

Canarias: De Comunidad Autónoma a región europea

TERESA NOREÑA SALTO

Uno de los problemas más complejos de la transición política en Canarias fue la integración española en la Comunidad Económica Europea. En este artículo vamos a analizar las posturas parlamentarias sobre el modelo de adhesión de las islas, dejando para otros trabajos el estudio global de la integración de las islas y sus consecuencias, así como la percepción que se tuvo de esta cuestión por la opinión pública y su reflejo en los medios de comunicación social.

La solicitud de adhesión de España a la CEE en julio de 1977 propició numerosos debates e informes en Canarias porque, a pesar de los tradicionales lazos históricos de las islas con el occidente europeo, se plantearon diversas posturas ante la posible integración y el trato específico que el archipiélago debía tener en las negociaciones previas. Estaba en juego el mantenimiento del Régimen Económico y Fiscal de las islas, es decir, sus peculiaridades históricas, sobre todo las libertades comerciales y las diferencias fiscales, unánimemente defendidas desde el Real Decreto de Puertos francos de 1852. Para algunas fuerzas políticas había también otras motivaciones como la defensa del carácter africano de las islas y su posible descolonización o la relación existente entre la integración en la Comunidad económica y el ingreso en la OTAN.

En los últimos años del franquismo se había logrado la aprobación de la Ley de 22 de julio de 1972 sobre el Régimen Económico y fiscal de Canarias que reconocía y sancionaba una política económica y fiscal diferenciada del resto del Estado para las islas y permitía una financiación directa de las corporaciones locales: Cabildos y Municipios. Los principios inspiradores de esta

Ley, como elementos diferenciales, se habían recogido, tras una larga negociación, en la Constitución de 1978 y en el Estatuto de Canarias. Había unanimidad en que el archipiélago canario debía constituir un capítulo aparte en las negociaciones de adhesión del reino de España a la Comunidad Europea, para mantener sus especificidades históricas en política económica y fiscal. Éste era un punto de partida indiscutido en las islas y asumido por los negociadores españoles.

Por esta razón las discusiones se centraron en la respuesta a distintas preguntas: ¿cómo debía ser la integración de Canarias?, ¿qué caminos se debían seguir? Estos interrogantes, que se hicieron en los primeros años, generaron en las islas profundos debates, con posturas que podríamos calificar de antagónicas. Estas diferencias mostraron las transformaciones y la diversidad de intereses existentes en la sociedad, la economía y la política canaria, generadas por el cambio estructural producido en la década anterior y por la propia democracia recién instaurada. Aunque se mantenía la unanimidad en torno al mantenimiento del REF, había profundas discrepancias, en medios políticos y económicos, en cuanto a la integración de las islas en la Comunidad Europea.

La adhesión a la CEE, es sin la menor duda un factor condicionante del que no es preciso subrayar su importancia. En el caso de Canarias, lo es más seguro, porque ello podría afectar de alguna manera a aspectos más generales: el carácter marginal de la CEE podría poner en peligro el reconocimiento del carácter de las Canarias, descubriendo así un problema de identidad social y cultural que no es admisible y que podría tener consecuencias negativas para la paz social del Archipiélago. Es por tal motivo por el que si hubiese un malentendido en el proceso de las relaciones con la CEE (incomprensión que podría producirse tanto por la marginación, cuanto por una adhesión plena o por la selección errónea de las condiciones especiales de la adhesión), podría ser el primer paso para «alguna cosa» que con el tiempo correría el riesgo de convertirse en un conflicto de gravedad internacional¹.

La efervescencia en las islas era lógica puesto que la CEE permitía y permite la consideración de situaciones especiales, discutidas durante el período de negociación, con posibilidad de ser consideradas e incluidas estas especificidades en los tratados de adhesión. La Comunidad ya había considerado situaciones concretas desde su fundación, al afrontar el trato comunitario a los Países y territorios de ultramar de algunos Estados fundadores de la Comu-

¹ Ucelay, M.: *Les Canaries dans le cadre de l'Adhesion de L'Espagne a la CEE*, Consejo de Europa, rapport. Estrasburgo, 1981. Citado en Pérez Voituriez, A. y otros: *Canarias ante el derecho internacional, análisis de los problemas de las islas a la luz del derecho internacional actual*, Santa Cruz de Tenerife, 1982, pp. 31-32.

