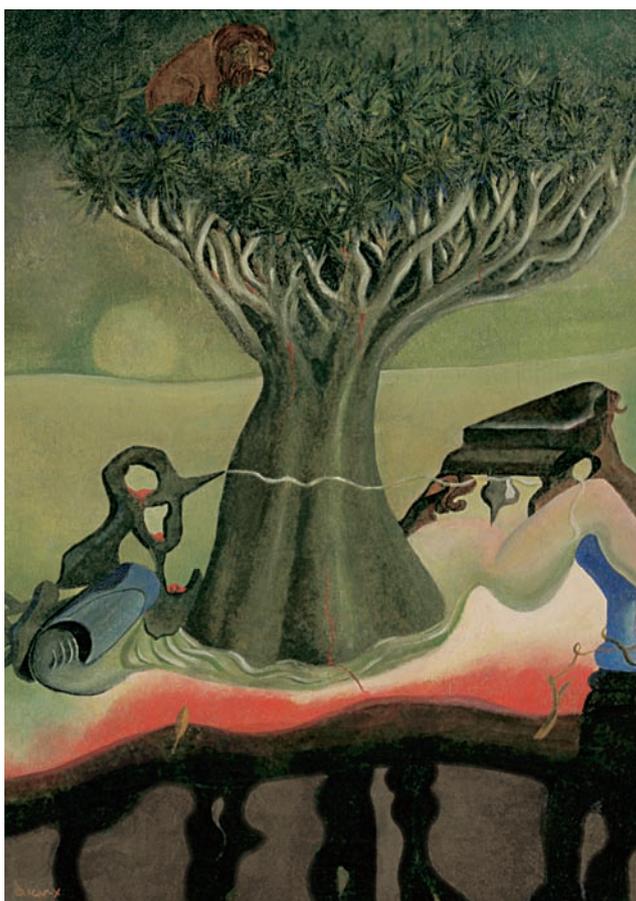


HISTORIA CONTEMPORÁNEA DE CANARIAS



Dirigida por:

**Agustín Millares Cantero, Sergio Millares Cantero, Francisco Quintana Navarro
y Miguel Suárez Bosa**

Rosario Alemán Hernández, Carmen Ascanio Sánchez, Antonio Becerra Bolaños,
Luis Cabrera Armas, Álvaro Díaz de la Paz, Ramón Díaz Hernández, Juan José Díaz Benítez,
Pilar Domínguez Prats, Josefina Domínguez Mujica, Victoria Galván González,
Alejandro González Morales, Ricardo A. Guerra Palmero, Agustín Millares Cantero,
Sergio Millares Cantero, Francisco J. Ponce Marrero, Francisco Quintana Navarro y
Miguel Suárez Bosa.



Obrasocial
La Caja de CANARIAS

Agradecimientos por la ayuda, consejos y material aportado a las siguientes familias:

Gallardo Campos, Mauricio Subirana, Mauricio Rodríguez, Millares Cantero, Gonzalez Arencibia, Padorno Betancor, Millares Escobio, Monzón Geara y Van de Walle, y, además, a Jana Millares Vallejo, Cristina Millares Vallejo, Marián Rodríguez Fominaya y Soraya A. Ponce

Créditos Fotográficos:

FEDAC, Canarias 7, Canarii, El Jable (ULPGC), mdc (ULPGC), ULPGC, Fundación Juan Negrín, Fundación Pedro García Cabrera, Asociación de la Memoria Histórica de Arucas, El Museo Canario, el resto de las ilustraciones proceden de distintos archivos, colecciones, etc... o fueron facilitadas por los autores u otras personas

La selección de ilustraciones y el montaje se ha hecho bajo la dirección de los autores

© Sergio Millares Cantero, 2011

© Para la 1ª edición La Caja de Canarias, 2011

Coordinación: los directores

Textos y corrección: los directores y autores

Produce y edita: Obra Social de La Caja de Canarias

Presidente de La Caja de Canarias: Juan Manuel Suárez del Toro Rivero

Directora de la Obra Social: Magaly Miranda Ferrera

Ilustración de portada: "El Drago", Óscar Domínguez
(Agradecimiento fundación Novacaixagalicia)

Diseño: i. Cuscó

Impresión y encuadernación: Ágora Artes Gráficas
Las Palmas de Gran Canaria

ISBN13

978-84-87832-83-3

Dep. Legal: GC 655-211

Reservados todos los derechos. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida sin previa autorización de los autores

ÍNDICE GENERAL

Sumario	5
Presentación del Presidente de La Caja de Canarias	7
Introducción general	9
Bloque I: El tránsito a la contemporaneidad (1808-1880)	13
Introducción	15
1. La quiebra de las bases económicas tradicionales <i>Luis G. Cabrera Armas y Álvaro Díaz de la Paz</i>	17
2. La pervivencia del régimen demográfico antiguo <i>Ramón Díaz Hernández</i>	35
3. La implantación del nuevo modelo económico <i>Luis G. Cabrera Armas y Miguel Suárez Bosa</i>	45
4. Terratenientes y campesinos del Antiguo al Nuevo Régimen <i>Agustín Millares Cantero</i>	59
5. Estructuras y prácticas políticas del Estado liberal <i>Agustín Millares Cantero</i>	103
6. La élites intelectuales bajo el atraso educativo y cultural <i>Victoria Galván González, Antonio Becerra Bolaños y Sergio Millares Cantero</i>	149
Bloque II: La modernización limitada (1880-1936)	171
Introducción	173
7. La revalorización internacional del Archipiélago en la era de <i>Canary Islands</i> <i>Javier Ponce Marrero</i>	175
8. El apogeo del nuevo modelo de crecimiento económico <i>Luis G. Cabrera Armas y Álvaro Díaz de la Paz</i>	197
9. La recuperación demográfica y el despuntar urbano <i>Josefina Domínguez Mujica</i>	237
10. Procesos de cambio y modernización de la sociedad <i>Miguel Suárez Bosa</i>	247
11. Oligarcas contra ciudadanos <i>Agustín Millares Cantero</i>	273
12. Los inicios del despertar cultural <i>Rosario Alemán Hernández, Miguel Suárez Bosa y Antonio Becerra Bolaños</i>	361

Bloque III: El retroceso impuesto por el intervencionismo dictatorial (1936-1960)	383
Introducción	385
13. La implantación de la Dictadura: apoyos sociales y resistencias <i>Sergio Millares Cantero</i>	387
14. La cara más sórdida del nuevo régimen: la represión política y social <i>Sergio Millares Cantero</i>	405
15. El reencuentro con la secular vulnerabilidad ante las grandes potencias <i>Juan José Díaz Benítez</i>	423
16. La implantación de la autarquía, la ruptura del puertofranquismo y el papel de la mujer <i>Ricardo A. Guerra Palmero y Pilar Domínguez Prats</i>	435
17. La recuperación demográfica <i>Alejandro González Morales y Carmen Ascanio Sánchez</i>	461
18. Las instituciones franquistas y la imposición de la cultura oficial <i>Ricardo A. Guerra Palmero y Sergio Millares Cantero</i>	471
Bloque IV: Avance histórico con desequilibrios (1960-circa 2000)	485
Introducción	487
19. La radical transformación de la estructura productiva: una economía de servicios volcada hacia el turismo <i>Francisco Quintana Navarro y Ramón Díaz Hernández</i>	489
20. Los cambios recientes en la población: segunda transición demográfica y eclosión de la inmigración exterior <i>Josefina Domínguez Mujica</i>	521
21. La emergencia de una nueva sociedad: cambios estructurales, dinámicas organizativas y estado de bienestar <i>Miguel Suárez Bosa y Carmen Ascanio Sánchez</i>	539
22. La evolución política: el tardofranquismo, la recuperación de la democracia y la conquista del autogobierno <i>Francisco Quintana Navarro</i>	563
23. Las derivas internacionales de la insularidad: del <i>Desastre del 75</i> a región ultraperiférica de la Unión Europea <i>Francisco Quintana Navarro</i>	613
24. La superación del atraso cultural: modernidad e identidad, sociedad del ocio y nuevas vanguardias artísticas y literarias <i>Carmen Ascanio Sánchez, Rosario Alemán Hernández y Antonio Becerra Bolaños</i>	649
Bibliografía	673
Índice onomástico	689
Índice de abreviaturas	703
Índice General	705

23. LAS DERIVAS INTERNACIONALES DE LA INSULARIDAD: DEL *DESASTRE DEL 75* A REGIÓN ULTRAPERIFÉRICA DE LA UNIÓN EUROPEA

Al reconstruir la historia reciente de las comunidades autónomas españolas, no suele dársele entidad propia al tratamiento de las cuestiones internacionales. En Canarias necesariamente hay que hacerlo, porque “lo internacional” siempre ha formado parte consustancial de su historia, de modo que ni su modelo de desarrollo económico y social ni su acontecer político pueden entenderse al margen de la dimensión internacional que los envuelve.

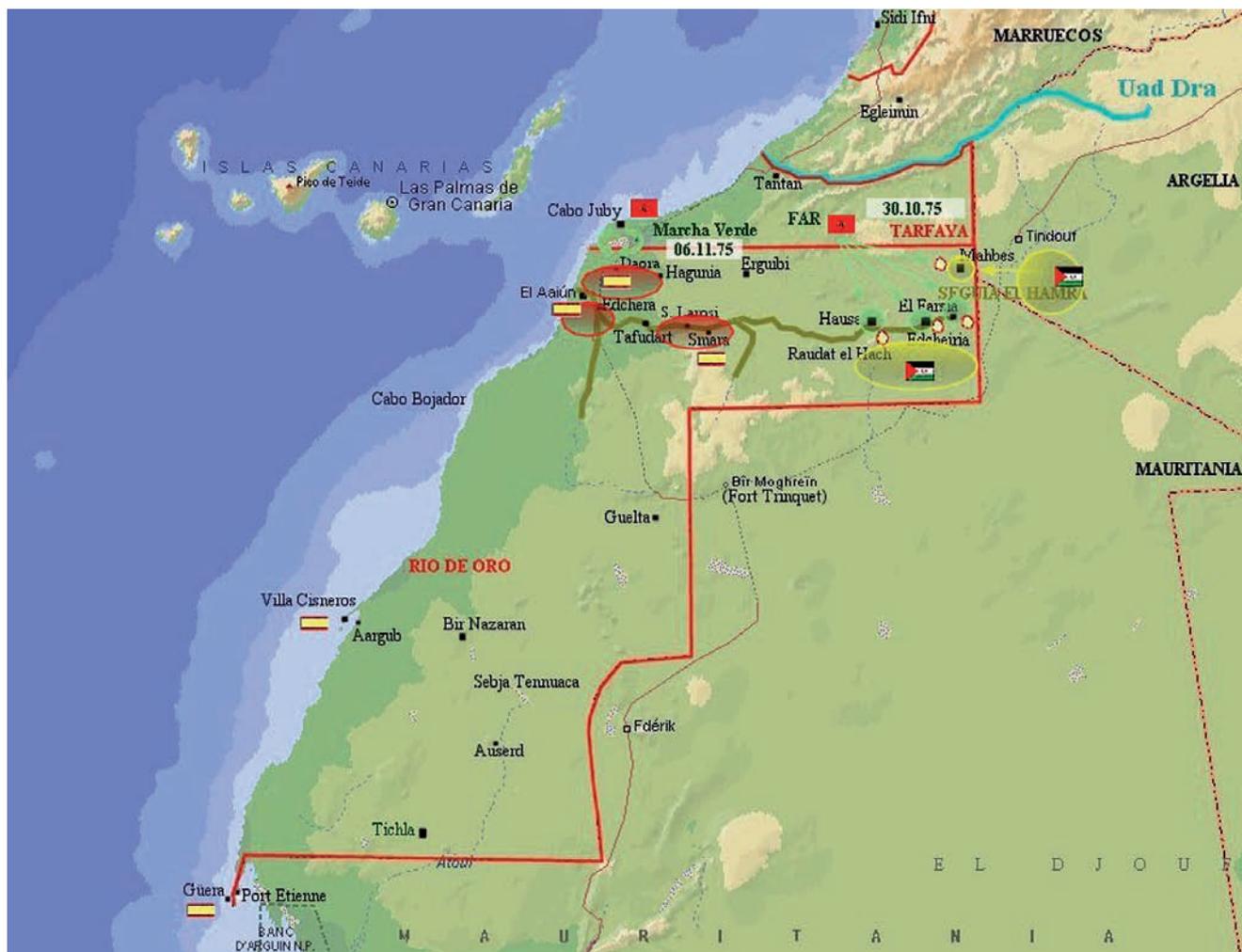


Canarias y su entorno geopolítico a vista de satélite, ‘el Mediterráneo atlántico’ a decir de Fernand Braudel (NASAIImages).

La estrecha trabazón entre lo interno y lo externo también se ha revelado con fuerza en nuestro tiempo. Durante la transición a la democracia las problemáticas vasca y catalana quedaron insertas en el marco general de la *cuestión nacional* de la España contemporánea. No ocurrió así, en buena parte, con la *cuestión canaria*, que irrumpió de la mano de fenómenos internacionales para convertirse, más allá de otro problema regional añadido, en una preocupación de la política exterior y de seguridad española. Lo mismo puede decirse del proceso de integración de España en Europa, que tuvo que hacer un aparte con Canarias; así como con el posterior desarrollo de las políticas comunitarias de la Unión Europea, que también ha tenido que abrir hueco al tratamiento diferenciado de las islas, reconociéndoles estatus de *región ultraperiférica*. Llámese ahora de este modo tan difícil de pronunciar, o *territorio de ultramar* tiempos atrás, algunas veces *frontera sur* y a menudo *plataforma tricontinental*, todas estas expresiones no vienen sino a enfatizar la existencia de un entorno internacional propio. En este capítulo analizaremos cómo esas coordenadas externas de la insularidad atlántica han aportado *caracteres singulares* a la trayectoria de la democracia y la autonomía en las islas.

→ LA IRRUPCIÓN DE LA CUESTIÓN CANARIA TRAS EL DESASTRE DEL 75

Desde que a mediados del siglo XV se produjo *el estallido del mundo* —feliz expresión de Pierre Chaunu— cualquier sacudida que tenía lugar en la geopolítica atlántica se sentía en Canarias. Sin remontarnos tan atrás, esta sensibilidad especial a las tensiones internacionales se había experimentado con motivo de la crisis de redistribución colonial de 1898 y durante las dos guerras mundiales. Pero ni las guerras de Cuba ni las batallas del Atlántico tuvieron como epicentro de crisis el entorno inmediato al archipiélago, como sucedió en 1975 con la retirada española del Sahara Occidental y el conten-



Mapa del Sahara con las guarniciones españolas y los movimientos del Polisario y Marruecos en 1975 (elgrancapitan.org).

cioso que se abrió a partir de entonces en el noroeste de África. De repente, Canarias quedó situada en el ojo del huracán de un conflicto que, aunque localizado, tenía implicaciones globales en un mundo bipolar que se encaminaba hacia la *segunda guerra fría*. Casi todos (por no decir todos) los análisis historiográficos que se hacen hoy de aquel proceso de descolonización lo califican de desastroso. Es cierto; pero para Canarias representó algo más que otra mala descolonización española: fue su particular *Desastre del 75*.

La descolonización del Sahara, impacto profundo

La exposición directa al riesgo determinó que la última crisis colonial de la España contemporánea tuviera un impacto profundo en la sociedad canaria. Además de arruinar intereses económicos consolidados y despertar conciencias colectivas adormiladas, también hizo que Canarias se convirtiera durante algún tiempo en una *cuestión de Estado* para la política exterior y de seguridad española. Sin duda, los avatares asociados a esa dimensión internacional constituyen a la identidad isleña dieron características específicas a la transición canaria, quizás lo más destacado de ella.

Para empezar, con la retirada de España del Sahara Occidental, sellada con el llamado *Acuerdo Tripartito de Madrid* el 14 de noviembre de 1975 y consumada tras la Operación Golondrina en febrero de 1976, Canarias perdía el colchón de seguridad territorial que, a modo de glacis defensivo, guarnecía sus espaldas en el retropaís africano desde los tiempos de Fernando León y Castillo. El histórico problema de la *indefensión* del archipiélago frente a potenciales amenazas externas irrumpía nuevamente en el escenario de las preocupaciones nacionales, y lo hacía en el peor momento posible, cuando el país se disponía a iniciar el camino del posfranquismo en medio de grandes incertidumbres. A la importancia geoestratégica de las islas, por cuyas aguas transitaban los superpetroleros que hacían de corredor energético vital para Europa occidental y cuyos cielos se habían convertido en nudo de comunicaciones aéreas intercontinentales, se añadía ahora una situación geopolítica de máxima tensión en el Magreb atlántico, con una guerra en el *hinterland* de Canarias.

No se trataba de una cuestión menor. En primera instancia en el conflicto se decidía la suerte del pueblo saharauí, lo cual era muy importante para su gente, y de paso para los marroquíes, mauritanos y argelinos que consideraban



Imagen de la Marcha Verde, el hábil movimiento marroquí que desbarató la desatinada estrategia franquista en el Sahara Occidental en plena agonía de Franco y su régimen (prensa digital).

aquella tierra como propia o, al menos, susceptible de apropiación. También lo era para no pocos canarios con vínculos personales y económicos allí, y especialmente para la emergente izquierda de la *solidaridad internacionalista* que descubrió una *causa* cercana que hacer suya, la abanderada por el Frente Polisario. Por añadidura, en el Sahara también se dirimía la confrontación por el dominio del Magreb entre las dos potencias regionales del área, Marruecos y Argelia, endémica desde la consumación de sus independencias nacionales y que había tenido su primer choque frontal en la Guerra de las Arenas de 1963. Para mayor complejidad, esa pugna regional no podía dejar indiferentes a las superpotencias del mundo bipolar, USA y URSS, por el cúmulo de amparos que proporcionaban a los respectivos contendientes en la defensa de sus intereses económicos y estratégicos, especialmente los norteamericanos, que poco antes habían visto con inquietud la incorporación de las independizadas ex colonias portuguesas en África al área de influencia soviética y ahora hacían de Marruecos su baluarte en la región. El conflicto, en fin, para nada podía dejar de afectar a las dos ex potencias colonizadoras del noroeste africano, Francia y España, por su vecindad territorial y el legado de confrontación que habían dejado con el artificioso trazado de las fronteras magrebíes, y a España, además, por su responsabilidad directa en la creación del *casus belli*, dado el tremendo desaguado que había desencadenado con una descolonización tardía y penosamente conducida.

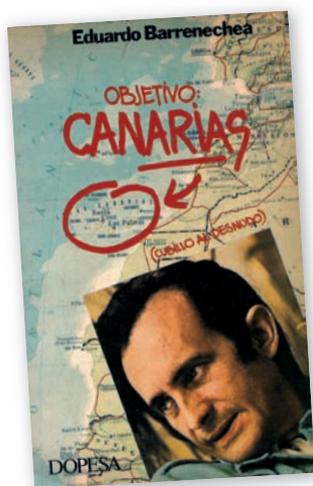
La situación de *alto voltaje estratégico y geopolítico* en torno al archipiélago, que venía larvada desde antes, se activó en 1975 y alcanzó su punto álgido en 1978, si bien sus descargas prosiguieron hasta comienzos de los años ochenta. Como era lógico prever, durante el período de guerra activa en el Sahara, los principales actores en conflicto (Marruecos, el Polisario y Argelia) se dispusieron a utilizar los medios que tenían a su alcance para



El humor de El Roto en un Hermano Lobo de diciembre de 1975 da cuenta del ambivalente comportamiento hispano ante el vecino del sur (hermanolobodigital).

alcanzar sus objetivos, incluyendo el ejercicio de todo tipo de presiones y cortejos para que España se inclinara hacia sus respectivas posiciones. El rumbo que tomó la política exterior española durante la transición se prestaba a ello, pues el intento de mantener el equilibrio sobre una cuerda que se tensaba a distinto ritmo desde ambos extremos resultaba imposible de mantener. Cualquier paso que el gobierno español daba en una determinada dirección provocaba una cadena de reacciones en la otra, de modo que prevaleció una actitud defensiva: verlas venir y capear el temporal como se podía.

