

BORRADOR DEL DIAGNÓSTICO: POBLACIÓN E INMIGRACIÓN EN CANARIAS

Comité de Expertos sobre Población e Inmigración en Canarias
Unidad de Apoyo del Comité
Las Palmas de Gran Canaria
30 de diciembre de 2002

www.gobiernodecanarias.org/comite

El Comité de Expertos sobre Población e Inmigración en Canarias fue creado por los Decretos 195/2002 y 196/2002, del Presidente del Gobierno de Canarias, Excmo. Sr. D. Román Rodríguez Rodríguez.

PRESIDENTE

Manuel Lobo Cabrera

MIEMBROS

Asunción Asín Cabrera
Andreu Domingo Valls
Josefina Domínguez Mújica
Juan Antonio Fernández Cordón
José Angel. Gil Jurado
Eligio Hernández Gutiérrez
Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón
Ana María López Sala
Margarita Isabel Ramos Quintana
José Luis Rivero Ceballos
José Ángel Rodríguez Martín

UNIDAD DE APOYO

Miguel Guerra García de Celis
Juan Peña García
Gonzalo Rodríguez López

SECRETARIO

Aniano Hernández Guerra

Este Borrador del Diagnóstico, aprobado por el Pleno del Comité de Expertos en su sesión del 23 de diciembre de 2002, está abierto a recibir las aportaciones que estimen pertinentes las administraciones públicas, las organizaciones no gubernamentales, los agentes sociales y los ciudadanos en general.

Para enviar sugerencias y aportaciones, por favor dirigirse a:

Comité de Expertos sobre Población e Inmigración en Canarias

Unidad de Apoyo del Comité de Expertos

Plaza Dr. Rafael O'Shanahan, nº 1
35004 LAS PALMAS DE GRAN CANARIA (ISLAS CANARIAS)
Tlf: 34 928-452679, 928-452678 y 928-452347
Fax: 928-452135
Móvil: 619-107727
Email: aniano.hernandezguerra@gobiernodecanarias.org
Web: www.gobiernodecanarias.org/comite

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| 1. INTRODUCCIÓN | 4 |
| 1.1. El hecho diferencial canario | 4 |
| 1.2. El aumento poblacional por la inmigración | 5 |
| 1.3. El Informe del Comité | 5 |
| 2. BASES PARA EL ESTUDIO DE LA INMIGRACIÓN EN CANARIAS | 7 |
| 2.1. Algunos elementos conceptuales previos | 7 |
| 2.1.1. Movilidad, migraciones y población | 7 |
| 2.1.2. Migrantes, extranjeros y otros | 8 |
| 2.1.3. Sobre la visibilidad estadística y la visibilidad social | 9 |
| 2.2. Las fuentes para el estudio de la inmigración en Canarias | 9 |
| 3. LA EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA POBLACIÓN | 11 |
| 3.1. El crecimiento vegetativo: nacimientos y defunciones | 11 |
| 3.2. El crecimiento migratorio: emigración e inmigración | 11 |
| 3.3. Las migraciones interregionales | 11 |
| 3.4. Las migraciones exteriores | 12 |
| 4. TENDENCIAS RECIENTES DE LAS MIGRACIONES EN CANARIAS | 13 |
| 4.1. El cambio de la estructura por sexo y edad: el asentamiento | 13 |
| 4.2. La inmigración irregular | 14 |
| 5. LOS EFECTOS DEMOGRÁFICOS DE LAS MIGRACIONES EN CANARIAS | 16 |
| 5.1. Los efectos sobre el equilibrio territorial | 16 |
| 5.2. Los efectos sobre la población activa | 18 |
| 6. EL MODELO ECONÓMICO CANARIO Y LA INMIGRACIÓN | 21 |
| 6.1. La dimensión territorial del fenómeno migratorio | 21 |
| 6.1.1. Planteamiento general | 21 |
| 6.1.2. Preparando el modelo estratégicamente | 22 |
| 6.1.3. A modo de conclusión | 23 |
| 7. LOS EFECTOS ECONÓMICOS DEL CRECIMIENTO POBLACIONAL Y LA INMIGRACIÓN | 25 |
| 8. POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR E INMIGRACIÓN | 30 |
| 8.1. Crecimiento, población activa y tasa de paro | 30 |
| 9. ASPECTOS CONSTITUCIONALES DE LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS RESPECTO A LA INMIGRACION Y RESIDENCIA | 31 |
| 10. LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS Y SUS IMPLICACIONES EN EL RÉGIMEN JURÍDICO COMUNITARIO ESPECIAL DE CANARIAS | 32 |
| 10.1. El derecho de la Unión Europea en materia de libre circulación de personas | 32 |
| 10.2. Marco jurídico de la integración de Canarias en la Unión Europea | 34 |
| 11. DIMENSIÓN LABORAL Y SOCIAL DE LA INMIGRACIÓN EN CANARIAS | 37 |
| 11.1. Reformas y contrarreformas de la extranjería y la inmigración | 37 |
| 11.2. Irregularidad de la población inmigrante | 38 |
| 11.2.1. Legalidad vulnerable de las autorizaciones de residencia y permisos de trabajo | 38 |
| 11.2.2. La vinculación perturbadora de las autorizaciones de residencia y permisos de trabajo | 39 |
| 11.2.3. Irregularidad derivada del sistema: el contingente anual | 41 |
| 12. EL RETORNO DE LOS EMIGRANTES CANARIOS Y SUS DESCENDIENTES. LA APLICACION DE LA LEY DE EXTRANJERIA EN RELACION AL COMERCIO CON AFRICA | 43 |
| 12.1. Introducción | 43 |
| 12.2. Problemas que plantean las recientes leyes de modificación del C. Civil | 43 |
| 12.3. La legislación de extranjería y el comercio con África | 44 |

1. INTRODUCCIÓN

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 [al igual que la mayoría de las regiones continentales europeas] como un proceso evolutivo normal. También es probable que si viviéramos en una región con una constitución física distinta, en un territorio frágil y limitado, no nos plantearíamos la necesidad de establecer una restricción temporal del incremento de determinada oferta alojativa turística. Los tres elementos [diferencialidad, inmigración y modelo de desarrollo] forman los integrantes sobresalientes de la realidad canaria.

La población está llegando a copar la gran mayoría del suelo disponible 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 enjuiciamos 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.

1.1. El hecho diferencial canario

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.

1.2. El aumento poblacional por la inmigración

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.

No hay que olvidar que una gran mayoría de inmigrantes irregulares procede de Hispanoamérica y de otras regiones del mundo, y les diferencia de los anteriores el estar documentados.

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 dramáticos. 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.

1.3. El Informe del Comité

El Informe del Comité de Expertos sobre Población e Inmigración en Canarias tendrá naturaleza de compendio, es decir, una exposición sumaria de lo más sustancial de la materia que nos ocupa. Obviamente, por el tiempo de existencia del Comité (6 meses), no se puede aspirar a un Informe amplio y profundo, pero sí a una síntesis exhaustiva de los aspectos relevantes, y de las iniciativas y recomendaciones pertinentes.

En esta primera fase, el Informe hará una diagnosis del problema, es decir, una descripción característica y diferenciada de los fenómenos de la población y la inmigración en Canarias. En una segunda fase, el informe contendrá las iniciativas y recomendaciones pertinentes. El documento que tiene en sus manos es el Borrador del Diagnóstico, con el que se quiere dar a conocer a los ciudadanos y a los agentes sociales y económicos el estado provisional de las consideraciones tratadas, con la finalidad de abrir un debate general. A lo largo del mes de enero de 2003 podrán ser incorporadas al Diagnóstico las aportaciones generadas en este debate, provenientes de los agentes sociales, especialistas y ciudadanos particulares.

La segunda fase se iniciará en febrero de 2003, y terminará el 7 de abril del mismo año, dándose cumplimiento al artículo 6 del Decreto 195/2002, de 4 de octubre, que establece la duración y extensión del Comité. En este periodo se elaborará la parte propositiva del Informe, especificándose las iniciativas y recomendaciones al Gobierno de Canarias.

El documento de Borrador contiene los elementos estructurantes que conformarán el Diagnóstico final. No incluye conclusiones por su carácter provisional, a la espera de recibir aportaciones del debate que genere.

Este Borrador del Diagnóstico se estructura en 12 apartados. El primero recoge una breve introducción. El segundo establece algunas explicaciones conceptuales y de fuentes estadísticas. El tercero, la evolución reciente de la población



GOBIERNO DE CANARIAS
Presidencia

COMITÉ DE EXPERTOS SOBRE POBLACIÓN E INMIGRACIÓN EN CANARIAS



en Canarias. El cuarto, las tendencias actuales de las migraciones. El quinto, los efectos demográficos sobre el territorio y la población activa. El sexto, el modelo económico canario y la inmigración. El séptimo, los efectos económicos del crecimiento poblacional. El octavo apartado incide en la población en edad de trabajar. El apartado nueve trata las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias respecto a la inmigración y residencia. El décimo, el derecho de la Unión Europea en materia de libre circulación. El undécimo apartado, la dimensión laboral y social de la inmigración y, por último, el duodécimo trata del retorno de los emigrantes canarios y sus descendientes, y de la aplicación de la Ley de Extranjería con relación al comercio con África.

2. BASES PARA EL ESTUDIO DE LA INMIGRACIÓN EN CANARIAS

2.1. Algunos elementos conceptuales previos

2.1.1. Movilidad, migraciones y población

Para empezar, es necesario recordar de forma sucinta los principales elementos conceptuales que definen el análisis demográfico de las migraciones y de la población resultante de la dinámica migratoria. En términos generales distinguiremos entre el estudio de la evolución de los flujos y el de las características demográficas de los efectivos de una población determinada.

No todo desplazamiento en el territorio es considerado migración, reservaremos el término **migración** a aquellos desplazamientos que impliquen un cambio de espacio de vida, donde la residencia habitual es el eje de referencia. En este informe pues, no vamos a tratar la **movilidad**, ya que aunque se muestra significativa en las Islas Canarias, atendiendo al impacto que el turismo tiene sobre el uso temporal del territorio, es una realidad más amplia que la de las migraciones al ocuparse de todo tipo de desplazamiento.

Las **migraciones** propiamente dichas, sean por razones eminentemente residenciales o laborales, se definen con respecto a un espacio sociodemográfico de referencia, y aquí, de todas las migraciones posibles, vamos a tomar las Islas Canarias en su conjunto como primer espacio de referencia. De este modo, se considerarán básicamente las entradas y salidas que se hayan producido en el territorio de la Comunidad Autónoma que hayan causado una alta o una baja en el empadronamiento.

En consecuencia, según el lugar de destino o de origen de los movimientos migratorios se discriminará entre **migraciones internacionales**, las relacionadas con el extranjero, y las **migraciones de España**, por las que se entiende las que tienen como origen o destino el resto del Estado español. Desde esta óptica en las migraciones internacionales se puede distinguir entre la **inmigración internacional** que contempla las llegadas desde el extranjero, y la **emigración internacional** que contempla las salidas de las Islas Canarias hacia el extranjero. La misma distinción entre emigrantes e inmigrantes puede hacerse cuando el resto del Estado es el territorio de referencia. Puesto que una de las características de las migraciones como fenómeno demográfico es el ser renovable, es decir, que existe la posibilidad de que un mismo individuo realice más de un desplazamiento y de sentido opuesto respecto a los territorios observados, podremos hablar también de **migraciones de retorno** cuando estudiamos el regreso de antiguos emigrantes de Canarias, y que aquí acotaremos tan sólo para los ciudadanos nacidos en las Islas Canarias que regresan de otras Comunidades Autónomas o del Extranjero, y para los ciudadanos españoles no nacidos en Canarias que causan baja con dirección a otras provincias españolas. Si, por último, consideramos la nacionalidad de los protagonistas de los flujos, distinguiremos entre **migraciones de extranjeros** y **migraciones de españoles**.

Junto con el análisis de los flujos, encontramos el análisis de los **efectivos** o **stocks de población**, es decir, el estudio de las características sociodemográficas de la población producto directo o indirecto de los flujos migratorios, que aquí vamos a reducir a la población residente en las Islas Canarias sin nacionalidad española a la que llamaremos **población de nacionalidad extranjera residente en Canarias**, o puntualmente a la población residente en las Islas Canarias que nació fuera de las Islas, y en la que aún podemos distinguir entre la población nacida en el extranjero y la población nacida en el resto de España.

Sean cuales sean los límites de las poblaciones determinadas, las características sociodemográficas de estudio básicas son: el sexo, la edad y, claro está, la nacionalidad y el lugar de nacimiento. A estas características suele añadirse aquellas de las que poseemos más información: el nivel de instrucción, la relación con la actividad, la categoría socioprofesional del individuo, el estado civil, o las estructuras de los hogares en los que reside, por ejemplo. Como es lógico, una vez determinada una población, pueden analizarse los fenómenos básicos de la dinámica demográfica de la misma, siempre y cuando la significación estadística de los eventos lo permita: la mortalidad, la fecundidad, y las ya citadas migraciones, así como la nupcialidad.

Como hemos visto, la dimensión espacial y temporal son básicas para abordar el estudio de las migraciones. En este contexto, el análisis de cómo las migraciones modifican la distribución de la población en el territorio y las características de la misma, incluye forzosamente poner en contacto la población inmigrante y la no migrante, o en su caso la de nacionalidad extranjera con la población de nacionalidad española. Esa relación da cuenta del impacto demográfico de las migraciones internacionales, y de las relaciones demográficas entre una y otra población en el territorio.

2.1.2. Migrantes, extranjeros y otros

Si consideramos la literatura científica sobre el estudio de las migraciones internacionales y la población residente resultante, veremos que aparecen tres grandes criterios clasificatorios que determinan el proceso estadístico de recogida de datos, el análisis demográfico y la propia orientación de la praxis derivada: 1) el haber protagonizado un movimiento migratorio; 2) la nacionalidad; y 3) la etnicidad, definida a grandes trazos como un grupo con identidad colectiva diferenciada basada en ciertos rasgos culturales o somáticos.

En el primer caso, se habla de **migrantes**, registrándose sus características en los registros correspondientes a los flujos (momento en el que se produce la migración). Entre los migrantes distinguiremos aún, respecto a un espacio determinado, a los **inmigrantes**, los que han llegado, y los **emigrantes**, los que han salido de ese espacio. Cuando rastreamos su presencia en los efectivos a partir del lugar de nacimiento de la persona en concreto, lo más ajustado sería hablar de **inmigrados**. Esta podría parecer la aproximación más idónea si tenemos en cuenta que el hecho definitorio es estrictamente demográfico, el haber protagonizado por lo menos un movimiento migratorio. Aunque en el análisis de los flujos es la mejor opción, en el análisis de los efectivos plantea algunos problemas metodológicos y conceptuales: 1) los hijos de extranjeros nacidos en España o en las Canarias desaparecen del registro, distorsionando nuestra imagen de la población objeto de estudio (más cuando esos menores de 18 años pueden seguir siendo extranjeros); 2) de la misma manera, aunque en menor número, los españoles nacidos en el extranjero son de hecho asimilados a migrantes extranjeros; y 3) si se utiliza esta clasificación sin contrastar con la temporalidad y la nacionalidad estamos mezclando situaciones y personas muy diversas.

En segundo lugar nos encontramos con la **nacionalidad**, dicha clasificación depende no de la demografía sino de la legislación (tener o no tener la nacionalidad española), y para gran parte del colectivo objeto de estudio sigue siendo un factor determinante en sus condiciones de vida, al no gozar de los mismos derechos que la población de nacionalidad española sea cual sea su origen. Esta clasificación que suele ser la más utilizada entraña también ciertas dificultades: 1) las diferencias que establece la legislación española para acceder a la nacionalidad para los diferentes países, hace que algunas nacionalidades desaparezcan del registro con mucha más facilidad que otras; y 2) como en el caso anterior se obvia la temporalidad.

En tercer lugar, nos encontramos con aquellas clasificaciones que se basan en la **etnicidad** del sujeto. Este tipo de agregaciones cuenta con una larga tradición y es imperante en los estudios procedentes del área anglosajona, siendo poco frecuente en los europeos (exceptuando a Gran Bretaña). Metodológicamente los análisis que se basan en agrupaciones étnicas parten de clasificaciones de autoinscripción utilizadas en diferentes países como los Estados Unidos o recientemente Gran Bretaña, destacando aquellos que se articulan alrededor del color de la piel como signficante, o a la ascendencia familiar siguiendo una taxonomía determinada por la historia de cada uno de los países receptores. La clasificación así obtenida se aleja de la migración como objeto de estudio, ya que ésta ha dejado de ser el factor explicativo, siendo substituida por una construcción social que depende casi exclusivamente de la sociedad de destino.

En el presente informe pues, se utilizarán los conceptos de nacionalidad y lugar de nacimiento de forma complementaria, siendo perfectamente conscientes de sus limitaciones y apartándonos de cualquier inferencia sobre el etnicismo a partir de la nacionalidad o el lugar de nacimiento del individuo o de los padres del mismo.

2.1.3. Sobre la visibilidad estadística y la visibilidad social

En este apartado queremos advertir sobre los condicionantes estadísticos y legislativos que imperan en la aproximación al fenómeno migratorio, y que se tienen que considerar obligatoriamente para situar en su justo lugar las cifras barajadas a continuación.

Nuestra percepción de la migración y de la población resultante está mediatizada por las diferentes fuentes estadísticas disponibles, su cobertura y fiabilidad, los criterios de clasificación establecidos en cada una de ellas, las modificaciones que éstas han experimentado, y los cambios legislativos que han afectado directa o indirectamente el recuento de personas de nacionalidad extranjera o la propia condición de extranjería. También queremos advertir que las transformaciones, sean estadísticas, sean legislativas, han introducido sesgos que no afectaban por igual a todas las nacionalidades, complicando aún más el análisis de las series estadísticas resultantes. No pocas veces, las series temporales reflejan con mayor fiabilidad el impacto de los citados cambios que la evolución real del fenómeno migratorio.

Y por último, aunque no menos importante, queremos recordar que la visibilidad estadística de una población determinada no se corresponde forzosamente con su visibilidad social: a parte del eco mediático, la emergencia de nuevos grupos de población, o de edad, o su aparición en determinados espacios o ámbitos ciudadanos pueden poner de manifiesto con más intensidad la presencia de éstos. En un contexto como el actual donde la incertidumbre en la estimación de los flujos y de los efectivos sigue siendo considerable, esa distancia entre el número real y la percepción del colectivo se hace aún más sensible.

Inmigrante es el que inmigra, entendiendo por tal acción la llegada y permanencia de un sujeto en un nuevo territorio. Las fuentes estadísticas consignan el concepto de migrante a quienes hayan cambiado de municipio, provincia o país de residencia. Cuando la migración se produce dentro de la frontera nacional, se habla de inmigrantes interiores, y cuando se produce entre países distintos se habla de inmigrantes exteriores.