² VV.AA.: *Demain l'Europe sans Frontières? Les Documents de Tribune Libre*, París, 1958.

nidad, como Francia, Bélgica, Holanda o Italia², aunque la posibilidad de aplicar a Canarias estas fórmulas planteaba, tras 1978, serias dudas sobre su carácter constitucional, por ello parecía necesario negociar una situación especial para las islas, en sentido estricto, por razones parecidas a las que se habían negociado y reconocido unas condiciones específicas para las islas Man o las Feroe o las conversaciones danesas para lograrlo en el caso de Groenlandia, pero para ello era preciso que Canarias contase con un Estatuto de Autonomía³.

Aprobado, tras un largo y complejo proceso, el Estatuto de Autonomía de Canarias, en 1982, como recoge su articulado, el Parlamento de Canarias debía informar sobre las negociaciones en la adhesión estatal a la CEE, por tratarse de un Convenio internacional que afectaba a las islas, al exigir modificaciones en el REF, para cumplir los preceptos constitucionales y estatutarios.

En las islas se barajaron varias hipótesis: la integración en la Comunidad con las mismas condiciones que el resto del Estado; la integración con un régimen especial y, también se planteó, la no integración de Canarias, con la posibilidad de suscribir convenios específicos; cualquiera de estas opciones era posible, porque la CEE, como señalábamos antes, admite situaciones especiales. Era posible incluso la no integración de las islas, aunque se adhiriera el resto del Estado. Esta opción, como afirma Asunción Asín, esta última hipótesis, significaba «que España se convertiría en miembro de pleno derecho, a excepción de una parte de su territorio que serían las Islas Canarias. Territorio que sería considerado a efectos comunitarios, como si fuera o se tratase de un Tercer Estado»⁴.

No había una posición unánime en las islas, diversos puntos de vista y dis-

³ La complejidad en la elaboración del Estatuto de Autonomía de Canarias, se une a estos problemas planteados por la adhesión de España a la CEE y aún se hace más compleja por las solicitudes, ante el posible ingreso de España en la Otan, de impedir el uso militar de las islas y lograr la consideración internacional de islas neutrales. Tres realidades muy complejas, sobre las que no había unanimidad en Canarias y que es prácticamente imposible delimitar de forma individualizada.

VV.AA.: *Federalismo y regionalismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1979.

Asín Cabrera, María Asunción: *Islas y archipiélagos en las Comunidades Europeas. Estudios de los regímenes jurídicos especiales con particular consideración de Canarias*, pról. de Antonio Pérez Voituriez, Madrid, Tecnos, 1988.

VV. AA.: *Canarias y la Comunidad Económica Europea*, Las Palmas de Gran Canaria, 1982.

⁴ Pérez Voituriez, A. y otros: *op. cit.*, 1982, p. 94.

Asín Cabrera, M.^a A.: *Islas y Archipiélagos en las Comunidades Europeas. Estudio de los regímenes jurídicos especiales con particular consideración de Canarias*, Madrid, Tecnos, 1988.

Las negociaciones para la Adhesión de España a las Comunidades Europeas, Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de España, 1985.

Pérez Voituriez, A.: *Alternativas de Canarias en la integración de España en la CEE*, Santa Cruz de Tenerife, 1985.

tintas posturas se habían manifestado, en relación con los posibles perjuicios o beneficios que el ingreso de España en la CEE podía ocasionar a los distintos sectores económicos insulares. Las posiciones fueron muy encontradas, como se demostró, a pesar de las negociaciones previas, en la sesión parlamentaria celebrada el 1 de diciembre de 1983 en la que el Gobierno presentó una comunicación para ser debatida y, en su caso, aprobada.

