

# Movilidad y Gran Vecindad en las Regiones Ultraperiféricas de la Unión Europea

María Asunción Asín Cabrera y Dirk Godenau  
(Directores)



Área de Empleo, Desarrollo Económico,  
Comercio y Acción Exterior





*María Asunción Asín Cabrera*  
*Dirk Godenau*  
*(Directores)*

**MOVILIDAD Y GRAN VECINDAD EN LAS REGIONES  
ULTRAPERIFÉRICAS DE LA UNIÓN EUROPEA**

*Carlos Portugués Carrillo*  
*Julián Zafra Díaz*  
*Michel Watin*  
*Elianne Wolff*  
*Lauwencia Courrent*  
*Gilberta Margarida de Medeiros Pavão Rocha*  
*María Asunción Asín Cabrera*  
*Dirk Godenau*



**Título:** Movilidad y gran vecindad en las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea.

© Cabildo Insular de Tenerife  
Área de Empleo, Desarrollo Económico, Comercio y Acción Exterior

**Textos:** © de los autores

**Edición:** Primera, abril de 2014

**Diseño y maquetación:** Javier Cabrera, S.L.

**Impresión y fotomecánica:** Gráficas Sabater, S.L.

**Depósito Legal:** TF-263/2014

**ISBN:** 978-84-15012-07-8

**MOVILIDAD Y GRAN VECINDAD EN LAS REGIONES  
ULTRAPERIFÉRICAS DE LA UNIÓN EUROPEA**



## PRESENTACIÓN

La movilidad geográfica de las personas cuenta con especificidades en las Regiones Ultraperiféricas de la Unión Europea, que las convierten en excelentes laboratorios para el estudio de las migraciones internacionales que se desarrollan tomando como referencia sus distintos territorios insulares y continentales. Fenómeno con enorme proyección socioeconómica que viene interesando al Cabildo de Tenerife desde hace años, promoviendo la investigación del mismo como estrategia para optimizar algunos de sus efectos más destacados.

La obra denominada La Movilidad y Gran Vecindad en las Regiones Ultraperiféricas se enmarca en los trabajos de investigación llevados a cabo por el Observatorio de la Inmigración de Tenerife y representa la continuidad de la participación de investigadores de su equipo científico en el estudio encargado por la Comisión Europea sobre Las tendencias demográficas y migratorias en las Regiones Ultraperiféricas.

La publicación, financiada por el Área de Empleo, Desarrollo Económico, Comercio y Acción Exterior del Cabildo de Tenerife, ofrece una visión comparativa de la situación actual de implementación de la ESTRATEGIA 2020 de la Unión Europea en las diferentes Regiones Ultraperiféricas, con especial referencia al impacto de la dinámica demográfica y particularmente de la migratoria, en el contexto de la crisis económica y social, que tiene, a su vez, diversas implicaciones en los ámbitos educativo, sanitario y asistencial, entre otros.

Se trata de un trabajo con proyección internacional, realizado por expertos en Asuntos Europeos del Gobierno de Canarias e investigadores locales de las Universidades francesas de La Reunión, de las Antillas y de la Guayana, de la Universidad portuguesa de Azores y de la Universidad de La Laguna. Dada la heterogeneidad demográfica, económica y social de las Regiones Ultraperiféricas, la publicación centra su atención en la detección de los elementos comunes y diferenciales que condicionan la aplicación de las correspondientes políticas en cinco de estas regiones: Las RUPS francesas de La Reunión y Guadalupe, las RUPS portuguesas de Azores y Madeira, y la RUP española de Canarias.

Esperamos que los resultados de esta publicación, desde la perspectiva científico-técnica, contribuyan a un mejor conocimiento de las diferentes Regiones Ultraperiféricas, y además, como territorios “parte de las fronteras exteriores de la Unión Europea”, permitan avanzar en el estudio de fenómenos de bordering e integración en sus respectivos entornos, que posibiliten aportar una mayor visión para la puesta en práctica de estrategias futuras en el seno de la Unión.

**Efraín Medina Hernández**

Consejero Insular de Empleo, Desarrollo Económico,  
Comercio y Acción Exterior

# ÍNDICE

## MOVILIDAD Y GRAN VECINDAD EN LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS DE LA UNIÓN EUROPEA

### INTRODUCCIÓN

13

María Asunción ASÍN CABRERA y Dirk GODENAU. Universidad de La Laguna

### CAPÍTULO 1. LA ACTUALIZACIÓN DEL MARCO NORMATIVO EUROPEO ESPECÍFICO PARA LA ULTRAPERIFERIA

Carlos PORTUGUÉS CARRILLO y Julián ZAFRA DÍAZ. Dirección General de Asuntos Económicos con la Unión Europea del Gobierno de Canarias

<b>1. La relevancia de la situación geográfica de las regiones ultraperiféricas</b>	<b>17</b>
<b>2. El cambio de paradigma propugnado por la Comisión Europea</b>	<b>20</b>
<b>3. La renovación de la estrategia europea en favor de las regiones ultraperiféricas</b>	<b>22</b>
3.1 La contribución de las RUP	22
3.2 El marco europeo de referencia	24
3.3 La estrategia renovada	27
<b>4. La implementación de la Estrategia Europa 2020 en las RUP</b>	<b>29</b>
<b>5. Algunas reflexiones de las RUP ligadas a la movilidad</b>	<b>30</b>
<b>6. Una mención especial al nuevo eje social de la estrategia renovada</b>	<b>35</b>

### CAPÍTULO 2. ENFOQUE SOCIO-HISTÓRICO DE LAS MIGRACIONES DE LA REUNIÓN

Michel WATIN y Elianne WOLFF. Universidad de La Reunion

<b>1. La migración es parte constitutiva de la historia de La Reunión</b>	<b>40</b>
<b>2. Las políticas públicas de emigración</b>	<b>42</b>
2.1 La <i>Sakay</i>	42
2.2 El <i>Bumidom</i>	43
2.3 La Agencia Nacional para la inserción y promoción de los Trabajadores de ultramar (ANT)	44
2.4 La fusión del CNARM y la ANT	45
2.5 <i>Ladom</i>	45
<b>3. Los reunioneses en la Francia metropolitana</b>	<b>46</b>

<b>4. Migraciones y sociedad insular</b>	<b>49</b>
4.1 ¿Cuántos reuioneses hay en el extranjero?	50
4.2 Los extranjeros en La Reunión	51
4.3 La migración “de retorno”	52
<b>5. Una nueva forma de entender la emigración</b>	<b>53</b>
<b>6. ¿La fuga de cerebros?</b>	<b>57</b>

### CAPÍTULO 3. REFLEXIÓN SOBRE EL DESAFÍO DEMOGRÁFICO Y MIGRATORIO EN GUADALUPE EN TORNO A LA ESTRATEGIA EUROPA 2020

Lauwencia COURRENT. Universidad de las Antillas-Guayana (Campus de Guadalupe)

<b>1. Introducción</b>	<b>63</b>
<b>2. Análisis: cohesión social y cooperación</b>	<b>64</b>
2.1 La noción de cohesión social	65
2.2 La noción de cooperación	66
<b>3. La sociedad guadalupense frente a la inmigración</b>	<b>67</b>
3.1 Panorama demográfico y migratorio	68
3.2 Retrato de un clima social bajo tensión	71
<b>4. Los dispositivos de cooperación en la zona Caribe y la movilidad</b>	<b>74</b>
4.1 El enfoque estatocéntrico de la acción guadalupense	75
4.2 El enfoque europeo: una vertiente sobre la que profundizar más	78
<b>5. Conclusión</b>	<b>81</b>

### CAPÍTULO 4. DINÁMICA DEMOGRÁFICA Y EDUCATIVA DE LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS PORTUGUESAS, 2001-2011

Gilberta Margarida de Medeiros Pavão ROCHA. Universidad de Azores

<b>1. La evolución demográfica</b>	<b>88</b>
<b>2. Educación</b>	<b>103</b>
<b>3. Conclusión</b>	<b>109</b>

### CAPÍTULO 5. MOVILIDAD MIGRATORIA Y ESTRATEGIA 2020 EN LA REGIÓN ULTRAPERIFÉRICA DE CANARIAS

María Asunción ASÍN CABRERA y Dirk GODENAU. Universidad de La Laguna

<b>1. El Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (GAMM), las Regiones Ultraperiféricas (RUP) y la Estrategia 2020 de la Unión Europea</b>	<b>113</b>
1.1 La estrategia de movilidad de la Unión Europea: el GAMM	113
1.2 El GAMM y la Estrategia Europa 2020 y su incidencia en las RUP	116
<b>2. Situación demográfica y movilidad en Canarias</b>	<b>118</b>
2.1 La situación demográfica de Canarias	119
2.2 Patrón migratorio de Canarias	125

<b>3. Canarias, movilidad en una región fronteriza</b>	<b>130</b>
<b>4. Efectos del cambio demográfico y estrategia 2020 en Canarias</b>	<b>139</b>
4.1 Principales efectos de los cambios demográficos en la economía y sociedad	139
4.2 Implementación de la Estrategia 2020 en Canarias	143
<b>5. A modo de conclusión: Los principales retos demográficos y migratorios de Canarias como Región Ultraperiférica de la Unión Europea</b>	<b>147</b>

## CAPÍTULO 6. CONCLUSIONES

Dirk GODENAU y María Asunción ASÍN CABRERA. Universidad de La Laguna

<b>1. Elementos comunes y diferenciales de las RUP en la interacción entre población y economía</b>	<b>153</b>
<b>2. Los perfiles de los casos analizados</b>	<b>155</b>
2.1 La Reunión	157
2.2 Guadalupe	157
2.3 Azores y Madeira	158
2.4 Canarias	159
<b>3. Perspectivas de investigación y colaboración</b>	<b>159</b>

<b>NOTAS CURRICULARES DE LOS AUTORES</b>	<b>163</b>
--	------------



## INTRODUCCIÓN

María Asunción ASÍN CABRERA  
Dirk GODENAU  
Universidad de La Laguna

El Tratado de Lisboa, en virtud del cual se modifica el Tratado de la Unión Europea, y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, que ahora pasa a denominarse Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, consolida jurídicamente el estatuto de la Ultraperiferia y viene a reafirmar el modelo de plena integración de las Regiones Ultraperiféricas y, por consiguiente, también, el modelo de Canarias en la propia Unión Europea. Este reconocimiento institucional en las disposiciones del Tratado de Lisboa es el resultado y fruto de toda una labor de continuidad, de diálogo y de profundización en la acción comunitaria llevada a cabo por los Estados de Francia, España y Portugal, los representantes institucionales de las diferentes Regiones Ultraperiféricas y por las Instituciones de la Unión Europea a favor de estas regiones.

Estas regiones constituyen una realidad única, formando un conjunto dentro de la Unión Europea, que se distingue de las demás regiones europeas, pero a su vez, también, compleja que se caracteriza por la permanencia y acumulación de una serie de limitaciones estructurales: gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve, climas adversos, dependencia económica de un número reducido de productos; todos ellos factores, cuya persistencia y combinación perjudican gravemente al desarrollo de estas regiones y requieren un tratamiento diferenciado.

Las Regiones Ultraperiféricas están formadas, actualmente por un total de ocho territorios 1) Los archipiélagos franceses de Guadalupe y Martinica, las islas francesas de La Reunión y de San Martín y el enclave de la Guayana Francesa; 2) Los archipiélagos portuguesas de Azores y de Madeira y 3) El archipiélago español de Canarias. No obstante, hemos de señalar que en base a lo dispuesto en el artículo 6 del artículo 355 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea que regula el ámbito de aplicación territorial de los Tratados, el número de territorios que se benefician del Estatuto RUP se ampliará próximamente a nueve, tras la incorporación el 1 de enero de 2014 del departamento francés de ultramar de Mayotte.

La pertenencia de estas regiones a la Unión Europea y a unas áreas geográficas extraeuropeas propias, muy alejadas del continente europeo pero muy próximas a las zonas del Caribe, América y África, convierte a

las Regiones Ultraperiféricas en fronteras exteriores de la Unión en sus respectivos entornos geográficos, “lo que hace de ellas el punto de llegada y tránsito en las rutas migratorias hacia Europa” (Memorándum de las Regiones Ultraperiféricas en el Horizonte 2020, 2009), pero al mismo tiempo, las sitúa en una posición privilegiada, en especial por lo que se refiere a sus relaciones económicas, sociales y culturales con terceros Estados vecinos. La necesidad de favorecer la integración con los países de sus entornos, cada uno en su zona geográfica correspondiente: Atlántico, Caribe e Índico, se trata de uno de los ejes de su estrategia conjunta de desarrollo.

El presente libro monográfico es el resultado del trabajo realizado por un grupo de especialistas e investigadores compuesto por responsables de los Asuntos Europeos de la Dirección General de Asuntos Económicos con la Unión Europea del Gobierno de Canarias y por profesores de las Universidades de las Regiones Ultraperiféricas de La Reunión, Guadalupe, Azores y de La Laguna. El marco de análisis del contenido de los estudios fue delimitado, sobre la base de la necesidad y conveniencia de efectuar un tratamiento de los retos demográficos y migratorios a los que se enfrentan las Regiones Ultraperiféricas ante la implementación de la Estrategia Europa 2020, por expertos locales de las ciencias sociales y jurídicas de estas regiones.

Los contenidos de los trabajos que ahora ven la luz, fueron objeto de un amplio debate y discusión en el Seminario internacional sobre Movilidad y Gran Vecindad en las Regiones Ultraperiféricas que tuvo lugar el día 13 de septiembre de 2013 en el salón de Grados de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de La Laguna, coordinado por los profesores Dirk Godenau y M<sup>a</sup> Asunción Asín Cabrera y miembros del equipo de investigación del Observatorio de la Inmigración de Tenerife. En este foro de encuentro en el que se dieron cita los autores de las contribuciones de esta monografía, se prestó una particular atención al análisis de las políticas comunitarias, nacionales y regionales que afectan a la movilidad migratoria en las regiones de La Reunión, Guadalupe, Azores, Madeira y Canarias, así como a los principales efectos de los respectivos cambios demográficos que se están produciendo en el contexto de la crisis económica actual.

Las aportaciones de la presente obra tienen un carácter mayoritariamente individual, pero son producto de una estrecha colaboración colectiva investigadora y de los contenidos de las ponencias presentadas en el Seminario internacional anteriormente referido.

Cinco son las contribuciones que conforman la monografía “Movilidad y Gran Vecindad en las Regiones Ultraperiféricas de la Unión Europea”. La

primera de ellas que lleva por título “La actualización del marco normativo europeo específico para la Ultraperiferia” ha sido realizada por D. Carlos Portugués Carrillo y D. Julián Zafra Díaz, Director General y Jefe de Servicios de Asuntos Económicos con la Unión Europea del Gobierno de Canarias. En ella, sus autores llevan a cabo un valioso y detallado análisis en clave europea actual de la implementación de la Estrategia Europa 2020 en las RUP, ofreciéndonos una visión de conjunto de las acciones comunitarias aplicables en materia de movilidad y de las perspectivas e instrumentos de actuación vinculados a la estrategia europea renovada en favor de las RUP.

Las cuatro aportaciones siguientes, con el fin de facilitar una visión comparativa que resalte los elementos comunes y diferenciales de los casos de las cinco Regiones Ultraperiféricas estudiadas, están guiadas por un esquema compartido, en el cual se ha tenido especialmente en cuenta la caracterización de los flujos migratorios exteriores e internos de la región ultraperiférica analizada en cuestión, los principales efectos de los cambios demográficos en la economía y sociedad con particular referencia al impacto de la crisis económica y los avances e implementación de la Estrategia Europa 2020.

El caso de La Reunión en la aportación que lleva por título “Enfoque Socio- Histórico de las Migraciones de La Reunión”, los profesores M. Watin y E. Wolff, de la Universidad de esta región insular, realizan un interesante recorrido socio-histórico de las migraciones y de las políticas migratorias desarrolladas en la isla y un análisis de la situación demográfica actual, con especial consideración del impacto de las nuevas migraciones reunesas en la sociedad local. El estudio de Guadalupe denominado “Reflexión sobre el Desafío Demográfico y Migratorio en Guadalupe en torno a la Estrategia Europa 2020” es obra de L. Courrent que actualmente se encuentra en fase de finalización de una tesis doctoral sobre “La problemática migratoria en la ultraperiferia europea: Una ventana de oportunidad. Estudio de los casos de Guadalupe y Canarias” bajo la dirección de la Universidad de las Antillas y Guayana (Campus de Guadalupe) y la codirección de la Universidad de La Laguna. En su contribución, la autora tras un detallado análisis de la situación demográfica y migratoria en Guadalupe, reflexiona en torno a los principales parámetros de la Estrategia Europa 2020 y su impacto en la citada región.

Gilberta Margarida de Medeiros Pavao Rocha, profesora de la Universidad de Azores, se ocupa del análisis de los factores demográficos, sociales y educativos de los archipiélagos de Azores y Madeira en la

contribución titulada “Dinámica Demográfica y Educativa de las Regiones Ultraperiféricas Portuguesas, 2001-2011. En su aportación, se hace un particular hincapié en la importancia de los movimientos naturales y migratorios en la dinámica poblacional más reciente de estas muy diferentes regiones portuguesas y en las repercusiones fundamentalmente de signo educativo que se están produciendo en el contexto de la crisis económica actual.

Finalmente, antes del último epígrafe de la presente publicación dedicado a las conclusiones de las investigaciones realizadas, los profesores de la Universidad de La Laguna Dirk Godenau y M<sup>a</sup> Asunción Asín Cabrera, desde una perspectiva multidisciplinar y a partir de un examen introductorio del Enfoque Global de la Migración y de la Movilidad de la Unión Europea, de la Estrategia Europa 2020 y su incidencia en las RUP, analizan en su contribución “Movilidad Migratoria y Estrategia 2020 en la Región Ultraperiférica de Canarias”, la situación demográfica y de movilidad del archipiélago canario y reflexionan acerca de sus incidencias en la Estrategia Europa 2020.

## CAPÍTULO 1

# **LA ACTUALIZACIÓN DEL MARCO NORMATIVO EUROPEO ESPECÍFICO PARA LA ULTRAPERIFERIA**

Carlos PORTUGUÉS CARRILLO

Julián ZAFRA DÍAZ

Dirección General de Asuntos Económicos con la Unión Europea del Gobierno de Canarias

## **1. La relevancia de la situación geográfica de las regiones ultraperiféricas**

Las regiones ultraperiféricas (en adelante RUP) constituyen una categoría regional específica, cuya unicidad ha sido reconocida en Derecho primario europeo, a través de una base jurídica específica, actualmente recogida en el artículo 349 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Una de los caracteres más tangibles e identificables de la ultraperiferia es su situación geográfica, extraeuropea, que les confiere una situación única en la Unión.

Su ubicación en océanos y continentes distintos, aislados de Europa tiene una incidencia fundamental en su relación, no sólo con sus respectivos Estados miembros (EE.MM.), sino también con la propia Unión Europea. De este modo, las RUP deben ser caracterizadas, no solo atendiendo a su lejanía de Europa, sino también a su cercanía de terceros países.

Se puede afirmar sin temor a equivocarse que las RUP son un enclave privilegiado de la UE para desarrollar sus políticas más allá de sus propias fronteras, en los respectivos ámbitos geográficos de las regiones que conforman la ultraperiferia, convirtiéndose en verdaderas puntas de lanza europeas en sus entornos para propiciar la cooperación en otros ámbitos regionales posibilitando la presencia real y cercana de Europa en áreas geográficas alejadas del continente europeo.

De esta manera, las ocho regiones ultraperiféricas ofrecen una dimensión mundial a la Unión Europea, no solo por su situación geográfica, sino también por los flujos migratorios constantes, derivados de la misma, con las comunidades destino de su emigración, especialmente Venezuela, Estados Unidos, Brasil, Cuba, Haití o Sudáfrica.

Gracias a la ultraperiferia, la Unión Europea es el único bloque geopolítico que, ante el fenómeno de la globalización puede afirmar estar

presente territorial y políticamente en el Océano Índico, en el Caribe, en América del Sur, en el Atlántico y en África occidental.

Las propias regiones han insistido, desde el inicio de su cooperación política y técnica, en la necesidad de poner en valor su posición estratégica al identificarla como una de sus principales potencialidades (Conferencia de Presidentes de las Regiones Ultraperiféricas, 1999).

La posición estratégica privilegiada de las RUP se ha puesto de manifiesto, no sólo en el ámbito comercial, sino también como punto de confluencia cultural y humano, con una convivencia de muy diversas culturas y razas.

Este es el enfoque intelectual que inspiró en el año 2004, el denominado “Plan de Acción en favor de la Gran Vecindad” (Comisión Europea, 2004), cuyo propósito principal era, precisamente, el de facilitar la cooperación europea a través de las regiones ultraperiféricas, con sus países vecinos, en el marco de nuevos programas de cooperación territorial, con el objetivo de crear nuevos espacios de estabilidad, seguridad y prosperidad en distintas áreas del planeta.

La *Gran Vecindad* de la ultraperiferia debía ser un proyecto ambicioso, que permitiera poner en marcha toda una serie de actuaciones tendentes a reforzar los vínculos institucionales, económicos, sociales y culturales con los países vecinos, permitiendo a estas regiones posicionarse como plataforma de intercambio de conocimientos, de transferencia tecnológica y de investigación en sus respectivas zonas.

La estrategia diseñada por las instituciones europeas, en especial la Comisión Europea, en favor de la ultraperiferia es plenamente consciente de esta necesidad construyéndose tradicionalmente en torno a tres ejes, de los cuales uno es la *Gran Vecindad*, a saber:

- La mejora de la accesibilidad,
- El aumento de la competitividad y
- La mejora de la inserción regional (Gran Vecindad).

A estos tres ejes tradicionales, la Comisión Europea ha incorporado recientemente, dos nuevos ejes (Comisión Europea, 2012):

- El refuerzo de la dimensión social del desarrollo de las RUP y
- La integración de las medidas relativas al cambio climático de manera horizontal.

Si bien la importancia de este eje de la estrategia europea en favor de estas regiones es vital, por razones obvias, la idea brillante de la *Gran Vecindad* está aún en proceso de construcción. La experiencia arroja como resultado que, a pesar de los esfuerzos realizados por todas las partes implicadas, no se ha logrado desplegar en este ámbito un marco normativo adaptado de forma conveniente y coherente, hasta el punto de que las propias RUP han afirmado que “la estrategia resulta ineficaz ya que el volumen de esfuerzo que hay que desplegar es enorme en comparación con los resultados que se consiguen” (Conferencia de Presidentes de las Regiones Ultraperiféricas, 2010).

Paradójicamente, esto sitúa a las RUP en una situación de desigualdad respecto a otras regiones europeas continentales, también situadas en las fronteras exteriores de la UE, pero que se benefician de instrumentos específicos, sencillos y eficaces, para su cooperación con terceros países.

De este modo, el refuerzo de la inserción regional en sus respectivos espacios de pertenencia geográfica, constituye una evidencia y un constante desafío.

Para finalizar esta presentación general de la importancia de la situación geográfica de la ultraperiferia se han de poner sobre la mesa dos importantes reflexiones en torno a las implicaciones de la cercanía geográfica con otras zonas regionales no europeas. En primer lugar, que cercanía geográfica no siempre implica una mayor proximidad. Se ha de tener en cuenta la variable *conectividad*, ya que cercanía y conectividad no siempre van de la mano, sirva como ejemplo a este respecto, la realidad de Canarias donde, a pesar de las escasas cien millas que la separan de la costa occidental africana, las comunicaciones aéreas y marítimas entre ambas orillas continúan siendo muy deficitarias.

En segundo lugar, la cercanía geográfica no define por sí sola la posición geoestratégica de las RUP. Las regiones ultraperiféricas han sufrido el fenómeno migratorio intensamente en sus dos vertientes, como tierra de emigración y como tierra de inmigración; ambos fenómenos han contribuido decisivamente a definir su identidad y a reforzar su proyección exterior. Acudiendo de nuevo al ejemplo de Canarias, mantiene fuertes vínculos con Latinoamérica, especialmente con Venezuela, Cuba, Argentina o Uruguay, en los que existen importantes comunidades de emigrantes canarios que han mantenido vivas las tradiciones y la cultura canaria.

La presencia de emigrantes canarios en esos países contribuye a proyectar los valores europeos en distintas áreas del mundo. A la inversa, los flujos migratorios que llegan a las RUP desde otras zonas las han convertido

en exponentes de multiculturalidad. La convivencia en espacios tan reducidos de una amplia variedad de culturas, religiones, lenguas y tradiciones, las convierte en laboratorios de la diversidad, perfectos para la aplicación de políticas tendentes a favorecer la integración y la tolerancia.

Por todo lo anterior, es absolutamente necesaria una política europea para las RUP que parta del reconocimiento específico de su situación geográfica y permita la conformación de un marco normativo específico que les permita ser una oportunidad para ellas mismas, para Europa y para sus zonas de influencia.

## **2. El cambio de paradigma propugnado por la Comisión Europea**

La estrategia europea se ha diseñado tradicionalmente partiendo de la lejanía de las RUP respecto al continente europeo, centrando sus esfuerzos en articular todo un sistema de programas específicos y compensaciones a las desventajas que ello supone.

Sin embargo, en los últimos años, y fundamentalmente a partir del año 2008 (Comisión Europea, 2008), se ha tendido a completar ese enfoque con una aproximación en positivo, un cambio de paradigma que caracteriza a las regiones ultraperiféricas no sólo por su lejanía de Europa, sino por su cercanía a terceros países.

Este cambio de paradigma es planteado por la Comisión Europea en su comunicación de 2008 “Las regiones ultraperiféricas: una ventaja para Europa”, a la luz de múltiples y diversas aportaciones de las RUP, de sus EE.MM., de los actores socio económicos, del mundo académico, investigador, e incluso de otras instituciones Europeas, con motivo de un amplio debate lanzado por ella misma para renovar y profundizar la estrategia diseñada en 2004 y acometer los grandes desafíos a los que estas regiones deben de hacer frente.

A tal efecto, la Comisión identificaba en 2007 (Comisión Europea, 2007) una serie de ámbitos especialmente sensibles<sup>1</sup> sobre los que pedía una reflexión en profundidad para identificar su repercusión en estas regiones y poder, eventualmente, proseguir el esfuerzo de adaptación de las políticas europeas y de apoyo específicas siempre que sea necesario.

---

<sup>1</sup> Los ámbitos identificados son: el reto del cambio climático, el reto de la evolución demográfica y los flujos migratorios, la agricultura en las regiones ultraperiféricas y el papel de las RUP en la política marítima de la UE.

Todos ellos tienen una clara relación con la situación geográfica de estas regiones, siendo alguno especialmente sensible para ciertas regiones, como Canarias, concretamente el reto de la evolución demográfica y los flujos migratorios.

Las propias regiones, en la contribución conjunta que hicieron a esta reflexión (Conferencia de Presidentes de las Regiones Ultraperiféricas, 2007), manifestaron que “existe manifiestamente una correlación entre los ejes estratégicos definidos en la comunicación de la Comisión de 2004 y las cuatro temáticas declinadas en la de 2007 (...) que se integran en las estrategias a llevar a cabo de cara a las preocupaciones relacionadas con la accesibilidad, la competitividad y la cooperación.”

El debate lanzado por la Comisión, supuso un importante jalón en la profundización del diálogo y de la asociación entre la UE, los Estados miembros y las RUP.

El cambio de paradigma propuesto finalmente por la Comisión, se traduce esencialmente en un cambio de enfoque en cuanto a la evolución de la estrategia europea para las RUP, en el que se privilegia la valorización de las potencialidades de las RUP, a partir de la identificación e impulso de sus puntos fuertes, como factor para impulsar su desarrollo. En definitiva, capitalizar las riquezas y oportunidades que ofrecen estas regiones precisamente por su situación geográfica.

Según la propia Comisión, este cambio de enfoque se podrá aplicar haciendo uso óptimo de todos los instrumentos y políticas europeas existentes, profundizando los conocimientos sobre la ultraperiferia y reforzando la cooperación.

De este modo, a partir de entonces se pone énfasis en las RUP como “regiones oportunidad”, fronteras activas de Europa y territorios de influencia europea en zonas no europeas. Ello supone un enorme potencial para las propias regiones, para los países de su entorno y para el conjunto de la UE. Las RUP son regiones europeas que comparten plenamente los objetivos que se ha fijado la UE, y los principios que propugna. Todas han avanzado hacia la convergencia con la Unión, aplicando instrumentos proporcionados por las adaptaciones de las políticas europeas para tratar de alcanzar los estándares europeos.

Este nuevo enfoque ha de permitirles convertirse en verdaderos laboratorios de ideas donde los retos y fenómenos identificados puedan analizarse, delimitarse y modelizarse, desarrollando experiencias relevantes, no sólo para su zona geográfica, sino también para el resto de la Unión.

La propia Comisión reconoce en su comunicación de 2008 que las regiones ultraperiféricas “confieren una dimensión especial a la acción exterior de la Unión y participan en el desarrollo de una verdadera política de gran vecindad, a través de sus vínculos geográficos, culturales e históricos con otros países y otros pueblos, especialmente en África y en el continente americano”, pudiendo “desempeñar un papel de socios privilegiados con sus terceros países vecinos” en determinados ámbitos<sup>2</sup>.

En definitiva, las RUP son, y pueden ser aún más, una ventaja para Europa, en la medida en que las políticas europeas incluyan las adaptaciones, modulaciones y compensaciones necesarias para que sean capaces de desplegar todo su potencial.

### **3. La renovación de la estrategia europea en favor de las regiones ultraperiféricas**

A partir del año 2009, la UE acometió un arduo ejercicio, la negociación del nuevo marco financiero para el periodo 2014-2020 y la definición de las nuevas políticas sectoriales europeas, en un contexto marcado por la crisis económica, social y financiera y por duras restricciones presupuestarias.

Lógicamente, en el marco de este ejercicio se incluía también la renovación de la estrategia europea en favor de las RUP, cuyos primeros pasos se habían dado en 2007 y 2008, tal y como se ha expuesto.

En este contexto, las regiones desplegaron todos sus esfuerzos para alcanzar el mejor encaje posible en el nuevo marco post 2013, de manera que se consolidara y reforzara su tratamiento diferenciado en el seno de la UE, en tanto que regiones ultraperiféricas.

#### ***3.1 La contribución de las RUP***

El mejor ejemplo de lo anterior es la adopción por parte de la Conferencia de Presidentes de las RUP, el 14 de octubre de 2009, de su Memorándum conjunto “Las RUP en el Horizonte 2020”, a través del cual reafirman la importancia de un enfoque diferenciado en la aplicación de las políticas

---

<sup>2</sup> Para profundizar a este respecto ver apartado 4.1 “Avanzadilla de la Unión Europea en el mundo” del documento de la COMISIÓN EUROPEA, Comunicación n.º 642 final, de 8 de abril de 2008, de la Comunicación de la Comisión, Las regiones ultraperiféricas: una ventaja para Europa.

europas relativas a las RUP sobre la base jurídica específica recogida en derecho primario, actualmente contemplada en el artículo 349 TFUE.

Las regiones hacen balance de la acción de la UE y concluyen que, a pesar de que las excepciones adoptadas en favor de la ultraperiferia han tenido globalmente resultados satisfactorios (por ejemplo en materia de fiscalidad, ayudas estatales de finalidad regional o agricultura), persisten numerosos ámbitos en los que surgen, cada vez con mayor frecuencia, contradicciones o impactos asimétricos en el momento de la aplicación del marco jurídico ordinario.

Consideran asimismo, que cualquier estrategia de desarrollo diseñada por las instituciones europeas debe basarse en el acervo jurídico e institucional propio de la ultraperiferia, refrendado en derecho primario, y debe tener como objetivo a largo plazo ofrecer a los ciudadanos de las RUP las mismas oportunidades que el resto de ciudadanos europeos. Subyace la idea que la realidad territorial debe prevalecer sobre la norma europea, permitiendo una integración de estas regiones que tenga en cuenta el carácter evolutivo de los retos globales y locales propios de cada una de ellas.

En este sentido afirman que, en el caso de las RUP, la respuesta a los nuevos desafíos no puede limitarse a desarrollar el objetivo de cohesión territorial, sino que es también necesario que las políticas europeas integren una lógica de coherencia territorial.

Como no podía ser de otra manera, reivindican la puesta en valor de su situación geográfica aseverando que aportan un valor añadido único a la Unión Europea, no sólo por su presencia en tres océanos y otros tantos continentes, sino también por la plusvalía que representa la existencia de comunidades de emigrantes y de los vínculos históricos, culturales y lingüísticos establecidos con sus vecinos a lo largo de los siglos. En este sentido, consideran que están llamadas a servir de catalizador de un desarrollo regional mutuo sostenible, y de vínculo de los valores y las potencialidades de la Unión en sus respectivos entornos geográficos.

Más concretamente, al analizar el mencionado Plan de Acción para la Gran Vecindad, propuesto por la Comisión Europea en 2004, plantean que, si bien mostró audacia imaginando un marco para favorecer su integración regional, persisten muchas dificultades en la concreción del mismo, al tratarse de un marco evolutivo complejo que abarca numerosos ámbitos (entre los cuales, además de la cooperación territorial y el transporte, la política comercial y la inmigración) y que debe integrar, tanto instrumentos financieros como medidas reglamentarias.

En conclusión, a través de este documento, las regiones ultraperiféricas plantean a sus propuestas y pistas de reflexión concretas sobre la renovación de la estrategia europea.

### ***3.2 El marco europeo de referencia***

En 2010, la Comisión Europea, con el aval del Consejo Europeo, fija la piedra angular sobre la que ha de sustentarse la reforma en curso, la “Estrategia Europa 2020” (Comisión Europea, 2010b).

La estrategia tiene en cuenta, simultáneamente, los impactos económicos y sociales derivados de la crisis en la que está inmersa la UE y la necesidad urgente de un desarrollo compartido, sostenible y respetuoso con el medioambiente.

A la luz de las desventajas, y precisando los nuevos retos a afrontar, la Estrategia Europa 2020 agrupa las principales orientaciones de la UE en ese marco temporal en torno a tres prioridades que se refuerzan entre sí:

1. Crecimiento inteligente, entendido como el desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación.
2. Crecimiento sostenible, entendido como la promoción de una economía que haga un uso más eficaz de los recursos, que sea más verde y competitiva, y
3. Crecimiento integrador, como fomento de una economía con alto nivel de empleo que tenga cohesión social y territorial.

Estas tres prioridades se declinan a través de siete iniciativas emblemáticas que han de catalizar los avances de cada una de ellas y que deben materializarse a nivel europeo y nacional:

Para el crecimiento inteligente:

- Unión por la innovación; cuyo fin es mejorar las condiciones generales y el acceso a la financiación para investigación e innovación, así como garantizar que las ideas innovadoras puedan convertirse en productos y servicios que generen crecimiento y empleo.
- Agenda digital para Europa; cuyo fin es acelerar el despliegue de internet de alta velocidad y beneficiarse de un mercado único digital para las familias y las empresas.

- Juventud en movimiento; cuyo objetivo es mejorar los resultados de los sistemas educativos y facilitar la entrada de los jóvenes en el mercado de trabajo.

Para el crecimiento sostenible:

- Una Europa que utilice eficazmente los recursos; que pretende ayudar a desligar crecimiento económico y utilización de recursos, apoyar el cambio hacia una economía con bajas emisiones de carbono, incrementar el uso de fuentes de energía renovables, modernizar el sector del transporte y promover la eficacia energética.
- Una política industrial para la era de la mundialización; cuyo objetivo es mejorar el entorno empresarial (especialmente para la PYME) y apoyar el desarrollo de una base industrial fuerte y sostenible, capaz de competir a nivel mundial.

Para el crecimiento integrador:

- Agenda de nuevas cualificaciones y empleos; que persigue modernizar los mercados laborales y potenciar la autonomía de las personas mediante el desarrollo de capacidades a lo largo de su vida con el fin de aumentar la participación laboral y adecuar mejor la oferta y la demanda de trabajo, en particular mediante la movilidad laboral.
- Plataforma europea contra la pobreza; cuyo fin es garantizar la cohesión social y territorial de tal forma que, los beneficios del crecimiento y del empleo, sean ampliamente compartidos y las personas que sufren pobreza y exclusión social pueden vivir dignamente y tomar parte activa en la sociedad.

Asimismo, se obliga anualmente a los Estados miembros a publicar dos informes, que han de estar plenamente integrados en el procedimiento presupuestario estatal, en los que se expliquen las medidas adoptadas para alcanzar los objetivos nacionales de esta estrategia. Se trata de los “programas de estabilidad o convergencia”, que se presentan antes de la aprobación anual de los presupuestos nacionales, y los “programas nacionales de reforma”, que se han de presentar simultáneamente a los anteriores y han de contener elementos suficientes para verificar los progresos realizados en la consecución de los objetivos nacionales de la estrategia.

Las RUP acogieron favorablemente la nueva estrategia *Europa 2020* compartiendo globalmente las prioridades esenciales identificadas en la misma, al considerar que sus orientaciones generales se asemejaban, considerablemente, a las contenidas en su Memorándum conjunto de 2009. Sin embargo, plantearon la necesidad de que ésta tuviera en cuenta sus especificidades y de que se desarrollara mediante políticas adaptadas a la realidad de la ultraperiferia, dotándose de los medios e instrumentos apropiados que garantizaran la igualdad de oportunidades de los ciudadanos de las RUP en relación al resto de la UE (Conferencia de Presidentes de las Regiones Ultraperiféricas, 2010).

En paralelo a la adopción de la estrategia *Europa 2020*, la Comisión lanzó múltiples consultas sobre el futuro de sus políticas europeas y sus principales instrumentos, al objeto de recabar puntos de vista y propuestas de los diferentes actores implicados en su aplicación para conformar su posición respecto a la renovación de las mismas.

Las RUP participaron activamente en este proceso de diagnóstico y presentación de propuestas concretas identificando aquellas consultas que revestían un especial interés para la ultraperiferia y elaborando contribuciones conjuntas (por ejemplo, respecto a la política de cohesión, los transportes, la política marítima, el mercado interior, la I+D, la cooperación territorial o el presupuesto de la UE, entre otros).

A lo anterior se suman las declaraciones anuales adoptadas por la Conferencias de Presidentes de las RUP, en las que se analiza el contexto mundial y europeo y se formulan propuestas y solicitudes concretas que coadyuven a la consecución de objetivos y finalidades concretas, y el Memorándum conjunto de las RUP y sus tres Estados Miembros de pertenencia, de 2010<sup>3</sup>, que contiene, precisamente, orientaciones políticas sobre una futura estrategia europea renovada hacia las RUP.

En este Memorándum, a la idea de valorización de las potencialidades muy presente en el del 2009, se adiciona la de coherencia y equilibrio, planteando que cualquier estrategia europea renovada hacia la ultraperiferia debe basarse, necesariamente, en un triple equilibrio:

1. Equilibrio entre potencialidades y limitaciones, que obliga al mantenimiento de los mecanismos de compensación de los efectos

---

<sup>3</sup> Memorándum de España, Francia Portugal y las regiones ultraperiféricas, de 7 de mayo de 2010, *Una visión renovada de la estrategia europea hacia la ultraperiferia*.

de las limitaciones permanentes, además de identificar y reforzar las potencialidades y ventajas comparativas.

2. Equilibrio entre los aspectos interno y externo de las políticas europeas, que combine la pertenencia al gran mercado interior con la inserción en un entorno geográfico propio, y evite incoherencias, y
3. Equilibrio entre la adaptación de las políticas europeas generales y el establecimiento de instrumentos sectoriales específicos, favoreciendo, cuando las circunstancias lo requieran, soluciones “a medida”.

En definitiva, desde el año 2007, en el que la Comisión inició su reflexión para renovar la estrategia europea a favor de sus regiones ultraperiféricas, éstas presentaron 24 contribuciones conjuntas, dos memorándum conjuntos y siete declaraciones finales de la Conferencia de Presidentes; además de haber mantenido encuentros directos con diferentes Comisarios y de haber trasladado un importante número de cartas con propuestas, aportaciones y solicitudes concretas, todo lo cual constituía una base técnica sólida y un claro posicionamiento político en aras a garantizar un encaje adecuado en el marco de la nueva Unión Europea.

Por su parte, la propia Comisión, con el propósito de adaptar la estrategia europea de las RUP a la estrategia *Europa 2020*, promovió una serie de estudios específicos: Estudio sobre Migración y Tendencias Demográficas en las RUP, Informe sobre las RUP y el Mercado Único: la Influencia de la UE en el Mundo (realizado por antiguo Comisario Pedro Solbes y que dedica todo un capítulo precisamente, a la implementación de la Estrategia 2020 en estas regiones) y el Estudio Factores de Crecimiento en las RUP.

Con todos estos antecedentes la Comisión disponía de suficientes mimbres como para proceder a la ansiada renovación de la estrategia.

### **3.3 La estrategia renovada**

En el año 2012, de acuerdo con las conclusiones del Consejo de Asuntos Generales de la Unión de 14 de junio de 2010, cristalizó el proceso de reforma en la Comunicación “Las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea: hacia una asociación en pos de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador” (Comisión Europea, 2012).

Con carácter general, la estrategia renovada planteada por la Comisión se orienta a dos objetivos principales: la inserción adaptada de las RUP en la consecución de los objetivos de la estrategia *Europa 2020*, garantizando la debida toma en consideración de sus especificidades, y la consecución de una integración completa de estas regiones en el mercado único y en sus entornos geográficos respectivos.

Para ello se proponen una serie de principios concretos sobre los que construir la asociación, a saber:

- ayudar a las RUP a aprovechar todas las oportunidades de crecimiento inteligente, sostenible e integrador a partir de sus ventajas y su potencial endógeno
- velar por que los marcos políticos europeos contribuyan a reducir los obstáculos específicos que impiden la plena integración de las RUP en el mercado único, y
- reconocer en mayor medida que las RUP constituyen una baza común y que es necesario tener en cuenta sus especificidades y limitaciones.

La estrategia se estructura a partir del reconocimiento de la existencia de dos dimensiones específicas en las políticas europeas, una interna y otra externa, lo que responde a la importancia de la dimensión externa de estas políticas para las regiones ultraperiféricas.

A la vista de la misma es positivo que se mantenga el reconocimiento de las singularidades de la ultraperiferia como justificativas de la existencia de una estrategia específica y la necesidad de garantizar marcos políticos europeos que contribuyan a la reducción de los obstáculos específicos para la integración completa de estas regiones en el mercado único. Sin embargo, la estrategia adolece de propuestas concretas, tangibles.

Es vaga y eminentemente descriptiva. Además, si bien recoge algunas de las demandas reiteradas de las RUP durante los años anteriores, es muy llamativa la ausencia total de propuestas de marcos sectoriales específicos, de hecho se intuye una huída de los mismos en favor de adaptaciones puntuales de las reglas de la UE.

