

# EL COMITÉ DE EXPERTOS SOBRE POBLACIÓN E INMIGRACIÓN EN CANARIAS

---

ANIANO HERNÁNDEZ GUERRA \*

## INTRODUCCIÓN

En octubre de 2002 el Presidente del Gobierno de Canarias constituyó el Comité de Expertos sobre Población e Inmigración en Canarias<sup>1</sup>. Concebido como un grupo de trabajo científico, se adscribió a la Presidencia, y tuvo exactamente la duración prevista en el decreto que lo constituyó: seis meses.

La intención del Presidente fue crear un grupo multidisciplinar en el área de las ciencias sociales y jurídicas, haciendo participar tanto a estudiosos de dentro como de fuera de Canarias. Así, convergió la talla político-jurídica de Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón con la experiencia institucional del otrora Fiscal General del Estado, Eligio Hernández Gutiérrez, por cierto, ambos de partidos políticos opuestos. Del área de derecho laboral participó

---

\* Secretario del Comité de Expertos y profesor asociado de Sociología de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

<sup>1</sup> Decretos del Presidente del Gobierno de Canarias 195/2002 (B.O.C. n.º 132 de 7-10-02) y 196/2002 (B.O.C. n.º 133 de 8-10-02).

Margarita Ramos Quintana, Catedrática de la Universidad de La Laguna, y del derecho internacional, Asunción Asin Cabrera, Profesora Titular de la misma universidad. Como demógrafos, ambos de reconocido prestigio, intervinieron Juan Antonio Fernández Cordón (CSIC) y Andrés Domingo Valls (Centro de Estudios Demográficos de Cataluña); la Decana de la Facultad de Geografía e Historia de la Universidad de Las Palmas, Josefina Domínguez Mujica, y la Profesora Titular de Sociología Ana María López Sala. En el área económica tres estudiosos canarios: el Catedrático de Universidad y Presidente del Consejo Económico y Social de Canarias, José Luis Rivero Ceballos; el Catedrático de La Laguna José Ángel Rodríguez Martín y el Profesor Titular de Economía de la Universidad de Las Palmas, José Ángel Gil Jurado.

Todos ellos dirigidos por el Presidente del Comité, Manuel Lobo Cabrera, Rector de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Como secretario, el que suscribe, y de apoyo técnico, dos sociólogos del Gabinete de la Presidencia, un documentalista, y dos administrativas. En total, dieciocho personas dedicadas durante seis meses al estudio de la población y la inmigración en Canarias.

¿Por qué un comité de expertos para Canarias? Desde estas islas, las cuestiones demográfica e inmigratoria se perciben y se viven con una singularidad diferente a la del resto de los territorios de España. En primer lugar, por la ubicación ultraperiférica del archipiélago, unido a su poblamiento fragmentado en islas que duplica su aislamiento (le llamamos «doble insularidad»). Estas condiciones territoriales afectan al coste y a los recursos económicos, y por ello, ya desde los tiempos de la conquista española, las Islas Canarias han estado exentas de gran parte de los tributos. En segundo lugar, por el amplio espacio natural protegido: cerca del cincuenta por ciento de su territorio. En tercer lugar, por el modelo de desarrollo sostenible que se pretende establecer, lo que afecta directamente a la contención del sector turístico a través de una búsqueda en la calidad de la oferta de alojamientos (le llamamos «moratoria

turística»). Siendo la oferta alojativa la principal rama productiva de atracción de migrantes legales e irregulares, y dada la densidad demográfica en el suelo apto urbanizable (671 h/km<sup>2</sup>), y sus consecuencias ecológicas y sociales, no es extraño que todas las fuerzas políticas consensuaran y aprobaran la ley que establece ciertos límites temporales al crecimiento de determinados establecimientos.