El Gobierno canario presentó, a finales de 1983, una comunicación al Parlamento sobre las opciones que el archipiélago podía barajar, para que se pronunciara por la más adecuada para las islas, y, una vez decidida, tramitarla al Gobierno de la Nación, para que fueran tenidas en cuenta las aspiraciones canarias en las negociaciones entre España y la CEE.

Se discutieron las tres alternativas posibles en esos momentos, que antes mencionábamos: *la integración plena con una serie de excepciones*, relativamente moderadas y que afectaban a la libertad comercial con terceros países, la no aplicación del IVA y medidas correctoras para que no subiera el índice de precios al consumo en las islas, como posible consecuencia negativa de este proceso de integración. Aunque había algunos partidarios de esta opción se consideraba que hubiera significado un cambio drástico en la política económica y fiscal de las islas, con repercusiones negativas en la mayoría de los sectores económicos, con repercusiones inmediatas sobre los precios y con una pérdida de la autonomía financiera. Además se crearía un problema institucional profundo, en esos primeros años del régimen autonómico, al suspender la financiación directa de las Corporaciones locales.

Otra alternativa era *la integración con una situación especial* para Canarias, se trataba de la opción pactada por el Gobierno socialista canario con las organizaciones empresariales y sindicales de las islas y significaba que Canarias pasaba a ser territorio de la Comunidad pero con una serie de excepciones: «*primero* que no se apliquen los mecanismos de protección comunitaria frente a terceros, es decir, que podamos continuar con nuestro régimen de puertos francos como zona de libre comercio; *segundo*, no aplicación del impuesto de valor añadido (IVA)» —es decir, que se mantuvieran las especificidades fiscales—; «*tercero* no aplicación de la política agraria; y *cuarto*, por supuesto, creación de una zona de libre comercio tanto para productos agrícolas, como industriales, como industrializados en Canarias, entre Canarias y la Comunidad Económica ampliada»⁵.

⁵ «El Gobierno de Canarias, como tomando el reflejo de la sociedad canaria, también se define, por supuesto, en esta alternativa, insistiendo que la alternativa dos es una alternativa global y completa... sí a la Comunidad Económica Europea; no a la Unión Aduanera; no al IVA. También significa... reserva del plátano, o del sistema de contingentación de tomates y pepinos, también lleva implícita la creación de una zona de libre comercio entre Canarias y la Comunidad... Es una alternativa completa, y el que no se pueda conseguir alguna de las partes fundamentales de esta alternativa nos obligaría a un replanteamiento completo de esta posición», *Diario de Sesiones del Parlamento de Canarias*, núm. 10, 1 de diciembre de 1987, págs. 573 y ss. Este plano, por su trascendencia, fue televisado.

La tercera alternativa consistía en la *no integración* de las islas e intentar algún acuerdo comercial posterior con la Comunidad⁶. Se opinaba que el acervo comunitario desdibujaría la identidad canaria y significaría la pérdida de las características propias.

El gobierno canario, presidido por el socialista Jerónimo Saavedra, defendió la opción segunda, es decir, la *integración* de Canarias en la Comunidad pero con el reconocimiento de una situación especial que no supusiera un cambio drástico en el sistema económico y fiscal. Se debía garantizar, sobre todo, la menor fiscalidad indirecta, la libertad comercial, la ausencia de monopolios y el mantenimiento de la autonomía económica que tenían las islas respecto al resto del Estado. Estos objetivos se debían mantener en las negociaciones entre España y la CEE, así como asegurar que llegaran las ayudas comunitarias.