Así pues, si se considera el fenómeno de la inmigración desde Canarias, los inmigrantes interiores proceden de otra Comunidad Autónoma (y consecuentemente de otra provincia y municipio de España), o de la propia Comunidad Canaria. Sin duda son dos tipos de inmigrantes interiores distintos. Los primeros, además de proceder de otra Comunidad Autónoma han de recorrer miles de kilómetros; los segundos, aunque proceden de la misma Comunidad Canaria, y no han de recorrer tantos kilómetros, sin embargo, han de salvar la frontera [tantas veces infranqueable] que impone la vida en las islas. En este último caso, es más correcto hablar de movilidad que de migración.

El inmigrante del exterior puede ser español o extranjero, porque la nacionalidad o el lugar de nacimiento es una condición muy distinta a la procedencia de la migración. El emigrante español que retorna es, técnicamente, un inmigrante, porque cumple la definición asignada a dicho concepto. Además, es conveniente definirlo como un inmigrante exterior (aún teniendo la nacionalidad española) porque de esta manera se calibra adecuadamente, y de forma más completa, el peso de los flujos migratorios. El objetivo de conocer el fenómeno completo de la inmigración no tiene otro sentido que el de planificar los servicios públicos necesarios para su integración social.

2.2. Las fuentes para el estudio de la inmigración en Canarias

Posiblemente, los movimientos migratorios han sido el proceso demográfico y, por ende, social menos atendido por la estadística oficial de todos los que han venido aconteciendo a partir de la segunda mitad del siglo XX. Los dispositivos estadísticos no han sido diseñados, en su gran mayoría, para obtener un conocimiento riguroso y preciso de los procesos migratorios. Excepción hecha de la Estadística de Variaciones Residenciales, derivada del Padrón Municipal de Habitantes, ninguna otra fuente estadística tiene como vocación original la de medir los movimientos migratorios, en un sentido pleno.

El rasgo distintivo de las fuentes estadísticas españolas sobre migraciones es su multiplicidad y su fragmentación en trabajos de bajo contenido informativo. El Plan Estadístico Nacional 2001-2004 recoge las siguientes fuentes relacionadas con el fenómeno:

- Censos de Población y Viviendas.
- Padrón Municipal Continuo: Explotación Estadística.
- Extranjeros Residentes Legalmente en España.
- Status de Residencia de Extranjeros en España.
- Españoles Residentes en el Extranjero.
- Variaciones Residenciales.
- Encuesta de Migraciones.
- Emigración Asistida.
- Análisis de las Migraciones por Comunidades Autónomas.
- Estudio Demográfico Longitudinal.
- Permisos de Trabajo a Extranjeros.

La mayoría de estas fuentes aborda el fenómeno de forma parcial (por ejemplo: Extranjeros Residentes Legalmente en España, Permisos de Trabajo a Extranjeros), y otras ofrecen una calidad tan dudosa que no se les toma en consideración (por ejemplo: Encuesta de Migraciones).

Del conjunto, las más relevantes son los Censos de Población y Viviendas, el Padrón Municipal Continuo: Explotación Estadística, y las Variaciones Residenciales. En cuanto a las fuentes estadísticas propias de la Comunidad Autónoma de Canarias, las recientes para analizar el proceso migratorio son:

- Encuesta de Población de Canarias 1996.
- Padrón Municipal de Habitantes 2000.
- Estadística de Condiciones Sociales de la Población Canaria 2001.

Para finalizar esta breve introducción al problema de las fuentes, debe subrayarse la absoluta necesidad, en Canarias, de disponer de información estadística desagregada a nivel de isla. La contundencia cuantitativa del fenómeno inmigratorio en islas como Lanzarote y Fuerteventura, o la especificidad de determinados tipos de migración en islas como La Palma y La Gomera, no dejan resquicio de duda sobre esta necesidad. Sin embargo, muchas de las fuentes mencionadas no facilitan datos a nivel insular.

3. LA EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA POBLACIÓN

3.1. El crecimiento vegetativo: nacimientos y defunciones

La característica más llamativa del modelo de evolución del crecimiento natural de la población canaria es la de su retraso cronológico. En la actualidad, sin embargo, se ha alcanzado un nivel de fecundidad muy bajo, se ha incrementado de forma notable la esperanza de vida, las tasas de mortalidad general, aunque con una ligera tendencia al aumento, se mantienen bajas y la mortalidad infantil ha descendido hasta mínimos históricos. En el año de 1970, la población del Archipiélago registró la mayor tasa de crecimiento vegetativo de toda España (1,92%), muy por encima de la media española. El cambio de signo se aprecia a partir de esa fecha y más significativamente en los ochenta. Los datos provisionales del año 2000 indican que continúa la tendencia a la reducción de la tasa de crecimiento natural aunque dicho crecimiento sigue siendo positivo dado que las generaciones jóvenes son cuantiosas.

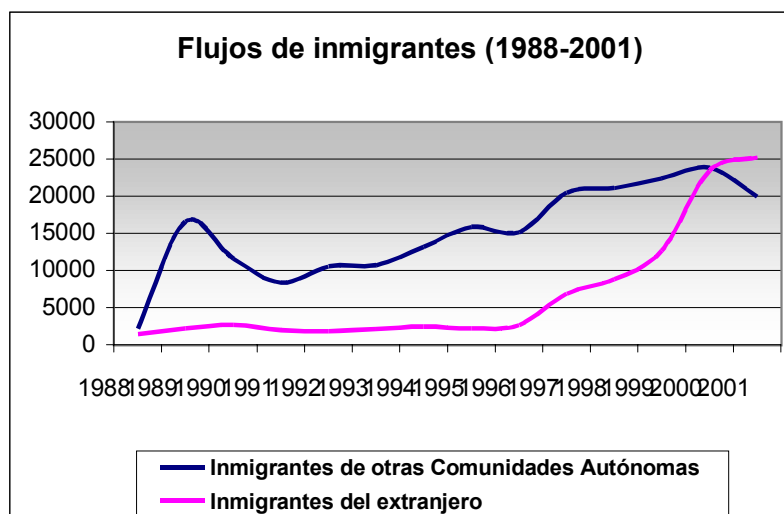
¿Qué es lo común y lo específico de la trayectoria que ha seguido el crecimiento vegetativo de la población canaria? Si en España, como en otros países mediterráneos, el descenso de la fecundidad y la prolongación de la esperanza de vida se dieron con cierto retraso con respecto a los países de la Unión Europea y con una espectacular intensidad, en Canarias este retraso e intensidad son aún más destacados, con la notable diferencia, además, de que no se aprecia una inversión en la tendencia. Es decir, los índices de mortalidad, aunque aumentan de forma muy ligera, son muy bajos así como el número de hijos por mujer. Por otra parte, las generaciones más numerosas de aquel pasado demográfico siguen teniendo un peso importante en la juventud de la población. La fase de la transición correspondiente a una sociedad envejecida se ha alejado de la población canaria por el impacto que representa en su estructura demográfica la inmigración y por un pasado natalista cuyas huellas aún reconocemos.

3.2. El crecimiento migratorio: emigración e inmigración

A fines de los sesenta y principios de los setenta del siglo XX se produce en Canarias la inversión del modelo migratorio, circunstancia ésta que anticipa lo que sucede entre 1975 y 1984 en el conjunto del Estado así como en otros países mediterráneos. Los saldos migratorios que se han obtenido para los últimos treinta años de evolución de la población canaria reflejan un balance positivo. Entre 1971 y 1980 dicho saldo fue de 65.739 personas, entre 1981 y 1990 de 43.870 personas y en los últimos diez años del siglo XX de 219.206. A modo de comparación, en la década de los ochenta el saldo de Canarias fue el más alto de toda España, seguido de cerca por los de Madrid (34.900 personas) y Comunidad Valenciana (33.646) y, a mayor distancia, por Andalucía (24.870), Baleares (24.658), Murcia (16.509), Navarra (9.406), Ceuta y Melilla (5.494), Aragón (5.365) y La Rioja (4.737). Por tanto, ha predominado la inmigración frente a la emigración en la historia reciente del Archipiélago, de tal forma que Canarias ha sido una de las Comunidades Autónomas que ha alcanzado unos valores positivos más elevados en el ámbito del Estado. Su tasa de crecimiento migratorio entre 1991-1995 y 1996-2000 se situó en un 9,9 y 16,9%, respectivamente, en unas fechas en que Eurostat da una tasa de 2,9 y 1,8% para el conjunto de los países de la Europa de los quince. El nivel de impacto que supone este comportamiento migratorio sitúa al Archipiélago en la segunda posición en el conjunto de las Comunidades Autónomas, tras Baleares.

3.3. Las migraciones interregionales

Durante las décadas de los ochenta y noventa las Islas Canarias han liderado el saldo migratorio interior de España junto a la Comunidad Valenciana y a las Islas Baleares. El impacto de esta migración interior es de un 38,04 por mil para la década de 1991-2001. Además, el número de inmigrantes peninsulares ha ido por delante del de extranjeros hasta el año 2000. En la década mencionada se establecieron en Canarias 161.499 personas que, con anterioridad, residían en otros municipios del Estado, registrándose el mayor incremento anual a partir de 1996. De un 2,7% de migrantes procedentes de otra Comunidad Autónoma en 1986 se pasó a un 3,6% en 1996. Además es muy alto el nivel de intercambio entre Comunidades Autónomas siendo mayores los registrados entre Andalucía y Canarias, Galicia y Canarias y Madrid y Canarias.



Fuente: Estadística de Variaciones Residenciales (INE)

3.4. Las migraciones exteriores

Desde fines de la década de los ochenta comienza a incrementarse el número de extranjeros que viven en Canarias, en consonancia con la importancia del archipiélago como destino turístico y con la creciente internacionalización de la economía isleña, reforzada con la entrada de España en la Unión Europea. La proporción de extranjeros residentes en la Comunidad Autónoma alcanzó en el año 2000 la cifra del 4,36% de la población de derecho y se aproxima, en nuestros días, al 5%.

El peso de la inmigración en el crecimiento de la población

| | Tasa del crecimiento natural | Tasa del saldo migratorio | Tasa de crecimiento total |
|------------|------------------------------|---------------------------|---------------------------|
| Canarias | 0,4 | 1,7 | 2,1 |
| España | 0,2 | 1,0 | 1,2 |
| U. E. – 15 | 0,7 | 1,9 | 2,6 |

Fuentes: Eurostat. Estadística de Variaciones Residenciales y Movimiento Natural de Población (INE)

En la actualidad, el crecimiento de la población en la Europa Comunitaria y, en particular, en España y Canarias deriva, fundamentalmente, del saldo migratorio. Éste representa el 83% del crecimiento en España, el 81% en Canarias y el 73% en el conjunto de los países de la Unión.

4. TENDENCIAS RECIENTES DE LAS MIGRACIONES EN CANARIAS

Mientras la evolución de los flujos de las personas nacidas en otra Comunidad Autónoma durante la década de los noventa parecía seguir los avatares de la coyuntura económica, las migraciones de extranjeros con destino a las Islas Canarias se han acelerado de forma notable desde 1996: las 50.032 altas de personas de nacionalidad extranjera correspondientes al segundo quinquenio de los noventa (1996-2000) han más que quintuplicado las correspondientes a los ocho años anteriores. Ese destacado crecimiento ha hecho que si en 1990 las altas de extranjeros representaban tan sólo el 9% del total, diez años más tarde representen el 47%. Con todo, es de destacar que el aumento de los flujos de extranjeros registrado desde 1996 es de las mismas dimensiones que el acaecido para el conjunto español durante el mismo período: en ambos casos los flujos de la segunda mitad de los noventa representan el 81% de todos los migrantes extranjeros llegados desde 1988.

Junto con la evolución ascendente de los flujos internacionales, destacaremos su diversificación, y el mayor incremento experimentado por los integrados por nacionalidades extracomunitarias a mediados de los 90. Las corrientes migratorias dirigidas hacia las Islas Canarias como hemos visto, destacan en comparación a otras Comunidades Autónomas por la importancia de los flujos de españoles (el 68% durante 1996-2000) al mismo tiempo que por el peso que siguen teniendo los flujos procedentes de otros países de la Unión Europea (48% del total de extranjeros durante el quinquenio 1996-2000).

Pese a esa importancia, la tendencia más señalada es el crecimiento reciente de los flujos procedentes de ciudadanos de países terceros a la Unión Europea, compuestos en su mayoría por trabajadores jóvenes (con mayor presencia de mujeres entre los latinoamericanos y a la inversa entre los africanos), que contrastan con la igualdad entre sexos y el peso de las personas mayores en los flujos de ciudadanos de la Unión Europea. Si en 1990 los migrantes ciudadanos de los 15 países de la Unión representaban el 48% del total de extranjeros, en 2000 su porcentaje había descendido al 32%, siendo superados por primera vez por los flujos procedentes del continente americano. Al tiempo, aparecían nuevas nacionalidades, y se modificaba substancialmente el peso relativo por nacionalidad: en 2000 entre las diez primeras nacionalidades representadas encontramos nuevos orígenes como Colombia, Cuba, Ecuador o Mauritania.

Junto a los flujos de extranjeros, queremos destacar los flujos internacionales imputables directamente al retorno; es decir, de personas nacidas en las Islas Canarias que durante el período 1988-2000 han llegado del extranjero y que agrupan al 12,5% de todas las altas, a este retorno directo deberíamos añadir el influjo que la antigua inmigración canaria tiene en los flujos migratorios de países donde ésta fue relevante, como es el caso de Venezuela.

4.1. El cambio de la estructura por sexo y edad: el asentamiento

El primer resultado del crecimiento de los flujos acaecido durante la segunda década de los años noventa, ha sido no sólo el lógico aumento de las personas residentes de nacionalidad extranjera y la diversificación de las nacionalidades concordante con la transformación de los flujos, sino un incipiente cambio en la estructura por sexo y edad del perfil de los extranjeros afincados en las Islas Canarias y el acrecentamiento en la dualidad de los perfiles observados atendiendo a dos grandes agrupaciones: los residentes de la Unión Europea y el resto de residentes extranjeros. Esos cambios deben ser interpretados, en primer lugar, como maduración de la población inmigrada más antigua y, en segundo lugar, como producto de la voluntad de asentamiento.

Mientras que la población total de las Islas Canarias representa el 4,3% de la población en España, a 31 de diciembre de 2001 se registraron en las Islas Canarias 87.483 personas con permiso de residencia, agrupando al 8% de todos los extranjeros residentes en España. Para esa fecha la población de nacionalidad extranjera representaba un 4,98% de la población total residente en las Islas Canarias situándose, en comparación con el resto de Comunidades Autónomas, en tercer lugar sólo por detrás de las Islas Baleares (5,81%) y de Melilla (5,39%). Las Islas Canarias destacan además por el peso que las personas de nacionalidad de algún país europeo tienen sobre el total de la población extranjera con permiso en vigor (54,3%), y en especial las de la Unión Europea (49,4%); para el conjunto español esas proporciones sólo alcanzan el 37 y el 29%, respectivamente.

Sin embargo, en consonancia con el cambio en la composición de los flujos migratorios llegados recientemente, hay que subrayar la importancia del incremento de los efectivos de personas con nacionalidad de algún país en vías de desarrollo. Así, aunque en el último quinquenio de los noventa la mayoría de nacionalidades ha experimentado notables aumentos, nacionalidades como Colombia y Ecuador, que en 1996 presentaban escasos efectivos, en el 2001 se sitúan como cuarta nacionalidad en el primer caso (de 462 a 4.818 personas), y en la decimotercera Ecuador (que de 59 pasa a 1.755), para nacionalidades como Marruecos ese aumento ha significado triplicar sus residentes pasando a ocupar el tercer lugar con 7.568 personas, tan sólo por detrás de los 14 mil residentes alemanes y los 11.800 británicos, del mismo modo Cuba triplica sus efectivos pasando del undécimo al sexto lugar con 4.818 personas.

Pero la verdadera medida de la divergencia entre la población extranjera con nacionalidad de algún país de la Unión Europea y la del resto de Europa la da el perfil por sexo y edad de sus efectivos y su evolución desde 1996. Mientras que en 2000 la mitad de la población de la Unión Europea tenía más de 45 años, en el resto de la población extranjera la proporción para ese mismo grupo de edad no llegaba al 20%. Esta diferencia se explica por el peso de la población jubilada y prejubilada en el caso europeo, un 15% mayores de 64 años para los europeos frente a un escaso 4% para el resto de nacionalidades, contrastando en el polo opuesto con la presencia de menores, un 8% para los europeos frente al 16% de los extra-comunitarios.

4.2. La inmigración irregular

Al mismo tiempo que se hace creciente la llegada de inmigrantes a las Islas en la década de los noventa ha aumentado considerablemente el nivel de clandestinidad de determinadas corrientes. Los procesos de regularización extraordinaria de los años 2000 y 2001 han desvelado el incremento de la presión inmigratoria irregular procedente del continente africano y de Latinoamérica.

Los flujos irregulares escapan, por su propia naturaleza, a los mecanismos de observación y estadística establecidos para los flujos regulares, de forma que cualquier estimación resulta poco exacta.

Se hace imposible conocer el número real de inmigrantes en situación irregular y aún más su variación en función de las llegadas reales y las salidas de éstos de las provincias canarias puesto que la propia situación de irregularidad favorece la movilidad de estas personas. Por otra parte, los límites entre la situación de regularidad y la de irregularidad son permeables, produciéndose una gran variabilidad en cuanto al número. Por último, no todos los desplazamientos migratorios tienen como destino definitivo el archipiélago ya que la "inmigración trampolín" es muy importante en Canarias.

Los inmigrantes en situación irregular han llegado hasta el archipiélago a través de los puertos y aeropuertos, las vías que aportan un mayor número, aunque la modalidad de la arribada a las costas por medio de pateras es la más conocida y la que, por su ritmo de incremento, ha desbordado todas las previsiones. También ha resultado sorprendente la arribada de "barcos negreros", uno, el Ashva, con 111 ocupantes subsaharianos indocumentados y nueve tripulantes al Puerto de Santa Cruz de Tenerife en abril de 2001 y otro, el Noe, con más de 240 pasajeros subsaharianos indocumentados y 15 tripulantes al Puerto de La Luz y de Las Palmas en diciembre de 2002.

Por lo que respecta a las pateras, en el año de 1994 llegó la primera y se consideró un fenómeno novedoso. En el año 2000 el número se había incrementado a 87 embarcaciones que habían transportado a 2.286 inmigrantes y se estima que antes de finalizar este año de 2002 habrán sido más de 9.000 las personas que habrán utilizado este procedimiento de arribada.

La dimensión que ha alcanzado este tipo de inmigración ha originado grandes problemas en cuanto a la acogida. Han sido conflictivas, particularmente, las circunstancias derivadas de la necesidad de dejar en libertad a los que han pasado cuarenta días de internamiento en los centros de retención y que no pueden ser repatriados a sus países de origen. La alarma social que supuso la presencia de un importante número de inmigrantes en los espacios públicos de Las Palmas de Gran Canaria, durmiendo en la calle, deambulando, recibiendo la atención de Cruz Roja o de los servicios de comedor de organizaciones no gubernamentales, llevó a un pacto con el Ministerio del Interior para derivar estas personas a otros puntos del Estado cuando los centros de internamiento del archipiélago estén colapsados. Por

otra parte, el propio reparto de estos inmigrados por el territorio de la Comunidad también ha implicado numerosos conflictos entre las distintas administraciones locales. Particularmente difícil está resultando resolver el problema de los menores en situación de desamparo. El número de mujeres, de mujeres embarazadas y de menores ha aumentado mucho en los últimos desplazamientos.