Al propio tiempo, la percepción social del fenómeno migratorio se hace más visible y sensitiva que en las sociedades de «tierra firme», tanto por lo reducido del espacio como por el aislamiento cultural al que han estado sometidas las siete islas. El caso de Fuerteventura es paradigmático: una pequeña población nativa (30.000 almas), históricamente abandonada a su suerte y miseria (a Unamuno lo deportaron allí por sus excelentes condiciones punitivas), que en pocos años se ve sobrepasada en número por el conjunto de pobladores de otras procedencias (34.000)<sup>2</sup>: otros españoles, alemanes, colombianos, africanos. La paradoja es que el desarrollo turístico, para materializarse, demanda mano de obra foránea, mientras que en el terreno social y cultural, los nativos ven cómo desaparecen rápidamente su estilo de vida, sus tradiciones y sus concepciones del mundo. Como consecuencia de todo ello, el riesgo de comportamientos xenófobos aumenta, añadida la nueva condición fronteriza del archipiélago, convertido en una plataforma donde arriban diariamente los desheredados de la tierra. Quizá pueda interpretarse como una expresión xenófoba latente el amplio apoyo social a una posible ley de limitación de la residencia en Canarias. Aunque en rigor, el temperamento de los canarios es y ha sido abierto a todas las razas y culturas.

En cualquier caso, conviene recordar que el Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan) es el único de los 17 existentes que prevé la posibilidad de que se pueda elevar al

---

<sup>2</sup> Revisión del Padrón Municipal de Habitantes 2000, utilizando la variable lugar de nacimiento.

Estado propuestas sobre la residencia y trabajo de los extranjeros en Canarias (art. 37.1 EACan), disposición respetada en las sucesivas leyes orgánicas de extranjería.

Por otro lado está la cuestión social de los inmigrantes. La necesidad de su integración plena, la escasa preparación de los servicios públicos sanitarios y educativos para responder a esta nueva demanda, el grave problema de los menores no acompañados, etc.

Todas estas razones, y algunas otras, impulsaron la creación del comité de expertos. Desde el principio se le encomendaron los objetivos de estudiar la cuestión demográfica en Canarias, y elevar a su gobierno propuestas aplicables y concretas de política migratoria.

## LA METODOLOGÍA

Desde una perspectiva multidisciplinar, a través de debates y búsqueda de consenso se enriqueció el proceso de estudio y elaboración de propuestas. El comité se estructuró en tres secciones: jurídica, socio-demográfica y económica. Cada sección dispuso de un ponente principal elegido en el primer pleno del comité, a propuesta de su presidente. La función de este ponente fue más de coordinación y responsabilidad del trabajo del grupo que de creación exclusiva: todos los miembros del comité elaboraron un capítulo del estudio diagnóstico, y todos aportaron un conjunto de propuestas a elevar al Gobierno de Canarias, y estos textos siempre sometidos a debate y revisión.

Por tanto, el comité se reunía en pleno y en secciones, en ambos casos al menos una vez al mes (en total unas veinticuatro reuniones en seis meses<sup>3</sup>). El secretario del comité

---

<sup>3</sup> Los plenos se celebraron en Las Palmas de Gran Canaria, sede de la Presidencia. La sección jurídica se reunía en Santa Cruz de Tenerife, la económica en ambas capitales canarias, y la socio-demográfica fue más itinerante: Granada (aprovechando el III Congreso sobre la inmigración en España), Madrid (para aligerar la agenda de los miembros peninsulares) y Lanzarote (para conocer de primera mano los efectos de la inmigración).

participaba en todas las reuniones, sirviendo de «correa de transmisión», y en cierto grado, de coordinador de contenidos. La secuencia general del trabajo realizado fue la siguiente: a) creación de un índice temático del informe diagnóstico por sección; b) redacción de capítulo por cada miembro del comité; c) difusión pública del borrador del diagnóstico; d) revisión y redacción final del diagnóstico; e) debate y elaboración de propuestas a elevar al Gobierno de Canarias. Así pues, el resultado del trabajo realizado se materializó en dos informes editados, uno de diagnóstico (275 páginas), y otro de propuestas (61 páginas)<sup>4</sup>.