Es este espíritu, por ejemplo, el que asume la Comisión a la hora de afrontar el encaje de las RUP en las iniciativas de la *Estrategia 2020*, al plantear la estrategia como una solución al engarce de las RUP en la consecución de los objetivos de aquella y no como una adaptación de la misma a la realidad de estas regiones.

Todo ello deja traslucir una cierta debilidad de la Comisión en la formulación de la estrategia, con una manifiesta tendencia a la baja en sus compromisos.

No obstante lo anterior, dado el contexto político y económico financiero, marcado por una clara escasez de recursos públicos, el mantenimiento de la estrategia es un logro en sí mismo.

#### **4. La implementación de la Estrategia Europa 2020 en las RUP**

Con motivo de la renovación de la estrategia, la Comisión Europea invitó “a las regiones ultraperiféricas a elaborar, junto con su Estado miembro respectivo, un plan de acción con objetivos y etapas, que establezca de qué manera se pretende poner en práctica la agenda de Europa 2020, teniendo en cuenta su situación individual y los diferentes instrumentos disponibles establecidos en la presente Comunicación” (Comisión Europea, 2012).

Respondiendo a la invitación de la Comisión, las RUP presentaron, el pasado 25 de junio de 2013, su Plan de Acción, entendiéndolo como el instrumento en el que se ha de sustentar la implementación de la Estrategia *Europa 2020* en dichas regiones.

Se trata de un documento estructurado en una introducción común y ocho capítulos territoriales, uno por cada RUP, desarrollado autónomamente por cada una de ellas ya que la identificación y el diseño de sus estrategias de desarrollo y crecimiento, son ejercicios que se han de desarrollar, lógicamente, de manera autónoma.

En general, comparten la visión de ser una estrategia de desarrollo regional a medio y largo plazo, necesariamente dinámica y evolutiva, centrada en las necesidades territoriales identificando así, una senda de crecimiento innovador, sostenible e inteligente, en torno a una serie de prioridades concretas, a cuya disposición se ponen una serie de instrumentos.

Si bien, lógicamente ha de ser coherente con la futura programación y con sus instrumentos, se trata de un ejercicio distinto de la misma, de vocación mucho más amplia, siendo aquélla solo una de las múltiples herramientas para alcanzar los objetivos identificados en ésta.

La plena consecución de la misma dependerá, no sólo de la implementación de las medidas puestas a disposición de la estrategia, sino también del acompañamiento del Estado y de la imprescindible flexibilización

en la adaptación de las políticas e instrumentos europeos en congruencia con la realidad ultraperiférica, facilitando la adopción de los instrumentos sectoriales adecuados y la asignación de los correspondientes recursos.

Queda así expuesto el marco normativo europeo a través del que se desarrolla la estrategia de la UE en favor de las regiones ultraperiféricas y a partir del cual se procede a la modulación, adaptación e incluso derogación de las normas europeas, sobre la base jurídica proporcionada por el artículo 349 TFUE.

## **5. Algunas reflexiones de las RUP ligadas a la movilidad**

Son múltiples los aspectos ligados a la movilidad que preocupan a las regiones ultraperiféricas. Dichas preocupaciones derivan, precisamente, del desequilibrio existente en esta materia, en comparación con el resto de los territorios europeos.

La fractura territorial con Europa, su alejamiento del continente, en definitiva, su carácter extra europeo, inciden de lleno en el ámbito de la movilidad de estas regiones, entendido en un sentido amplio, no sólo en el de la movilidad de personas, sino en el más amplio de la conectividad de estas regiones (redes de transporte, de comunicación, de intercambio de datos, etc.).

Precisamente por ello, la conectividad, no solo es una de las reivindicaciones tradicionales de estas regiones, sino que constituye uno de los ejes tradicionales de la estrategia europea en favor de estas regiones.

A este respecto cabe adelantar que, si bien las RUP comparten un mensaje común y sólido respecto a su conectividad, desarrollado a lo largo de los años y concretado en una serie de propuestas y posicionamientos concretos, no ocurre lo mismo en lo que respecta a la movilidad de las personas, ámbito en el que estas regiones han construido pocos planteamientos comunes.

Sin duda, la diferencia de marco jurídico de referencia en este contexto (puesto que sólo Azores, Canarias y Madeira forman parte del espacio Schengen) y la diferencia geográfica del entorno de inserción regional, han impedido una evolución cohesionada y compartida de un mensaje común a trasladar, previamente identificado.

A pesar de ellos, las RUP han conseguido identificar algunos ámbitos en los que sí ha sido posible consensuar una posición común, por ejemplo, el tema de los flujos migratorios.

La identificación por parte de la mencionada comunicación de la Comisión Europea de 2007 del reto de la evolución demográfica y los flujos migratorios, como uno de los que podría ser especialmente sensibles para estas regiones, obligó a las RUP a enfrentarse por primera vez a analizar conjuntamente esta cuestión para determinar si, efectivamente, suponía un reto compartido, si era susceptible de una visión común.

Tras un diagnóstico individual en cada una de las regiones y su puesta en común, las RUP concluyen<sup>4</sup> en que, si bien se encuentran en una situación diferenciada en relación a la evolución demográfica y de flujos migratorios, la cuestión de la presión migratoria en las fronteras de las RUP es una realidad convergente, dado el nivel de vida de las mismas en comparación con el de sus vecinos.

Es decir, consideran que la situación económica y social de estas regiones tiene un efecto llamada para los habitantes de los países situados en su misma zona geográfica.

Por otro lado, consideran que la evolución demográfica en las RUP y los flujos migratorios pueden llegar a acarrear una incidencia negativa en la competitividad de estas regiones, en la medida en que los mercados domésticos regionales no estén capacitados para satisfacer la necesaria oferta laboral o la demanda de equipamientos colectivos y de servicio público, entre otros, a la que han de hacer frente. A ello se suma que el envejecimiento de la población registrado en algunas RUP podría llegar a provocar una ralentización de las economías regionales.

A mayor abundamiento apuntan, que los flujos migratorios no controlados, fundamentalmente en el caso de los menores extranjeros no acompañados (en adelante MENA), pueden tener como consecuencia un grave endeudamiento de las cargas de los gobiernos y de los consejos regionales, cambiando así las orientaciones presupuestarias previstas inicialmente.

A este respecto apuntan como solución idónea para impedir el flujo de inmigrantes en algunas RUP, una cooperación basada en el codesarrollo que exige la participación de las instituciones europeas, especialmente de la Comisión.

Para reforzar este diagnóstico y las conclusiones a las que llegan, se incorporan importantes mensajes políticos a este respecto en la Declaración

---

<sup>4</sup> Estas conclusiones se recogen en la Contribución, de 8 de abril de 2008, de las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea en el marco de la consulta de la Comisión Europea sobre la Comunicación de 12 de septiembre de 2007 (Conferencia de Presidentes de las Regiones Ultraperiféricas, 2008).

final de la XIV Conferencia de Presidentes de las RUP, adoptada el 27 de octubre de 2008, en concreto se:

“Demanda que la política de cooperación con terceros países constituya un instrumento de desarrollo de los mismos como único medio efectivo de luchar contra el drama humanitario de la inmigración irregular. Solicita el mantenimiento de las medidas contra el tráfico ilegal de personas.

Demanda asimismo el apoyo de las instituciones europeas y de los Estados miembros para que la acogida de los menores inmigrantes no acompañados no sea responsabilidad única de las regiones.”

De este modo, el tema de los flujos migratorios irrumpe en la reflexión común de las RUP para hacerse hueco en el escenario de intereses compartidos.

Tal es así, que pueden encontrarse numerosas referencias a esta problemática en su Memorándum conjunto de 2009, vinculándola especialmente con su inserción regional<sup>5</sup> en sus respectivas zonas geográficas.

A este respecto las RUP apuntan que, en tanto que fronteras exteriores de la UE en sus respectivas zonas, se convierten en punto de llegada y tránsito de las rutas migratorias hacia Europa, por ello, instan a que se compatibilicen controles adecuados en fronteras con medidas que permitan el desplazamiento de las personas.

Abundando en la idea esbozada en su contribución conjunta de 2008, apuestan por el refuerzo de la cooperación con los países de origen y tránsito de los flujos migratorios como eje fundamental de la política europea de inmigración, considerando que pueden desempeñar un papel esencial en la aplicación de programas de refuerzo de las instituciones y de buena gobernanza.

Otra de sus posicionamientos claros es el de que la política europea de inmigración debe velar por un reparto equitativo de las responsabilidades que entraña la acogida y la gestión de los flujos migratorios clandestinos ya que las regiones fronterizas, en general, y las RUP en especial, no pueden soportar una mayor responsabilidad por el simple hecho de ser la frontera europea en África, en el Caribe o en el Océano Índico. A modo de ejemplo proporcionaban dos, el de Guayana, obligada a cubrir con sus propios

---

<sup>5</sup> Apartado C “Favorecer la inserción regional”, del capítulo II “Por un nuevo modelo de desarrollo, de competitividad y de cohesión”.

recursos las necesidades derivadas de la llegada masiva de inmigrantes irregulares y el de Canarias que hubo de hacer frente al trágico fenómeno de la llegada de menores no acompañados, haciéndose responsable de la tutela, alojamiento y escolarización de los niños hasta su mayoría de edad. Solicitaban, en conclusión, que el futuro Programa de Estocolmo garantizara un reparto equitativo de las responsabilidades y cargas entre los diferentes niveles de decisión (regional, nacional y europeo), postulándose para que se utilizara la situación y la experiencia de las RUP como caso piloto, tanto las que forman parte del espacio Schengen como las que no.

La Unión Europea escuchó finalmente las solicitudes de las RUP respecto a los MENA (lideradas por Canarias en este caso dado, el volumen de este fenómeno en la región), con motivo de la adopción Programa de Estocolmo (Consejo Europeo, 2010), adoptado por el Consejo europeo el 10 de diciembre de 2009, a través del cual se establece un plan de trabajo de la Unión Europea, con una serie de de prioridades concretas, respecto al espacio de libertad, seguridad y justicia para el período 2010-2014.

En dicho documento, se dedica por primera vez, un apartado específico a los menores no acompañados<sup>6</sup> en el que se reconoce su especial vulnerabilidad y, por tanto, la necesidad de dedicarle una atención especial y respuestas específicas, mediante una respuesta global de la UE que combine medidas de prevención, protección y asistencia al retorno, y el interés superior del menor. Así, el Consejo, invitaba a la Comisión a presentar un Plan de Acción “sobre menores no acompañados, que refuerza y complementa a los instrumentos legislativos y financieros correspondientes y combina medidas dirigidas a la prevención, la protección y la asistencia al retorno. El plan de acción debería destacar la necesidad de cooperación con los países de origen, incluida la cooperación para facilitar la repatriación de menores, así como para impedir ulteriores salidas. El plan de acción debería también estudiar las medidas prácticas para facilitar el retorno del elevado número de menores no acompañados que no requieren protección internacional, al tiempo que se reconoce que para muchos el interés superior es su reagrupación con sus familias y su desarrollo en su propio entorno social y cultural.”

Como colofón del proceso, la Comisión Europea adoptó el 6 de mayo de 2010, su Comunicación sobre el “Plan de Acción para mejorar la protección de los menores no acompañados (2010-2014)” (Comisión Europea, 2010a), cuyo

---

<sup>6</sup>Apartado 6.1 Menores no acompañados, Capítulo 6 “Una Europa de responsabilidad, solidaridad y colaboración en los ámbitos de migración y asilo”, del Programa de Estocolmo.

objetivo final era crear un enfoque común europeo para garantizar que las autoridades competentes tomen una decisión sobre el futuro de cada menor no acompañado tan pronto como sea posible, preferentemente en un periodo de seis meses. Prioritariamente, los Estados miembros han de localizar a las familias de los menores no acompañados y hacer un seguimiento pormenorizado de su reintegración en su sociedad de origen. No obstante, siempre que se considere la mejor opción para los intereses del niño, los Estados miembros deberán hallar soluciones alternativas, incluida la concesión del estatuto de protección internacional o el reasentamiento en la UE.

Además del ejemplo relativo a la inmigración, se puede identificar un ejemplo más reciente en el que las RUP han logrado identificar y defender una posición conjunta defensiva, en el marco de la renovación del programa europeo Erasmus.

Las regiones han detectado trabas a la participación de sus jóvenes en este programa derivadas, precisamente, de su situación geográfica. La gran lejanía y el aislamiento de estas regiones respecto de sus respectivos Estados miembros y de la Unión en general, impide a los jóvenes de las mismas que pueden beneficiarse de las acciones de movilidad financiadas por la UE, en igualdad de oportunidades que el resto de jóvenes europeos del continente.

A partir de este diagnóstico, han apostado porque, sobre la base del artículo 349 TFUE, se adopten medidas de fomento de la movilidad para que dichas acciones sean accesibles en igualdad de condiciones para todos los jóvenes, independientemente de su lugar de residencia.

De hecho esta solicitud se recogió expresamente, en uno de los informes solicitados por la Comisión Europea, mencionados con anterioridad, para la renovación de la estrategia, más concretamente, en el elaborado por el antiguo Comisario europeo, el señor Solbes. En él se pedía un refuerzo de “las políticas de movilidad de los jóvenes y de los estudiantes universitarios completando la financiación del programa Erasmus de tal modo que se asuman los costes adicionales que conlleva el desplazamiento de los estudiantes entre su RUP de origen y la capital de su Estado miembro y, para los estudiantes de los otros Estados miembros que desean proseguir su Erasmus en uno de los establecimientos de enseñanza superior de las RUP, entre la capital del Estado miembro concernido y la RUP. Para crear las condiciones favorables a los proyectos de movilidad de los estudiantes de las RUP en estadios más avanzados de la formación, fomentar y apoyar, a nivel nacional, la enseñanza de las lenguas y los intercambios a edades más precoces” (Informe al miembro de la Comisión Europea Michel Barnier, presentado por Pedro Solbes Mira, 2011, p.55).

Las RUP, en plena fase de negociación europea de la propuesta legislativa, emplean sus esfuerzos en una adaptación del programa que permitiera reflejar su realidad y paliara las dificultades de participación identificadas. Para ello, además de transmitir este mensaje directamente a la Comisión, en el marco de diversos encuentros entre el Comité de Seguimiento de la Conferencia de Presidentes de las RUP y miembros de la Comisión Europea, movilizaron el apoyo de los europarlamentarios provenientes de estas regiones para que presentaran una batería de enmiendas a la propuesta legislativa.

Si bien, las enmiendas no fueron retenidas (al encontrar una posición de rechazo frontal por parte del ponente del informe, que consideraba que las RUP ya participaban como cualquier otra región europea, sin que fuera necesario prever medidas específicas para la participación de las mismas) y no se alcanzó el resultado esperado, muestra un claro avance en la identificación y defensa de mensajes comunes en el ámbito de la movilidad de los ciudadanos de la ultraperiferia que, presumible y deseablemente, permitirá profundizar la cooperación en este ámbito en los próximos años.

## **6. Una mención especial al nuevo eje social de la estrategia renovada**

Una de las grandes novedades en la estrategia renovada en favor de la ultraperiferia, ha sido la incorporación por parte de la Comisión, de dos ejes nuevos a los tres tradicionales mencionados con anterioridad, concretamente, el refuerzo de la dimensión social del desarrollo de las RUP y la integración de la lucha contra el cambio climático en todas las políticas pertinentes.

Respecto a la incorporación del primero de ellos, las RUP se han congratulado de la misma ya que entienden que, de manera implícita, supone el reconocimiento a la especial gravedad de la situación social y económica que sufren las mismas, abriéndose eventualmente la puerta a la adopción de medidas destinadas a la creación de empleo, a la mejora de la educación o a la integración social, entre otras, que respondan a las necesidades perentorias de estas regiones en el actual contexto social y económico.

Dicha incorporación, sin embargo, no ha dotado al nuevo eje de contenido a través de propuestas o acciones concretas, limitándose, exclusivamente, a la remisión a los programas generales de financiación de la UE, sin que se hayan previsto modulaciones o excepciones concretas en

las correspondientes propuestas legislativas, a favor de las RUP, tal como permite la base jurídica del artículo 349 TFUE. Mientras éstas no lleguen, nos encontramos ante una declaración de intenciones, importante pero pendiente de ser implementada.

Existe un consenso general entre las RUP en la necesidad de implantar adecuadamente, y lo antes posible, este eje, sin embargo, los problemas inherentes a la financiación necesaria para ello (ya que parece claro que será necesaria una asignación específica de fondos) han hecho que el impulso de esta prioridad por parte de ellas haya sido desigual.

En todo caso, el desarrollo de este nuevo eje social de las RUP, abre nuevas opciones, probablemente también en el ámbito de la movilidad, aún por explorar. Habrá que estar a la consolidada cooperación política y técnica de las mismas en los próximos años para constatar por dónde avanzan sus prioridades y sus posicionamientos.

## BIBLIOGRAFÍA

COMISIÓN EUROPEA (2004), *Estrechar la asociación con las regiones ultraperiféricas*, Comunicación n.º 343 final, de 26 de mayo de 2004.

COMISIÓN EUROPEA (2007), *Estrategia para las regiones ultraperiféricas: logros y perspectivas*, Comunicación n.º 507 final, de 12 de septiembre de 2007.

COMISIÓN EUROPEA (2008), *Las regiones ultraperiféricas: una ventaja para Europa*, Comunicación n.º 642 final, de 8 de abril de 2008.

COMISIÓN EUROPEA (2010a), Comunicación sobre el “*Plan de Acción para mejorar la protección de los menores no acompañados (2010-2014)*”, COM (2010) 213 final, 6 de mayo de 2010.

COMISIÓN EUROPEA (2010b), *EUROPA 2020. Una estrategia para el crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, Comunicación n.º 2020, de 3 de marzo de 2010.

COMISIÓN EUROPEA (2012), *Las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea: hacia una asociación en pos de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, Comunicación n.º 287 final, de 20 de junio de 2012.

CONFERENCIA DE PRESIDENTES DE LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS (1999), *Nuestras diferencias se asemejan...nos asemejan*, Memorandum conjunto de las Regiones Ultraperiféricas, de 5 de marzo de 1999.

CONFERENCIA DE PRESIDENTES DE LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS (2008), *Contribución, de 8 de abril de 2008, de las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea en el marco de la consulta de la Comisión Europea sobre la Comunicación de 12 de septiembre de 2007*.

CONFERENCIA DE PRESIDENTES DE LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS (2010), *Contribución de las Regiones Ultraperiféricas, de 15 de enero de 2010, a la consulta pública lanzada por el Documento de trabajo de la Comisión “Consulta sobre la futura estrategia “UE 2020”, (COM (2009) 647 final, de 24 de noviembre de 2009)*.

CONSEJO EUROPEO (2010), *Programa de Estocolmo - Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano*, 2010/C 115/01.

Informe presentado por Pedro Solbes Mira al miembro de la Comisión Europea Michel Barnier (2011), *Las Regiones Ultraperiféricas en el Mercado Único: La Proyección de la Unión Europea en el mundo*, Bruselas 12 octubre 2011.

Memorándum de España, Francia Portugal y las regiones ultraperiféricas, de 7 de mayo de 2010, “Una visión renovada de la estrategia europea hacia la ultraperiferia”.

## ENFOQUE SOCIO-HISTÓRICO DE LAS MIGRACIONES DE LA REUNIÓN

Michel WATIN  
Elianne WOLFF  
Universidad de La Reunion

Como señala Temporal (2007, p. 127), las migraciones reunionesas tienen de particular que “se asemejan a la vez a la migración interna y a la migración internacional”. Los intercambios entre La Reunión, Departamento francés de Ultramar, y la Francia continental, que conforman los flujos más importantes, se corresponden “desde el punto de vista jurídico a las migraciones internas”; pero estas migraciones también tienen “muchas características en común con la migración internacional” por la distancia geográfica entre el territorio de salida y el de llegada, que implica un viaje largo y costoso<sup>7</sup>, la alteración de los vínculos con el lugar de origen, las dificultades de integración en el territorio de acogida (*ibíd.*, p. 127).

Esta situación particular complica la medición de las migraciones. En primer lugar porque, en el caso de las movilidades “intra-francesas”, los movimientos de población sólo se registran en el censo. En segundo lugar, en lo que respecta a las expatriaciones, porque Francia no dispone en la actualidad de un sistema de medición y por tanto no puede valorar con precisión el número de compatriotas que viven fuera de las fronteras nacionales. Este es evidentemente el caso de los reunioneses expatriados en el extranjero, cuyo número se desconoce a día de hoy.

Sin embargo, existen datos. La principal fuente la constituye el trabajo del Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos (INSEE), cuyos análisis recientes se mencionan aquí y se citan en la bibliografía. Por otra parte, el informe de síntesis propuesto por el INED (Instituto Nacional de Estudios Demográficos) y la *European Union Regional Policy*, titulado “Las tendencias demográficas y migratorias en las regiones ultraperiféricas”

---

<sup>7</sup> Aún si el coste del vuelo Reunión-Metrópolis disminuye en relación al salario mínimo: un vuelo Reunión-París costaba 1660 EUR en 1985 frente a 665 EUR en 2010, una diferencia de 60% (<http://presse.kelkoo.fr>, 23 de junio de 2011); al mismo tiempo, el salario mínimo bruto por hora en la Reunión pasa de 25,54 FRF (3,89 EUR) en 1985 a 9,04 EUR en 2012 (<http://france-inflation.com/smic.php>).

(INED, 2012), es también una fuente importante, tanto por la recopilación de datos que aporta como por la perspectiva comparativa y prospectiva que presenta. Por último, desde el punto de vista local, otras instituciones (el Estado francés, la Región Reunión y el Consejo General de La Reunión), responsables de ayudar a la movilidad de los reuioneses, acumulan datos que, desafortunadamente, están fragmentados y dispersos. Se utilizarán aquí algunas de estas cifras, recogidas en un seminario que organizamos en la Universidad de La Reunión en noviembre de 2011<sup>8</sup>.

El enfoque socio-histórico de las migraciones reuionesas que se propone tendrá en cuenta los datos estadísticos generales aquí recogidos para situar estos procesos de movilidad en su contexto. Abordaremos sucesivamente la relación entre migraciones y constitución de la sociedad reuionesa, las políticas de emigración de la segunda mitad del siglo XX, la *comunidad invisible* de los reuioneses que emigraron a la Francia metropolitana, la situación demográfica de la isla cincuenta años después del comienzo de las políticas de emigración y, por último, las *nuevas* migraciones reuionesas y su posible impacto en la sociedad local.

## **1. La migración es parte constitutiva de la historia de La Reunión**

Desde su origen hasta nuestros días, la sociedad reuionesa históricamente se ha conformado por las sucesivas oleadas de migrantes, libres o forzados, que llegaron desde 1665 con el fin de asentarse en esta isla del Océano Índico, por entonces libre de ocupación humana.

La primera ola de inmigración hacia Borbón, antiguo nombre de La Reunión, parte de Madagascar cuando algunos colonos europeos, acompañados de malgaches, desembarcan en la isla. Desarrollan una economía de subsistencia hasta que la Compañía Francesa de las Indias Orientales (1667-1767) decide, “en el nombre del Rey”, explotar los recursos de la isla. Este es el comienzo de una inmigración de poblamiento de colonos europeos, a veces acompañados de familias malgaches. La explotación de las riquezas de la colonia lleva a la Compañía a importar a Borbón contingentes cada vez más numerosos de esclavos, primero de Madagascar, desde 1717,

---

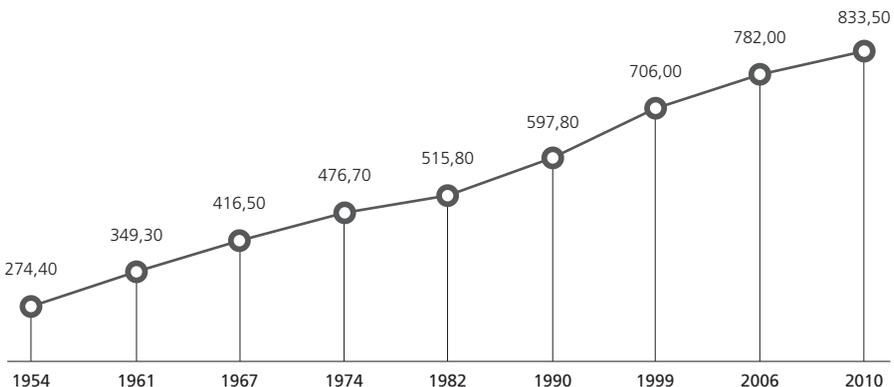
<sup>8</sup> Seminario “Movilidades, Migraciones y Diásporas”, el 9 y 10 de noviembre de 2011, Observatorio de las Sociedades del Océano Índico, Universidad de La Reunión.

de África a partir de 1754 y de India después de 1762. Se estima en 130.000 el número de personas que fueron a trabajar a Borbón a la fuerza. En 1848, los 62.000 esclavos liberados fueron reemplazados casi inmediatamente por trabajadores de India para compensar la falta de mano de obra rural tras la abolición de la esclavitud: en total, después de los africanos, más de 110.000 indios desembarcan en la isla entre 1860 y 1882. Entretanto, han llegado los miembros de la aristocracia blanca francesa, obligados a abandonar la metrópolis a raíz de la Revolución Francesa, que compran tierras y desarrollan el cultivo de la caña de azúcar, introduciendo en Borbón el sistema de plantación.

A partir de mediados del siglo XIX y de forma más masiva con el cambio de siglo, llegan los asiáticos, principalmente chinos cantoneses, que organizan el comercio minorista. Les siguen, en el primer tercio del siglo XX, los indios musulmanes, que se apresuran a invertir en el comercio de textiles y madera.

Tras el paso en 1946 de La Reunión a la categoría de Departamento de Ultramar (DOM), franceses llegados de la metrópoli –al principio funcionarios– comienzan a establecerse en La Reunión. Más recientemente, los que emigran a la islas son mayoteses, en su mayoría musulmanes, provenientes de Mayotte, la otra isla francesa en el Océano Índico, geográficamente vinculada al archipiélago de las Comoras <sup>9</sup>.

GRÁFICO 1  
Evolución de la población de La Reunión  
(A partir de los censos de "tipo moderno") (En miles de habitantes)



FUENTE: INSEE, 2010.

<sup>9</sup> Si bien las migraciones de los siglos XVII, XVIII y XIX son conocidas y descritas por los historiadores, sin embargo, las de la segunda mitad del siglo XX están aún poco estudiadas.

Pero aunque muchos llegan a la isla, pocos la abandonan. Y, hasta principios del siglo XX, emigran sólo los miembros de las familias de la élite colonial que viajan por negocios o estudios y algunos reuioneses más modestos que, con la esperanza de encontrar una mejor vida, parten para instalarse en la isla vecina de Madagascar. En junio de 1897, el gobernador Joseph Galliéni traslada oficialmente doce familias de La Reunión a la región de Mananjary<sup>10</sup>. Estas iniciativas continúan hasta mediados del siglo XX y son precursoras de las políticas públicas en materia de migración.

## 2. Las políticas públicas de emigración

Al acabar la colonización (1946), la isla está exangüe y la mayoría de la población vive en una profunda pobreza. Inspirados en la acción de Joseph Galliéni, los poderes públicos deciden organizar la migración, primero hacia Madagascar y luego a la Francia metropolitana: es el inicio de una política pública que dará lugar a una sucesión de diferentes dispositivos, todos con el objetivo común de hacer salir de la isla a una parte significativa de la población a fin de reducir la presión demográfica considerada crítica en relación a los recursos del departamento.

### 2.1 La Sakay

La emigración “espontánea” hacia Madagascar incentiva la creación de una sociedad estatal destinada a organizar un “asentamiento criollo” en la “Isla Grande”<sup>11</sup>. Esto dio inicio a la operación de la *Sakay*, nombre de un valle

---

<sup>10</sup> Es así que, en 1926, se estableció una pequeña colonia reuionesa en Antsalaka en las laderas de la Montagne d’Ambre, al sur de Diego Suárez, ahora Antsiranana. En 1941 hay diecinueve familias, cuatro de ellas propietarias de 434 hectáreas de un total de 600, el resto “*lleva, en chozas miserables, la forma de vida de los indígenas*”. Hacia 1950, la población reuionesa de Madagascar es de 18.243 personas de las cuales 8.562 nacieron en la Reunión (Isnard, 1953).

<sup>11</sup> Se trata de la Oficina de Estudios para el Desarrollo de la Producción Agrícola en los Territorios de Ultramar (BDPA, abril de 1950), encargada “de estudiar en los territorios de ultramar y en primer lugar en Madagascar, las cuestiones relativas al aprovechamiento del suelo no explotado recurriendo al asentamiento permanente de agricultores inmigrantes y sus familias” y de emprender “junto con las autoridades locales, todas las investigaciones relacionadas con dicha misión” (Gobernador General Vuillaume “la BDPA”, *Nouvelle revue française d’outre mer* n°10, octubre 1944, p. 467). El cometido de la oficina se extenderá luego a todo el ultramar francés. De la misma manera, se desarrollaron acciones similares en los otros DOM (Departamentos de Ultramar): en 1953, la Oficina para las personas inmigrantes en Guayana (BIPIG, 1950) organiza el emplazamiento de antillanos en Guayana (Milia, 1997).

situado al oeste de Antananarivo donde se instala un primer contingente de diecisiete familias reunistas en noviembre de 1952<sup>12</sup>. Durante el momento álgido del asentamiento, se instala a más de doscientas familias en la Sakay, unos 2000 migrantes. Si bien la operación continúa después de la independencia de Madagascar (1960), no puede sobrevivir a la “primavera malgache” de mayo de 1972, cuando el gobierno de la “Isla Grande” exige la desaparición de este enclave extranjero. Finalmente, las últimas familias fueron evacuadas en 1977 (De Palmas, 2004).

## **2.2 El Bumidom**

Después de los “sin tierra”, el gobierno se interesa por los “sin empleo” y los “sin formación”. En 1963, Michel Debré<sup>13</sup> crea la Oficina para el Desarrollo de las Migraciones en los Departamentos de Ultramar, o *Bumidom*, que concierne a los cuatro departamentos franceses de ultramar. Este organismo público, respaldado en La Reunión por CNARM<sup>14</sup>, recibe la misión de “contribuir a la solución de los problemas demográficos relativos a los departamentos de ultramar” (artículo 3 de la Ley de 26 de abril, 1963) y puede, en este contexto, poner en práctica “las misiones de formación profesional y de colocación de mano de obra”, facilitar “los emplazamientos de carácter familiar”, velar por “la información de los futuros migrantes”, asegurar “la selección profesional”, organizar “el desplazamiento y la acogida de migrantes” hacia la metrópoli. La administración local se dispone igualmente a “responder a las necesidades de la Francia metropolitana en empleos domésticos y poco cualificados en la función pública (PTT - Correos, Telégrafos y Teléfonos-, hospitales...)”

<sup>12</sup> Se trata de campesinos sin tierra, de los “*Petits-Blancs*” pobres a los que Babet, entonces diputado de La Reunión, ofrece emplazamiento permanente como agricultores en Madagascar. Babet, convencido de que la emigración constituye “el único camino de salvación contra la sobrepoblación”, cree que este proyecto “tiene la ventaja de ser beneficioso para todas las partes: La Reunión se descongestionará y los inmigrantes reunistas obtendrán una mejor forma de vida. Madagascar verá sus tierras sin cultivar más florecientes que nunca, el Estado, con el programa de sus fondos de inversión, verá la influencia francesa desarrollarse a un coste mínimo. En resumen, se debe intentar por ser necesariamente concluyente” (presentación del proyecto al comité directivo del Fondo de Inversión para los DOM (FIDOM) el 12 de junio de 1950).

<sup>13</sup> El antiguo Primer Ministro de Charles de Gaulle, entonces diputado de La Reunión.

<sup>14</sup> El Comité de Acogida y Acción para los reunistas en Movilidad (CNARM) es una asociación “Ley de 1901”, fundada en 1965 por Michel Debré para “favorecer la inserción profesional de los jóvenes reunistas a través de la migración a la metrópoli y al extranjero”, para fortalecer la acción del Bumidom.

y a reducir el riesgo de malestar social que podría suscitar el cierre de las fábricas de azúcar, el movimiento de descolonización y la reivindicación de autonomía” (Bertile, 1996).

De 1963 a 1981, el *Bumidom* se hizo cargo, total o parcialmente, de la migración de 37.473 reunioneses ya sea por la colocación directa en puestos de trabajo (14.145 personas), la colocación de jóvenes en centros de formación profesional en la metrópoli (11.509 personas) o la reunificación familiar (11.816 individuos de los cuales 9.385 eran niños)<sup>15</sup>. En el mismo período, 5.255 jóvenes adicionales se beneficiaron, después de su servicio militar en la metrópoli, de las acciones de inserción del *Bumidom*<sup>16</sup>. Esta política de emigración masiva suscitó asimismo una migración espontánea estimada en 15.384 personas entre 1965 y 1981 (Bertile, 2006).

### **2.3 La Agencia Nacional para la inserción y promoción de los Trabajadores de ultramar (ANT)**

Si de lo que se trata es de dar respuesta a la sobrepoblación de las antiguas colonias y, por tanto, de organizar la salida de los migrantes, ninguna disposición del *Bumidom* prevé el mantenimiento de contacto con el país de origen, pese a las promesas hechas a los migrantes; la cuestión del posible regreso se pasa por alto. A raíz de esta situación que se hace difícil tanto para los reunioneses que emigraron como para las familias que permanecieron en el lugar de origen, el Estado francés pone fin al *Bumidom* a finales de 1981 y lo sustituye en 1982 por la Agencia Nacional para la inserción y la promoción de los Trabajadores de ultramar (ANT). Esta nueva sociedad estatal, a cargo de la Secretaría de Estado de Ultramar, tiene la misión de “acompañar la formación e inserción profesional mediante la movilidad hacia la metrópoli y la Europa continental de personas originarias y residentes de los departamentos de ultramar” y “promover el desarrollo de las relaciones culturales y sociales entre el Ultramar y la metrópoli”.

---

<sup>15</sup> Entre ellos, los “hijos de la Creuse”: de 1963 a 1982, 1630 niños reunioneses son arrancados de sus familias y enviados, en su mayoría, a la Creuse y Lozère con la esperanza de revitalizar, con el tiempo, los departamentos franceses despoblados por el éxodo rural. El escándalo no estalló hasta 20 años más tarde, cuando Jean-Jacques Martial, un reunionés exiliado en 1966, presentó una denuncia el 30 de enero de 2002, por “sustracción y secuestro de un menor, redada y deportación”.

<sup>16</sup> IEDOM La Reunión, noviembre de 1994, p. 43.

Se trata en esta ocasión de conseguir la integración global (alojamiento, inserción profesional y social) de los migrantes en la metrópoli, de mantener el vínculo con el departamento de origen a través de una subvención de viaje y de contemplar, en su caso, un posible reasentamiento en el país de origen. Este dispositivo supone un cambio en la política migratoria que contemplaba únicamente la implantación definitiva y sin retorno del migrante. Al principio se reduce el número de migrantes asistidos significativamente (540 en 1983), pero esta cifra evoluciona de nuevo al alza, situándose entre 1.500 y 2.000 salidas anuales. Al mismo tiempo, se observa una migración espontánea, de corte más familiar (en su mayoría mujeres y niños), que sumado a la asistida por la ANT concierne a más de 100.000 personas desde 1982 hasta 1999 (Rochoux, 2011).

#### ***2.4 La fusión del CNARM y la ANT***

En 1986 el Comité nacional de acogida y acciones para los reuñeses en movilidad (CNARM) se une a la ANT para constituir una “ventanilla única” y convertirse en el servicio de movilidad del Consejo General, que le subvenciona un 80%. El CNARM debe “apoyar a los candidatos en su proyecto de incorporación a un puesto de trabajo o de búsqueda de empleo mediante medidas adaptadas a cada caso” ayudando a los “solicitantes de empleo con contrato o los que lo buscan” y favoreciendo “la reagrupación de las familias (cónyuge, hijos) de las personas en situación de empleo asistidas por la asociación”.

Entre 2005 y 2007, 17.500 personas se beneficiaron de los dispositivos de la ANT o del CNARM y llegaron a la Francia metropolitana para recibir formación; de entre ellos unos 6.900 individuos (aproximadamente el 40%) regresaron a su tierra (Fruteau, 2011).

#### ***2.5 Ladom***

A raíz de los Estados Generales de Ultramar (2009), la Agencia de Ultramar para la movilidad (*Ladom*) se convierte, en abril de 2010, en “el único operador de movilidad del Estado”. Sus dos cometidos principales son “la formación e inserción profesional de los jóvenes de ultramar” y “el apoyo a la continuidad territorial para facilitar la movilidad de las poblaciones de ultramar”. Se trata de “atenuar los límites de la oferta local de formación”, de “reducir la distancia geo-

gráfica” y de “abrirse a otras realidades” subvencionando proyectos de movilidad individuales a través de diversas medidas<sup>17</sup>. En 2011, *Ladom* ayudó a 2.300 personas en movilidad, la mitad de ellas para estancias cortas fuera de La Reunión.

Desde los años 60, todos los operadores, del BDPA al *Ladom*, pasando por el *Bumidom* y la ANT, ponen en práctica una política pública que persigue el mismo objetivo: hacer salir de la isla a un número significativo de personas con el fin de reducir una presión demográfica que se considera problemática. Los dispositivos se han dirigido a diferentes tipos de destinatarios: campesinos sin tierra, mano de obra poco formada y desempleada a la que también se promete mejores condiciones de vida, jóvenes en formación profesional y superior a los que se ofrece formación “en el ultramar” y nuevas experiencias.

Desde 1950 hasta hoy, se pasa gradualmente de una gestión cuantitativa a una gestión cualitativa de la migración. Las primeras políticas *trataron* una masa de migrantes más o menos voluntarios, con el objetivo de un asentamiento definitivo en el lugar de acogida; no se contempló el mantenimiento del vínculo con el lugar de origen ni el viaje de regreso. Los dispositivos más recientes examinan los proyectos de movilidad individuales y actúan *caso por caso*; también financian la reunificación familiar y prevén el retorno de los migrantes, bajo determinadas condiciones. Los brutales métodos del *Bumidom* se sustituyen por campañas de comunicación que promueven la salida y ensalzan la experiencia enriquecedora del desplazamiento y del encuentro con otras sociedades y otras culturas.

### 3. Los reunioneses en la Francia metropolitana

Los distintos dispositivos implementados dentro del marco de una política pública de emigración se han centrado esencialmente en las salidas hacia la Francia metropolitana. Con el *Bumidom*, la población de origen reunionés aumentó significativamente en el *Hexágono* (Francia continental): mientras que en 1954 había 3.180 nativos<sup>18</sup> de La Reunión (de 20.660 nativos de los DOM), eran 16.550 reunioneses en 1968, 48.500 originarios en 1974, de los cuales 34.490 eran nativos y 109.440 originarios en 1982, de los cuales 75.720 eran nativos.

<sup>17</sup> Las principales medidas se refieren a la “continuidad territorial” y los pasaportes “movilidad-estudio” y “movilidad formación-profesional”.

<sup>18</sup> Considerando a los reunioneses en Francia metropolitana, el INSEE llama “originarios” (de La Reunión) a todas las personas nacidas en la Reunión – los “nativos” – y los hijos de padre y/o madre nacidos en La Reunión.

Estos migrantes, ciudadanos franceses por completo pero franceses *completamente aparte*, “comparten las dificultades de empleo, de formación, de vivienda de los trabajadores extranjeros y, de forma más amplia, de las clases desfavorecidas” (Bertile y Lorraine, 1996, p. 20); se enfrentan por añadidura, y a menudo por primera vez, a un racismo explícito. Por otra parte, y con el pretexto de favorecer “la integración del criollo en el seno de la comunidad nacional”, se dispersó geográficamente a los reunioneses por el territorio metropolitano<sup>19</sup>. Dispersos y poco organizados, tratando sobre todo de integrarse, están prácticamente ausentes en el espacio público hexagonal (Gailland, 2005). Constituyen, en palabras de Bertile y Lorraine (1996), una “comunidad invisible”, a diferencia de los antillanos, de los que una gran parte de los 33.142 asistidos por el *Bumidom* se concentra en *Ile de France* donde forman una minoría visible.

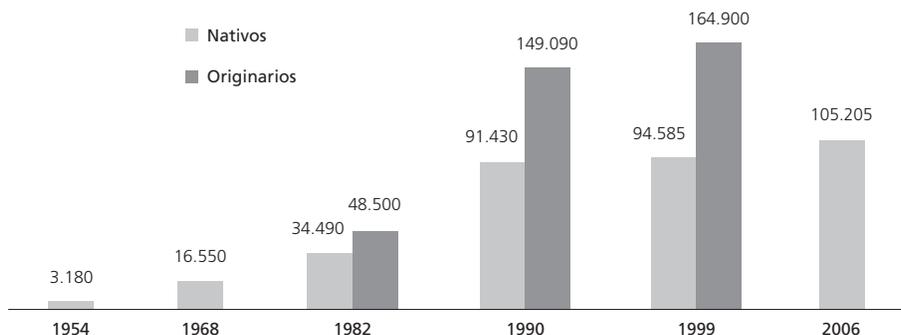
De hecho, hasta finales de los años 90, los intentos de agrupar a los reunioneses de Francia fueron en vano. La comunidad reunionesa de la metrópoli no está representada de forma unitaria por las asociaciones políticas, religiosas o culturales, no plantea reivindicación étnica o de identidad alguna y sólo mantiene contactos limitados (viajes, teléfono) con el lugar de origen. El *Bumidom* no contempla el regreso al lugar de origen, el coste de los viajes individuales es prohibitivo; “la irreversible separación física y psicológica de la tierra natal conduce a un desencanto” (ibíd, 1996, p. 54) con respecto a la migración y a la esperanza que suscita. Por lo tanto, al margen de las experiencias y de la integración logradas por algunos, el exilio en que se ha convertido la migración es cada vez más insoportable para muchos reunioneses instalados en la metrópoli.

Aunque el flujo migratorio disminuye un poco con los dispositivos individualizados de movilidad, el número de reunioneses en la metrópoli sigue creciendo. En el año 1990 había 149.090 originarios, de los cuales 91.430 nativos. En 1999, cuando en la Reunión viven 706.000 personas, se censa 164.900 reunioneses en el Hexágono (RGP, 1999; Temporal, 2007; p. 149); las personas originarias de La Reunión en metrópoli representan en este momento el 23% de la población insular reunionesa. En 2006, el INSEE indica que 105.205 nativos de La Reunión residen en la Francia metropolitana (INSEE, 2010, p. 63), pero no suministra información sobre los “originarios”.