Más del 99% de los inmigrantes llegados en patera procede del continente africano. El forcejeo en el masivo intento por entrar en las Islas es de tal calibre que no existe una foto fija de las cambiantes estrategias seguidas por estos inmigrantes. Hace unas décadas la entrada en la España peninsular era mucho más fácil, pero poco a poco las cosas se han ido complicando y a medida que se ha “blindado” el Estrecho, el destino de Canarias ha ganado importancia.

De entre los inmigrantes llegados en patera predominan los marroquíes, sierra leoneses y nigerianos. Secundariamente encontramos otras muchas nacionalidades, ciudadanos de Ghana, de Guinea Bissau, de Mali, etc. Por su parte, dentro de los colectivos que afloraron en el proceso de regularización de 2000, los marroquíes fueron, en términos porcentuales, mayoría absoluta en las dos provincias canarias, pero su presencia numérica en la de Las Palmas es casi cuatro veces superior a la de Santa Cruz de Tenerife. Por otra parte, el proceso de regularización de los inmigrantes indocumentados en el año 2000 supuso el afloramiento de 3.547 personas de procedencia americana en situación clandestina, el segundo grupo en importancia numérica después del colectivo africano. Sin embargo, según datos de la regularización por razones de arraigo de 2001, éste era el primer grupo. Particularmente numerosos fueron los expedientes de los colombianos, expedientes que representaron el 38,42% del total general, muy por encima de los de marroquíes, que ascendieron tan sólo al 16,65%.

Colombia es la República latinoamericana que mayor número de emigrantes en situación irregular ha enviado a nuestra Islas en los últimos años. Los cubanos constituyen el segundo colectivo y los ecuatorianos, argentinos y venezolanos ocupan la tercera, cuarta y quinta posición. Estos inmigrantes trabajan como asalariados casi en su totalidad y la precariedad de su situación legal los conduce, preferentemente, al mercado laboral de la economía informal, particularmente en los municipios turísticos que presentan la mayor proporción de inmigrantes en esta situación por habitante.

5. LOS EFECTOS DEMOGRÁFICOS DE LAS MIGRACIONES EN CANARIAS

5.1. Los efectos sobre el equilibrio territorial

La población extranjera está presente en la totalidad de los municipios de Canarias pero con niveles muy dispares. Según los resultados padronales del año 2000 las islas de El Hierro con 145 por mil, Lanzarote con 116 por mil y Fuerteventura con 115 por mil son las que muestran los valores más elevados de personas nacidas en el extranjero por habitante. Las cifras más altas en términos absolutos se sitúan en Tenerife y Gran Canaria, con 53.578 y 42.701 residentes extranjeros, respectivamente.

Esta proporción de extranjeros pone de manifiesto la íntima relación que se establece entre la llegada de inmigrantes y el crecimiento desorbitado de la población de determinados territorios insulares en estos últimos años. Así, por ejemplo, por islas, Fuerteventura incrementó su población entre 1991 y 2001 en 29.117 personas, lo que representa una tasa de variación de casi un 80%. Lanzarote con un crecimiento total de 38.133 personas se aproximó a una tasa de variación del 60% y El Hierro con 2.232 superó el 30% de incremento. Sin embargo, los más de 53 mil extranjeros residentes de Tenerife se diluyen en una población que crece en 120.253 personas en la última década, de la misma forma que los más de 42 mil de Gran Canaria lo hacen en los 89.339 nuevos residentes.

Las causas que determinan las pautas de localización de la población extranjera residente en Canarias son de muy diverso signo aunque obedecen, fundamentalmente, a la segmentación del mercado de trabajo, una segmentación que es de carácter profesional y también de carácter geográfico. Por ejemplo, el predominio de los extranjeros de procedencia europea deriva de las contrataciones de estos trabajadores en el sector turístico. En consecuencia, el porcentaje de europeos en municipios turísticos como Santiago del Teide (76,2%), Mogán (70,5%) o Tías (72,6%) en la temprana fecha de 1996 venía ya dada por este fenómeno. Sin embargo, en las islas de la provincia de Santa Cruz de Tenerife tiene mucho peso la inmigración de europeos jubilados y de activos de otros sectores diferentes al turístico. Éste es el factor que hace que predominen estos inmigrantes en las islas de La Palma, La Gomera y en menor medida en Tenerife. Algunos municipios rurales como los de Garafía, El Paso y Tijarafe en La Palma, Alajeró y Hermigua en La Gomera o El Tanque y El Sauzal en Tenerife tienen una elevada proporción de residentes europeos, al mismo tiempo que no cuentan, prácticamente, con camas turísticas. De igual modo, la presencia de extranjeros de procedencia latinoamericana, aunque muchas veces con implicaciones laborales, se enmarca en el proceso de retorno de los antiguos emigrantes. Ésta es la circunstancia que determina el peso de este grupo en algunos municipios rurales de Gran Canaria y, predominantemente, en las islas de Tenerife, La Gomera, La Palma y El Hierro, aunque en Tenerife una economía más pujante y diversificada ha concitado también la atracción de otros colectivos de muy diversa procedencia. En consecuencia, el fenómeno de la inmigración de retorno es una realidad, fundamentalmente, en la provincia de Santa Cruz de Tenerife.

En Gran Canaria es donde se aprecia una mayor heterogeneidad de orígenes y, por tanto, de motivaciones migratorias. En ella se han sumado procesos históricos de muy diverso signo y otros más recientes: inmigración africana en los años setenta, relacionada con el proceso descolonizador y con el mundo de los negocios, inmigración americana de retorno, inmigración asiática vinculada al puertofranquismo y a las actividades de la flota pesquera, inmigración económica ligada al nuevo mercado de trabajo urbano, inmigración residencial de jubilados extranjeros e inmigración relacionada con el desarrollo turístico.

En Lanzarote y Fuerteventura la dimensión de los flujos recientes que, sin duda, ha ocasionado un gran impacto en la sociedad de acogida y que ha conformado un marco de relaciones que poco guarda en común con el de su pasado inmediato, está estrechamente vinculada al desarrollo turístico que se produjo en los primeros ochenta y, sobre todo, a fines de los noventa, a consecuencia de la demanda de mano de obra en un contexto insular que comporta barreras a la movilidad geográfica de los trabajadores de otras islas.

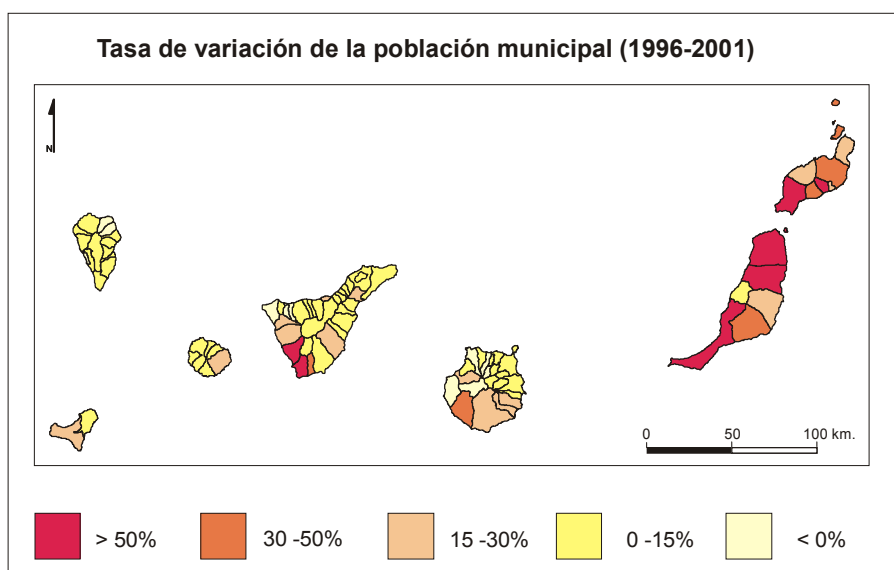
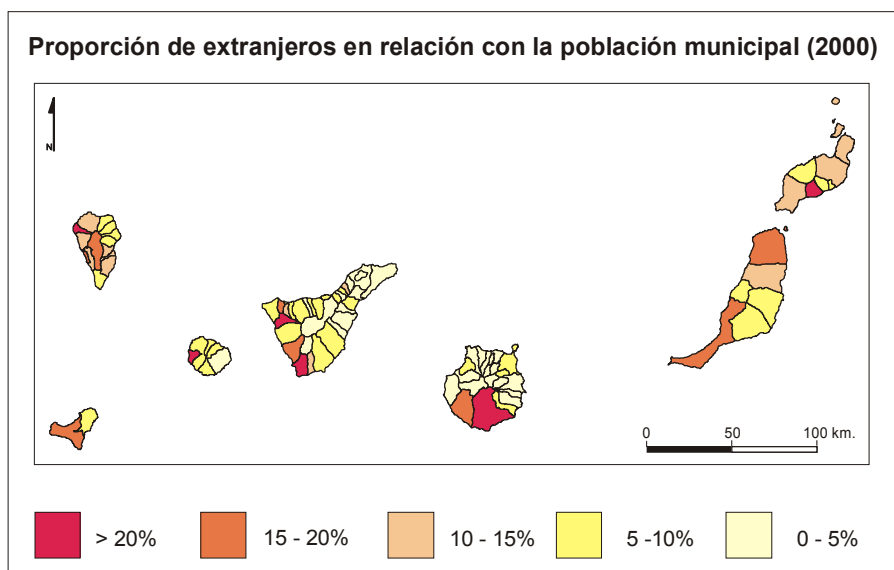
La mayoría de los inmigrantes que ha acudido a Canarias en estos últimos años reside en los mismos municipios. El 61,3% de los que solicitaron permiso de residencia y trabajo acogiéndose al último contingente (1999) se concentra, por lo que respecta a la provincia de Las Palmas, en Arrecife, Las Palmas de Gran Canaria y Tías. Tras las capitales insulares se sitúan también las periferias residenciales de los municipios turísticos que ofrecen un menor coste de la

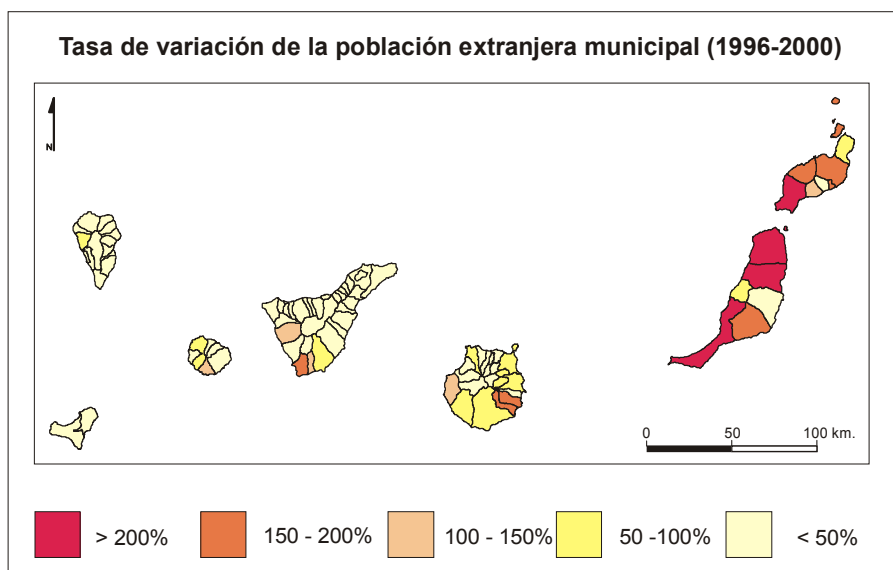


vivienda y facilidades para el desplazamiento hasta los puestos de trabajo, como, por ejemplo, Santa Lucía de Tirajana en Gran Canaria y San Miguel en Tenerife.

En síntesis, el comportamiento territorial de la población inmigrada se caracteriza por la concentración y por estar vinculado al desarrollo de actividades relacionadas con el turismo, aunque, indudablemente, existen otros factores que condicionan la distribución de los inmigrantes. Entre éstos destaca sobremanera el apoyo que las propias redes nacionales de inmigración han podido brindar a los distintos colectivos, particularmente importantes en el caso de los emigrantes retornados, es decir, la ayuda de los familiares, amigos, etc. así como las propias estrategias migratorias de determinados grupos.

En los mapas que se ofrecen a continuación se muestra el incremento de la población en los municipios de Canarias entre 1996 y 2001, la tasa de población extranjera en relación con la población municipal y el incremento de la población extranjera en los municipios de Canarias entre 1996 y 2001.





Los de mayor incremento total son los de Pájara, Antigua, La Oliva y Tuineje en Fuerteventura, San Bartolomé, Yaiza, Tías y Tegüise en Lanzarote, Adeje, Arona y Granadilla en Tenerife y Mogán en Gran Canaria. Sin embargo, el impacto no ha sido el mismo en todos ellos. Es indudable que allí donde ya se venía produciendo una atracción inmigratoria a consecuencia de un temprano desarrollo turístico como sucede, por ejemplo, en los municipios de Tenerife y Gran Canaria anteriormente mencionados, el impacto es menor. También influye el hecho de que se encuentran situados en las islas más populosas del archipiélago, islas que alcanzaron una población de derecho de 744.076 y 755.489 personas, respectivamente, en el año 2001. Es evidente que no tiene la misma repercusión la llegada de 8.104 personas procedentes del extranjero en tan sólo el año 2000 para una población de más de 741.000 habitantes (Gran Canaria) o de 7.060 personas en una de 709.000 (Tenerife) que la llegada de 2.725 personas para una población de poco más de 60.000 habitantes, como la de Fuerteventura en esa fecha. Concretamente, en Lanzarote y Fuerteventura la tasa de variación de la población extranjera entre 1996 y 2000 fue de 143 y 215%, respectivamente. En consecuencia, la atención que reclama el fenómeno de la inmigración en estas dos islas es mucho mayor.

5.2. Los efectos sobre la población activa

El análisis que se presenta en este apartado está centrado en los factores demográficos, que condicionan la estructura por sexo y edad de la población y en la participación en la población activa, determinantes ambos de la evolución probable de la oferta de trabajo en el futuro, considerada como variable independiente de la demanda de trabajo. Para ello se examinará la evolución futura de la población en edad de trabajar, y se tendrán en cuenta algunos escenarios futuros de participación en la población activa.

La población de Canarias, al igual que el resto de la población española y del conjunto de los países y regiones más desarrollados, ha seguido en los últimos años, una senda de evolución caracterizada por una disminución de la fecundidad, especialmente importante en España, que ostenta hoy (1990) el nivel más bajo del mundo con un promedio de 1,0 hijos por mujer, y una esperanza de vida al nacer creciente, actualmente entre las más elevadas del planeta (75 años los hombres, 82 años las mujeres). En la época reciente, la fecundidad en el Archipiélago Canario se ha situado siempre algo por encima de la media española, siendo actualmente (1999) de 1,1 hijos por mujer. En cuanto a las migraciones, España es hoy un país de destino, que acoge un número creciente de trabajadores llegados de África (especialmente Marruecos) y de América Latina. Canarias ha recibido, en los últimos años, un número creciente de inmigrantes, tanto del extranjero, como de la Unión Europea, incluyendo al resto de España.

El incremento reciente de los flujos migratorios de todo tipo ha provocado un fuerte crecimiento de la población canaria, muy por encima de la media de la Unión Europea, algo que no parecía posible prever en 1996¹. De acuerdo con el Padrón Continuo a 1/1/2000, la población de Canarias era en esa fecha de 1.716.000 habitantes², unas 51.000 personas más que la estimación de la proyección y a 1/1/2001, la población empadronada era de 1.781.000, 102.000 habitantes más de lo previsto en la proyección. Si comparamos con los datos de población que arrojaba el Padrón de 1996 (1.606.000 habitantes en Canarias) el crecimiento en cinco años ha sido de 175.000 habitantes, de los cuales unos 110.000 en los dos últimos años (1999 y 2000). Teniendo en cuenta que el crecimiento natural es muy moderado, pueden considerarse estas diferencias esencialmente como un efecto del incremento migratorio reciente.

A la hora de valorar los efectos de la inmigración sobre la dinámica poblacional (además de los que tienen sobre la economía) es necesario tener en cuenta los costes económicos y sociales de la integración (o de la ausencia de integración) muy determinadas por la composición por sexo y edad de la inmigración (como indicador de su naturaleza).

Cuando se compara a la población de Canarias, lo más notable de la inmigración reciente es la importancia del grupo de adultos jóvenes (20-39 años) y del grupo 0-19, así como la exigua proporción de mayores (60 o más años). Se confirma de este modo, el cambio en la composición y en la naturaleza de la inmigración a Canarias, formada ahora por trabajadores jóvenes que llegan con hijos pequeños o los tienen cuando están ya en Canarias.

La evolución futura de la oferta de trabajo está condicionada por dos factores principales: el crecimiento de la población en edad de trabajar, población potencialmente activa, y los comportamientos sociales que determinan el grado de participación de la población en las tareas productivas.

En Canarias, la tasa de actividad de los más jóvenes (16-19 años) ha pasado de 60,6% en 1977 a 26,5% en 1997. La caída ha sido más acusada entre las personas de más edad: la actividad después de los 65 años ha prácticamente desaparecido: del 31% en 1977 al 5% en 1997. También se observa el adelanto de la edad de jubilación, un fenómeno generalizado en Europa: la tasa a los 60-64 años pasa de 70% en 1977 a 41,5% en 1997 y a los 55-59 años ha disminuido de 87,3 a 74,3% entre las mismas fechas.

La población activa proyectada representa la oferta de trabajo como variable independiente del mercado de trabajo (del empleo) ya que depende únicamente de factores demográficos y de factores sociológicos, representados por el sexo y la edad. Hay que recordar también que esta proyección, realizada en 1996 y hoy obsoleta, incluye flujos migratorios muy moderados, netamente inferiores a los más recientes. De acuerdo con los supuestos planteados, la población activa femenina podría situarse en 2011 entre 306.000 y 416.000 personas, un crecimiento de entre cero y 110.000. La posibilidad de que se realice la variante Alta dependerá en parte de las facilidades que las mujeres encuentren para conciliar la familia y el trabajo en el exterior, lo que supone intensificar las políticas de apoyo a las familias. También, en el caso de las mujeres todavía, un aumento del empleo puede favorecer su mayor presencia en el mercado de trabajo. En el caso de los hombres, la horquilla es más estrecha, sin que el moderado aumento de la oferta sea susceptible de variación significativa en los próximos diez años.

En los últimos diez años, el crecimiento del empleo en Canarias ha sido excepcionalmente elevado, por encima del crecimiento de la oferta. Entre 1992 y 2001, el número de ocupados (el empleo) ha crecido a una media anual del 5% (4,56% el empleo masculino y 5,89% el femenino), mientras que la población activa crecía un promedio del 3% anual (2,74% los hombres, 3,52% las mujeres).