En esta tupida red de presiones y reacciones ajenas y de debilidades propias quedó atrapada Canarias, acusando una vez más su endémica fragilidad ante situaciones de emergencia dominadas por fuerzas exógenas. La *cuestión canaria*, por momentos, acaparó titulares en los diarios nacionales, fue objeto de análisis en el amplio elenco de semanarios que cubrían la actualidad política de la transición —*Triunfo, Cambio 16, La Calle...*—, dio lugar a la publicación de libros específicos —*Objetivo: Canarias; Canarias, archipiélago en conflicto...*— y sus ecos también resonaron en capitales europeas y africanas. Para una tierra secularmente acostumbrada al olvido, aquello sirvió para propagar su existencia allende los mares, de modo que el runrún que acompañó a la batería de verdades y mentiras que circularon en aquel momento hizo descubrir al gran público, no sin asombro de algunos, las coordenadas geográficas reales en que se encontraban las islas: latitud 28, paralelo 16. ¡Dios mío, qué lejos están...! Tierra adentro, la percepción de la lejanía también cobró mayor consistencia, se hizo más visible y concreta, y hasta adquirió un tinte temeroso: en el consciente o subconsciente colectivo, el “abandono del Sahara” se sintió en las islas, certera o premonitoriamente, como el “abandono de Canarias”.



Portada del libro *Objetivo Canarias (Cubillo al desnudo)*, del periodista Eduardo Barrenechea, subdirector de *Cuadernos para el Diálogo*, publicado en abril de 1978.

Sobre la dimensión socio-mental de la cuestión canaria habrá de profundizarse más. A modo de pincelada, cabe apuntar que esa sensación de cierto confinamiento hizo aflorar en la sociedad isleña un sentimiento *anti-godo* que ni antes ni después se manifestó de una forma tan explícita como en aquella coyuntura crítica. El fenómeno se alimentó bastante del trato paternalista que el régimen franquista había dispensado a las islas, unido a los procesos nacionalizadores que se habían desarrollado durante su transcurso, y particularmente del incremento del componente peninsular en puestos directivos de empresas así como en cuerpos y escalas del sector público como situación tran-

sitoria para el logro de objetivos de promoción profesional lejos del archipiélago. Pero, realmente, el “godos fuera” tuvo escaso predicamento en su formulación política, y como alegato movilizador solo cobró alguna relevancia en terrenos muy abonados para su cultivo, como la educación pública, por la masiva concurrencia de opositores peninsulares a las plazas docentes ofertadas, o en algunos barrios populares, por la incidencia del paro y la carestía. Además, como estereotipo de moda que podía suscitar algún tipo de inquietud, la mayoría de los canarios participó en el esfuerzo común de tratar de deslindar “lo peninsular” de “lo godo”. No obstante, la aprensión ante los peligros externos que acechaban al archipiélago fue generalizada, por lo que el ánimo colectivo se hizo especialmente sensible a todo lo que viniera de *afuera*. Con sus formas bien marcadas o más difuminadas, a menudo casi imperceptibles a la vista, *la impronta del abandono* quedó grabada en el etéreo dominio de las mentalidades, afectando desigualmente a actitudes y comportamientos e introduciendo todo tipo de matices en las percepciones y representaciones que el *nosotros* se hacía de *los otros*.

El apunte anterior vale para intuir el profundo calado que tuvo en las islas la fenomenología del Desastre del 75, aunque de momento hemos de quedarnos en la superficie de sus acontecimientos. Entre los frentes de conflicto que se abrieron por mor de las presiones externas, dos revistieron caracteres de alto riesgo: el cuestionamiento de la españolidad de las islas, que afectaba a la integridad territorial del Estado, y la pesca, un renglón económico que, pese a sus carencias estructurales, constituía una fuente de riqueza y empleo nada desdeñable.

La “cocina argelina”: el MPAIAC y la OUA

La Argelia de Huari Bumedián apenas tardó en reaccionar contra el Acuerdo Tripartito que imponía el hecho consumado del engrandecimiento marroquí. Pactado a sus espaldas, no solo cerraba la posibilidad de crear un pequeño Estado controlable que facilitara su proyección territorial hacia la fachada atlántica, sino que también sustruía a Mauritania de su zona de influencia en el área.

De inmediato el gobierno argelino echó mano del instrumento de presión contra España que tenía más próximo: Antonio Cubillo y su MPAIAC, que venía pidiéndole la concesión de una emisora de radio. Así, el 2 de diciembre de 1975 comenzaba sus emisiones radiofónicas desde Argel *La Voz de Canarias Libre*, un programa en el que el dirigente independentista —entre el sarcasmo y la bravata, tirando tanto de realidades como de ensoñaciones— preconizaba la lucha armada contra el colonialismo español para conseguir la independencia *africana* del pueblo *guanche*. Al principio aquellas pullas y soflamas radiadas, que tenían un cierto seguimiento en el archipiélago, dio pábulo a que las fuerzas policiales extremaran su celo ante cualquier mínima expresión en la que apreciaran atisbos de separatismo (que podían ser muchas); aunque tampoco suscitaron una excesiva preocupación



La prensa local advirtió desde el primer momento la indirecta conexión de la tragedia con el atentado terrorista perpetrado por el MPAIAC en el Aeropuerto de Gando (El Jable, ULPGC).

entre los poderes del Estado, por la escasa capacidad de estruendo que tenía el independentismo en las islas. Pero la cosa pasó a mayores a partir de noviembre de 1976, cuando Cubillo puso la palabra en acción y, con el apoyo logístico (en la retaguardia) y diplomático (en primera línea) de Argelia, abrió simultáneamente dos frentes de combate: el de la violencia, con la comisión de varios actos terroristas en las islas y Madrid, y el del reconocimiento internacional, con la resurrección del expediente que él mismo había propiciado en 1968 sobre el *hecho colonial canario* en la Organización para la Unidad Africana (OUA).

Aunque todavía se carece de investigaciones concluyentes al respecto, los complejos entresijos de aquella trama en la que se combinó un terrorismo de baja intensidad con una acción diplomática de altos vuelos han sido meridianamente desvelados por Federico Utrera en *Canarias, secreto de Estado*. Sin necesidad de detenernos en ellos, para lo primero cabe reseñar, además del carácter residual del *cubillismo* en las islas, el punto de inflexión que supuso la catástrofe aérea de Los Rodeos el 28 de marzo de 1977, con 561 muertos, para que tanto las instituciones del Estado como los partidos democráticos tomaran conciencia del peligro que podía suponer el terrorismo *mapaiaco* (la explosión de un artefacto en el Aeropuerto de Gando había obligado a desviar el tráfico aéreo a Tenerife, convirtiéndose en una de las causas indirectas del accidente). A renglón seguido, junto a los daños materiales y personales provocados por los atentados (un policía resultó muerto) y las redadas policiales que le siguieron, es de destacar la turbia red de relaciones que se estableció entre militantes del MPAIAC y del GRAPO y miembros de la policía y los servicios secretos españoles, con agentes actuando como topos infiltrados en los comandos de estos grupos terroristas al servicio de la desestabilización política. A la postre, todo aquello desembocó, cuando interesó a los fines de los aparatos de seguridad, en el atentado frustrado sufrido por el propio Cubillo en Argel el 5 de abril de 1978, justo en el momento de mayor euforia independentista.



Tres imágenes de la catástrofe aérea de Los Rodeos el 28 de marzo de 1977, la mayor registrada hasta ahora en la historia de la aviación (prensa digital).

UN MOMENTO PARA CANARIAS EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: EL RECHAZO A LA INJERENCIA DE LA OUA.

[Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Presidencia del Excmo. Sr. D. Fernando Álvarez de Miranda y Torres. Sesión Plenaria núm. 8 celebrada el miércoles, 22 de febrero de 1978]

Se abre la sesión a las cinco y veinte minutos de la tarde.

INJERENCIA DE UN ÓRGANO DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA UNIDAD AFRICANA EN LA SOBERANÍA NACIONAL

El señor PRESIDENTE: Señoras y señores Diputados, en la reunión de la Junta de Portavoces del pasado lunes se acordó incluir en el orden del día del Pleno de hoy, como cuestión urgente y en primer lugar, una moción suscrita por los representantes de todos los Grupos Parlamentarios, en la que se expresa la condena de la Cámara por el reciente acuerdo del Comité de Liberación de la Organización para la Unidad Africana, en relación con una parte entrañable de nuestro territorio nacional.

El carácter de urgencia que la cuestión tiene permite prescindir, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55 del Reglamento, de los trámites y plazos ordinarios, y, en consecuencia, vamos a entrar directamente en el examen de este primer punto del orden del día, al que es de aplicación lo dispuesto en el artículo 141 del Reglamento.

El texto de la moción presentada es el siguiente:

“Proyecto de Resolución del Congreso. El Congreso de los Diputados, a propuesta conjunta de todos los Grupos Parlamentarios,

Considerando:

Que las islas Canarias son parte integrante e inalienable de España, que el reciente acuerdo del Comité de Liberación de la Organización para la Unidad Africana constituye claramente una intervención injustificable en los asuntos internos de España,

Resuelve:

1º. Condenar públicamente y con toda energía el acuerdo del Comité de Liberación de la Organización para la Unidad Africana sobre las islas Canarias e invitar al Gobierno a que formule la más firme protesta cerca de la propia Organización para la Unidad Africana y de los Gobiernos cuyos representantes concurrieron a dicho acuerdo.

2º. Manifestar la absoluta solidaridad del Congreso de los Diputados con el archipiélago Canario y sus habitantes, instando al Gobierno a tomar todas las medidas útiles para su defensa y desarrollo económico y social”.

No habiéndose solicitado la palabra por ningún Grupo Parlamentario, procede pasar a la votación.

Esta Presidencia propone a la Cámara la aprobación de la propuesta que se acaba de leer. (Los señores Diputados, puestos en pie, muestran su asentimiento con fuertes y prolongados aplausos.)

Señoras y señores Diputados, queda aprobada la propuesta por unanimidad, con la abstención del señor Letamendia. (La Cámara entera, puesta en pie, prorrumpe de nuevo en fuertes aplausos.)

Recojo el sentir de los señores Diputados en su expresión unánime de repulsa a cualquier intento de atentar contra nuestra soberanía y nuestra integridad.

Ante la injerencia y el desconocimiento de la realidad que ha supuesto el reciente acuerdo del Comité de Liberación de la Organización para la Unidad Africana, este Congreso ha querido dejar bien patente la firme decisión de apoyar plenamente al archipiélago Canario y sus habitantes, que han sido objeto de un acto de intromisión con olvido de los más elementales principios de Derecho Internacional.

Nuestra petición de que se formule la más firme protesta ante la Organización de la Unidad Africana y ante los Gobiernos, cuyos representantes concurrieron a dicho acuerdo, no es sino el reflejo de nuestro unánime sentimiento de rechazar una intromisión en asuntos internos que no pretende sino crear la inquietud y perturbar la paz en una parte de nuestro territorio. Y, ante este intento de injerencia, no cabe sino una reacción positiva en el sentido de impulsar todas las medidas necesarias para la defensa de Canarias y, sobre todo, de lograr cuanto antes su rápido desarrollo económico y social.

España seguirá manteniendo su permanente voluntad de colaboración con todos los países que contribuyan al mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales, pero no toleraremos ninguna injerencia en los asuntos que solo competen al pueblo español.

Señoras y señores Diputados, después de dichas estas breves palabras, pasamos al segundo punto del orden del día.

Si durante aquel año de lucha antiterrorista contra el MPAIAC la acción policial se vio empañada por el escaso control que el gobierno de UCD tenía sobre los cuerpos de seguridad del Estado, la actuación diplomática para desactivar el *Dossier Canarias* en el seno de la OUA acusó las carencias e imprevisiones propias de la política exterior de una democracia en pañales. Cuando en la primavera de 1977 el asunto comenzó a guisarse, con Argel de *chef de cocina*, la diplomacia española hizo gestiones ante gobiernos africanos, pero sin excesivo seguimiento, como si aquella iniciativa fuera más testimonial que trascendente. Bien trabajados los apoyos argelinos en los comités preparatorios, la sorpresa estuvo a punto de producirse en la Conferencia de Libreville de julio de 1977, aunque finalmente las divisiones en el seno del organismo africano impidieron un pronunciamiento sobre Canarias. No ocurrió lo mismo en la siguiente cumbre anual, celebrada en Trípoli bajo la presidencia de Muammar el Gadafi. El 24 de febrero de 1978 el Consejo de Ministros de la OUA, con el voto favorable de todos sus miembros excepto Marruecos y Mauritania, aprobó una resolución de su Comité de Liberación considerando a Canarias como “territorio no autónomo” sujeto a descolonización, por lo que abría el proceso para llevar su caso ante la ONU y, mientras, recomendaba a los Estados miembros que prestaran “ayuda material y moral” a su movimiento de liberación nacional, que no era otro que el MPAIAC.

El mazazo fue tremendo. La onda expansiva de aquella declaración tenía un alcance mucho mayor que todos los artefactos explosivos colocados hasta entonces. Impelido por las urgencias, el gobierno español tuvo que emplearse a fondo y, con respaldo parlamentario, puso en marcha la *Operación África*, a la cual se sumaron los dirigentes de la izquierda hispana (PSOE y PCE) con buenas relaciones con líderes africanos, así como los aparatos diplomáticos de Francia, Alemania y Estados Unidos, que apoyaron la causa española de Canarias en sus respectivas esferas de influencia. La iniciativa llevó al ministro de Exteriores Marcelino Oreja y a una comisión de parlamentarios a recorrer numerosas capitales del continente negro con el objetivo de lograr la reconsideración de las posiciones sobre el archipiélago y, aprovechando la oportunidad, sentar las bases de una colaboración duradera. A tal fin, las conversaciones políticas se acompañaron de ofertas de acuerdos de comercio y ayudas financieras, amén de algunas dádivas con cargo a fondos reservados. Aquel primer despliegue de la democracia española en África tuvo escasos resultados para el planteamiento a largo plazo, pero resultó efectivo para su propósito esencial, pues ayudó a aparcar el tema



Portada de Triunfo sobre el acuerdo pesquero de España con Marruecos (triumfodigital).

canario en la nueva cumbre de la OUA celebrada en Jartum en julio de 1978. La alarma se había desactivado.

Además, por entonces las relaciones hispano-argelinas —no sin las tensiones derivadas de la evolución del conflicto del Sahara— empezaron a caminar por la senda de la normalización, a la que se llegó en octubre de ese mismo año. A ello contribuyó, desde fuera, la presión francesa sobre Argel; y desde dentro, tanto la iniciativa del gobierno, con la reconducción por Adolfo Suárez de los contenciosos bilaterales pendientes (el gas sobre todo), como la acción de la oposición socialista, especialmente las gestiones realizadas por Felipe González ante los dirigentes argelinos para neutralizar

al MPAIAC. En consecuencia, desde la óptica de Argel, por la misma razón (el interés nacional) que antes había convenido proporcionar a Cubillo un altavoz radiofónico y una legitimidad internacional para que propagara la “causa guanche”, ahora resultaba más rentable apagar *La Voz de Canarias Libre* y arrinconar el *Dossier Canarias* en los despachos de la OUA.

Marruecos versus Polisario: la pesca se va a pique

Mientras las presiones argelinas derivaron hacia el MPAIAC y la OUA, las ejercidas por los beligerantes directos en la *guerrilla de las arenas*, Marruecos y el Polisario, se canalizaron hacia otra dirección: la pesca. Muy fácil para los patrulleros marroquíes con radares, bastante más arriesgado para los comandos polisarios en balsas, ambos tenían cerca un instrumento coactivo de la mayor eficacia contra España: los apresamientos y abordajes de barcos que faenaban en las aguas próximas a Canarias.

Reforzado por el importante factor de cohesión nacional que la ocupación del Sahara estaba suponiendo para Marruecos, el gobierno de Hasan II también presionó a Madrid con la cuestión territorial cuando las decisiones españolas no satisfacían del todo sus intereses. De forma recurrente, desde Rabat se blandieron las históricas reivindicaciones sobre Ceuta y Melilla como arma arrojada, algo que ha devenido en una constante en las difíciles relaciones hispano-marroquíes. La prensa también dio cuenta del espantajo de la marroquinidad del archipiélago en el marco del *Gran Marruecos* defendido por el Istiqlal; pero cuando estas noticias procedieron de filtraciones oficiosas y no de lucubraciones periodísticas, siempre tuvieron la consideración de meras fintas propagandísticas. La diplomacia marroquí defendió de hecho la tesis de la españolidad de Canarias en la OUA y el único momento en que Rabat evocó la africanidad de las islas fue tras el reconocimiento del Polisario por UCD en octubre del 78. En lo que afectaba al archipiélago,

por tanto, el principal instrumento de presión que el gobierno marroquí utilizó para decantar posiciones en Madrid fue la actividad pesquera en el caladero sahariano. Y naturalmente, en aquel contexto de máxima tensión, la cadena acción-reacción se puso en marcha, y como el recurso al apresamiento era utilizado por Marruecos, también lo podía ser el del abordaje y secuestro por parte del Frente Polisario.

El problema tenía su origen, una vez más, en el Acuerdo Tripartito. Aunque el texto del pacto recogiera que poderes y responsabilidades quedaban transferidos a “una administración temporal”, en la práctica España había concedido a Marruecos y Mauritania licencia para el ejercicio de una soberanía *de facto* sobre el territorio y sus aguas, aunque carente de legitimidad jurídica internacional. Una de las actas de dicho acuerdo establecía una franquicia a 800 buques españoles para que faenaran “en las mismas condiciones actuales” durante 20 años, los 5 primeros exentos de todo canon y los restantes con mejor trato que países terceros. Tal oportunidad no podía ser desaprovechada por los más ávidos del negocio pesquero en una época de crisis, por lo que a comienzos de 1976 se produjo una avalancha de barcos con base en la Península para ser matriculados en Canarias (la mayoría de ellos, por cierto, de la empresa Pescanova, cuyo ex director ejecutivo, Víctor Moro, se había convertido en Director de Pesca Marítima del gobierno Arias y luego fue ascendido a Subsecretario de Pesca y Marina Mercante en el gobierno Suárez). Al margen de estas interioridades y de toda consideración sobre la voluntad de las autoridades marroquíes de cumplir lo acordado el 14 de noviembre de 1974, que no quedó clara, lo cierto fue que, con la alteración de aquellas “mismas condiciones actuales” que se habían recogido en acta, España había servido a Marruecos el motivo del conflicto pesquero en bandeja de plata. De inmediato Rabat reclamó su jurisdicción, ya fuera soberana o administrada, y comenzaron los apresamientos selectivos de barcos españoles (que no japoneses o soviéticos) en aguas saharianas.

Puestas así las cosas, la situación se hizo insostenible y el gobierno español quedó abocado a negociar un acuerdo pesquero con Marruecos en condiciones desventajosas. Las negociaciones se iniciaron en 1976 con el concurso de los principales operadores del sector y de representantes del sindicato vertical del ramo, y concluyeron en 1977 con una propuesta cuya aplicación conllevaba la progresiva marroquinización de la flota pesquera española, aunque con cierto trato diferenciado para Canarias en reconocimiento de sus derechos históricos. Mientras tanto, prosiguieron los apresamientos marroquíes de barcos españoles al ritmo que convenía a Rabat y se iniciaron las acciones hostiles de respuesta por parte del Polisario.