---

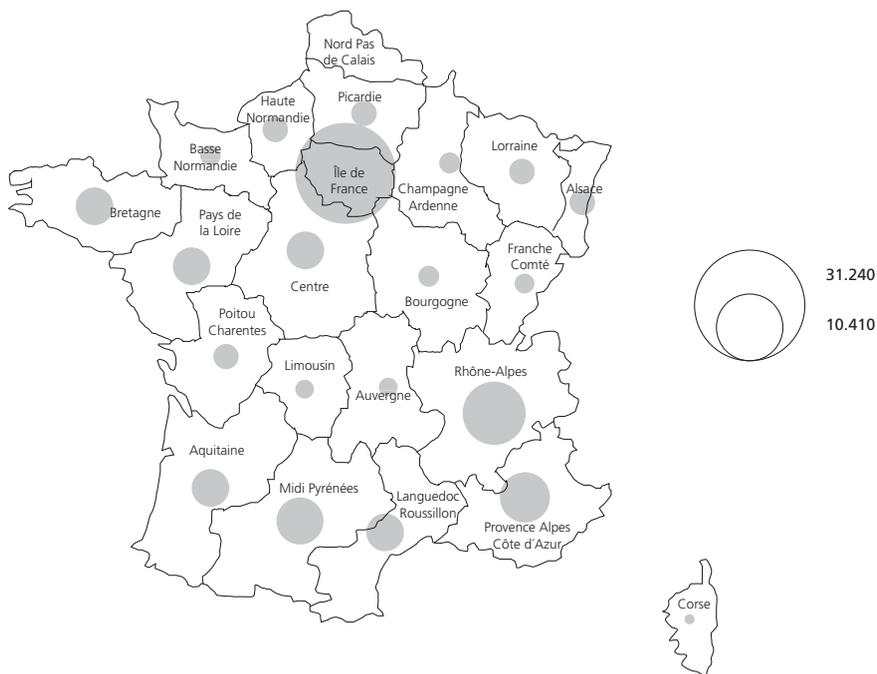
<sup>19</sup> Véase el mapa del INSEE, según el Censo General de la Población 2006 (INSEE TER 2008-2009).

**GRÁFICO 2**  
**Los Reunioneses en la Francia metropolitana**



FUENTE: INSEE.

**ILUSTRACIÓN 1**  
**Emplazamiento de los reunioneses en la Francia metropolitana**



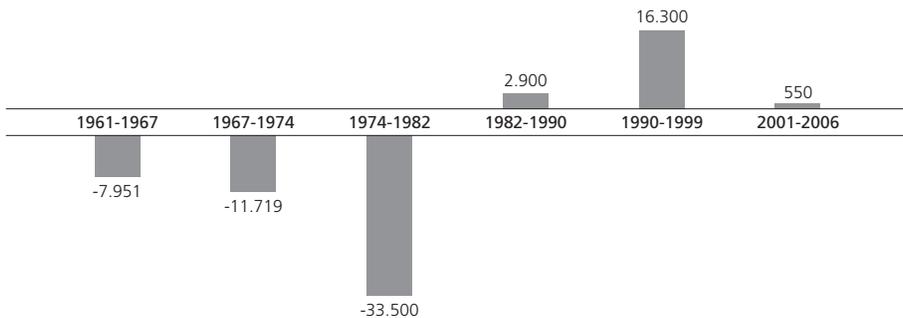
FUENTE: INSEE, RGP E INSEE, TER, 2010

Si la migración ha dado lugar a una “expansión demográfica consecuente” (Bertile y Lorraine, 1996) de reunioneses en la metrópoli<sup>20</sup>, también ha tenido un impacto sobre la demografía insular.

#### 4. Migraciones y sociedad insular

De 1954 a 1982, la diferencia entre las salidas y entradas se incrementó progresivamente “hasta alcanzar un saldo migratorio máximo de -33 500 personas entre 1974 y 1982” (Temporal, 2007, p. 128). A partir de 1981, con el cambio de la política de emigración y el estancamiento de la dinámica de migración espontánea, el número de salidas cae. Al mismo tiempo, el número de llegadas a la isla “no para de aumentar debido a la introducción de la departamentalización y a la necesidad de mano de obra cualificada”. El saldo migratorio se vuelve ligeramente positivo entre 1982 y 1990 (+2.900) y después se acentúa entre 1990 y 1999 hasta llegar a una cifra (+16.300) jamás alcanzada desde la departamentalización (Temporal, 2007, p. 129).

GRÁFICO 3  
Saldo migratorio intercensal 1961-2006



FUENTE: Temporal, 2007.

Entre 2001 y 2006, el saldo neto migratorio entre entradas y salidas se equilibra (35.720 entrantes /35.170 salientes). Los emigrantes son sobre todo jóvenes que van a estudiar o a buscar un primer empleo: son 11.000 salientes

<sup>20</sup> Entre una quinta y una séptima parte de la población vive en la isla en función de que se tengan en cuenta los originarios o solamente los nativos.

de 18 a 24 años para 3.300 entrantes del mismo grupo de edad. En general, los entrantes (35.720) son mayores que los salientes (60% tienen entre 25 y 59 años) y por lo tanto representan individuos activos<sup>21</sup>.

Estos movimientos de entradas y salidas, cuyo saldo se ha convertido en insignificante<sup>22</sup>, apenas han contribuido al aumento de la población de La Reunión, pero sí han modificado un tanto su estructura. Se observa en particular el déficit, en La Reunión, de hombres jóvenes, la presencia de hasta un 10% de la población (79.000 en 2006 frente a 65.000 en 1999) de nativos<sup>23</sup> de la Metròpoli, una inmigración femenina proveniente principalmente de Madagascar y Mauricio y, después de una ola de llegadas bastante considerable de mayoteses, la tendencia a la salida de los más jóvenes (15-34 años, -1.200 en 2006), quienes, a partir de 1999 “han abandonado La Reunión bien para regresar a Mayotte, bien para ir a la Metròpoli” (INSEE e INED, 2010).

#### ***4.1 ¿Cuántos reuioneses hay en el extranjero?***

La migración reuionesa resulta muy difícil de cuantificar puesto que el Censo General de Población (RGP) sólo mide los movimientos de poblaciones sobre el territorio nacional. Como destaca Berthomière (2012), la evaluación precisa de los movimientos migratorios de Francia hacia el extranjero presenta muchas dificultades, aun cuando los servicios del Ministerio de Asuntos Exteriores y Europeos disponen desde hace poco de un censo aproximado con la introducción del registro de franceses establecidos fuera de Francia<sup>24</sup>. Si bien el censo permite ver la evolución de la población francesa inscrita por regiones de establecimiento, no dice nada sobre el lugar de nacimiento de estos migrantes. Es por tanto difícil, si no imposible, seguir con precisión la trayectoria de los reuioneses que salen del territorio nacional y conocer el número de aquellos que se instalan en nuevos territorios de migración.

---

<sup>21</sup> *Economie de La Réunion*, mayo de 2010, Dossier “Migrations: l’impact démographique et économique”, n.º 136, INSEE, INED.

<sup>22</sup> INED (2012), véase nota anterior.

<sup>23</sup> Se trata de personas que nacieron en Francia metropolitana; esta categoría incluye por lo tanto los “metropolitanos” y los reuioneses nacidos en Francia de un padre y/o madre reuioneses.

<sup>24</sup> El millón y medio de franceses en el extranjero también constituye un electorado que no debe ignorarse, más aún ahora que por primera vez han sido llamados a elegir a sus diputados en la Asamblea Nacional. Antes de la invalidación de su elección, la diputada de la circunscripción de América del Norte fue una reuionesa.

Se sabe sin embargo que algunos países atraen especialmente a los reunioneses. De esta manera van a Quebec, desde la firma de acuerdos entre la Región Reunión y las autoridades quebequeses para llevar a cabo allí los estudios, pero se desconoce cuántos de ellos se han instalado<sup>25</sup> allí. De entre los países de la UE, Bélgica atrae particularmente a los reunioneses puesto que pueden realizar sus estudios allí, especialmente en los sectores sanitarios, que son de mucho más difícil acceso en Francia al estar sujetos a pruebas de selectividad. Por último, Australia, que es el territorio más cercano al este de La Reunión (la ciudad de Perth está más cerca en avión que París), resulta muy atractiva para los jóvenes reunioneses: gracias al estatus de estudiante, encuentran allí la oportunidad de aprender inglés. Se sabe que estas movibilidades para la formación conllevan migraciones voluntarias, pero no existen cifras al respecto.

#### ***4.2 Los extranjeros en la Reunión***

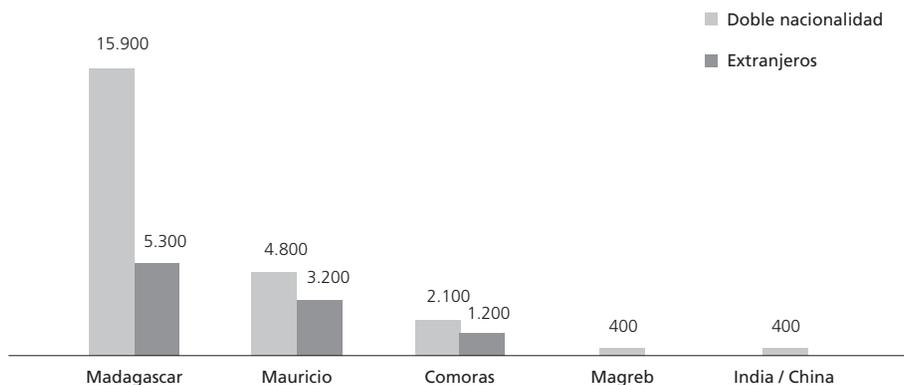
El porcentaje de los inmigrantes en La Reunión (1,7% en 2006, 2% en 2010) es muy inferior al de la Metrópoli (8%). Las 32.300 personas nacidas en el extranjero representan el 4% de la población de la isla. Sin embargo, la mayoría de ellos son de nacionalidad francesa (15.900 de Madagascar, 4.800 de Mauricio, 2.100 de Comoras), y sólo 13.200 personas pueden calificarse como inmigrantes, de nacionalidad extranjera, de los cuales 5.300 son malgaches, 3.200 mauricianos y 1.200 comoranos (INSEE, 2012).

Las características (nivel de estudios y tasa de actividad) de esta población inmigrante (más femenina, con un 60% de mujeres) se asemejan a los estándares locales. Si el nivel de educación es en general equivalente al de los reunioneses, los extranjeros entre 25 y 65 años tienen una educación de nivel superior al promedio reunionés y ocupan con mayor frecuencia los trabajos cualificados. También se observa el predominio de las parejas mixtas, mujeres extranjeras que se casan con un reunionés, lo que parece constituir un factor de integración (INSEE, 2012).

---

<sup>25</sup> Se sabe que 1.073 reunioneses fueron a estudiar a Quebec entre 2004 y 2011. El Consejo General proporciona la ayuda a la movilidad (viaje + subsidio mensual de 700 EUR/mes). De los 19 que se fueron para formarse en 2004, 16 estudiantes se graduaron y 11 de ellos se quedaron en Quebec; en 2007 se alcanza el pico de salidas con 268 personas. (Cifras Consejo General La Reunión – Seminario “Movilidades”, Universidad de La Reunión, 2011).

GRÁFICO 4  
Los extranjeros en La Reunión



FUENTE: INSEE, 2012.

Por último, se observa una tasa muy baja de migración irregular que representa menos del 0,5% de la población de La Reunión (Temporal, 2007), debido a la insularidad, el aislamiento y un acceso casi exclusivo por vía aérea.

### 4.3 La migración “de retorno”

Según el Censo General de Población de 2006, la gran mayoría de los habitantes de La Reunión son nativos de la isla (85%). El 15% restante reúne nativos de la Metròpoli, franceses de otras partes y extranjeros.

Los residentes de La Reunión nacidos en la Francia hexagonal (continental) representan el 10% de la población. De entre ellos, una cuarta parte tiene un vínculo con La Reunión, siendo *nativo al menos uno de sus padres*. Por lo general, se trata de personas de retorno, demostrando su presencia un efecto *retroactivo* de la emigración de reunioneses que partieron en gran número hacia la Metròpoli desde los años 70, los años del *Bumidom*<sup>26</sup>. Si bien una parte de los retornos atañe a los reunioneses que vienen a jubilarse en la isla, los trabajadores

<sup>26</sup> En una encuesta reciente, el INSEE cuenta, entre los 25.000 recién llegados de la metròpoli durante los últimos cinco años, 10.000 “reunioneses de retorno”, nativos de la isla que han migrado. Se desconoce, entre los 15.000 restantes, cuál es la proporción de metropolitanos y de reunioneses nacidos en Francia (*Economie de La Réunion*, mayo de 2010, Dossier “Migrations: l’impact démographique et économique”, n.º 136, INSEE, INED, p. 14).

en activo de 25 a 39 años que regresan tienen una titulación superior al conjunto de nativos de la isla del mismo grupo de edad (34% de titulados superiores frente a un 14%). Su tasa de empleo es más alta que la tasa de empleo de los nativos (64% de los reuñeses de retorno de 20 a 59 años están en situación de empleo frente al 56% de los nativos de la isla), pero esta tasa es inferior a la que tendría que ser dado su nivel de estudios. En general, los reuñeses de retorno en edad de trabajar ocupan una posición muy favorable en el mercado laboral. Esta situación puede cambiar para las nuevas generaciones de migrantes, si tenemos en cuenta la reciente afluencia de jóvenes graduados en educación secundaria que salen a formarse fuera de la isla y para los que la experiencia de la migración ya no tiene nada en común con la experimentada por sus mayores. Los metropolitanos residentes en Reunión, localmente llamados los *Zorey*, representan alrededor del 7 al 8% de la población.

## 5. Una nueva forma de entender la emigración

La emigración, más bien impuesta durante la aplicación de los primeros dispositivos de ayuda pública para la movilidad, se ha vivido como un exilio más o menos soportable, un desarraigo doloroso, una doble ausencia de aquel que es “ni de aquí ni de allí” (*Sayad*, 1999).

A finales del siglo XX, la visión de la migración se transforma radicalmente.

Desde un punto de vista sociológico, esta nueva forma de entender la migración es parte del cambio social que activa a la sociedad reuñesa a partir de los años 80: surge una clase media que valora la movilidad, promueve las experiencias fuera de la isla y dispone de medios financieros para viajar y pagar la educación superior de sus hijos (Wolff y Watin, 2010).

Desde un punto de vista político, el cambio de actitud respecto a la migración refleja la apertura de líneas presupuestarias<sup>27</sup> dedicadas a subvencionar la movilidad: financiación de viajes (ida y vuelta anual durante la formación), ayudas para la instalación inicial, desplazamiento de uno de los padres acompañando a un joven en el momento de su instalación, etc.

Desde el punto de vista de las comunicaciones, esta nueva visión está relacionada con las nuevas condiciones de desplazamiento con el desarrollo

---

<sup>27</sup> Así, por ejemplo, en 2010: el Consejo General ha invertido 23 millones de euros, 8 millones de euros para la Región Reunión.

del transporte aéreo<sup>28</sup> en los años 70 y una evolución espectacular de las telecomunicaciones; asistimos a la generalización del teléfono en el hogar primero y después a la explosión de la telefonía móvil<sup>29</sup>. Y, a partir de 2000, con el despliegue y la democratización de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), que reducen significativamente el precio de las telecomunicaciones<sup>30</sup> y proporcionan una conexión casi constante entre la isla y el mundo.

Las TIC incluyen a La Reunión en la sociedad del flujo generalizado y permiten a los migrantes seguir en contacto con la familia y la isla de manera fácil, rápida y económica; abren nuevas perspectivas a los migrantes que, aún si se enfrentan a una salida que se puede vivir como una separación dolorosa, parten con la certeza de seguir conectados casi continuamente con la isla, considerándose, una vez instalados fuera de la isla, a la vez “aquí” y “allí”. Por tanto, es necesario entender las migraciones contemporáneas como fenómenos de “copresencia” que obligan a repensar la relación con el territorio y a considerar una nueva imagen del migrante, a partir de ahora “*migrante conectado*” (Diminescu, 2005).

Un indicio tangible de este cambio es la aparición en el espacio público de los términos *diaspora* (diáspora) y *diasporé* (sujeto de la diáspora) para designar a los reunioneses que viven fuera de la isla. Hasta ahora, de hecho, casi no se usaban estas palabras que no tienen traducción al criollo. ¡Los reunioneses en la Metrópoli se consideraban franceses y no podían verse como “*diasporés*” en su propio país! Es la élite intelectual en movilidad y a veces en puestos de alto nivel en la Metrópoli quien reivindica el término, al organizar, en marzo de 2006, en la Escuela Nacional de Ingenieros y Caminos de París, un coloquio titulado “*Miradas cruzadas de los reunioneses de la diáspora: 1946-2006*”. Para estos jóvenes graduados “*orgullosos de sus raíces y conscientes de su valor*”, “*que han elegido la migración*”, se trata de mostrar, a pesar de las dificultades, “*una migración positiva mejorada, llena de esperanza y promoción social*”. Se declaran “*reunioneses de la diáspora*”

<sup>28</sup> El primer vuelo de un avión de reacción (Boeing 707) fue en 1967. El avión de gran capacidad, el Boeing 747, aterriza por primera vez en el aeropuerto R. Garros en 1976. Desde esa fecha, el tráfico aumenta de manera espectacular y el coste del viaje, en comparación con el nivel de vida, disminuye, haciendo los desplazamientos más rápidos, más frecuentes y más baratos.

<sup>29</sup> Había 20.968 abonados a domicilio en 1978 mientras que el 88% de los hogares estaba equipado en 1999. Ese mismo año, la tasa de equipos de telefonía móvil era superior al 88% (INSEE, IPSOS-OI).

<sup>30</sup> La democratización de los ordenadores personales y de la conexión a Internet en el hogar es notable: en menos de 10 años el 70% de los hogares de la Reunión ha sido equipado con ordenadores y el 50% de los hogares está conectado a Internet (INSEE, IPSOS-OI).

y quieren “participar en el desarrollo de su región, proporcionando sus conocimientos y alentando a las instituciones locales a hacer uso de su experiencia” (Adres 2002; Amarres, 2006).

El sitio web *reunionnaisdumonde.com*, creado en 2005 a raíz de una iniciativa privada, amplificará este movimiento y dará visibilidad a la diáspora a nivel local, permitiendo constituirse y asociarse fuera de las fronteras de la isla. Este sitio web ocupa actualmente una posición central en el espacio de la e-diáspora<sup>31</sup> que permite hoy en día a la comunidad migrante reunionesa organizarse, conocerse y darse a conocer (Simonin, Watin, Wolff, 2012).

## ILUSTRACIÓN 2

### Los migrantes reunioneses en el espacio público local

19 >>> SOCIÉTÉ

RENTRÉE

## Prof réunionnaise à Paris : si proche de La Réunion

Originnaire de Saint-André, Josie Virin enseigne le français au collège Paul Vaillant-Couturier de Champigny-sur-Marne, en région parisienne, depuis 1988. Très impliquée dans la vie de son établissement, elle n'a jamais coupé les ponts avec la Réunion où elle a organisé un échange scolaire cette année.

Quelle est votre avis sur la rentrée 2013 qui vient d'avoir lieu en métropole?

Cette rentrée n'est ni facile, ni réussie. Elle ressemble à beaucoup d'autres, avec son tourbillon de promesses, de réformes et de défilés. Mais je ne me plains pas. L'ambiance de travail est excellente dans mon collège ; nous faisons du mieux que nous pouvons pour la réussite de nos élèves et les conditions matérielles sont bonnes. Pratiquement toutes nos salles sont équipées de vidéo-projecteurs et d'ordinateurs avec accès internet.

Mais de vrais problèmes de fond subsistent. Les classes sont encore trop chargées, nous manquons de nouvelles d'assistants d'éducation et d'heures d'accompagnement personnel si pour les élèves les plus en difficulté.



### « Une claqué au monde entier »

A quoi ressemble votre établissement?

C'est un collège de 800 élèves, dont environ un tiers de milieu aisé et deux tiers de milieu défavorisé, souvent des familles monoparentales. Un tiers viennent de zones pavillonnaires et deux tiers sont des enfants des cités. La population est mixte : Maghrébins, Afrique noire et Portugal essentiellement. C'est une vraie ressemblance avec notre île. Ma salle de classe ressemble à celles de la Réunion: elle est de toutes les couleurs.

Entrez la seule comparaison que vous faites avec La Réunion?

J'ai enseigné à Saint-Benoît, à Sainte-Rose et surtout au collège Joseph Bélier de Saint-André. Que ce soit en métropole ou à La Réunion il y a des élèves qui sont biens et d'autres pas du tout, mais il existe des différences. L'une d'entre elles est fondamentale : beaucoup d'élèves ici ont perdu leurs repères culturels et leurs valeurs ancestrales, ce

qui engendre quelques difficultés à vivre en harmonie. Quand on vient de La Réunion, on est chapeuté par ce communisme de façade qui régit ici et par la banalisation des injustices raciales. C'est une incompréhension pour la Réunionnaise que je suis, pour qui ces notions n'existent pas.

### « Bientôt ma mutation »

Justement, comment réagissez-vous en tant que Réunionnaise?

Partir m'a fait prendre conscience que la Réunion est vraiment unique : une vraie réussite humaine, une claqué au monde entier sur l'harmonie entre les peuples. Aujourd'hui j'essaie de promouvoir notre culture : tous tous ses formes. J'aimerais organiser des échanges entre mon collège et Joseph Bélier à Saint-André : les Réunionnais nous ont accueillis en mal et nous les

accueillerons en métropole en 2014.

On vous sent très liée avec votre île d'origine.

Je ne rate pas une occasion d'évoquer l'harmonie qui existe entre les communautés sur l'île. En tant que Réunionnaise, je peux évoquer toutes les racines, toutes les religions sans verser personnel. J'essaie de les convaincre que les richesses puissent au sein des différences. C'est de mes élèves qui ont eu la chance de partir cette année et de vivre dans une famille saint-andréenne en leur séjour chez nous.

Comment envisagez-vous la suite de votre carrière?

Je vais bientôt demander ma mutation à La Réunion. Ce sera un véritable déchirement car je laisserai ici un fils, le chanteur de séga Pascal Samy, et des petits enfants. Mais bon, je suis par ailleurs contrainte du collectif local censé et millitaire culturelle. Il y a de quoi faire dans le domaine sur l'île.

Nicolas Martin, site www.reunionnaisdumonde.com

FUENTE: Le Quotidien de La Réunion, 9 de septiembre de 2013.

<sup>31</sup> Para Dana Diminescu (2005), una comunidad migrante se organiza y actúa *fuera de línea* y *en línea* a través de diversos medios digitales, sobre todo en la red; sus prácticas son las de una comunidad en la que las interacciones se ven *incrementadas* por los intercambios digitales.

Se prevé que esta diáspora emergente y su forma de organización digital innovadora se conviertan en la “nueva” migración reunionesa, siempre orientada hacia la Metrópoli, pero cada vez más abierta a la migración internacional, como lo demuestra el intercambio entre los expatriados en el sitio reunionnaisdumonde.com y en las numerosas redes sociales.

ILUSTRACIÓN 3



FUENTE: E. Wolff, M. Watin, e-diaspora.fr, 2010

(ver e-Diaspora Atlas-Reunionese: < <http://maps.e-diasporas.fr/index.php?focus=section&section=42>>)

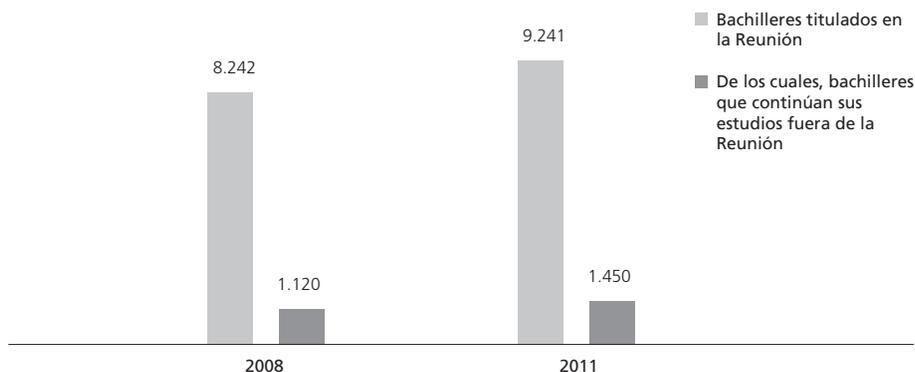
## 6. ¿La fuga de cerebros?

La movilidad de los jóvenes, y en particular aquellos que han completado la educación secundaria, constituye uno de los hechos que marcan la migración reunionesa contemporánea: la valorización de la movilidad, la certidumbre de mantener el contacto con la isla, una voluntad de formarse en *ultramar*, la perspectiva de encontrar un primer empleo a la altura de la formación y el deseo de experimentar otras sociedades y otras culturas empujan más y más a los jóvenes reunioneses a salir de la isla al finalizar los estudios de secundaria.

La ampliación de la clase media, la valorización de la movilidad, la situación económica que se deteriora, las facilidades que ofrecen las TIC, pero también las ayudas públicas que proporcionan a las familias el complemento necesario para financiar la salida de sus hijos, hacen que el fenómeno, que concernía hasta hace muy poco únicamente a los hijos de clase media alta acostumbrados a salir de la isla después del bachillerato, esté aumentando. Está empezando a medirse y las tendencias parecen confirmar este proceso.

Así, de los 9.241 jóvenes que obtuvieron el título de bachiller en 2011, 1.450 (15,7%) fueron a estudiar a la Francia metropolitana y 60 al extranjero; e incluso antes de comenzar sus pruebas de bachillerato en 2013 (10.571 inscritos), más de 1.000 personas habían manifestado su deseo de salir. Por otra parte, un estudio reciente publicado por el INSEE (junio de 2013) indica que seis de cada diez jóvenes expresaron su deseo de marcharse a la Francia metropolitana para proseguir sus estudios o para buscar empleo. Esta inclinación a salir va en aumento (18% más en 2012 que en 2007) y parece estar correlacionada con el crecimiento del desempleo de 15-34 años, que ha incrementado en 6,5 puntos en el mismo período. Bachilleres y estudiantes son los que están más motivados para marcharse, ya que tres cuartas partes de ellos están dispuestos a aceptar una oferta en la metrópoli, mientras que las personas más alejadas del mercado laboral son las que tienen menos movilidad. Esta propensión a la movilidad también parece afectar a los colegiales, de entre los cuales, con 15 años, el 70% dice estar dispuesto a migrar (INSEE, 2013, p. 3). La voluntad de salir parece firme, pero es evidente que aún está por ver si este deseo llega a materializarse.

GRÁFICO 5  
La salida de bachilleres



FUENTE: INSEE.

Aparte de las salidas para buscar empleo, la migración de estudiantes representa actualmente una fracción nada desdeñable de la juventud reunionesa, de la cual más del 60% de un grupo de edad obtiene el bachillerato<sup>32</sup>, y este fenómeno plantea la cuestión de la *fuga de cerebros*. Una idea preconcebida postula que la inmigración merma el desarrollo de los países de salida, y más aún cuando esta migración concierne a individuos con alto potencial, tanto si se forman localmente o como si se van para formarse. Esta *fuga de cerebros* (*brain drain*), sin embargo, puede servir en gran medida al país de salida. Para ello sería necesario que se favoreciese la circulación de migrantes cualificados, que fuera posible la circulación de conocimientos, experiencias, competencias y que los expatriados que deseen regresar a la isla pudiesen ocupar puestos que requieren un alto nivel de formación y experiencia. Aún hace falta conocer y localizar a estos migrantes. Este *brain gain*, considerando que “*el expatriado cualificado ya no es un desertor, sino un agente avanzado*” (Le Bayon, 2010, p. 76), puede ocurrir si la comunidad migrante está organizada y dispone de herramientas de comunicación que permiten el desarrollo de una red de expatriados. Este es el camino hacia el que parece dirigirse *la diáspora reunionesa*, desarrollando su red diaspórica alrededor de sitios pioneros, hasta ahora poco conocidos y sobre todo poco

<sup>32</sup> Para los DOM en su conjunto, la proporción de bachilleres de una generación supone actualmente del 56,2% (60,3% en la Reunión) frente al 64,3% en Francia metropolitana (2009, Academia de la Reunión).

apoyados por los poderes públicos. Basándose precisamente en las iniciativas privadas como la de *reunionnaisdumonde.com* la Región Reunión podría estructurar ventajosamente las redes de expatriados, considerados como puntas de lanza para el desarrollo económico local.

Esta cuestión de la fuga de cerebros también plantea la del futuro de la enseñanza superior en La Reunión que, en última instancia, podría verse limitada a una formación de nivel intermedio, dirigida a los estudiantes que no quieren o no pueden salir. La Universidad de La Reunión podría convertirse en una simple escuela universitaria y, desde el punto de vista de la investigación, centrarse sólo en los campos donde ya destaca, como la vulcanología, la climatología, la biodiversidad o la creolística.

### *El retorno de los “nuevos migrantes”*

Todavía no disponemos de datos sobre el retorno de los migrantes que se marcharon para formarse durante los últimos años. ¿Volverán a la isla después de terminar sus estudios? ¿Volverán después de unos años tras acumular experiencia profesional? ¿Cursarán una carrera fuera de La Reunión? Cualquiera que sea la proporción de los que vuelven y el momento de su retorno, surgirá la cuestión de la inserción profesional.

Hasta el momento, los titulados superiores contando con una experiencia de movilidad podían esperar encontrar empleo en la isla, si bien esta búsqueda podía ser menos fácil de lo esperado. Armados con una formación a menudo de alto nivel, habiendo a veces desempeñado un primer trabajo fuera de La Reunión, compiten directamente con los que se quedaron y se formaron en la isla y quienes, para acceder a un puesto de trabajo, recurrirán a sus redes locales, pacientemente construidas durante sus estudios y prácticas.

Pero las cosas pueden cambiar con las salidas masivas observadas en los últimos años. Para aquellos que se han marchado recientemente y que al regresar a la isla no encuentren un trabajo acorde con su formación y sus expectativas, el golpe puede ser duro. Y la movilidad, alentada e inscrita en un proyecto individual que ha exigido sacrificios financieros a las familias así como dificultades psicológicas (ruptura con el territorio, la familia, los amigos, la cultura), podría llegar a ser una inversión *a pérdida*. Se podría exacerbar el resentimiento contra los franceses metropolitanos; puesto que se supone que están mejor formados, más experimentados y que recurrirán a sus redes de cooptación en la contratación, se les acusa de acaparar los puestos

de responsabilidad. Esto es lo que ya se traduce en consignas como “*donn Créol travay*” (“da trabajo a los criollos”) o “*nou lé pa plis, nou lé pa moins*” (“no somos más, no somos menos”) recurrentes en los momentos de tensión en el terreno laboral. En este contexto, la lucha por los puestos de trabajo, que hasta ahora se centraba en la tensión entre “reunionés” / “no reunionés”<sup>33</sup>, corre el riesgo de extenderse y de enfrentar también a los reunioneses que se formaron y se quedaron en la isla con los que eligieron la movilidad.

Una situación sin precedentes que podría constituir una amenaza adicional a una sociedad ya muy frágil.

---

<sup>33</sup> Estas expresiones, “reunioneses” o “no reunioneses” se refieren a definiciones actualmente muy discutidas y que son objeto de una misión parlamentaria confiada a un diputado de La Reunión en 2013.

## BIBLIOGRAFÍA

BERTHOMIERE, W. (2012), «*A French what?*»: à la recherche d'une diaspora française. Premiers éléments d'enquête au sein de l'espace internet», *E-Diaspora Atlas*, en ligne <http://www.e-diasporas.fr/wp/berthomiere-french.html>.

BERTILE, W. et LORRAINE, A., avec le collectif de Dourdan (dir.) (1996), *La communauté invisible. 175 000 Réunionnais en France métropolitaine*, Paris, Karthala.

BERTILE, W. (2006), *La Réunion, département français d'outre-mer, région européenne ultra-périphérique*, Tome 1: *Une périphérie intégrée*. Saint-André, Océan Éditions

CHAUVEL, L. (2002), *Le destin des générations. Structures sociales et cohortes en France*, Paris, PUF.

DIMINESCU, D. (2005), «Le migrant connecté-Pour un manifeste épistémologique», *Migrations/Société*, vol. 17, n°102, pp. 275-292.

FRUTEAU, C. (2001), «Aides à la mobilité: le bilan des années 2005-2007», Economie de La Réunion, INSEE Réunion, n° 133.

GAILLAND, R. (2005), *La Réunion: Anthropologie politique d'une migration*, Paris, L'Harmattan.

INED (2012), *Las tendencias demográficas y migratorias en las regiones ultraperiféricas: ¿qué impacto tienen sobre su cohesión económica, social y territorial?*, European Union Regional Policy, Informe de síntesis, Paris (julio de 2012).

INSEE, INED (2010), *Migrations: l'impact démographique et économique*, n.º 136, mai 2010

INSEE Partenaire (2011), *Migrations, familles et vieillissement*, n° 12, mai 2011.

INSEE Partenaire (2013), *Six jeunes sur dix prêts à tenter une expérience de mobilité en Métropole*, n° 22, juin 2013.

INSEE Informations Rapides Réunion (2012), *Les immigrés à La Réunion en 2009. Moins de 2% de la population*, n° 239, octobre 2012.

INSEE (2010), *Tableau Économique de La Réunion (TER)*.

ISNARD, H. (1953), «La Réunion: problèmes démographiques, économiques et sociaux», *Revue de géographie alpine*, Volumen 41, No. 4, pp. 607-628.

LE BAYON, S. (2010), *Sociologie de la composition des collectifs web 2.0 Le cas de la diaspora bretonne*. Thèse de doctorat, s/d D. Ruellan, Université de Haute Bretagne, Université de Rennes 2

MILIA, M. (1997), “Histoire d’une politique d’émigration organisée pour les départements d’outre-mer”, *Pouvoirs dans la Caraïbe* [en línea], Edición Especial 1997, publicada online el 16 de marzo de 2011, <http://plc.revues.org/739>; DOI: 10.4000/plc.739

PALMAS, G. de (2004), *L’émigration réunionnaise à la SAKAY, ou l’ultime aventure coloniale française*, Thèse de doctorat, s/d E. Maestri, Université de La Réunion.

ROCHOUX, J.-Y. (2011), «Des migrations à la mobilité, une autre ouverture sur le monde pour la Réunion. Les différents âges économiques et les flux migratoires», Saint Denis de La Réunion, *Bulletin du CEROM*.

ROINSARD, N. (2013), «Soixante ans de départementalisation à La Réunion : une sociologie des mutations de l’organisation sociale et de la structure de classe en contexte postcolonial», *REVUE Asylon(s)*, N°11, mai 2013, *Quel colonialisme dans la France d’outre-mer?*, en ligne <<http://www.reseau-terra.eu/article1278.html>>.

SAYAD, A. (1999), *La double absence. Des illusions aux souffrances de l’immigré*, Paris, Seuil.

SIMONIN, J., WATIN, M. et WOLFF, E. (2009), «Comment devient-on Réunionnais du monde? Une diaspora performée par internet», *tic&société*, vol. 3, n° 1-2, (revue en ligne) <<http://ticetsociete.revues.org/653>>.

TEMPORAL, F. (2007), «Les migrations : formes et implications sur le marché du travail», dans *La population réunionnaise. Analyse démographique*, (s/d) Sandron F., IRD Editions

VUILLAUME (1944), “La BDPA”, *Nouvelle revue française d’outre mer*, n°10, octobre 1944, p. 467.

WOLFF, E. et WATIN, M. (2010), *La Réunion, une société en mutation. Univers Créoles 7*, Paris, Anthropos/Economica.

## REFLEXIÓN SOBRE EL DESAFÍO DEMOGRÁFICO Y MIGRATORIO EN GUADALUPE EN TORNO A LA ESTRATEGIA EUROPA 2020

Lauwencia COURRENT  
Universidad de las Antillas-Guayana

### 1. Introducción

Frente a los retos de la globalización, la Unión Europea ha puesto en marcha la elaboración de estrategias de acción decenales con el fin de convertirse en “la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo”. En el Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000, los dirigentes acordaron una metodología y un conjunto de objetivos a alcanzar, que se revisaron en el Consejo Europeo de marzo de 2005<sup>34</sup>, articulando la denominada *Estrategia de Lisboa* en torno a dos objetivos: el crecimiento y el empleo. En 2010 los Estados miembros y la Comisión Europea se decantaron por un nuevo plan con objetivos más realistas, a la luz de los resultados poco concluyentes del anterior, de las repercusiones de la reciente crisis económica de 2008 y de las evoluciones normativas introducidas con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009. La *Estrategia Europa 2020*<sup>35</sup> para el crecimiento se basa en tres grandes prioridades<sup>36</sup>, complementadas por cinco objetivos que deben alcanzarse de aquí al año 2020, en materia de empleo, innovación, educación, inclusión social y energía.

Si bien cada Estado miembro ha transmitido su posición nacional, la lógica de asociación que sustenta la aplicación de esta nueva estrategia ha

---

<sup>34</sup> En julio de 2003, el informe Sapir, encargado por el Presidente de la Comisión Europea marca el comienzo de duras críticas; en noviembre de 2004, un grupo de trabajo sobre la Estrategia de Lisboa, presidido por el neerlandés Wim Kok, presenta un informe muy crítico citando resultados decepcionantes y una dispersión demasiado grande de los objetivos.

<sup>35</sup> Comisión Europea, *la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador* [COM (2010) 2020 de 3 de marzo de 2010].

<sup>36</sup> El desarrollo económico basado en el conocimiento y la innovación; la promoción de una economía más eficiente en el uso más ecológico y más competitivo de los recursos; la orientación hacia una economía con alto nivel de empleo favoreciendo la cohesión económica, social y territorial.

llevado a las diversos socios interesados, y con mayor motivo a las regiones ultraperiféricas de la UE, a formular sus opiniones: en la XV Conferencia de Presidentes de las RUP celebrada en octubre de 2009 en Las Palmas de Gran Canaria, los Presidentes definieron su postura en un Memorándum conjunto. En este Memorándum se valida la importancia de las prioridades de la *Estrategia Europa 2020*, argumentándose, al mismo tiempo, que “en este mundo nuevo que ha hecho emerger la crisis financiera, económica y social, la cohesión social cuyo equilibrio ha sido ya amenazado debe continuar siendo la base de todas las políticas a desarrollar”<sup>37</sup>.

En relación con nuestro tema de estudio, esta posición invita a cuestionarse acerca de los principales parámetros del desafío ultraperiférico, “la evolución demográfica y el impacto de los flujos migratorios”, y en menor medida, a preguntarse: ¿qué características específicas de Guadalupe son, en este asunto, susceptibles de iniciar una reflexión en torno a la Estrategia Europa 2020?

## 2. Análisis: cohesión social y cooperación

La Región de Guadalupe publicó, en junio de 2013, su Proyecto de plan de acción *Guadalupe 2020*<sup>38</sup> enumerando sus prioridades estratégicas de desarrollo. Entre los cuatro desafíos principales, se presta especial atención a la cohesión social y la cooperación<sup>39</sup>. Si la cohesión social se evoca como un imperativo mayor, la cooperación es una solución que requiere una mayor movilización puesto que trasciende al conjunto de los desafíos. En relación con las cuestiones demográficas y migratorias, la primera posibilita un enfoque “estático”, que define la situación en el territorio, mientras que la segunda permite un enfoque “dinámico”, complementario y que abre la vía a soluciones.

---

<sup>37</sup> Memorando conjunto, *las RUP en el horizonte 2020*, Las Palmas de Gran Canaria, 14 de octubre de 2009, p.15.

<sup>38</sup> En un comunicado de prensa de 13 de junio de 2013, la región invitó a los interlocutores sociales y económicos a dar su opinión para completarlo.

<sup>39</sup> Desafío n° 3: un crecimiento inclusivo que permita tener en cuenta al ser humano en su totalidad; Desafío n° 4: una integración regional que permita cooperar con los países vecinos en una multitud de campos.

## 2.1 La noción de cohesión social

Aunque esta noción se utiliza de forma recurrente, parece que las dimensiones que la componen complican su utilización. A grandes rasgos, la cohesión social sugiere una masa de individuos que se caracteriza por la creencia en valores comunes, la reducción de la fractura social, la participación en la vida asociativa, etc. En la literatura científica se han propuesto diferentes estructuraciones del concepto, algunas de las cuales se resumen en un interesante compendio de Paul Bernard (Bernard, 1999).

El autor organiza seis dimensiones binarias en torno a tres esferas de actividad (económica, política y sociocultural), y completa la tipología con una diferenciación entre las relaciones de carácter “formal” (participación social básica que en principio debe estar al alcance de todos) y las de carácter “sustancial” (compromiso mucho más sostenido en el funcionamiento de la vida de la sociedad). Ejemplo: “En la esfera de la actividad sociocultural, el reconocimiento obliga simplemente a tolerar las diferencias, mientras que la pertenencia corresponde a un compromiso en la construcción de una comunidad, a valores compartidos” (tabla 1).

TABLA 1  
Tipología de las dimensiones de la cohesión social

Esferas de Actividad	Carácter de la relación	
	Formal	Sustancial
Económica Política Sociocultural	Inserción-Exclusión Legitimidad-Illegitimidad Reconocimiento-Rechazo	Igualdad-Desigualdad Participación-Pasividad Pertenencia-Aislamiento

FUENTE: Bernard, 1999, p.56.

Esta tipología ofrece diversas aportaciones analíticas para aprehender empíricamente la cohesión social y, de este modo, las referencias dentro de una noción compleja. En lo que respecta a la cohesión social en Guadalupe y a las características en las que se sustenta una reflexión sobre la evolución demográfica y el impacto de los flujos migratorios en un determinado territorio, puede darse preferencia a las dimensiones políticas y socioculturales – estando las tres dimensiones estrechamente vinculadas.

Por lo tanto, a través de las esferas políticas y socioculturales se expondrán las relaciones de carácter formal y sustancial, que determinan la sociedad guadalupense ante la inmigración.

## 2.2 La noción de cooperación

Ante el reto de la inmigración, la cooperación puede verse como una solución a explorar. Pero la variedad de definiciones de un país a otro obliga a establecer unos criterios concretos para poder utilizarla. Si la consideramos territorialmente a través de los enfoques de Francia y de la Unión Europea, es posible identificar cuatro tipos de cooperación: descentralizada, interregional, regional y transfronteriza (tabla 2).