El comité contó en todo momento con el apoyo documental y técnico de un equipo encargado de buscar y distribuir la información y documentación, procesar datos estadísticos, elaborar tablas y gráficos, y redactar informes. Los documentos elaborados y los resultados de los debates fueron puntualmente transmitidos y materialmente facilitados a los medios de comunicación, a la sociedad general y a las instituciones públicas y privadas. Ha de retenerse que en Canarias la cuestión migratoria es el principal tema de preocupación social, por tanto, hubo un seguimiento especial de los medios, de la sociedad y de las fuerzas políticas hacia las conclusiones del comité. El valor más robusto de este fue la independencia de criterio para analizar, concluir y proponer acciones de política migratoria, sin permitir injerencias del Gobierno de Canarias, ni de los partidos políticos ni de los medios de comunicación social<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Se editaron y distribuyeron 1.500 ejemplares de cada informe. Para obtenerlos, en formato pdf: <http://www.cescanarias.org/boletín/2003-02/noticia-11.html>

<sup>5</sup> Una pequeña muestra de titulares de noticias de medios escritos: «El comité de expertos ve fundamentos jurídicos para limitar la población en las Islas» (12-12-02); «Los expertos ofrecen argumentos para un pacto entre Canarias y la UE sobre residencia» (4-1-03); «El PP afirma que el Comité de Expertos está politizado y los socialistas, que no aporta nada» (5-1-03); «El Comité de Expertos cree que en Lanzarote y en Gran Canaria es donde se dan más brotes xenófobos» (8-2-03); «Los expertos piden para Canarias el control de permisos de trabajo a extranjeros» (20-3-03); «Alarma en Canarias ante el crecimiento desbocado» (10-5-03).

La transparencia y la accesibilidad a la información y a los análisis del comité fueron las conductas corrientes. Se habilitó un sitio web exclusivo para acceder a los documentos y para recibir sugerencias de los ciudadanos, además de un foro de debate libre. En su mayoría, los mensajes recibidos por correo electrónico provenían de Venezuela y Argentina, solicitando ayuda para establecerse en Canarias o España, lo que testifica cierta desesperación social.

El comité contactó con las principales entidades administrativas relacionadas con el hecho migratorio: servicios públicos sanitarios y educativos, cabildos y ayuntamientos de «zonas calientes», servicios sociales.

Seguidamente se detallan los elementos más sobresalientes del informe diagnóstico. Este se estructuró en trece capítulos y uno último de conclusiones. La secuencia temática fue, en primer lugar, los aspectos demográficos, seguidos de los económicos, y por último, de los jurídico-políticos.

## **LOS ASPECTOS DEMOGRÁFICOS DEL DIAGNÓSTICO**

En el primer capítulo se introdujeron las bases para el estudio de la inmigración en Canarias. El hecho diferencial insular fue el aspecto primordial a destacar, y tiene su máxima expresión jurídica en el art. 299.2 del Tratado Constitutivo de las Comunidades Europeas, donde se reconoce el perjuicio económico de la insularidad, por lo que «el Consejo (...) adoptará medidas específicas orientadas, en particular, a fijar las condiciones para la aplicación del presente tratado en dichas regiones, incluidas las políticas comunes». Para obtener un conocimiento comparativo con el resto de regiones insulares de Europa se relacionaron según población y densidad demográfica tanto las próximas al continente como las ultraperiféricas (Reunión, Guadalupe, Martinica, Madeira, Azores y Canarias). Esta

última destaca de entre todas las regiones insulares por su fuerte crecimiento demográfico, y por su propio tamaño poblacional (1.673.000 h en 1999), sólo superado por la isla Sicilia (5.098.000 h en el mismo año). Otros aspectos básicos fueron, por un lado, la definición de conceptos demográficos en torno a los migrantes, y una indicación de la vulnerabilidad derivada de los condicionantes estadísticos y legislativos (la percepción de los migrantes se ve sobredimensionada); por otro lado, se hace un repaso crítico a las fuentes estadísticas oficiales, advirtiendo que los movimientos migratorios han sido el proceso demográfico menos atendido por la estadística oficial de todos los que han acontecido a partir de la segunda mitad del siglo XX en España<sup>6</sup>.