La fuerte contestación que en las islas suscitó el acuerdo pesquero, así como las dificultades políticas de la transición, retrasaron un año más su ratificación por el Congreso. Corría entonces febrero de 1978, el momento



Maqueta del Cruz del Mar realizada por el artesano Ángel Manuel Cabrera Olivero en homenaje a las víctimas del motopesquero atacado en 1978 (cruzdelmar.blogspot.com).

más caliente en todos los frentes que se le habían abierto a la cuestión canaria. Con la tensión a flor de piel, el debate parlamentario sobre el nuevo convenio hispano-marroquí provocó un duro enfrentamiento dialéctico entre el gobierno y la oposición a cuenta del conflicto del Sahara: mientras el PSOE y el PCE, alineados con el Polisario, pedían la denuncia del Acuerdo Tripartito, UCD hacía denodados esfuerzos para no provocar las iras de Marruecos. En el archipiélago también había cobrado virulencia la pelea *intra* e *inter* partidaria: la derecha se descosía por dentro y la izquierda se daba coces entre sus diversas facciones, de forma que una reunión de un comité de un partido (el de UCD) o un mitin unitario para protestar contra el acuerdo pesquero (el que se celebró en el López Socas de la capital gran Canaria) terminaban como el rosario de la aurora. Y a todas estas, en Trípoli se dispararon todas las alarmas: la OUA había declarado a Canarias “colonia de España”.

Después del tempestuoso febrero, en los meses siguientes llegó un poco de calma. En Madrid, tanto la ofensiva diplomática en África como el debate monográfico sobre la descolonización del Sáhara en comisión parlamentaria contribuyeron a generar un cierto consenso en torno al conflicto. También hacia Canarias se prodigaron gestos que daban a entender una atención especial a sus problemas, entre ellos la realización de la primera visita oficial del presidente Adolfo Suárez y el anuncio de la preparación de un consejo de ministros monográfico sobre las islas que nunca llegó a celebrarse. Pero la calma no impidió que los intereses canarios quedaran malparados. En la negociación final del acuerdo pesquero fue burlada la representación isleña, de modo que los derechos históricos de la flota canaria fueron transformados, como consecuencia de la mayor fuerza que tenían los armadores peninsulares, en un derecho a una zona de pesca para la flota española. Los pesqueros artesanales isleños, ya en desventaja por la atomización y obsolescencia del sector, irremediamente tuvieron que irse a toda máquina de los caladeros saharianos, con notables repercusiones sobre el empleo en un momento de grave crisis económica, especialmente en Lanzarote y Gran Canaria.

tabla 1. ACCIONES DEL FRENTE POLISARIO CONTRA BARCOS ESPAÑOLES EN AGUAS SAHARIANAS ENTRE 1977 Y 1980

Fecha	Barco	Naturaleza	Víctimas	Observaciones
7 abril 1977	Pinzales	Ametrallamiento desde lancha	4 heridos	Reconocido por el FP.
13 noviembre 1977	Saa	Ametrallamiento desde lancha con abordaje y captura de tripulantes	3 secuestrados	Reconocido por el FP tras negarlo inicialmente. El cautiverio duró hasta el 23 de abril del año siguiente, en que se anunció la liberación mediante carta del FP al secretario general de la ONU.
21 abril 1978	Las Palomas	Ametrallamiento desde lancha con abordaje y captura de tripulantes	8 secuestrados	Reconocido por el FP. El cautiverio duró hasta el 12 de octubre de ese año, con el reconocimiento del FP por UCD tras el viaje efectuado por Javier Rupérez a Tinduf.
16 mayo 1978	Lérez	Ametrallamiento desde lancha	Ninguna	Atribuido al FP sin negativa de este.
16 agosto 1978	Tela	Ametrallamiento desde lancha	1 herido	Atribuido al FP sin negativa de este y con explícito reconocimiento a los secuestrados de Las Palomas.
9 septiembre 1978	María Luisa	Ametrallamiento desde la costa	3 heridos	Atribuido al FP con implícito reconocimiento posterior.
5 octubre 1978	Génesis	Ametrallamiento desde lancha	3 heridos	Reconocido por el FP-
28 noviembre 1978	Cruz del Mar	Ametrallamiento desde lancha con ejecución y posterior hundimiento	7 muertos y 1 herido	Atribuido al FP aunque negado por este. La investigación del atentado se diluyó en el olvido, sobre todo tras las negociaciones emprendidas por el gobierno español con el FP para la liberación de los 60 tripulantes capturados en las acciones de 1980.
23 mayo 1980	Gargomar	Ametrallamiento desde lancha con abordaje y captura de tripulantes	14 secuestrados	Reconocido por el FP. Aunque dos secuestrados fueron liberados el 12 de noviembre por motivos de salud, el fin del cautiverio llegó el 17 de diciembre de ese año, tras arduas negociaciones del gobierno español con el FP, con mediación de Argel y el PSOE, rematadas por el embajador Casinello con un comunicado conjunto, primero entre una representación oficial española y el FP.
2 julio 1980	Cabo Juby 2	Ametrallamiento desde lancha con abordaje y captura de tripulantes	21 secuestrados	Reconocido por el FP. La liberación de los secuestrados se realizó conjuntamente con la de los tripulantes del Gargomar.
28 septiembre 1980	Costa de Terranova	Ametrallamiento desde lancha con abordaje y captura de tripulantes	16 secuestrados	Reconocido por el FP. La liberación de los secuestrados se realizó conjuntamente con la de los tripulantes del Gargomar.
28 septiembre 1980	Sarita	Ametrallamiento desde lancha con abordaje y captura de tripulantes	9 secuestrados	Reconocido por el FP. La liberación de los secuestrados se realizó conjuntamente con la de los tripulantes del Gargomar.

Fuente: Memorial de víctimas. Terrorismo marítimo y piratería, 1977-1987 en <http://www.memorialdevictimas.org/> (exhaustivo análisis del tema con información detallada sobre el impacto del conflicto del Sahara en el archipiélago).

Todavía habrían de vivirse los momentos más delicados en el otro flanco del conflicto pesquero: la respuesta saharauí a la utilización de las aguas a sus espaldas. Desde diciembre de 1975 el Frente Polisario había desplegado dos estrategias convergentes: una dentro del territorio, la guerrilla de hostigamiento a los ocupantes, mediante comandos de acción rápida; y la otra hacia fuera, encaminada a lograr el reconocimiento internacional como legítimo representante del pueblo saharauí. En esta dirección, resultaba esencial obtener el respaldo de Francia y España. En los primeros momentos la búsqueda de legitimidad se concentró en el despliegue de la red de apoyos a la causa saharauí, que en Canarias encontró un caldo de cultivo propicio por los lazos de todo tipo que se habían establecido con la presencia de unos 10.000 canarios trabajando en el Sahara durante la fase intensiva de colonización española. La solidaridad isleña con el Frente Polisario quedó pronto canalizada y luego enraizada, actuando como agentes dinamizadores los partidos de izquierda y, específicamente, las dos asociaciones de amigos del pueblo saharauí que se crearon en Gran Canaria y Tenerife.

A medida que el conflicto encallaba en las arenas del desierto y en los despachos de la ONU, el Polisario recurrió al ejercicio de la presión directa sobre España y Francia, especialmente cuando se producía la expulsión de militantes saharauís de sus respectivos territorios como gestos hacia Rabat. La nueva táctica, que dio sus réditos a corto plazo, consistió en capturar civiles y negociar su liberación solamente con representantes oficiales de los gobiernos de París y Madrid. Se ha estimado que durante el período 1977-85 el Polisario atacó a 39 buques, de los cuales 20 fueron españoles. El año 1977 estuvo salpicado de este tipo de sobresaltos: hasta cuatro barcos resultaron tiroteados y un industrial y algunos marineros fueron secuestrados durante algún tiempo. Con la ratificación del acuerdo pesquero, el Polisario anunció el paso a posiciones más beligerantes contra España. La amenaza se consumó el 20 de abril de 1978, día en que Suárez iniciaba su visita oficial a Canarias: un comando saharauí abordó al pesquero *Las Palomas* y capturó a 8 tripulantes canarios. En esta ocasión los marineros secuestrados no fueron puestos en libertad hasta el 14 de octubre de ese año, después de que Javier Rupérez, secretario de relaciones internacionales de UCD, viajara a Tinduf a negociar su liberación y el partido que sostenía al gobierno reconociera al Frente Polisario como “único y legítimo representante del pueblo saharauí en lucha”.

Quizás convenga mencionar, de paso, el buen trato que siempre dispensaba el Polisario a sus secuestrados al objeto de no enajenarse las solidaridades canarias. La llegada de los tripulantes de *Las Palomas*, liberados después de 180 días en el desierto, se convirtió en un acto propagandístico de la causa saharauí. La explicación de ello no solo hay que buscarla en los efectos del síndrome de Estocolmo; también hay que encon-

trarla en el innato carácter hospitalario y desprendido de una gente que, precisamente por eso, hizo amores y desató pasiones en Canarias. Solo en un momento peligró el apoyo isleño a la causa saharauí, cuando se produjo el asesinato de los tripulantes del Cruz del Mar, cuya autoría no fue reconocida y su posterior investigación postergada, aunque todos los indicios parecieron apuntar hacia el Polisario (véase tabla 1).

→ POLARIZACIÓN DE PREOCUPACIONES EN TORNO A LA DEFENSA: DE LA PRETENDIDA NEUTRALIZACIÓN DE LAS ISLAS AL INGRESO EN LA OTAN

Además de sortear, en inestable equilibrio, presiones y reacciones externas, el gobierno español suscitó otro aspecto crucial asociado a la *cuestión canaria*: el reforzamiento de los medios operativos de la defensa del archipiélago y la obtención de garantías de seguridad para la integridad territorial del Estado. Visto en perspectiva histórica, la democracia recién estrenada trataba de aplicar a las islas tras el Desastre del 75 los mismos *remedios* que la Restauración había puesto en práctica después del *peligro* del 98: más tropas y cañones dentro y paraguas de protección por fuera (los Acuerdos de Cartagena de 1907, por los que Gran Bretaña y Francia garantizaban la soberanía española sobre Canarias). Pero ahora el desiderátum de la búsqueda de seguridad frente a la situación de indefensión se suscitaba en una coyuntura de inusitada efervescencia política en el interior y en un contexto internacional de una guerra fría entre dos bloques político-militares enfrentados en las periferias del sistema, una de cuyas expresiones estaba teniendo lugar a las puertas del archipiélago. En tales circunstancias, el resultado no podía ser otro que la confrontación en torno a la militarización *versus* neutralización de las islas, avivándose más el fuego de la discordia en torno a la cuestión canaria.



Fachada del Cuartel del Tercio D. Juan de Austria de la Legión en Fuerteventura y formación de la unidad en el patio de armas (Cuando fuimos soldados, foro.net).



Adolfo Suárez en uno de los actos públicos celebrados en Tenerife durante su visita a Canarias en 1978 (prensa digital).

*El mito de la base OTAN:
la defensa cuestionada por el antimilitarismo*

Inicialmente el reforzamiento de la defensa se afrontó incrementando las guarniciones militares de las islas con parte de las unidades que hasta entonces estaban destinadas en el Sahara Occidental. Y entre las medidas que se llevaron a cabo destacó el establecimiento del Tercio de la Legión Juan de Austria en Fuerteventura en 1976. Esto contribuyó bastante a envenenar el tema desde el principio, puesto que varios delitos graves cometidos por los “legías” (el asesinato de un alcalde pedáneo y el secuestro de un avión, entre otros) alimentaron el rechazo de la población majorera a la permanencia del Tercio, provocando movilizaciones ciudadanas hasta entonces desconocidas en la “isla de la tranquilidad”.

Entretanto, el ministerio de Defensa recuperó una idea que venía acariciándose desde que la situación del Sahara se hizo crítica al final del franquismo: la construcción de una base militar en Arinaga. El gobierno de UCD hizo suya la propuesta en medio del pánico provocado por la declaración de la OUA, al entender que se cernían graves amenazas sobre Canarias. El proyecto consistía en la construcción de una gran base naval, con capacidad para acoger a toda la flota española, la cual debía establecerse en la fachada oriental de Gran Canaria, en función de la disponibilidad de terrenos y la localización estratégica de tal emplazamiento, mirando hacia África. La decisión de poner en marcha esta inversión de envergadura, cuyo coste estimado rondaba los 20.000 millones de pesetas corrientes, se adoptó en la reunión de la Junta de Jefes de Estado Mayor celebrada en Tenerife, coincidiendo con la visita oficial de Adolfo Suárez a las islas. Cuando el proyecto se hizo público comenzó una de las polémicas más enconadas de la transición cana-

ria. Aunque el gobierno presentó la iniciativa destacando el uso exclusivamente “nacional y defensivo” que se iba a dar a la instalación, en aquellas circunstancias la lectura más difundida en Canarias era que se pretendía establecer una base aeronaval norteamericana en la isla para su utilización por la OTAN con fines agresivos.

Octavio Hernández estudió en su momento los aspectos relacionados con este tema en su libro *Canarias en la estrategia atlántica*. En este estudio y en otros trabajos sobre las relaciones hispano-norteamericanas se encuentran argumentos suficientes para sostener que no existió, realmente, el propósito oficial de establecer una base de la OTAN en las islas. Se trató, más bien, de un *mito*, un mito anti atlantista construido colectivamente a partir de una suposición dada por cierta con argumentaciones más o menos fundadas. Otro más —hay que añadir— de los varios que se han generado en nuestra historia contemporánea a causa de la especial sensibilidad internacional de las islas. Ahí están, como botones de muestra, la supuesta preparación de una invasión norteamericana en 1898 o la imaginada existencia de una base de submarinos alemanes durante la II Guerra Mundial, percepciones también alimentadas de supuestos con cierto fundamento de causa.

Es verdad que Estados Unidos venía interesándose por la importancia estratégica de Canarias desde principios de los años setenta. Entre los factores que le llevaron a ello, cabe destacar la desestabilización del flanco ibérico de la OTAN tras la Revolución de los Claveles en Portugal, la incorporación de las ex colonias lusas a la órbita soviética y la inestabilidad de las rutas marítimas y aéreas africanas. Pero también es cierto que cuando la base de Arinaga fue citada en las conversaciones para la firma del acuerdo hispano-norteamericano de 1976 se planteó



El ministro de Defensa, Gutiérrez Mellado, en su visita a una fábrica de puros durante su estancia en Canarias en 1978 (Carta de España).

como “una iniciativa puramente española” para la que se deseaba disponer del apoyo de tecnología norteamericana. Además, en la primavera del 78 la posición de UCD en relación con la Alianza Atlántica se orientaba hacia la búsqueda de un consenso que permitiera “la incorporación española con condiciones”, entre las cuales estaba “la exclusión de Canarias del esquema defensivo de la OTAN” (Hernández, O., 1998, 28-30). Por otra parte, también se tomó en consideración la necesidad de dar solución a la obsolescencia de la Base Naval de Las Palmas, incapaz de dar cobertura a las nuevas unidades de la flota y cuya adaptación *in situ* resultaba inviable por su ubicación en el centro urbano. Ahora bien, el planteamiento que el gobierno hizo en aquellos momentos tan caldeados no fue el traslado de la base existente para mejorar sus prestaciones, sino la construcción de una macro base con potencial suficiente para convertirse en la principal de España. De la magnitud del proyecto nació el mito.

A los pocos días de anunciarse la iniciativa, el 15 de junio de 1978, una Comisión Ciudadana integrada por profesionales vinculados a casi toda la izquierda (excepto el independentismo mapaiaco y afines) presentaba una “campana por la neutralización, contra la implantación de bases en Canarias”. Los términos en que sus portavoces se expresaron estaban exentos de radicalismo y así lo recogió la prensa: “entienden desproporcionado el gasto de 20.000 millones para una gran base en el sur, aunque no se oponen al traslado de la actual”. Pero esta unidad y moderación iniciales fueron pronto superadas por el rumbo que tomaron los acontecimientos en el seno de la izquierda canaria, marcados por el creciente antagonismo entre *autonomistas* y *autodeterministas*, una pugna por la ocupación del espacio político en la que estos últimos adoptaron como propias las banderas del antimilitarismo y del antiimperialismo y los primeros no estaban dispuestos a pasar por militaristas e imperialistas. En esta dinámica de confrontación político-ideológica creció el mito.

El divorcio se explicitó al año siguiente, al intensificarse el debate público sobre la eventual integración de España en la OTAN. En junio-julio de 1979 saltaron a la pales-

tra las dos posiciones neutralistas en liza: la *Declaración de Arinaga* de los autodeterministas y la *Alternativa* de los autonomistas, ambas revestidas de llamadas a la unidad, pero incorporando tonos y matices diferenciados que permitieran la reserva del protagonismo propio en torno a la neutralización de las islas. A todas estas había llegado ya la democracia local, que en la isla de la Base elevó a la alcaldía de la capital a unos (UPC) y a las del este y sur a otros (Asamblea de Vecinos y PSOE). Lo que vino de inmediato, en consecuencia, fue la presentación de una cascada de mociones solicitando el pronunciamiento de los ayuntamientos en favor de la neutralidad de Canarias y contra “una gran base aeronaval para la OTAN en Arinaga”. Los autodeterministas llegaron más lejos, remitiendo una carta a la cumbre de jefes de Estado de la OUA que se celebraba en Monrovia al objeto de “alertar a todos los gobiernos y organizaciones africanas para que se opongan rotunda y categóricamente a que Canarias sea una plataforma de agresión a los pueblos africanos”, alerta que preocupó tanto al gobierno como a los autonomistas. A remolque, los partidarios del alineamiento internacional tampoco quedaron fuera de la polémica en los mismos términos en que esta se estaba planteando. Para los dirigentes de la UCD canaria no se debía “mezclar dos cosas”: una era la integración en la alianza atlántica, de la que sí eran partidarios, y otra “el tema de la base”, en el que eran contrarios a “la instalación de una base en Canarias para su utilización por la OTAN”. El mito, ya asumido por todos en el discurso político, había alcanzado su madurez.

De todas formas los mitos también construyen la historia. A la vista de cómo andaba el patio por Canarias, ya pasado el susto de la OUA y sin necesidad de dar motivos para que se produjeran otros nuevos, la decisión parecía cantada. El gobierno de UCD, de acuerdo con el PSOE, decidió aparcarse el proyecto de Arinaga hasta que se pro-



Muestra de propaganda de la campaña contra la Base de Arinaga (Edirca, Canarias siglo XX).

dujera la renegociación de los acuerdos hispano-norteamericanos, prevista para 1981. Ni siquiera entonces se retomó el tema de la base, que solo fue desempolvado en 1984 por Narcís Serra, ministro de Defensa, tras el cambio que había llevado a los socialistas al poder. De todos modos nada se concretó después.

Aparentemente, en el archipiélago de la intranquilidad había triunfado la opción de la neutralización de sus islas, o al menos ya no se iba a poner una macro base en ellas. Llegados a este punto, es necesario plantearse si esa impronta tan grande que tuvo el antimilitarismo durante la transición canaria fue por virtud o necesidad, si se trataba de un antimilitarismo ideológico enraizado en la sociedad o de otro meramente circunstancial; es decir, si su alimento más consistente era el idealizado mito antiatlantista o la cruda realidad de la tensión internacional presente en la región.