TABLA 2

Tipología de cooperaciones en la que participan las autoridades regionales

Cooperación	Características
<b>Descentralizada</b>	<p><u>En Francia:</u> las asociaciones que las colectividades territoriales o sus agrupaciones pueden desarrollar con las administraciones locales extranjeras, de conformidad con las obligaciones internacionales de Francia<sup>40</sup>, exclusivamente en sus áreas de competencia<sup>41</sup>. La <i>cooperación descentralizada</i> es más flexible que la <i>cooperación interregional</i> (la administración extranjera puede no ser del mismo nivel estructural) y de mayor alcance que la <i>cooperación transfronteriza</i> (puesto que la frontera común no es una condición). <u>Con la UE,</u> la <i>cooperación descentralizada en materia de desarrollo</i>, introducida por el IV Convenio de Lomé en 1989 y definida por el Consejo en 1998<sup>42</sup>, es menos restrictiva para los socios (administraciones locales, organizaciones no gubernamentales, la Comunidad Europea, etc.).</p>
<b>Interregional</b>	<p>Asociación entre las instituciones regionales. Intercambio de experiencias y buenas prácticas a menudo circunscritas a sectores específicos y limitadas en el tiempo. No implica necesariamente una vecindad geográfica (como la <i>cooperación transfronteriza</i>) y se limita a las regiones y entidades regionales en el extranjero.</p>

<sup>40</sup> Artículo L.1115-1 del Código General de las Colectividades Territoriales.

<sup>41</sup> Convenio marco de Madrid del Consejo de Europa de 21 de mayo de 1980.

<sup>42</sup> Reglamento (CE) n.º 1659/98 del Consejo de 17 de julio de 1998.

<b>Regional</b>	Asociación entre países de una misma zona geográfica (por ejemplo, el Caribe). A menudo concretada por las organizaciones regionales agrupando recursos humanos y financieros. Por " <i>regional</i> " se entiende " <i>espacio geográfico circundante</i> ". Implica tanto a los Estados como a las entidades regionales a diferentes niveles. Difiere de la <i>cooperación transfronteriza</i> : un socio no puede tener frontera compartida directa con otro, pero sí puede pertenecer al mismo "espacio regional" (por ejemplo, Venezuela y Dominica en la ACS <sup>43</sup> ).
<b>Transfronteriza</b>	Asociación de vecindad entre las administraciones regionales y locales situadas a ambos lados de una frontera internacional marítima o terrestre común. Concierne a todo tipo de sector y de actor. A menudo de carácter permanente. Forma particular de <i>cooperación descentralizada</i> que permite a colectividades territoriales francesas y extranjeras y sus agrupaciones crear, en todas las fronteras francesas, una agrupación local de cooperación transfronteriza llamada <i>distrito europeo</i> <sup>44</sup> .

FUENTE: CRPM, 2009; Fabry, 2005; Consejo Regional de Guadalupe; <http://europa.eu>.

La apertura a cualquier tipo de cooperación con las autoridades regionales supone un doble marco, nacional y europeo, siendo cada uno portador de estrategias. Pero si bien Francia y la UE pueden diferir en sus líneas de acción, la relación de "cooperación/inmigración" tiene en ambos casos una connotación de seguridad que lleva a la distinción entre país con riesgo migratorio/país con no riesgo migratorio, importante para comprender las herramientas empleadas en el caso de Guadalupe.

### 3. La sociedad guadalupense frente a la inmigración

*"Con respecto a los flujos migratorios... el enfoque no puede ser el mismo para Guadalupe que para una región continental de Europa... la llegada a nuestro territorio de flujos migratorios no controlados y no regulados constituye una amenaza para la cohesión económica y social"*<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> Association of Caribbean States.

<sup>44</sup> Artículo L.1115-4-1 del Código General de las Colectividades Territoriales. A nivel comunitario, el reglamento (CE) n.º 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio 2006 creó un instrumento: la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), formada por Estados miembros, las administraciones regionales y locales, y/u organismos de derecho público.

<sup>45</sup> Hilaire Brudey, Consejero Regional de Guadalupe, Conferencia sobre el futuro de la estrategia europea para las RUP, Bruselas, 14 de mayo de 2008.

### ***3.1 Panorama demográfico y migratorio***

El archipiélago de Guadalupe tiene la particularidad de estar en un entorno marcado por el desarrollo desigual, favoreciendo su atractivo para los caribeños debido a su estatus de departamento francés y a los beneficios económicos y sociales que le corresponden (legislación social, nivel de salario, etc.) – sin olvidarse del estatus de región ultraperiférica que le confiere el papel involuntario de puerta de entrada a la Unión Europea.

En este contexto, observamos que las numerosas salidas de nativos hacia la Francia continental, así como el particular interés por las profesiones en la función pública que hay en el archipiélago, han creado una configuración que favorece el desarrollo de flujos migratorios hacia Guadalupe “de trabajadores –temporeros o permanentes– de otros países del Caribe (aportando) un complemento de mano de obra en la agricultura, la construcción y los servicios domésticos y comerciales” (Audebert, 2007, p.170). Aunque estos flujos provienen principalmente de Haití, Dominica y la República Dominicana, la mayoría son haitianos.

Esta tendencia no es un fenómeno reciente. Si bien el terremoto de Haití en 2010 llevó a la suspensión de las medidas de alejamiento para sus ciudadanos por un período indefinido (Cointat et al., 2011) y a un aumento en el flujo hacia el archipiélago, Haití es el principal país de procedencia de los solicitantes de asilo en Guadalupe desde hace ya muchos años. Los primeros movimientos migratorios tuvieron lugar a principios del siglo XIX con la Revolución de 1802, seguidos de otra ola a principios del siglo XX, que tuvo la particularidad de aportar una élite intelectual a Guadalupe. El giro decisivo que iniciará la situación actual ocurrirá en los años 1970 y 1980. En este momento los productores guadalupenses buscaban mano de obra extranjera para contrarrestar un movimiento de huelga desencadenada por los cortadores de caña locales: así, en 1974, Guadalupe tenía aproximadamente un 30% de haitianos en el porcentaje total de inmigrantes. Más tarde, a finales de los años 1980, a raíz de la inestabilidad política en Haití, los flujos aumentaron (40% de haitianos en el porcentaje total de inmigrantes en 1990), y a esto se sumó una clara sedentarización, debido especialmente al fenómeno de la feminización de la inmigración en su conjunto: de una inmigración haitiana por motivos de trabajo en 1974 (con una tasa del 43% de mujeres haitianas), el archipiélago de Guadalupe tuvo que afrontar una inmigración haitiana de tipo familiar en 1999 (49% de mujeres haitianas). Los años que siguen confirman la tendencia al alza, hasta tal punto que la menor variación en la tasa de solicitudes de

asilo haitianas produce un impacto considerable en el porcentaje de todas las solicitudes de asilo en los Departamentos Franceses de América (DFA)<sup>46</sup>.

TABLA 3  
Población por nacionalidad, 1 de enero 2009 (número y porcentaje)

	Guadalupe <sup>47</sup> (a 1 de enero 2009)			
	Hombres	Mujeres	Juntos	%
<b>Francés</b>	<b>180.219</b>	<b>202.938</b>	<b>384.158</b>	<b>95,7</b>
Francés de nacimiento	178.190	200.447	378.637	94,3
Francés por adquisición	2.030	3.491	5.521	1,4
<b>Extranjeros<sup>48</sup></b>	<b>7.455</b>	<b>9.941</b>	<b>17.396</b>	<b>4,3</b>
Haitianos	5.195	6.117	11.428	2,8
Dominiqueses (Dominica)	1.193	2.077	3.270	0,8
Dominicanos (Rep. Dominicana)	250	458	708	0,2
Belgas	180	166	346	0,1
Otros extranjeros de la Unión Europea	214	303	517	0,1
Otros extranjeros de América	148	337	485	0,1
Otros	277	365	642	0,2
<b>Total</b>	<b>187.675</b>	<b>213.879</b>	<b>401.554</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: INSEE

<sup>46</sup> En 2005, el fuerte aumento de la solicitud de asilo haitiana en Guadalupe situó los DOM como tercer espacio regional de acogida de solicitantes de asilo (9,9% del total) en Francia. En 2006, se produjo una aceleración en el descenso de las solicitudes de asilo en Francia, en gran parte debido a la caída de la solicitud de asilo haitiana: los DOM bajan a la quinta posición (de hecho, en Guadalupe los solicitantes de asilo de Haití habían disminuido de 3941 en 2005 a 461 en 2006).

<sup>47</sup> Estas cifras no incluyen a las islas de San Martín y de San Bartolomé, que desde 2007 están administrativamente separadas del departamento de Guadalupe, al dejar de ser consideradas como municipios de Guadalupe al convertirse en Colectividades de ultramar de la República Francesa. Con respecto a la Unión Europea, San Martín ha conservado su estatuto de Región Ultraperiférica, mientras que San Bartolomé abandonó su estatuto de RUP para acogerse al estatuto de País y Territorio de Ultramar (PTOM) desde el 1 de enero de 2012.

<sup>48</sup> Según el INSEE, un extranjero es una persona que reside en Francia sin tener la nacionalidad francesa. Un extranjero no es necesariamente inmigrante puesto que podría haber nacido en Francia. A diferencia de la condición de inmigrante, la condición de extranjero puede no durar toda la vida (en caso de adquisición de la nacionalidad francesa).

En 2005, todo el territorio francés registra 4.953 primeras solicitudes de asilo procedentes de Haití, de las cuales 3.799 conciernen a los DFA (92% en Guadalupe, 4,5% en Guayana y 3,5% en Martinica). Esta alta tasa de solicitudes, así como la ubicación geográfica del archipiélago de Guadalupe, llevó a la Oficina Francesa de Protección de los Refugiados y Apátridas (OFPRA) a enviar misiones de investigación a la zona; sin embargo, después de haber constatado la importancia y la continuidad del flujo haitiano, se estableció una oficina permanente en Guadalupe, en Basse-Terre<sup>49</sup>. La puesta en marcha de esta oficina, el fortalecimiento de las medidas de control sobre el acceso costero y la introducción en Dominica de visados de entrada para los nacionales haitianos llevó a una disminución significativa en la tasa de solicitudes procedentes de Haití en 2007, 2008 y 2009. A pesar de ello, los haitianos constituyen hasta hoy la gran mayoría de los solicitantes de asilo en Guadalupe<sup>50</sup>.

Sin embargo, la inmigración irregular sigue siendo la mayor preocupación: es lo que alimenta el miedo y la tensión social. En Guadalupe, el sistema de estimación de inmigrantes irregulares se basa principalmente en los solicitantes de asilo rechazados, y en el número de extranjeros a los que se deniega la entrada en la frontera, tan numerosos como los sujetos a un procedimiento de expulsión o devolución en la frontera.

TABLA 4

## Número de medidas de alejamientos en frontera realizados en Guadalupe

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Evolución 2007/2006	Evolución 2007/2002
<b>Medidas de Alejamientos</b>	686	1.053	1.083	1.253	1.964	1.826	-7%	+ 166,1%

FUENTE: Secretaría General de la Comisión Interministerial de Control de la Inmigración.

<sup>49</sup> Una oficina descentralizada y permanente responsable de todo el procedimiento de tramitación de las solicitudes de asilo de cualquier nacionalidad presentadas en los tres DFA. El objetivo es reducir el tiempo medio de tramitación de 120 a 60 días, y atender de forma sistemática las solicitudes de asilo.

<sup>50</sup> Desde 2007, Martinica se enfrenta a un aumento de la solicitud de asilo haitiana. En 2012, el 80% de las solicitudes presentadas en los DFA eran de haitianos: el 99% de las primeras solicitudes en Martinica, el 86% en Guadalupe y el 75% en Guayana.

En 2007, el Ministerio de Ultramar estimó la población en situación irregular en Guadalupe en un intervalo que oscila entre 10.000 y 20.000 inmigrantes ilegales, de una población total de 447.000 habitantes. Hay que tener en cuenta que la variación en la tasa de medidas de alejamiento es más un indicador de los dispositivos introducidos (cantidad y calidad) que la evolución positiva o negativa de la inmigración irregular.

Huelga decir que esta fuerte presencia haitiana y, en menor medida dominicana y dominiquesa, plantean el debate de la alteridad: el desempleo y la precariedad que favorece la estigmatización de las comunidades extranjeras instaladas en un territorio.

### ***3.2 Retrato de un clima social bajo tensión***

La crisis económica y financiera internacional de 2008 provocó una fuerte caída de la actividad mundial –endurecimiento de condiciones de financiación de empresas y hogares, aumento de precios de materias primas y aumento de los precios al consumo, etc. (Redoulès, 2009)– que finalmente alcanza al departamento de Guadalupe. Ya enfrentada a un coste adicional de la vida objeto de arduos debates desde hace cierto tiempo, esta exacerbación por la crisis global llevará a una crisis social gigantesca de febrero a marzo de 2009, considerada histórica<sup>51</sup>, que se caracteriza por las huelgas y movilizaciones a menudo violentas. Paralizada la actividad social y económica, los movimientos de los sindicatos interpelan al gobierno francés que introduce, desde el final de la crisis, los Estados Generales de Ultramar, con el objetivo de discutir los puntos principales de las reivindicaciones de los ciudadanos de ultramar.

Si este movimiento social tuvo el mérito de poner de relieve las cuestiones clave que afectaban al buen funcionamiento de la vida económica y social de los DOM, también tuvo consecuencias devastadoras, provocando una recesión en 2009 (Iedom, 2010, p.7-9): “el número de solicitantes de empleo aumentó en un 11,8% ... un nivel jamás alcanzado durante la década ... el consumo de los hogares, principal motor de un crecimiento tradicionalmente impulsado por la demanda, se redujo drásticamente ... el indicador del clima empresarial alcanzó su nivel más bajo histórico a finales del primer trimestre de 2009 ... la caída de la inversión afecta a todos los sectores ... los

---

<sup>51</sup> Este movimiento social se inició en Guadalupe y se extendió a otros DOM: Martinica, Guayana y Reunión.

intercambios comerciales ... se contrajeron fuertemente y llegaron a un nivel históricamente bajo en la última década ... la actividad turística, debilitada por la crisis internacional y el conflicto social ocurrido en temporada alta, se redujo drásticamente en 2009 ... varias estructuras hoteleras cerraron durante la huelga y durante algunos meses después.”

Este contexto de crisis, que parece remitir en 2010 y 2011, recuperará indicadores decepcionantes al final del primer trimestre de 2012 (Iedom, 2013, pp.11-13): “La economía guadalupense, todavía frágil y sin aliento, no ha podido consolidar en 2012 la recuperación emprendida desde la crisis de 2009. La reactivación, a falta de reforzarse, sigue siendo demasiado modesta para reducir el desempleo que se mantiene a niveles elevados (22,9%) ... La economía de Guadalupe presenta, desde el segundo trimestre de 2012, signos de una desaceleración que podría prolongarse, en el contexto de estancamiento del crecimiento francés esperado y de persistentes tensiones en la zona euro. El consumo de los hogares, auténtico motor del crecimiento, carece de consistencia y es todavía difícil decir si los consumidores retomarán el gasto en este entorno marcado por el aumento del desempleo.”

Semejante coyuntura suele causar un deterioro en el mercado laboral y las condiciones de vida, y la búsqueda de “responsables” en el periódico a menudo conduce a la estigmatización de los inmigrantes y sus descendientes, “una situación de inferioridad social y política del grupo estigmatizado, el alejamiento o la retirada del mismo de los espacios de competencia” (Rea et al., 2008, p.60). Por consiguiente, se observa que las relaciones formales y sustanciales que determinan los aspectos socioculturales y políticos de la noción de cohesión social se ven perturbados por el bloqueo provocado por el “proceso de integración estructural (mercado de trabajo, estancia, participación social política), social (relaciones sociales étnicamente diversas) y cultural (aculturación) de los inmigrantes” y por el “proceso de identificación (sentimiento de pertenencia nacional y/o étnico), particularmente en el espacio público de los inmigrantes nacionalizados y que plantean cuestiones de igualdad o discriminación” (Rea et al., 2008, p.86).

En Guadalupe, los acontecimientos que datan de 2004/2005 ya tuvieron la oportunidad de demostrar que estos dos procesos de integración e identificación pueden verse obstaculizados de manera significativa, perturbando la cohesión social, especialmente en sus aspectos políticos y socioculturales.

El gran atractivo de Guadalupe para los caribeños no es un hecho que los autóctonos del archipiélago acepten bien. Los haitianos en particular

son objeto de un desprecio singular en la sociedad guadalupense, por razones bastante complejas de las que no se tratará aquí (Courrent, 2008). Progresivamente, la mayoría de la población desarrolló miedos (invasión, rivalidades en el mercado de trabajo, inseguridad, etc.) que personalidades carismáticas de los medios de comunicación regionales aprovecharon para reforzar su notoriedad e imponerse legítimamente en el escenario político, a base de comentarios racistas, xenófobos y discriminatorios – incluso en algunos casos llamando a la violencia. Estos temores alcanzaron su punto culminante cuando estas personalidades (un presentador de televisión y un locutor de radio) lograron atraer la atención del público, convertido en un electorado fiel y rentable, de manera que estos individuos decidieron respectivamente constituir un partido político. Aunque este fenómeno tomó forma en los años 1990, fue en 2005, año en el que las cifras mostraron una fuerte llegada de haitianos, cuando el clima social se alteró considerablemente.

A pesar de la ausencia de competencias descentralizadas en materia de inmigración, los presidentes del Consejo Regional y del Consejo General celebraron su *Congreso de los representantes electos departamentales y regionales*<sup>52</sup>, de 15 de abril de 2005, sobre “la problemática de la inmigración en Guadalupe”, que desembocó en una politización regional de la cuestión sin precedentes, que se concretó en la aprobación de cuatro resoluciones dirigidas al gobierno:

- *Resolución N.º 1 relativa a la inmigración irregular*: adoptar todas las medidas necesarias para asegurar las costas a fin de frenar la llegada masiva de inmigrantes irregulares en Guadalupe; aumentar de manera consecuente los recursos asignados a los distintos servicios del Estado (construcción de un nuevo centro de retención administrativa y un centro de acogida para solicitantes de asilo, creación de nuevos puestos de investigadores, apertura de una oficina permanente de la OFPRA en Guadalupe).
- *Resolución N.º 2 relativa a los ciudadanos y la acción local*: implementar los convenios necesarios que permitan a los inmigrantes que lo deseen beneficiarse del estatus de trabajadores de temporada con derechos: acogida, seguimiento, formación, seguridad, integración o asistencia para el retorno.

---

<sup>52</sup> Previsto por la Ley N.º 2000-1207 de Orientación para Ultramar (los diputados y senadores que no son miembros de una de estas asambleas participan a título consultivo; las deliberaciones no tienen fuerza ejecutiva).

- *Resolución N.º 3 relativa a la cooperación y el codesarrollo:* aumentar la ayuda al desarrollo a los países más pobres de la zona Caribe y solicitar la cancelación de la deuda externa de los países menos desarrollados del Caribe (especialmente Haití).
- *Resolución N.º 4 relativa a la integración y la cohesión social:* crear una “comisión de integración” compuesta por representantes electos, expertos, intelectuales, representantes de las asociaciones de ciudadanos extranjeros y miembros bien informados de la sociedad civil, responsable de formular propuestas concretas.

Si bien la mayoría de las medidas no se han aplicado, estos acontecimientos han demostrado claramente que la inmigración puede convertirse en un factor importante en una sociedad que lucha para mantener un nivel mínimo de cohesión social: la Prefectura de Guadalupe –agente que representa al Estado francés con competencia exclusiva sobre el asunto de la inmigración– también decidió reunir en sesión a puerta cerrada en junio de 2005 a los principales agentes institucionales del territorio (los presidentes del Consejo Regional y del Consejo General, el Procurador General de la República, parlamentarios de Guadalupe, autoridades militares y civiles).

En términos de proyección, la creciente precariedad de los hogares guadalupenses (desempleo, viviendas insalubres, concentración de las poblaciones desfavorecidas, analfabetismo), la proliferación de actos de incivildad y de violencia que ponen al departamento de Guadalupe en el puesto número uno en el ranking nacional, y las perspectivas poco tranquilizadoras de la economía de Guadalupe, pueden hacer resurgir en cualquier momento el sentimiento anti-inmigrante en proporciones similares a las de 2005. La inmigración sigue siendo un tema muy sensible en una sociedad guadalupense ya enardecida a raíz del histórico movimiento social de 2009.

#### **4. Los dispositivos de cooperación en la zona Caribe y la movilidad**

*“... La cooperación con el Caribe ... es importante distinguir claramente entre las estrategias tanto de la Unión Europea, de Francia, como de los DFA a fin de encontrar un camino intermedio que maximice tanto las acciones como los resultados”*

(Nabajoth, 2002, p.148)

#### 4.1 *El enfoque estatocéntrico de la acción guadalupense*

En las relaciones internacionales, la competencia exclusiva del Estado francés atribuye al Prefecto, depositario de la autoridad estatal en el departamento y la región de ultramar (DOM-ROM) de Guadalupe, el papel principal en la coordinación de las acciones exteriores de Francia en la zona. Sin embargo, las colectividades territoriales de ultramar jurídicamente<sup>53</sup> tienen posibilidades de acción en la cooperación exterior francesa.

TABLA 5  
Principales agentes de la competencia internacional en Guadalupe

Actores	Funciones
<b>El Prefecto</b>	Representante del Estado. Promueve y coordina las iniciativas de acción exterior; garantiza la legalidad de las acciones emprendidas por las administraciones locales; organiza reuniones informativas y de reflexión sobre la política de Francia en la zona.
<b>Jefes de representaciones diplomáticas y consulares</b>	Ayudan a la comunidad francesa en el extranjero. Recopilan información comercial y estimulan las relaciones económicas; misión informativa en muchos ámbitos: político, cultural, técnico, etc.
<b>Embajadores, delegados de la cooperación regional</b>	Asumen plenos poderes del Estado en el país en el que se encuentren. Facilitan la coordinación de las acciones del Estado y de las colectividades territoriales realizadas en virtud de la cooperación regional; desarrollan las acciones internacionales de las colectividades territoriales.
<b>Los ejecutivos de las colectividades territoriales</b>	Los presidentes de los consejos general y regional de Guadalupe disponen de: poder de propuesta para la negociación de acuerdos; poder de negociación y de firma de declaraciones de intenciones o acuerdos entre el gobierno francés y uno o más Estados terceros. Pueden: representar a Francia en los organismos regionales y adherirse a los mismos; destinar a sus agentes a misiones diplomáticas; coordinar las políticas de cooperación regional; consultar a sus asambleas deliberantes.

FUENTE: Circular del Primer Ministro del 10 de mayo de 1985; circular del Ministro de Relaciones Exteriores de marzo de 2012.

<sup>53</sup> Especialmente desde la Ley N.º 2000-1207 de 13 de diciembre de 2000 de orientación para Ultramar (LOOM).

Este dispositivo, bajo los auspicios del Estado, permite más participación de las colectividades territoriales que el ejercicio de una auténtica *competencia* (Nabajoth, 2002). Esta observación se plasmó en 2009, cuando los Estados generales de ultramar pusieron de manifiesto la falta de visibilidad de los DOM-ROM y de las colectividades de ultramar en su entorno regional y el insuficiente aprovechamiento de sus competencias.

Tal como dispone la ley de Orientación para los Territorios de Ultramar, de 13 de diciembre de 2000, las competencias atribuidas a las colectividades territoriales de ultramar conciernen a la *cooperación regional*<sup>54</sup>. En Guadalupe, esta competencia, bajo la supervisión del Prefecto, se extiende a todos los países del Caribe y a los vecinos de Guayana. Este dispositivo de cooperación no está exento de dificultades prácticas: el binomio *acción de la colectividad/acción desde la colectividad* podría enfrentar una estrategia territorial con una estrategia estatal. Pero, al estar la acción regional limitada a asuntos como el medio ambiente, la cultura y la economía, la cuestión migratoria, gestionada íntegramente por el Estado, no se contempla – puesto que encaja en la categoría “cooperación llevada a cabo desde”.

De acuerdo con el énfasis en materia de seguridad atribuido al sector de la migración, el Estado ha creado diferentes instrumentos de cooperación, según el país tercero en cuestión, en el seno de su estrategia de cooperación en materia de aduanas, seguridad y defensa:

- **La gestión concertada de los flujos migratorios (acuerdo de readmisión, de circulación, de codesarrollo, cooperación policial)**<sup>55</sup>: se firmó un *acuerdo de readmisión y de circulación* el 9 de marzo de 2006 con la isla de Dominica y el 23 de abril de 2005 con la isla de Santa Lucía para facilitar la readmisión de los inmigrantes irregulares en su territorio ofreciendo, como compensación, una exención de visado para sus nacionales que permanezcan menos de 15 días (hasta un máximo de 180 días/año) en los departamentos franceses de América (DFA). Las negociaciones emprendidas con Haití para dicho acuerdo son objeto de intensas disputas por parte de las asociaciones francesas, latinoamericanas y caribeñas. Se sugirió la gestión concertada

<sup>54</sup> Título V: “De la acción internacional de Guadalupe, Guayana, Martinica y Reunión en su entorno regional”.

<sup>55</sup> Sobre todo países con riesgo migratorio.

de los flujos migratorios en Antigua, Bahamas, Barbados, Belice, Granada, San Cristóbal y Nieves y San Vicente. El 7 de octubre de 2010, se firmó en San Martín un *acuerdo de cooperación en materia policial* con los Países Bajos para una mayor eficacia en la lucha contra el tráfico transfronterizo (creación de patrullas conjuntas).

- **La ordenación del régimen de visados aplicable en ultramar (turismo, viajes de negocio)**<sup>56</sup>: Las órdenes de 14 de diciembre de 2009 eliminaron el requisito de visados de corta duración para los nacionales de unos cuarenta países exentos de la obligación de visado en el espacio Schengen; para todos los extranjeros titulares de un permiso de residencia expedido por una prefectura o un Estado Schengen; para todo el personal diplomático, consular y de organizaciones internacionales titulares de una tarjeta especial expedida por el Ministerio francés de Asuntos Exteriores; para los pasajeros de cruceros en escala provistos de permisos de estancia expedidos por una serie de países de fuera de la UE; para los titulares de un visado de larga estancia expedido por un Estado Schengen para la duración de un tránsito con el fin de llegar al Estado que expidió el visado (Solbes, 2011, p.23).

La falta de implicación visible de las colectividades territoriales de ultramar se puso de manifiesto en un informe en 2006 (Othily et al., 2006), lo que sugiere un mejor uso de sus competencias en materia de cooperación regional y el correspondiente aumento de fondos para optimizar el tratamiento de la cuestión migratoria en su entorno, especialmente mediante la promoción del codesarrollo. Aunque, la competencia en el ámbito de la inmigración no es descentralizada, hay dispositivos que facultan su aplicación:

- el poder de propuesta de compromisos internacionales en materia de cooperación regional entre el Estado francés y los Estados de la zona;
- la concesión por parte del Estado, dentro de sus ámbitos de competencia, al presidente del consejo regional, del poder de negociar y firmar acuerdos con los Estados o territorios vecinos u organismos regionales;

---

<sup>56</sup> Esencialmente países con no riesgo migratorio.

- la solicitud de autorización por parte del consejo regional, dentro de sus ámbitos de competencia, a las autoridades estatales para que su presidente negocie acuerdos con los Estados o territorios u organismos regionales, de conformidad con las obligaciones internacionales de Francia;
- la participación del presidente del consejo regional en la delegación francesa que negocia los acuerdos internacionales pactados y firmados por el Estado, y que conciernen a los ámbitos de competencia del Estado y de la Región;
- la instancia de concertación de las políticas de cooperación regional en la zona de las Antillas-Guayana, integrada por el Estado, los consejos regionales y generales de Guadalupe, Guayana y Martinica, con el objetivo de coordinar las políticas de los ejecutivos locales y el Estado diseminando, a la vez, información relativa a las acciones emprendidas en la zona.

Pero si la cooperación regional tal y como está configurada por el gobierno francés en Guadalupe plantea dudas sobre la cuestión migratoria, las oportunidades que ofrece la Unión Europea pueden, en gran medida, neutralizar el problema.

#### ***4.2 El enfoque europeo: una vertiente sobre la que profundizar más***

La línea de acción estratégica puesta en marcha en la región del Caribe por la UE persigue una estrecha cooperación en la seguridad, la democracia y principalmente el desarrollo económico de estos países. En la actualidad, la relación UE-Caribe se rige por tres acuerdos principales: el *Acuerdo de Cotonú* (2000), el *Acuerdo de Asociación Económica Estratégica UE-CARIFORUM para el comercio* (2008), la *Asociación Estratégica Común Caribe-UE* (2012); asimismo está marcada por las reuniones especializadas en materia de drogas y migración.

En esta misma línea, el objetivo *Cooperación territorial europea*, establecido para la Política de cohesión regional 2007-2013, se articula en tres ámbitos de cooperación (transnacional, transfronterizo, interregional) permitiendo a las regiones de los Estados miembros a asumir el planteamiento adoptado por la UE con terceros países, y con más motivo, la participación de

las regiones francesas de ultramar en las zonas “Caribe”, “Océano Índico” y “Amazonas”.

Aprobado por la Comisión Europea en marzo de 2008, el Programa Operativo *INTERREG IV Caribe* activa la cooperación regional entre, por un lado, Guadalupe, San Martín, San Bartolomé, Martinica, Guayana y, por el otro, los países y territorios de la zona del litoral del Mar Caribe. El objetivo es favorecer el intercambio de buenas prácticas, de conocimiento y el desarrollo de redes de partes interesadas para abordar cuestiones comunes, tales como el empleo, el espíritu empresarial, el desarrollo de las empresas. Un 75% de su presupuesto proviene del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y un 25% de las regiones de Guadalupe, Martinica, Guayana, las colectividades de ultramar San Bartolomé y San Martín, el Estado francés y la autofinanciación privada.

Pero si el desarrollo económico constituye la pieza fundamental de la cooperación regional, también ha de considerarse la relevancia de la inmigración.

Teniendo en cuenta el hecho de que las regiones francesas de ultramar ahora son elegibles para las acciones de cooperación transnacional y transfronteriza (Doligé, 2009), la política desarrollada por la UE y sus vecinos para responder a los desafíos democráticos, económicos y migratorios a través de la cooperación transfronteriza debe también examinarse. Esta *Política Europea de Vecindad* (PEV) permite a la UE, desde 2004, reforzar sus relaciones bilaterales con los países a lo largo de sus fronteras: partiendo del *Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA)*<sup>57</sup> se han elaborado planes de acción bilaterales conjuntos que contemplen la reforma política y económica firmados por un período de 3 a 5 años, con el objetivo de reducir el riesgo de inestabilidad en las fronteras de la UE con la ampliación a nuevos Estados miembros (diferencias en el desarrollo económico, conflictos armados). Una dimensión en materia de seguridad que corrobora el entrelazamiento que se constata entre la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Europea de Vecindad (PEV), y justifica que el reto de la migración sea abordado tanto por la asociación política y económica, como por la cogestión de los flujos migratorios con los países vecinos de tránsito y salida. A la luz de las medidas comúnmente adoptadas (modernización de la guardia de fronteras, refuerzo del control de las fronteras comunes) la PEV se presenta como una vía de cooperación

---

<sup>57</sup> Instrumento único jurídico y financiero introducido en 2007.

transfronteriza que puede hacer frente al desafío de la migración en el marco de la cooperación regional.

La PEV se ha aplicado a la ultraperiferia bajo el nombre *Política Europea de Gran Vecindad* (PEGV)<sup>58</sup>. Consciente de la importancia de la cooperación de las regiones ultraperiféricas con sus vecinos para superar sus dificultades (accesibilidad, competitividad, integración en sus respectivos espacios geográficos), la Comisión Europea ha propuesto un *Plan de Acción en favor de la Gran Vecindad* (PAGV) basándose, por un lado, en los intercambios comerciales y las medidas aduaneras y, por otro, en la cooperación transnacional y transfronteriza. Sin embargo, si bien este plan ofrece oportunidades para la cooperación transfronteriza con los países vecinos las RUP que presentan riesgo migratorio, parece que la situación ultraperiférica con respecto a esta cuestión se ha desatendido (CRPM, 2009) y no ha ido más allá de la teoría. Con una sola excepción: sólo las Islas Canarias son capaces de participar en la cooperación transfronteriza en el marco del IEVA, debido a que se las ha reconocido, después de negociaciones con la Comisión en 2006, como *fronteras marítimas exteriores de la UE* y por lo tanto *fachada atlántica de la PEV*.

¿Podría la RUP de Guadalupe tener un tratamiento similar? Hay tres factores que deben tenerse en cuenta en esta reflexión:

1. la falta de descentralización de la competencia en materia de inmigración; en Francia, esta cuestión no se concentra en los territorios, lo que explica por qué el Estado francés es el agente de la cooperación en este asunto en la zona Caribe. En las Islas Canarias, sin embargo, la competencia estatutaria sobre la integración de los inmigrantes fortalece la legitimidad de la intervención autonómica.
2. A diferencia de las Islas Canarias, las regiones francesas de ultramar no están incluidas en el espacio de libre circulación, puesto que el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 19 de junio de 1990 sólo se aplica en el territorio europeo de la República Francesa.
3. Por último, las observaciones anteriores pueden dificultar la concesión de la denominación “*fronteras marítimas exteriores de la UE*”, y todavía más de “*fachada caribeña de la PEV*.”

---

<sup>58</sup> Comisión Europea, *Estrechar la asociación con las regiones ultraperiféricas* [COM (2004) 343 final de 26 de mayo de 2004].

Sin embargo, la elevación de la inmigración a la categoría de desafío ultraperiférico<sup>59</sup>, junto al estatus de RUP en sí, abre el debate sobre una adaptación del IEVA para, por un lado, compensar el poco aprovechamiento que el Estado francés hace de las competencias regionales en el marco de la cooperación en la zona Caribe y, por otro, implicar más a las autoridades territoriales en un ámbito que afecta inevitablemente a la cohesión social, como se ha demostrado anteriormente.

## 5. Conclusión

Fortalecer la cooperación regional e insistir especialmente en la cooperación transfronteriza en el marco europeo: estos son los ejemplos de caminos a explorar con el fin de prevenir el riesgo de fracturas (entre indígenas y no indígenas) en la sociedad guadalupense que perjudican la cohesión social del territorio y de favorecer la adaptación a los nuevos desafíos políticos y económicos inherentes a la *Estrategia Europa 2020*. Todos los elementos parecen exigir una mayor integración regional de Guadalupe en su entorno geográfico. En efecto, el fortalecimiento de las relaciones con terceros países de la zona Caribe permitiría que se planteara la construcción de una política global con respecto a la circulación de personas, y que se impulsara una ordenación de la PEGV específica para esta zona.

La puesta en marcha de esta estrategia podría, desde este momento, consistir en:

- **Fomentar una dinámica de proyectos “migración y desarrollo”** (INED, 2012): proyectos bilaterales de codesarrollo para reducir la pobreza, similares a los establecidos en el marco de la PEV y, en paralelo, estimular una auténtica cogestión de los flujos migratorios (circulación de mano de obra para responder al envejecimiento previsto de la población de los DFA en los años venideros).
- **Estimular la integración regional a través de una mejor concentración de los instrumentos financieros existentes de la UE** (Solbes, 2011): la agrupación del FED y el FEDER, a través

---

<sup>59</sup> Comisión Europea, *Estrategia para las regiones ultraperiféricas, logros y perspectivas*, [COM (2007) 507 de 12 de septiembre de 2007].

de un instrumento único, para superar las barreras administrativas detectadas. A este respecto, el ejemplo del IEVA es interesante.

- **Desarrollar una política global de transporte aéreo y marítimo en la zona:** ir más allá de una gestión caso por caso (privilegiada hasta ahora) para, por un lado, facilitar la libre circulación de personas – aliviando el coste individual excesivo generado por el bajo número de usuarios (Solbes, 2011) – y por otro lado, simplificar el control de los desplazamientos en la zona.

Este esbozo de análisis propone una base de reflexión para abordar la situación de la RUP de Guadalupe (incluso de todas las RUP francesas de la zona Caribe), en torno a la temática de demografía y migración, pero también refuerza la necesidad ya reconocida por expertos de mejorar y consolidar la integración regional, tanto por mecanismos nacionales como por los de la Unión Europea.

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros/Artículos

ADELAIDE-MERLANDE, J. (2002), *Histoire contemporaine de la Caraïbe et des Guyanes de 1945 à nos jours*, Paris, Ed. Karthala.

AUDEBERT, C. (2007), "L'immigration caribéenne aux Antilles françaises : des modes d'insertions différenciés", *Dynamiques migratoires de la Caraïbe*. Paris, éd. Karthala, pp.169-179.

BERNARD, P. (1999), «La cohésion sociale : critique dialectique d'un quasi-concept», *Lien social et Politiques*, n°41, pp.47-59.

COURRENT, L. (2008), *L'immigration haïtienne en Guadeloupe : entre xénophobie, racisme et politisation*, mémoire Master II. Pointe-à-Pitre, Université des Antilles et de la Guyane.

FABRY, V. (2005), «L'Outre-mer dans les ensembles régionaux», *Pouvoirs*, n°113, pp.159-170.

GOESEL-LE BIHAN, V. (2006), «La participation des départements et régions d'outre-mer à la conclusion des accords internationaux : essai d'analyse générale», *Revue française de droit constitutionnel*, n°65, pp.3-11.

LEPESANT, G. (2004), «L'Union européenne et son voisinage : vers un nouveau contrat», *Politique étrangère*, n°4, pp.767-780.

NABAJOTH, E. (2002), «Les relations entre les départements français d'Amérique et les Caraïbes: une histoire en construction», *Revue française d'administration publique*, n°101, pp.137-148.

REA, A. et al. (2008), *Sociologie de l'immigration*, Paris, Ed. La Découverte.

REDOULES, O. (2009), *L'économie mondiale en 2008 : du ralentissement à la récession*, Paris, Ed. L'économie française.

## Informes

BRUDEY, H. (2008), *Conférence sur l'avenir de la stratégie européenne pour les RUP*, Intervention du Conseiller régional Guadeloupe. Bruxelles.

COINTAT, C. et al. (2011), «Guyane, Martinique, Guadeloupe : l'évolution institutionnelle, une opportunité pas une solution miracle», *Rapport d'information déposé au Sénat*, n°410.

CONSEIL REGIONAL GUADELOUPE, (2013), *Projet de plan d'action de la Région Guadeloupe*, UE 2014-2020, Direction Affaires Européennes et Coopération.

CRPM, (2009), «La politique européenne de voisinage et de partenariat et la participation des régions», *Note de problématique pour information*, réf. CRPMNTPO90035 A2.

DOLIGE, E. (2009), «Les DOM défi pour la république, chance pour la France, 100 propositions pour fonder l'avenir», *Rapport d'information déposé au Sénat*, n°519.

IEDOM (2010), *Rapport d'activité 2009, Guadeloupe*, Paris, Ed. Institut d'émission des départements d'outre-mer.

IEDOM (2013), *Rapport d'activité 2012*, Guadeloupe, Paris, Ed. Institut d'émission des départements d'outre-mer.

INED (2012), «Les tendances démographiques et migratoires dans les régions ultrapériphériques : quel impact sur leur cohésion économique, sociale et territoriale ?», *Rapport de synthèse*, Unité de la Coordination des Régions Ultrapériphériques. Bruxelles, Ed. CE OIB.

MEMORANDUM CONJOINT DES REGIONS ULTRAPERIPHERIQUES, (2009), *Les RUP à l'horizon 2020*, Las Palmas de Gran Canaria.

OTHILY, G. et al. (2006), «Immigration clandestine : une réalité inacceptable, une réponse ferme, juste et humaine», *Rapport n°300*, commission d'enquête sur l'immigration clandestine (2005-2006) du Sénat.

OFPPA. (2013), *Rapport d'activité 2012*, Paris, Ed. Office français de protection des réfugiés et apatrides.

SOLBES MIRA, P. (2011), *Les régions ultrapériphériques européennes dans le marché unique: le rayonnement de l'UE dans le monde*, Rapport au Membre de la Commission européenne Michel Barnier.

## **Legislación/Circulares**

Loi n°2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer (LOOM).

Circulaire n°2063/SG du 10 mai 1985 du Premier ministre, relative aux relations internationales de la France et à l'action extérieure des régions et départements d'outre-mer.

Circulaire de mars 2012 du Ministre des affaires étrangères et du Ministre en charge de l'outre-mer, sur les compétences exercées par les collectivités territoriales d'outre-mer en matière internationale.

## **Sitios Internet**

[www.diplomatie.gouv.fr](http://www.diplomatie.gouv.fr)

[www.insee.fr](http://www.insee.fr)

[www.cr-guadeloupe.fr](http://www.cr-guadeloupe.fr)

<http://europa.eu>

[www.touteurope.eu](http://www.touteurope.eu)



#### CAPÍTULO 4

### **DINÁMICA DEMOGRÁFICA Y EDUCATIVA DE LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS PORTUGUESAS, 2001-2011**

Gilberta Margarida de Medeiros Pavão ROCHA  
Universidade de Azores

El objetivo de este artículo es presentar las principales características demográficas de los dos archipiélagos portugueses que pertenecen a las regiones ultraperiféricas de la UE – las Azores y Madeira – para subrayar la importancia de los movimientos naturales y migratorios en su dinámica de población más reciente. Esto se vuelve particularmente relevante en un contexto de crisis económica que ha provocado un aumento en la emigración y una disminución en la inmigración desde 2008, sobre todo durante los dos últimos años, es decir, desde 2011. Este fenómeno pone en duda el futuro equilibrio demográfico y la posibilidad de cumplir con los objetivos fijados para la Agenda 2020, particularmente en términos de educación, uno de los aspectos sobre los que nos detendremos, especialmente con respecto a la realidad de las Azores.

Los datos estadísticos oficiales disponibles, a partir de los cuales hemos realizado este estudio, no permiten profundizar en algunas variables como nos gustaría, sobre todo en términos de movilidad, un fenómeno que, además, ha experimentado cambios bastante rápidos.

En lo relativo al movimiento natural de la población, hemos tomado como indicadores la Tasa Global de Fecundidad (TGF) entre 2001 y 2012, y la Esperanza de Vida al Nacer (Eo) para el período 2000-2002 y 2007-2009. La información sobre el movimiento migratorio, en cambio, es mucho menos completa y fiable, tanto en términos de inmigración como – y sobre todo – en lo referente a la emigración. En el primer caso, trabajamos con los datos de los Serviços de Estrangeiros e Fronteiras (Servicios de Extranjería y Fronteras: SEF) y el Instituto Nacional de Estatística (Instituto Nacional de Estadística: INE) para definir no sólo la evolución de esta población (stock), sino también su estructura por edad y país de origen. En el segundo, los datos son los del INE, del Serviço Regional de Estatística dos Açores (Servicio Regional de Estadística de las Azores: SREA), de la Direção Regional de Estatística da Madeira (Dirección Regional de Estadísticas de Madeira:

DREM) y de las Direcciones Regionales de las Comunidades de Azores y Madeira que disponen de datos sobre la evolución de los flujos y los países de acogida. Los datos del INE también proporcionan una base a nuestro breve análisis sobre educación, a partir del Censo de 2011 y la Encuesta de Empleo, respectivamente, con respecto a los niveles de escolarización de la población y la tasa de abandono escolar temprano.