En el capítulo 2 se hace una revisión de la evolución reciente de la población, tanto en la componente vegetativa como en la migratoria. En ambas, Canarias destaca —en cuanto al aumento demográfico— por encima del resto de comunidades autónomas españolas, situándose en el pelotón dinámico liderado además por Baleares, Murcia y Comunidad Valenciana.

Para terminar la perspectiva demográfica se estudian los efectos del proceso migratorio en Canarias. Se observan tres efectos: a) sobre el equilibrio geográfico (islas, comarcas y municipios); b) sobre las estructuras del hogar (dimensión y composición de las familias); y c) los efectos sobre el mercado de trabajo. En los últimos diez años, el desarrollo del empleo en Canarias ha sido excepcionalmente elevado, por encima del incremento de la oferta, lo

---

<sup>6</sup> En consecuencia, se propone el desarrollo de « (...) una fuente estadística fiable, exhaustiva, periódica, ambiciosa en su contenido, con representación estadística en el ámbito de la comunidad autónoma y, en su caso, de isla, y homogénea con otras fuentes estadísticas de los países de la Unión Europea. Estos atributos contribuirían a convertir la futura fuente en referencia única del hecho migratorio, solventándose así la multiplicidad de cifras, conceptos, fuentes, organismos y noticias que, actualmente, dificultan la aprehensión rigurosa y coherente del fenómeno».

que ha reducido el paro, porque el empleo se ha nutrido de esta reserva de parados. En este decenio, un crecimiento similar del empleo tendría serias dificultades de disponer de suficientes trabajadores, por lo que los inmigrantes representan una fuerza de trabajo necesaria.

## LOS ASPECTOS ECONÓMICOS DEL DIAGNÓSTICO

Los capítulos 5, 6, 7 y 8 abordan el fenómeno migratorio desde la óptica de las relaciones económicas, y ya en el planteamiento general se insiste en que la inmigración no puede ser entendida sólo como un efecto no deseable del diferencial del crecimiento, sino que también hay que considerarla una condición necesaria y conveniente para el propio crecimiento. En consecuencia, se dice que los inmigrantes generan mayor valor añadido económico que coste social. En todo caso, dependerá de las capacidades y recursos que se pongan al servicio de una inteligente estrategia de política inmigratoria. Y en Canarias esta estrategia se ve envuelta en otra de mayor importancia y calado: la estrategia territorial del modelo económico. Su principio articulador debe ser el desarrollo sostenible, adaptado en forma y graduación a las siete islas. Se pretende un crecimiento menor de plazas turísticas, obras y viviendas ofertadas, y ello no necesariamente implica un descenso del volumen de facturación.

Finalmente en lo económico, el diagnóstico analiza uno de los aspectos más debatidos respecto al encaje de los inmigrantes: las relaciones entre la población en edad de trabajar y el mercado laboral. De forma precisa y exhaustiva, el análisis responde a cuatro preguntas básicas: ¿depende en alguna medida la población en edad de trabajar del ciclo económico?, ¿es posible establecer alguna relación causal entre ciclo económico, población ocupada, oferta de trabajo y población en edad de trabajar?, ¿depende la población en edad de trabajar del paro?, y la última, ¿la inmigración depende de las diferencias relativas entre las re-

giones en el crecimiento, la ocupación, la tasa de paro y los salarios?

## **LOS ASPECTOS JURÍDICOS DEL DIAGNÓSTICO**

El ámbito jurídico-político se abre en el capítulo 9 con un análisis de las políticas públicas españolas en materia de migración. El estudio de los vínculos entre las corrientes migratorias y la construcción de políticas es muy escaso en España. La integración social de los inmigrantes es el núcleo de estas políticas públicas, y aún no hay suficiente información para acometer un análisis riguroso de estos procesos, en España y Canarias. Aquí se diseccionan las esferas de intervención de las políticas migratorias. A saber: control y regulación de flujos, política de integración, política de nacionalidad y política de cooperación al desarrollo.