Si las negociaciones, indudablemente difíciles y largas, daban su fruto significaría, a juicio del portavoz del Gobierno, mantener la competitividad de la agricultura, la industria y los servicios, es decir, contentar a todos los sectores económicos, con intereses muy diferenciados, tras el cambio estructural producido en las dos décadas anteriores, y, además con esta opción podría ser posible proteger «los sectores económicos que se quieran... se llega a un sistema mixto en el cual podemos proteger algunas parcelas concretas de nuestros sectores económicos, y podemos importar libremente, a precios internacionales, lo que nos interese». Era, razonaba Molina Petit, la política económica adecuada a la estructura económica de Canarias, la que permitía que funcionase el modelo económico de las islas, era, en definitiva, «una estrategia de desarrollo de una economía aislada, insular, con pocos recursos naturales y con un exceso de población». De esta forma ni el turismo, ni la agricultura de exportación, ni la pesca, ni la industria, se verían perjudicadas, pudiéndose mantener también el sector agrícola de abastecimiento interno.

No todos los grupos parlamentarios estuvieron de acuerdo con la opción segunda ni aceptaron estos razonamientos. En general, podríamos decir que las fuerzas «nacionalistas» se oponen; así Convergencia Nacionalista Canaria, Asamblea Majorera y el grupo parlamentario de Izquierda Canaria⁷. Estos

⁶ Se realizaron numerosos estudios como los de Granell, Stephan Musto, J. A. Payno... y se constituyó una Comisión Mixta integrada por el Ministerio de Relaciones con las Comunidades Europeas y la Junta de Canarias, el resultado fueron las tres alternativas reseñadas.

⁷ Los argumentos son similares, aunque en el caso de las dos últimas fuerzas políticas vinculan de alguna manera este problema con la declaración de Canarias como zona neutral. El portavoz de Asamblea Majorera resume en su intervención las causas de su oposición: «... el deseo de no empobrecer el REF en una negociación difícil y que no va a salir como pretendemos; por el deseo de no entregar la parcela de soberanía política, apenas estrenada, con el limitado grado de autogobierno que permite el Estatuto; por el deseo de que Canarias desarrolle un proyecto autónomo y original de convivencia política y económica. Nos definimos por la no adhesión a la Comunidad Económica Europea, sin perjuicio... de negociar... los protocolos de relaciones comerciales y colaboración técnica y financiera que más favorables sean para Canarias».

grupos políticos, con representación parlamentaria todos ellos, se inclinaban por la tercera alternativa. Los portavoces de Izquierda Canaria razonaron su postura, basándose en argumentos políticos. Canarias no tenía por qué seguir las pautas del resto del Estado, las negociaciones debían realizarse con un protagonista específico, el Parlamento de Canarias; las negociaciones con la Comunidad constituían una ocasión única para que Canarias tuviera una presencia efectiva en las negociaciones internacionales que afectasen a las islas y no se debía desaprovechar. Además opinaban que el pueblo canario no había participado en estas negociaciones y que se precisaba un referéndum consultivo. Por último se relacionaba la integración en Europa con el ingreso en la OTAN y este grupo parlamentario defendía la neutralidad de las islas⁸. Por estas razones presentaron su propia resolución, que sólo contó con seis votos y que recogía estos aspectos:

Uno.—El Parlamento Canario entiende que corresponde a la Cámara el protagonismo conferido a la Comunidad Autónoma en virtud de lo estipulado en la disposición adicional tercera de la Constitución y artículo cuarenta y cinco del Estatuto, debiendo ajustarse el Gobierno a la decisión de la Cámara.

Segundo.—El Parlamento Canario considera que en los momentos actuales no está garantizada la presencia efectiva de los intereses canarios en las conversaciones que se llevan a cabo para la entrada del Estado Español en la Comunidad Económica Europea, por cuanto el tema de Canarias no se está planteando con claridad y la autonomía que sus circunstancias específicas requieren. A tal fin, consideran que como mínimo se debe constituir una comisión de seguimiento de las negociaciones de adhesión de España a las Comunidades Europeas, para lo cual instan al Gobierno Canario a su negociación con el Central y a su constitución, con un criterio de representación política, incluyendo todos los Grupos presentes en la Cámara, tal como ha ocurrido en otras Comunidades Autónomas.

Tercero.—El Parlamento Canario considera que la posible vinculación de Canarias a la Comunidad Económica Europea debe ser adoptada previo referéndum. De la misma forma nuestro Archipiélago deberá tener opción a salir con el mismo instrumento democrático si la realidad demostrara el carácter pernicioso de la integración y así lo decidiera la Cámara.