También cabe destacar que tenemos un conocimiento más exhaustivo de la situación de las Azores, puesto que se han realizado otras investigaciones al respecto, recogidas en el Centro de Estudios Sociales de la Universidad de las Azores, lo que no siempre ha sido posible en el caso de Madeira. Para un equilibrio metodológico entre las dos regiones, hemos optado, para determinados aspectos, por justificaciones diacrónica y sincrónicamente más completas. Por otra parte, la diversidad de sus características geográficas, económicas y sociales lo exigían. Aunque nuestro enfoque es regional, incluyendo comparaciones con el país en su conjunto, se abordará también el papel que desempeña una isla en la evolución y la estructura demográfica, ya que es fundamental para comprender la realidad del archipiélago, especialmente en el caso de las Azores.

## **1. La evolución demográfica**

El establecimiento de los regímenes democrático en 1974 y autónomo en 1976, ha jugado un papel esencial en los cambios sociales que han tenido lugar desde entonces en estas regiones insulares. Incluso si estos se produjeron con retraso en comparación con los del conjunto del país, también enfrentado a una modernidad tardía, se trata de hechos fundamentales para la comprensión de las dinámicas demográficas y sociales más recientes.

En este contexto, estamos asistiendo desde los años 1980 a una disminución significativa de las tasas de natalidad y de mortalidad y, sobre todo, a una corriente de emigración, cuyos efectos demográficos son mutuamente contradictorios. Los dos primeros factores contribuyen al envejecimiento de la población, en la base y en la cúspide de la pirámide, respectivamente. Mientras que la emigración, cuando se reduce, puede disminuir estos efectos, al estar también asociada con un aumento de la población en su conjunto, particularmente de la población adulta.

Sin embargo, el reciente aumento en los niveles de desempleo, especialmente entre los más jóvenes y cualificados, puede provocar nuevos flujos de

salida, de una intensidad de momento impredecible, y que aún no se observan en los datos estadísticos existentes. Hay que señalar, en primer lugar, que es a los más jóvenes y más cualificados de la población a los que las sociedades de acogida modernas necesitan más y no, como en el pasado –en particular, en los años sesenta y setenta del siglo XX –a los menos cualificados que, durante décadas, caracterizaron la emigración típica proveniente de las Azores y Madeira.

La mejora de las condiciones de vida ha desempeñado un papel clave en la reducción de la emigración. Dicho esto, los cambios económicos, sociales, políticos y tecnológicos que han tenido lugar en los países de acogida también han contribuido a esta situación, dado que han restado importancia a una población con menos recursos en términos de educación y cultura. La reactivación de los flujos de emigración puede, por tanto, suponer una solución para la población más joven y cualificada, pero sus efectos demográficos a medio y largo plazo son preocupantes porque contribuyen, de manera directa, a un desequilibrio de la población en edad de trabajar (Rocha, 2010, 2008). Los efectos a corto plazo, especialmente la reducción del desempleo, son circunstanciales y no constituyen una solución, a nuestro juicio, para las necesidades de desarrollo económico de las regiones. Las consecuencias positivas en términos financieros, que generalmente se expresan en la perspectiva teórica migratoria desde un punto de vista económico que hace hincapié en los envíos de fondos por parte de los emigrantes (King, 2010), no están claras cuando se trata de las capas más jóvenes y más cualificadas de la población. Esto es lo contrario de lo que sucede en otros grupos, que también tienen en cuenta la preparación del retorno y el apoyo a la familia que queda atrás a la hora de tomar la decisión de irse. Esta es una tendencia que, además, no debería concebirse fuera del contexto de gran movilidad que caracteriza a las sociedades contemporáneas más desarrolladas, con un arraigo y un sentimiento de pertenencia menos intenso entre la población con respecto al lugar de origen. En lo que se refiere a la inmigración, sus efectos van en la dirección opuesta a los de la emigración, es decir, son positivos en términos demográficos. Sin embargo, debido al reciente aumento del desempleo, en un futuro próximo podríamos presenciar no sólo una disminución de la inmigración, que ya está empezando a sentirse, sino también un retorno más o menos intenso de los inmigrantes a sus países de origen, especialmente de aquellos que provienen de Brasil –la mayoría con cualificaciones de grado medio –dado que este país está experimentando un fuerte crecimiento económico, convirtiéndose, al contrario de lo que ocurría antes, en un destino atractivo para la emigración portuguesa.

En lo que respecta a las Azores, esta temática se puede complementar con estudios realizados principalmente por el CES-UA sobre los perfiles de los inmigrantes. De hecho, tienen un perfil bastante diversificado. Por lo general son jóvenes, más cualificados que el resto de la población residente, por lo que se considera positiva su contribución, tanto desde una perspectiva demográfica como económica, por no hablar de los aspectos culturales (Rocha et al., 2011).

Azores y Madeira son dos archipiélagos portugueses que, juntos, representan casi el 5% de la población portuguesa, cada uno alrededor del 2,5%, es decir, un volumen de población de en torno a 250.000 habitantes. Esta similitud no se extiende a otras características, particularmente la ubicación en el Atlántico, el territorio y la dispersión geográfica. De hecho, el primer archipiélago está casi a medio camino entre el continente americano y el europeo, consta de nueve islas de varios tamaños, separadas en algunos casos por distancias considerables. El segundo está mucho más cerca de los continentes europeo y africano, cuenta con sólo dos islas, cerca una de la otra, aunque sus dimensiones son muy diferentes.

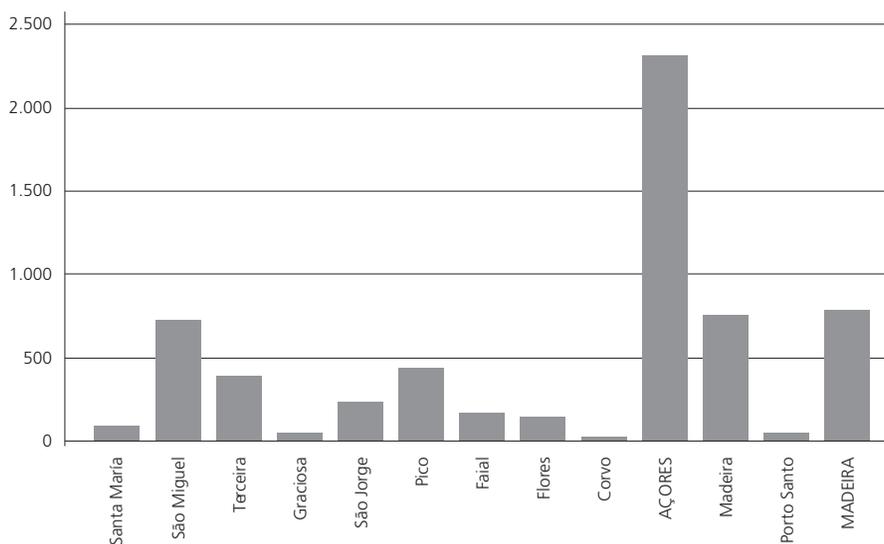
Las disparidades en las dimensiones y las características del territorio y de la ubicación geográfica, así como las diferentes dinámicas de los movimientos naturales y migratorios (Rocha, 2008; Rocha y Ferreira, 2008) han llevado a que, durante el último año de censo (2011) las islas, especialmente las Azores, tengan volúmenes de población muy diferentes (gráfico 2) e incluso densidades de población distintas (gráfico 3). Además, a lo largo del siglo XX se produjo, en las Azores, una concentración de población en las islas de São Miguel y Terceira, mientras que las otras islas, especialmente Graciosa, São Jorge, Pico y Flores, perdieron más de la mitad de su población (Rocha, 2008).

TABLA 1  
Evolución de la población residente en Portugal, por regiones, 1991, 2001 y 2011

	1991	2001	2011	% 1991-2001	% 2001-2011
<b>Portugal</b>	9.867.147	10.356.117	10.562.178	5,0	2,0
<b>Continente</b>	9.375.926	9.869.343	10.047.621	5,3	1,8
<b>Norte</b>	3.472.715	3.687.293	3.689.682	6,2	0,1
<b>Centro</b>	2.258.768	2.348.397	2.327.755	4,0	-0,9
<b>Lisboa</b>	2.520.708	2.661.850	2.821.876	5,6	6,0
<b>Alentejo</b>	782.331	776.585	757.302	-0,7	-2,5
<b>Algarve</b>	341.404	395.218	451.006	15,8	14,1
<b>Azores</b>	237.795	241.763	246.772	1,7	2,1
<b>Madeira</b>	253.426	245.011	267.785	-3,3	9,3

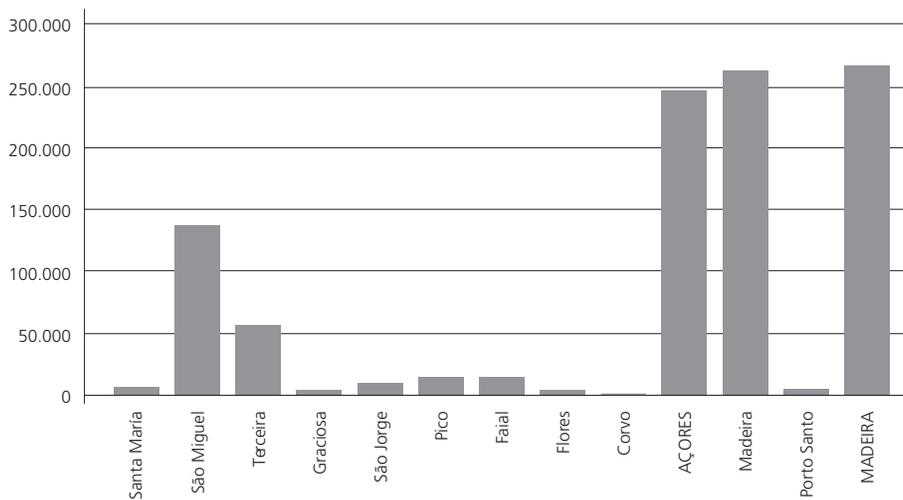
FUENTE: INE, Censo 1991, 2001, 2011

GRÁFICO 1  
Superficie total de las Azores y Madeira, por isla (km<sup>2</sup>)



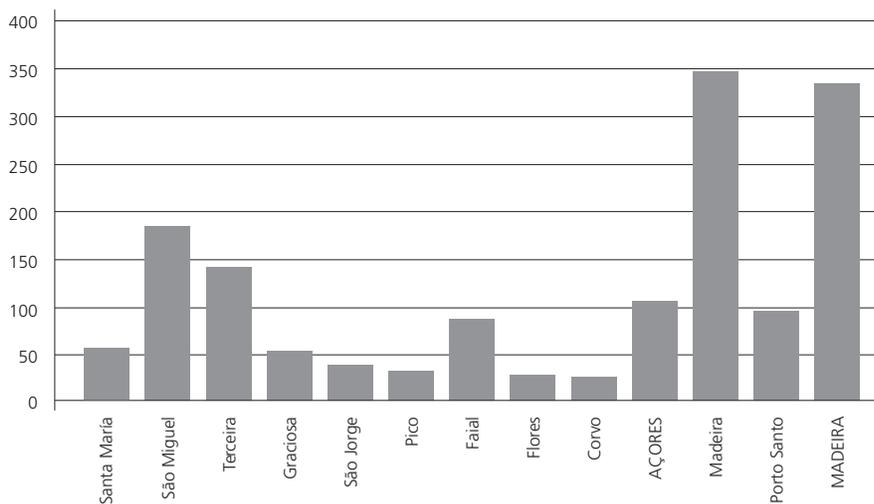
FUENTE: SREA; DREM

**GRÁFICO 2**  
**Población residente en las Azores y Madeira, por isla, 2011**



FUENTE: INE, Censo de Población, 2011

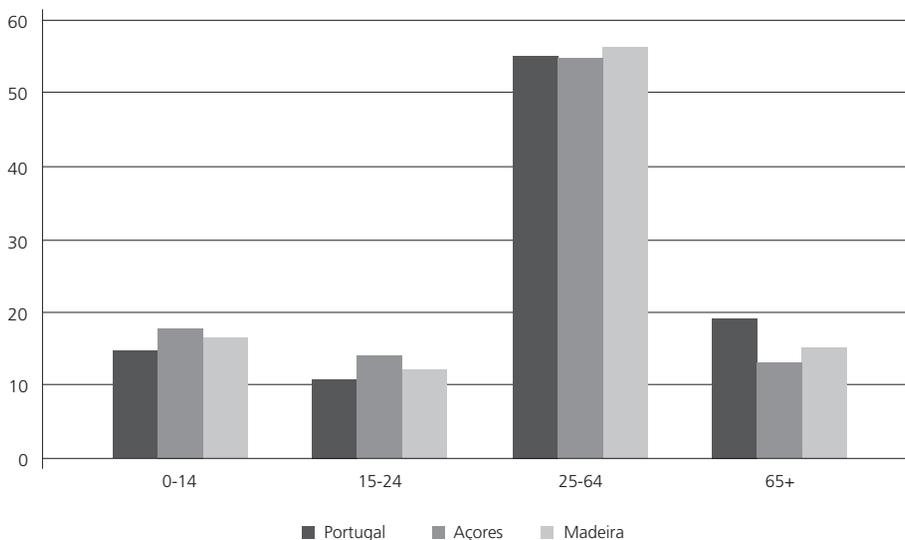
**GRÁFICO 3**  
**Densidad de población bruta en las Azores y Madeira, por isla, 2011**



FUENTE: INE, Censo 2011; SREA; DREM

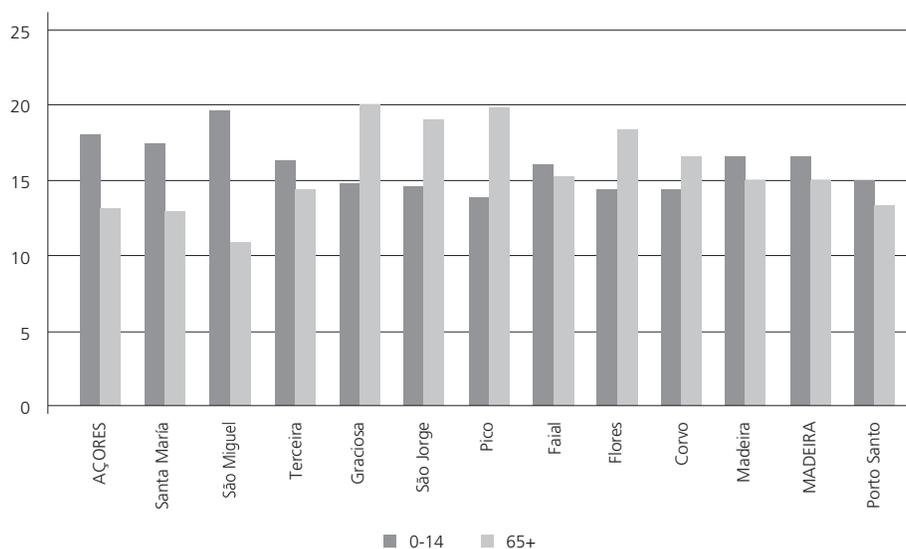
La dinámica demográfica global general, durante décadas, ha sido más o menos similar en ambas regiones, consistiendo en altos niveles de natalidad y mortalidad en relación con el contexto nacional, lo que las ha situado entre las regiones más jóvenes de Portugal. Esta situación persiste aún, especialmente en las Azores, aunque ya se han sentido los efectos de la modernidad, ciertamente de manera tardía, con la disminución de estas variables y, por tanto, el envejecimiento de la población (Oliveira, 1997, 2004; Rocha, 2012a).

GRÁFICO 4  
Estructura de la población por edad en Portugal y en las Azores y Madeira, 2011 (%)



FUENTE: INE, Censo 2011

GRÁFICO 5  
 Población por grupo de edad (0-14, 65+) de las Azores y Madeira, por isla, 2011 (%)



FUENTE: INE, Censo de 2011

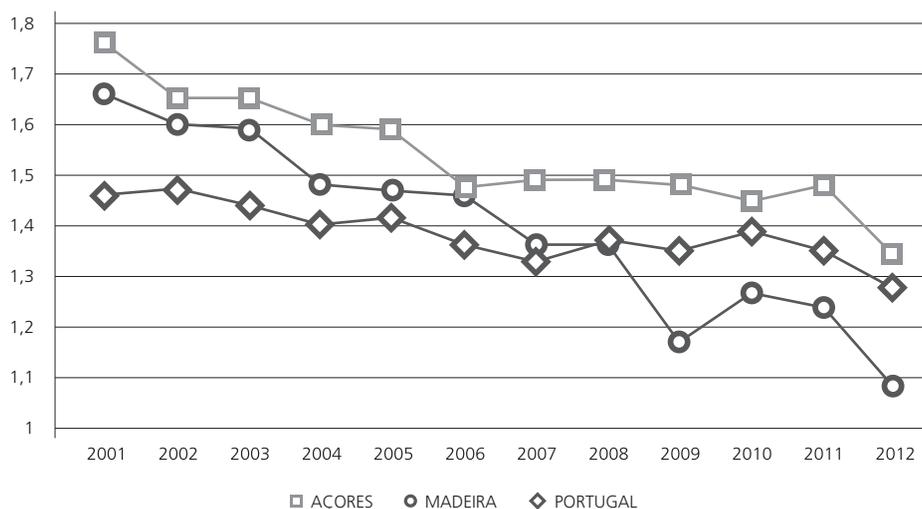
Si observamos la evolución más reciente de la estructura por edades, comprobamos que incluye niveles de envejecimiento inferiores con respecto al conjunto global del país, ya sea en la cúspide o en la base de la pirámide poblacional, lo que es todavía más evidente en las Azores, la región más joven de Portugal. Sin embargo, la situación con respecto a la estructura por edades, así como el volumen de la población, es muy distinta en cada isla. Si, en conjunto, cada región tiene un número de jóvenes superior al de personas mayores, en las Azores esto sólo ocurre en cuatro de las nueve islas: Santa María, São Miguel, Terceira y Faial. La diferencia es significativa únicamente en São Miguel, la isla más grande y con la densidad de población más alta: engloba a más de la mitad de la población del archipiélago, por lo que es determinante en las cifras globales, posicionando a las Azores como la región más joven de Portugal.

Continuando con la tendencia que empezaba a vislumbrarse a mediados de los años ochenta del siglo XX, las Azores y Madeira son, hoy en día, regiones con bajas tasas de natalidad. A pesar de la relativa juventud de su población, el número de hijos por mujer se mantiene aún por debajo del umbral de la renovación generacional.

En las Azores, 1991 es el último año en el que se registraron cifras ligeramente por encima del umbral (2,1), con 2,15 hijos por mujer. Ese mismo año el país en su conjunto ya contaba con una cifra inferior a este límite, en este caso 1,57. Madeira presentaba en aquel momento cifras cercanas a las de la totalidad del país (1,65), registrando ya un aumento en la edad media al nacimiento del primer hijo, que caracteriza a la modernidad contemporánea (Rocha, 2012a).

Cabe señalar que la evolución reciente de la natalidad en Madeira es inferior, desde 2008, a la registrada para todo Portugal, uno de los países con población más envejecida de la UE. Esta tendencia se ha intensificado de manera significativa en los últimos dos años, para los que los datos cuantitativos son especialmente bajos: 1,24 y 1,08 en 2011 y 2012, respectivamente. Durante estos años, el ritmo de disminución también ha sido elevado en el país y en las Azores, lo que debemos relacionar con las dificultades económicas y sociales a las que se enfrenta el país, en particular el aumento del desempleo en las capas más jóvenes de la población.

GRÁFICO 6  
Tasa global de fecundidad en Portugal, en las Azores y Madeira, 2001-2012



FUENTE: INE, Estatísticas Demográficas

Como se muestra en la tabla 2, Azores y Madeira registran niveles de mortalidad muy altos en relación al contexto portugués y no han logrado

seguir el ritmo de aumento de la esperanza de vida media, siendo la diferencia entre el principio y el final de la última década relativamente estable. En efecto, durante el período 2007-2009, las Azores y en particular Madeira, tienen una esperanza de vida al nacer por debajo del que presenta el país en su conjunto en el período 2000-2002.

TABLA 2  
Esperanza de vida al nacer en Portugal, en las Azores y en Madeira 2000-2002 y 2007-2009

	2000-2002			2007-2009		
	Portugal	Azores	Madeira	Portugal	Azores	Madeira
<b>Total</b>	76,71	73,1	72,6	78,88	75,65	74,75
<b>Hombres</b>	73,24	69,59	67,92	75,8	72,44	70,37
<b>Mujeres</b>	80,01	76,75	76,74	81,8	78,87	78,65

FUENTE: INE, Estadísticas Demográficas

Las regiones insulares portuguesas –algo que ya había ocurrido en el país y en otras regiones occidentales– han completado su proceso de transición demográfica de movimiento natural, el cual en los últimos años ya no es más responsable del crecimiento de la población. Será pues la movilidad la que planteará los nuevos desafíos a los que las dinámicas demográficas de estas regiones tendrán que enfrentarse.

La emigración ha sido una constante que sólo ha sufrido cambios significativos durante los últimos decenios de los años noventa, al dar paso a una inmigración durante la primera década de este siglo (Rocha, 2012a; Rocha y Mendes, 2012; Rocha, 2010; Rocha y Ferreira, 2008). Sin embargo, estas dos regiones se distinguen con respecto a los países de destino, que son diferentes a aquellos que predominan en el territorio continental portugués, lo que ha influido en la intensidad y periodicidad de sus flujos. Hoy en día, especialmente a partir de 2011, como en todo el país, la movilidad ha cambiado de nuevo, con una disminución de la inmigración y un recrudecimiento de la emigración.

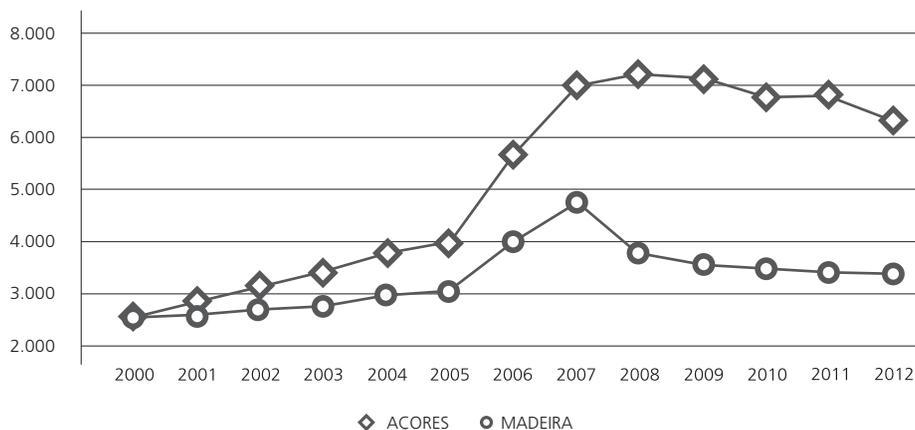
Si analizamos la evolución del número de extranjeros en posesión de un estatuto legal de permanencia, que es el caso de la mayor parte de los inmigrantes, vemos que las cifras en las Azores se encuentran entre unos 2.500 y poco más de 4.500 individuos durante la primera década de este

siglo, mientras que la isla de Madeira, que al inicio de este período tiene una situación similar, con cerca de 2.000 inmigrantes, al final muestra alrededor de 3.000 inmigrantes más. Si la tendencia inicialmente es similar y con unos datos cuantitativos bastante cercanos, el incremento observado hacia mediados de la década pasada es muy distinto, llegando Madeira a los casi 7.000 inmigrantes en 2007. El declive que se constata desde esa fecha es inferior al de las Azores.

La entrada de extranjeros y específicamente la atracción de inmigrantes con inserción en el mercado laboral, que cobró relevancia a comienzos de siglo, ha aportado profundos cambios en la composición de la población extranjera en las Azores. Hasta mediados de la década, había un predominio de norteamericanos debido a la existencia de una Base Militar de dicho país en la isla de Terceira y a una emigración secular de la población de las Azores a los Estados Unidos y, más tarde, a Canadá, con retorno definitivo o temporal. Sin embargo, han sido reemplazados en importancia cuantitativa por los europeos, los africanos y, más tarde, por inmigrantes de América Central y del Sur, y de Asia, principalmente brasileños en el primer caso y chinos en el segundo. Los europeos, en cambio, son bastante heterogéneos con respecto a las motivos de entrada y sus características sociales y demográficas: algunos, de Europa Occidental y del Norte, de mayor edad, no buscan ejercer una profesión, mientras que otros, que vienen del Este, especialmente los ucranianos, tienen motivos similares a los de otros países, ya que emigran en busca de mejores condiciones económicas mediante la inserción en el mercado laboral (Rocha et al., 2011).

GRÁFICO 7

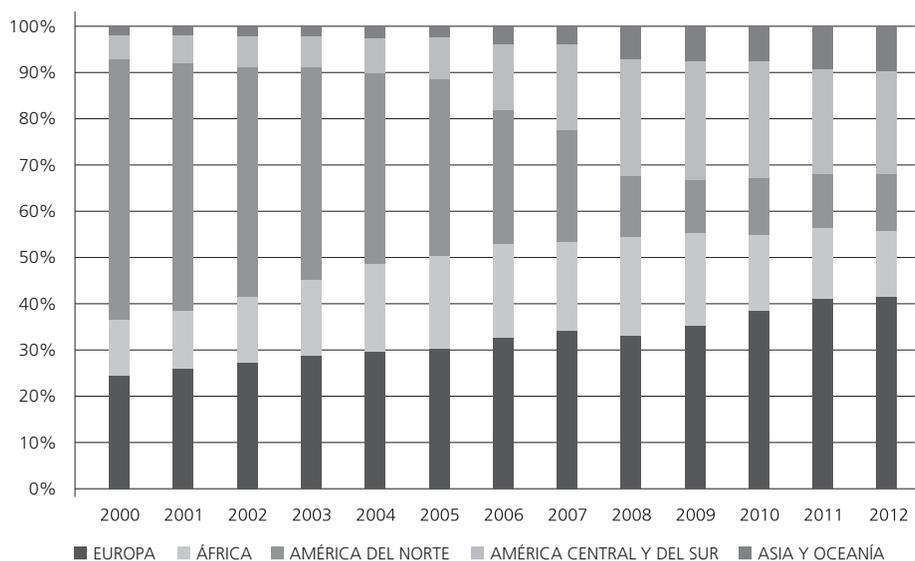
Evolución del número de extranjeros con estatuto legal de residencia en las Azores y Madeira, 2001-2012



FUENTE: SEF

GRÁFICO 8

Evolución del número de extranjeros con estatuto legal de residencia en las Azores, según región de origen, entre 2000 y 2012

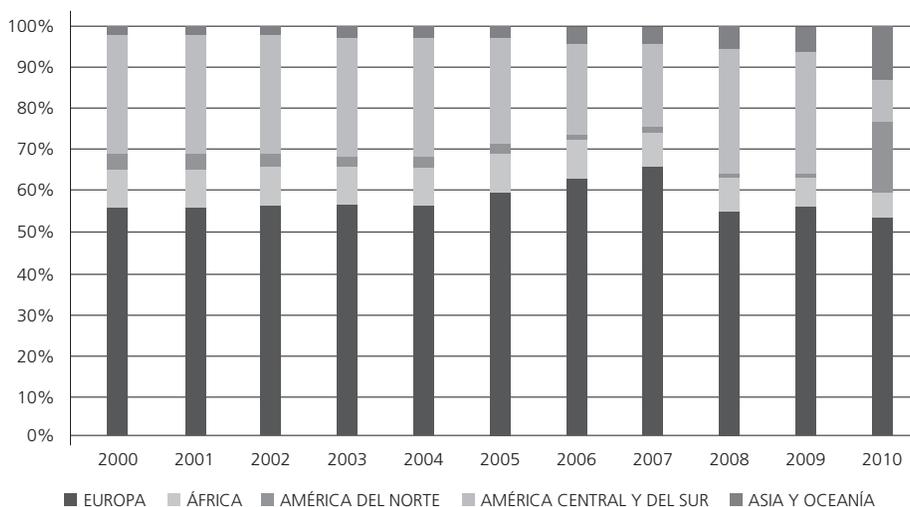


FUENTE: SEF

En Madeira no se produjeron cambios similares, ya que los europeos predominaban en este período, así como los que procedían de América Central y América del Sur. Cabe señalar que Madeira tiene una emigración antigua y persistente hacia algunos países en esta región, sobre todo Venezuela. Las relaciones con algunos países europeos, como Inglaterra, son igualmente importantes, no sólo a nivel de turismo sino también de comercio.

GRÁFICO 9

**Evolución del número de extranjeros con estatuto legal de residencia en Madeira, según región de origen, 2000-2012**

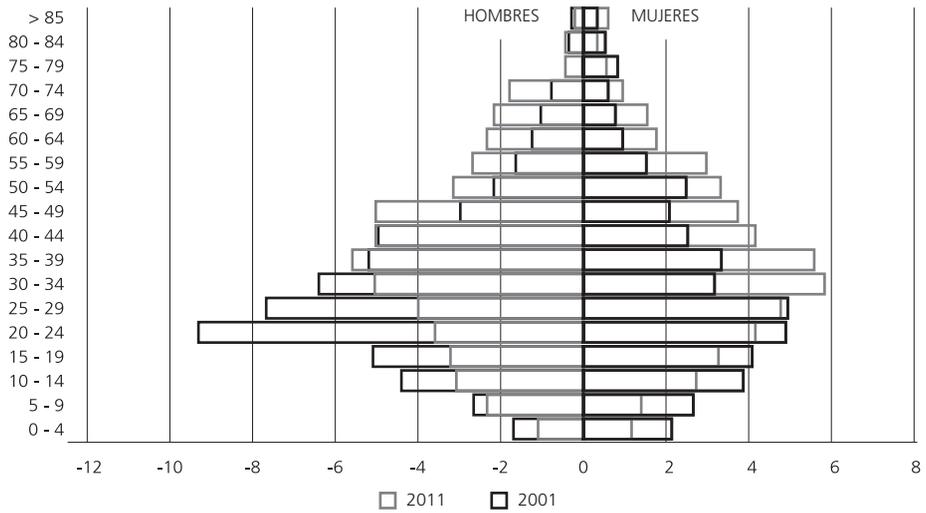


FUENTE: SEF

Se pueden observar las motivaciones, los orígenes, la periodicidad y el tiempo de permanencia de los flujos migratorios en la estructura por edades de la población extranjera residente en los territorios, que se presentan en los gráficos 10 y 11, para las Azores y Madeira, respectivamente.

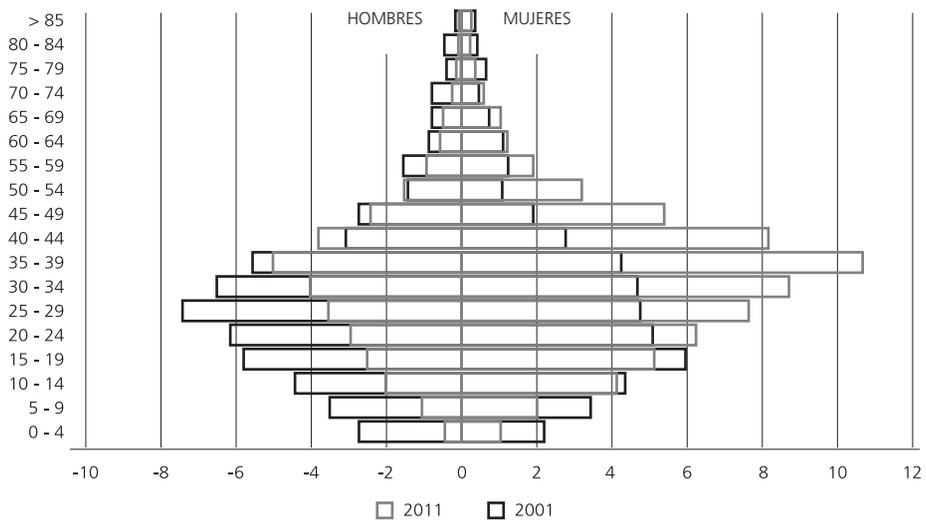
En lo que respecta a las Azores, hay, en un primer momento, una entrada predominante de hombres, de jóvenes adultos. En 2011 la población extranjera ya tiene más edad, con un mayor equilibrio entre los géneros, lo que se debe a un cambio en los flujos, pero también a la permanencia y reagrupación familiar (Rocha et al., 2010). En Madeira, en cambio, la evolución es diferente, ya que se observa un rejuvenecimiento con más presencia femenina.

**GRÁFICO 10**  
**Pirámide de edad de la población extranjera en las Azores, 2001 y 2011**



FUENTE: INE, Censo 2011

**GRÁFICO 11**  
**Pirámide de edad de la población extranjera en Madeira, 2001 y 2011**

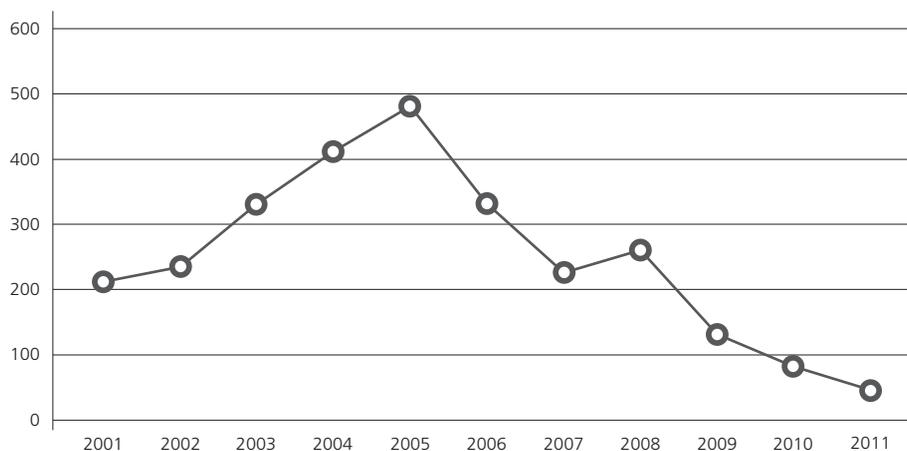


FUENTE: INE, Censo 2011

Estas dos regiones insulares, que siempre se han caracterizado por intensas olas de migración, son diferentes en lo que respecta a sus destinos. Las Azores establecen un vínculo con el norte del continente americano desde mediados del siglo XIX, mientras que Brasil se convierte en un destino cada vez menos deseado (Rocha, 2008). En Madeira se da prioridad a Europa, América Central y América del Sur, y África, a Sudáfrica en particular.

Según la información disponible, comprobamos que los flujos de salida de la población de las Azores al extranjero son bastante inferiores durante el período comprendido entre 2001 y 2011. Siendo la cifra más alta una cantidad inferior a 500 individuos en 2005, su disminución se mantiene generalmente constante hasta 2011, cuando se registra una cifra por debajo de los 50 emigrantes. Hay que señalar, sin embargo, que la información es bastante incompleta. Sabemos, por ejemplo, que desde el año 2000, las salidas hacia Canadá no están incluidas, aunque se trata de un destino tradicional para la gente del archipiélago desde mediados del siglo XX.

GRÁFICO 12  
Evolución del número de emigrantes de las Azores 2001-2011



FUENTE: Gobierno Regional de las Azores (Direção Regional das Comunidades)

En efecto, se trata de flujos reducidos, sobre todo si se comparan con los observados en los años sesenta y setenta, concretamente durante el período comprendido entre 1965 y 1975, cuando hay años en que el número de emigrantes supera los 12 000 residentes (Rocha y Mendes, 2012; Rocha, 2008). La situación actual cuantificable no debe, sin embargo, ignorar la posibilidad,

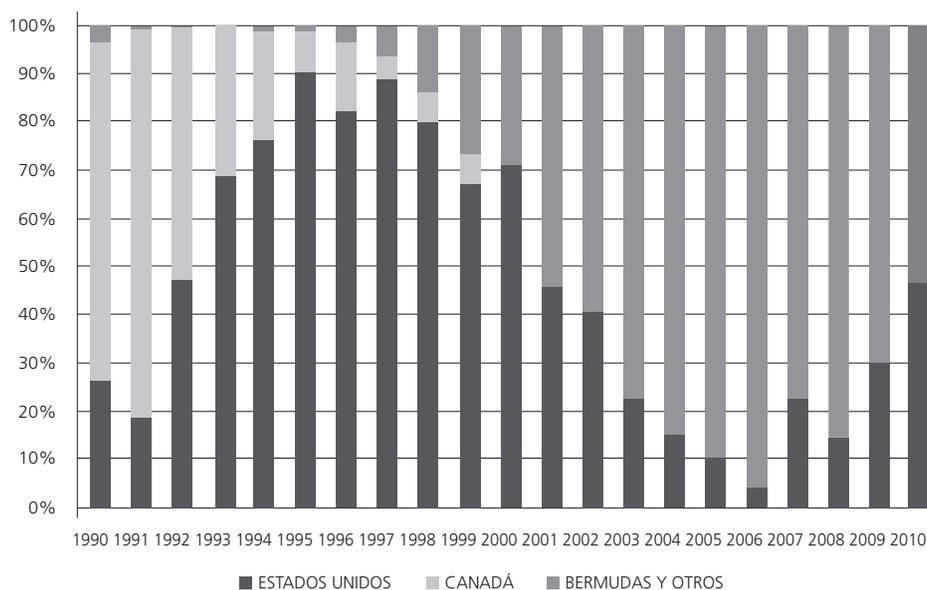
aunque se habla sin tener datos registrados, de un incremento significativo de salidas hacia el extranjero, al igual que sucede en el Portugal continental. Asimismo, se nota un cambio en los destinos: los Estados Unidos y Canadá se han visto superados por las Bermudas, una emigración menos familiar y temporal.

No ha sido posible obtener información reciente sobre la emigración de Madeira, tanto en lo que se refiere a flujos como a destinos. En el gráfico 14, se presenta la estimación del número de salidas como la base para el saldo migratorio. Las cifras indican salidas persistentes, en cantidades elevadas, incluso al principio del período, que se acentúan a partir de la mitad de la década pasada, alcanzando, en este caso, valores muy cercanos a los conocidos sobre la emigración de las Azores en los años sesenta y setenta del siglo pasado.

A pesar de la poca fiabilidad de los datos, se sabe que, en el caso de Madeira, los destinos de Jersey y Guernsey se consolidaron entre 1985 y 2009, aunque con cierta variabilidad, y que la importancia de países como Francia y Suiza disminuyó. Se trata sin embargo de destinos de emigración temporal, dado que la de carácter definitivo se ha vuelto bastante residual en los últimos años.

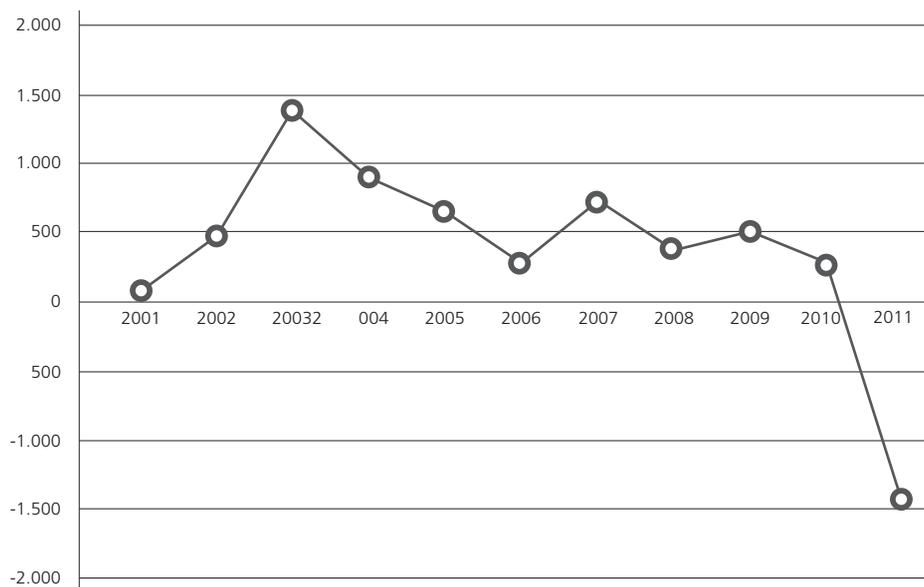
GRÁFICO 13

Evolución de los emigrantes de las Azores, según país de destino, 1990-2010 (%)



FUENTE: Gobierno Regional de las Azores (Direção Regional das Comunidades)

GRÁFICO 14  
El saldo migratorio de Madeira, 2000-2011



FUENTE: DREM

En conclusión, el análisis de la dinámica demográfica reciente sugiere un crecimiento de la población entre 2001 y 2011. Esto sucede por la entrada de población y un movimiento natural positivo, aunque cada vez más bajo, debido a la estabilización en una baja tasa de natalidad y a la posibilidad de un descenso acentuado de la mortalidad, si este se equipara con la tendencia y los niveles registrados para la totalidad del país y la mayoría de sus regiones. La movilidad, motivo de algunas modificaciones recientes, también puede sufrir cambios –con un aumento de la emigración y una disminución de la inmigración– en el contexto de crisis económica en el que actualmente se encuentra el país y la región.

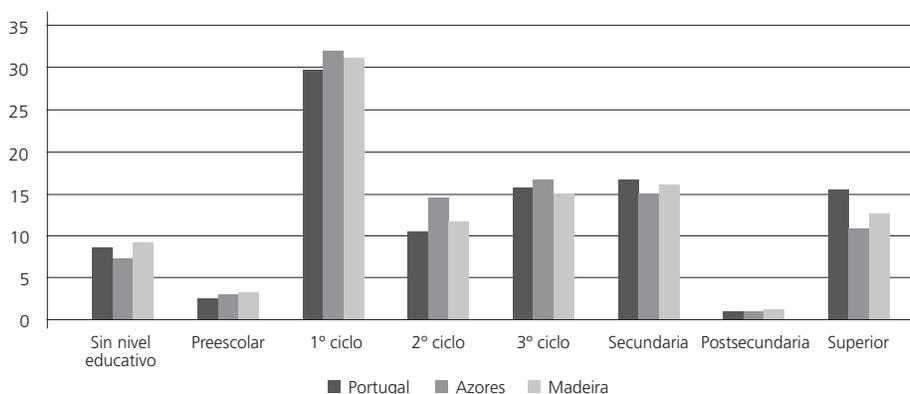
## 2. Educación

En esta sección, intentaremos examinar brevemente los aspectos que consideramos de mayor importancia para el futuro de las dos regiones insulares y, como miembros de la UE, particularmente en relación con el cumplimiento

de los objetivos de la Agenda 2020, bien sea en lo que respecta al abandono escolar temprano, bien al aumento de la población con una educación superior.