Con independencia de otras consideraciones sobre la oportunidad de mantener un ritmo de crecimiento tan elevado, basadas en el impacto negativo que ejerce sobre el medio ambiente, los recursos, el equilibrio regional y la propia

¹ Las proyecciones oficiales actuales del ISTAC, basadas en la situación de 1996, pueden considerarse obsoletas. Por una parte no incorporan el importante incremento reciente de la inmigración, tanto extranjera como de otros puntos de la Unión Europea o del resto de España, que ahora recogen los últimos datos disponibles del Padrón Continuo y, por otra, su horizonte, limitado al 2011, no permite apreciar adecuadamente el impacto sobre el futuro de algunos cambios actuales. Una de las recomendaciones posibles del Informe del Comité de Expertos podría ser la realización de nuevas proyecciones que incorporen los últimos datos disponibles, desarrollen escenarios de futuro más acorde con la evolución reciente y con las opciones de desarrollo de Canarias más probables y que amplíen el horizonte hasta el 2050. También sería necesario que las nuevas proyecciones prestasen una atención especial a la especificidad de las diferentes islas y comarcas en el seno de Canarias.

² Salvo indicación contraria, todos los datos están redondeados al millar.



GOBIERNO DE CANARIAS
Presidencia

COMITÉ DE EXPERTOS SOBRE POBLACIÓN E INMIGRACIÓN EN CANARIAS



viabilidad a largo plazo de la economía canaria, el fuerte crecimiento del empleo de la última década no sería posible en la próxima sin provocar tensiones en el mercado de trabajo, a la vista de la previsible evolución de la oferta. Si se mantuviese el ritmo actual de crecimiento del empleo, la demanda sería superior a la oferta en el caso de los hombres a partir de 2003, y de 2005 en el caso de las mujeres. En el caso de los hombres todo incremento del empleo superior al 1% anual provocará tensiones en el mercado. En el supuesto contemplado para las mujeres se ha tomado la variante Media de participación femenina en la actividad, por las dificultades que supondría alcanzar en una década los niveles de un país como Suecia. En efecto, la idea de que incrementar la oferta de trabajo supone un coste, social y económico, no se aplica únicamente a la inmigración. En el caso de las mujeres, sería necesario dedicar recursos económicos a las políticas familiares y afrontar ciertos costes sociales derivados de la extensión de un modelo de familia de dos trabajadores. Por otra parte, la sustitución de hombres por mujeres en el mercado de trabajo es todavía difícil. La distribución entre sectores de actividad de hombres y mujeres es muy desigual y tiende a reproducirse por el tipo de estudios que eligen unos y otras. Esta desigualdad está muy arraigada, ya que se observa en todos los países de la Unión Europea con similar intensidad, incluso en aquellos que ostentan las tasas de participación femenina más elevadas. Las tensiones en el mercado de trabajo pueden por lo tanto producirse sin que se alcance el pleno empleo, sin mencionar otras rigideces sectoriales no ligadas al sexo.

6. EL MODELO ECONÓMICO CANARIO Y LA INMIGRACIÓN

6.1. La dimensión territorial del fenómeno migratorio

6.1.1. Planteamiento general

Alguien ha dicho que todo texto tiene su contexto. La cuestión del modelo económico habita entre nosotros como un “comodín” que sirve para todo tipo de jugadas, incluidas las de “faroles”. Se usa para nuestras escaladas a las alturas y para las profundidades submarinas, se enfatiza su virtud especializadora y su figura “hipertrofica”. Se le incentiva para crecer “hoy más que ayer y menos que mañana”, pero siembra terror en su voracidad autofágica algún día del futuro próximo. En cuanto a las inmigraciones, o la llegada de inmigrantes –para ser más precisos- sucede que están teniendo más peso visto desde las “percepciones” que del “conocimiento”. Casi nunca tienen una buena correlación ambos planos. El conocimiento tiene un marketing fatal, casi siempre. Las percepciones, en cambio, suelen cabalgar por encima de las cabezas pensantes. Entenderá el lector, las inferencias que pueden hacerse cuando se entrecruzan el modelo económico y las inmigraciones, máxime cuando al cóctel se le añade ingredientes como el de “la pequeñez territorial”, “la lejanía”, “la condición de frontera”, el ya tener un alto nivel de paro, la densidad demográfica existente, y así un largo etcétera. Puntualizamos. Esos aspectos no son falsos, pero son certezas parciales que no suman una verdad que es compuesta y no simplista.

En la cadena de interacciones inmigración- economía- territorio- población, no debemos caer en las metrallas o ruidos fáciles de los “saldos”. Elevada inmigración, es más crecimiento poblacional, menos disponibilidad territorial, y disminución del ingreso por habitante. Conclusión: un origen perverso, disfuncional de la inmigración. Tampoco vale, el ilusionismo optimista contrario de atribuirle un efecto impulsor al valor añadido, rejuveneciendo de paso la estructura poblacional, y no siendo significativa su relación con el territorio. Corolario de esta visión: la inmigración es una ocasión de ganar recursos humanos de bajo coste. La mirada al resultado en este tipo de variables exige retomar las partidas del haber y el debe que ha ido provocando esas entradas de gente externa. Detrás de cada partida se contabilizarán beneficiados y perjudicados, acciones expansivas o tensiones por la apropiación de ofertas como la laboral, que ya estaban muy ajustadas. De ahí que sea recomendable evaluar el “efecto cascada” de la inmigración y no analizarla exclusivamente a partir del saldo final.

Un modelo económico equivale a la estrategia de crecimiento que prefieren los agentes que operan en ese territorio. Para ello, el marco institucional irá generando un sistema normativo en el que figuran los incentivos y barreras, la regulación de los mercados y el cuadro de intervenciones y políticas. Los agentes asignarán o movilizarán recursos hacia unas especializaciones productivas en las que han calculado obtener mejor rentabilidad que otras opciones (costes de oportunidad). Los resultados de ese proceso son los que determinan, principalmente, el nivel de desarrollo y bienestar de esa sociedad. La incorporación de una variable como es la inmigración, será valorada positiva o negativamente por el sistema económico en función de lo que contribuye u obstaculiza a ese balance final. El enfoque que mejor atiende a los intereses de una comunidad es aquel que pueda maximizar la retención y reinversión del excedente generado, teniendo una alta inclusión social (distribuciones y participaciones de cohesión), siendo capaz de sostener su medio ambiente sin facturas costosas y acreditando un estilo de hacer las cosas con la relativa autonomía electiva que hoy se puede tener en este mundo globalizado, así como afirmando su personalidad (identificación- país).

Nos detendremos en lo que se dice y opina por responsables, medios y demás conformadores de opinión en lo que podríamos calificar de “paradigma doméstico”. No está demás prevenir siempre estas apreciaciones con la impertinente distinción que hacia Keynes entre opinión pública y opinión informada. Pues bien, entre nosotros, el razonamiento es bien sencillo. Canarias está densamente poblada, su territorio soporta una fuerte presión densificadora, su economía está muy polarizada y ha crecido explosivamente en los últimos años. Las inmigraciones se han disparado en esta década pasada llegando a ser un componente muy alto en islas como Fuerteventura y Lanzarote, así como en los núcleos y zonas colindantes de los espacios turísticos. Buena parte de esa inmigración es temporal y poco cualificada. Igualmente está obligando a importantes partidas suplementarias de gasto público en servicios sociales (educación, sanidad, otras prestaciones), e indirectamente en infraestructuras y equipamientos.

La baja eficiencia en el control migratorio de las autoridades nacionales, competentes en la materia, acentúa disfuncionalidades sociales de aquellos colectivos irregulares y de los que sobreviven en la economía sumergida. La cadena de efectos responde a la lógica de esas causalidades: crecimiento demográfico, menos renta por habitante de los residentes; competencia a la baja del salario de los locales y otras prácticas de mendigar al vecino (al estilo “beggarthy neighbour”), desplazándoles o sumándose al reparto de los servicios; contribución a los efectos de saturación y congestión. Todo eso supone una notable partida extra en la financiación del gasto por las instituciones canarias. Algunas personas de esos colectivos han generado problemas de seguridad, si bien los datos indican que no es mayor que la media de los residentes.

Para la opinión pública la imagen de las pateras y sus desgracias, o capítulos relacionados con la alta delincuencia por otro tipo de inmigrantes, se valora como uno de los principales efectos perturbadores que además puede afectar al intangible de unas islas que en el imaginario turístico están catalogadas como lugares seguros para el descanso. Esta cadena central tiene los ramales de confluencia asimismo bastante “enraizados”, tal como lo muestran estudios de opinión y la elevada frecuencia de su argumentación por distintos opinadores: el del patrimonio territorial que tienen los foráneos que adquieren bienes raíces en las islas (muchos pasan a ser residentes) y que efectivamente ya es estadísticamente cuantioso; y por último, lo que repercute esa “masiva” presencia de variadas nacionalidades en la preservación de las señas de identidad de la población local. Una eventual pérdida del “liderazgo” de ese referente identitario, resquebrajaría los vínculos de articulación y el sustrato básico de “pueblo”.

Se dan algunas paradojas en los agentes canarios respecto a la inmigración. Por ejemplo, los sindicatos, han tenido una posición conciliadora con el fenómeno y se han limitado a denunciar problemas que a ellos también les vienen afectando (siniestralidad, destajos, prácticas heterodoxas de los contratos, falta de inspección, instrumentalización de esa reserva de fuerza de trabajo o de cupos foráneos frente a las plantillas y reivindicaciones). Por su parte, las organizaciones empresariales, y sobre todo el sector agrario (tomateros) y la construcción, han manifestado en diversas ocasiones la necesidad que tienen de un peonaje dispuesto a jornadas intensivas de zafra o proyecto, habiendo llevado a la práctica operaciones puntuales de esas contrataciones temporales. Alegan que si tuviesen oferta laboral con perfiles y motivaciones similares a los foráneos, ellos no dudarían en acudir a los de casa.

De lo expuesto sobre el modelo económico y las inmigraciones, se podrían deducir los aspectos que concretan los puntos calientes de las interrelaciones:

- En el **efecto poblacional**, las inmigraciones son evaluadas por influir en el tamaño, la configuración y la distribución espacial. Nos remitimos a la parte demográfica de este Informe. Sobre los puntos de la inserción laboral y las provisiones de servicios, más adelante se abordan con detalle cuáles son las intersecciones e interferencias.
- El otro efecto que suscita gran atención es indudablemente el de la **capacidad de carga territorial** derivada de la acumulación de personas, construcciones y “artefactos” u objetos sobre unas superficies limitadas (corredores costeros normalmente), que además tienen casi un 40% de su territorio con figuras declaradas espacios naturales protegidos. Coincidimos con los autores que le confieren un relativismo cuantitativo a este popular indicador, cuya utilidad es encender la “luz de alarma” cuando se sobrepasan determinados umbrales. Se estima que surgirán pérdidas irreversibles de capital natural y de externalidades que han estado valorizando la calidad de lo producido, los hábitats y la calidad de vida, en general. De ahí que su utilización en las estrategias de desarrollo sustentable o sostenible nunca falte³. Los síntomas de esa “sobrecapacidad” son las incidencias en la biodiversidad, la caída de las calidades paisajísticas y las evidenciables congestiones de tráfico, contaminaciones varias, o el desorden constructor, por mencionar los ejemplos más extendidos.

6.1.2. Preparando el modelo estratégicamente

Sería un error grave que la problemática de la inmigración fuese planteada como un asunto anexo o aislable de las estrategias que a partir de ahora tienen que adoptar las islas, y de las cuales las Directrices constituyen una primera

³ Un excelente repaso los indicadores de sostenibilidad, pensados para las islas, puede verse en la publicación del avance de las Directrices Generales de Ordenación realizado por el profesor de la ULPGC, Matías González Hernández.

columna vertebral. Es un cálculo poco inteligente contentarse con la adopción de medidas de disuasión como las que pudieran arbitrarse sobre residencialidad y propiedades de bienes inmobiliarios que no sean actividades económicas. Tangencial también lo es refugiarse en planes de choque que estén orientados a contrataciones significativas de proyectos o cometidos específicos de sectores (inmigración selectiva de los modelos canadiense y australiano).

En unas islas de la porosidad de las nuestras, con dos caballos de Troya globalizadores - el turismo y el comercio- , no está claro que se pueda contar con un aparato de control y anticipación capaz de hacer esas selecciones y racionamientos de flujos con alta eficiencia. Lo que ha sucedido es que la improvisación de la Ley de Extranjería actualmente en vigor, ha tenido tantos fallos como inadecuados han sido los gestores responsables que ha tenido a su frente (por no emplear otros juicios).

En el caso, se ha superpuesto ese hecho con una alicorta valoración de lo que podía pasar en comunidades fronterizas como Canarias y Andalucía. Quizás en nuestro fuero interno nos tranquilice más la esperanza de un “texto duro” que la confianza en otra gestión de la política migratoria que tapone los múltiples agujeros. Y mientras, esperar a que la Unión Europea, en un plazo muy corto, sea la que cargue con el coste político de reformar la que fue presentada como la ley más progresista que había en Europa.

Es llamativo que estén haciendo más por la cooperación al desarrollo y las relaciones de reciprocidad con los países africanos las Cámaras de Comercio canarias que la política de estado. Cualquier experto en política internacional enfatiza la fuerte conexión que existe entre los procesos migratorios y las relaciones internacionales. Ni hubieron planes para prevenir y compensar determinados efectos de la nueva Ley de Extranjería (expulsiones, hacinamientos en centros, vida en los espacios públicos...), ni se ha observado una intensificación de la acción exterior de España en este continente durante los últimos años. Las relaciones internacionales han superado la fase de misiones esporádicas y han entrado de lleno en la implicación de las comunidades autónomas, las ciudades, universidades y centros de investigación y organizaciones varias. Nadie mejor que esos actores para expresar las necesidades y espacios de intercambios y cooperaciones. Incorporar en los programas comunitarios y nacionales a los agentes canarios en las relaciones con los países africanos hubiera ayudado bastante a no padecer algunas de las problemáticas que tenemos con los denominados irregulares. La cooperación moviliza a agentes, autoridades de esos países y al conocimiento de la situación sobre pueblos y costumbres. ¿En base a qué podemos profundizar las relaciones comerciales con los países vecinos africanos si a sus gentes no les diésemos un tratamiento respetuoso?.

Si Canarias apuesta estratégicamente por el desarrollo sostenible tendrá que movilizar a su población y agentes para que las sinergias con el territorio y con la cohesión social produzcan un bienestar cuyos elementos cualitativos no hagan añorar el modelo imperante en estos años últimos. Y movilizar a la gente es incluir a todos los que aquí residen, para además orientar a los que vienen de fuera como turistas o a realizar visitas comerciales y familiares, que interioricen el que estas islas tienen una personalidad colectiva con un modelo asumido de ser, hacer y estar.

La sostenibilidad es más sensible a la **solidaridad** que cualquier otra estrategia alternativa. La **inclusión activa** es uno de esos requisitos que lo avalan, puesto que la inclusión social es la que ha justificado una acción colectiva en la administración de recursos y en la preservación del territorio para no ser agotados a corto plazo, o a desvalorizarse en su capitalización por los intereses de unos pocos. Para que la inclusión se correlacione con la gestión de los “comunes” y que esos bienes públicos tengan funciones de eficiencia social, es inexcusable definir el cuadro de los derechos de acceso y los rituales de comportamiento aceptables. Y eso estará en función de la condición de ciudadanía no excluyente⁴.

6.1.3. A modo de conclusión

Corresponde a la fase de propuestas concretar los diferentes campos que se han analizado en este diagnóstico. La estrategia deberá comprender de manera convergente el sistema regulatorio de la inmigración y aquellos elementos definitorios del modelo que puedan avalar la opción diseñada. A nuestro entender esos elementos que involucran a los efectos migratorios serían los siguientes:

⁴ Véase las obras de M. Olson sobre la lógica de la acción colectiva, y especialmente su tratamiento sobre la inacción y los grupos de presión.

- **La Reserva de Inversiones de Canarias (RIC):**

Ha de reformularse la “caja negra” del conocimiento y el despliegue que actualmente tiene. La magnitud de ese excedente ha de cumplimentar la finalidad de fortalecer las organizaciones empresariales y su competitividad, generar empleo y diversificar las actividades. Pero asimismo ha de retroalimentar las economías externas del entorno y no explotar de manera ineficiente recursos con alta probabilidad de incurrir en escasez social. Algo tiene que ver determinados flujos inmigratorios con proyectos en los que no se contabilizan estos intangibles decisivos para la colectividad que ha realizado esta transferencia de excedente.

- **El modelo territorial de crecer:**

Parece perdida la batalla del ordenancismo planificador en separar territorios y funcionalidades en el interior de unos microespacios donde la coexistencia de dispersión y agregación conviven desde hace más de treinta años. El reto del planeamiento que cabe hacer es el de vertebrar núcleos y redes acertando en abordar problemas como el de la verticalidad edificatoria, la segunda residencia, las viviendas desocupadas, el papel de los cascos históricos y edificios singulares, la estética y los paisajes, el formato de las grandes infraestructuras y las reservas rústicas (dado que el medio rural apenas pervive en las pequeñas islas occidentales). Y sobre todo hay que revisar el encuadre y la logística operativa del gran subastador del territorio: el marco legal y las figuras del planeamiento.

- **La cuestión de la movilidad:**

Tiene riesgos, a tenor de las experiencias llevadas a cabo, implementar sistemas de incentivos personalizados. Posiblemente, a través de la provisión y acceso a determinadas economías externas que pueden desarrollarse, el grado de movilidad pudiera ser mayor y más interesante para los propios sujetos.

- **La economía del conocimiento como economía- red desterritorializada (poco intensiva en desplazamientos físicos y con muy bajo consumo de territorio):**

Revisión de Canarias digital, adaptando algunas experiencias exitosas llevadas a cabo en esta materia por otras comunidades autónomas. Programación de iniciativas y diseño de escenarios participativos con el sector privado y educativo más acordes a nuestras características espaciales, productivas y de relaciones con el exterior.

Estos cuatro bloques estarán incardinados en una evaluación de cual es la situación de Canarias en el denominado Índice de Preparación para el futuro propuesto por el Foro Económico Mundial. En este orden, un escenario de inmigración cero es tan absurdo como la entrada libre. Nuestro compromiso está en afinar lo que podemos dentro del resquicio institucional europeo. Y no olvidarnos en cualquier caso que un pueblo que fue emigrante durante tantos siglos no exclame algún día aquello que decía Kavafis en su poema que empezaba y terminaba con “¿y qué será de nosotros ahora, sin los bárbaros?”.

7. LOS EFECTOS ECONÓMICOS DEL CRECIMIENTO POBLACIONAL Y LA INMIGRACIÓN

La caracterización de los efectos económicos del proceso migratorio en Canarias es un objetivo plagado de dificultades, por lo que es preciso reconocer que nos encontramos aún en los inicios de una investigación tan necesaria como complicada.