Cuarto.—El Parlamento Canario llama especialmente la atención sobre la insuficiencia de competencias económicas y sociales a la Comunidad Autónoma Canaria, y entiende que en base a las mismas es imposible una defensa adecuada de los intereses canarios, acorde con la realidad institucional

⁸ «En síntesis, y brevísimamente, señalar que lo que queremos es que Canarias tenga un margen de decisión política cierta, un margen de resistencia cierta, ante cualquier tipo de opción que pueda afectar gravemente a nuestros intereses; e insisto fundamentalmente, existen precedentes internacionales, existen prácticas consagradas, existen referéndum, existen márgenes de decisión a los que debemos aspirar...», *Diario de Sesiones del Parlamento de Canarias*, I Legislatura, núm. 10, p. 618.

y política de las regiones archipelágicas o insulares integradas en la Comunidad Económica Europea. Por todo ello, solicita del Gobierno Autónomo y del Gobierno Central la iniciativa en las modificaciones que cubran los vacíos e insuficiencias señaladas.

Quinto.—El Parlamento Canario considera que en ningún caso la adopción de acuerdos o convenios con la zona del Mercado Común puede implicar la alteración del estatuto de neutralidad al que aspiran las islas por su tradición histórica de plataforma de paz, por su talante tradicional no agresivo, y por el papel responsable que de nosotros exige la Comunidad Internacional en la lucha por la paz.

Sexto.—El Parlamento Canario considera que las instituciones comunitarias de la Unión Aduanera, la libertad de establecimiento y la aplicación del IVA, constituyen realidades totalmente incompatibles, no ya sólo con nuestro actual sistema económico, sino con sus posibilidades de desarrollo futuro, proyectando fatales consecuencias, principalmente, sobre las clases trabajadoras canarias⁹.

Tras los debates se aprobó una resolución presentada por los grupos parlamentarios popular, centrista y socialista, bastante diferente en los aspectos más de fondo, puesto que era partidaria de la adhesión de España a la Comunidad, de la integración de Canarias, aunque con una negociación específica, que garantizara el mantenimiento del Régimen Económico y Fiscal, que permitiera proteger determinados sectores productivos, que asegurara la inversión de los fondos estructurales, es decir, que se estableciera una opción específica para las islas. Esta resolución recogía los siguientes puntos:

Uno.—Que habiéndose producido en el debate sobre la comunicación del Gobierno acerca de las consecuencias para Canarias de la integración de España en las Comunidades Europeas, un claro acercamiento de posiciones entre los Grupos proponentes, sobre los términos del mismo, se insta al Gobierno de Canarias para que eleve al Gobierno de la Nación, como posición de aquél, la propuesta formulada a la Cámara.

Dos.—Clarificar que ni esta resolución, ni el informe que se eleve, implican el cumplimiento de lo dispuesto en la disposición adicional tercera de la Constitución, ni en el artículo cuarenta y cinco, tres, de nuestro Estatuto de Autonomía.

Tres.—Que el Gobierno de Canarias se obligue a mantener permanentemente informado al Parlamento de Canarias, del estado e incidencias de las negociaciones, a los efectos del puntual seguimiento de las mismas.

Cuatro.—Que previo a la firma de los instrumentos de adhesión, se produzca un nuevo debate en esta Cámara que dé cumplimiento al precepto constitucional y estatutario referido¹⁰.

⁹ *Diario de Sesiones del Parlamento de Canarias.*

¹⁰ *Diario de Sesiones del Parlamento de Canarias*, I Legislatura, núm. 10, 1 de diciembre de 1983, pp. 619-620.