Como muestra el gráfico 15, la mayoría de la población portuguesa tiene niveles de educación relativamente bajos, alcanzando la educación primaria, si bien desde 2011 la escolarización obligatoria se ha extendido a la educación secundaria, y desde los años ochenta del siglo pasado, al primer ciclo de la educación secundaria. Aquellos que han completado la educación secundaria son mucho menos numerosos, alcanzando valores globales de alrededor del 15%. Podemos ver que las regiones insulares, especialmente las Azores, tienen una situación más grave, y hay que señalar la escasa representación de los que poseen cualificaciones, particularmente a nivel universitario.

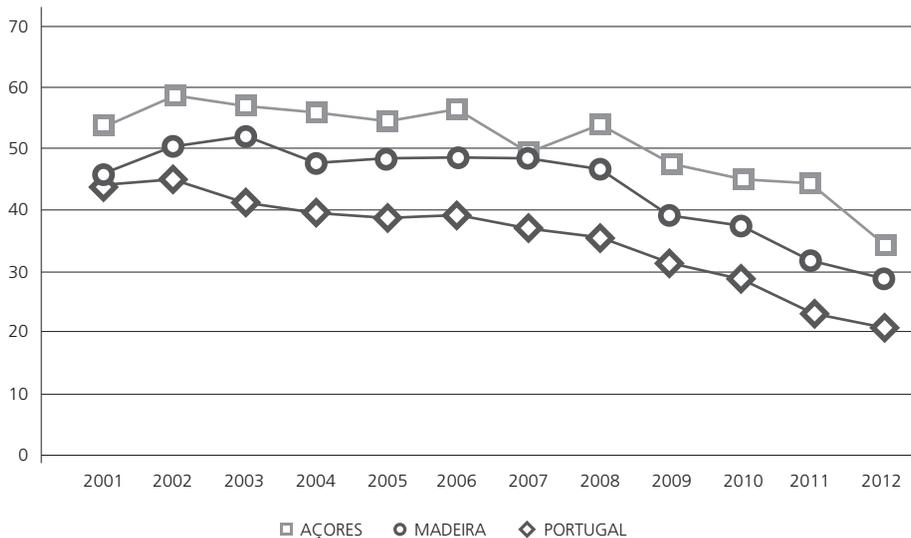
GRÁFICO 15  
Población en Portugal y en las Azores y Madeira según nivel de estudios, 2011 (%)



FUENTE: INE, Censo 2011

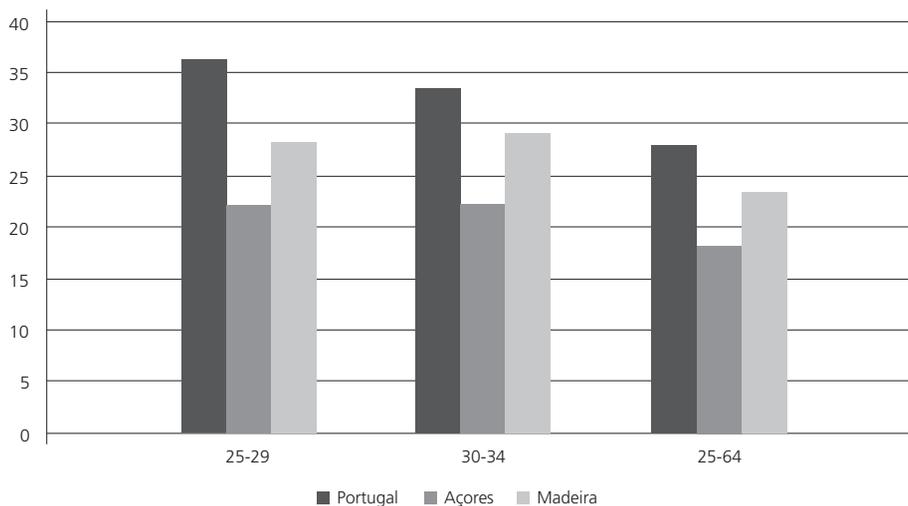
En cuanto a la educación, uno de los objetivos de la Agenda 2020 es reducir el abandono escolar temprano que debería alcanzar el 10% para esa fecha. Si se observa la evolución entre 2001 y 2012, a pesar de las mejoras en los últimos años, parece difícil poder alcanzar este objetivo, especialmente en las regiones insulares y en particular en las Azores. Si bien la mejora ha sido significativa en los últimos años, no nos parece posible mantener un ritmo de disminución tan marcado como el de las dos últimas mediciones. Por otra parte, la fuente de la información ha cambiado, lo que parece explicar algunos cambios. A pesar de las diferencias ocasionadas por los cambios en la recopilación de datos, será muy difícil lograr que el conjunto de aquellos que abandonan el sistema escolar disminuya en 10, 20 o 25 puntos porcentuales.

**GRÁFICO 16**  
**Tasa de abandono escolar en Portugal, en las Azores y Madeira, 2001-2012 (%)**



FUENTE: INE, Inquérito ao Emprego.

**GRÁFICO 17**  
**Población con educación superior en Portugal y en las Azores y Madeira, según grupos de edad 25-29, 30-34 y 35-39 en 2011 (%)**



FUENTE: INE, Censo 2011.

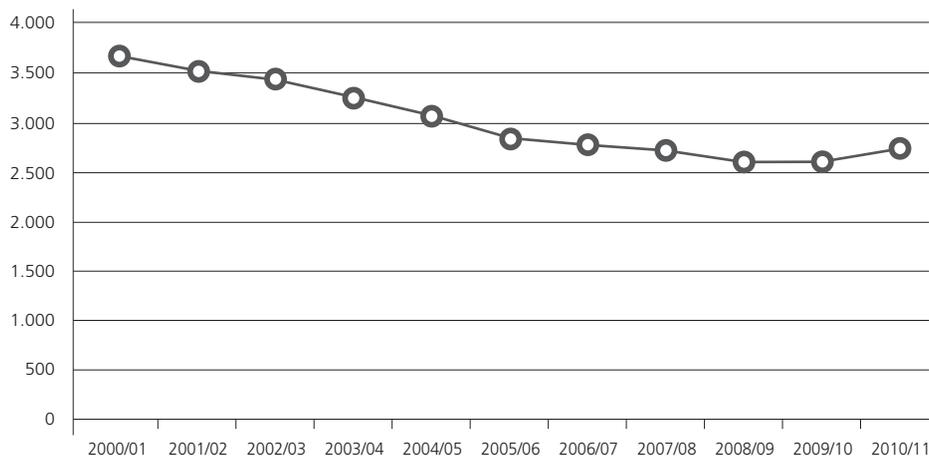
Otro objetivo de la Agenda 2020, a nivel de educación, es que el 40% de la población entre 30 y 34 años haya completado la educación superior. Debido a que los titulados en educación superior en 2011 tenían entre 25 y 40 años, en grupos de cinco años, el objetivo, aun refiriéndose una situación menos grave que la del abandono escolar, parece también difícil de alcanzar, sobre todo en el caso de las Azores. A pesar de las mejoras entre estas tres generaciones, sobre todo si se compara a los que en el momento del censo tienen entre 35 y 40 años con aquellos que tienen menos de 10 años de diferencia, la distancia es de 8 puntos porcentuales para todo el país y de cerca de 5 puntos porcentuales para las Azores y Madeira. En otras palabras, si se mantiene esta tasa de crecimiento, no será compatible con el cumplimiento de este objetivo europeo en ninguna de las regiones insulares, aunque sí podría serlo para la totalidad de Portugal.

En este contexto, y dada la situación especialmente grave de las Azores, examinaremos ahora, de manera breve, la evolución de la población estudiantil que cursa educación superior en la Universidad de las Azores.

A lo largo de la última década, las cifras van desde poco más de 3.000 a 4.000, pasando de 3.725 estudiantes en el año escolar 2000/2001 a 4.040 en 2010/2011. Después de un ligero descenso durante los primeros cinco años de este siglo, la situación se invierte y comprobamos una tasa de crecimiento que, aun no siendo muy fuerte, es mayor que la disminución de los años anteriores.

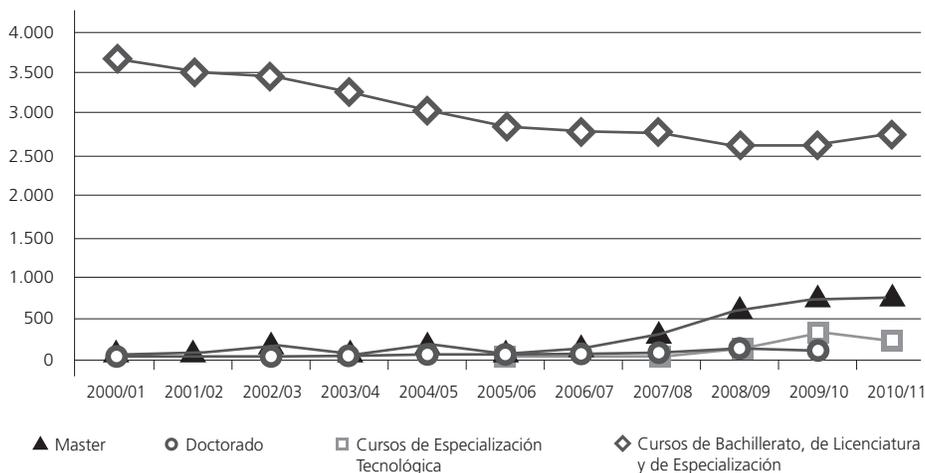
La tendencia anterior no puede dissociarse del nivel de titulación y el tipo de ciclo de estudios. En efecto, con respecto a las licenciaturas, los bachilleratos y la formación complementaria, ya presente desde los comienzos de la Universidad de las Azores en 1976, y que determinó en gran medida su actividad durante las primeras décadas, casi hasta el inicio de este siglo, su descenso es constante, a pesar de un ligero cambio entre 2009/2010 y 2010/2011. Son sobre todo los cursos de máster y los cursos de especialización, particularmente los primeros, los que hacen que el número de estudiantes de la Universidad de las Azores se estabilice hacia mediados de la década, con un aumento significativo a partir del año escolar 2006/2007, con cifras que se triplican en 2008/2009. Los Cursos de Especialización Tecnológica (CET), que no pertenecen al sistema universitario, son más variables, así como los doctorados, que siguen teniendo una importancia residual.

**GRÁFICO 18**  
**Evolución de los alumnos matriculados en la Universidad de las Azores entre 2000/2001 y 2010/2011**



FUENTE: MEC, Inquérito ao Registo de Alunos Inscritos e Diplomados do Ensino Superior, 2012.

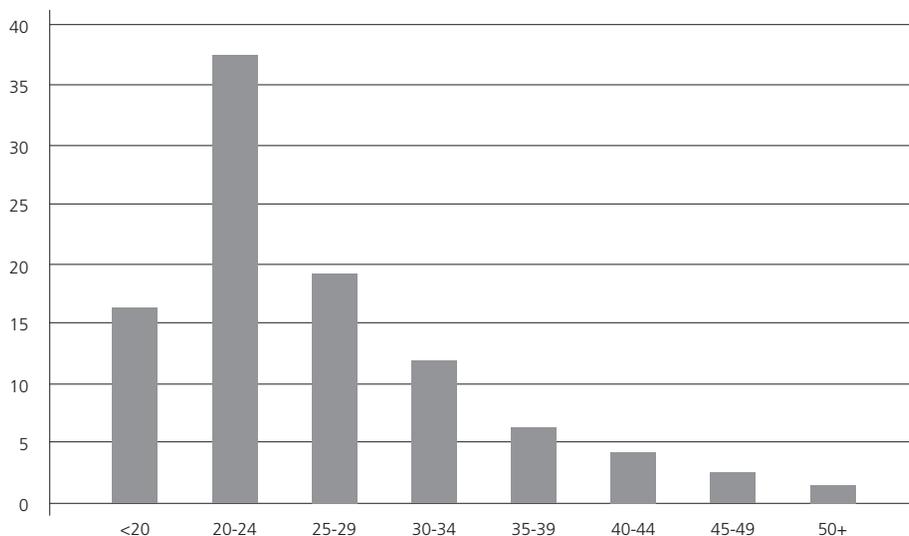
**GRÁFICO 19**  
**Evolución de los alumnos matriculados en la Universidad de las Azores, según el ciclo de estudios 2000/2001 - 2010/2011**



FUENTE: MEC, Inquérito ao Registo de Alunos Inscritos e Diplomados do Ensino Superior, 2012.

La mayoría de los estudiantes tienen entre 20 y 24 años, más de la mitad tienen menos de 24 años y casi el 73% son menores de 30 años. En otras palabras, la Universidad de las Azores se compone en su mayoría de estudiantes que desarrollan su formación a continuación de la educación secundaria, a la edad ideal. Sin embargo, no podemos pasar por alto la importancia relativa de los demás, en particular los jóvenes adultos, es decir, los incluidos en los grupos de edad de entre 25 y 40 años.

GRÁFICO 20  
Estudiantes de la Universidad de las Azores, por grupo de edad, en los años 2006/2007 y 2009/2010 (%)



FUENTE: Universidad de Azores.

Aunque la tendencia creciente a cursar educación superior y la disminución en el nivel de licenciaturas puede estar parcialmente justificada por el descenso de la natalidad, la totalidad de la información disponible es preocupante en lo que respecta a alcanzar los objetivos establecidos en la Agenda 2020 en las Azores.

### 3. Conclusión

Las regiones insulares portuguesas, por sus pequeñas dimensiones y su lejanía del continente, presentan características específicas en sus tendencias demográficas, especialmente en relación con la movilidad. Teniendo tradicionalmente niveles de emigración altos, si bien esto es también una característica estructural del conjunto de la sociedad portuguesa, allí la inmigración ocurrió más tarde. Este retraso se ha evidenciado a su vez en la evolución del movimiento natural y todavía está presente en los niveles de mortalidad más altos, tanto en las Azores como en Madeira, y en una natalidad aún más intensa en el primero de estos archipiélagos, lo que explica que su estructura por edades sea más joven.

Los destinos de emigración son muy diferentes, como consecuencia de procesos históricos específicos que no pueden disociarse de las ubicaciones geográficas y de las bases productivas. En un contexto de crisis económica, la recuperación de las altas tasas de migración de la mitad del siglo pasado está relacionada con el atractivo de los países de acogida tradicionales y las características de la población dispuesta a buscar en el extranjero las condiciones de vida que no puede encontrar en las islas. La distancia geográfica en relación con otras regiones, y por tanto no tener vecinos en los alrededores, especialmente en el caso de las Azores, hace que estos países sean los destinos más probables. Las nuevas configuraciones de la movilidad internacional, que favorecen a la población más cualificada, podrían tener consecuencias aún más graves en el futuro. Por razones similares, la capacidad de las Azores y Madeira para atraer población tiende a disminuir, lo que afecta el equilibrio demográfico, sobre todo cuando el movimiento natural se encuentra en un estado de estancamiento o declive.

A estas limitaciones hay que añadir otras, como el bajo nivel de estudios de los habitantes de las Azores y de Madeira, que los hace insuficientemente cualificados para integrarse en un mundo globalizado y altamente competitivo y para encontrar una inserción europea en los países con altos niveles de educación; con respecto a este punto, los objetivos fijados no pueden aun cumplirse. También las migraciones, especialmente la emigración, pueden perjudicar la integración y el ascenso social de las poblaciones de las Azores y Madeira.



## BIBLIOGRAFÍA

KING, R. (2010), “A geografia, as ilhas e as migrações numa era de mobilidade global”, in Lucinda Fonseca (org.) *Conferência Internacional-Aproximando Mundos: Emigração, Imigração e Desenvolvimento em Espaços Insulares*, Lisboa, Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento (FLAD), pp. 27-62.

OLIVEIRA, I. T. (2004), “A Transição da Fecundidade nas ilhas da Madeira e de S. Miguel”, *Revista de Demografia Histórica*, vol. XXII, Zaragoza, Associação de Demografia Histórica (ADEH), pp.: 85-104.

OLIVEIRA, I. T. (1997), *Transição demográfica e emigração nas ilhas portuguesas*, Universidade Nova de Lisboa, FCSH (tese de mestrado, policopiada).

ROCHA, G. P. N., MENDES, D. (2012), “Experiências da emigração açoriana”, *Portuguese Studies Review*, n.º20 (2), pp. 33-58.

ROCHA, G. P. N. (2012a), “Os arquipélagos dos Açores e da Madeira: uma perspectiva demográfica da actualidade”, in *Diafanias do Mundo - Livro de Homenagem a Mário Ferreira Lages*, Lisboa, Universidade Católica Editora, pp. 237-254.

ROCHA, G. P. N. (2012b), “A emigração na sociedade açoriana: os EUA como destino” in *Galiza e Açores - A Rota Americana*, Lisboa, Almedina, Coimbra, Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento (FLAD), pp. 37-46.

ROCHA, G. P. N., MEDEIROS, O., FERREIRA, E. (2011), *Profiles and pathways of immigrants in the Azores*, Ponta Delgada, Centro de Estudos Sociais da Universidade dos Açores/Direcção Regional das Comunidades.

ROCHA, G. P. N. (2010), “Migrações, Crescimento e Envelhecimento Demográfico nos Açores” in Lucinda Fonseca (org.) *Conferência Internacional-Aproximando Mundos: Emigração, Imigração e Desenvolvimento em Espaços Insulares*, Lisboa, Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento (FLAD), pp. 139-154.

ROCHA, G. P. N. (2008), “Crescimento da população e os novos destinos da Emigração – 1895-1976” in Artur Teodoro de Matos, Avelino de Freitas de Meneses, José Guilherme Reis Leite (Dir), *História dos Açores*, Cap. V, Vol. II, Instituto Açoriano de Cultura, pp. 265-305.

ROCHA, G. P. N., FERREIRA, E. (2008), “População e circulação de pessoas” in Artur Teodoro de Matos, Avelino de Freitas de Meneses, José Guilherme Reis Leite (Dir), *História dos Açores*, Cap. VI, Vol. II, Instituto Açoriano de Cultura, pp. 581-610.

## **MOVILIDAD MIGRATORIA Y ESTRATEGIA 2020 EN LA REGIÓN ULTRAPERIFÉRICA DE CANARIAS**

María Asunción ASÍN CABRERA  
Dirk GODENAU  
Universidad de La Laguna

### **1. El Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (GAMM), las Regiones Ultraperiféricas (RUP) y la Estrategia 2020 de la Unión Europea**

#### ***1.1 La estrategia de movilidad de la Unión Europea: el GAMM***

En los últimos años, el impacto de los flujos migratorios en el ámbito comunitario ha conducido al desarrollo de una política común de inmigración global en el seno de la Unión Europea. El impulso de las acciones comunitarias en este ámbito se ha llevado a cabo en cumplimiento del ejercicio de las competencias atribuidas por los Tratados de la Unión.

El Tratado de Lisboa en vigor desde el 1 de diciembre de 2009 establece que la Unión Europea dispone de una competencia compartida en el ámbito de espacio de libertad, seguridad y justicia (artículo 4.2 letra j) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea). Las competencias de la Unión en materia migratoria se enmarcan en este ámbito y éstas vienen concretadas en el Capítulo 2 del Título V de la Tercera Parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) referido a las Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración.

Al tratarse de una competencia compartida, ello significa que ésta coexiste con la competencia que se reserva en los Tratados a los Estados miembros y por consiguiente, que las competencias de la Unión Europea no pueden ejercerse más allá de los límites previstos por los mismos. De este modo, los Estados miembros conservan su competencia estatal para legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes en materia migratoria y podrán ejercerla en tanto en cuanto la Unión no haya ejercido la suya o en caso de intervención, en la medida en que las normas comunitarias le permitan un margen de apreciación. Así, por ejemplo, la competencia de la Unión en

materia migratoria no afecta a la competencia de los Estados miembros en materia de integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en la U.E. y, tampoco, a la fijación del volumen de admisión en sus territorios de “nacionales de terceros países procedentes de terceros países” con el fin de buscar trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia (artículo 79.4 y 5 del TFUE).

Otro ámbito de competencias de especial importancia para el objeto del presente estudio en cuanto incide de forma expresa en la acción exterior de la Unión, es el previsto en el artículo 79.3 del TFUE según el cual: “La Unión podrá celebrar con terceros países acuerdos para la readmisión, en sus países de origen o de procedencia, de nacionales de terceros países que no cumplan o que hayan dejado de cumplir las condiciones de entrada, presencia o residencia en el territorio de uno de los Estados miembros”. Esta competencia, también, es compartida y por lo tanto no excluye la posibilidad de celebración de acuerdos bilaterales de readmisión por parte de los Estados miembros cuando la Unión no haya ejercido su competencia en relación con un mismo tercer país. Sin embargo, el ejercicio de esta competencia por parte de los Estados miembros no puede obstaculizar la ejecución de los acuerdos internacionales concertados por la Unión y que afecten a la libre circulación de los nacionales de terceros países.

Al amparo de estas competencias, la Unión Europea ha desarrollado una intensa actividad encaminada al establecimiento de una política común de migración. Un reflejo importante de ello son las iniciativas y actuaciones llevadas a cabo en el marco del Enfoque Global de las cuestiones migratorias que tiene su punto de partida en la Comunicación de la Comisión el 30 de noviembre de 2005 en la cual ya se recogían una serie de medidas concretas y prioritarias para hacer frente a los desafíos de la migración y que fueron la base para debates posteriores en el seno del Consejo Europeo sobre África y la región del mediterráneo (Medidas prioritarias para responder a los retos de la migración: Primera etapa del proceso de seguimiento de Hampton Court COM (2005) 621 final de 30 de noviembre de 2005).

A partir de entonces, el Planteamiento Global sobre la política de la migración de la Unión Europea ha sido objeto de varias Comunicaciones específicas de la Comisión. De estas Comunicaciones, se deduce claramente que el Planteamiento Global es un proceso en evolución y una muestra de ello lo encontramos en el documento de la Comisión relativo al Enfoque Global de la Migración y la Movilidad, conocido por la siglas inglesas GAMM, elaborado en Bruselas con fecha de 18 de noviembre de 2011 (COM (2011)743 final).

En este documento, se afirma expresamente que “en la actualidad para responder a los nuevos retos que plantean las tendencias de migración cambiante, la Unión Europea debe adaptar su marco político y en consecuencia el Enfoque Global debe ser más estratégico y eficaz”. Para lograr este objetivo, la movilidad de las personas y en particular de los nacionales de terceros países “para atravesar las fronteras exteriores de la U.E. reviste una gran importancia estratégica”.

La inclusión de la “Movilidad” dentro del Enfoque Global de la Migración constituye, sin duda, una de las grandes novedades del mismo. El término de “Movilidad” se trata de una noción mucho más amplia que la de “Migración”, ya que es aplicable a una amplia gama de personas que no tienen en sentido propio la consideración de personas migrantes. Así por ejemplo, tal es el caso de visitantes de cortos periodos de duración, dentro de los cuales cabe incluir a los turistas, estudiantes, investigadores, hombres de negocios o familiares de visita. Respecto a estas personas, según se señala en el documento, el desarrollo de una “política de visados para estancias de corta duración es un instrumento esencial para la movilidad”.

El planteamiento global tiene un carácter pluridimensional y se basa en cuatro pilares de igual importancia: 1) la organización y facilitación de la migración legal y la movilidad; 2) la prevención y reducción de la migración irregular y la trata de seres humanos; 3) la promoción de la protección internacional y la potenciación de la dimensión exterior de la política de asilo y 4) la maximización de la repercusión en el desarrollo de la migración y la movilidad.

El desarrollo de estos cuatro pilares requiere que el nuevo Enfoque Global de la Migración y la movilidad se integre en el “marco general de la Política Exterior de la Unión Europea”, incluida la cooperación al desarrollo. Dentro de este marco, los diálogos y la cooperación sobre migración y movilidad entre los Estados miembros de la Unión Europea y terceros países de diferentes entornos regionales, son una acción prioritaria. El impulso de la cooperación con terceros países no solo está dirigido a luchar contra la inmigración ilegal, sino también a favorecer el desarrollo de los terceros países en cuestión. En este sentido “la Unión Europea ayuda a los terceros países en la gestión de los flujos migratorios y apoya la aportación de recursos a los inmigrantes y a sus países de origen”.

## ***1.2 El GAMM y la Estrategia Europa 2020 y su incidencia en las RUP***

La Estrategia Europa 2020 ha desarrollado el crecimiento integrador como un objetivo prioritario con respecto al contexto de crisis económica, financiera y demográfica que atraviesa Europa. En este contexto, los nuevos parámetros de la migración económica legal y la movilidad establecidos en el GAMM pretenden “contribuir a la vitalidad y a la competitividad de la Unión Europea”, caracterizada por un mercado laboral cada vez más internacional “para la mano de obra altamente cualificada y donde existe una fuerte competencia para atraer a los mejores”. Para el logro de este objetivo, la política europea en materia migratoria debe ocuparse en mayor medida de la adecuación entre los solicitantes de empleo y los puestos vacantes, y permitir a los trabajadores migrantes un acceso más flexible al empleo. Ello supone, de un lado, otorgar una mayor prioridad a las tareas de reconocimiento de cualificaciones profesionales y de otro, la promoción de la integración de los migrantes en el mercado laboral. A través de ello, como se señala expresamente en el Enfoque Global de la Migración y Movilidad, se busca garantizar una mano de obra “adaptable” con las cualificaciones necesarias que pueda afrontar con éxito la evolución de los cambios demográficos y económicos”. Dentro de esta prioridad estratégica, la educación y la formación desempeñan un papel de suma importancia para “la satisfactoria integración de los migrantes en la sociedad y en el mercado de trabajo”.

Como se ha subrayado en el Memorándum para una estrategia renovada en favor de la ultraperiferia (2010), la adopción en el año 2004 de una estrategia integrada y articulada alrededor de tres ejes clave: 1) la reducción del déficit de accesibilidad y otras limitaciones específicas, 2) la mejora de la competitividad y 3) la inserción regional, supuso un giro importante en la definición y en la aplicación de los instrumentos específicos hasta, entonces, propuestos por la Comisión Europea respecto a la Ultraperiferia. “Si los nuevos retos y desafíos globales que se presentan en el horizonte 2020 tienen repercusiones a nivel de la UE, sus efectos son más intensos y complejos en las RUP”.

En el contexto de los actuales desafíos sociales de la Unión Europea, las RUP son particularmente sensibles a los desafíos demográficos y se enfrentan a retos únicos en el seno de la Unión Europea. A pesar de su diversidad, las trayectorias demográficas y los contextos migratorios pesan de manera importante sobre sus territorios e infraestructuras sanitarias, de educación, de formación y alojamiento.

Con la finalidad de afrontar estos problemas, se han propuesto determinadas acciones dentro de las cuales la mejora de la movilidad de los ciudadanos de las RUP y la puesta en marcha de programas de formación específica que *sean adecuados a la demanda del mercado de trabajo a nivel local*, tales como el desarrollo de las cuestiones vinculadas a la logística, a las telecomunicaciones, a la economía verde, a la salud o a los servicios de cuidados de personas, que faciliten el acceso al empleo ocupan un lugar destacado. En relación a las primeras, cabe mencionar, en particular, el refuerzo de las políticas de movilidad de los jóvenes y estudiantes universitarios dentro del espacio europeo, a través de la cofinanciación de los programas de educación y formación Erasmus y el fomento, a su vez, de otros programas que faciliten la movilidad de estudiantes de y hacia terceros países, “con el fin de facilitar su integración en el mercado laboral”.

Los incrementos de flujos migratorios, especialmente, irregulares, son también (o han sido) una nota característica de algunas RUP. A este particular, no puede olvidarse que la proximidad geográfica de estas regiones a las zonas del Caribe, América y África las convierte en las fronteras exteriores de la Unión Europea en sus respectivas zonas, lo que hace de ellas también el punto de llegada y tránsito en las rutas migratorias hacia Europa.

Como hemos señalado anteriormente, uno de los ejes importantes de la política comunitaria en materia migratoria y que constituye el segundo pilar del Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (GAMM) es la prevención y reducción de la migración irregular. A este respecto, tal como se afirma en el Memorándum de las RUP en el Horizonte 2020 (2009), la política europea de inmigración actual “debe compatibilizar un adecuado control de las fronteras exteriores con medidas que permitan el desplazamiento de las personas. Las diferencias en los niveles de desarrollo en las zonas en las que están situadas las RUP y su vocación de crear espacios avanzados de cooperación con las mismas, hacen particularmente importante la búsqueda de dicho equilibrio”. Para ello, el impulso del diálogo y la cooperación sobre migración y movilidad entre las RUP y los Terceros países de sus entornos regionales, son una acción prioritaria y es aquí donde la política comunitaria de flexibilización de la concesión de visados de corta duración juega un papel esencial para facilitar la movilidad de las personas y facilitar intercambios en materia de turismo o de viajes de negocios.

Respecto al refuerzo de la cooperación internacional concertada con los países de origen y tránsito en materia de flujos migratorios llevada a cabo, en particular por los Estados miembros de los cuales dependen

políticamente las RUP (Francia, España y Portugal), no cabe duda que la celebración de Tratados bilaterales con terceros países vecinos (Estados ACP) ha sido determinante en la prevención de la inmigración ilegal. Sin embargo, aunque la lucha contra la inmigración irregular continua siendo un aspecto clave en el Enfoque Global de la Migración de la Unión Europea, no menos importante es el papel que las RUP pueden, también, desempeñar en el crecimiento de sus respectivas zonas geográficas. No solo, a través de la aplicación de programas de refuerzo de las instituciones y de buena gobernanza (transmisión de valores de democracia, paz y respeto de los derechos humanos), sino mediante la puesta en marcha de cooperaciones económicas, sociales y culturales que pueden facilitar la gestión de los flujos migratorios.

A este particular, la iniciativa de la *Gran Vecindad* debe tener en cuenta esta dimensión y encontrar la manera de integrar mejor la inmigración en el marco de los diferentes instrumentos financieros comunitarios, en especial el FEDER, el FED y el Instrumento Financiero de Cooperación al Desarrollo (IFCD).

Una vez analizado el marco de la movilidad de personas en el contexto europeo y de las RUP, en los siguientes apartados nos centraremos en el caso del archipiélago canario.

## **2. Situación demográfica y movilidad en Canarias**

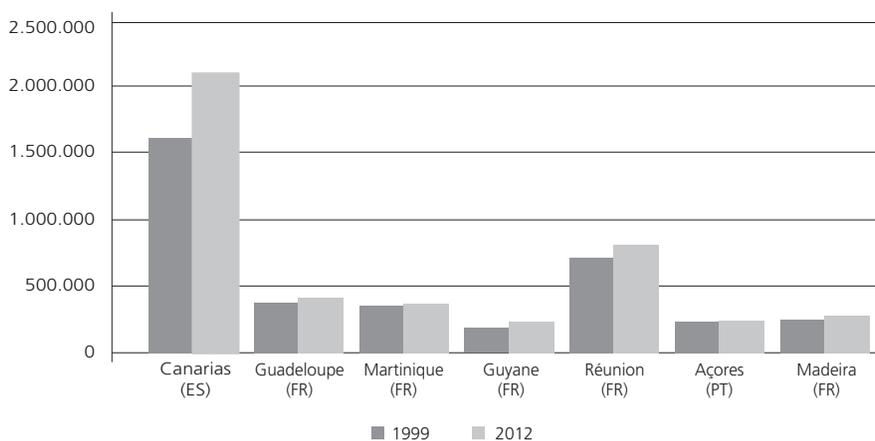
La movilidad migratoria de la población, tanto la externa como la interna, se relaciona con la situación demográfica por un doble sentido. Por un lado, el crecimiento, estructura y distribución de la población son, entre otros factores, resultado de los flujos migratorios, ya que estos modifican los efectivos a través de la composición de sus flujos (edad, sexo, destino). A su vez, también son resultado de la situación demográfica general, porque se observa una estrecha relación entre la edad y la probabilidad migratoria, siendo especialmente la población de entre 20 y 34 años la más propensa a la movilidad. En este primer apartado se analizará primero, y de forma muy sucinta, la situación demográfica de Canarias y posteriormente el patrón migratorio. Finalmente se profundizará en las migraciones exteriores, al tener éstas especial relevancia en el pasado canario reciente.

## 2.1 La situación demográfica de Canarias

La caracterización de la demografía de un lugar debe tener en cuenta tanto los procesos como los resultados demográficos. Los primeros hacen referencia a los flujos (nacimientos, defunciones, migraciones) que suman o restan población; los segundos son resultado de la combinación de natalidad, mortalidad y migraciones, y se plasman en el tamaño, crecimiento, estructura y distribución de la población resultante. En este sentido, la situación demográfica de Canarias se resume en los siguientes atributos.

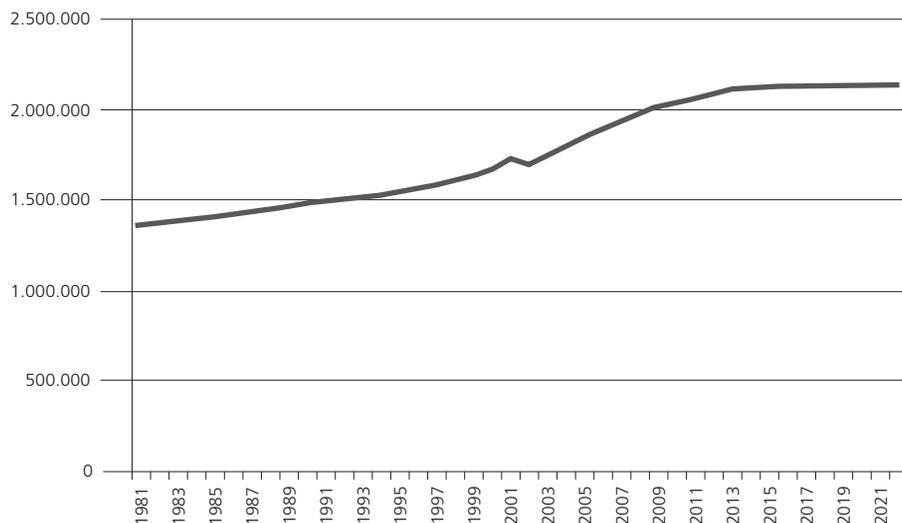
El Archipiélago cuenta a principios de 2012 con 2.114.215 habitantes. Esta población es resultado de una senda expansiva de crecimiento hasta 2008, principalmente impulsada por la inmigración extranjera durante la bonanza económica anterior. Durante el período 1994-2008, la población residente en Canarias se amplió en 457 mil residentes. A partir de 2008 se observa una reducción de este ritmo expansivo debido a la incidencia de la crisis económica en la inmigración, pero sin que esta adversidad económica se haya convertido en una contracción poblacional. De hecho, entre 2008 y 2012 la población creció en 94 mil personas adicionales. Con todo, Canarias fue en el período 1999-2012 la RUP con mayor tasa de crecimiento (2,2% anual; la media de las RUP fue del 1,5%) e incrementó su cuota en la población total de las RUP (4.546.354 habitantes en 2012) al 46,5% (gráfico 1).

GRÁFICO 1  
Poblaciones de las RUP en 1999 y 2012



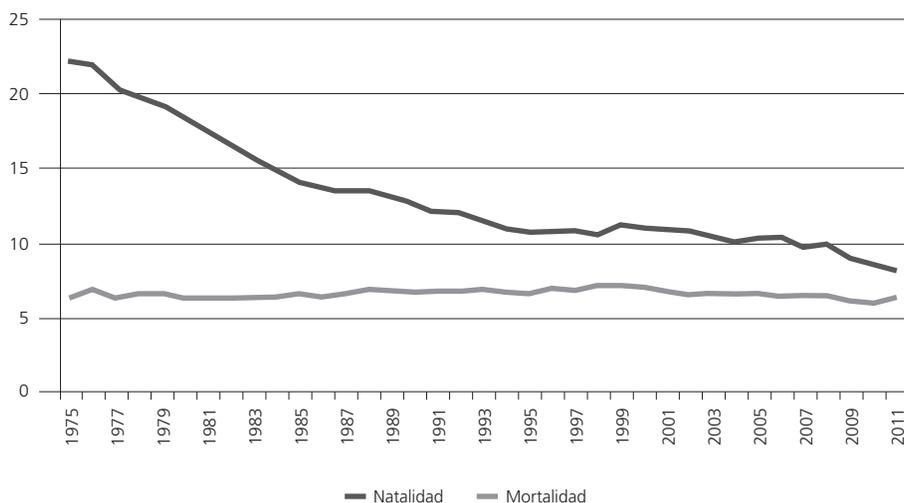
FUENTE: EUROSTAT.

**GRÁFICO 2**  
**Evolución pasada y proyectada de la población de Canarias**



FUENTE: INE. Estimaciones intercensales 1981-2011, proyecciones 2012-2022

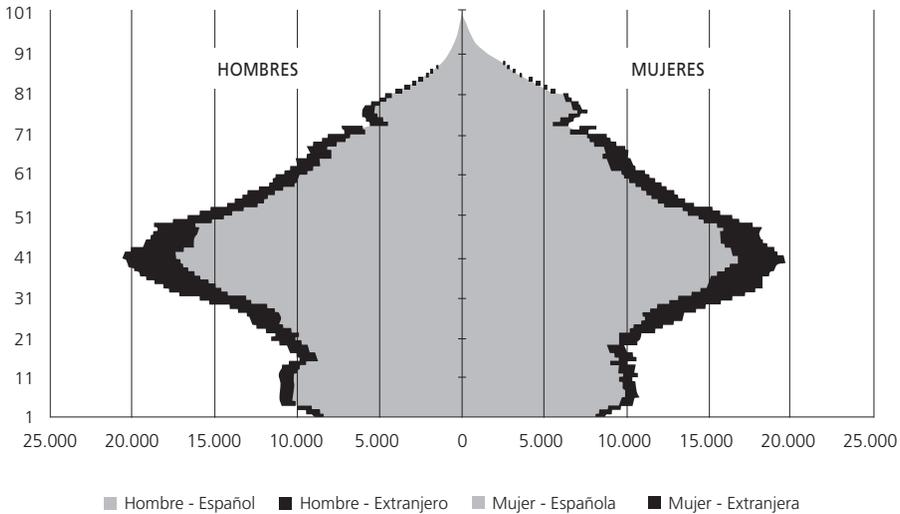
**GRÁFICO 3**  
**Evolución de las tasas brutas de natalidad y mortalidad en Canarias entre 1975 y 2011 (%)**



FUENTE: INE, Movimiento Natural de la Población.

El origen de este crecimiento de la población es casi exclusivamente el saldo migratorio exterior, es decir, la inmigración neta, porque la aportación del movimiento natural al crecimiento de la población es cada vez menor, debido a la baja fecundidad, inferior a la media española y comunitaria, y unas tasas brutas de mortalidad ya muy bajas que no se reducirán más en el contexto de envejecimiento demográfico (gráfico 3). Como resultado de la transición demográfica, el saldo natural (nacimientos-defunciones) se ha debilitado extraordinariamente y es probable que en el futuro incluso pase a valores negativos.

GRÁFICO 4  
Población de Canarias en 2011 según edad, sexo y nacionalidad



FUENTE: INE, Censo de Población y Viviendas 2011.

La reducción de la natalidad en el contexto de la transición demográfica implica la progresiva transformación de la estructura por edad de la población. En el caso de España y Canarias, la correspondiente pirámide por sexo y edad (ver gráfico 4) se caracteriza por crecientes niveles de envejecimiento, aunque en niveles todavía claramente inferiores a los habituales en el norte de la Unión Europea. Otra característica particular de la estructura poblacional española y canaria es la amplitud de las generaciones d122el boom de la natalidad que tuvo lugar en los años 1955-1975 del siglo XX. Estas

generaciones, ahora en edades de entre 40 y 60 años, se empezarán a retirar del mercado de trabajo a partir de la segunda década del siglo XXI y provocarán un ascenso acelerado del índice de dependencia. La contribución de la inmigración, en vez de compensar esta “anomalía” estructural, ha consistido en buena medida en ampliarla, porque refuerza especialmente los efectivos nacidos entre 1970 y 1985. A su vez, este aporte de la inmigración apenas distorsiona el equilibrio entre sexos, debido al elevado grado de feminización de la población inmigrante. Los indicadores estructurales de la población (ver tabla 1) revelan que todavía no ha culminado el proceso de sustitución de la dependencia-juventud por dependencia-vejez, es decir, que la reducción del peso de las poblaciones menores de 15 años compensa los incrementos el incremento en el peso de los que tienen 65 o más años. Este proceso de compensación se agotará en los próximos años, lo que provocará el rápido crecimiento del índice general de dependencia. Téngase en cuenta también que las implicaciones de la dependencia demográfica en términos de costes no son iguales entre jóvenes y mayores, porque el coste por individuo de la educación de los menores suele ser inferior al coste por persona mayor de edad en la atención sociosanitaria.

Con un tamaño demográfico ligeramente superior a los 2,1 millones de habitantes y una extensión geográfica de aproximadamente 7.500 km<sup>2</sup>, la densidad demográfica de Canarias es elevada en comparación con la media española: 284 habitantes por km<sup>2</sup>. No obstante, en el contexto del continente europeo estas densidades no se pueden considerar excepcionalmente elevadas. Por ejemplo, los Países Bajos se acercan a los 500 habitantes por km<sup>2</sup>, y si nos referimos a un Estado insular como Malta, sus 1.319 habitantes por km<sup>2</sup> están muy por encima de la región canaria. Procede esta advertencia a tenor de los discursos políticos que resaltan la “superpoblación” de Canarias y la superación de una capacidad de carga, según estos discursos, supuestamente más baja en los espacios insulares.

La distribución territorial de los 2,1 millones de habitantes entre las siete islas es marcadamente desigual. Las islas centrales de Gran Canaria y Tenerife concentran más del 80% de la población, seguido por las islas orientales de Lanzarote y Fuerteventura, y finalmente las islas occidentales de La Gomera, La Palma y El Hierro. A su vez, en el interior de las islas el patrón poblamiento se puede caracterizar como costero y cada vez más urbano. Las islas más pobladas, Gran Canaria y Tenerife, están densificando sus anillos costeros urbanos, impulsando la conectividad viaria entre las principales aglomeraciones de población (tabla 2).

**TABLA 1**  
**Indicadores demográficos relacionados con la estructura por edades de la población de Canarias en 1991 y 2010 (%)**

<b>Indicadores demográficos</b>	<b>1991</b>	<b>2010</b>
Índice de vejez	9,5	13,0
Índice de envejecimiento	42,7	84,3
Índice de senectud	7,7	9,9
Índice de infancia	22,3	15,4
Índice de juventud	28,6	19,4
Índice de dependencia	46,7	39,7
Índice de dependencia de los jóvenes	32,7	21,5
Índice de dependencia de los mayores	14,0	18,2

Índice de vejez: porcentaje de población de 65 y más años sobre la población total.

Índice de envejecimiento: porcentaje de población de 65 y más años sobre la población de 0 a 14 años.

Índice de senectud: porcentaje de población de 85 y más años sobre la población de 65 y más años.