Aquí la mirada al pasado tiene que intentar captar estados de ánimo. Al consultar los papeles de la época salta a la vista el temor generalizado que existía en la sociedad isleña, desde todas las percepciones ideológicas (excepto las *ultras*), a que la base de Arinaga pudiera ser o parecer —ya fuera como plataforma de agresión o parapeto defensivo— un elemento de desestabilización más a añadir en un escenario de conflicto cuyos negativos efectos se estaban sintiendo en carne propia. Muy pocos deseaban, en suma, introducir nuevas incertidumbres en la certidumbre de la crisis internacionalizada que Canarias padecía. De ello puede desprenderse que ese deseo colectivo fue crucial, tanto para propagar el antimilitarismo militante, que coyunturalmente dio bríos a un nacionalismo autodeterminista tan identificado con él, como para mitigar el alcance del aliancismo insular, que se revistió de tantas salvedades que implicaban, de hecho, una efectiva neutralización del archipiélago.

Quizás por eso, porque *realmente* (y no de forma imaginada) se sentía temor a nuevos sobresaltos, la *imagen* de una gran base pudo convertirse en el *mito* de la base OTAN que nadie puso empeño en desmontar. Parecía tratarse, más que del triunfo de un antimilitarismo profundo, de una deriva —a modo de reflejo condicionado— de la cuestión canaria que se había desencadenado con el disparatado modo en que, para los propios intereses nacionales, se produjo el abandono del Sahara, sin aplicar siquiera previsiones que cubrieran el enorme boquete que se le abría a la seguridad del archipiélago. Una herencia más del franquismo que envenenó sobremanera la transición a la democracia en las islas.

*La reacción española:
campana cívico-militar como prelude del 23-F*

La historia a veces es tozuda. A fuerza de reiterar comportamientos humanos ante situaciones sobrevenidas, va proyectando *constantes* en el decurso del tiempo que hace que parezca que “la historia se repite”, aunque nada se repita en ella porque el tiempo no pasa en balde. Pues bien; el *Desastre del 75*, como había ocurrido



La prensa local destacó el multitudinario Homenaje a la Bandera celebrado en la capital grancanaria, momento culminante de la campaña patriótica desplegada por González del Yerro en las islas (El Jable, ULPGC).

tras el Desastre del 98, contó con su propia *reacción española*. Ahora se revistió sobre todo de orden (social) y mando (militar).

Las expresiones de un nacionalismo radical y las movilizaciones antimilitaristas estaban provocando efectos colaterales: generaban un profundo malestar en los cuarteles, ya de por sí revueltos con las “tres grandes lacras” de España que allí no se soportaban: el terrorismo, el separatismo (que también estaban en la cuestión canaria) y la pornografía. A los malos olores que expelía la *cocina argelina* (la OUA y el MPAIAC), se añadieron las protestas callejeras, las declaraciones públicas y los pronunciamientos institucionales contra la Legión y la Base. Todo esto se percibía en medios castrenses, en general como una intromisión inadecuada del “politiqueo” en decisiones militares que solo competían al Ejército y a la Armada, y en los ámbitos más autoritarios como expresiones evidentes de un “antipatriotismo intolerable”.

Antes de que surgiera la polémica sobre la Base, los patios de armas ya andaban inquietos por las protestas contra la Legión y el afloramiento del terrorismo *mapaiaco*. Esto se pudo constatar durante la visita de Suárez a las islas en abril de 1978, cuando el presidente tuvo que soportar una reacción airada (otra más) en un acto militar.

EL DISCURSO DE LA REACCIÓN ESPAÑOLISTA

Palabras del Teniente General Jesús González del Yerro, Capitán General de Canarias, en el Acto de Homenaje a la Bandera celebrado en la Avenida Marítima de Las Palmas de Gran Canaria el 5 de octubre de 1980

...Asistimos a una explosión del sentimiento patriótico en el conjunto del archipiélago. Desde hace apenas tres meses, la iniciativa de los Llanos de Aridane se repite en gran número de municipios y culmina, por ahora, en esta gran ciudad de Las Palmas. En todas las islas se preparan actos similares. Esta explosión de entusiasmo patriótico debe hacernos meditar.

El pueblo tiene un sentido agudo de la verdad, el pueblo tiene una gran sensibilidad. Por ello, en los momentos que está viviendo España necesita unirse a sus Fuerzas Armadas, porque ellas representan las esencias vivas, permanentes, inmutables de España. Y lo hace todo el pueblo que quiere convivir, que siente orgullo de proclamarse español sin que se produzcan banderías por razones de idea que, por importantes que sean, son accidentales ante el denominador común de España.

Estos actos constituyen una afirmación de su propio ser, de su ser canario y español, y constituyen, también, la expresión decidida de su voluntad de oponerse a quienes traten de desviarles del camino marcado por la historia. Con ellos Canarias lanza su alerta al resto de las regiones españolas y proclama al mundo el orgullo de su españolidad.

Cuando con frecuencia abrumadora los medios de comunicación social nos traen noticias de asesinatos, de quema de banderas nacionales; cuando asistimos a intentos de creación de taifas en el territorio nacional, la explosión patriótica de la población canaria constituye el mejor canto de esperanza. Nos muestra el camino a seguir: hay que romper la inhibición. Hay que mostrar lo que somos, lo que sentimos; hay que expresar nuestro rechazo a esas conductas y a esas ideas, hay que proclamar la voluntad decidida de cerrar filas, hay que ilusionarse con el ideal de España, de una España cada vez más justa, cada vez mejor, de una España que aglutine al conjunto de los españoles con la fe y el entusiasmo de que vosotros canarios dais prueba en este acto emocionante que estamos viviendo.

Con la seguridad de que ese ideal común de España nos permitirá superar las actuales dificultades, con la promesa y decisión de llenar nuestras almas con ese ideal, gritaremos juntos: ¡Viva España! ¡Viva el Rey! ¡Viva Canarias! ¡Viva las Fuerzas Armadas!

(El Eco de Canarias, 7 de octubre de 1980)

Esta vez estuvo protagonizada por el propio capitán general, Mateo Prada Canillas, quien se autodefinía como “un ultra de España”. Al acabar ese año, el día de los Santos Inocentes, tomaba posesión al frente de la Capitánía el teniente general Jesús González del Yerro, que era —junto a Jaime Milans del Bosch— una referencia indiscutible en el generalato, tanto por veteranía como por temperamento, y cuyos pasos se seguían con suma atención como indicios de movimientos castrenses. Al poco tiempo de ocupar mando en plaza, y más cuando creció la influencia del nacionalismo radical en las elecciones locales y arreciaron las protestas contra la Base, Del Yerro constató que las inquietudes transmitidas por su predecesor eran ciertas: la situación política de las islas era “muy preocupante”. La oposición a cuerpos e instalaciones militares y el avance del *separatismo* estaban contrayendo el “latido patriótico” de los canarios (Utrera, F, 1996, 307 y 387-388). El nuevo capitán general estaba decidido a revertir aquel estado de cosas.

La réplica al nacionalismo radical y al antimilitarismo no tardó en llegar. Desde mediados de 1979 hasta la antecámara del 23-F González del Yerro se aplicó al despliegue de un *plan de choque* con el fin de recuperar los afectos del pueblo canario hacia el Ejército y los valores patrios de la causa españolista. La batería de eventos incluyó la organización de seminarios cívico-militares con participación de militares y agentes sociales y la celebración de actos masivos de homenaje a la Bandera y al Ejército. Si bien en las charlas se produjo algún que otro conato de protesta, los homenajes públicos fueron impresionantes, por el masivo seguimiento popular que tuvieron. Actos multitudinarios de apoyo hubo en Tenerife, El Hierro, La Palma y, sobre todo, en la isla de la Base y del autodeterminismo. En la capital grancanaria el 5 de octubre de 1980 se produjo una “explosión de patriotismo” —en palabras de Del Yerro— durante un acto de jura y homenaje a la Bandera, con parada militar incluida, que contó con la presencia de unas 100.000 personas en la Avenida Marítima, muy cerca de la Base Naval.

El éxito de los actos castrenses se debió al decidido respaldo que muchas autoridades democráticas, entidades sociales y medios de comunicación dieron a la iniciativa de Del Yerro. La preocupación por el mantenimiento del orden social en momentos de convulsión y los especiales miramientos que todavía se tenían con la autoridad militar estuvieron en la base del apoyo civil prestado a la campaña de afirmación españolista. La colaboración institucional no provino solo de responsables públicos situados a la derecha y el centro-derecha del arco político canario, sino también de algunos alcaldes pertenecientes a partidos como el PSOE y, de forma menos activa, Asamblea de Vecinos, que se habían opuesto a la construcción de la Base junto al PCE y los sindicatos de implantación estatal en el frente autonomista. Especialmente el acto de Las Palmas de Gran Canaria, precedido de un bando del alcalde socialista Juan Rodríguez Doreste, resultó —como ha señalado Federico Utrera— “a todas luces desmesurado si se tiene en cuenta que se produjo en las vísperas de un golpe de Estado”.

Entre las circunstancias pregolpistas que deben tenerse en cuenta para considerar cuanto menos *desmesurado* el apoyo incondicional dado a *la causa* del Capitán General, hay una que no puede pasarse por alto. Simultáneamente a la celebración de aquellas expresiones multitudinarias de afecto al Ejército y homenaje a la Bandera estaba arreciando el *ruido de sables* que amenazaba a la recién estrenada democracia; y para mayor inquietud, González del Yerro no quedaba al margen de tales mo-

vimientos. El “tono incendiario” con el que se expresó en el acto que tuvo lugar en El Hierro el 11 de enero de 1980, donde arremetió contra “la inhibición suicida del gobierno”, no pasó desapercibido en ninguna parte del país, pues la prensa ultra se encargó de propagar a los cuatro vientos que las palabras del militar tenían un mensaje claro: estaba llegando la hora de “hacer algo”. En diciembre de ese mismo año, el presidente Suárez no necesitó que le pasaran resúmenes de prensa para conocer las intenciones de Del Yerro; en una corta escala que hizo en Tenerife durante uno de sus viajes tuvo oportunidad de escuchar las palabras de la amenaza golpista directamente: “si los políticos son incapaces de arreglar este estado de cosas” —le dijo el Capitán General— “el Ejército, en un momento u otro, tendrá que intervenir” (Utrera, F., 1996, 394).

El momento de *intervenir* llegó solo dos meses después de aquella advertencia sediciosa. ¿Intervino González del Yerro en el golpe de Estado del 23-F? En el estado actual de nuestros conocimientos, la respuesta a esta cuestión ha de ser condicionada, valiendo tanto la afirmación negativa como la negación afirmativa. Los testimonios recabados sobre su actitud abundan en las muchas dudas y vacilaciones que mantuvo durante el desarrollo del golpe, siendo uno de los mandos militares que no ofrecieron garantía de lealtad a La Zarzuela hasta bien avanzado el proceso. De momento, la versión más consistente que puede sostenerse es esta: aunque a Del Yerro no le faltaron ganas y arrestos para sumarse a los sublevados,



El Golpe del 23-F en las portadas de tres diarios canarios (El Jable, ULPGC).

finalmente decidió no hacerlo porque Armada estaba en el centro de la conspiración. El conflicto entre los dos militares, marcado por rivalidades de escalafón y recelos personales, fue clave para que Del Yerro no se uniera a los golpistas, aunque de pensamiento y sentimiento (ya se ha visto) fuera uno de ellos. Como ha escrito Javier Cercas en su excelente ensayo *Anatomía de un instante*, el golpe fracasó por los distintos golpes que había en su seno: uno, el de Armada, el “Elefante blanco”, un *golpe blando* que aspiraba a formar un gobierno de concentración nacional presidido por un militar (él mismo); dos, el de Milans, el de los tanques, un *golpe duro* que pretendía imponer un gobierno militar (más afín a las inquietudes del Capitán General de Canarias, al que a buen seguro se hubiera apuntado en caso de éxito); y tres, el de Tejero, el de “quietos, todos al suelo”, un *golpe de acción visionaria* que pretendía hacer de toda España un cuartel (Cercas, J., 2009). Atrapado entre tantos golpes, el Golpe fracasó, por lo que al final Del Yerro se quedó sin poder intervenir. Aunque las compañías mecanizadas estuvieron acantonadas y toda la región militar se puso en estado de alerta, afortunadamente en las islas los militares no salieron a la calle en aquella tarde-noche tan larga.

*Postrimerías de la cuestión canaria:
la integración en la Alianza Atlántica*

El golpe del 23-F triunfó en una cosa: provocó un efecto bálsamo en la sociedad civil. A fin de cuentas, no fueron solo los diputados; la sociedad española entera se tiró al suelo ese día salvo contadísimas excepciones (tan pocas como las que hubo en la Carrera de San Jerónimo personificadas en Suárez, Gutiérrez Mellado y Carrillo). En Canarias, salvo el comunicado que emitió el PCE aquella misma tarde y las pintadas que hicieron algunos de sus militantes por la noche, no hubo otros pronunciamientos públicos de instituciones locales, par-



Cuartel del Comandante Supremo Aliado de la Alianza Atlántica en Europa, sito en Mons, Bélgica (NATO).



Cartel de uno de los grupos cristianos participantes en la campaña del No a la OTAN en 1986 (F. Bermúdez y C. Torres, 2003).

tidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, obispos y demás agentes sociales hasta bien entrada la mañana del 24 de febrero, como ocurrió en toda España. Después de aquello, por tanto, la cuestión canaria se fue diluyendo en ese mar de congoja que sobrevino tras el susto de la amenaza golpista. Pese a que en las islas siguió activa una oposición a la OTAN, ni siquiera suscitó un gran revuelo la iniciativa que tomó el gobierno Calvo Sotelo el 10 de diciembre de 1981, casi cuando acababa su mandato, al firmar el protocolo de adhesión de España a la Alianza Atlántica. Esta decisión, y la que tomó el gobierno de Felipe González después, pusieron a Canarias bajo el manto de protección de la seguridad occidental sin solución de continuidad, con lo cual el aparente *triunfo* que había cosechado la neutralización del archipiélago en 1979 pasó a convertirse en mero *deseo* de revertir una situación dada.

En cualquier caso, la pelea por la neutralización durante la transición también dejó un legado que heredó la democracia consolidada. Sin él no puede entenderse el comportamiento del electorado canario en el referéndum para la adhesión española a la OTAN celebrado el 12 de marzo de 1986, después de que el PSOE, ya con responsabilidades de gobierno, consumara su viraje hacia el atlantismo. Puede llegarse a captar mejor ese pozo heredado si se tiene en cuenta que, en verdad, no se trató de un rechazo generalizado en todo el archipiélago, sino de un *no a la OTAN* localizado en las islas que más habían sentido los efectos de las sacudidas derivadas del conflicto del Sahara. En casi toda la provincia occidental (Tenerife, La Palma y La Gomera, salvo El Hierro, por factores específicos de su microcosmos insular) triunfó el voto favorable a la “integración condicionada” propuesta por los socialistas, si bien es verdad que con un porcentaje global que no alcanzó

el 50% de los votantes. En cambio, en todas las islas orientales se rechazó la opción sometida a consulta, y con unos porcentajes que no dejaban lugar a dudas: el 64,7% en Fuerteventura (la isla de la Legión), el 59,3% en Gran Canaria (la isla de la Base) y el 53,1% en Lanzarote (la isla de la ruina de la flota artesanal pesquera). Con los tres tirones dados en la provincia *más sahariana*, Canarias se colocó, junto a Cataluña y el País Vasco, a la vanguardia del rechazo a la integración en la Alianza Atlántica, aunque de nada le valió.

Lo que vino después en materia de política de defensa y seguridad para Canarias fue otro cantar, aunque su música siguió sonando, como siempre, a los compases marcados por *lo internacional*. En la segunda mitad de los años ochenta y aún más en los noventa, el enfriamiento de la crisis en el Magreb atlántico —introversión argelina hacia sus problemas internos y desactivación bélica del conflicto del Sahara—, así como el fin de la confrontación bipolar a escala global —caída del Muro y derrumbe de la Unión Soviética—, crearon una situación tan diametralmente diferente a la que había tenido lugar en los años setenta y principios de los ochenta que quedó volatilizada la *cuestión canaria*, entendida como la conversión del archipiélago en un asunto de Estado como consecuencia de la existencia de una crisis internacional en su espacio geopolítico. En este nuevo contexto de mayor tranquilidad, ya sin zozobras a la vista que no fueran las provocadas por las pateras y los cayucos de la miseria africana, se ha producido el progresivo despliegue del paraguas de protección que da cobijo a Canarias dentro del sistema de seguridad y defensa de la Alianza Atlántica.

Salvando las distancias, que son muchas, puede decirse que a finales de 1981 se retomó —de forma integral y no solo parcial— *la senda de Cartagena*, aquella que en 1907 había llevado a colocar las islas bajo el amparo anglo-francés después del *Desastre del 98*. Da la impresión, en todo caso, de que a Canarias le ha costado mucho superar el *Desastre del 75*, como si la historia reciente quisiera atenuar esa expresión tan isleña de “Más se perdió en Cuba...”, incorporándole la coletilla “...y lo que se sufrió con el Sahara”.

→ EL LARGO CAMINO HACIA LA INTEGRACIÓN EN LA EUROPA COMUNITARIA

Uno de los grandes desafíos de Canarias en el mundo actual ha sido encontrar su sitio en Europa. Por mucho europeísmo que se tenga, la integración del archipiélago en el espacio comunitario no puede prescindir de la geografía, o lo que es lo mismo, de tener en cuenta las condiciones estructurales derivadas de una situación extramuros al Continente. ¿Cómo preservar el hecho diferencial canario, con sus implicaciones económicas y sociales, en unas estructuras creadas *ex profeso* para eliminar situaciones diferenciadas? O dicho de otra forma,

¿cómo aplicar el molde de *lo continental* a un territorio *extremadamente insular*? La construcción de un marco de relaciones que permita acoger lo peculiar en lo común siempre ha estado —y seguirá estando— en el centro de las preocupaciones canarias, primero con respecto a España y luego en la Unión Europea. En consecuencia, la defensa de las singularidades isleñas frente a las tendencias uniformadoras de las instituciones comunitarias ha conducido a instalar en las prácticas políticas el desiderátum europeo como una “cuestión de Estado” permanentemente abierta, sujeta a continuas reconsideraciones a la luz de la experiencia acumulada y la evolución del curso de los acontecimientos.



Modelo de pasaporte europeo de España tras su integración en las instituciones comunitarias (Comisión Europea).

Planteado de esta forma, se entiende bien lo difícil que ha sido el encaje de Canarias en Europa. Para lograrlo, se han tenido que ir ensamblando, poco a poco, muchas piezas sueltas. Primero dentro de las islas, dados los contrapuestos intereses del sector privado, afectado desigualmente por integraciones de mercado y armonizaciones fiscales; a lo que se añadían las preocupaciones de las administraciones públicas por el sostenimiento de las haciendas locales, amenazadas por implantes y descrestes impositivos. Y luego hacia fuera, tanto en Madrid como en Bruselas, en cuyos

múltiples centros de decisión ha debido desplegarse una paciente y tenaz labor persuasoria para hacer comprender las especificidades. Todo ello ha dado por resultado una integración de Canarias en Europa *sui generis*, progresivamente intensificada, que hasta ahora ha atravesado por tres estadios: el inicial, de incorporación sin integración, entre 1986 y 1991, definido por el Protocolo II del Acta de Adhesión de España a las Comunidades Europeas; el camino rectificado en 1991, de integración con salvedades y tránsitos, instrumentalizado con un reglamento *ad hoc* y el Programa de Opciones Específicas por La Lejanía y la Insularidad de las islas Canarias (Poseican); y finalmente el actual, de estabilización de la integración singular, iniciada con el Tratado de Amsterdam de 1997 y desarrollada posteriormente a través de una estrategia comunitaria para las regiones ultraperiféricas.