Con la integración de Canarias a la CEE ocurría como con el Estatuto de autonomía, que había una gran desconfianza sobre sus efectos y pocas personas creían que generara beneficios económicos y políticos a las islas. De hecho algunos partidos políticos y sindicatos habían planteado a la opinión pública canaria varios aspectos, que iban a afectar negativamente a las islas y que tenían credibilidad: la subida de los precios de forma inmediata y un aumento del paro, así como otros graves problemas derivados de la libre circulación de trabajadores en el seno de la Comunidad y la desaparición de actividades comerciales tradicionales con países ajenos a la CEE, sobre todo el hindú. También se planteó la posible relación e interacción existente entre la entrada de España en la CEE y su ingreso en la OTAN, con la posibilidad de que se construyeran bases militares en las islas. Esta relación entre el ingreso en la Comunidad Europea y la participación en la OTAN preocupaba a la mayoría de la población canaria, muy sensibilizada con estas cuestiones militares, sobre todo, tras el abandono del Sahara por España y el acuartelamiento de un tercio de la Legión en Fuerteventura.

Por una parte se exageraron, se dramatizaron, los posibles efectos negativos para los trabajadores canarios, que se derivarían de la libre circulación de mano de obra si Canarias se integraba en la CEE. Este aspecto era, y sigue siendo, creíble por la baja cualificación de los trabajadores canarios y la inmigración de peninsulares y extranjeros cualificados, para ocupar mejores puestos de trabajo en todos los sectores laborales: la competencia en el mercado de trabajo era una realidad y se utilizó constantemente por los partidos y sindicatos que se oponían a la integración de Canarias a la CEE¹¹.

Además, se planteó, reiteradamente, por estos mismos grupos, que todo este proceso iba a significar la subida inmediata de los precios de los productos de primera necesidad en las islas y este aspecto también era creíble, aunque no se dieran datos, porque en la memoria viva de los canarios estaba muy presente las dificultades de abastecimiento de productos de primera necesidad, que se vivieron desde 1936 hasta 1960 y, desde esos momentos el aumento constante de los precios.

El 21 de febrero de 1984, la delegación española presentaba en Bruselas el *anteproyecto de Declaración española sobre Canarias*, con la opción segunda, aprobada mayoritariamente en el Parlamento canario. También se negoció la posibilidad de dejar abiertas las puertas a una negociación permanente.

¹¹ La opinión pública canaria estaba realmente preocupada y las ciudades aparecían con carteles tales como «godos fuera o godos go home», surtiendo algún efecto esta campaña, como ejemplo podríamos señalar los numerosos traslados a la Península de docentes de todos los niveles educativos; desgraciadamente bastantes profesores abandonaron las islas. Esta actitud significa un cambio en los comportamientos colectivos e indudablemente influyó la labor realizada desde Argel por Cubillo, a través de las emisiones radiofónicas que se habían emitido diariamente.

La Comunidad Europea acepta esta decisión, asumida también por el gobierno central; en las islas se mantenían las discusiones y seguía sin haber una postura unánime.

La primera reacción oficial de la Comunidad fue la filtración de un documento interno, el 23 de octubre de 1984, que recogía algunas de las solicitudes canarias. Las islas no formarían parte del territorio aduanero común, no se aplicaría el IVA, así como tampoco tendrían aplicación las medidas de política agraria y pesquera de la Comunidad. Este documento no contentó a todos los sectores económicos y sobre todo indignó a los agricultores y a algunos sectores industriales, al considerar que no estaban recogidas sus solicitudes. Seis meses después, se conoció otro documento oficial, elaborado por el Comité de Representantes Permanentes de la Comunidad (COREPER), bastante similar al anterior y que, de nuevo, reforzó las protestas de determinados grupos políticos y sectores sociales de las islas, disconformes con el trato concedido a los asuntos agrícolas y pesqueros. Como ha escrito Cuenca: «el informe fue recibido con optimismo por algunos sectores económicos y políticos regionales, al contemplar cómo la Comisión aceptaba desde el primer momento la no inclusión de las islas en la Unión aduanera, así como la no aplicación del Impuesto sobre el Valor Añadido. En cambio, los agricultores y algunos subsectores industriales, elevaron sus quejas argumentando que la Comisión no había asumido el documento canario en su totalidad y que, en esencia, sus propuestas no habían sido consideradas suficientemente»¹².