- a) El proceso migratorio es complejo. Canarias comparte ciertas características de lo que podríamos denominar el modelo sud-europeo de inmigración, propio de las experiencias migratorias de los principales países receptores del Sur de Europa como Italia, España, Portugal y Grecia, tributario del más complejo proceso de globalización mundial. Pero las características geográficas, el diferencial económico y las particularidades sociales del archipiélago confieren rasgos singularizadores al impacto económico de la inmigración, aún no suficientemente estudiados. Los flujos migratorios más significativos están relacionados, de una parte, con el diferencial de crecimiento económico respecto a otras zonas del Estado español, lo que convierte a Canarias en una comunidad autónoma receptora en los movimientos internos de población; de otra parte, con las relaciones económicas con algunos países comunitarios y la propia pertenencia a la Unión Europea, que convierten a Canarias en destino laboral para actividades relacionadas con el producto turístico, de un lado, y en destino residencial, de otro; y, finalmente, los flujos migratorios se relacionan con la cercanía a países emisores africanos, en un contexto de relaciones económicas y diplomáticas que favorecen el trasvase de población. Este último aspecto es particularmente relevante porque presenta la cara socialmente más preocupante del proceso migratorio y debe contemplarse desde una doble perspectiva: una, la que implica la consideración de la cercanía a un continente empobrecido con el cual Canarias y España mantienen muy escasas o casi nulas relaciones económicas y de cooperación; otra, la que corresponde a un momento histórico en el que están en juego múltiples intereses económicos y estratégicos en la zona, que van desde la renovación del Acuerdo de Asociación de la Unión Europea con Marruecos a la guerra de posiciones en las prospecciones petrolíferas en la zona.

Junto a lo anterior, Canarias es receptora del flujo de inmigrantes propios del proceso de globalización en curso, con fuerte presencia de inmigrantes provenientes de Latinoamérica - sobre todo en los últimos años - y de forma presumiblemente creciente de ciudadanos europeos no comunitarios.

El conjunto de circunstancias someramente señaladas dibujan un panorama variopinto y singular y confieren una particular complejidad al esbozo de una caracterización del proceso migratorio y sus efectos sobre el conjunto de la economía de Canarias.

- b) Existen importantes lagunas de conocimiento no solo estadístico, sino también cualitativo acerca del fenómeno migratorio en Canarias. La multiplicidad de fuentes emisoras de información relevante contrasta con la escasa coherencia entre los datos disponibles y con la escasa fiabilidad que, por tanto, merecen. Por otro lado, la información relativa a los aspectos cualitativos en relación con los mecanismos de llegada y los procesos de integración laboral y/o social se encuentra absolutamente dispersa y su conocimiento exigiría una importante labor de investigación entre los agentes implicados y la propia población inmigrante. Esto hace que, lamentablemente, nos movamos aún en el terreno de las generalidades compartiendo o debatiendo afirmaciones universales acerca de los efectos positivos (aportación de valor al proceso productivo, ampliación de las capacidades laborales, desempeño de tareas productivas no deseadas por la población local,...) y negativos (usurpación de puestos de trabajo, presión a la baja de salarios, elevados costes de atención social, impacto cultural y social,...) de la inmigración. Parece necesario la creación de un Observatorio de Inmigración que incluyera entre sus tareas, aparte de las obvias de integración y atención social, aquellas relativas a las características económicas que aquí señalamos.
- c) Se trata de un fenómeno relativamente reciente en su actual dimensión, de gran intensidad y muy cambiante en cuanto a su composición, magnitud y características. El carácter abierto de la sociedad y de la economía de Canarias ha favorecido históricamente la confluencia de poblaciones de variada procedencia y características. Pero en su actual configuración el proceso migratorio, tal como se nos presenta en la última década es cualitativa y cuantitativamente diferente. Este proceso se da, además, en un contexto también de gran cambio y volatilidad en la

economía y la sociedad de Canarias, lo cual aporta dificultades adicionales para identificar las pautas migratorias y sus efectos económicos.

- d) La inevitable ideologización y politización del fenómeno migratorio implica la superposición y confusión de ámbitos analíticos, de manera que no existe un consenso social sobre el concepto de inmigrante, que se ha convertido en la actualidad en un poco deseable objeto de batalla política.

El hecho de que Canarias haya reforzado en los últimos tiempos su papel como puerta de entrada de la inmigración africana en el sur de Europa ha derivado en gran medida la atención hacia este flujo migratorio por su fuerte impacto social, lo cual viene relegando el interés sobre el efecto económico de otros flujos migratorios relevantes en dirección Norte-Sur.

Desde el punto de vista de los efectos sobre la economía, la consideración de inmigrante ha de ser independiente del marco normativo que regule sus derechos cívicos e incluso de las analogías culturales, sociales, o políticas de los inmigrantes y sus lugares de origen. Obviamente, se trata de flujos migratorios diferentes con efectos sociales, culturales y económicos distintos.

- e) Los cambios legislativos y reglamentarios que caracterizan la política de inmigración española de los últimos años han generado una frondosa maleza de situaciones de difícil esclarecimiento.

El proceso de crecimiento económico y social de Canarias en la última década es indivisible del fenómeno migratorio. Siendo las procedencias muy diversas, en un alto porcentaje la población inmigrante es de carácter laboral, con presencia de primo-inmigrantes. La identificación de los flujos de inmigración y sus mecanismos de inserción en el mercado laboral ayudaría a la determinación de una tipología de gran interés para la política inmigratorio y para la política laboral.

- a) Uno de los fenómenos más relevantes del reciente proceso socioeconómico de Canarias es el fuerte incremento demográfico experimentado en el último decenio, caracterizado como un “segundo boom” de la población, más intenso aún que la primera explosión de la década de los setenta cuando se inicia el proceso de cambio socioeconómico que configura en gran medida el modelo actual.

A diferencia del “primer boom”, que se explica por las elevadas tasas de natalidad, el crecimiento demográfico de la última década encuentra explicación en los flujos de inmigración. Dado que el crecimiento económico es indisoluble del demográfico, el reciente proceso económico de Canarias es indisoluble del fenómeno migratorio. Esto implica una doble consideración. De una parte, que la intensidad de los flujos de inmigración encuentran una parte de su explicación en la intensidad del crecimiento económico, pero también a la inversa, en el sentido de que el crecimiento económico no es comprensible sin la presencia de inmigrantes extranjeros. De esta manera, desde una perspectiva económica, la inmigración no puede ser entendida sólo como un efecto no deseable del diferencial de crecimiento sino también como una condición necesaria y conveniente para el propio crecimiento.

- b) La población residente no nacida en Canarias se estima en unas 300.000 personas, lo que representa en torno al 17% de la población residente, de los cuales un poco más de la mitad son ciudadanos españoles procedentes de otras comunidades autónomas y el resto ciudadanos de otros países, comunitarios o no, teniendo estos últimos un espectacular crecimiento en el último quinquenio. Así, mientras que en 1990 la proporción era de un emigrante procedente del extranjero por cada 5,2 inmigrantes de otras comunidades autónomas, en 2000 esa proporción cae a 1,02, es decir, por cada inmigrante extranjero reside ahora tan sólo un inmigrante peninsular. La llegada de inmigrantes de otras comunidades autónomas en 2000 multiplica por 2,85 las habidas en 1990, mientras que para el caso de los inmigrantes extranjeros se multiplica por 11,96. Esto hace que para el año 2000 el número de inmigrantes extranjeros alcance al de procedentes de otras comunidades autónomas.

- c) Analizado el periodo 1988-99, el 60% de los inmigrantes se encontraba comprendido entre 20 y 39 años de edad en el momento de la llegada, lo cual indica que se trata de población laboral probablemente atraída por las elevadas tasas de crecimiento económico en uno de los periodos más florecientes de la economía de Canarias.

El perfil socio laboral o profesional de los inmigrantes difiere, sin embargo, según sus procedencias. Tomando como referencia los datos relativos a 2000, el 34% de los inmigrantes llegados de África y el 42% de los llegados de Latinoamérica se encuadra en la categoría inferior de la escala profesional (peones y no cualificados), mientras que el 35% de los inmigrantes no españoles de la Unión Europea y el 32% de los españoles se encuadra en la categoría superior (directivos y profesionales). Esto sugiere una cierta tipología migratoria según procedencias, con distintos efectos en el ámbito económico y cuya relevancia recomienda un estudio más atento y pormenorizado.

- d) La composición de la inmigración extranjera por procedencias es muy heterogénea y cambiante, de manera que se producen oleadas de inmigraciones específicas que recomienda un estudio pormenorizado de las residencias.

Tomando como referencia el año 2000, el número de nacionalidades que superaron los 500 inmigrantes llegados en el año asciende a ocho, representando el 69% del total de inmigrantes extranjeros. Por ámbitos continentales, las procedencias más significativas son las de América (46,9%) y Europa (34,7%), mientras que por países las procedencias más relevantes son las de Colombia (15,73%), Venezuela (11,17%), Alemania (11,15%) Marruecos (9,2%), con lo que, en referencia a 2000, cerca de la mitad de los inmigrantes extranjeros (47,3%) proceden de esos cuatros países. Otras procedencias relevantes fueron Reino Unido (6,66%), Cuba (6,8%) y Argentina (4,5%).

Al tratarse en su mayoría de inmigrantes jóvenes, en buena parte se trata de primo-inmigrantes, esto es, de personas que inician una cadena migratoria que será probablemente continuada por inmigrantes derivados (familiares, amigos, conocidos, paisanos,...) que configuran pautas migratorias determinadas y no suficientemente conocidas en la actualidad.

Dada la disparidad normativa, cultural, social y profesional de los flujos de inmigrantes, la casuística de rutas, motivos y procedimientos de llegada, los distintos procesos de inserción en el mercado laboral y el amplio y diverso abanico de efectos económicos de ese proceso se revela nuevamente como conveniente el estudio de la tipología de la inmigración.

La economía canaria genera nichos laborales de diversa naturaleza en los que la población inmigrante encuentra cobijo. La rigidez del mercado de trabajo y las expectativas de ingresos alternativos explica la importancia de esos nichos en islas como Fuerteventura y Lanzarote, mientras que en las islas centrales y sobre todo en lo referente a la inmigración Norte-Sur existe cierta competitividad con la población local, lo que recomienda reconsiderar la política formativa hacia contenidos más específicos.

- a) Parece evidente que el mercado de trabajo para los inmigrantes presenta una fuerte segmentación asociada a algunos rasgos de la tipología antes indicada, de manera que la economía canaria genera nichos laborales de diversa índole (esto se estudia más en otro apartado). En algunos de esos nichos, la población inmigrante parece entrar en competencia con la población local, sobre todo en lo que se refiere a los flujos migratorios Norte-Sur y en lo que se refiere a la inmigración del Sur en ciertas ocupaciones en los sectores de construcción y servicios en las islas centrales. Esto recomienda una reconsideración de la política educativa y formativa, en la que probablemente sea necesario intensificar la formación específica para trabajos concretos, sobre todo a aquellos relacionados con un mayor nivel de cualificación en el ámbito de los servicios.
- b) Pero, por otro lado, existen otros nichos en los que la población inmigrante simplemente ocupa puestos de trabajo que la población local no desea, aspecto relevante en las islas periféricas y fundamentalmente en Lanzarote y Fuerteventura. Dado que a nivel agregado de Canarias la oferta de mano de obra supera a la demanda, y dados los elevados índices de desempleo aparente, cabría esperar una cierta fricción competitiva entre la población local y la inmigrante, aspecto éste que no parece que sea el caso. Esto puede explicarse, de una parte, por la rigidez de los mercados de trabajo en un territorio insular en el que la movilidad ofrece fuertes resistencias y en el que la economía familiar sigue proveyendo recursos de subsistencia; de otra parte, puede explicarse por la posibilidad real que tiene la población local de obtener ingresos en el amplio abanico de posibilidades que ofrece la economía irregular o los subsidios al desempleo. Esto es particularmente relevante para entender los nichos de ocupación que la inmigración encuentra, por ejemplo, en islas como Lanzarote y Fuerteventura, en las que la demanda de mano de obra supera a la oferta local.

Existen, no obstante, ocupaciones que paulatinamente son abandonadas por la población local (como el servicio doméstico), o nuevas ocupaciones que si bien exigen cada vez mayor nivel de cualificación, por alguna razón no son deseadas por la población local (como el cuidado de ancianos), u ocupaciones consideradas inferiores (como el cuidado de potabilizadoras).

Finalmente, en muchos casos los propios inmigrantes generan sus puestos de trabajo ya que existen empresarios que ven en ellos oportunidades para obtener una mayor rentabilidad en sus negocios.

Una considerable proporción de la población se encuentra en situación de irregularidad, existiendo factores generadores de la misma. Buena parte de esos inmigrantes tienen un proceso de integración laboral desfavorecida y son objeto de exclusión social, particularmente en el caso de colectivos especialmente desfavorecidos, como los menores y las mujeres.

- a) Aunque se desconoce la magnitud, una importante proporción de inmigrantes se encuentra en situación de irregularidad, careciendo de permisos de residencia o de trabajo o de ambos, siendo ésta la arista inmigratoria que genera mayor preocupación y alarma. Es ésta una característica propia del fenómeno de la inmigración en España, como prueba la frecuencia con que se ha tenido que recurrir a procesos extraordinarios y masivos de regularización. Existen factores de diversa índole que generan, además, la persistencia de la irregularidad en Canarias. En primer lugar, la cercanía a las áreas de origen, como es el caso de los inmigrantes marroquíes y subsaharianos. Pero además, otras de carácter estructural, tales como una fuerte demanda de trabajo para tareas secundarias con bajos salarios, las dificultades legales para contratar trabajadores inmigrantes, la lentitud burocrática para la tramitación de permisos y renovaciones, la insuficiente inspección de trabajo, el amplio abanico de posibilidades que otorga una economía sumergida extendida en gran parte de las actividades de servicio y la carencia de una cultura cívica de cumplimiento de la legalidad que otorga a contratadores poco escrupulosos beneficios por la contratación de este tipo de trabajadores.
- b) Aunque hemos señalado la existencia de una tipología aún poco conocida de inmigrantes - por lo que cualquier generalización es abusiva - parece evidente que una parte considerable de ellos ocupan puestos de trabajo poco cualificados, muchas veces temporales, estacionales o precarios y con frecuencia poco remunerados, por lo que se trata de un proceso de integración laboral desfavorecida. Este proceso se encuentra agravado por los frecuentes grados de exclusión social y la presencia de comunidades apartadas del proceso de integración. Tal es el caso, por ejemplo, de algunas de las comunidades latinoamericana, magrebí y subsahariana.
- c) La inmigración de menores no acompañados (683 en tan sólo cinco años en la isla de Fuerteventura) y de mujeres en situación de alta precariedad constituye uno de los aspectos más lacerantes de la realidad inmigratoria, suficientemente señalada por los organismos e instituciones implicadas, sobre todo el Foro de la Inmigración, los Cabildos Insulares, el Diputado del Común y las ONGs implicadas. La atención social de estos colectivos desborda la capacidad de los servicios públicos y asistenciales que se encuentran en situación de grave colapso.

El rápido e inesperado proceso de crecimiento demográfico por la vía de los flujos de inmigración ha desbordado las previsiones de dotaciones de infraestructura y medios asistenciales para la provisión de servicios públicos que, en algunos casos e islas, se encuentran en grave situación de colapso, al límite o más allá de sus capacidades.

- a) El rápido crecimiento de las necesidades asistenciales y de provisión de servicios públicos ha desbordado las previsiones en cuanto a dotación de infraestructura y medios asistenciales. Aunque a pesar de los esfuerzos realizados no ha sido posible elaborar un diagnóstico en tal sentido, las visitas cursadas y los contactos mantenidos con los responsables de los servicios en las islas más afectadas muestran un panorama de gravedad que afecta tanto a la garantía de los derechos asistenciales de los emigrantes como a las condiciones a menudo extremas en que los profesionales implicados realizan su trabajo y al coste e ineficiencias que tal situación genera. La dispersión de los estudios parciales realizados y la diversidad de fuentes de información aconsejan la realización de un estudio en profundidad que refleje la actual situación de carencias y las previsiones futuras. La percepción de remisión de los flujos migratorios en concordancia con la inversión del ciclo económico dificulta esta tarea de previsión, no obstante lo cual se recomienda sea afrontada.

- b) En el ámbito sanitario son las islas y los municipios con mayor presencia turística donde se concentran la mayor parte de los efectos del proceso migratorio. En la isla de Lanzarote, por ejemplo, más del 29% de las tarjetas sanitarias corresponden a ciudadanos nacidos fuera de Canarias (el 6,5% a extranjeros); el 37% de los ingresos habidos en la Unidad de Intensivos en los últimos tres años corresponden a personas extranjeras, así como el 32% de las estancias, lo que implica que en torno a un tercio de los recursos de esta Unidad se destina a atender a población extranjera; un tercio de los partos se realizan por mujeres extranjeras; las atenciones en urgencias a ciudadanos extranjeros se multiplicaron por 3,9 entre 2000 y 2001 (en ese año llegaron a 6.798); las consultas externas a ciudadanos extranjeros entre 2001 y 2002 (hasta el mes de noviembre) se multiplicaron por dos y los días de hospitalización de ciudadanos extranjeros entre 2000 y 2002 (hasta noviembre) se incrementaron un 349%. Tomando como referencia los datos disponibles de 2002, el 60% de los días de hospitalización corresponden a ciudadanos latinoamericanos o africanos y tan sólo la población colombiana representa el 21% de los días de hospitalización.
- c) Otro de los frentes en los que se producen desajustes e ineficiencias en la prestación de servicios públicos es el educativo. De la información contenida en el Plan Sur elaborado por la Consejería de Educación, Cultura y Deportes del Gobierno de Canarias para aquellas zonas en las que los fenómenos migratorios vienen produciendo un importante crecimiento de la población escolar (Fuerteventura, Lanzarote, sur de Tenerife y Gran Canaria y Valle de Aridane) se deduce que del total de niños escolarizados en esas zonas, el 9,7% es de nacionalidad extranjera, sumando un total de 55 nacionalidades diferentes; estos porcentajes son mayores en el caso de Lanzarote (11,56%) y Sur de Tenerife (11,13%). El incremento de los flujos migratorios y las necesidades de escolarización (en seis cursos académicos la proporción de extranjeros escolarizados en la isla de Fuerteventura se ha multiplicado por 5) han aconsejado una proyección de previsiones que deberían revisarse a la luz de la importancia que vienen adquiriendo los contingentes de inmigración.
- d) En el ámbito de la vivienda no se dispone de información indicativa, aunque es perceptible el incremento de los precios de alquiler en las zonas en las cuales se ha producido un rápido aumento de la población foránea. La habilitación de cubículos en azoteas y zonas inapropiadas, el hacinamiento de familias y el mercado secundario de alquileres compartidos es una práctica que comienza a adquirir carta de naturaleza en algunas zonas como Fuerteventura y Lanzarote.

La complejidad del fenómeno de la inmigración y la magnitud de su impacto aconsejan una atención particularizada y coordinada que corrija el comprensible retraso institucional para afrontarlo.

- a) Como hemos señalado, tanto la información cuantitativa como cualitativa sobre la inmigración, así como las acciones de orden institucional se caracterizan por una gran dispersión donde confluyen instituciones, organismos y organizaciones de variada índole y perspectivas, a menudo confrontadas y con escasa coordinación. Esto es comprensible dado el corto periodo de tiempo y la virulencia con que se ha manifestado el fenómeno de la inmigración. En el fondo de esta acción descoordinada subyace la idea de que la inmigración es un fenómeno transversal que debe de ser afrontada desde las distintas organizaciones que se encuentran afectadas. Siendo esto así, sin embargo, parece evidente la conveniencia de alcanzar mayores dosis de eficacia y coordinación con la creación de unidades administrativas que las potencien y garanticen.
- b) En esa misma línea se recomienda la creación de un Observatorio de la Inmigración.
- c) Finalmente, la grave situación por la que atraviesan islas como Fuerteventura y Lanzarote, así como algunos otros municipios específicos recomiendan abordar estudios en profundidad que determinen la magnitud del problema y las perspectivas de futuro.

8. POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR E INMIGRACIÓN

Algunas pautas de comportamiento comunes de los ciclos de crecimiento económico y de la población en edad de trabajar son:

- a) La población en edad de trabajar mantiene pautas de crecimiento anual altas (medias anuales de las dos fases de expansión por encima del 2% de crecimiento anual), cuando el crecimiento económico está en fases de expansión.
- b) La población en edad de trabajar modera el crecimiento en fases de bajo crecimiento económico.
- c) La población en edad de trabajar reacciona a los cambios de fase del ciclo del crecimiento económico con un cierto retardo. Al finalizar la primera fase de expansión, el crecimiento de la población cae lejos de la media de la fase anterior de dos años después. La recuperación del crecimiento de la población en edad de trabajar por encima del 2% se produce también dos años después de iniciarse la recuperación de las tasas anuales de crecimiento. Es muy posible que la moderación de las tasas de crecimiento de la población en edad de trabajar se produzca en el 2002, también en el segundo año a partir del inicio de la fase de menor crecimiento.

La conclusión que podemos obtener sobre el comportamiento cíclico del empleo es que a partir de 1985 existe una sincronía entre el crecimiento económico y la creación de empleo. Lo que quiere decir que cuando la economía está en fase de expansión se produce un alto efecto de arrastre sobre el empleo, con caídas de la productividad aparente del factor trabajo. Este hecho se explica por las características de los empleos creados. En estos empleos dominan los que requieren baja formación y experiencia, y que al no exigir inversión privada en capital humano, son empleo con contratos poco estables. Cuando la economía se encuentra en periodos de menor crecimiento el comportamiento es simétrico, esto es, la demanda de trabajo cae y la productividad aparente se recupera.

La sincronía entre población activa y ocupada es evidente. El ciclo de crecimiento de la población activa y ocupada de mujeres es mucho más radical que el de los hombres, pero en cualquier caso determina un proceso de inserción de la mujer al mercado de trabajo. El análisis de la población ocupada y activa permite concluir que existe una sincronía a partir de 1986. La sincronía es tan acusada para hombres como para mujeres, pero los cambios en el crecimiento anual de las mujeres son mucho más acusados. A partir de 1998, el comportamiento de género tiene menores diferencias que en años anteriores.

La relación entre la oferta de trabajo y la población en edad de trabajar vendría dada por un supuesto razonable del tipo: cuando la oferta de trabajo crece cíclicamente, entonces la población en edad de trabajar también lo hace. Tal supuesto parece correcto entre los hombres, especialmente a partir de 1993. En el caso de las mujeres, la evolución de la oferta de trabajo tiene tasas de crecimiento muy superiores a la de la población en edad de trabajar, lo que no deja de ser si no otra visión del comportamiento ya registrado consistente en que las mujeres se integran en el mercado de trabajo a un ritmo superior al de los hombres.

8.1. Crecimiento, población activa y tasa de paro

- El crecimiento económico genera una alta caída de la tasa de paro. Por cada punto de crecimiento del PIB por encima del crecimiento de la población activa más la tasa de crecimiento de la productividad, se genera un 0,78 de caída de la tasa de paro.
- La inmigración no se relaciona con el diferencial de crecimiento de la ocupación entre las regiones españolas y Canarias, ni tampoco con el diferencial de salarios.
- En consecuencia, podemos esperar que la moderación del crecimiento del PIB que se está produciendo en Canarias modere el crecimiento de la población en edad de trabajar. Habrá que estar muy atentos a los movimientos poblacionales que tengan otros motivos como, por ejemplo, el reagrupamiento familiar.

9. ASPECTOS CONSTITUCIONALES DE LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS RESPECTO A LA INMIGRACION Y RESIDENCIA

La autonomía canaria se caracteriza por los siguientes tres principios:

- a) Primero, la especialidad de la regulación. Una especialidad que tiene su razón en la fragilidad de la comunidad canaria y su fin en el fomento como instrumento de compensación de dicha fragilidad. Algo no inusual en el derecho y la práctica comparada, tanto extracomunitaria como europea.
- b) Segundo, la estanqueidad de su régimen, forzada por la insularidad y lejanía del archipiélago, que obliga a la exclusividad de determinadas competencias autonómicas y evita la repercusión de su especificidad en el conjunto del Estado.
- c) Tercero, el pactismo Estado-Comunidad en cuanto a la articulación del sistema de competencias.

La proyección de estos principios sobre el tema objeto de este Informe lleva a afirmar la necesidad de un mayor protagonismo autonómico en la regulación de los flujos de población y el asentamiento de la misma en el archipiélago a fin de racionalizar la carga demográfica en función de la capacidad de la propia Comunidad canaria.

Para ello, respetando la distribución de competencias establecida por la Constitución y el Estatuto y los compromisos comunitarios de España, tal como ahora son y sin descartar lo que pueda resultar de su modificación, se proponen las siguientes vías para obtener una ampliación competencial sobre la materia:

- a) Primera, la ordenación del territorio con especial énfasis en los instrumentos jurídico-urbanísticos, en conexión con medidas de fomento. Ello puede reconducir flujos de población canaria y extracanaria (española y europea) sin incurrir en discriminación.
- b) Segunda, la ejecución de la legislación laboral y las competencias a ella anexas e implícitas.
- c) Tercera, la utilización de la competencia para establecer los criterios de distribución y porcentajes de reparto de los recursos derivados del Régimen Económico y Fiscal (REF), al menos parcialmente, como instrumento de fomento al servicio de la racionalización de la carga demográfica.
- d) Cuarta, la negociación con el Estado de nuevas normativas estatales sobre los flujos de población, al amparo de los arts. 13 e/ y 37,1 EACan y, en su caso, con la Unión Europea al amparo del art. 37,2 EACan. La propuesta prevista en el art. 37,1 no es vinculante, pero dada su substantividad (distinto al art. 13 e/) obliga a trabar un proceso negociador.
- e) Quinta, la negociación de transferencias competenciales al amparo de lo dispuesto en el art. 35 EACan en relación con el art. 150,2 CE.

10. LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS Y SUS IMPLICACIONES EN EL RÉGIMEN JURÍDICO COMUNITARIO ESPECIAL DE CANARIAS

La preocupación para regular y limitar la capacidad de carga de las Islas Canarias y la búsqueda de soluciones para abordar los problemas derivados de la inmigración y de la superpoblación, de gran trascendencia en la sociedad canaria actual, se trata de una cuestión no innovadora en el tiempo. Así, como antecedente más relevante no debemos olvidar que uno de los aspectos discutidos y debatidos a la hora de la negociación del régimen especial de Canarias en el seno de la Comunidad en los años ochenta, fueron justamente las repercusiones de la aplicación del derecho comunitario en materia de libre circulación de personas.

Entre otros argumentos esgrimidos por los estudios e informes de la época cabe destacar por la importancia y actualidad de los mismos los siguientes:

“No es el caso aquí de analizar las exigencias económicas y sociológicas en materia demográfica de Canarias, pero sí destacar dos aspectos peculiares:

Por una parte se puede observar un repetido e histórico desplazamiento demográfico forzado. Primero fue la contribución de sangre y luego las condiciones económicas y sociales, pero lo cierto es que en la historia de Canarias se puede observar como una especie de oleaje poblacional emigratorio hacia América, al propio tiempo que se realiza un asentamiento de población europea que llega a la actualidad.

Por otra parte, que, a diferencia de la península, no se produce una emigración hacia Europa importante, mientras que cuantitativamente el Archipiélago Canario se convierte en lugar prioritario de asentamiento de extranjeros legalmente establecidos, a los que hay que añadir los turistas y extranjeros en tránsito, así como la masa incontrolada de los que se introducen ilegalmente en las islas. A ello tenemos que añadir que la mayor parte de los extranjeros establecidos son súbditos de los diferentes Estados miembros de la CEE que han mantenido un arraigo tradicional en nuestro archipiélago, especialmente, ingleses, alemanes y belgas.

Basta unir ambos aspectos a la superpoblación canaria actual para comprender que la entrada en la CEE puede plantear graves problemas económicos y sobre todo, sociales y laborales”.

Estas reflexiones y otras consideraciones similares trajeron como consecuencia que en la comunicación del Gobierno de Canarias sobre el informe a emitir en trámite de negociación de la adhesión estatal a las Comunidades Europeas y sus consecuencias para las islas, publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias con fecha de 30 de noviembre de 1983 y que fue objeto de un intenso debate parlamentario el 1 de diciembre de 1983, se incluyera en la denominada Opción II “el establecimiento de un periodo transitorio de diez años a partir de la firma del tratado, durante el cual no tendrá vigencia el principio de la libertad de circulación de personas”. Pero, lo cierto es que el Anteproyecto de Declaración Española sobre Canarias presentado por la delegación española en la 19ª sesión negociadora celebrada a nivel ministerial en Bruselas el 21 de febrero de 1984, recogió la alternativa aprobada por el Parlamento de Canarias, por una mayoría de dos tercios, con la excepción del punto referido a la libre circulación de trabajadores en el cual se solicitaba un periodo transitorio de diez años, a partir de la firma del Tratado de Adhesión, durante el cual no tendría vigencia en Canarias el principio de la libertad de circulación de personas.

10.1. El derecho de la Unión Europea en materia de libre circulación de personas

El Derecho comunitario en sus orígenes no prestó una especial atención a la libertad de movimiento de personas en el seno de la Comunidad. En consecuencia, como en otros muchos sectores, el tratamiento de esta libertad estaba directamente vinculado al objetivo primordialmente económico de la Comunidad Económica Europea (CEE).

Esta situación se ha visto alterada en los últimos años por dos desarrollos comunitarios importantes: 1) la creación de la ciudadanía de la Unión Europea que vino a introducir en el derecho comunitario una perspectiva del ciudadano no exclusivamente económica y 2) por el establecimiento, tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam el 1 de mayo

de 1999 por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, de un nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea.

En la actualidad, ambas cuestiones vienen enunciadas como objetivos generales de la Unión en el artículo 2 del TUE.

a) La ciudadanía de la Unión Europea:

El estatuto de la ciudadanía de la Unión se construye en torno a las personas físicas en las que concurre la condición de nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea, a los que se reconocen un conjunto de derechos y deberes específicos (art. 17 TCE). Uno de estos derechos es el *derecho de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en el presente Tratado y en las disposiciones adoptadas para su aplicación* (art. 18 TCE).

El reconocimiento de este derecho, de singular importancia de cara a la elaboración del presente informe, constituye una ampliación al conjunto de los nacionales de los Estados miembros del derecho reconocido con anterioridad a las personas que desarrollaban una actividad económica en el mercado interior (libre circulación de trabajadores, derecho de establecimiento y libre prestación de servicios). Así pues, lo que hasta ahora constituía un derecho exclusivo de los factores de producción, se desvincula del ejercicio de una actividad económica y se postula de la totalidad de los ciudadanos.

El derecho reconocido en el art. 18 del TCE tiene un ámbito de aplicación *ratione personae* limitado a los ciudadanos de la Unión y se configura como una norma especial en relación con el artículo 14 del TCE, el cual en el nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia, reconoce un *derecho de libre circulación de personas en el mercado interior*, entendido como supresión de controles en las fronteras interiores tanto de los ciudadanos de la Unión como de los nacionales de terceros países.

b) El espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea.

El artículo 2 del TUE enuncia entre los objetivos de la Unión Europea el siguiente: *“mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia”*.

Este objetivo global de la Unión Europea ha supuesto, *“una refundación de la libre circulación de las personas”*, ya que a partir de este momento el contenido del concepto de libre circulación de personas contenido en el artículo 14 del TCE debe entenderse como **supresión de controles a las personas comunitarias y no comunitarias en las fronteras interiores**. De esta manera, se redefine, por tanto, el mercado interior en el sentido de configurarlo como un espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de personas, tanto de los ciudadanos de la Unión como de los ciudadanos de terceros países, estará garantizada.

El objetivo incorporado en el art. 2 del TUE debe interpretarse conjuntamente con lo dispuesto en el nuevo Título IV de la Tercera Parte - “Políticas de la Comunidad” - del Tratado de la Comunidad Europea (TCE), tras la reforma operada por el Tratado de Amsterdam.

El Título IV, denominado *Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas*, pretende articular un espacio de “Libertad, seguridad y justicia” en el seno de la Unión Europea.

Frente a la situación anterior, caracterizada por la utilización de mecanismos intergubernamentales, la consecución de este espacio de “Libertad, seguridad y justicia” se logra, ahora, a través de la “Comunitarización” de las referidas políticas. Lo que supone someter al régimen de integración todo lo relativo a la libre circulación de las personas en el mercado interior. De esta manera, corresponde al Consejo la adopción en el plazo de 5 años (con alguna excepción) desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam (antes del 1 de mayo de 2004), de las medidas destinadas a garantizar la libre circulación de las personas en el interior de la Comunidad, así como las medidas directamente vinculadas con aquella. Es decir, las medidas que aseguren la ausencia de controles sobre las

personas comunitarias o extracomunitarias en el cruce de las fronteras interiores (art. 62.1 TCE), las medidas sobre el cruce de las fronteras exteriores de los Estados miembros, en las que se establezcan las normas y procedimientos para la realización de controles sobre las personas en estas fronteras exteriores, las normas sobre visados (art. 62.2 TCE) y medidas que establezcan las condiciones en que los nacionales de países terceros puedan viajar libremente en el interior de la Unión durante un plazo no superior a los tres meses (art. 62.3 TCE). Asimismo, el art. 63 atribuye también al Consejo la adopción de medidas en materia de asilo, medidas relativas a los refugiados y personas desplazadas, y de medidas sobre política de inmigración.

No obstante, el artículo 63 del Tratado CE señala que las medidas adoptadas en materia de inmigración, “no impedirán a cualquier Estado miembro mantener o introducir en los ámbitos de que se trate disposiciones nacionales que sean compatibles con el presente Tratado y con los acuerdos internacionales”.

De cara a la adopción de estas medidas, el artículo 64 del TCE ha previsto la incorporación de una **cláusula de salvaguarda**, al indicarse expresamente que el Título IV se entenderá “sin perjuicio del ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en materia de mantenimiento del orden público y salvaguardia de la seguridad interior”. Pero además para las situaciones de emergencia, **caracterizada por la llegada repentina de nacionales de terceros países**, el artículo 64 dispone que “el Consejo podrá adoptar, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, medidas provisionales por un periodo máximo de seis meses en beneficio de los Estados miembros afectados”.

Al amparo de estas disposiciones la Comunidad está desarrollando una intensa actividad, encaminada al establecimiento de una política comunitaria de emigración que sin duda alguna viene a condicionar la tradicional autonomía con la que han operado los Estados miembros en esta materia. De ahí que podamos augurar, que en un futuro más o menos próximo, el conjunto de la política española de extranjería será, salvo ciertas peculiaridades, la política común diseñada por la Unión Europea.

10.2. Marco jurídico de la integración de Canarias en la Unión Europea

a) Significado de régimen jurídico especial

La concesión de un régimen especial siempre supone una excepción a la aceptación y aplicación global del acervo comunitario. En la medida en que una parte de un territorio europeo o extraeuropeo, dependiente jurídicamente de un Estado miembro, no asuma de forma plena el conjunto de la normativa comunitaria, ya supone, la existencia de una **especialidad** en el contexto comunitario.

Esta especialidad puede comprender, a nuestro entender, tres alternativas diferentes: 1) una exceptuación del derecho comunitario; 2) una limitación del derecho comunitario y 3) una reglamentación diferenciada del derecho comunitario.

- 1) La exceptuación del derecho comunitario o la suspensión de vigencia de los actos o preceptos del ordenamiento jurídico comunitario en una parte del territorio de un Estado miembro, trae consigo su exclusión del ámbito de aplicación *ratione loci* de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas.

Dentro de esta alternativa, el resultado al que se llegaría sería el de que el Estado en cuestión se convertiría en miembro de pleno derecho, a excepción de una parte de su territorio que sería considerado, a efectos comunitarios como “*si fuera o se tratase de un tercer Estado*”. Este es el supuesto de los *territorios no integrados*, por ejemplo las Islas Féroe.

- 2) La limitación o amputación del derecho comunitario en una parte del territorio de un Estado miembro, origina una diferenciación entre el territorio nacional del Estado en el cual se aplica toda la normativa de los Tratados de las Comunidades Europeas en su conjunto, y el territorio en el cual únicamente se va a aplicar determinadas disposiciones comunitarias. Este es el supuesto de los *territorios integrados parcialmente* en la Unión Europea, como es el caso de las Islas del Canal y la Isla de Man a las cuales no se les aplica las disposiciones relativas a la libre circulación de personas y de servicios; o de las Islas Aland.

- 3) La reglamentación diferenciada del derecho comunitario en una parte del territorio de un Estado miembro trae consigo la aplicación de un **derecho peculiar**. La especialidad del régimen de estos territorios, *integrados a todos los efectos en la Unión Europea*, radica en la posibilidad de la aplicación de un **derecho particular**, diferente en cuanto a su contenido al aplicable en las demás partes que comprenden el territorio de un Estado miembro. Este es el supuesto de las regiones ultraperiféricas (Departamentos Franceses de Ultramar, Azores y Madeira y las Islas Canarias).

b) El artículo 299.2 del Tratado CE

El artículo 299.2 del Tratado de la Comunidad Europea prevé la regulación del actual modelo de integración de las Islas Canarias en la Unión Europea. En consecuencia, toda propuesta encaminada a la adopción de medidas específicas que impliquen una aplicación diferenciada de las disposiciones del TCE en Canarias, habrá de ajustarse a dos tipos de criterios: 1) los condicionamientos que conforman su régimen comunitario como región ultraperiférica y 2) los principios de integridad y coherencia del ordenamiento comunitario. Pero además, toda iniciativa de adopción de una medida específica deberá efectuarse siguiendo el procedimiento establecido en el propio artículo 299.2 del TCE.

