede ponerse en duda su futura potencialidad de ampliación. El capítulo séptimo desarrolla determinadas hipótesis sobre el comportamiento de la población en edad de trabajar, y qué papel ha jugado la inmigración en este ámbito del mercado laboral canario.

En el capítulo octavo se hace una específica aproximación a las consecuencias que sobre los servicios públicos tienen las llegadas y estancias de los inmigrantes, especialmente en islas como Lanzarote y Fuerteventura.

Las políticas públicas en materia de inmigración tienen un interés aún no reconocido, pero del que, leyendo el capítulo noveno, sin duda puede preverse que constituirá una de las dimensiones explicativas básicas del fenómeno inmigratorio.

En el capítulo décimo se desarrollan las ideas que justifican una necesaria ampliación competencial de la Comunidad Autónoma de Canarias para racionalizar el proceso demográfico e inmigratorio que ha

acontecido, y que proseguirá en el futuro. Se hace una defensa jurídica del hecho diferencial canario, de su condición de “estanqueidad” y de la necesidad de pactar con el Estado las medidas conducentes a una racionalización de la carga demográfica en Canarias.

El capítulo undécimo recoge las consideraciones jurídicas en torno al principio de libre circulación de personas, básico en el derecho de la Unión Europea, y por tanto en el marco político del Archipiélago Canario. En este capítulo se repasan las excepciones y singularidades de determinados territorios europeos, y por consiguiente el análisis gira en torno al artículo 299.2 del Tratado de la Comunidad Europea, en virtud del cual Canarias como región ultraperiférica puede obtener derechos específicos transitorios.

El capítulo duodécimo analiza el incierto y movido régimen jurídico de la extranjería en España, haciendo una revisión de la irregularidad de los inmigrantes desde la perversión del propio sistema legal.

En el capítulo decimotercio se especifican los problemas que plantean las recientes leyes de modificación del Código Civil, conducentes a facilitar y recuperar la nacionalidad española a los antiguos emigrantes a Latinoamérica, y a sus hijos y nietos. Un caso especial dentro del complejo fenómeno de la inmigración en Canarias lo representa la colonia de comerciantes africanos, tradicionales enlaces mercantiles con este continente. Es necesario un tratamiento especial de extranjería para que estos comerciantes no reciban impedimentos administrativos en una actividad que reporta a Canarias muchos dividendos.

Por último, las conclusiones más relevantes se ofrecen en el capítulo decimocuarto, sintetizadas y estructuradas en torno a veintitrés ideas concluyentes de la situación de la población y la inmigración en Canarias.