La primera vía, el Protocolo II: adhesión sin integración

Desde los inicios de la transición se expresaron las inquietudes canarias ante la adhesión de España a las Comunidades Europeas. Para la mayoría de los partidos políticos y agentes sociales no se trataba de un cuestionamiento de la europeidad, sino de una preocupación por la insularidad. Se era consciente, al igual que en el resto del país, de que la “solución Europa” —como anticipara Ortega y Gasset— resolvía definitivamente “el problema



El socorrido 'seamos europeos' inspiró el humor gráfico, como el de Sir Camara, al tiempo que expresó el deseo colectivo de reubicación en la modernidad europea tras el franquismo (wordpress.com).

España", de modo que la consolidación democrática y la integración europea estaban unidas, formando parte del mismo anhelo de normalización política que cerrara definitivamente el estado de excepcionalidad histórica que había significado el franquismo. Pero Europa no se contemplaba desde las islas solo como una *idea política*, sino sobre todo como un *mercado común*, que en realidad era su plasmación concreta, un mercado que amenazaba con echar por tierra la única conquista parcial que Canarias había arrancado al franquismo: su régimen económico y fiscal diferenciado.

Esta inquietud condujo, de entrada, a parapetarse frente a potenciales amenazas de futuro. El primer paso se dirigió a salvaguardar la capacidad de decisión canaria sobre el REF, lográndose incorporar a la Constitución de 1978 la disposición adicional tercera, situada inmediatamente después del reconocimiento de los derechos históricos de los territorios forales. En ella se establecía que "la modificación del régimen económico y fiscal del archipiélago requerirá informe previo de la Comunidad Autónoma o, en su caso, del órgano provisional autonómico".

La misma inquietud, reforzada con la experiencia de crisis internacionalizada que se estaba padeciendo, quedó reflejada en las propuestas autonómicas elaboradas desde las islas. Todas ellas, incluyendo el texto de UCD que sirvió de base para la tramitación del proyecto de Estatuto ante las Cortes, así como las peticiones que se hicieron desde los agentes sociales, incluían disposiciones relativas a la capacidad de "consulta", "intervención" e, incluso, "iniciativa" que debía tener Canarias en los asuntos internacionales que específicamente le afectaran. Esta demanda competencial ni siquiera pasó el filtro de la revisión de constitucionalidad en la Cámara. En cualquier caso, la preocupación por las repercusiones del ingreso en Europa, unida al recuerdo que

se tenía del trato dado por la Dictadura a los puertos francos, llevó a considerar *irrenunciable* el reforzamiento jurídico del régimen especial canario en el nuevo marco organizativo del Estado. Fue así como se consiguió, finalmente, blindar el REF en el Estatuto de Autonomía de 1982, incluyéndose en él un capítulo que, además de precisar su alcance —"libertad comercial de importación y exportación y franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo"—, establecía el requerimiento de mayoría reforzada para su modificación y reconocía a Canarias el derecho de audiencia en la elaboración de las leyes estatales que le afectaran.

Antes de aprobarse el Estatuto, no obstante, ya quedó claro que el caso canario se trataría como un capítulo aparte en el marco de las negociaciones para la adhesión española, iniciadas formalmente en febrero de 1979. El 16 de julio de ese

año se constituyó una comisión mixta integrada por representantes de la Junta de Canarias y del Ministerio de Relaciones con las Comunidades Europeas para definir conjuntamente el planteamiento que iba a defenderse para las islas. Con ello se inició el intenso proceso de aprendizaje canario sobre las cuestiones comunitarias y sus implicaciones para el archipiélago, en el que participaron no solo partidos políticos y administraciones, sino también asociaciones empresariales, cámaras de comercio, sindicatos, colegios profesionales, grupos universitarios y periodistas, siendo Canarias, sin duda, la región en que más se debatió la incorporación española a la CEE. También en este tema, como ocurrió con la autonomía, la prensa escrita fue decisiva para el curso que tomó el debate público; contribuyó a difundir los diversos análisis que se hacían sobre unas cuestiones tan técnicas como las comunitarias, al tiempo que influyó para decantar posiciones al presentar sesgadamente sus potenciales impactos en las islas. El debate, además, se prolongó en el tiempo al ralentizarse las negociaciones para la adhesión española, que solo cobraron impulso a finales de 1983, seis meses después de que comenzara la andadura de la primera legislatura autonómica

Tres posibles opciones parecían existir a primera vista para Canarias. Una era la plena integración con total aceptación de las normas comunitarias, inconcebible por sus demoledores efectos económicos y sociales y la pérdida del acervo histórico vinculado al hecho diferencial canario, percibido como *seña de identidad*. La segunda consistía en la adhesión con excepciones, de forma que las islas gozaran de un estatus diferenciado en el seno de la CEE, sin duda la alternativa más difícilmente negociable por carecer de precedentes en el marco comunitario. La tercera opción, en fin, era la no adhesión; a ella se apuntó el nacionalismo autodeterminista, pero fue descartada por el resto de fuerzas democráticas



Firma de las Actas de Adhesión de España a las Comunidades Europeas, 12 junio 1985 (Comisión Europea).

dado el riesgo de *tibetanización* que entrañaba, y más en el contexto internacional en que se desenvolvía el archipiélago.

La cuestión fundamental, por tanto, era determinar el alcance de las excepciones que debía incorporar el modelo de adhesión. La posición oficial quedó definida el 1 de diciembre de 1983, cuando el Parlamento de Canarias aprobó por amplia mayoría de votos (50 contra 6) una incorporación a la CEE sin integración en la unión aduanera ni en la política agraria común y sin aplicación del impuesto comunitario al consumo (IVA), junto con la creación de una zona de libre comercio en ambos sentidos entre Canarias y la CEE ampliada. Se pretendía con ello armonizar todos los intereses económicos afectados: proteger al sector terciario y las haciendas locales, con el mantenimiento de la libertad comercial y la fiscalidad diferenciada, aunque hubiera que adaptar el sistema de arbitrios insulares; y, al mismo tiempo, salvar los intereses agrarios e industriales con el desarme arancelario de la Comunidad frente a los productos originarios de Canarias, lo cual permitía seguir colocando en el mercado peninsular, mediante los correspondientes mecanismos reguladores, las tradicionales exportaciones canarias (plátanos, tomates, pepinos, tabaco y derivados de la pesca).

Era muy difícil que este planteamiento prosperara en todos sus términos durante las negociaciones para la adhesión, pues significaba poner fuertes condiciones para participar en las estructuras comunitarias sin aceptar previamente las normas que las regulaban. Como se dijo entonces durante el debate parlamentario, la propuesta canaria “exige un coste elevado para el negociador español y la necesidad de concienciar a los países miembros de la CEE”. Durante el año y medio siguiente de negociación hispano-comunitaria, se hizo evidente que ni el gobierno de Espa-

ña iba a asumir coste alguno por llevar hasta sus últimas consecuencias las peticiones isleñas ni los representantes comunitarios estaban preparados para asumir tantas singularidades de golpe. En suma, el Protocolo II que recogía las condiciones para la adhesión de Canarias incorporó tres de las demandas básicas que se habían formulado: no aplicación del IVA, no integración en la unión aduanera y no incorporación a las políticas agraria, pesquera y exterior comunes; pero dejó fuera del modelo canario el libre acceso de las producciones canarias al mercado comunitario ampliado, sometiéndolas a tantos contingentes, precios de referencia y medidas proteccionistas que, en la práctica, dejaban su futuro sostenimiento en manos de los centros de decisión comunitarios.

En la recta final de las negociaciones, desde finales de marzo hasta el mismo día de la firma del Tratado de Adhesión, el 12 de junio de 1985, arreciaron las protestas de los sectores afectados. Mientras, el gobierno canario presidido por el socialista Jerónimo Saavedra se esforzaba en intentar revertir unos acuerdos que le colocaban, como acompañante de la parte negociadora española, en una posición insostenible. El 22 de junio todos los partidos de la oposición aprobaron una moción expresando “la frustración” del Parlamento de Canarias por unos acuerdos que, no respetando su voluntad, se le presentaban como un hecho consumado, al tiempo que pedía la “urgente renegociación” de las condiciones pactadas para los sectores agrario, industrial y pesquero y la inmediata presentación de una nueva ley sobre el REF. Ya no había remedio; en ese mismo acto Saavedra presentó su “dimisión estratégica”. El Protocolo II había provocado la primera de las crisis de gobierno que, cíclicamente, se iban a producir durante las tres primeras legislaturas autonómicas. El hecho diferencial canario empezaba a hacer diferente la política en Canarias.

El Protocolo II instrumentalizó una “integración meramente simbólica” de Canarias en las Comunidades Europeas. Las islas se habían adherido pero no integrado en las estructuras comunitarias, al quedar al margen de su territorio aduanero, su espacio fiscal y sus políticas comunes sectoriales; y si bien podían participar de la política regional, esto no servía de mucho consuelo, por el escaso peso relativo que los fondos europeos tenían en el volumen total de recursos públicos. En suma, el archipiélago “seguida siendo, de hecho, un país tercero” para los Estados miembros, aunque ahora también había adquirido esa condición para el resto de España (Manrique de Lara, C. y otros, 1998, 1840). Podía argumentarse, desde luego, que se había salvado el régimen económico y fiscal diferenciado, pues no en vano la opción de autoexcluirse del núcleo duro del mercado común se fundamentaba en la necesidad de su preservación. Sin embargo, aunque se mantuviera la libertad comercial que amparaba las franquicias

aduaneras, otros importantes aspectos del REF de 1972 se habían visto profundamente afectados por la adhesión, resultando ineludible su modificación.

La reforma del REF abrió de inmediato una vía de conflicto entre Canarias y el Estado. Los prolegómenos se vivieron en 1986 y la primera mitad de 1987, durante la etapa del “pacto de progreso” que restituyó a Saavedra como presidente. Pese a que el ejecutivo regional logró consensuar con los agentes económicos y la mayor parte del arco parlamentario unas *Bases para la Modificación de la Ley de Régimen Económico y Fiscal*, apenas se avanzó en la negociación con el Ministerio de Economía y Hacienda. Desde entonces salieron a relucir las reservas de la administración central a dispensar un trato fiscal diferenciado a las islas con el resto de las autonomías a la expectativa.

La actitud renuente del gobierno socialista en Madrid se fue reforzando en la segunda mitad de 1987 y 1988, ya con los partidos del centro-derecha al frente del poder

LA SITUACIÓN DEL REF DE 1972 TRAS EL PROTOCOLO II: HACIA UNA PROFUNDA REFORMA.

La ley 30/1972, de 22 de julio, sobre Régimen Económico y Fiscal de Canarias necesariamente tenía que ser adaptada al nuevo marco jurídico-institucional derivado del ingreso de España en las Comunidades Europeas. Pero las condiciones establecidas para la adhesión de las islas obligaban a modificarla sustancialmente, pues afectaban al tratamiento que hasta entonces recibían los intercambios comerciales con la Península y al modelo de fiscalidad indirecta existente en el archipiélago. A ello se añadía que algunas de las disposiciones de la ley del 72 habían perdido su eficacia al no haberse aplicado o carecer de sentido en el nuevo contexto autonómico. Con el Protocolo II, en suma, tanto el régimen económico como el fiscal habían quedado malparados.

Por una parte estaba el régimen económico, que ofrecía un panorama desolador. Algunas de las disposiciones contempladas en la ley de 1972 jamás se habían cumplido, como la no aplicación de monopolios en las islas o las medidas para facilitar el transporte aéreo y la comercialización en destino de los cultivos de primor. Otras regulaciones carecían ya de sentido si alguna vez lo habían tenido, como las referidas al crédito oficial, tratamiento prioritario en planes de desarrollo y gasto público, industrias de interés preferente y papel del INI. Para colmo, las actuaciones económicas que habían tenido plena efectividad y se habían revelado más beneficiosas para la economía canaria, como la reserva del mercado peninsular para el plátano canario o la regulación de las exportaciones de tomates, debían desaparecer tras un período transitorio con la adhesión española a la CEE. En puridad, salvo la libertad comercial que amparaba las franquicias aduaneras, poco quedaba del régimen económico especial establecido en el tardofranquismo.

Por otra parte se encontraba la fiscalidad diferenciada, que había sufrido profundas alteraciones. En cuanto a derechos y gravámenes de aduana, desaparecerían las exenciones arancelarias de que gozaban los cultivos de exportación y determinadas producciones industriales para su acceso al mercado peninsular. En materia impositiva, quedaba completamente desvirtuado el tratamiento preferencial que recibían las islas al perder efectividad la aplicación de figuras compensatorias de impuestos indirectos estatales, como los que gravaban el tráfico de empresas y el lujo, que serían suprimidos en el resto de España con la implantación del IVA. Finalmente, no era menor el problema que a medio plazo se le presentaba a las haciendas locales canarias, toda vez que los arbitrios insulares que gravaban la entrada de mercancías (AIEM), uno de los principales baluartes del REF, quedaban condenados a desaparecer por considerarse discriminatorios para los productos comunitarios, de forma que debían ser sometidos a un proceso de descreste (supresión paulatina) paralelo al que debía seguirse con el arancel español. En suma, el Protocolo II conducía, inevitablemente, al replanteamiento total del régimen económico y fiscal canario.



José Borrell, Secretario de Estado de Hacienda, durante su visita a Canarias en febrero de 1989, con Eligio Hernández, delegado del Gobierno, y Lorenzo Olarte, presidente del ejecutivo regional (Canarias 7).

canario bajo la presidencia de Fernando Fernández. La falta de afinidad ideológica entre los responsables de ambas administraciones contribuyó a reducir espacios de negociación y dificultar el diálogo, de forma que la adaptación del REF quedó paralizada. A ello se vino a añadir la indeterminación ministerial para asignar las partidas presupuestarias destinadas a compensar la merma de ingresos de las haciendas locales, uno de los efectos del Protocolo II como consecuencia del descreste practicado en los arbitrios insulares desde 1986, algo que había sido reclamado unánimemente por el Parlamento de Canarias. En resumidas cuentas, a finales de 1988, cuando la autonomía canaria afrontaba su segunda crisis de gobierno (cuestión universitaria mediante), las interminables conversaciones que venían manteniendo el ejecutivo regional y el Ministerio de Economía y Hacienda se encontraban en un callejón sin salida.

Se desencadenó entonces la llamada “guerra del descreste”, que a la postre resultó decisiva para reconducir la cuestión comunitaria. Todo comenzó con el inesperado giro que tomó la crisis Canarias-Estado el 30 de diciembre de 1988, cuando el gobierno autónomo, en la primera reunión que tuvo tras la investidura de Lorenzo Olarte como presidente, tomó el acuerdo de detener el desarme arancelario frente a los productos comunitarios dejando sin efecto el descreste de los arbitrios que debía aplicarse a partir del 1 de enero. De inmediato se vivieron momentos de tensión, con el inevitable cruce de declaraciones de por medio: mientras el ministro de Exteriores Fernán-

dez Ordóñez calificaba como “impropia de pueblos civilizados” aquella decisión que incumplía un tratado internacional, Olarte hizo célebre la frase de “Madrid se va a enterar de lo vale un peine”. Pero, más allá del rifirrafe verbal, la guerra del descreste se fue decantando hacia la búsqueda del acuerdo. Por una parte, el ejecutivo regional amparó su decisión en fundamentos jurídicos, recibió el apoyo de empresarios y sindicatos y fue ganando progresivamente la batalla en la opinión pública, pero tenía que encontrar soluciones consensuadas para resolver la situación financiera de las haciendas locales a corto plazo y salir del atolladero en que se encontraba el REF en el marco del Protocolo II a medio plazo. Por la otra, el plante canario provocó que Bruselas amenazara con llevar a España a los tribunales, lo que colocó al gobierno central ante una difícil situación, viéndose abocado a buscar una salida negociada al conflicto.

Las soluciones no tardaron en llegar: Madrid se enteró de lo que costaba el descreste y Canarias de que tenía que hacer propias las estructuras comunitarias. A mediados de febrero de 1989 José Borrell, Secretario de Estado de Hacienda, se desplazó a las islas con la finalidad de poner fin al enfrentamiento. Bastaron unos pocos días de contactos para que comenzara el desatasco de las cuestiones pendientes, acordándose crear una nueva estructura arancelaria que permitiera aplicar el descreste y, al mismo tiempo, iniciar las negociaciones para avanzar en la reforma del REF. Dos meses después Borrell volvió a visitar las islas, esta vez para acordar una dotación de



Primera Comisión Europea presidida por Jacques Delors, 1985-1989 (Comisión Europea).

22.000 millones de pesetas para compensar la minoración de ingresos sufrida por las haciendas locales, aunque sería como solución transitoria, con lo cual se le ponía plazo fijo a la reforma del REF, que debía culminarse a finales de año. En la recámara de las negociaciones, sin embargo, el nuevo clima de confianza que se creó entre el ejecutivo canario y Borrell deparó algo más trascendente que la satisfacción de aquellas demandas urgentes: la reconsideración del modelo de adhesión a Europa.

Aparentemente la rectificación del rumbo europeo parecía incoherente con la posición sostenida hasta entonces; pero era la lógica consecuencia de las nuevas realidades que se abrían paso. Tanto en Canarias como en Europa se estaban produciendo notables cambios de escenarios que obligaban a reconsiderar el tema, planteándose como opción más razonable lo que era tabú pocos años antes: la integración plena.

En el archipiélago se hicieron cada vez más evidentes las limitaciones del estrecho marco comunitario fijado en el Protocolo II. La exclusión de las políticas comunes estaba afectando seriamente al desenvolvimiento de algunos sectores productivos, como la industria, la pesca y, sobre todo, la tradicional agricultura de exportación, cuyos productores vivían con ansiedad las trabas existentes para acceder al mercado peninsular mientras sus competidores de la Península mejoraban su posicionamiento en Europa. Además, en las relaciones exteriores de Canarias estaba teniendo lugar un importante cambio estructural: los productos comunitarios estaban conquistando importantes cuotas de mercado en las islas, pues entre 1980 y 1990 las importaciones procedentes de la Europa de los 11 (España al margen) pasaron del 26,0%

al 48,9% en los intercambios con el extranjero, a lo que se añadía que desde 1987 más de la mitad de las compras totales canarias tenían su origen en la Península. Con ello quedaba en entredicho el discurso de que el Mercado Común perjudicaba a la inmensa mayoría de los operadores, pues cerca del 80% del comercio —el sector potencialmente más afectado por el ingreso en la unión aduanera— ya no dependía de la facilidad de acceso a los mercados extracomunitarios que proporcionaban las franquicias. Además, la fiscalidad diferenciada de momento no servía para sostener a cabildos y ayuntamientos y, de repente, empezó a verse compatible con una mayor integración en Europa.

Porque la Europa comunitaria, al mismo tiempo, estaba moviéndose por nuevas direcciones que interesaban a Canarias. Por una parte, en febrero de 1986 se firmó el Acta Única Europea, que entró en vigor el 1 de julio del siguiente año. Era la primera modificación de gran alcance que se realizaba en los tratados constitutivos, estableciéndose las condiciones para dar el salto del *mercado común* al *mercado interior*, sin fronteras de por medio, lo cual garantizaba la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales. Con este nuevo escenario europeo a las puertas, comenzó a advertirse que a medio plazo Canarias no podía quedar al margen de una economía que ya era la suya, dada la concentración de intereses que tenía en ella.