La firma del Tratado de Adhesión el 12 de junio de 1985 en Madrid, exigía que el Gobierno de la Nación escuchase la opinión del Parlamento de Canarias.

De forma inmediata se envió, por el Gobierno, la comunicación oficial para que la Cámara regional se pronunciase, de acuerdo con lo establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía. La sesión parlamentaria se celebró el día 22 de junio y fue larga, tensa y el presidente del Gobierno canario, el socialista Jerónimo Saavedra, terminó su exposición señalando que si no se informaba afirmativamente el Tratado, presentaría una moción de confianza a la Cámara regional: «Por consiguiente, anuncio formalmente ante us-

¹² Cuenca García, E.: «Canarias-CEE. La respuesta de la Comisión Europea al “Documento Canario”», en *Gaceta de Canarias*, núm. 8, pp. 55 y ss.

Martínez Cuadrado, M.: *Dictamen acerca del informe de la Comisión de las Comunidades Europeas al Consejo de Ministros sobre la Adhesión de las islas Canarias*, noviembre de 1984.

A los problemas económicos había que añadir un problema complejo: los ingresos de los Cabildos insulares. Como afirma el Consejero de Economía y Hacienda «la merma de recursos procedentes del arbitrio insular a la entrada de mercancías colocaba a nuestros Cabildos en una precaria situación financiera. Era preciso buscar un mecanismo que permitiera a los Cabildos seguir manteniendo su autonomía financiera».

González Hernández, José Miguel: «Del protocolo núm. 2 al acta de Adhesión y sus progresivas limitaciones para la economía de Canarias», en *Canarias en la Comunidad Europea*, Fundación Pedro García Cabrera, 1994, p. 24 y ss.

tedes, y que esto sea interpretado estrictamente como es..., en absoluto quiero que se interprete como ningún tipo de amenaza, simplemente refleja una decisión ética de respeto y de máxima confianza y lealtad a las reglas de la democracia..., si en la votación final hay más votos negativos que votos afirmativos, este Presidente..., formalizará la dimisión y con ella la de todo el Gobierno...»¹³. Todos los grupos parlamentarios, salvo el socialista, calificaron esta posición como un chantaje del Presidente y votaron negativamente el voto particular del Grupo Socialista, pronunciándose a favor de la propuesta de la comisión parlamentaria de Economía y Comercio, que informaba negativamente el proyecto de Ley Orgánica de Autorización del Tratado de adhesión de España a la CEE.

El Parlamento canario se opuso mayoritariamente al contenido del Tratado de Adhesión por considerar que no se habían tenido en cuenta el acuerdo parlamentario de 1983, porque afectaba negativamente a la agricultura y la pesca y, por último, porque contradecía el Régimen Económico y Fiscal. La mitad del Parlamento aprobó por 30 votos, frente a 27 del grupo socialista, que se quedó sólo, el siguiente informe que debía remitirse de forma inmediata al Congreso:

El Pleno del Parlamento de Canarias formula su rechazo al tratamiento dado a la Comunidad Autónoma de Canarias en el trámite de cumplimiento de lo previsto en la Disposición Adicional Tercera de la Constitución y artículo 45 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

En este sentido expresamos nuestra convicción de que estamos ante un informe de carácter vinculante sobre la base de la normativa expresada anteriormente.

Por todo ello:

1. Se informa negativamente el Proyecto de Ley Orgánica presentado al Congreso de los Diputados para la ratificación del Tratado de Adhesión a la CEE, por las siguientes causas:

a) Por presentar profundas diferencias con el acuerdo del Parlamento de Canarias de 1 de diciembre de 1983.

b) Por afectar gravemente a los sectores agrícolas, industriales y pesqueros del archipiélago.

c) Por establecer restricciones en las relaciones comerciales con la CEE ampliada, no limitándose el libre acceso de los productos comunitarios al mercado canario.

d) Por no obtenerse garantías para posibilitar un desarrollo económico y social del archipiélago en el futuro.

e) Por limitarse gravemente el marco competencial de la Comunidad Autónoma Canaria en todo lo referente a su régimen económico y fiscal. Tal circunstancia representa en la práctica la desaparición del REF en la forma

¹³ *Diario de Sesiones del Parlamento de Canarias*, I Legislatura, núm. 40, 22 de junio de 1985, p. 35.

conocida actualmente, y su sustitución por unas pautas con acusado carácter de discrecionalidad que emanarán en el futuro de los centros decisorios de la CEE, mediante los mecanismos de cesión de soberanía que el Tratado como compromiso internacional comporta.