En cuanto a su objeto material, las medidas específicas en principio pueden referirse a cualquier ámbito de actuación comunitario. A estos efectos, el art. 299.2 del TCE dispone que *“el Consejo... tendrá en cuenta ámbitos tales como las políticas aduanera y comercial, la política fiscal, las zonas francas, las políticas agrícola y pesquera, las condiciones de abastecimiento de materias primas y de bienes de consumo esenciales, las ayudas públicas y las condiciones de acceso a los fondos estructurales y a los programas horizontales comunitarios”*. De la redacción de este párrafo no parece que se trate de una relación exhaustiva de materias, sino tan sólo de un **listado genérico** y un tanto ambiguo, dado que no se pronuncia sobre la temporalidad (transitorias o definitivas) de las **medidas específicas** en su caso a adoptar. La explicación de ello se debe a que lo decisivo de cara a la adopción de las medidas es la **“situación fáctica, que condiciona o dificulta la plena integración de estas regiones en la Unión Europea”**. Es decir su situación social y económica deficitaria, *“caracterizada por su gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos, factores cuya constancia y combinación perjudican gravemente su desarrollo económico y social”*. Por lo tanto, la respuesta jurídica a esta situación mediante la adopción de medidas específicas habrá de ser aquellas y en aquellos ámbitos en los que sea preciso para afrontar esas circunstancias que dificultan la realización del mercado interior y siempre que no pongan en peligro la integridad del ordenamiento jurídico. Dicho de otro modo, que la propuesta de la adopción de la medida específica no repercuta en desventaja de los Estados miembros de la Unión Europea. Por ello resulta fundamental que la medida específica que se proponga y se adopte en su caso sea tan imprescindible al propio desarrollo de la colectividad territorial, que su **carencia** produzca una situación de **discriminación para la misma**. En otras palabras, que se justifique por la justicia de su motivación o *“necesidad objetiva”* con vistas a un desarrollo económico y social de esas regiones (Declaración 26 del Tratado de Maastricht de 1992 sobre las regiones ultraperiféricas).

En resumen, de conformidad con el modelo de integración del Archipiélago Canario en la Unión Europea previsto por el artículo 299. 2 del TCE, no es posible el establecimiento de un régimen especial que conlleve la exclusión en todo o en parte de los fundamentos, principios y libertades que conforman el ordenamiento jurídico comunitario. Ello supondría la opción por otro modelo de integración diferente. Así, en concreto, este es el caso de la isla de Man o de las islas Aland anteriormente citadas.

Ahora bien, *“este límite no impide la aprobación de un derecho derivado particular y unas condiciones de aplicación del Tratado que persigan los mismos fines (la libre competencia, la libre circulación de personas, servicios, capitales y mercancías), pero modulando y adaptando su aplicación a las condiciones singulares que concurren en los territorios ultraperiféricos”*.

A la vista de las consideraciones expuestas, ¿cuáles son las medidas específicas con incidencia en la aplicación de las disposiciones comunitarias relativas a la libre circulación de personas que en su caso podrían proponerse sobre la base del artículo 299.2 del TCE?



GOBIERNO DE CANARIAS
Presidencia

COMITÉ DE EXPERTOS SOBRE POBLACIÓN E INMIGRACIÓN EN CANARIAS



De cara a la propuesta de la medida, lo primero que tendríamos que delimitar es la *“necesidad objetiva de la medida específica a adoptar para el Archipiélago Canario”*. Por ejemplo, el factor de **reducida superficie** que incide sobre la actividad económica y en particular sobre la relación población- territorio (efectos económicos y sociales del incremento poblacional experimentado en los últimos tiempos en el Archipiélago Canario).

En segundo lugar, el contenido de la propuesta de ninguna manera debe *“poner en peligro la integridad y coherencia del ordenamiento jurídico comunitario, incluido el mercado interior y las políticas comunes”* (último párrafo del art. 299 TCE). En nuestra opinión este es el punto más delicado, desde el punto de vista jurídico comunitario. Ello es debido a que la medida específica a adoptar incide en una de las llamadas cuatro libertades fundamentales del TCE (la libre circulación de personas) y por lo tanto en uno de los requisitos necesarios para la realización del mercado interior. De ahí la importancia de la justificación o necesidad de cada una de las medidas específicas que se propongan con la situación de hecho a la que se pretende hacer frente. A este respecto, además, no se debe olvidar que de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo segundo del art. 299.2 del TCE, la *iniciativa* de la adopción de las medidas específicas corresponde *en todos los supuestos a la Comisión*, institución independiente de los Estados miembros y que tiene como misión *“velar y proteger los intereses estrictamente comunitarios”*, siendo el Consejo por mayoría cualificada quien decide la adopción de tales medidas.

11. DIMENSIÓN LABORAL Y SOCIAL DE LA INMIGRACIÓN EN CANARIAS

11.1. Reformas y contrarreformas de la extranjería y la inmigración

La Ley orgánica 4/2000 de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social⁵, no exenta de una durísima polémica en la fase final de su tramitación por circunstancias de índole política, vino, en su momento, a actualizar el marco de ordenación de los derechos y libertades que a los extranjeros corresponden.

Esta operación legislativa se venía haciendo absolutamente imprescindible ya que la primera Ley postconstitucional en materia de extranjería databa de una fecha anterior a la entrada de España a la, entonces, Comunidad Económica Europea. La Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España contó con un inicial Reglamento, aprobado mediante RD 1119/1986, de 26 de mayo que, tras sufrir reformas parciales, se vio finalmente modificado por el todavía vigente RD 155/1996, de 2 de febrero, el cual contiene el régimen jurídico de aplicación a los extranjeros no nacionales de Estados miembros de la Unión Europea. La ley 4/2000 deroga la anterior Ley de extranjería, pero no su Reglamento, salvo en lo que se oponga a la nueva Ley (por cierto, en muy pocos aspectos), de manera que da legitimidad al Reglamento anterior hasta que se dicte el de la nueva Ley Orgánica en el plazo de seis meses (Disp. Final sexta).

La Ley 7/1985 fue seguida de otras normas de no menor importancia afectantes a situaciones y posición jurídica de los extranjeros, entre las que cabe citar, en primer lugar, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. En otro orden, hay que resaltar, igualmente, el desarrollo de la Ley 5/1984, de 26 de marzo reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, cuyo Reglamento de ejecución en su versión última, se contienen en el RD 204/1995, de 10 de febrero. Asimismo, a lo largo de los años 90 se suceden distintas iniciativas, del Gobierno y parlamentarias que tratan de poner cierto orden en la regularización de extranjeros en nuestro país, con consecuencias dignas de mención como la creación de las Oficinas Unicas de Extranjeros, enclavadas dentro del Ministerio del Interior y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (RD 1521/1991, de 11 de octubre) dependientes de los Delegados de Gobierno o Gobernadores Civiles y no menor importante, la creación de la Comisión Interministerial de Extranjería (mediante RD 511/1992, de 14 de mayo), con la función de coordinar interministerialmente la entrada, permanencia y salida de extranjeros de nuestro país.

Conviven, por tanto, dos regímenes de aplicación diferenciada, puesto que los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea continúan afectados por lo dispuesto en el RD 766/1992, de 26 de junio, modificado por el RD 737/1995, de 5 de mayo.

La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social entablaba un combate **frente a la irregularidad de la estancia de inmigrantes en nuestro país** desde varios y distintos ámbitos: mediante la configuración estable del contingente de extranjeros que pueden acceder por vía legal, dificultando la pérdida de situaciones de legalidad para evitar incurrir en posteriores circunstancias de irregularidad; estableciendo fuertes medidas sancionadoras ante conductas y redes de tráfico ilegal; abriendo un proceso de regularización de carácter general o estable, y dulcificando el rigor de las sanciones para los inmigrantes irregulares, entre las que destaca, de forma sobresaliente por su evidente repercusión social, la supresión de la expulsión como medida sancionadora para los extranjeros que se encontraran trabajando sin permiso de trabajo.

Finalmente, de la Ley 4/2000 cabe destacar la causa que inicia para, en adelante, evitar la arbitrariedad de las actuaciones administrativas, mediante la reducción del margen de la discrecionalidad acudiendo a la técnica de la garantía de los principios generales del procedimiento administrativo y, en particular, estableciendo un conjunto de medidas de garantía y de tutela que permitía mejorar el marco legal existente en aspectos constitucionalmente tan relevantes como el derecho a la asistencia jurídica gratuita, sistema de recursos, suspensión de la ejecutividad de actos administrativos, etc.

⁵ BOE de 12 de enero y correcc. de errores en BOE de 24 de enero. Su entrada en vigor se produjo, conforme lo establecido en su Disp. final novena, el 2 de febrero del presente año.

La Ley 8/2000 vuelve a la fórmula de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, al adentrarse en la diferenciación frontal entre residentes legales e ilegales, suprimiendo casi en su totalidad los derechos mínimos que la ordenación de enero de 2000 les había atribuido a aquellos últimos. Hay también una notable disminución de las garantías jurídicas originando un debilitamiento en la posición jurídica que les corresponde ante el ordenamiento español (como advirtiera en su momento el Informe emitido por el Consejo General del Poder Judicial): tal es el caso de determinados supuestos en que se admite la ausencia de motivación en la denegación de visados; igualmente, se procede al abandono de la preceptiva asistencia letrada en pleitos que pueden ocasionar la salida forzosa del territorio español; en otro orden, se han configurado determinados procedimientos sancionadores con un carácter sumario de rigor extremo y se retorna a un régimen excepcional de ejecutividad en relación con los procedimientos de expulsión.

En cuanto a los movimientos de los flujos migratorios, se observa el trazado de una política de entrada al país teñida de elementos mucho más restrictivos, en particular, en relación con los visados. En el ámbito sancionador, hay un claro retorno al modelo de 1985 pues los supuestos en que reaparecen posibles causas de expulsión aumentan notoriamente, así como medidas cautelares rigurosas para las salidas forzosas. En cuanto a la regularización de inmigrantes, se conserva la dualidad de la regularización permanente (pero que ahora sólo se posibilita a quienes lleven residiendo, al menos, cinco años en nuestro país, frente a los dos que exigía la Ley 4/2000) y otra regularización puntual estrechamente vinculada a la Ley 8/2000, desarrollada por el RD 142/2001, de 16 de febrero.

En el momento de redactarse este Informe, se ha podido conocer, a través de los medios de comunicación, que el Gobierno ya tiene elaborado un Anteproyecto con treinta y siete propuestas de reforma de la ley 8/2000. Una iniciativa de esta envergadura revela, cuando menos, que la reforma introducida a finales del año 2000 por la Ley Orgánica 8 de ese mismo año ha sido insuficiente o inadecuada para abordar la ordenación de la inmigración: un país que se permite tres reformas sucesivas de hondo calado en materia de extranjería e inmigración en un intervalo de tiempo de tres años no puede hacer alarde de previsión, planificación y coherencia respecto del fenómeno de la inmigración.

11.2. Irregularidad de la población inmigrante

El crecimiento progresivo e imparable de la inmigración irregular no se produce, básicamente, por la población que llega en pateras o que logra cruzar las fronteras de forma clandestina, sino por el sistema que se ha configurado en nuestro país (al igual que, en otros, especialmente, Italia); un sistema basado en una **legislación represiva** (mira más hacia el control de entradas, estancias y salidas que a la integración en nuestro país) de los inmigrantes. A su vez, es posible constatar una **aplicación selectiva de la ley**: si bien se trata de una legislación “fuerte” en el sentido de sancionar duramente las actuaciones contrarias a la misma, al propio tiempo, se presenta con perfiles verdaderamente “débiles” al permitir que sean objeto de contratación por los empresarios y cubran con ellos la demanda que precisan de mano de obra. Hay un modelo de tolerancia frente a la contratación de extranjeros irregulares o ilegales por parte del empresariado que contrasta, vivamente, con las detenciones y expulsiones de que han venido siendo objeto los inmigrantes. Sin duda, la economía sumergida sobrevive, en una parte muy elevada, gracias a la mano de obra inmigrante irregular, pero también mediante la contribución de autoridades locales y nacionales que olvidan situar el centro de atención de las políticas de regularización, precisamente, en ese entorno.

Al propio tiempo, cuando los empresarios necesitan contratar mano de obra y no encuentran trabajadores nacionales disponibles se dirigen a los extranjeros (o directamente acuden a éstos). En tales casos, la contratación legal se vuelve tan difícil y obstaculizada que, o bien, la contratación llega tarde o no llega, y el extranjero entra a prestar servicios de forma totalmente irregular (expuesto así a condiciones laborales de sobreexplotación: sin contrato, sin cotización a la Seguridad Social, posible impago de salarios, sin respaldo sindical, etc. ,etc.).

11.2.1. Legalidad vulnerable de las autorizaciones de residencia y permisos de trabajo

La autorización administrativa para que los extracomunitarios puedan trabajar en España, es decir, el permiso de trabajo, se ha instalado en la base del modelo general de inmigración que arranca de la **(falsa) hipótesis de que cada extranjero entra en este país con una oferta de contrato de trabajo**. La realidad ha puesto de manifiesto, sin

embargo, que la gran mayoría entra o bien como turista o de cualquier otra manera, de forma irregular, esperando poder regularizar su situación con posterioridad. Otro aspecto intrínseco al "modelo" que sustenta la ordenación jurídica del permiso de trabajo afecta a su duración. La concesión inicial de los permisos de trabajo se extiende sobre períodos cortos de tiempo, fruto de la concepción que rechaza la idea de la instalación de forma estable de los inmigrantes en nuestro país, tras la realización de un viaje que les ha podido suponer invertir todo el patrimonio del que disponen. Con el aumento progresivo de la inmigración, los permisos de corta duración, limitados, asimismo, a determinadas zonas geográficas o sectores de la producción han ido siendo reemplazados por otros de duración intermedia, y, finalmente, a partir del RD 155/1996 se abre ya la posibilidad de los permisos indefinidos.

De no producirse un cambio significativo sobre orientación de los permisos de trabajo, de nada servirá regular (incluso, minuciosamente, como ahora se ha hecho) la entrada, tampoco serán efectivos los procesos de regularización, porque es el propio modelo basado en la necesidad de obtener autorización administrativa para trabajar el que conduce, inexorable e indefectiblemente, a las situaciones de irregularidad sobrevenida.

Se puede entrar en España con la documentación requerida, con una oferta de trabajo en firme y con un permiso de trabajo adecuado, pero **la más mínima incidencia laboral que conduzca a la extinción de esa relación de trabajo antes del tiempo pactado o su misma extinción por cumplimiento del término, vuelve a colocar al inmigrante en situación irregular.** Porque, salvo en los trabajos de temporada (y dicho sea con bastantes reservas), en los restantes casos, la venida a España para la realización de un trabajo asalariado no conlleva la intención de retornar al país de origen tan pronto la relación de trabajo concluya. A ello debe sumarse que si los primeros permisos que se expiden lo son para cortos períodos de tiempo, el inmigrante tenderá a buscar, inmediatamente, otro trabajo (de corta o larga duración). Y vuelve a entrar en otra situación de irregularidad, entre otras razones, porque en la gran mayoría de los casos no espera a obtener un nuevo permiso de trabajo para comenzar a trabajar o la nueva empresa, sencillamente, no lo solicita o se retrasa en hacerlo. **Buena prueba de ello lo constituye que la gran mayoría de los trabajadores regularizados no piden al año siguiente la renovación de su permiso de trabajo.**

11.2.2. La vinculación perturbadora de las autorizaciones de residencia y permisos de trabajo

Los Capítulos II y III del Título II de la Ley tienen por objeto regular las situaciones administrativas en que pueden encontrarse los extranjeros en España y las autorizaciones administrativas para trabajar en nuestro país.

Esta ordenación jurídica entronca con la tradición instaurada por la Ley Orgánica de 1985 en tres de sus aspectos más significativos. En primer lugar, se conserva el modelo de inmigración fuertemente vinculado o condicionado por el modelo de extranjería estableciéndose una estrecha relación entre la residencia en nuestro país y la realización de una actividad laboral, con un claro predominio del orden público general en el cual "se diluye" el orden público laboral. En segundo término, hay también continuidad en la exigencia de previa autorización administrativa para acceder al mercado de trabajo y, por último, se mantiene la preferencia del mercado de trabajo nacional.

En efecto, la mayor parte de las situaciones en que pueden encontrarse los extranjeros vienen predeterminadas por su eventual acceso a un puesto de trabajo y esta es la línea de observación que adopta el legislador para ordenar jurídicamente dichas situaciones y derechos derivados de las mismas.

El art. 36.1 LOE incorpora, junto a la obligación de proveerse de autorización por parte de todos los extranjeros que deseen trabajar, la necesidad de obtener permiso de residencia. Esta exigencia que parecería, incluso, redundante, sin embargo, no es cuestión menor, ya que pone de manifiesto, como se desprende de todo el régimen jurídico que se verá a continuación, una mayor intervención del Ministerio del Interior en el mismo y, a su vez, del paralelismo que preside la relación que se establece entre permiso de trabajo y permiso de residencia.

Pero, he aquí que, como sobradamente se ha puesto de manifiesto, la relación entre permiso de residencia y de trabajo aun cuando desde un plano teórico pueda resultar adecuada o conveniente (si para obtener o renovar el permiso de residencia se precisa ejercer una actividad lucrativa laboral o profesional, lógico es que la falta de trabajo ocasione y dé lugar a la no renovación del permiso de residencia; en sentido contrario, si para poder trabajar en España se ha de permanecer en su territorio, parece coherente que la permanencia esté, a su vez, sometida a orden y control

administrativo), ocurre, sin embargo, que en la realidad esta relación lineal no siempre se da, o cabría decir, no es la que con frecuencia se da.

Se puede disponer de permiso de trabajo en vigor y, sin embargo, sobrevenir la extinción del contrato de trabajo; la continuidad de la duración del permiso de trabajo debiera posibilitar sin solución de continuidad la búsqueda de un nuevo puesto de trabajo (para lo cual resulta perturbador que las primeras concesiones se limiten a zona geográfica o ámbito de la actividad productiva).

En otro orden de cosas, la denegación de permiso de trabajo no siempre tendría que producir el efecto de obstaculizar e impedir la residencia, lo que ocurre en todos los casos en que el extranjero disponga de medios económico suficientes que justifiquen la continuidad de su permanencia en territorio español. Incluso, es posible que no sea preciso obtener permiso de trabajo a determinados extranjeros que, encontrándose en circunstancias determinadas, les baste con disponer de permiso de residencia previo, supuesto que también ha sido y es objeto de regulación jurídica.

La nueva ordenación de la extranjería pretende ahora armonizar determinado tipo de situaciones, con el fin de evitar las distorsiones a que el vínculo de ambas autorizaciones da lugar. Es el caso muy significativo del precepto contenido en el art. 36.3 LOE cuando se refiere a la obligación del empresario para la obtención del permiso de trabajo del extranjero "no autorizado para trabajar". Con ello, se pretende desvincular el inicio de la relación de trabajo con la necesidad de obtener dicho permiso, admitiéndose que se puede contar con uno válido que permita iniciar una nueva relación de trabajo (de ahí la nueva figura de la "modificación", que no renovación, del permiso de trabajo).

Pero el sistema vuelve a agravarse en la medida en que ya el Tribunal Supremo había resuelto la delicada cuestión de la situación administrativa de extranjeros beneficiarios de prestaciones de la Seguridad Social, en concreto, de desempleo, estimando que cuando se dispone de permiso de residencia válido aunque ya no se cuente con permiso de trabajo, el extranjero puede permanecer en nuestro país percibiendo las prestaciones correspondientes y a la búsqueda de un nuevo empleo⁶. Ahora, la nueva Ley exige para poder cobrar dichas prestaciones la necesidad de obtener un nuevo permiso de trabajo (su renovación, si bien, parece deducirse que la misma debe ser automática y sin consideración de circunstancia alguna, art. 38.3, c) LOE); no basta, por tanto, con permiso de residencia en vigor. Los interrogantes que ello suscita son varios ¿por cuánto tiempo se expide el nuevo permiso?, ¿se limita a una determinada actividad o ámbito geográfico?, ¿habilita sólo para cobrar prestaciones por desempleo, lo que significa que si se trata de otro tipo, por ejemplo, de invalidez, no sería necesario obtener permiso de trabajo? ¿no se precisa solicitar la renovación del permiso para el nivel asistencial y ello supone que basta con el permiso de residencia ?.