Por otra parte, en ese mismo año se inició en el seno de las instituciones comunitarias un proceso de reflexión sobre la mejora de las condiciones de integración de los territorios europeos extracontinentales. Se trataba de la primera puerta que se abría a la consideración de especi-

ficidades ultramarinas con un marco legal en que apoyarse y un cauce concreto para proponer soluciones. El aval jurídico lo proporcionó un artículo incorporado al Acta Única, que preveía la posibilidad de conceder exenciones, y el órgano instrumental lo habilitó Jacques Delors, a la sazón presidente de la Comisión, que creó un Grupo Interservicios para los DOM (departamentos de ultramar franceses), rápidamente extendido a los PTOM (países y territorios de ultramar), Canarias, Madeira, Azores, Ceuta y Melilla. Con este asunto incorporado a la agenda de Bruselas, comenzaron a vislumbrarse otras vías para el encaje europeo de las islas que no fueran el Protocolo II o la integración uniforme.

A comienzos de 1989 el Grupo Interservicios ya tenía perfilado un posible instrumento para la integración con excepciones, que empezó a tener nombre propio: los Posei. El proyecto de *Programme d'Options Spécifiques pour l'Éloignement et l'Insularité des DOM* (Poseidom) articulaba para los departamentos franceses de ultramar un conjunto de medidas específicas destinadas a compensar costes adicionales por lejanía e insularidad, proteger determinadas producciones locales y adaptar las políticas comunitarias a las condiciones de estos territorios. Entre las adaptaciones propuestas, también estaba la fiscal, que era el meollo de la cuestión para abrir la puerta a una integración que, además de dar cobijo a la industria, la agricultura y la pesca, permitiera la existencia de una fiscalidad diferenciada, evitándose así el impacto que tendría el sistema común de imposición indirecta europea (el IVA) en el coste de la vida en las islas, con su repercusión en el grueso de la actividad productiva centrada en el turismo y el resto de servicios. La visita de los miembros del Grupo Interservicios al archipiélago, en junio de 1989, al objeto de iniciar los trabajos sobre

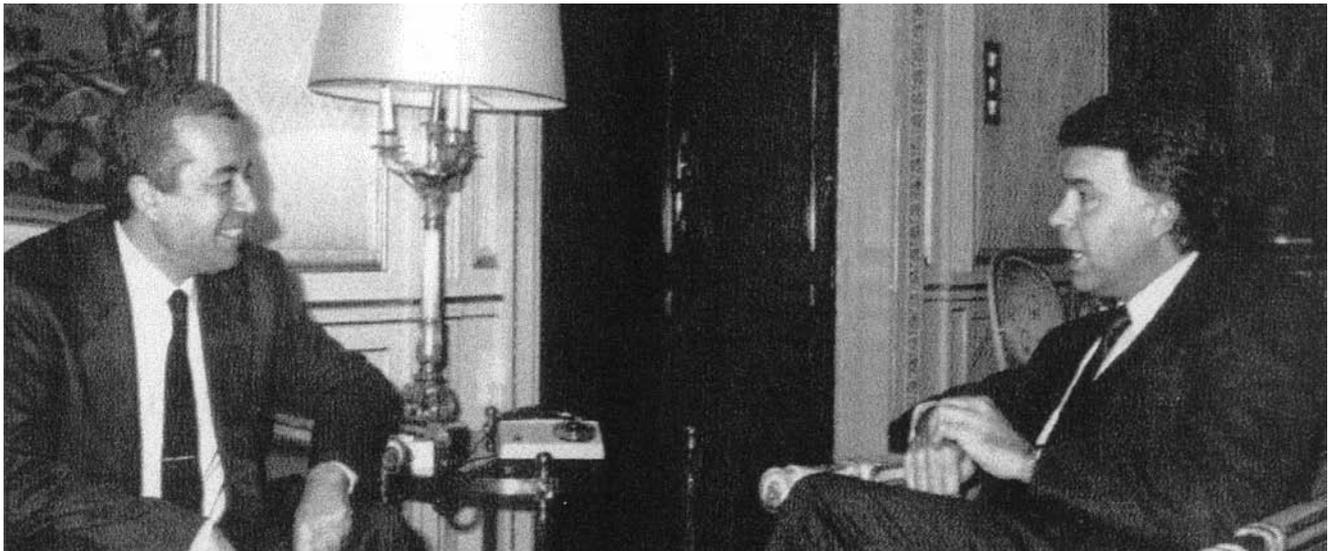
las adaptaciones para Canarias, dio mayor consistencia a estas expectativas. Además, por entonces ya era obvio que se habían agotado las posibilidades de renegociar el estatus comunitario manteniendo el corsé del Protocolo II. En consecuencia, en el otoño de ese año las posiciones de los partidos mayoritarios fueron decantándose hacia la reconsideración del modelo de adhesión.

*El punto de llegada:
integración con excepciones y tránsitos*

La nueva política europea fue oficializada por el Parlamento de Canarias el 21 de diciembre de 1989. La gran mayoría de diputados (54 de 60) dio su respaldo a una resolución solicitando del gobierno español la apertura de negociaciones con la Comunidad para modificar las condiciones de adhesión, utilizándose a tal fin el mecanismo de revisión contemplado en el Protocolo II. El pronunciamiento incorporaba el catálogo de excepciones que se consideraban imprescindibles para modular los efectos de la integración, así como la necesidad de que se respetara el régimen económico y fiscal diferenciado. El acuerdo se había concertado previamente entre los gobiernos de Canarias y de España, y conllevaba el aparcamiento de las negociaciones sobre el REF hasta que se definiera el futuro estatus europeo. Pese al amplio consenso político, la decisión recibió una fuerte contestación por parte de los agentes sociales que se sentían amenazados por la integración, reapareciendo incluso los intermitentes conatos divisionistas a que solía conducir la utilización del interés general para la defensa de intereses particulares. En Gran Canaria, la Cámara de Comercio de Las Palmas y la Confederación Canaria de Empresarios se colocaron al frente de la protesta, con su correspondiente proyección mediática. Se anunció



Foto de familia del Grupo Interservicios de la Comisión Europea. De izquierda a derecha: Giuseppe Ciavarini Azzi (presidente), Emile Capgras, Antoine Karam, Margie Sudre, Dominique Perben y Lucette Michaux-Chevry, que aparecen junto a Jacques Delors (Comisión Europea).



Lorenzo Olarte es recibido por Felipe González en el Palacio de la Moncloa en enero de 1990 (Canarias 7).

un "boicot empresarial" a las instituciones autonómicas, por "olvidar al 98% de nuestra riqueza", así como una campaña para la recogida de firmas en petición de un referéndum popular; sus ecos se fueron diluyendo, pero durante algún tiempo persistieron los reproches.

Las negociaciones para el reacomodo europeo de las islas se desarrollaron durante 1990 y se vieron favorecidas por la existencia de dos factores cruciales. El primero fue la unidad de planteamiento y acción que existió durante todo el proceso entre los ejecutivos central y autonómico, cuya proyección en Canarias aseguró un seguimiento conjunto del tema por parte de gobierno y oposición. Ya en enero se dio la primera señal de entendimiento con un infrecuente acto: el presidente canario Olarte fue recibido por Felipe González en el Palacio de la Moncloa. Al mes siguiente, volvió a visitar Canarias el hacedor del consenso logrado tras la guerra del descreste: José Borrell, que acordó con el ejecutivo regional las líneas maestras de la negociación. De todas formas, el principal actor del proceso negociador en Madrid fue el secretario de Estado para las relaciones con la CE, Pedro Solbes, cuya disponibilidad para acoger las peticiones canarias sorprendió tan favorablemente a la representación isleña que alguno de sus miembros llegó a comentar que "nosotros le pedimos la defensa de un punto y él diseña la estrategia para lograrlo sin siquiera cuestionarlo" (*"Poner una Pica en Flandes"*, *Diario de Avisos*, 9 de diciembre 1990). Esta vez, por tanto, no resultó necesario hacer mucho desgaste previo en Madrid antes de negociar en Bruselas.

En Bruselas, precisamente, estuvo el otro factor clave que determinó el resultado de la negociación. Allí la Comisión encomendó la responsabilidad de conducir el proceso al Grupo Interservicios que seguía presidiendo desde su creación el italiano Giuseppe Ciavarini Azzi, al que luego, en 1995, le fue concedida la Medalla de Oro de Canarias. En 1990 estos responsables de diferentes servicios comunitarios ya tenían un conocimiento bastante amplio

de las realidades ultramarinas, y también estaban probadas sus capacidades para armonizar la estricta normativa comunitaria con medidas específicas que compensaran las desventajas de la lejanía e insularidad. La experiencia acumulada por los órganos comunitarios en el tratamiento diferencial dado a los DOM franceses facilitó mucho las cosas a la delegación española, especialmente a los representantes canarios, porque esta vez no tenían que hacer denodados esfuerzos para hacer entender el contexto antes de defender el texto de sus propuestas.

Además del consenso entre Canarias y Madrid y la receptibilidad de Bruselas, hay que reseñar la labor de acompañamiento que tuvo la negociación. A directores generales y altos funcionarios en consejerías y ministerios se añadieron algunos gabinetes profesionales y especialistas universitarios para fundamentar las peticiones canarias. Pero fueron las entidades empresariales, sobre todo, las que exhibieron un mayor activismo, tanto en Canarias como en Madrid y Bruselas, al objeto de proteger los intereses sectoriales que representaban. Aquel año solía verse por los despachos y pasillos del edificio Berlaymont, la fortaleza eurocrática, a líderes empresariales, asesores de *lobbys* comunitarios y jóvenes economistas o abogados canarios (algunos con estudios en el *Collège d'Europe* de Brujas), tratando de introducir algún matiz de redacción o determinado producto de importación en la letra menuda de los acuerdos. El proceso negociador de 1990 también sirvió, pues, para ir aprehendiendo los nuevos entresijos públicos que los negocios corporativos tendrían que saber utilizar en el próximo escenario de plena integración.

Aunque desde las instancias oficiales se decía que la negociación avanzaba por buen camino, en la opinión publicada se mantuvo la incertidumbre sobre el alcance de sus resultados. Las dudas fueron bien alimentadas por el *canarioescepticismo* que se había instalado entre los partidarios de la no integración, cuyos recelos se mantuvieron hasta el final del proceso, y aún después. Pero

en noviembre de 1990 ya se pudieron conocer pronósticos más certeros: una filtración del borrador elaborado por el Grupo Interservicios desveló que la propuesta recogía todas las peticiones de excepciones y medidas específicas solicitadas por el Parlamento de Canarias, aunque todavía se consideraban mejorables algunos procedimientos transitorios aplicables a figuras de nueva implantación, como la tarifa exterior común. A ello se aplicaron los gobiernos central y regional en la ronda final de contactos, consiguiendo introducir matizaciones, y a mediados de diciembre se dio por cerrada la negociación. Pocos días después, la Comisión aprobó las propuestas del Grupo Interservicios, quedando expedito el camino para dar trámite a las correspondientes disposiciones comunitarias.

El nuevo estatus europeo de Canarias quedó regulado por dos instrumentos aprobados simultáneamente por el Consejo el 26 de junio de 1991: el Reglamento CEE 1911/91, relativo a la aplicación de las disposiciones del Derecho Comunitario en las islas Canarias, y la Decisión 314/91, por la que se establece un Programa de Opciones Específicas por la Lejanía y la Insularidad de las islas Canarias (Poseican). El Reglamento disponía, en esencia, la incorporación de las islas a las políticas comunes agraria y pesquera, aunque acompañada de medidas que tuvieran en cuenta las especificidades del aprovisionamiento isleño; el mantenimiento de Canarias fuera del ámbito de aplicación del sistema común de fiscalidad indirecta (el IVA), y desde luego, la integración plena en la Unión Aduanera, si bien a través de una solución transitada que impidiera la repentina desaparición del libre comercio con el extranjero. Este tránsito duraría 10 años, con dos fases de progresiva integración, durante el cual se autorizaba la creación temporal de un arbitrio sobre

la producción e importación en Canarias (el APIC) y el establecimiento de tipos reducidos en la aplicación de la tarifa exterior que gravaba los productos extracomunitarios (el Arancel Aduanero Común, AAC), así como ventanas arancelarias para determinados productos considerados sensibles en las islas.

El Poseican, por su parte, era el instrumento modulador del impacto que la plena integración tenía en Canarias. Consistía en un “programa de actuación plurianual,” dotado de “medidas legislativas y compromisos financieros”, para dar un “tratamiento específico a las condiciones de lejanía e insularidad”. Recogía, de forma genérica, un reconocimiento de la necesidad de adaptar las políticas comunes a las peculiaridades del archipiélago, especialmente en materia de transportes, cuestiones sociales, investigación y desarrollo y medio ambiente; y de forma más concreta, un paquete de medidas, algunas de ellas temporales, con dos finalidades concretas: paliar los costes adicionales de la excepcional situación geográfica y favorecer las producciones canarias. En la primera dirección, hay que destacar las exenciones arancelarias o de aplicación de la política comercial común para algunas importaciones sensibles procedentes de países terceros destinadas a cubrir necesidades del mercado local o favorecer al sector industrial; y sobre todo, el establecimiento del Régimen Especial de Abastecimiento (REA), cuyo objeto era lograr un abaratamiento del coste de los productos alimenticios que resultaban esenciales para su consumo o transformación en las islas. Las medidas a favor de las producciones locales, finalmente, se dirigían a mejorar las condiciones estructurales de la agricultura de exportación, proteger la producción agrícola y ganadera tradicional y adaptar la política común de pesca a las características del sector.



La preocupación por los efectos de plena integración en Europa movió a algunas organizaciones empresariales a promover manifestaciones, como la celebrada en la capital grancanaria en 1993 (XXV Aniversario CCE).

El Reglamento 1911 y el Poseican dieron a Canarias un estatus completamente diferente al que había mantenido con el Protocolo II. De la adhesión formal, meramente política, sin pertenencia a las estructuras comunes, se había pasado a la integración real, con todo lo que ello significaba de aceptación de las políticas comunes, aunque con la expectativa de que las decisiones comunitarias se aplicaran con adaptaciones, la garantía de disponer de algunas excepciones de relieve (sobre todo la fiscalidad indirecta) y el alivio que proporcionaba el establecimiento de un período transitorio hasta el fin del año 2000 para amortiguar los efectos del ingreso en la unión aduanera. Este nuevo marco de relaciones —como se ha dicho— “modificó sustancialmente el enfoque” que desde Canarias se daba a las cuestiones comunitarias, pues “si antes preocupaba las desventajas de haber quedado ‘fuera’ de la Comunidad, ahora se trataba de compensar las desventajas de una integración casi total” (CES, 2000: 27).

Desde entonces, este nuevo enfoque condujo al despliegue de una política con múltiples frentes de actuación y sometida a continuas incertidumbres respecto a sus instrumentos normativos y financieros. Por tratar de sistematizar, tres preocupaciones básicas guiaron las actuaciones canarias en la Comunidad durante los años noventa: la materialización de las medidas específicas, la adaptación de las políticas comunes y el reconocimiento del régimen económico y fiscal diferenciado.

En la primera dirección, la tarea inmediata se orientó a lograr la concreción de todo el paquete de medidas específicas que se recogían en el Poseican. Cuando esto se consiguió, el énfasis se puso en tratar de mantener las compensaciones todo el tiempo que se pudiera, darles mayor soporte financiero y reorientarlas hacia nuevas prioridades, con especial atención a tres asuntos: el REA, las ayudas estructurales a la agricultura (con el plátano como principal problema) y la participación de Canarias en fondos europeos. La segunda preocupación condujo a desarrollar una labor proactiva y reactiva, al mismo tiempo, en relación con la normativa comunitaria. Se trataba, en esencia, de hacer respetar el principio de la aplicación adaptada de las políticas comunes a las realidades isleñas, algo que ofreció un balance muy desigual en cuanto a resultados alcanzados, siempre condicionados por las prácticas uniformadoras de Bruselas y las continuas reformas comunitarias. El tercer gran eje de actuación durante estos años, de enorme trascendencia, se orientó a lograr la legitimación comunitaria del régimen económico y fiscal diferenciado una vez se pudo concluir su reforma.

El corolario: el REF reinventado

Redefinido el estatus comunitario, debía terminarse de construir el nuevo edificio que diera cobijo al hecho diferencial, para lo cual era preciso abordar la cacareada reforma del REF de 1972. Esto no se logró de golpe, sino por etapas: primero se hizo la reforma del régimen fiscal, y luego —no sin sobresaltos— la del régimen económico,

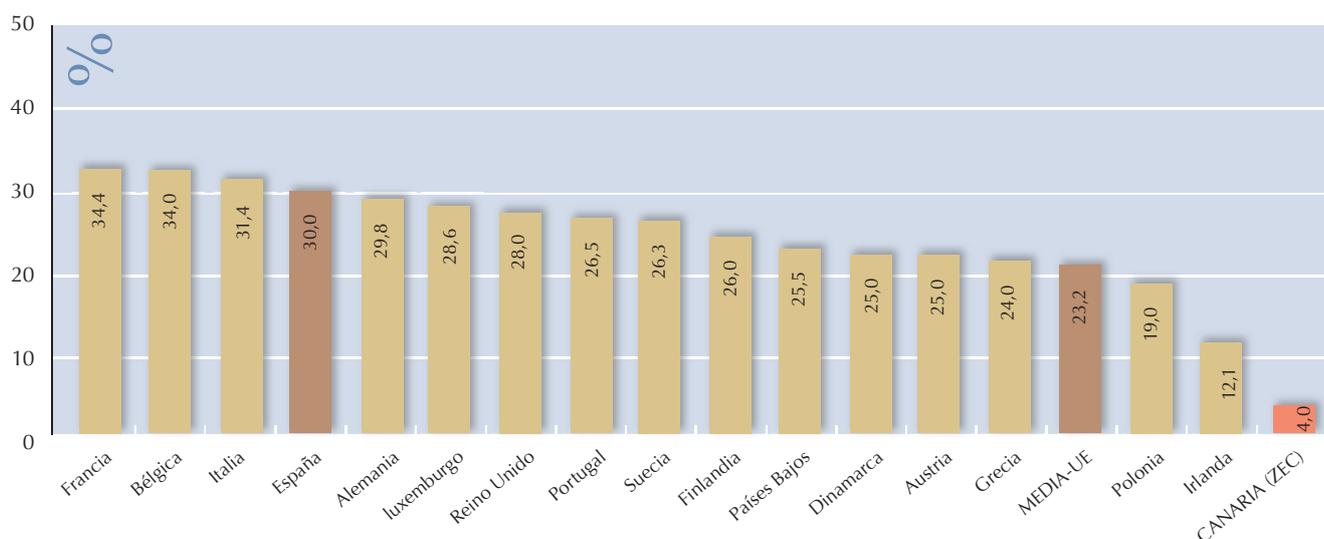


Edificio Barlaymont, fortaleza eurocrática de Bruselas, durante la campaña sobre el cambio climático en 2006 (Comisión Europea).

que también sirvió para rematar el primero. La modificación de la fiscalidad se abordó en el contexto del entendimiento que mantuvieron los gobiernos central y autonómico durante la negociación con la Comunidad Europea, y de forma concatenada a la fase final de este proceso, dado que su contenido dependía de lo que se alcanzara en Bruselas. Así, incluso antes de que el Consejo ratificara el reglamento comunitario y el Poseican, se aprobó en las Cortes La Ley de 7 de junio de 1991, de Modificación de los Aspectos Fiscales del REF de Canarias.