Uno de los aspectos más subrayados en el informe es la necesidad de hacer participar a los gobiernos autonómicos no sólo en las políticas sociales, sino en el control de flujos y en la regulación del mercado de trabajo local. Canadá y Alemania son ejemplos de descentralización de estas competencias en materia migratoria. En ello se esfuerza, para el caso canario, el capítulo 10 del diagnóstico. Se trata de instrumentar jurídicamente una ampliación de las competencias autonómicas para regular la inmigración y el establecimiento en Canarias de personas no naturales del Archipiélago, al margen de sus diferentes procedencias y nacionalidades.

El capítulo 11 trata el derecho de la Unión Europea en materia de libre circulación de personas y sus implicaciones en el régimen jurídico comunitario especial de Canarias. Aquí se recuerda que uno de los aspectos más discutidos en las negociaciones de integración, en los años ochenta, fueron las repercusiones de la aplicación del derecho de libre circulación de personas. A renglón seguido se hace una exposición jurídica del significado y la exten-

sión de este derecho, para pasar a describir el régimen jurídico especial, es decir, las excepcionalidades permitidas. Como tales, se mencionan los casos de las islas Féroé, las islas del Canal, la isla de Man y las islas Aland. Para Canarias 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.

El capítulo 12 analiza la dimensión jurídico-laboral de la inmigración, y, de forma sencilla, advierte del infortunio de un país que se permite tres reformas sucesivas de hondo calado en materia de extranjería e inmigración en tan sólo tres años. Este cambiante sistema jurídico-laboral español de la extranjería fomenta la clandestinidad y la irregularidad, entre otras cosas porque se exigen requisitos de muy difícil cumplimiento.

## **LAS PROPUESTAS DEL COMITÉ AL GOBIERNO**

Las propuestas se estructuran en cinco ámbitos, y se redactaron escueta y concretamente en diecinueve acciones de promoción gubernamental. De forma añadida, en un anexo se incorporaron propuestas específicas de política económica laboral. Los cinco ámbitos fueron: I) ordenación de flujos, II) integración de los inmigrados, III) política de nacionalidad, IV) cooperación internacional, y, V) transformación institucional.

En materia de ordenación de flujos, y teniendo en cuenta que se trata de un territorio singular y vulnerable, se propone el recurso a la ordenación del territorio y a las políticas urbanísticas para racionalizar la carga demográfica. Estas limitaciones relativas a la capacidad de establecimiento y, en consecuencia de residencia y circulación son lícitas (SSTC 8/1986 FJ 3 y 90/1989 FJ5) por objetivas y no discriminatorias. Otra propuesta tiene que ver con la racionalización de la adquisición de segundas residencias,

observándose que el derecho comunitario no impide la adopción de medidas de carácter nacional, regional o local sobre esta materia, siempre que sea necesario para la ordenación del territorio y se apliquen sin discriminación entre los nacionales de los Estados miembros. Existen precedentes recientes de medidas transitorias solicitadas por la República Checa, Chipre, Hungría, Polonia y Eslovaquia relativas a la restricción de la libre circulación de capitales sobre la adquisición del suelo y segundas residencias. Así mismo, a Malta se le ha reconocido un régimen especial sobre la adquisición de segundas residencias en ese país.

Siguiendo con la ordenación de flujos, y en concreto con los permisos de trabajo a extracomunitarios en Canarias, se propone recabar las competencias en materia de expedición de permisos. De esta forma, se lograría una mejor coordinación entre las políticas autonómicas de formación, y de prestaciones y servicios sociales en relación con el volumen de inmigrantes existentes. Por extensión, una vez concedido el permiso de trabajo por la autoridad autonómica, la autoridad estatal deberá expedir automáticamente el permiso de residencia.