Índice de infancia: porcentaje de población de 0 a 14 años sobre la población total.

Índice de juventud: porcentaje de población de 15 a 29 años sobre la población total.

Índice de dependencia: porcentaje de población de 0 a 14 años y de 65 y más años sobre la población de 15 a 64 años.

Índice de dependencia de los jóvenes: porcentaje de población de 0 a 14 años sobre la población de 15 a 64 años.

Índice de dependencia de los mayores: porcentaje de población de 65 y más años sobre la población de 15 a 64 años.

FUENTE: INE, Censo de Población de 1991 y Estimaciones de la Población Actual de España (ePOBa).

Incide en este desarrollo también la concentración de los núcleos turísticos en las zonas soleadas cercanas al mar. Consecuencia de esta tendencia es la creación y expansión de nuevas zonas urbanas alejadas del poblamiento histórico. En estos tres grupos de islas (centrales, menores orientales, menores occidentales), las intensidades inmigratorias de los últimos dos decenios también han sido muy diferentes. Son las islas de Fuerteventura y

Lanzarote las que han contado con mayor intensidad inmigratoria, derivada del crecimiento turístico y de la construcción, seguido por Gran Canaria y Tenerife donde la inmigración ha ampliado especialmente las poblaciones del sur de estas islas, y finalmente las islas menores occidentales, con menor peso de las actividades turísticas y menor peso de las aglomeraciones urbanas.

TABLA 2  
Densidades demográficas de Canarias según islas en 2011

Isla	Superficie	Población	Densidad
Lanzarote	845,94	138.200	163,4
Fuerteventura	1.659,74	102.941	62,0
Gran Canaria	1.560,10	846.085	542,3
Tenerife	2.034,38	879.333	432,2
La Gomera	369,76	21.680	58,6
La Palma	708,32	83.690	118,2
El Hierro	268,71	10.726	39,9
<b>CANARIAS</b>	<b>7.446,95</b>	<b>2.082.655</b>	<b>279,7</b>
Pro memoriam: Malta 1.319 hab./km <sup>2</sup> ; Países Bajos 495 hab./km <sup>2</sup>			

FUENTE: INE. Censo de Población y Viviendas 2011.

Las perspectivas del crecimiento demográfico durante lo que resta de la década parecen ser de un aumento muy moderado o incluso de estancamiento (ver gráfico 2). Las proyecciones de corto plazo del INE para el período 2012-2022 indican un crecimiento inferior al 0,2% anual. Como suele ocurrir con las proyecciones demográficas regionales, los supuestos sobre la evolución futura de los saldos migratorios es clave en la estimación de la evolución de pequeños sistemas abiertos como el canario. Los saldos asumidos por el modelo regional del INE para Canarias son positivos, pero extremadamente bajos (entre 1.500 y 3.000 inmigrantes netos anuales). Si se tiene en cuenta que la Estadística de Variaciones Residenciales correspondiente al año 2012 arroja un saldo de 12 mil personas, muy superior al supuesto por el INE, es probable que el escenario proyectado sea un suelo inferior del crecimiento demográfico de Canarias durante los próximos 10 años.

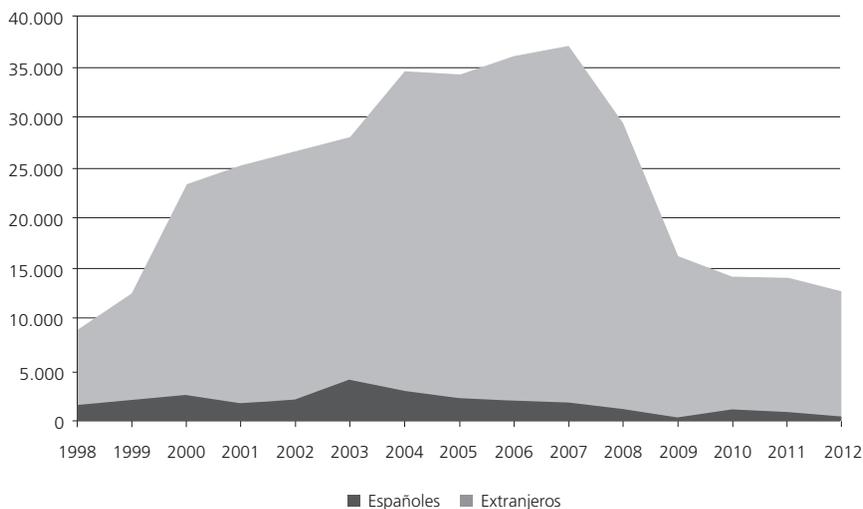
## 2.2 Patrón migratorio de Canarias

En comparación con las restantes RUP, la movilidad migratoria en Canarias se puede considerar elevada, tanto en su vertiente exterior como en la interior. A su vez, la fragmentación archipelágica del territorio canario obliga a diferenciar entre las migraciones entre islas y las intrainsulares.

Los saldos migratorios exteriores han sido positivos durante las últimas décadas, con especial intensidad de la inmigración neta durante los años de bonanza económica 2000-2007 y con una participación creciente de la inmigración extranjera no comunitaria (gráfico 5). A raíz de la crisis económica, estos saldos se han reducido rápidamente, pero todavía se sitúan en niveles superiores a los registrados a mitad de los años noventa del siglo XX. En estos movimientos exteriores el peso principal corresponde a población extranjera, siendo el aporte de los nacionales (españoles) muy limitado.

GRÁFICO 5

Saldos migratorios exteriores de Canarias según nacionalidad, 1998 a 2012



FUENTE: INE, Estadística de Variaciones Residenciales.

La participación de los orígenes europeos en la inmigración extranjera es elevada (tabla 3), con predominio de nacionalidades comunitarias (que disfrutaban de condiciones de libre movilidad) y el crecimiento reciente los flujos procedentes de Europa del Este (especialmente Rusia). A su vez, la

inmigración europea está segmentada en una parte inactiva (migraciones de jubilados) y otra laboral (vinculada habitualmente al turismo y el sector inmobiliario).

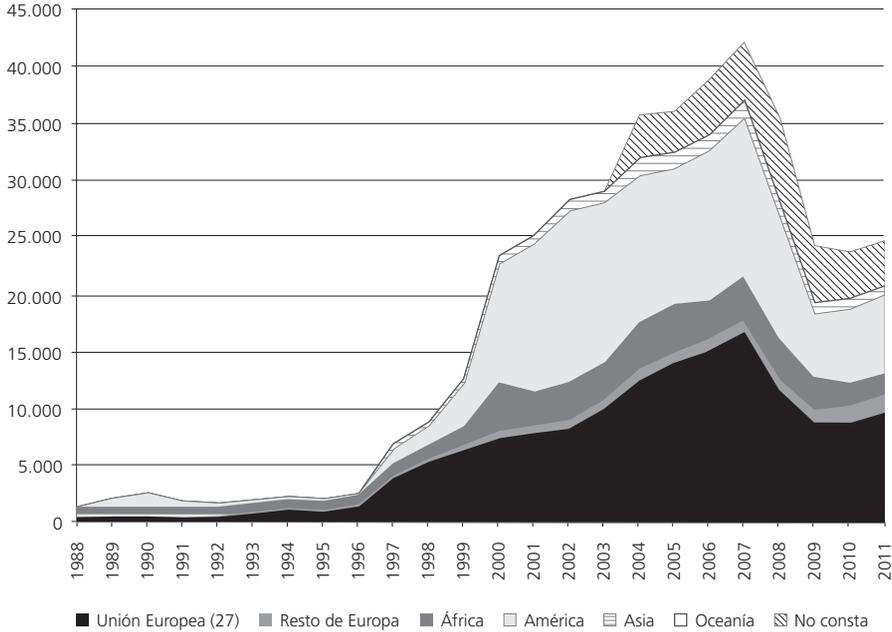
Entre los orígenes no comunitarios (gráfico 6) destacan los países latinoamericanos, con una parte de cadenas migratorias históricas (Venezuela, Cuba) y otra de nueva inmigración (como es el caso de Ecuador y Colombia). La inmigración africana es en buena medida marroquí (Godenu y León, 2012), seguido por otros países del África Occidental. Entre las procedencias asiáticas destaca China. Los efectos de la crisis a través de retornos y migraciones hacia otros países son especialmente visibles en el colectivo latinoamericano (ver gráfico 7 sobre bajas padronales). Conviene advertir que en una amplia proporción de las emigraciones al extranjero, la Estadística de Variaciones Residenciales no es capaz de detectar el destino, porque muchas personas abandonan el territorio español sin causar baja en los registros, lo que lleva a una baja por caducidad en la que no consta el destino.

TABLA 3  
Población residente extranjera en Canarias según nacionalidad, 2000 y 2011

Nacionalidad	2000	2011	Tasa de crecimiento anual (%)	% de la población extranjera en 2000	% de la población extranjera en 2011
Europea	47.647	181.677	12,9	61,7	59,2
Africana	7.382	31.967	14,3	9,6	10,4
Americana	15.412	77.295	15,8	20,0	25,2
Asiática	6.589	15.930	8,4	8,5	5,2
Otras	166	140	-1,5	0,2	0,0
<b>Total</b>	<b>77.196</b>	<b>307.009</b>	<b>13,4</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: INE. Padrón Continuo.

GRÁFICO 6  
**Altas desde el extranjero según continente de procedencia y año**

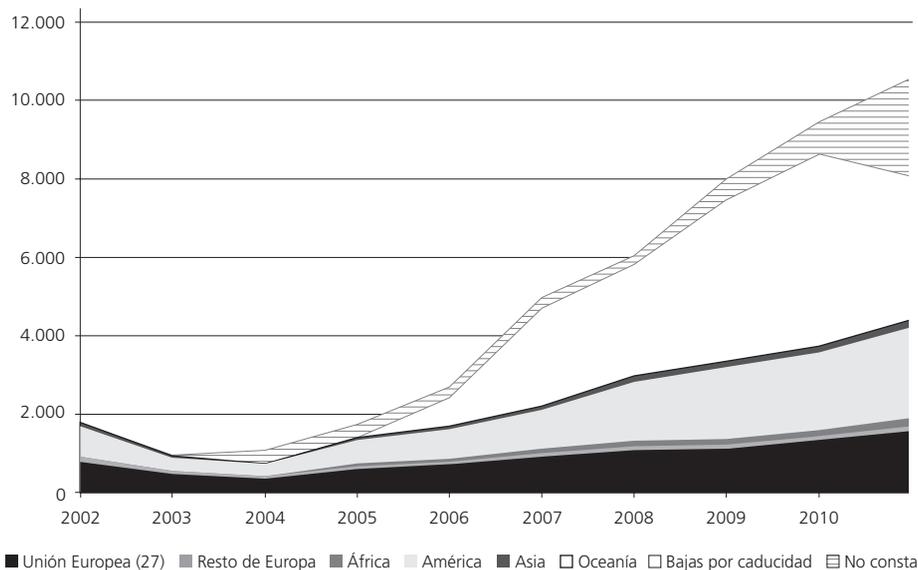


FUENTE: INE. Estadística de Variaciones Residenciales

También se debe advertir que durante sus años de estancia en España, una parte importante, pero muy variable según país de origen, ha adquirido la nacionalidad española. Por consiguiente, en la emigración de españoles al extranjero hay una creciente proporción de personas que no nacieron en España.

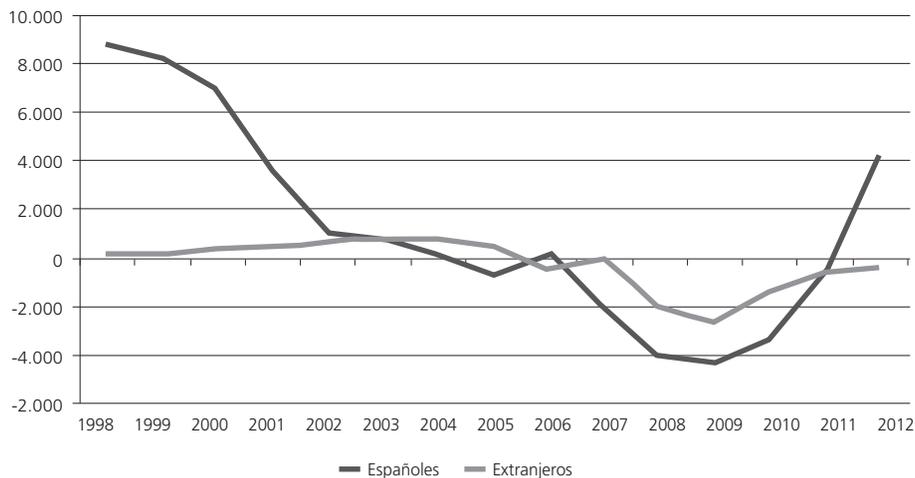
Las migraciones entre Canarias y el resto del territorio español pasaron por un momento de auge en la segunda mitad de los años noventa para luego convertirse en saldos negativos, principalmente por la vuelta de trabajadores originarios de la Península al continente europeo (gráfico 8). La crisis frenó estas salidas netas y en fechas más recientes incluso se ha vuelto a un saldo positivo. Es probable que una parte amplia de estas llegadas correspondan a retornos de canarios. Durante los primeros años de la crisis adquieren también mayor peso las salidas de extranjeros al resto del territorio español, pero a partir de 2011 estas salidas se reducen.

**GRÁFICO 7**  
**Bajas hacia el extranjero según continente de destino y año**



FUENTE: INE. Estadística de Variaciones Residenciales

**GRÁFICO 8**  
**Saldos migratorios exteriores de Canarias ante el resto de España según nacionalidad**

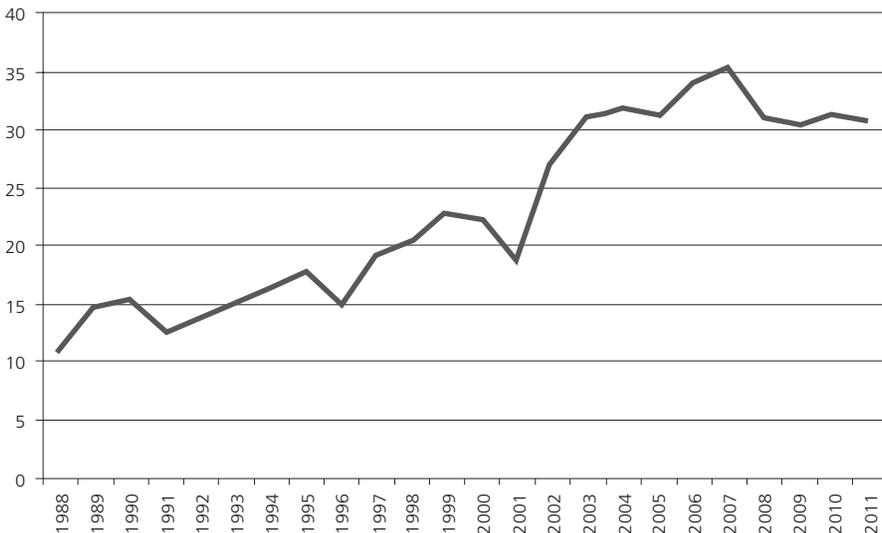


FUENTE: INE. Estadística de Variaciones Residenciales.

Las migraciones interiores en el archipiélago canario se concentran en las migraciones intrainisulares, siendo las interinsulares muchos menos frecuentes. En el año 2011, el 82% de las migraciones interiores de Canarias fueron intrainisulares. A lo largo de los años se ha intensificado la movilidad migratoria en el Archipiélago (ver gráfico 9), pero básicamente a través de cambios de residencia dentro de la misma isla. La crisis interrumpe esta tendencia y reduce la frecuencia de las migraciones interiores. La importancia de la diferencia entre las migraciones inter e intrainisulares estriba en el efecto de la insularidad en la configuración territorial de los mercados locales de trabajo: las islas son mercados locales de trabajo “naturales” (Godenau y Arteaga, 2003), al limitar la posibilidad de la movilidad diaria entre lugar de residencia y trabajo si ambos lugares se encuentran en islas distintas. En consecuencia, las migraciones entre islas se limitan en gran medida a razones laborales, siendo escasas las migraciones entre islas por motivos meramente residenciales (mejorar la vivienda manteniendo el lugar de trabajo).

GRÁFICO 9

Tasas de migraciones interiores en Canarias entre 1988 y 2011 (en tanto por mil habitantes)



FUENTE: INE, Estadística de Variaciones Residenciales.

La destrucción de empleo durante la crisis económica ha sido desigual en las distintas islas. Son las zonas de una anterior expansión rápida del empleo (construcción, turismo) las que recibieron un impacto inicial más contundente en los años 2008 y 2009. En cambio, las zonas de especialización turística son también las que tienen mejores perspectivas de reducción de la destrucción de empleo, con los correspondientes efectos en los saldos migratorios. En este sentido, los mercados locales de mayor expansión demográfica durante el crecimiento económico anterior sufren una reducción contundente de los saldos migratorios a principios de la crisis, pero también son las que cuentan con mejores perspectivas de recuperación temprana si se les compara con el resto del territorio canario.

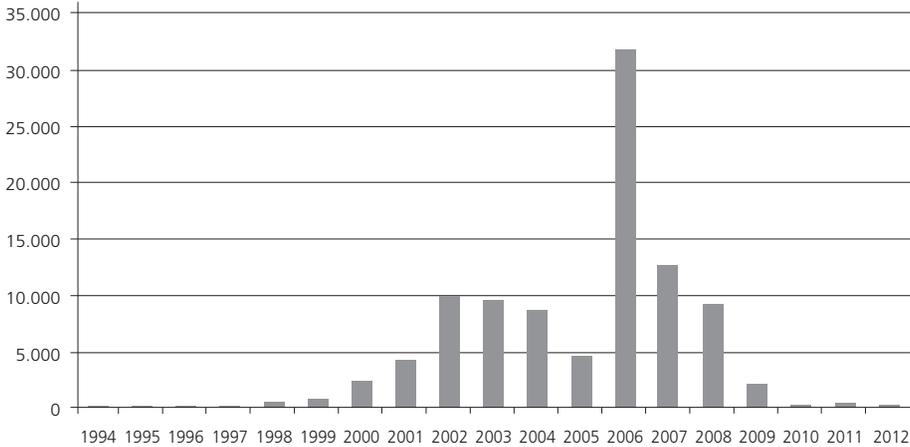
### **3. Canarias, movilidad en una región fronteriza**

Canarias saltó a los titulares de los medios de comunicación internacionales en 2006, debido a la “crisis de los cayucos” que trajo durante ese año a más de treinta mil africanos a las costas canarias a través de la migración marítima irregular. Este suceso refleja, por un lado, la posición de Canarias en las rutas internacionales de la migración irregular y, por otro, el proceso de *bordering* en una región europea fronteriza con África Occidental (Godenau, 2012).

Cabe advertir que en términos generales la cercanía de las costas africanas no ha llevado a una elevada proporción de los inmigrantes africanos en la población extranjera residente en Canarias. Más de la mitad de ésta procede de la Unión Europea, seguida por las procedencias americanas. Sólo el 10% es de nacionalidad africana y, dentro de este grupo de aproximadamente 30 mil personas, la mitad es de Marruecos y no del denominado África “subsahariana”.

Además, la inmigración marítima irregular procedente de África se inició mucho antes de 2006, porque ya a mitad de los años noventa del siglo XX se registraban llegadas esporádicas de pequeñas embarcaciones de madera, las “pateras”, desde las costas marroquíes (ver gráfico 10). Esta inmigración no recibió apenas atención mediática y gran parte de estos migrantes se quedó a vivir en Canarias, obteniendo la regularidad documental en una de las posteriores regularizaciones extraordinarias del Estado español. En este sentido, la narrativa de la transitoriedad de estas migraciones, destacada para Malta por Falzon (2012), es una construcción social que no siempre se corresponde con la realidad.

GRÁFICO 10  
**Inmigrantes llegados a Canarias a través de lugares no legalmente habilitados  
entre 1994 y 2012**



FUENTE: Delegación del Gobierno en Canarias

Es la activación temporal de llegadas masivas procedentes de lugares más hacia el sur de la costa occidental africana (desde Mauritania, Senegal), en embarcaciones mayores (los “cayucos”), lo que provocó una reacción contundente de las autoridades españolas y europeas, creando en 2006 el Centro de Coordinación Regional de Canarias, liderado por la Guardia Civil y participado por la agencia europea FRONTEX. Esta reacción se puede describir como estrategia de disuasión multinivel (Godenau y López-Sala, 2013), no sólo porque se emplearon más medios para interceptar las embarcaciones sino, especialmente, porque se produjo una reorientación de la política exterior migratoria española hacia países del África Subsahariana, de interés prioritario y específicos para el Gobierno estatal que trajo consigo un impulso de la cooperación bilateral internacional con importantes repercusiones en la prevención, control y lucha contra la inmigración irregular procedente del continente africano.

Este giro de la acción exterior española se contempla expresamente por primera vez, en el primer Plan de Acción para África Subsahariana, aprobado por el Gobierno español en el año 2006 (Plan África), el cual vino a marcar un antes y un después en la política migratoria desarrollada por España, con países del continente Africano. Ello se evidencia fundamentalmente en las líneas de actuación desarrolladas en el plano bilateral y que se concretan en

la celebración de los *Acuerdos marco de cooperación migratoria* o de “nueva generación” (Asín Cabrera, 2008).

Desde un enfoque integral, global y equilibrado y desde la consideración del fenómeno inmigratorio como una oportunidad de desarrollo tanto para los países receptores como para los emisores de los flujos migratorios, los Acuerdos marco de cooperación se inscriben en el marco de la política desarrollada actualmente por la Unión Europea con terceros países.

A diferencia de los acuerdos suscritos por España sobre la readmisión de personas en situación irregular en sentido propio, los acuerdos marco de cooperación, parten de la consideración de la gestión de la inmigración como una responsabilidad que debe ser compartida entre los países de origen, tránsito y destino de emigrantes y no pierden de vista los vínculos positivos y las sinergias que existen entre las políticas de emigración y desarrollo. Por consiguiente, la readmisión deja de ser “una herramienta aislada de la gestión de los flujos migratorios”, aunque ciertamente no la excluye y continúa teniendo un peso fundamental.

Los Acuerdos sobre readmisión en sentido propio, así como las cláusulas insertas sobre esta cuestión en los Acuerdos marco de cooperación concluidos con Estados africanos, conllevan la obligación de habilitar medios de control para regular eficazmente los flujos migratorios que se dirigen a España y a Europa, y el establecimiento de mecanismos para garantizar que los inmigrantes en situación irregular que vayan a ser objeto de readmisión, sean efectivamente readmitidos en su país de origen o, en el caso de apátridas o nacionales de terceros países, en el país de tránsito a través del cual accedieron a territorio español. A modo de compensación, los terceros Estados piden una mejor integración de sus nacionales en los Estados miembros europeos, la supresión de visados, la facilidad de obtención de visados para determinadas categorías de personas o cuotas de contratación de trabajadores de larga duración o temporal. En efecto, este es un factor clave de las políticas sobre readmisión de nacionales de terceros países llevadas a cabo por la Unión Europea y por el Estado español, ya que, como ha manifestado la Comisión Europea, el éxito de la aplicación de estos Acuerdos depende del *efecto palanca* de otras políticas complementarias que intervienen como *medios de persuasión*. Y es que sin la apuesta por una cooperación al desarrollo en todas las etapas y a todos los niveles con los Estados de origen o tránsito, difícilmente los Acuerdos y las cláusulas sobre readmisión cumplirán con el principal objetivo trazado en los mismos, a saber la lucha contra la inmigración irregular.

### **Países Africanos con los que España tiene suscritos convenios bilaterales en materia de readmisión en sentido propio (fechas anteriores a la elaboración del Plan África)**

- El Acuerdo de 13 de febrero de 1992 entre el Reino de España y el Reino de Marruecos relativo a la circulación de personas, el tránsito y la readmisión de extranjeros entrados ilegalmente (B.O.E. n.º 100 de 25/4/1992 y Corrección de Erratas, B.O.E. n.º 130, de 30/5/1992).
- El Protocolo entre el Gobierno de España y el Gobierno de la República Argelina Democrática y Popular sobre circulación de personas, hecho en Argel el 31 de julio de 2002 (B.O.E. n.º 37 de 12/2/2004).
- El Acuerdo entre el Reino de España y la República de Guinea-Bissau en materia de inmigración, hecho en Madrid el 7 de febrero de 2003 (B.O.E. n.º 74 de 27/3/2003).
- El Acuerdo entre el Reino de España y la República Islámica de Mauritania en materia de inmigración, hecho en Madrid el 1 de julio de 2003 (B.O.E. n.º 185 de 4/8/2003).

### **Países Africanos con los que España tiene suscritos acuerdos bilaterales marco de cooperación en materia de inmigración (fechas posteriores a la elaboración del Plan África)**

- Aplicación provisional del Acuerdo Marco de cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Gambia, hecho “ad referendum” en Banjul el 9 de octubre de 2006 (B.O.E. n.º 310 de 28/12/2006)
- Aplicación provisional del Acuerdo Marco de cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Guinea, hecho “ad referendum” en Conakry el 9 de octubre de 2006 (B.O.E. n.º 26, de 30/1/2007 y corrección de erratas, B.O.E. n.º 80, de 3/4/2007)
- Aplicación provisional del Acuerdo Marco de cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Mali, hecho en Madrid el 23 de enero de 2007 (B.O.E. n.º 35, de 4/6/2008)

- Acuerdo marco de cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Cabo Verde, hecho “ad referéndum” en Madrid el 20 de marzo de 2007 (B.O.E. n.º 39, de 14/2/2008)
- Aplicación provisional del Acuerdo Marco de cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Níger, hecho en Niamey el 10 de mayo de 2008 (B.O.E. n.º 160, de 3/7/2008)
- Aplicación provisional del Acuerdo de Cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Guinea Bissau, hecho “ad referéndum” en Bissau el 27 de enero de 2008 y Canje de Notas de fechas 11 de julio y 29 de septiembre de 2008, efectuando rectificaciones (B.O.E. n.º 134, de 3/06/2009 y corrección de errores B.O.E. n.º 36, de 10/02/2010).

### **El caso de Senegal**

El Estado español no ha concluido con Senegal ningún Acuerdo formal específico y de “nueva generación”, en materia de cooperación migratoria. Sin embargo, las relaciones desarrolladas entre estos dos Estados han sido muy intensas y activas. Los mecanismos utilizados para impulsar la cooperación bilateral en materia migratoria, han sido fundamentalmente, los Memorandos de Entendimiento y las Declaraciones de Intenciones, dos instrumentos menos formales y solemnes que los acuerdos o tratados internacionales pero, con una importante proyección y aplicación en la práctica.

Los primeros memorandos datan del año 2006, siendo el primero, el Memorando de Entendimiento de 24 de agosto de 2006, concertado con el objetivo de frenar la emigración irregular con destino a las costas canarias.

Paralelamente al fenómeno de la inmigración irregular de personas mayores de edad, un colectivo de inmigrantes que ha adquirido un significativo protagonismo en Canarias, es el integrado por menores inmigrantes extranjeros sin referentes familiares o “no acompañados”. Este

grupo de personas extranjeras extracomunitarias, con edades comprendidas entre los 14 y 17 años, desprovistos de documentación y mayoritariamente originarios de Marruecos y de Países africanos subsaharianos, por su doble condición de “menores e inmigrantes”, introduce una variable de extranjería compleja, no exenta de contradicciones, de difícil gestión por parte de las distintas autoridades e instituciones españolas competentes que tienen una relación directa en su tratamiento jurídico-protector y que suscita múltiples disfunciones en la práctica. En estos supuestos, “a la nota de extranjería se yuxtapone la de la minoría de edad”, interactuando en su tratamiento jurídico una doble regulación normativa: De un lado, la legislación sobre protección jurídica del menor, y de otro, las normas de Derecho de extranjería.

La presencia de un importante número de menores no acompañados en el territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias, especialmente a partir del año 2006, trajo consigo un desbordamiento de las previsiones y recursos disponibles en los Servicios de Protección de Menores para su acogimiento residencial en los centros de menores de extranjeros especialmente habilitados para los mismos. Ello supuso una creciente acumulación de estas personas en los Dispositivos de Atención de Emergencia para Menores Extranjeros no Acompañados (DEAMENAC) y en los Centros de Acogida de Menores Extranjeros (CAME) pertenecientes a la red de acogida de menores de los Cabildos insulares cuya ocupación en determinados momentos estuvo muy por encima de la capacidad previamente establecida (López-Reillo, 2011).

En consonancia con los objetivos y principales líneas de actuación establecidas en el Plan de Acción sobre los menores no acompañados (2010-2014), promovido por el Estado español bajo su Presidencia en la Unión Europea y adoptado por la Comisión el 6 de mayo de 2010, la normativa española actual de extranjería parte de la adopción de un enfoque primordialmente centrado en la prevención de la migración en origen de este colectivo de inmigrantes y en la búsqueda de soluciones duraderas, dentro de las cuales, el retorno asistido y la reintegración del menor en el país de origen constituyen una opción prioritaria por parte del legislador español.

A estos efectos, una de las principales medidas potenciadas, ha sido la promoción por el Estado español de la celebración de Acuerdos bilaterales con los países de origen que contemplen, integradamente, la prevención de la inmigración irregular, la protección y el retorno de los menores no acompañados (Asín Cabrera, 2012).

### **Países Africanos con los que España tiene suscritos acuerdos bilaterales de cooperación en materia de menores no acompañados**

- Acuerdo entre la República de Senegal y el Reino de España sobre cooperación en el ámbito de la prevención de la emigración de menores de edad senegaleses no acompañados, su protección, repatriación y reinserción, hecho “ad referéndum” en Dakar el 5 de diciembre de 2006 (BOE n.º 173, de 18/07/ 2008).
- Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos sobre la cooperación en materia de prevención de la emigración ilegal de menores no acompañados, su protección y su retorno concertado, hecho “ad referéndum” en Rabat el 6 de marzo de 2007 (B.O.E. n.º 70, de 22/03/2013 y corrección de errores B.O.E. n.º 79, de 2/04/2013).

Como consecuencia de lo anterior, y de los efectos de la crisis económica, la ruta atlántica de la migración irregular africana hacia la Unión Europea se ha vuelto a reducir a la mínima expresión que había tenido anteriormente (ver gráfico anterior). Nuevamente son las personas procedentes de Marruecos las que dominan en las pateras o zódiacs que, de nuevo, llegan principalmente a Lanzarote y Fuerteventura. En cambio, ahora ya no hay permisividad de cara a la permanencia irregular en territorio español; salvo en muy contadas ocasiones de no detección o concesión de asilo, estos migrantes son devueltos al continente africano con rapidez.

También se observa que las aguas entre Canarias y África se han utilizado como campo de ensayo de FRONTEX en el establecimiento de las fronteras inteligentes (*smart borders*) dotadas de las últimas tecnologías de vigilancia (aviones no tripulados, satélites). La transferencia de los conocimientos y experiencias adquiridas en aguas canarias se dirige principalmente a la gestión de las fronteras en el Mediterráneo. Conviene advertir que el “éxito” en la impermeabilización de la frontera no descansa exclusivamente sobre la tecnología y el esfuerzo de detección de migrantes. Más bien se puede afirmar, aunque sea imposible de cuantificar, que son las medidas disuasorias “invisibles” en el continente africano y los acuerdos de readmisión los que han dado el mayor fruto en la lucha contra la inmigración irregular. En este sentido, aparte de la narrativa de transitoriedad también hay otra narrativa

de control tecnológico que enfatiza en demasía la dimensión tecnológica en la creación de efectos disuasorios.

Llama la atención el contraste entre los objetivos declarados de la Unión Europea con respecto a la Gran Vecindad y el fomento de la movilidad en las regiones ultraperiféricas, por un lado, y el carácter claramente restrictivo que tiene la política de inmigración en la frontera de Canarias, por otro. En este sentido, entre la retórica y la práctica se observa un abismo. En esta práctica se combina la impermeabilización de la frontera ante el intento de inmigración por parte de personas pobres con la permeabilización selectiva en los flujos de determinadas categorías de personas (facilitación de expedición de visados de corta duración o de estancia múltiple en los casos en los que el solicitante sea personal directivo y hombres de negocios, investigadores o científicos, profesores universitarios, artistas o intelectuales de reconocido prestigio y deportistas profesionales de alto nivel), de bienes (se impulsa la conectividad aérea y marítima directa) y capitales (Canarias como plataforma de expansión empresarial hacia África).

Este contraste, observable en la práctica, es un claro reflejo de la Estrategia Global Migratoria y de Movilidad (GAMM) desarrollada actualmente por la Unión Europea. Una Estrategia, donde si bien, el refuerzo del diálogo y la cooperación internacional (incluida la cooperación al desarrollo) entre los Estados miembros y terceros países, localizados en diferentes entornos regionales, son una acción prioritaria y un eje clave de su política exterior. No obstante, el impulso de la cooperación internacional está esencialmente guiada por una primacía del enfoque de seguridad que se manifiesta en el compromiso adquirido por los Terceros Estados de cooperar activamente con la Unión Europea en la gestión de los flujos migratorios mediante el establecimiento de medidas destinadas a combatir la migración irregular, como son la negociación de Acuerdos de readmisión.

Una manifestación de este enfoque, lo encontramos en la vinculación existente entre la celebración de acuerdos bilaterales de facilitación de visados de corta duración promovidos en el marco de las “Asociaciones de movilidad” y la negociación simultánea de acuerdos de readmisión con la Unión Europea. Una vinculación que como ha subrayado la Comisión Europea, reviste una singular importancia al ofrecer oportunidades de movilidad laboral, al tiempo que potencia la seguridad y se reducen los riesgos de los flujos migratorios irregulares. Un ejemplo de ello, es el caso de Cabo Verde, país africano de especial interés para Canarias, con el cual se negoció “una asociación de movilidad” en el año 2008, y con el que la Unión Europea concluyó en el

año 2012 un Acuerdo sobre la facilitación de la expedición de visados para estancias de corta duración y más recientemente, un Acuerdo de readmisión, con fecha de 19 de abril de 2013. Tras la negociación de una “Asociación de movilidad” con Marruecos en el año 2013, es previsible que en un futuro se alcancen acuerdos similares con este tercer país, vecino meridional de la Unión Europea (Asín Cabrera, 2010).

La crisis económica ha hecho aún más patente la necesidad para las RUP y en particular para Canarias, de una economía más diversificada e internacionalizada (Resolución aprobada por el Parlamento de Canarias el 8 de mayo de 2013 sobre una acción integral de impulso a la internacionalización de la economía canaria). No obstante, la integración regional de Canarias en su espacio geográfico, próximo a terceros países africanos (todos ellos, salvo Marruecos, Estados Partes del Acuerdo Asociación ACP-CEE firmado en Cotonú el 23 de Junio de 2000), con el objetivo de ampliar el espacio natural de influencia socioeconómica y cultural (incluidas las cuestiones relativas a la emigración), así como el “aprovechamiento de su situación geoestratégica”, en términos de desarrollo y de creación de empleo no es una tarea fácil de llevar a la práctica.

De acuerdo con Amigó Melchior y De Miguel Anasagasti (2010, p. 275), varias son los impedimentos de tipo estructural, operativo, jurídico y financiero que dificultan la puesta en marcha de la creación de un espacio de cooperación reforzado de intercambios económicos, sociales y culturales, de bienes y servicios y de movilidad de las personas. A pesar de los esfuerzos desplegados por las partes implicadas, la experiencia de los programas de cooperación territorial de las RUP, dentro de los cuales cabe destacar, el Programa de Cooperación Transnacional (PCT) MAC, Azores- Madeira- Canarias 2007-2013, “demuestra que éstos no están adaptados de forma conveniente y coherente a la realidad de estas regiones y de sus socios en el marco de las políticas comunitarias. La articulación de instrumentos tan diferentes como el FED y el FEDER, sumado a las complicaciones previas que existen en estos espacios de cooperación (escasa financiación por parte de terceros países, desigualdades socio-económicas, escasa conectividad, etc.) dificulta muy seriamente la implementación de proyectos conjuntos y estructurantes”.

Con el objetivo de hacer frente a estas dificultades, una cooperación más efectiva con los países terceros vecinos, pasa necesariamente por el impulso del diálogo entre las RUP y los Estados ACP, por una mayor coordinación entre todos los actores implicados (Estados miembros, países terceros, Comisión Europea y RUP) y una mejor articulación de los instrumentos financieros comunitarios FED y FEDER. A este particular, debemos tener presente que el Acuerdo

de Asociación entre Estados de África, Caribe y Pacífico celebrado entre la Comunidad Europea y los Estados miembros y revisado en el año 2010 (Acuerdo Cotonú), hace una mención expresa a las RUP al indicarse que en las condiciones establecidas en el artículo 58, la cooperación también prestará apoyo a la cooperación interregional e intra ACP en la que participen “las regiones ultraperiféricas” (art.28.3). Este es un hecho que reviste una singular importancia y que no hace sino enfatizar la relevancia que tiene el Diálogo con los Estados ACP para alcanzar una voluntad política que conduzca a la puesta en marcha de programas de cooperación que susciten su interés. Los interlocutores de las RUP deben ser los Estados ACP y sus regiones con representación en Bruselas.

Además de ello, debemos señalar, que la Comunidad Autónoma de Canarias ha promulgado una Ley de Cooperación internacional para el Desarrollo (Ley 4/2009 de 24 de abril) y cuenta con un Plan Director (2010-2013), en la cual “el codesarrollo, potenciando la vinculación positiva entre inmigración y desarrollo a través de las competencias, capacidades y redes de relaciones de los ciudadanos inmigrantes establecidos en nuestro país, como factor clave para el desarrollo de sus países de origen”, aparece como una de las prioridades sectoriales de la Ley (art. 6 letra j).

#### **4. Efectos del cambio demográfico y estrategia 2020 en Canarias**

##### ***4.1 Principales efectos de los cambios demográficos en la economía y sociedad***

La Comisión Europea, en la evolución de la estrategia de desarrollo para las RUP, ha incluido un esfuerzo investigador y político con respecto a la importancia del proceso demográfico en los retos de desarrollo (véase European Commission, 2012, p. 13 y ss.). Antes de que nuestro análisis se adentre en los aspectos empíricos del caso canario en este ámbito, se resaltarán algunas consideraciones generales sobre los canales de transmisión de los cambios demográficos hacia los procesos económicos y sociales.

- *Las limitaciones del factor demográfico como causante de retos de planificación.* La situación demográfica es un estímulo que desencadena ajustes en los procesos de planificación privada y pública, pero es fácil sobrevalorar su peso relativo en el conjunto de factores explicativos de los retos o problemas. Si se tiene en

cuenta la ecuación de impacto ( $\text{Impacto} = \text{Población} \times \text{Riqueza} \times \text{Tecnología}$ ), éste también se relaciona con el comportamiento de la población en cuestión (intensidad de uso impulsado por la mayor riqueza) y las externalidades que puede generar (tecnología). Cambios en la situación demográfica pueden desencadenar adaptaciones en los demás elementos de la ecuación de impacto. Por ejemplo, la creciente urbanización y densidad de la población hace más recomendable y viable la transición hacia otros medios de transporte (tecnología). A su vez, la saturación de las infraestructuras puede incentivar la modificación de comportamientos (intensidad de uso).

- *Tipos de efectos demográficos.* Las implicaciones económicas y sociales de la demografía no se limitan a los efectos de una determinada densidad, variable frecuentemente empleada en el discurso público en Canarias sobre límites en la capacidad de carga. Una visión más completa debe tener en cuenta los efectos de crecimiento (relacionados con la velocidad de los procesos), los efectos de estructura (la composición de la población, un ejemplo es el envejecimiento), los efectos de distribución (reflejados en el patrón territorial de asentamiento, muy disperso en Canarias; y con los correspondientes costes de dispersión), y finalmente, los efectos de densidad y tamaño (frecuentemente tratados, y casi siempre erróneamente, como problemas de capacidad de carga).

Aunque son múltiples las facetas de la vida económica y social en las que incide la demografía, son sólo algunas de éstas las que despiertan mayor interés entre los planificadores públicos. Como es de esperar, entre estas cuestiones destacan las relacionadas con los principales servicios públicos (sanidad, educación, servicios sociales), las infraestructuras (vivienda, transportes) y los recursos naturales y problemas medioambientales (energía, agua, residuos). La medición estadística del impacto de los factores demográficos en cada uno de estas cuestiones es compleja y normalmente parcial, debido a la escasez de información estadística específica. No obstante, se puede llegar a algunas afirmaciones generales sobre el caso canario:

- *Sanidad.* Los factores demográficos relacionados con el gasto sanitario se centran en el cambio estructural (envejecimiento), la dispersión del poblamiento (islas menores) y la velocidad del

cambio en las áreas más dinámicas. No obstante, gran parte del incremento del gasto sanitario no tiene relación con la demografía (más importantes son la tecnología médica y el gasto farmacéutico). Los costes sanitarios de la inmigración, en general, y de la inmigración marítima irregular, en particular, son de un peso muy limitado en la expansión de los gastos sanitarios (Godenau y Zapata, 2010). Dentro de los costes sanitarios asociados a la inmigración, los más importantes están asociados a la población comunitaria de edad avanzada.

- *Educación.* El vínculo entre demografía y la demanda de servicios educativos es directo en el caso de la escolarización obligatoria (tasas de escolarización del 100%). En este sentido, la reducción de la natalidad de la población canaria, la compensación parcial de esta reducción por parte de la población inmigrante y los efectos eco del boom de la natalidad de los años sesenta del siglo XX en una recuperación temporal del número de nacimientos, marcan la pauta en la base cuantitativa en esta demanda educativa. La multiculturalidad en la composición de la población escolar añade aspectos cualitativos de adaptación curricular de los servicios educativos a la diversidad poblacional. La distribución territorial (insularidad) diferencia áreas expansivas de otras donde se cierran infraestructuras educativas por falta de demanda. En este sentido, la redistribución territorial de la población está generando reajustes de la oferta que implican costes adicionales.
- *Vivienda.* El crecimiento demográfico, en combinación con la reducción del tamaño medio del hogar, impulsa la demanda de vivienda principal. Ello es más visible en las zonas de fuerte expansión económica durante las últimas décadas (Fuerteventura, Lanzarote, las zonas turísticas en el sur de Tenerife y Gran Canaria). Se añade una demanda de viviendas como segundas residencias, desplegada tanto por la población canaria y los extranjeros no residentes. En Canarias no hay escasez de vivienda en términos absolutos (más bien un considerable superávit de difícil colocación en la situación actual de crisis), pero sí hay problemas en términos de acceso a la vivienda (precio, morosidad hipotecaria, desahucios). Una parte amplia de las nuevas viviendas contribuyen a la dispersión del poblamiento y la intrusión en zonas rústicas (permisividad urbanística de facto).