La reforma fiscal fue de calado: significó una modificación sustancial de la imposición indirecta en Canarias, unificada desde entonces en torno al Impuesto General Indirecto Canario (IGIC). El nuevo tributo absorbió las antiguas figuras que habían perdido razón de ser: el Impuesto General sobre el Tráfico de Empresas y el Arbitrio Insular sobre el Lujo. Al gravar el valor añadido al proceso de producción, el IGIC homologó la imposición indirecta canaria a la comunitaria, aunque con importantes diferencias respecto del IVA: sus tipos son muy inferiores y no se aplica a las ventas al por menor; las actividades agrícolas, ganaderas y pesqueras; las de captación, producción y distribución de aguas, ni tampoco al autoconsumo. Además, en sustitución de los antiguos arbitrios y de forma transitoria —como autorizaba el reglamento europeo—, se creó el Arbitrio sobre la Producción y la Importación en las islas Canarias (APIC), aunque luego la UE aceptó su permanencia reconvertido en

figura 1. ESTADO COMPARATIVO DE LA TRIBUTACIÓN POR BENEFICIOS EMPRESARIALES EN CANARIAS-ZEC Y LA UE-16 EN 2010 (*)



(*) Porcentaje de tributación sobre los beneficios empresariales.
Fuente: ZEC.

AIEM. La gestión de los nuevos tributos se atribuyó a la Comunidad Autónoma, distribuyéndose los rendimientos del IGIC entre esta (50,35%), los cabildos (29,79%) y los ayuntamientos (19,86%), mientras que los del nuevo arbitrio se destinaban en su totalidad a las corporaciones locales. Con ello se hizo fuerte la hacienda canaria, que ya tenía a su cargo el Impuesto Especial sobre Combustibles creado en 1986 y luego añadió la cesión estatal de parte del IRPF a partir de 2000, configurándose como un caso singular entre las autonomías no forales.

La reforma del REF económico, en cambio, se convirtió en fuente de nuevas tensiones entre Canarias y el Estado con notable repercusión política. Tanto su larga negociación como su consecución final estuvieron condicionadas por los cambiantes escenarios políticos de principios de los noventa. El proceso fue iniciado por el gobierno surgido de las elecciones autonómicas de 1991, de nuevo presidido por Saavedra con el apoyo de AIC. Desde su constitución en julio, el llamado “pacto de estabilidad” se fijó el REF como prioridad, pero este acabó convirtiéndose en el argumento esgrimido para su ruptura 20 meses después, en marzo de 1993, cuando sobrevino la tercera y última de las crisis políticas de la autonomía, dando lugar a la formación del primer gobierno de Coalición Canaria con Manuel Hermoso de presidente. Durante ese tiempo, la negociación del régimen especial apenas avanzó, atrapada entre las divisiones internas en el seno del ejecutivo regional y las resistencias que las propuestas de inversiones estatales e incentivos fiscales encontraron en el Ministerio de Economía y Hacienda. Este panorama cambió tras las elecciones generales de 1993, cuando los resultados cosechados por Coalición Canaria en las islas (4 diputados y 5 senadores) convirtieron a la minoría canaria en Madrid en apoyo necesario para el sostenimiento del último gobierno de Felipe González. El hecho diferencial —constante preocupa-

ción donde las haya— volvía a incidir de lleno en la política, y esta vez no solo en la canaria, marcando pauta de futuro, sino también en la española, incorporando a los acuerdos de gobernabilidad un acento diferente. Con ello cobró impulso definitivo la reforma del REF: en octubre la propuesta del Parlamento de Canarias entró en las Cortes para incorporar nuevas aportaciones y dar lugar a la Ley 19/1994, de 6 de julio, de Modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias.

La ley del 94 resultó crucial para completar el marco jurídico-institucional diferenciado de Canarias. Junto con la del 91 constituye la otra pieza básica que ensambla el REF de nuestro tiempo. La norma articula un conjunto de medidas compensatorias de los efectos desfavorables de la insularidad y estimuladoras del desarrollo económico mediante la concesión de determinadas ayudas públicas y diversos incentivos fiscales a la inversión y modernización productiva del sector privado. En la primera dirección hay que reseñar la consolidación del tratamiento diferenciado del Estado en materia de servicios esenciales de carácter estratégico, como el sistema de reducciones tarifarias en el transporte marítimo y aéreo. En cuanto a los incentivos fiscales, que es lo más novedoso de la nueva ley, sobresalen dos aspectos: de un lado, la regulación de una fiscalidad directa diferenciada con el fin de facilitar la inversión, posibilitándose un conjunto de deducciones, bonificaciones y reducciones tributarias, sobre todo en el impuesto de sociedades, entre las cuales destaca la Reserva para Inversiones en Canarias (RIC) a modo de mecanismo de autofinanciación empresarial; y del otro, la creación de una Zona Especial Canaria (ZEC) como instrumento fiscal de carácter transitorio que facilite el establecimiento de actividades empresariales en sectores dinámicos al objeto de potenciar y diversificar el tejido productivo.

El mayor problema que ha tenido el REF desde su recreación ha sido su integración en la normativa europea. Aunque sea de competencia estatal, el régimen especial existe dentro de la Unión, por lo que se encuentra estrechamente vinculado al estatus comunitario de las islas. Por ello algunos de los instrumentos introducidos en las leyes de 1991 y 1994 han tenido posteriormente que ser objeto de intensas negociaciones con las instituciones europeas al objeto de conseguir su reconocimiento o, en el caso de medidas autorizadas temporalmente, evitar su desaparición, lo que ha dado lugar a diversas modificaciones legislativas en el REF. No resultó sencillo, por ejemplo, que determinadas ayudas estatales se fueran abriendo hueco en las regulaciones comunitarias como situaciones excepcionales o medidas compensatorias transitorias. De todas formas, las principales dificultades estuvieron centradas en la ZEC, cuya difícil compatibilidad con las políticas comunes hizo que no pudiera entrar en funcionamiento hasta el año 2000 y solo después de introducirse modificaciones en la ley.

De todas formas, el estado de provisionalidad normativa no afectaba solamente al régimen económico y fiscal. Era todo el estatus comunitario de Canarias, en su conjunto, el que tenía que estar validándose continuamente. El reglamento que fijaba las condiciones de adhesión y especialmente su brazo armado, que era el Poseican, eran objeto de frecuentes negociaciones con el fin de asegurar, mediante revisiones y prórrogas, el sostenimiento de las compensaciones, ya fuera el REA, el APIC o las ventanas comerciales para productos extracomunitarios sensibles. A finales del siglo XX, en fin, el desafío europeo pasó a tener una preocupación central: dar estabilidad y continuidad a la integración diferenciada, algo que se convirtió en imperiosa necesidad a medida que se aproximaba el final del período de transición previsto para el pleno ingreso en la Unión Aduanera.

El rumbo comunitario de Canarias se reorientó entonces hacia una nueva meta: la consecución de un estatuto especial permanente. Antes de entrar en ello, no obstante, conviene hacer un paréntesis para dar cuenta de otra consecuencia derivada del ingreso en Europa: el pequeño *maná* que cayó en las islas en forma de fondos europeos.

→ LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA REGIONAL DE LA UE EN CANARIAS: LOS FONDOS EUROPEOS.

Avanzada la década de 1980 la Europa comunitaria comenzó a dar consistencia a su política regional, destinada a atajar uno de los obstáculos estructurales más importantes que se interponen en el proceso de integración: las desigualdades económicas y sociales entre países y regiones. Dos acontecimientos resultaron decisivos para potenciar las acciones de cohesión territorial: primero, la incorporación de España y Portugal en 1986, que hizo más evidentes las graves disparidades en los niveles de renta y bienestar; y luego, el impulso integrador que supuso el Tratado de Maastricht de 1992, con el establecimiento del



Autovía de Las Palmas de Gran Canaria del Aeropuerto de Gran Canaria cuya ampliación fue cofinanciada con Fondos FEDER (Canarias7).

Mercado Único y el avance hacia la creación de la Unión Económica y Monetaria, lo cual reforzó la necesidad de alcanzar un mayor grado de convergencia económica y social entre los países miembros. Bajo estos estímulos se reformaron los Fondos Estructurales en 1987 y se crearon los Fondos de Cohesión en 1992, que han nutrido el grueso de las ayudas europeas recibidas por Canarias entre 1989 y 2006, aunque estas también incluyen otros aportes procedentes de las Iniciativas Comunitarias (proyectos pilotos o experimentales de carácter transnacional, tipo REGIS, LEADER, URBAN, HORIZON,...) y los Programas Comunitarios (acciones bajo la responsabilidad directa de Bruselas en desarrollo de las diferentes políticas sectoriales, como el Programa Marco de I+D).

Los Fondos Estructurales han constituido el principal instrumento financiero de la política regional europea. Se trata de un conjunto de programas que funcionan de forma concertada, pues requieren de cofinanciación por parte del Estado receptor, y están orientados a promover el desarrollo de las regiones más desfavorecidas. Sus dotaciones, por tanto, se distribuyen entre los diversos territorios atendiendo a sus necesidades de desarrollo, priorizando aquellas regiones consideradas *Objetivo 1*, como Canarias hasta 2006, por disponer de una renta per cápita inferior al 75% de la media europea. En concreto, los Fondos Estructurales están integrados por cuatro programas:

- El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), orientado a reducir desigualdades entre regiones y colectivos mediante acciones en infraestructuras, inversiones productivas, desarrollo local y apoyo a Pymes a través de un programa de desarrollo regional plurianual.
- El Fondo Social Europeo (FSE), destinado a promover el empleo y la inserción profesional mediante acciones de formación y políticas activas de empleo.
- El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, en su sección Orientación (FEOGA-O), dirigido a potenciar la reforma estructural del sector agrario y el desarrollo rural.



Gran Telescopio de Canarias, cofinanciado con fondos FEDER (Comisión Europea).

- El Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP), centrado en apoyar la modernización del sector pesquero.

Los Fondos de Cohesión, por su parte, fueron creados para reforzar las políticas de convergencia en los países comunitarios menos avanzados, aquellos cuyo producto nacional bruto fuera inferior al 90% de la media europea (España, Grecia, Irlanda y Portugal). Estos fondos tienen un carácter complementario a los estructurales y están orientados a aumentar las capacidades de crecimiento económico sin provocar efectos negativos en el medio ambiente, con el fin de acercar estos países a los estándares medios de la UE. Se destinan a financiar proyectos de inversión en dos ámbitos de actuación: las infraestructuras de transporte y las actuaciones medioambientales.

En su conjunto, Canarias ha recibido 4.552 millones de euros procedentes de fondos europeos durante el período comprendido entre 1989 y 2006, significando una apreciable inyección de inversión pública directa. Los análisis que sistemáticamente ha venido realizando el Consejo Económico y Social en sus memorias anuales revelan que estas aportaciones comunitarias se fueron incrementando progresivamente durante sus sucesivos períodos de programación, primero a partir de 1994 en relación a su fase anterior, y luego durante la planificación 2000-2006, etapa en que las islas incorporaron dotaciones por importe de 444,5 millones de euros de 2004 como promedio anual. Los fondos estructurales destacan sobremanera sobre el resto de las ayudas europeas, pues han representado casi el 92% de los recursos financieros recibidos hasta 2006. De ellos, la mayor parte se destinó a infraestructuras (48%), aunque también fue significativa la inversión en capital humano (34%) y, en menor medida, la aplicada a ayudas a empresas (18%) (Consejo Económico y Social de Canarias, 2004: 351-352 y 2007: 58-60).

Los estudios económicos realizados sobre fondos europeos han tenido como principal inquietud valorar su impacto en el crecimiento económico y la convergencia regional. Tanto para Canarias como para otras regiones españolas los análisis señalan que las políticas europeas de cohesión territorial han tenido una repercusión positiva sobre el crecimiento económico, valorándose la contribución de los fondos estructurales al incremento de la producción y el empleo. Ya en 2003 se estimó que la consideración de Canarias como región Objetivo 1 había supuesto un incremento del 6% del valor añadido bruto y del 5% del empleo como repercusión acumulada para el período 1986-2006 (CES, 2007: 60). Un estudio más actualizado sobre las islas apunta que las aportaciones comunitarias han contribuido a incrementar anualmente el PIB regional en 687 millones de euros y el empleo en 7.587 activos entre 1989 y 2006, habiendo tenido su mayor incidencia en la fase 2000-2006, cuando el efecto de los fondos europeos elevó la producción en 919 millones de euros y el empleo en 8.889 trabajadores de promedio anual (Sosvilla-Rivero, S., Cova, D. y González, J.M., 2010).

No resulta tan evidente, sin embargo, que la política regional europea haya conseguido cumplir su objetivo de propiciar una mayor convergencia económica y social entre las regiones, al menos en España. Cuando se pasa del estudio particularizado de cada comunidad autónoma al análisis de conjunto de la realidad regional española se evidencia que, aunque la recepción de los fondos europeos haya coincidido en el tiempo con el crecimiento económico, no puede establecerse una relación de causalidad entre ambas cuestiones. Si bien las ayudas comunitarias han sido relevantes, al posibilitar la modernización de infraestructuras y equipamientos colectivos e impulsar mejoras en los servicios públicos y el tejido productivo y social, parece que no sirven para explicarse

el acortamiento de las distancias que se ha producido entre Canarias y el resto de las regiones españolas, de forma que “el proceso de crecimiento seguido en estos últimos años ha tenido poco que ver, realmente, con la existencia o no de fondos estructurales” (CES, 2010: 50). En realidad, los grandes aportes europeos al crecimiento económico y la convergencia regional de las islas no han venido de los presupuestos públicos, sino del bolsillo de los millones de turistas procedentes de países de la UE que anualmente las visitan para disfrutar de su sol y playas, frente a lo cual queda empequeñecido el papel desempeñado por los fondos comunitarios.

El cuestionamiento de la eficacia de los fondos europeos para cumplir su principal cometido, que es la cohesión, ha conducido a la UE a replantearse la política regional, cuestión que inevitablemente ha afectado a las islas. De hecho, desde 2006 se ha abierto un horizonte más restrictivo en la participación de Canarias en los fondos europeos al reformarse la política de cohesión y sus instrumentos financieros. Dos factores explican este nuevo escenario: de una parte, las preocupaciones por el desequilibrio regional se han desplazado del Sur al Este, como consecuencia de la ampliación comunitaria; de la otra, el crecimiento económico experimentado por las islas ha conllevado la pérdida de su consideración como región Objetivo 1, al haber superado el listón del 75% de la renta media europea. En cualquier caso, la reducción del flujo de financiación comunitaria ha podido amortiguarse por el estatus que tiene reconocido Canarias como región ultraperiférica desde 1999, lo cual ha permitido que sigan siendo apreciables las aportaciones previstas para el período 2007-2013. Queda por ver, no obstante, el impacto que los nuevos fondos europeos podrán tener en un contexto diferente al del crecimiento económico anterior, así como las derivas que tomará el rumbo de la política regional europea en el futuro.

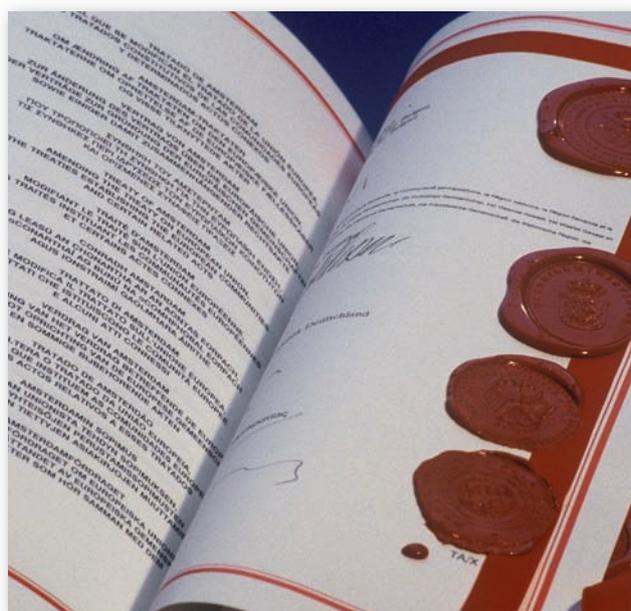
→ EL APEADERO ACTUAL DE LA INSULARIDAD: EL ESTATUTO ESPECIAL DE REGIÓN ULTRAPERIFÉRICA

Todos los marcos reguladores que han ido dando respuesta al hecho diferencial canario han necesitado de adaptaciones normativas con el paso del tiempo. Así había ocurrido con los puertos francos de mediados del siglo XIX en los inicios del siglo XX y con el régimen económico y fiscal de 1972 en los años noventa. No iba a ser menos con el modelo de adhesión comunitario de 1991, y más con el carácter provisional que tenían sus medidas compensatorias. En el tránsito del siglo XX al XXI, la búsqueda de un marco estable y duradero al que pudiera acogerse la integración diferenciada de Canarias ha conducido a una solución de aplicación común —como no podía ser de otra forma en la UE— a todas las regiones de similares características: el estatuto especial de región ultraperiférica, que es el apeadero comunitario de la extrema insularidad atlántica en la era de la globalización.

La batalla por el reconocimiento jurídico y la aplicación política del hecho ultraperiférico

Además de Canarias, los departamentos franceses de ultramar, Guadalupe, Guayana, Martinica y La Reunión, así como las regiones autónomas portuguesas de Azores y Madeira, habían recibido un tratamiento singularizado desde la incorporación de sus respectivos Estados a las Comunidades Europeas. Posteriormente, a medida que se avanzó en el entendimiento de las singularidades del *más allá europeo*, se fue dando a estos territorios un tratamiento similar a través de programas específicos que compensaran su lejanía e insularidad (los Posei, que alentaron la rectificación del rumbo de Canarias hacia la integración). En 1992 se había dado un paso más al otorgárseles carta de naturaleza oficial con la Declaración 26 del Tratado de Maastricht, por la que se reconoció que las condiciones estructurales en que se desenvolvían estas regiones, cuya identificación como *ultraperiféricas* ya era generalizada, justificaban la adopción de *disposiciones específicas en su favor*. Esta progresiva aceptación *de facto* culminó con el reconocimiento *de iure* del *hecho diferencial ultraperiférico*, hito que se concretó a través del artículo 299.2 del Tratado de Ámsterdam, acordado en junio de 1997 y firmado el 2 de octubre de ese año, que entró en vigor en mayo de 1999.

La incorporación de la ultraperifericidad al derecho primario europeo significó un importante avance para el encaje de Canarias en Europa. Por primera vez, las islas disponían de una base jurídica que proporcionaba estabilidad al tratamiento diferenciado en el seno de la Unión y —lo que no era cuestión menor— al reconocimiento comunitario del REF. Además, este espaldarazo llegó en el momento que más se necesitaba, puesto que estaba próximo a expirar el plazo fijado para las medidas



Ejemplar del Tratado de Amsterdam firmado el 2 de octubre de 1997, hito histórico en el reconocimiento de las RUP (Comisión Europea).

LOS TEXTOS DEL RECONOCIMIENTO COMUNITARIO DEL HECHO ULTRAPERIFÉRICO

El estatus especial que Canarias tiene en el seno de la Unión Europea se asienta en el reconocimiento del hecho ultraperiférico por el derecho primario comunitario. Este hito se produjo en 1997, con la firma del Tratado de Ámsterdam, que surtió efectos dos años después. Antes, ya se había hecho mención expresa al tratamiento específico a favor de las regiones ultraperiféricas en una de las declaraciones que acompañaron al Tratado de Maastricht. Todo ello había ido gestándose a partir de la experiencia acumulada con la puesta en práctica de los programas de opciones específicas para la lejanía e insularidad, los POSEI, basados en la posibilidad de hacer excepciones transitorias en el proceso de implantación del mercado interior que se recogía en el Acta Única Europea. A continuación se reproducen los textos de estos instrumentos jurídicos.

El resquicio: el artículo 8 C del Acta Única Europea, firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1987.

“En el momento de formular sus propuestas encaminadas a la consecución de los objetivos enunciados en el artículo 8ªA [establecer progresivamente el mercado interior], la Comisión tendrá en cuenta la importancia del esfuerzo que determinadas economías, que presenten un nivel de desarrollo diferente, tendrán que realizar durante el período de establecimiento del mercado interior, y podrá proponer las disposiciones adecuadas.