Si bien la racionalización de flujos contempla un conjunto de iniciativas estratégicas necesarias para atemperar el crecimiento demográfico en un territorio limitado, no menos estratégicas son las propuestas de integración social de los inmigrados, por cuanto se desea la máxima cohesión e igualdad social, desechando una nueva discriminación y marginación derivada de la raza o la condición legal/residencial. En este sentido, se propone dotar los recursos necesarios al Plan Canario para la Inmigración, elaborar una Ley de Atención Social a los Inmigrantes en Canarias, impulsar las funciones de los Ayuntamientos y Cabildos tanto respecto a la atención y promoción social de los inmigrantes, como a la sensibilización de la población local y la previsión de conflictos. Se proponen cursos de especialización de profesionales (educadores, sanitarios, fuerzas de seguridad, trabajadores sociales, funcionarios) para que desarrollen su actividad con conocimiento

actualizado del hecho inmigratorio, y asimilando los principios y directrices de la política migratoria canaria.

Respecto a la política de nacionalidad, se proponen diversas medidas relativas a los emigrantes retornados y sus descendientes. Debido a la previsión del aumento de estos inmigrantes, el Gobierno de Canarias debe emprender un estudio prospectivo para diseñar una estrategia de integración y establecer objetivos, planes y programas dirigidos a este colectivo humano. Asimismo se propone establecer un dispositivo administrativo diligente de información y ayuda a los emigrantes retornados, incluido apoyo burocrático para recuperar certificados en las instituciones del Archipiélago.

En materia de cooperación internacional se requiere del Gobierno de Canarias mayor interés por la iniciativas estatales de cooperación y desarrollo socioeconómico en los países de África occidental y Latinoamérica. Además, Canarias debe aumentar su presupuesto y sus recursos humanos dedicados a la cooperación, y coordinar sus actuaciones en un Plan Director que incorpore a todos los actores.

Las propuestas de transformación institucional tienen que ver con la necesaria adaptación de la estructura de gobierno y de la administración al nuevo fenómeno de la inmigración. Se propone la creación de un centro directivo de migraciones (el nuevo gobierno resultante de las elecciones de 25 de mayo creó una «Viceconsejería de Asuntos Sociales e Inmigración», una «Viceconsejería de Emigración», y un «Comisionado de Acción Exterior»); se propuso también una Comisión Interdepartamental de Inmigración que coordine a los diversos organismos implicados y establezca las directrices políticas. Como propuesta institucional también está la creación de un Servicio de Estudio sobre las Migraciones, así como la puesta en marcha de tres operaciones estadísticas oficiales (proyecciones de población, ampliación de información de los movimientos de alta residencial en los municipios de Canarias y estadística de condiciones sociales de la población canaria). La

reforma institucional requiere, además, la actualización de los planes de actuación pública, especialmente en las islas de Lanzarote y Fuerteventura, donde las previsiones han sido desbordadas por la realidad inmigratoria, y finalmente, se recomienda abrir negociaciones con el Estado para la ampliación competencial en materia de permisos de trabajo y residencia a extranjeros en Canarias.

## **CONCLUSIONES DE UNA EXPERIENCIA**

Ponerse a reflexionar ante los nuevos hechos que nos envuelven es un ejercicio provechoso. Probablemente, la respuesta reflexiva y dialogal haya sido la más común a lo largo de la historia de la humanidad, y a buen seguro, la que mejores síntesis haya materializado en el vaivén de las acciones y reacciones de los sujetos y grupos.

La experiencia aquí resumida es un pequeño botón de muestra de la utilidad del pensamiento y el diálogo. Los informes del comité permiten centrar los debates sobre puntos firmes, desechar la demagogia tan empleada en los asuntos humanos, atemperar los ánimos de los sujetos, abrir nuevos caminos.

Canarias muestra una realidad singular en cuanto a sus características geográficas y socioeconómicas, reconocidas jurídicamente, y esta realidad se hace compleja por la condición fronteriza con el continente africano, por el hiperdesarrollo urbano-turístico, por el crecimiento demográfico y la afectación de los recursos naturales. Incluso por temor al futuro, por miedo a morir de éxito, por la incierta concentración económico-turística, por un cambio social rápido e intenso que tras siglos de inmovilismo provoca desconfianza y recuerda lo vulnerable de su historia. Por todo ello, el trabajo del comité bien ha merecido su esfuerzo. Una aportación más al entendimiento del presente, con visión crítica y criterio independiente. Una pequeña ayuda para construir lo que está por venir.