Todo ello se trae a colación para poner de manifiesto que la legalidad de la estancia de los extracomunitarios depende directamente de la concesión de estas autorizaciones administrativas. El endurecimiento de los requisitos exigibles para autorizar la entrada, la residencia y el trabajo ha provocado un aumento visible y notorio de población inmigrante en situación irregular. Pasar de la ilegalidad a la legalidad resulta muy difícil, sobre todo, porque exige tanto a los que han entrado ilegalmente, como, sobre todo, a quienes lo han hecho de forma regular y con posterioridad se han visto abocados a la irregularidad, salir de nuevo por la necesidad de obtener el visado.

Ante ello, esa población prefiere quedarse en el territorio nacional, en la más completa precariedad, mientras confía en que se abra un nuevo proceso de regularización, o bien, intenta entrar dentro de los cupos del contingente anual ocupando de nuevo otro puesto de trabajo, o alternativamente, inscribirse en el padrón municipal, en el cual debe figurar de manera ininterrumpida durante cinco años a la espera (bajo una total incertidumbre) de obtener un permiso de residencia temporal.

Vincular los permisos de residencia con los permisos de trabajo provoca estos y otros efectos perturbadores. Supeditar la residencia en territorio español a la tenencia de un permiso de trabajo, esto es, condicionar la "legalidad" de la residencia a una autorización para trabajar da lugar a la configuración de un modelo que por sí mismo, por los elementos con que se conforma, genera irregularidad.

La vulnerabilidad administrativa española a consecuencia del vínculo estrecho entre permiso de trabajo y de residencia, convierte al inmigrante en objetivo directo de prácticas empresariales de explotación y desconocedoras de los derechos

⁶ STS de 21 de diciembre de 1994 (A. 10349) y con posterioridad, STS de 21 de septiembre de 1995, A. 6787.

de los trabajadores. La frágil posición en que queda el inmigrante desprovisto de “papeles” le convierte, asimismo, en vulnerable frente al dueño de la vivienda en que se aloja, del centro donde cursa formación, y de todos aquellos individuos o entes que mantengan algún tipo de relación con él.

11.2.3. Irregularidad derivada del sistema: el contingente anual

Los contingentes anuales han servido a este mismo fin, es decir, a encubrir verdaderos supuestos de regularización. La política de contingentes comienza a llevarse a cabo a partir de 1993. Como es sabido, el contingente se diseña por cupos agrupados en torno a determinados puestos de trabajo (como ocurre con peones agrícolas) por sectores productivos (construcción) o determinado tipo de relaciones de trabajo (empleados del hogar). Los resultados que ha arrojado la larga experiencia habida con respecto a los contingentes anuales revelan que las previsiones quedan desbordadas y que el número de extranjeros que viene a nuestro país a trabajar es muy superior al del contingente establecido. Por ello, llama la atención que en la Ley Orgánica 8/2000 sus promotores hayan puesto gran empeño hasta conseguir incorporar una modificación del art. 37 de la Ley Orgánica 4/2000, ahora convertido en art. 39 LOE, según la cual, el Gobierno teniendo en cuenta determinados extremos, establecerá anualmente, *“siempre que exista necesidad de mano de obra”* un contingente para este fin.

Vuelve, como se ve, a presentarse la necesidad de contingente anual, en primer lugar, como algo excepcional, cuando ya ha adquirido suficientemente grados de habitualidad y, lo que parece más alejado de la realidad, la introducción de la expresión relativa a situaciones en las que exista necesidad de mano de obra, lo que pone de manifiesto una actitud reticente a admitir el fenómeno de la inmigración como elemento estructural del modelo económico, siendo que dicha necesidad no sólo es constatable, sino que se viene situando desde hace muchos años muy por encima de las previsiones que anualmente efectúa el Gobierno. Ahí están las recientes peticiones de regularización extraordinaria por parte de empresarios españoles que demandan mano de obra extranjera, y se ven imposibilitados de contratarla por no contar con las preceptivas autorizaciones administrativas.

El Reglamento de ejecución (art. 65) configura el contingente a partir de un complejo sistema articulado sobre la elaboración de diversos informes: de la Comisión ejecutiva Provincial e Insular del INEM, de los Subdelegados o Delegados de Gobierno de las Comunidades Autónomas, de la Dirección General de Ordenación de Migraciones, así como de las proposiciones que, en virtud de lo dispuesto en el art. 39 LOE pueden presentar al Gobierno las Comunidades Autónomas. La propuesta de contingente anual la formula el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a la Comisión Interministerial de Extranjería y ésta informa sobre la procedencia de elevar al Gobierno la misma. Éste debe adoptar la resolución tras dar audiencia al Consejo Superior de Política de Inmigración y a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas.

Una ordenación excesivamente compleja, un proceso excesivamente burocratizado y, por tanto, difícilmente creíble en lo que a su efectividad se refiere es lo que cabe deducir de la norma reglamentaria, a lo que se une la múltiple intervención de organismos en una instrumentación vertical de abajo hacia arriba, así como la apertura a distintas y diversas propuestas provenientes de diferentes organismos y entidades hasta ver convertido en definitivo el proyecto de contingente. En sentido inverso el “descenso” a niveles inferiores en cuanto a la concreción de ofertas y puestos de trabajo no permiten aventurar un adecuado reflejo de las ofertas que se solicitan y las que finalmente se van a satisfacer. Se echa de menos una mayor presencia y capacidad de decisión de las Comunidades Autónomas a fin de conseguir un mayor control en las ofertas que se lanzan a través del contingente, sus condiciones, etc. La propia antelación con que a las empresas se pide la determinación de ofertas para trabajadores “temporeros” (tres meses antes de iniciarse la actividad) resulta completamente irreal.

La configuración del contingente se encuentra estrechamente relacionada con los permisos de trabajo, denominados Tipo B) iniciales, en la medida en que éstos se conciben como la “puerta de entrada” a la residencia legal de la gran mayoría de los inmigrantes que vienen a trabajar en España. En la realidad, las cosas no discurren de esa manera, pero el modelo de extranjería del año 2000 así lo considera, máxime si se tiene en cuenta que el Reglamento avanza ya que las ofertas de trabajo que se gestionen a través del contingente deberán *“ser cubiertas por extranjeros que no se hallen ni sean residentes en territorio español”* (art. 65.8).

Algunas Comunidades Autónomas, en ejercicio de las facultades que la Ley de extranjería les confiere, como es el caso de Canarias, han solicitado para el presente año “**contingente cero**”. Esta opción, que, probablemente, pretende poner de manifiesto, con su sola formulación, el límite de crecimiento de población foránea que razonablemente puede establecerse en el archipiélago en razón de los servicios de que se dispone, no es en absoluto realista.

Proponer contingente cero supone que en Canarias no será objeto de contratación mano de obra extranjera por esta vía, es decir, por el cauce general establecido por la Ley de Extranjería para atraer trabajadores extranjeros al mercado de trabajo interno. Ahora bien, si no es por esta vía y, por otra parte, la autoridad representante de la Administración del Estado, la Delegación de Gobierno, se niega a otorgar permisos de trabajo a los extranjeros que se encuentren en Canarias cuando ha caducado el que inicialmente se les concedió (adjunto a su correspondiente visado y permiso de residencia), la situación a que aboca ese conjunto de circunstancias es la siguiente: **los extranjeros que han entrado regularmente a trabajar en Canarias no retornan a su país cuando han caducado sus autorizaciones para residir y trabajar, sino que permanecen a la búsqueda de un nuevo empleo; éste se desarrolla en condiciones de irregularidad a la espera de poder acogerse al siguiente proceso de regularización.** Por todo ello, proponer contingente cero también contribuye a generar irregularidad en la población extranjera asentada en Canarias.

12. EL RETORNO DE LOS EMIGRANTES CANARIOS Y SUS DESCENDIENTES. LA APLICACION DE LA LEY DE EXTRANJERIA EN RELACION AL COMERCIO CON AFRICA

12.1. Introducción

La Comunidad Autónoma de Canarias tiene la obligación ineludible de promover la solución de los problemas jurídicos y sociales derivados del retorno de nuestros emigrantes y descendientes de los países hispanoamericanos. Sería paradójico e injusto que se abordara el problema de la inmigración clandestina proveniente del continente africano y nos olvidáramos de los centenares de miles de canarios que tuvieron que abandonar en circunstancias muy difíciles esta tierra y que han contribuido en gran medida a su desarrollo y progreso, sobre todo en las islas occidentales.

Se ha investigado lo que en su momento significaron las remesas de los emigrantes canarios a Cuba. Las remesas de los emigrantes canarios a Venezuela, que propiciaron el desarrollo de las islas menores de la provincia de Santa Cruz de Tenerife y contribuyeron a paliar las consecuencias de nuestras cíclicas crisis económicas, son de mucha mayor importancia. Está por escribir la novela del éxodo canario a Hispanoamérica, mucho más dramático que el de los que vienen en pateras desde Africa occidental. Las condiciones infrahumanas en las que se desarrolló la emigración clandestina han sido estudiadas detenidamente por el profesor Julio Hernández García en su libro "La emigración canaria contemporánea", al que nos remitimos. Por consiguiente, debe restablecerse la justicia histórica con nuestros emigrantes y sus descendientes propiciando y favoreciendo el retorno de los que lo necesiten, no sólo por imperativo del art. 42 de la Constitución, que obliga al Estado a *"velar especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero y a orientar su política a su retorno"*, sino para saldar la deuda histórica que tiene la Comunidad Autónoma de Canarias con la emigración canaria a Hispanoamérica, que ha caracterizado sustancialmente nuestra historia contemporánea.

12.2. Problemas que plantean las recientes leyes de modificación del Código Civil

La Ley 29/1995, de 2 de noviembre, por la que se modificó el art. 26 Código civil en materia de recuperación de la nacionalidad, largamente esperada y hondamente sentida por los emigrantes españoles en América, principalmente en Venezuela, que suprimió el requisito de residencia para recuperar la nacionalidad española y amplió hasta el 7 de enero de 1997 el plazo para el ejercicio del derecho de opción por las personas cuyo padre o madre hubiese sido originariamente español y nacido en España; y la Ley 36/2002, de 8 de octubre, que confiere a aquellas personas el derecho a optar por la nacionalidad española sin sujeción a límite alguno de edad, y posibilita la concesión de la nacionalidad española por residencia del que hubiere nacido fuera de España de padre o madre, abuelo o abuela, que originariamente hubieran sido españoles, plantean algunos problemas de extranjería relativos a la llamada por los iusinternacionalistas privados *"doble nacionalidad de hecho o conflictual"*, que es preciso estudiar y resolver.

En efecto, el emigrante español que recupera su nacionalidad no pierde por ello la nacionalidad del país hispanoamericano que haya adquirido voluntariamente al no exigirse la renuncia de ésta (art. 26.1.b. del C. Civil), con lo que, en la práctica, dichos emigrantes, ostentan el pasaporte del país en que se han naturalizado, y el español. El problema surge cuando en los puestos fronterizos, especialmente en el aeropuerto de Tenerife, exhiben a su llegada el pasaporte venezolano, por ejemplo, con el cual han salido de ese país, en cuyo caso, la Policía de Fronteras los trata como extranjeros, cuando, en realidad, son también españoles. Como quiera que en España no pueden hacer uso de la nacionalidad adquirida en un país hispanoamericano, ni en estos de la española, se impone en la práctica la adopción de criterios de armonización que podrían ser los siguientes:

- a) Los emigrantes que se encuentren en situación de doble nacionalidad de hecho (son nacionales del país hispanoamericano en el que se han naturalizado y, al mismo tiempo, españoles cuando regresan a España) al entrar y salir por el puesto fronterizo español lo harán provistos de ambos pasaportes o sólo del español. Deberá optarse por la solución técnicamente más correcta que, en todo caso, se materializará en una simple Circular a aplicar por la Comisaría de Documentación. En su momento la Subsecretaría del Ministerio del Interior adoptó una solución al respecto que no llegó a materializarse.

- b) Por lo que respecta a los expedientes para la recuperación de la nacionalidad y para ejercitar el derecho de opción que contempla el art. 20 del C. Civil, modificado por la ley 36/2002, a tramitar en el Registro Civil de la respectiva localidad de origen o ante el Consulado de España en el país hispanoamericano que corresponda, deberá producirse una Instrucción o Circular por la Dirección General de los Registros y del Notariado, si fuere procedente, al igual que para la concesión de la nacionalidad española por residencia a las personas contempladas en el art. 22.f. del C. Civil, de tal manera que se agilicen los trámites para dicha recuperación, opción y concesión de nacionalidad por residencia, sin perjuicio de que a los emigrantes retornados o descendientes de estos, que tengan la nacionalidad de países hispanoamericanos receptores tradicionales de emigrantes canarios, se les conceda la exención de visado para residencia mientras dure la tramitación para la recuperación o ejercicio del derecho de opción de la nacionalidad española, o de concesión de la nacionalidad por residencia, a cuyo efecto habría que reformar el art. 49 del Reglamento de Extranjería para introducir como supuesto el de las personas a que se hace referencia en el art.22.f. del C. Civil, ya que, además, para tramitar los expedientes de referencia es preciso acreditar, entre otra documentación, el permiso de residencia en vigor. A este respecto convendría plantearse la reforma de la Ley de Registro Civil y su Reglamento que han quedado obsoletos. De igual modo debe propiciarse la modificación legal reglamentaria necesaria para el canje de permisos de conducir y para la homologación en España de la titulación universitaria obtenida en los países hispanoamericanos receptores de la emigración canaria, con lo que habría que propiciar también la celebración de Convenios en materia de Seguridad Social como el que actualmente existe con Venezuela.

12.3. La legislación de extranjería y el comercio con África

La aplicación en Canarias de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre sobre Los Derechos y Libertades de los Extranjeros en España, exige una interpretación que tenga en cuenta las peculiaridades de la política de extranjería en Canarias y favorezca los intereses generales de la Comunidad Autónoma. En este sentido, es preciso que por el Gobierno de la Nación se aborde la solución de una serie de problemas que se concretan a continuación:

- 1) En el Pleno del Parlamento de Canarias celebrado el día quince de noviembre de 1995, se aprobó por unanimidad una Proposición no de Ley, en cuyo apartado 1) se insta al Gobierno de Canarias a que inste al Gobierno de la Nación para que- sin perjuicio del desarrollo reglamentario del art.18.2 de la ley 19/94, de 6 de julio, de Modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, que contempla la creación del Consejo Asesor para la Promoción del Comercio con África Occidental, en cuyo ámbito debe resolverse la problemática de visados a comerciantes africanos- las autoridades consulares españolas en estos países flexibilicen la concesión de visados a los comerciantes africanos que previamente se inscriban en un Registro creado al efecto, con los controles de entrada y estancia que se estimen pertinentes o, en su caso, se efectúe en favor de la Secretaría de Estado de Interior o del Delegado del Gobierno en Canarias, la delegación de competencias prevista en la ley y en el Reglamento, en cuya virtud, se puede autorizar la entrada, tránsito o permanencia en territorio español a extranjeros sin la documentación adecuada siempre que medie causa suficiente y con la adopción de las medidas cautelares precisas.

La finalidad de esta Proposición No de Ley era la de recuperar el mercado africano de especial importancia y tradición en Canarias. Hace veinte años, los intercambios sólo con Mauritania ascendían a setenta mil millones de pesetas, lo cual permitía el florecimiento de pequeñas y medianas empresas que sostenían muchos puestos de trabajo y que hoy han desaparecido. Las islas Canarias, como territorio de la Unión Europea más próximo al continente africano, aspira a convertirse, como lo ha sido en los últimos cincuenta años, en el supermercado de África Occidental, lo que contribuiría considerablemente al desarrollo económico de Canarias y África occidental y a la creación de empleo. La práctica desaparición del comercio con África ha tenido un efecto multiplicador negativo para la economía canaria, pues al descender el comercio, ha disminuido considerablemente el tráfico portuario, lo que significa que la actividad de los astilleros, talleres de reparación y suministro de buques, haya prácticamente desaparecido, así como los empleos directos e indirectos que ese proceso generaba. La posibilidad de que una reforma del Régimen Específico de Abastecimiento permita la reexportación a África de mercancías subvencionadas, coadyudará, sin duda, a la consecución de los objetivos anteriores.

- 2) Es imprescindible adecuar la aplicación de la normativa de extranjería a los objetivos que la Ley del Régimen Económico y Fiscal persigue. En efecto, dicha Ley contempla una serie de incentivos fiscales y financieros para las empresas que quieran instalarse en Canarias (arts.24 a 27), así como el mandato al Gobierno del Estado y al Gobierno de Canarias (art.21) para que coordinen los esfuerzos al objeto de promocionar al máximo el empleo en las islas. Para facilitar el establecimiento y las inversiones de las empresas que quieran instalarse en Canarias es necesario buscar formulas que faciliten la concesión de permisos de trabajo y residencia al personal especializado que necesiten para su actividad y que no pueda ser proporcionado por el mercado laboral español, sin perjuicio de la adopción de las medidas cautelares previstas en el acuerdo de Schengen, en la Ley Orgánica 4/2000, y en el Reglamento para su Ejecución.

El desarrollo económico y social de Canarias depende en gran medida del establecimiento de empresas en su territorio atraídas por los incentivos fiscales y financieros del Régimen Económico y Fiscal y por la creación de la Zona Especial Canaria. Parece lógico que al personal especializado que dichas empresas demandan para su operatividad, se les facilite el permiso de trabajo y residencia, siempre que dicho personal, en número limitado, no pueda ser proporcionado por el INEM, y aquellas contribuyan eficazmente a la creación de empleo.

A este respecto es necesario, por un lado, flexibilizar la concesión de visados de residencia por la representación diplomática o consular de España en los países de origen de los extranjeros solicitantes, previo el cumplimiento de los requisitos que se consideren pertinentes; y por otro, la concesión de exenciones de visado de residencia, para lo cual bastaría con una interpretación adecuada del art. 49 I) del Reglamento de Extranjería, en el que se contempla como motivo o razón para la exención de visado el supuesto de que la residencia de un extranjero en España sea considerada de interés público, concepto jurídico indeterminado que habría que referirlo a los intereses generales de Canarias.

Las Cámaras de Comercio de Las Palmas y de Santa Cruz de Tenerife están incrementado sus relaciones comerciales con los países de Africa Occidental, lo que sin duda supone un esfuerzo considerable para posibilitar el desarrollo y la creación de empleo como instrumento imprescindible para paliar los efectos negativos de la inmigración clandestina proveniente del continente africano. Este esfuerzo debe ser secundado por la Administración del Estado mediante una política diplomática tendente a facilitar las concesiones de visado y exenciones de visado, en su caso, a los comerciantes africanos que regularmente comercian con Canarias, a cuyo efecto se deben crear Consulados en los países de Africa occidental en los que actualmente no exista representación diplomática o consular de España.