Si dichas disposiciones adoptaren la forma de excepciones, deberán tener carácter temporal y perturbar lo menos posible el funcionamiento del mercado común”.

La primera mención expresa: la declaración 26 del Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992.

“La Conferencia reconoce que las regiones ultraperiféricas (departamentos franceses de Ultramar, Azores, Madeira y las islas Canarias) padecen un importante atraso estructural agravado por diversos fenómenos (gran lejanía, insularidad, escasa superficie, relieve y clima difíciles, dependencia económica respecto de algunos productos) cuya constancia y acumulación perjudican gravemente a su desarrollo económico y social. Considera que, si las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y del derecho derivado se aplican de pleno derecho a las regiones ultraperiféricas, ello no obsta para que se adopten disposiciones específicas en su favor mientras exista una necesidad objetiva de adoptar tales disposiciones con vistas a un desarrollo económico y social de estas regiones. Estas disposiciones deberán tener por objetivo a la vez la realización del mercado interior y el reconocimiento de la realidad regional, con vistas a hacer posible que las regiones ultraperiféricas alcancen el nivel económico y social medio de la Comunidad”.

La incorporación al derecho primario: el artículo 299.2 del Tratado de Ámsterdam de 2 de octubre de 1997, que entró en vigor el 1 de mayo de 1999.

“Las disposiciones del presente Tratado se aplicaran a los departamentos franceses de Ultramar, las Azores, Madeira y las islas Canarias.

No obstante, teniendo en cuenta la situación estructural social y económica de los departamentos franceses de Ultramar, las Azores, Madeira y las islas Canarias, caracterizada por su gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudica gravemente a su desarrollo, el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará medidas específicas orientadas, en particular, a fijar las condiciones para la aplicación del presente Tratado en dichas regiones, incluidas las políticas comunes.

El Consejo, al adoptar las medidas pertinentes contempladas en el párrafo segundo, 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.

El Consejo adoptará las medidas contempladas en el párrafo segundo teniendo en cuenta las características y exigencias especiales de las regiones ultraperiféricas, sin poner en peligro la integridad y coherencia del ordenamiento jurídico comunitario, incluido el mercado interior y las políticas comunes”.

transitorias, habiendo tenido el archipiélago que aplicar las políticas comunes sin paliativos correctores. De hecho, esta circunstancia contribuyó de forma decisiva al reconocimiento europeo del hecho ultraperiférico, pues llevó al gobierno de Aznar (en ejecución de sus compromisos con los nacionalistas canarios, que le prestaban apoyo parlamentario) a redoblar esfuerzos diplomáticos, concertando actuaciones con Francia y Portugal, para poder vencer las resistencias uniformadoras de Bruselas durante las negociaciones que condujeron al Tratado de Ámsterdam. Con ello Canarias logró acariciar el colchón en que poder descansar la plena integración.

Una vez aceptado por la UE el tratamiento diferenciado, tampoco resultó fácil darle aplicación práctica. La concreción de lo que ha dado en llamarse *Estatuto Especial* costó otro lustro más de tiras y aflojas, el que transcurrió entre 1999 y 2004. Resultó crucial entonces, como lo había sido en la antesala del Tratado de Ámsterdam, que Canarias no peleara sola, sino que lo hiciera en alianza con sus homólogos, juntando las débiles fuerzas que tenían esos pedacitos de ultraperiferia europea desparramados por el Atlántico. La unidad de acción daba coherencia y consistencia a las demandas de cada una de estas regiones: por una parte, reforzaba la posición de sus gobiernos y agentes sociales en el despliegue de sus actuaciones, incluyendo en primera instancia el ejercicio de la presión ante Madrid, París y Lisboa para que se

ocuparan más activamente de sustanciar su condición ultraperiférica en la praxis comunitaria; por la otra, facilitaba la labor diplomática que tenían que asumir sus respectivos Estados en la defensa de sus especificidades, permitiendo utilizar la baza de la concertación previa de carácter tripartito para hacer valer posiciones compartidas ante los socios comunitarios y, sobre todo, ante la renuente eurocracia de Bruselas.

En realidad, el camino que había conducido a la consecución del artículo 299.2 en Ámsterdam se había iniciado en Gorbeyre, Guadalupe, el 31 de marzo de 1995. Fue entonces cuando la Conferencia de Presidentes de Regiones Ultraperiféricas decidió pasar de los propósitos a las realizaciones, dando por concluida la etapa del conocimiento mutuo y abriendo otra más ambiciosa marcada por la acción conjunta. Para ello adoptó un protocolo de colaboración estableciendo líneas de actuación, creó un comité de seguimiento de carácter técnico y regularizó los encuentros anuales de presidentes dedicados a fijar las orientaciones políticas. Un par de años después, el fruto cosechado en Ámsterdam validó esta dinámica de trabajo, redoblándose la concertación política para la defensa de los intereses comunes en Europa. Así, en la Conferencia de Cayena, Guayana francesa, celebrada en marzo de 1999, se aprobó un primer *Memorándum de las RUP* que poco después fue presentado a la Comisión Europea como propuesta conjunta de medidas



El Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000 fue decisivo para la aplicación del estatus diferenciado de las RUP en las políticas comunitarias (Comisión Europea).

específicas para estos territorios. Era el pistoletazo de salida de una nueva batalla con el propósito de obtener las disposiciones comunitarias que dieran contenido real al estatus especial.

Sería prolijo entrar en el detalle de las actuaciones que se desarrollaron para incorporar el hecho ultraperiférico a las políticas comunes. La cuestión, para empezar, no era prioritaria excepto para las propias regiones afectadas, y menos en un escenario dominado por la ampliación de la UE. Como en todos los asuntos comunitarios, en las negociaciones se alternaron avances y frenos, resultando arduo y complejo trasladar propuestas políticas a resoluciones normativas e instrumentos financieros. Comúnmente, el impulso inicial para la toma de decisiones partía de los gobiernos regionales, cuyas iniciativas se acordaban en las conferencias anuales de presidentes. Cuando las circunstancias políticas eran propicias, la insistencia para que se consideraran sus demandas daba lugar a una comunicación del Consejo Europeo encomendando a la Comisión el estudio y presentación de las oportunas propuestas. Pero las solemnes declaraciones en las cumbres europeas no bastaban para vencer las resistencias y dificultades que se interponían en el camino. Entonces, después de nuevas insistencias, entraban en acción las diplomacias nacionales, lo cual tampoco era sencillo, pues había que sintonizar sus distintas frecuencias antes de intervenir en Bruselas. Tales fueron, en sus líneas maestras, las prácticas políticas a las que hubieron de atenerse los ultraperiféricos europeos para ir obteniendo, poco a poco, las *medidas específicas* a que se refería el artículo 299.2, convertido ya en *pendón* de conquistas para estos territorios.

La estrategia comunitaria para las RUP

Después de varias declaraciones, reuniones e informes, al fin se concretó la nueva política comunitaria para las RUP. La comunicación de la Comisión *Estrechar la asociación con las regiones ultraperiféricas*, de 26 de mayo de 2004, marcó el camino que habría de seguirse en el futuro. Se trataba de poner en marcha una "estrategia integral" de desarrollo con tres "prioridades de intervención": la competitividad; la accesibilidad y compensación de las demás dificultades estructurales, y la integración regional en sus respectivas zonas de influencia. Estas prioridades debían materializarse en acciones concretas a través de dos vías: la política de cohesión y sus instrumentos financieros (los fondos europeos) y las demás políticas comunes.

En la primera dirección, la estrategia comunitaria para las RUP incorporaba tres iniciativas. La primera era asegurar el mantenimiento de la participación de estas regiones en el marco general de la política de cohesión que estaba en proceso de reforma. La segunda consistía en la creación de un *Programa específico de compensación de costes adicionales* orientado a reducir el déficit de accesibilidad, compensar la pequeña dimensión del mercado local y aprovechar las condiciones medioambientales, cuyas in-



Reunión de presidentes de regiones ultraperiféricas europeas con Danuta Hübner, comisaria europea de Política Regional, en mayo de 2008 (Comisión Europea).

versiones serían cofinanciadas hasta el 50% de su coste. La tercera iniciativa planteaba la puesta en marcha de un *Plan de acción a favor de la gran vecindad* para consolidar las relaciones con los vecinos territoriales a través de la cooperación transnacional y transfronteriza y medidas de política comercial y aduanera que faciliten procesos de integración regional. En cuanto al resto de las políticas comunes, se recogía el acceso a otros programas europeos; la adaptación de normas para asegurar las ayudas estatales al transporte, y la consolidación del apoyo económico a productos agrarios y pesqueros e industria agroalimentaria. Sobre estas bases se asentó el estatuto especial de las regiones ultraperiféricas a partir de 2004.

Mientras se estaba perfilando esta estrategia, las circunstancias políticas brindaron una oportunidad para intentar consolidar el tratamiento diferenciado en el derecho comunitario. El momento propicio llegó con el proceso constituyente que se abrió entre 2002 y 2005, cuando parecía que la Unión Europea, una vez lograda la integración económica, iba a dar un salto cualitativo hacia la integración política dotándose de un ordenamiento jurídico que le diera mayor legitimidad y transparencia. En este contexto y tras arduas negociaciones, se logró que el Proyecto de Constitución Europea de 2004 incluyera varios artículos dedicados a las regiones ultraperiféricas. Sus contenidos no alteraban la sustancia de las especificidades ya reconocidas, pero mejoraban su formulación, al recogerse que las adaptaciones de la normativa comunitaria se realizarían a través de "leyes, leyes marco, reglamentos y decisiones" del Consejo. No obstante, resultó vano aquel esfuerzo de clarificación jurídica, pues el proyecto constitucional quedó aparcado tras el rechazo dado por franceses y holandeses a su ratificación, sumiéndose Europa en una nueva fase de desorientación política.

La crisis de ratificación del proyecto de Constitución se sorteó con el Tratado de Lisboa en diciembre de 2007. El retorno a la senda clásica del *paso a paso* para hacer reformas en la UE dejó el reconocimiento de la ultraperifericidad como se había formulado en Ámsterdam. Poco antes, en septiembre, la Comisión Europea había iniciado el camino hacia la revisión de la política comunitaria para las RUP. La nueva comunicación, *Estra-*

LA GRAN VECINDAD: UNA OPORTUNIDAD TODAVÍA SIN APROVECHAR

El Plan de Acción para la Gran Vecindad constituye una de las líneas de actuación de la estrategia comunitaria para las regiones ultraperiféricas. Su propósito es facilitar la cooperación de estos territorios con sus países vecinos en el marco de los nuevos programas europeos de cooperación con países terceros. Se trataba de realizar un conjunto de intervenciones coordinadas con el fin de ampliar el espacio natural de influencia de las RUP mediante el reforzamiento de los lazos económicos, sociales y culturales y el desarrollo de experiencias de integración regional en sus respectivos ámbitos geográficos.

En su formulación inicial de 2004, el plan contemplaba dos ejes de actuación: la cooperación y la política comercial y aduanera.

- Cooperación transnacional y transfronteriza: con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y otros instrumentos financieros comunitarios, programación y ejecución de programas de cooperación destinados a potenciar los intercambios vinculados al transporte, los servicios y las tecnologías; facilitar los desplazamientos de las personas, cubriendo tanto la circulación de los nacionales regulares como la lucha contra la inmigración clandestina (asistencia técnica y financiera a los países, programas de retorno), y promover el intercambio de experiencias en materia de integración regional y apoyo a la cooperación económica y los intercambios comerciales.

- Política comercial y aduanera: aprovechamiento de los acuerdos de asociación económica de la UE con los países de África, Caribe y el Pacífico (ACP), así como de los acuerdos preferenciales comunitarios con otros países terceros, para incorporar en ellos los intereses de las regiones ultraperiféricas de cara al desarrollo de procesos de integración regional; y, de forma complementaria, concesión de autorizaciones para la reducción o supresión temporal de los derechos del arancel aduanero común al objeto de facilitar a estas regiones el suministro de materias primas procedentes de sus países vecinos.

En 2007, la Comisión volvió a plantear el refuerzo del Plan de Acción para la Gran Vecindad en el marco de la actualización de la estrategia comunitaria para las regiones ultraperiféricas. Se recogieron entonces cinco medidas específicas:

- El reconocimiento de las especificidades de las RUP en los Acuerdos de Asociación Económica con el fin de aprovechar oportunidades comerciales e intensificar el comercio regional con los países ACP.

- La coordinación de los instrumentos financieros al objeto de programar de forma concertada las dotaciones procedentes de distintos fondos europeos, particularmente el Fondo Europeo de Desarrollo y el FEDER.

- El reforzamiento de las conexiones marítimas entre las RUP y sus países vecinos, autorizando ayudas estatales para la puesta en funcionamiento de nuevos servicios de transporte.

- La participación conjunta en redes de investigación y programas marco comunitarios.

- La atención a las particularidades de las RUP en las políticas migratorias, garantizando su participación en fondos destinados a la gestión eficaz de flujos migratorios, así como ayudas para el desarrollo de políticas de integración de inmigrantes, acciones de repatriación, sostenimiento de la vigilancia de fronteras a través de la Agencia Frontex y realización de estudios sobre el impacto de los fenómenos migratorios.

Sin embargo, seis años después de su puesta en marcha, el Plan de Acción para la Gran Vecindad sigue siendo —como se ha señalado desde el Gobierno de Canarias— “una idea brillante y necesaria que hay que dotar de contenido para que pueda llevarse a cabo”. Pese a los pequeños avances registrados en algunos terrenos muy concretos, los resultados logrados hasta ahora están muy por debajo de las grandes expectativas que suscitó esta iniciativa comunitaria. Esto se ha debido, básicamente, al escaso grado de integración que ha tenido este plan de acción específico en el marco de las políticas comunes que le sirven de fundamento, como la política de cooperación territorial con sus correspondientes instrumentos financieros, así como la política comercial y su materialización a través de los acuerdos económicos con países terceros.

El escaso impacto que ha tenido el plan para impulsar procesos de integración regional ha llevado a las regiones ultraperiféricas a plantear una completa revisión de sus mecanismos de funcionamiento con el fin de darle mayor coherencia y operatividad. Para ello proponen el establecimiento de un único instrumento de financiación de carácter específico, así como el desarrollo de procesos de gestión simples; y, al mismo tiempo, solicitan de la Comisión que implante un control efectivo sobre los acuerdos entre la UE y los países ACP, al objeto de que se incorporen a los mismos los intereses de las RUP y el papel más activo que pueden desempeñar en los planes de desarrollo financiados con fondos comunitarios. Así lo recoge el memorándum rubricado por estas regiones y sus respectivos Estados en mayo de 2010, en el que se expone:

“Aunque el concepto de ‘gran vecindad’ definido por la Comisión Europea en 2004 parecía un marco teórico adecuado para dinamizar la inserción regional de las RUP, su alcance hasta hoy ha sido muy limitado. La aplicación efectiva de la gran vecindad requiere de un nuevo impulso que incluya un plan de acción integral con medios e instrumentos adaptados a la realidad ultraperiférica de cada zona geográfica, incluyendo en su caso, fórmulas innovadoras en materia de instrumentos financieros”.



Foto de familia de la cumbre de regiones ultraperiféricas celebrada en Las Palmas de Gran Canaria en 2010 (Canarias 7).

tegia para las regiones ultraperiféricas: logros y perspectivas, planteaba tres cuestiones: un balance, un plan de acción a corto plazo y un debate de futuro. El balance calificaba de “cruciales” los tres años transcurridos desde 2004 para instrumentalizar el trato diferencial, si bien reconocía que algunas medidas “aún estaban en fase de desarrollo”. De ello se desprendía el plan de acción a corto plazo, que consistía en aplicar plenamente la estrategia anterior, profundizándola con nuevas medidas para aprovechar las oportunidades de financiación con cargo a fondos y programas marcos comunitarios y reforzar el Plan de Acción para la Gran Vecindad. Finalmente, la Comisión abrió un debate sobre el futuro de la estrategia para las RUP apuntando cuatro retos: el cambio climático; la evolución demográfica y los flujos migratorios; la agricultura, y el papel de estas regiones en la política marítima de la UE.

El debate se desarrolló entre septiembre de 2007 y mayo de 2008 con participación de instituciones locales y organizaciones sociales de las regiones, además de sus gobiernos, los Estados miembros y diversos órganos comunitarios. De resultados de ello, en octubre de 2008 la Comisión dio a conocer otra comunicación, *Las regiones ultraperiféricas, una ventaja para Europa*, cuyo mero enunciado da cuenta del giro que pretende dársele al tratamiento de las RUP. Desde Bruselas se plantea un “cambio de enfoque” que reoriente la estrategia comunitaria hacia “un nuevo paradigma”: la consideración de “la ultraperiferia como oportunidad de desarrollo en un entorno global”. Si hasta ahora la intervención europea en estas regiones ponía el acento en la reducción de sus limitaciones estructurales al objeto de facilitar su convergencia con Europa, ahora el énfasis se desea trasladar al fortalecimiento de su “potencial de especialización” y sus “ventajas comparativas” para que desempeñen el papel de “avanzadilla de

la Unión Europea en el mundo”. El documento apuntaba algunas peculiaridades que podían ser aprovechadas al respecto: sus localizaciones geoestratégicas para el desarrollo de la gran vecindad, el comercio internacional, la gobernanza marítima y la cooperación al desarrollo; su condición de laboratorios privilegiados para luchar contra el cambio climático; su notable biodiversidad y la riqueza de sus ecosistemas marinos, así como sus productos agrícolas de alta calidad.

El giro propuesto por Bruselas ha sido recibido con cautela por los gobiernos regionales. Tanto en la Macaronesia como en el ultramar francés se teme que el cambio de paradigma lleve aparejado una reducción de las medidas compensatorias por los costes adicionales que soporta la ultraperiferia europea de forma permanente. Esta inquietud se ha agravado con el impacto de la crisis económica internacional, esta vez de mayúsculas proporciones e inciertas perspectivas. No es de extrañar, pues, que estas regiones se hayan posicionado con reservas ante el documento de Bruselas e implicado a sus respectivos Estados en la defensa conjunta de sus planteamientos. A ello respondió el memorándum firmado en Las Palmas de Gran Canaria en mayo de 2010 con el título *Una visión renovada de la estrategia europea hacia la ultraperiferia*. Se insiste aquí en la necesidad de tender a la búsqueda de los equilibrios: “equilibrio entre potencialidades y limitaciones”, de manera que el aprovechamiento de las fortalezas coexista con el mantenimiento de los mecanismos de compensación; “equilibrio entre los aspectos interno y externo de las políticas comunitarias”, garantizando que la pertenencia al mercado interior sea coherente con la integración en un marco geográfico propio; y también, “equilibrio entre la adaptación de políticas comunitarias generales y la adopción de instrumentos específicos” en beneficio de la ultraperiferia.

El debate sobre el estatuto especial de las regiones ultraperiféricas en el horizonte *Europa 2020* aun no se ha cerrado. Pero sean cuales fueren sus derivas, se puede tener la certeza de que la puesta en práctica de la estrategia renovada conducirá a un nuevo debate en el futuro. La inmutable insularidad atlántica siempre ha necesitado adaptarse al mudable acontecer humano, y más lo tendrá que hacer en una era global de cambios acelerados. Así ha sido el difícil encaje de Canarias en la Unión Europea, en proceso de construcción permanente, perdiendo constantemente del hilo del reconocimiento del hecho diferencial, sobrellevando las dificultades y aprovechando las oportunidades de ser europeos y estar más allá de Europa.



Sede de la Delegación del Gobierno de Canarias en Bruselas (Gobierno de Canarias).