- *Recursos naturales y problemas medioambientales.* Una población creciente condiciona aumentos en el volumen de energía y agua que se consume. Si además se intensifica el consumo per cápita, la demanda de recursos hídricos y energéticos crece considerablemente. El caso de Canarias confirma esta regularidad y añade matices insulares: son destacables la situación en las islas con menor disponibilidad de agua (desalación obligatoria) y las zonas de elevado crecimiento de la actividad humana que sufren riesgos de sobrecarga en la red eléctrica. A su vez, la alta densidad de las actividades humanas en las zonas costeras genera externalidades ambientales, pero al mismo tiempo permite la transición hacia otros sistemas de movilidad y consumo más sostenibles (economías de aglomeración).

En los medios de comunicación de Canarias, e impulsado frecuentemente por los partidos políticos, se refleja un amplio debate sobre el tema poblacional en Canarias. Se pueden detectar varios discursos estereotipados; todos son reactivos, es decir, aparecen como reacción ante el elevado crecimiento poblacional impulsado por la inmigración:

- *El discurso sobre la invasión.* Está centrado en la apelación al temor a la entrada masiva de personas desde el exterior, especialmente del continente africano, que supuestamente contribuyen a alterar el orden establecido y las condiciones de vida de los canarios. Se relaciona con variables biomédicas (“traen enfermedades”), económicas (“nos quitan el trabajo”), asistenciales (“son una carga”) y culturales (“son distintos”, “son moros”). Se reclama una lucha contra la inmigración irregular a través de una gestión restrictiva de la frontera por razones de seguridad. Se añade en la retórica política que se trata de un problema europeo y que, en consecuencia, la Unión Europea debe actuar.
- *El discurso humanitario sobre la inmigración pobre.* Prevalente entre las ONG y defensores de los derechos humanos y sociales. Argumenta que a los inmigrantes se les debe tratar como personas con derechos, entre ellos el derecho de salir de su país de origen, y que aportan diversidad y riqueza a la sociedad de acogida. Critica la gestión restrictiva de las fronteras europeas ante África como expresión de un orden económico internacional discriminatorio y asimétrico.

- *El discurso sobre la capacidad de carga.* Mientras que los dos discursos anteriores se observan en toda la Unión Europea y están directamente relacionados con la inmigración no comunitaria, este discurso sobre la superpoblación es más específico de Canarias y prevalece en determinados partidos políticos de corte nacionalista. Este discurso destaca el “carácter limitado” de los espacios insulares y su “fragilidad”. Argumenta que las actuales densidades demográficas ya son demasiado elevadas como para admitir una mayor población. Piden una “ley de residencia” que restrinja también la inmigración comunitaria. Se observa una correlación entre las dificultades económicas y el uso de este discurso (función de chivo expiatorio).

A modo de conclusión resumimos el perfil general de los retos demográficos de Canarias: a) muchas de las dificultades de planificación se relacionan con la velocidad temporal y la concentración territorial del crecimiento poblacional; b) la ordenación territorial es un potente determinante del sistema de asentamiento y no se debe interpretar sólo como variable dependiente; c) el envejecimiento demográfico sigue siendo una tendencia estructural de importantes implicaciones también en las RUP; d) el concepto de capacidad de carga es de escasa utilidad en el análisis de los retos demo-económicos. Los principales problemas demo-económicos de Canarias no tienen relación con el supuesto hecho de haber superado una supuesta capacidad de carga.

#### ***4.2 Implementación de la Estrategia 2020 en Canarias***

Europa 2020 es la estrategia de crecimiento de la UE para la segunda década del siglo XXI y pone el énfasis en los niveles de empleo, la productividad y la cohesión social. En este sentido, la estrategia Europa 2020 tiene los siguientes objetivos principales:

- La tasa de empleo de la población de entre 20 y 64 años debería pasar del actual 69% a, como mínimo, el 75%.
- Alcanzar el objetivo de invertir el 3% del PIB en I+D, en particular mejorando las condiciones para la inversión en I+D por parte del sector privado y desarrollando un nuevo indicador que haga un seguimiento de la innovación.

- Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 20% en comparación con los niveles de 1990, incrementar el porcentaje de las energías renovables en nuestro consumo final de energía al 20% y aumentar un 20% la eficacia en el uso de la energía.
- Reducir el porcentaje de abandono escolar al 10% desde el actual 15% e incrementar el porcentaje de personas de entre 30 y 34 años con estudios superiores completos del 31% a, como mínimo, un 40%.
- Reducir el número de europeos que viven por debajo del umbral nacional de pobreza en un 25%, liberando de la pobreza a 20 millones de personas.

Esta estrategia para impulsar el crecimiento económico y la cohesión social también se aplica en las RUP y surge la pregunta de si este tipo de regiones tiene especiales dificultades para alcanzar estos objetivos. La medición estadística de la distancia de las metas marcadas a través de los datos disponibles en EUROSTAT arroja las siguientes conclusiones (tabla 4):

- En varios de los indicadores, especialmente en los medioambientales y en las regiones francesas, la disponibilidad de datos es insuficiente, por lo que la medición del punto de partida y avance hacia los objetivos 2020 es imposible de medir con las estadísticas oficiales.
- Cuando se tienen datos, la situación parece caracterizarse por la heterogeneidad: las RUP son muy diferentes entre sí, también en lo que la estrategia 2020 se refiere. No obstante, las RUP comparten problemas especialmente severos a la hora de poder alcanzar los objetivos 2020 en un plazo tan corto de tiempo y especialmente en el actual contexto de crisis económica internacional.
- El perfil específico de Canarias en el conjunto de las RUP se resume en: la gravedad del problema de desempleo que hizo retroceder la tasa de empleo a partir de 2008; una intensidad similar a la media española en el problema del abandono escolar y tasas de estudios superiores algo inferiores; un marcada debilidad del sistema I+D+i; una severa desigualdad social que está empeorando con la crisis; y el estancamiento medioambiental en materia de energías renovables y emisiones.

TABLA 4  
Indicadores de la Estrategia Europa 2020 en las Regiones Ultraperiféricas (\*)

REGIONES	Tasa de empleo, edad 20-64			Abandón escolar temprano, edad 18-24		Población 30-34 con educación superior		Gasto I&D		Riesgo de pobreza o exclusión social	
	Nivel	Distancia a objetivo	Cambio	Nivel	Distancia a objetivo	Nivel	Distancia a objetivo	Nivel	Distancia a objetivo	Nivel	Distancia a objetivo
	% Población edad 20-64	% Población edad 20-64	Cambio en porcentaje	% Población edad 18-24	% Población edad 18-24	% Población edad 30-34	% Población edad 30-34	% PIB	% PIB	% población total	% población total
	2010	2010-2020	2008-2010	2008-2010	2008/10-2020	2008-2010	2008/10-2020	2009	2009-2020	2010	2010-2020
<b>UE-27</b>	68,5	6,5	2,0	14,0	4,0	32,0	8,0	2,0	1,0	24,0	4,0
<b>España</b>	62,5	11,5	1,8	31,0	16,0	40,0	4,0	1,4	1,6	25,5	3,0
Canarias	54,9	19,1	-5,3	32,0	17,0	31,0	13,0	0,6	2,4	35,0	13,0
<b>Francia</b>	68,8	6,2	1,4	12,0	3,0	43,0	7,0	2,3	0,7	19,3	3,0
Guadalupe	55,0	20,0	4,7					2,3	0,7		
Martinica	56,2	18,8	2,3								
Guayana	53,0	22,0	2,7								
Reunión	50,0	25,0	4,9								
<b>Portugal</b>	70,5	4,5	-3,0	32,0	22,0	22,0	18,0	1,6	1,4	25,3	2,0
Azores	69,5	5,5	3,7	49,0	39,0			0,8	2,2		
Madeira	71,9	3,1	1,7	41,0	31,0	23,0	17,0	0,3	2,7		

(\*) Nota: en las bases de datos de EUROSTAT no se dispone de datos para las RUP en los indicadores de emisión de gases invernadero y las energías renovables. Ello no implica necesariamente que estos datos no se puedan obtener a escala local en las propias RUP)

FUENTE: Eurostat

La contribución explicativa de los factores demográficos a la dinámica de este perfil de Canarias es de difícil cuantificación, pero se pueden apuntar algunas afirmaciones generales.

El avance en la tasa de empleo, contraída actualmente por la incidencia del paro masivo, depende principalmente de la creación de empleo, porque su denominador (la población de entre 20 y 64 años) es relativamente inelástica a la baja. La crisis no ha llegado a provocar saldos migratorios negativos, es decir, la población en edad de trabajar no se reduce sustancialmente a través de la movilidad migratoria. Por consiguiente, si la anterior inmigración laboral fue compatible con crecientes tasas de empleo e incluso fue la causa principal del incremento de estas tasas, en la actualidad la relevancia de la inmigración es mucho más limitada. El factor demográfico que tendrá mayor repercusión en el medio plazo es la jubilación de las generaciones del boom de la natalidad de los años 60 del siglo XX a partir de la segunda década del siglo XXI, porque provocará la contracción de la población en edad de trabajar, pero ello tendrá lugar después de 2020.

En el ámbito de la escolarización y los niveles educativos de la población, la crisis ha contribuido a la reducción del abandono escolar temprano a través de la destrucción de oportunidades de empleo. No obstante, los niveles de fracaso escolar en Canarias siguen siendo elevados, al igual que en el conjunto de España. La reducción de la amplitud de las cohortes de escolares a través de la reducción de la fecundidad podría liberar un potencial de mejora si con los mismos recursos se atiende a un menor número de alumnos, pero las políticas de austeridad pública aplicadas en España parecen invalidar esta hipótesis. Lo mismo es aplicable a las enseñanzas universitarias, porque el incremento del coste de acceso (matrícula) y la contracción del sistema de becas reducen el acceso a las universidades. Por ejemplo, la Universidad de La Laguna ha perdido más de mil alumnos, más del 5% de su matrícula total, debido a estos efectos.

La desigualdad en la distribución personal de la renta, en general, y la pobreza, en particular, son resultado de complejos procesos de producción y distribución de las rentas. Sus determinantes, por lo tanto, no son directamente demográficos, aunque puede haber algunas incidencias indirectas. La crisis han impulsado al alza los ya por sí elevados niveles de pobreza relativa en Canarias. Si durante la anterior bonanza económica los colectivos desfavorecidos tenían correlación con la nacionalidad extranjera (inmigrantes) y factores de exclusión (ej. drogadicciones), en la actualidad el perfil de los pobres ha cambiado en poco tiempo hacia una mayor presencia de familias jóvenes de nacionalidad española con todos sus miembros en

paro. En este sentido, el impacto de la crisis tiene un diferencial generacional vinculado al mercado de trabajo: son las generaciones jóvenes que no consiguen acceder al primer empleo y los trabajadores de más de 50 años que no logran reinsertarse en el mercado los dos colectivos que mayor preocupación social generan.

Con respecto al impacto demográfico en los recursos naturales y los problemas medioambientales, la ampliación de la población residente y transeúnte en territorio canario implica el crecimiento del consumo de energía y agua. Además, crece el volumen de residuos. Contrarrestar estos efectos tiene relación con la modificación del comportamiento de la población (reducir el consumo per cápita a través del ahorro energético, el ahorro de agua y el reciclaje de residuos) y con las tecnologías de producción y uso de estos factores (energías alternativas, desalación de agua del mar). Estos factores de modificación de la función de producción y uso de los recursos parecen tener un alcance mucho mayor que las variables demográficas en sí. No obstante, en el ámbito demográfico no sólo cuenta el volumen total de población, también incide su distribución. En este sentido, Canarias se enfrenta al reto de compatibilizar sus altas densidades demográficas con la protección del medioambiente y, en este contexto, es relevante la compactación y concentración de los ámbitos residenciales, en detrimento del elevado grado de dispersión del actual patrón de poblamiento.

## **5. A modo de conclusión: Los principales retos demográficos y migratorios de Canarias como Región Ultraperiférica de la Unión Europea**

Fue el rápido crecimiento de la población lo que llevó al Gobierno de Canarias a solicitar a la Unión Europea el estudio de los retos demográficos y migratorios en las RUP. Ahora, en plena crisis económica, este tema ha descendido en la escala de prioridades políticas y sociales. La inmigración ha dejado de ser noticia en los medios de comunicación y sólo en contadas ocasiones se sigue recurriendo al chivo expiatorio de los extranjeros como causa de las adversidades económicas y sociales. Afortunadamente, hasta la fecha son escasos los brotes xenófobos y el ascenso de partidos de ultraderecha anti-inmigración, tanto en España, en general, como en Canarias, en particular.

Estos vaivenes de la atención política y social a los asuntos demográficos no implican que las implicaciones estructurales de la demografía en las

condiciones de vida de la población no sigan existiendo. En este sentido, sigue vigente la pregunta de si existen y, en caso afirmativo, cuáles son los retos demográficos de Canarias.

El principal reto demográfico de la Unión Europea, España y Canarias es el progresivo envejecimiento demográfico, porque tendrá un impacto sustancial en los sistemas de pensiones y los servicios sanitarios y asistenciales. La intensidad de estas adaptaciones será mayor a partir de la segunda década del siglo XXI, aunque algunos de los ajustes se pueden y deben plantear ex ante (caso del sistema de pensiones).

Otro de los aspectos demoeconómicos a destacar son las consecuencias del elevado grado de dispersión del poblamiento en un contexto de fragmentación territorial y alta densidad. Compactar el poblamiento futuro es uno de los retos de Canarias y el instrumento principal para ello es la ordenación territorial y no la política demográfica.

El elevado crecimiento poblacional en algunos lugares del territorio canario, habitualmente a raíz de la bonanza económica de las zonas costeras, ha generado problemas de velocidades relativas: la planificación de infraestructuras y servicios ha tenido dificultades por la rapidez de los cambios, no tanto por problemas en las capacidades absolutas. La actual crisis “congela” estos cambios y, por ende, ofrece la oportunidad para la consolidación de infraestructuras y servicios, aunque sea en un contexto de menores disponibilidades presupuestarias.

## BIBLIOGRAFÍA

AMIGÓ MELCHOR, B. y DE MIGUEL ANASAGASTI, M.L. (2010), “La inserción regional de las regiones ultraperiféricas y la cooperación territorial europea. Antecedentes, evolución y perspectivas”, *Revista Hacienda Canaria*, n.º 31, Julio: 251-276

Aplicación provisional del Acuerdo por el que se modifica por segunda vez el Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra, firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000 y modificado por primera vez en Luxemburgo el 25 de junio de 2005, hecho en Uagadugu el 22 de junio de 2010. Boletín Oficial del Estado núm. 291, 4/12/2012.

ASÍN CABRERA, M.A. (2008), “Tratados internacionales recientes en materia de inmigración concluidos con Países de África Occidental”. Anuario de la Inmigración en España: 82- 96.

ASÍN CABRERA, M.A. (2010), “Las Asociaciones de movilidad entre la Unión Europea y Terceros países: Un nuevo instrumento de cooperación internacional del Enfoque global de la migración”. En M. Ramos Quintana (Coord.), *Migraciones laborales, Acción de la OIT y Política Europea*, (pp. 375-391), Albacete, Bomarzo.

ASÍN CABRERA, M.A. (2012), “La Residencia y protección de menores inmigrantes no acompañados” En D. Boza Martínez, F.J. Donaire Villa y D. Moya Malapeira (Coords.), *La nueva regulación de la inmigración y la extranjería en España. Régimen Jurídico tras la La LO2/2009, el Real Decreto 557/2011 y la Ley 12/2009*, (pp. 307-321), Valencia, Tirant lo Blanch.

COMISIÓN EUROPEA (2011), Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Enfoque Global de la Migración y la Movilidad. Bruselas, 18.11.2011, COM (2011) 743 final.

EUROPEAN COMMISSION (2012), *Commission Staff Working Document, accompanying the document Communication from the Commission “The outermost regions of the European Union: towards a partnership for*

*Smart, sustainable and inclusive growth*”, Brussels 20.6.2012, SWD (2012) 170 final.

FALZON, M.A. (2012) ‘Immigration, Rituals and Transitoriness in the Mediterranean Island of Malta’, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 38(10): 1661-1680.

GODENAU, D. (2012), “An Institutional Approach to Bordering in Islands: The Canary Islands on the African-European Migration Routes”, *Island Studies Journal*, v7 n1: 3-18.

GODENAU, D. y ARTEAGA, S. (2003), “La movilidad de los mercados locales de trabajo en Tenerife”, Cabildo de Tenerife, Área de Desarrollo Económico, Santa Cruz de Tenerife.

GODENAU, D. y LEÓN SANTANA, J.S. (dir.) (2012), *El nexo fronterizo Sur-Sur. La transnacionalidad migratoria entre Marruecos y Canarias*, Santa Cruz de Tenerife, Cabildo de Tenerife.

GODENAU, D. y LÓPEZ SALA, A. (2013), *Multi-layered migration deterrence in Spanish maritime border management*, paper presented at the 10th Annual IMISCOE Conference, 26-27 August 2013, Malmø.

GODENAU, D. y ZAPATA HERNÁNDEZ, V.M. (2010), *La incidencia de la inmigración en los servicios públicos fundamentales: ámbito sanitario, vertiente educativa, esfera asistencial*, Informe presentado a la Subcomisión de la Mesa de la Comisión de Asuntos Europeos y Acción Exterior del Parlamento de Canarias, Santa Cruz de Tenerife.

Ley 4/2009, de 24 de abril, Canaria de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Boletín Oficial del Estado núm.132, 1/07/2009 y Plan Director de la Cooperación Canaria para el Desarrollo, 2010-2013

LÓPEZ-REILLO, P. (2011), *Jóvenes de África reinventando su vida. Menores extranjeros no acompañados salvando fronteras*, Santa Cruz de Tenerife, Área de Empleo y Desarrollo Económico, Comercio y Acción Exterior del Cabildo de Tenerife.

Memorándum conjunto de las Regiones Ultraperiféricas. Las RUP en el Horizonte 2020. Las Palmas de Gran Canaria, 14 de octubre 2009.

Memorándum de España, Francia, Portugal y las Regiones Ultraperiféricas. Una visión renovada de la Estrategia Europea hacia la Ultraperiferia. Las Palmas de Gran Canaria, 7 de mayo de 2010.

PARLAMENTO DE CANARIAS (2013), Resoluciones Aprobadas. 8L/CG-0011 Sobre una acción integral de impulso a la internacionalización de la economía canaria. Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, número 130, 8/05/2013.



### **1. Elementos comunes y diferenciales de las RUP en la interacción entre población y economía**

Las regiones ultraperiféricas analizadas –La Reunión, Guadalupe, Azores, Madeira y Canarias– constituyen un conjunto de regiones insulares que comparten algunos retos y características comunes, pero que también son muy diferentes entre sí en muchos aspectos, tanto demográficos como económicos y sociales. En todos los casos se trata de pequeños sistemas abiertos que muestran una dinámica demográfica condicionada por los acontecimientos económicos que marcan las coyunturas cíclicas de las economías nacionales a las que pertenecen y la vecindad geopolítica en la que se desenvuelven. En este sentido, las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea cuentan con el denominador común de una dinámica socioeconómica marcada por su posición como regiones fronterizas comunitarias de pequeño tamaño y muy alejadas del continente europeo. Se enfrentan a fenómenos de volatilidad y vulnerabilidad que se manifiestan en sus perfiles diferenciados de retos y oportunidades en el intento de alcanzar los objetivos de la *Estrategia 2020* de la Unión Europea. A su vez, todas ellas cuentan con una historia demográfica plagada por la alternancia de episodios de emigración e inmigración, algo habitual en pequeños sistemas abiertos. Su carácter de espacios insulares nodales, insertados en redes nacionales e internacionales que transmiten estímulos a la economía productiva y que se manifiestan en altibajos pronunciados en la demanda de trabajo, provoca movimientos migratorios que reflejan la resiliencia obligada por su sensibilidad cíclica como pequeños sistemas abiertos. Como consecuencia de lo anterior, las regiones ultraperiféricas comparten rasgos y retos que las diferencian de los territorios continentales.

No obstante, conviene advertir, más allá de estos elementos comunes, que la heterogeneidad interna de este grupo de regiones europeas es pronunciada. En el apartado demográfico, no todas ellas cuentan en el pasado reciente

con una pronunciada presión inmigratoria, algunas incluso siguen contando con emigración neta y el correspondiente envejecimiento inducido de la estructura poblacional. A su vez, y aunque todas están inmersas en la transición demográfica hacia bajos niveles de natalidad y mortalidad, son pronunciadas las diferencias en los niveles de fecundidad y esperanzas de vida, con las correspondientes consecuencias para el crecimiento natural de sus poblaciones. Combinando las divergencias en los movimientos migratorios y la aportación del saldo natural, las tasas de crecimiento de las poblaciones en las Regiones Ultraperiféricas son muy desiguales. Mientras que algunas experimentan altos ritmos de expansión, otras se caracterizan por el estancamiento. Estas divergencias se repiten a escala interna de los archipiélagos, donde suelen ser amplias las diferencias entre las islas. Tanto Canarias como Azores son ejemplos de esta diversificación interna de los espacios insulares.

En el apartado económico, las estructuras productivas de las Regiones Ultraperiféricas también muestran un amplio abanico de situaciones. No todas ellas tienen una clara vocación turística y, en el resto del sector servicios, es muy variable el peso y las funciones del sector público. Esto sí, en todos los casos tiene un valor estratégico fundamental la economía portuaria, porque su inserción en el comercio internacional depende crucialmente de las entradas y salidas marítimas. En el sector industrial se encuentra otro elemento común: su participación es escasa en comparación con las economías continentales a las que pertenecen. Y dentro de su tejido manufacturero poco diversificado tienen un destacado protagonismo las industrias alimentarias. En sus sistemas agroalimentarios se combinan productos alimentarios de exportación con un abastecimiento del mercado local que tira más de la importación que de la producción local.

Desde el punto de vista de la movilidad, también, se debe hacer referencia a las diferencias existentes en el marco jurídico-institucional que constituyen un obstáculo a la cooperación regional y a los intercambios entre países y territorios vecinos. El artículo 349 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) referido al régimen especial de integración de las RUP en la Unión Europea no contempla una mención específica a la libre circulación de personas. Ello podría hacer creer que las disposiciones relativas al Espacio de Libertad, de Seguridad y de Justicia se aplican de pleno derecho. Sin embargo, ello no es así. El artículo 138 del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen establece que sus disposiciones únicamente son aplicables al territorio europeo de la República Francesa. Por consiguiente, a diferencia de las regiones ultraperiféricas de España y

Portugal que sí pertenecen al Espacio de Schengen, las RUP francesas quedan excluidas de su ámbito de aplicación. Debido a la ausencia de continuidad geográfica con el Espacio de Schengen, las dificultades de los trámites para obtener un visado de entrada para los nacionales de los terceros países suponen un freno a la movilidad regional y un límite para los intercambios culturales entre territorios cercanos.

El régimen especial de integración de las Regiones Ultraperiféricas en la Unión Europea ha posibilitado la adopción por parte de las instituciones comunitarias de medidas específicas muy diversas en las diferentes regiones. Algunas de estas medidas son consecuencia de especialidades reconocidas previamente en el plano jurídico interno estatal. El Régimen Económico y Fiscal de Canarias es un ejemplo. La aplicabilidad de medidas específicas en las RUP son claves para su desarrollo económico y social, en cuanto condicionan estructuras de oportunidad que desembocan en el incentivo de determinadas especializaciones económicas.

Por último, también en la dimensión sociocultural se observan amplias diferencias entre las Regiones Ultraperiféricas. La posición geográfica (*embeddedness*) y el devenir histórico (*path dependency*) han condicionado la evolución de estructuras sociales y rasgos culturales diferentes. En este sentido, estos espacios sociales comparten la marcada influencia europea en su historia, combinada con una posición geográfica alejada del continente europeo. La correspondiente superposición, mezcla y convivencia de culturas diferentes genera estructuras sociales frecuentemente caracterizadas por la desigualdad en el reparto del bienestar material y estratificaciones que, en algunos casos, están asociadas a la pertenencia racial y cultural de los segmentos poblacionales. Esta heterogeneidad parece más pronunciada en las regiones francesas que en las portuguesas y española. En el ámbito de la Estrategia 2020, estas diferencias son especialmente sensibles para los objetivos educativos y laborales.

## **2. Los perfiles de los casos analizados**

A continuación, y con el fin de retener las necesarias matizaciones de las afirmaciones genéricas anteriores, se expondrán brevemente aspectos sintéticos de cada una de las regiones analizadas durante el seminario organizado por OBITen en septiembre de 2013. En cada caso se seguirá la misma secuencia: situación demográfica y su explicación, situación económica y avances en la Estrategia 2020 (ver cuadro sinóptico).

**Cuadro sinóptico de la situación demo-económica de las RUP analizadas**

	<b>Situación demográfica</b>	<b>Situación socioeconómica</b>	<b>Estrategia 2020</b>
<b>La Reunión</b>	Crecimiento demográfico elevado. Alta densidad demográfica. Crecimiento tanto por natalidad como inmigración. Estructura poblacional más joven.	Baja tasa de empleo (baja tasa de actividad), muchos jóvenes que no estudian ni trabajan, alta productividad aparente del trabajo.	Estudios superiores medio. Abandono educativo relativamente temprano. Alto nivel de desarrollo de las energías renovables.
<b>Guadalupe</b>	Crecimiento demográfico de intensidad media. Alta densidad demográfica. Emigración neta. Envejecimiento medio. Impacto emigración entre jóvenes.	Baja tasa de empleo (alta tasa de actividad), muchos jóvenes que no estudian ni trabajan, alta productividad aparente del trabajo.	Estudios superiores medio. Prolongación del esfuerzo de estudio.
<b>Azores y Madeira</b>	Bajo crecimiento poblacional. Baja intensidad migratoria (emigración neta hasta 2001). Envejecimiento medio. Alta densidad demográfica de Madeira.	Altas tasas de empleo (alta tasa de actividad), mayor peso de las actividades primarias (turismo en Madeira), bajos niveles de productividad aparente del trabajo.	Bajo porcentaje de estudios superiores. Abandono educativo relativamente temprano. Alto nivel de energías renovables en Azores.
<b>Canarias</b>	Alto crecimiento poblacional. Alta densidad demográfica. Inmigración neta, tanto comunitaria como no comunitaria. Fuerte impacto de la crisis. Envejecimiento demográfico por baja natalidad y mortalidad.	Impacto contundente de la crisis económica en el mercado de trabajo. Retroalimentación sobre el crecimiento demográfico (menos inmigración no comunitaria). Baja tasa de empleo (por elevado paro).	Alto nivel educativo, pero también fracaso escolar y abandono temprano.

## **2.1 La Reunión**

La dinámica demográfica de La Reunión se caracteriza por un crecimiento relativamente elevado que se nutre tanto de la inmigración como de altos niveles de natalidad. No obstante, las tasas de saldo migratorio son moderadas y alejadas de las intensidades alcanzadas en Canarias. A finales del siglo XX se produce un cambio de posición frente a la migración. Desde el punto de vista sociológico, esta nueva percepción de la migración se inscribe en el cambio social que experimenta la sociedad de La Reunión a partir de los años 80, tras la emergencia de una clase media que valoriza la movilidad y que dispone de medios económicos y financieros para viajar y pagar los estudios de enseñanza superior de los hijos. La movilidad de los jóvenes constituye uno de los factores característicos de la migración de La Reunión contemporánea. La valorización de la movilidad, la certeza de continuar los vínculos con el país, la voluntad de formarse *outrre-mer*, la perspectiva de encontrar un primer empleo acorde a su formación y el deseo de experimentar otras sociedades y culturas impulsan cada vez más a los jóvenes de La Reunión a abandonar la isla tras la finalización de sus estudios secundarios. Como consecuencia, la emigración selectiva de jóvenes cualificados supone un reto para la acumulación de capital humano en la isla. Referido a la Estrategia 2020 y el perfil de La Reunión para alcanzar los distintos objetivos, destacan unas tasas de empleo sumamente bajas y una proporción de la población con titulaciones educativas superiores bajas en comparación con la media europea, pero claramente superiores a las registradas en Azores y Madeira. La intensidad del abandono escolar prematuro es reducida en comparación con Canarias, Madeira y Azores. Con respecto a la energía, el desarrollo de las energías renovables es significativo.

## **2.2 Guadalupe**

Guadalupe comparte con La Reunión bajos niveles de abandono escolar y una proporción medio-alta de población con estudios superiores. También se refleja en su estructura demográfica la existencia de una sustancial emigración de jóvenes cualificados al continente europeo. El crecimiento demográfico de Guadalupe es relativamente elevado y se debe al empuje del saldo natural más que al aporte migratorio. De hecho, durante la primera década del siglo XXI predomina la emigración sobre la inmigración. Al igual

que en La Reunión, las tasas de empleo son bajas y muy alejadas de la media europea; la razón principal de esta situación es el desempleo. El refuerzo de la cooperación regional y la insistencia en la cooperación transfronteriza en el marco europeo son caminos a explorar para prevenir, de un lado, los riesgos de fracturas poblacionales en el seno de la sociedad de Guadalupe que dificultan la cohesión social del territorio y, de otro, para favorecer su adaptación a los nuevos retos políticos y económicos inherentes a la Estrategia Europea 2020.

### ***2.3 Azores y Madeira***

Las regiones insulares portuguesas, por su pequeña dimensión y distancia del continente europeo, presentan especificidades en sus tendencias demográficas, sobre todo en relación a la movilidad. Son regiones con niveles de emigración tradicionalmente altos y la inmigración es un fenómeno más tardío que no ha provocado saltos migratorios elevados. Los destinos de la migración son muy diversos y son consecuencia de procesos históricos específicos que no podemos disociar de las localizaciones geográficas y de las bases productivas. Mientras que la parte occidental de las Azores mantiene vínculos migratorios más estrechos con EE.UU., las islas orientales están más orientadas hacia el continente europeo. Las nuevas configuraciones de la movilidad internacional, que privilegian a la población más cualificada, podrán tener consecuencias graves en el futuro debido a la pérdida de capital humano a través de la emigración selectiva. En años más recientes, la capacidad de Azores y Madeira para atraer población tiende a disminuir. Ello refuerza la tendencia al envejecimiento demográfico, especialmente cuando el movimiento natural se encuentra estancado o en declive. Los bajos niveles educativos de las poblaciones de Azores y Madeira las convierten en subcualificadas para integrar un mundo globalizado y altamente competitivo, y para una inserción europea con países que poseen altos niveles de educación. En lo que se refiere a la posición relativa de Azores y Madeira en la Estrategia 2020, destaca que sus tasas de empleo son elevadas y similares a la media comunitaria. No obstante, el abandono escolar en edades de 18 a 24 años es pronunciado y triplica la media comunitaria, con el correspondiente efecto en bajas proporciones de población adulta con titulaciones superiores. La inversión en I+D+i está muy alejada del objetivo europeo, especialmente en Madeira.

## **2.4 Canarias**

En el caso de Canarias destaca la elevada intensidad del movimiento inmigratorio entre los años 2000 y 2007, hecho compartido con el conjunto de España. La inmigración marítima irregular no es la causa principal de este crecimiento, porque gran parte de los inmigrantes no comunitarios que pasaron temporalmente por situaciones de irregularidad jurídica-administrativa entraron en Canarias por vía aérea y con visado de turista. La dinámica demográfica expansiva se ve ralentizada a partir de 2008 debido al impacto de la crisis económica en la reducción de la inmigración, el aumento de la emigración y la reducción de la natalidad. A su vez, la adversidad económica se manifiesta con especial contundencia en el mercado de trabajo, con muy elevados niveles de desempleo y un severo revés en las tasas de empleo. En este sentido, la crisis ha reducido con claridad las posibilidades de alcanzar los objetivos laborales de la Estrategia 2020 y la situación demográfica, en contra de algunos discursos políticos, no es condicionante primordial de estas dificultades. En cambio, los principales efectos demográficos en el desarrollo se centran en las consecuencias del progresivo envejecimiento y la elevada dispersión territorial de la población. También en los demás objetivos de la Estrategia 2020 se presentan dificultades para alcanzarlos. El sistema I+D+i canario es sumamente endeble y muy alejado del objetivo de llegar al 3% del PIB; las energías renovables no logran despegar con claridad, a pesar del potencial que tiene Canarias para su implantación; el abandono escolar se encuentra en niveles altos; y la desigualdad en la distribución personal de la renta está creciendo rápidamente durante los últimos años.

## **3. Perspectivas de investigación y colaboración**

Es conveniente que los investigadores de las ciencias sociales y jurídicas ubicados en las regiones ultraperiféricas desarrollen iniciativas de investigación compartidas, con el fin de colmar las lagunas de información en las estadísticas oficiales y facilitar una mayor profundidad en las comparaciones entre estas regiones. Para acometer este objetivo, el apoyo y la cooperación institucional en la organización de seminarios científicos especializados y la puesta en marcha por las Universidades de Programas de Educación y Formación Erasmus con la finalidad de favorecer la movilidad de

profesores y estudiantes entre las Regiones Ultraperiféricas, constituye una pieza clave para el impulso de futuras acciones investigadoras.

Cabe destacar varias oportunidades de investigación en las que las RUP pueden contribuir al avance del conocimiento científico:

- *Estudios de movilidad en regiones fronterizas.* Las regiones ultraperiféricas son parte de las fronteras exteriores de la UE. La posición fronteriza ofrece oportunidades para estudiar fenómenos de *bordering* e integración en el entorno geográfico. La movilidad de las personas, y particularmente las migraciones internacionales, cuentan con particularidades en las regiones ultraperiféricas que las convierten en excelentes laboratorios para el estudio de estos fenómenos. Su inserción comercial y cultural en la Vecindad de su entorno geográfico permite el estudio del alcance y las limitaciones de las iniciativas de cooperación transfronteriza entre la Unión Europea y otros Países Terceros.
- *Estudios sobre las implicaciones de la insularidad.* Casi la totalidad de las regiones ultraperiféricas son islas y, por ende, son espacios sociales en los que se puede estudiar con detalle el cruce entre el status geográfico de isla con la pertenencia institucional a los Estados y su inserción en una determinada Vecindad. En este contexto, sería deseable una revisión crítica sobre los condicionantes y efectos de la insularidad, con el fin de huir del argumentario mecanicista sobre los costes del hecho insular y alcanzar mayor rigor científico en los discursos dominados por la justificación y petición de ayudas públicas. También es interés la profundización en la diferenciación interna de los espacios sociales en archipiélagos.
- *Estudios sobre el comportamiento de pequeños sistemas sociales abiertos.* La mayor volatilidad demográfica y económica de las sociedades insulares es una característica que comparten con los pequeños sistemas abiertos en general. Por ende, se trata de espacios que facilitan el estudio de las implicaciones del efecto combinado de reducido tamaño y elevada apertura en las estrategias de desarrollo regional. Este tipo de estudios tiene especial interés para el afinamiento de la estrategia comunitaria para las regiones ultraperiféricas y la adaptación de los instrumentos de fomento de cohesión territorial de la Unión Europea a los espacios insulares.

- *Estudios jurídicos de derecho comparado sobre las legislaciones aplicables en las Regiones Ultraperiféricas y en Terceros Estados vecinos* en materia de movilidad de personas, inversiones y transacciones comerciales internacionales y, muy en particular acerca del establecimiento y la aplicación de modos alternativos de resolución de litigios y conflictos (ADR) entre empresas en las regiones ultraperiféricas, los países y territorios de ultramar y los terceros Estados próximos a sus espacios geográficos-regionales. Este conocimiento jurídico permitiría abordar con mayor precisión las dificultades legales que subyacen en la creación de espacios de cooperación transfronteriza de intercambios económicos, sociales y culturales, de bienes y servicios y de movilidad de personas y en su caso, proponer otros mecanismos jurídicos que podrían llevarse a la práctica a través de la cooperación bilateral internacional entre los Estados implicados en cuestión y la propia Unión Europea.



## **SOBRE LOS AUTORES**

### **María Asunción ASÍN CABRERA**

María Asunción Asín se doctoró en la Universidad de La Laguna con una tesis sobre Islas y Archipiélagos en las Comunidades Europeas. Estudio de los Regímenes jurídicos especiales con particular consideración de Canarias, publicada en el año 1988 por la Editorial Tecnos. Actualmente es Profesora Titular de Derecho Internacional Privado de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna y miembro del equipo científico del Observatorio de la Inmigración en Tenerife (OBITen). Entre sus líneas investigadoras referentes al Derecho de la Unión Europea cabe destacar las publicaciones de diversos estudios sobre la naturaleza del régimen jurídico de Canarias en la Comunidad Europea, el análisis jurídico-económico de las condiciones de adhesión de Canarias en la Unión Europea o sobre la Constitución Europea y el estatuto jurídico de las regiones ultraperiféricas.

### **Lauwencia COURRENT**

Diplomada en Derecho por la Universidad de las Antillas y Guayana (campus de Martinica) y Diplomada en el Master de Ciencias Políticas I y II por la misma Universidad, tras la presentación de un trabajo de investigación de fin de Master sobre “La inmigración haitiana en Guadalupe, entre racismo, xenofobia y politización”. En la actualidad se encuentra realizando su tesis doctoral en Ciencias Políticas, sobre “La problemática migratoria en la ultraperiferia europea: Una ventana de oportunidad. Estudio de los casos de Guadalupe y Canarias”, bajo la dirección de la Universidad de las Antillas y Guayana (Campus de Guadalupe) y la codirección de la Universidad de La Laguna. En 2008, se encargó de las investigaciones llevadas a cabo sobre las Regiones Ultraperiféricas del Centro de análisis geopolítico e internacional de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de las Antillas y de Guayana (campus de Guadalupe). En 2009, realizó una estancia de 3 meses en la Misión de Asuntos Europeos e Internacionales del Ministerio

del Interior, de ultramar y de las administraciones territoriales de París. En 2010, realizó una estancia investigadora de 5 meses en el Observatorio de Inmigración de Tenerife (OBITen) sobre el tema de la inmigración en las políticas públicas españolas.

### **Dirk GODENAU**

Dirk Godenau se doctoró en la Universidad de Kiel (Alemania) con una tesis sobre la interacción entre población y economía bajo condiciones de insularidad en el año 1992. Actualmente es Profesor Titular del Departamento de Economía Aplicada en la Universidad de La Laguna y Director Científico del Observatorio de la Inmigración en Tenerife (OBITen). Dentro del campo de investigación de la demografía y el mercado de trabajo, ha realizado estudios sobre los Mercados Locales de Trabajo en Canarias, fue coordinador del proyecto de inmigración irregular en Tenerife que realizó OBITen entre 2004 y 2007, y del proyecto de investigación de OBITen sobre las actividades transnacionales en regiones fronterizas, centrado en los marroquíes residentes en Canarias (2012). A su vez, lideró el estudio del caso canario en el contexto del informe para la Comisión Europea sobre “Las tendencias demográficas y migratorias en las regiones ultraperiféricas”, coordinado por el INED (Paris) en 2011.

### **Carlos PORTUGUÉS CARRILLO**

Carlos Portugués Carrillo es Licenciado en Derecho por la Universidad de La Laguna (1987) y Titulado en Derecho Europeo por el Colegio de Europa de Brujas en Bélgica (1989). Ha desarrollado su carrera profesional en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias donde ha desempeñado diversos puestos relacionados con el régimen de integración de Canarias en la Unión Europea. Es autor de diversos artículos y colaboraciones en revistas especializadas en el ámbito del Derecho Comunitario y de la Hacienda Pública. Desde 2008 hasta fechas recientes ocupó el cargo de Director General de Asuntos Económicos con la Unión Europea siendo responsable de la gestión y apoyo a las relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma ante las instituciones europeas, así como ante los órganos, organismos y demás entidades creados o constituidos en el marco de la Unión Europea.

## **Gilberta ROCHA**

Gilberta Margarida de Medeiros Pavão Nunes Rocha es Catedrática de Ciencias Sociales en la Universidad de Azores. Fue directora del Departamento de Historia, Filosofía y Ciencias Sociales entre 1988-1992 y 2005-2009. Desde 1992 es directora del Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Azores (CES-UA) y miembro del Consejo Científico de esta universidad. También forma parte del Consejo Consultivo de la Asociación Portuguesa de Sociología y preside el Consejo Consultivo de la Asociación Portuguesa de Demografía y la Red Inter-Universitaria de Demografía (RID). Desde 2013 es representante de la Región Autónoma de Azores en el Consejo Económico y Social de la República de Portugal.

## **Michel WATIN**

Diplomado en la Escuela de Estudios Superiores de Ciencias Sociales de París (1982) y Doctor en Antropología Social y Cultural (1991), es Profesor en Ciencias de la Información y de la Comunicación en la Universidad de La Reunión. Desde 2008 dirige el Laboratorio de Investigación sobre los Espacios Criollos – Francófonos ((LCF). Dentro de sus líneas de investigación, además de la realización de una serie de trabajos referentes a la descripción y análisis del espacio público físico y mediático de la isla de La Reunión, cabe destacar de manera especial, las investigaciones actualmente llevadas a cabo sobre los efectos de la generalización y de la democratización de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación en una sociedad de La Reunión pluricultural y, en particular, en colaboración con Elianne Wolff, sobre la emergencia de una diáspora de La Reunión que se manifiesta en el espacio público local.

## **Julián ZAFRA DÍAZ**

Licenciado en derecho por la Universidad Pontificia de Comillas y especializado en derecho público por la misma Universidad en el año 1999, se ha especializado en derecho europeo tanto desde el punto de vista académico como profesional. En el año 2001 obtuvo título de Master (DES) en Derecho Comunitario en el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad Libre de

Bruselas y en el año 2012 finalizó sus estudios de doctorado obteniendo el Diploma de Estudios Avanzados (DEA) en derecho comunitario por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). En el ámbito profesional se ha dedicado a los asuntos europeos. Desde 1999 hasta 2002 trabajó en la Delegación del Gobierno de Canarias en Bruselas. En el año 2005 adquirió su condición de funcionario en el Cuerpo Superior de Administradores, Escala de Administradores Generales del Gobierno de Canarias, ocupando desde el año 2007 hasta la actualidad, el puesto de Jefe de Servicios de Asuntos Europeos en la Dirección General de Asuntos Económicos con la Unión Europea del Gobierno de Canarias. Durante este tiempo ha publicado varios artículos y ha colaborado en diversas publicaciones, todos ellos relacionados con las regiones ultraperiféricas, y ha impartido diversos cursos en el área del derecho europeo.



El **Observatorio de la Inmigración de Tenerife** es una iniciativa conjunta del Cabildo de Tenerife y la Universidad de La Laguna que surge con vocación de estructura permanente y dinámica para avanzar en el conocimiento científico de los movimientos migratorios. OBITen desarrolla su actividad a modo de centro de recopilación, producción y difusión de información que facilita la opinión cualificada y favorece la toma de decisiones que redunden en una mejor gestión del fenómeno inmigratorio y sus implicaciones.



<http://www.obiten.net>