2. El Parlamento considera que el marco futuro de relaciones de Canarias con la CEE ampliada y la adaptación del REF a estas circunstancias, es inseparable de una efectiva asunción de competencias en este ámbito por la Comunidad Autónoma de Canarias¹⁴.

Es indudable que, como en el resto del Estado, se produjeron disfunciones y desajustes en algunos sectores económicos, sobre todo, en la agricultura y en la pesca. Las negociaciones continuaron para superar estos desajustes que, en el caso de algunas islas, eran fundamentales.

Además de estas negociaciones sobre temas concretos, la CEE permitía, de acuerdo con el Acta de Adhesión, modificar las condiciones de la integración, en un proceso continuado de negociaciones¹⁵. Las conversaciones continuaron y se lograron mejoras sustanciales. El artículo 25.4 del acta de Adhesión permitía cambios en la forma de Adhesión, aspecto nuevo que para los juristas tiene una gran importancia porque supone «una innovación comunitaria sin precedentes dentro del marco de los regímenes jurídicos especiales»¹⁶. Este artículo se utilizó cuando a finales de 1989, el Parlamento canario se pronunció, mayoritariamente, por un cambio en las relaciones de las islas con la CE y, en 1990, Fernández Ordóñez, en nombre del Gobierno de España, tras consultar a las instituciones canarias, inició el proceso de revisión del protocolo 2, como forma de Adhesión de Canarias.

¹⁴ El informe es fruto del dictamen de la Comisión de Economía y Comercio, celebrada los días 17 y 18 de junio de 1985.

Pérez Voituriez, A., Clavijo Hernández, F., Cuenca García, F. y Asín Cabrera, M. A.: «Informe de urgencia sobre el "status" de Canarias en el Acta de Adhesión de España a la CEE», Anexo I del Acta de la sesión de la Comisión de Economía y Comercio, celebrada los días 17 y 18 de junio de 1985.

Cuenca García, F.: «Tratado de Adhesión: el caso de Canarias», en *Papeles de Economía Española*, La nueva CEE. La perspectiva desde España, núm. 25, 1985.

Mansito, F.: «La situación especial de Canarias, Ceuta y Melilla», en *ídem*.

¹⁵ «A instancias del Reino de España, el Consejo por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento, podrá:

— Decidir la integración de las islas Canarias y de Ceuta y Melilla en el territorio aduanero de la Comunidad;

— Definir las medidas apropiadas dirigidas a extender a las islas Canarias y a Ceuta y Melilla las disposiciones vigentes del Derecho Comunitario.

A propuesta de la Comisión, por propia iniciativa o a instancia de un Estado miembro, el Consejo por unanimidad y previa consulta al Parlamento, podrá decidir las adaptaciones al régimen aplicable a las islas Canarias y a Ceuta y Melilla que resultaren ser necesarias», *Artículo 25.4*

¹⁶ Pérez Voituriez, A.: «La posible modificación del Protocolo II del Tratado de la CEE en España a instancias de CAC», en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XLII, núm. 1, 1990.

Los cambios internacionales, operados en el marco occidental, como los acuerdos del GATT, la caída del muro de Berlín y la desaparición de las zonas de influencia de los dos bloques, son tenidos en cuenta para modificar la forma de integración de Canarias en la Comunidad. También influyen los propios cambios producidos en pocos años en la Comunidad Europea como la entrada en vigor del Acta Única, la posible entrada de nuevos miembros con una ampliación hacia los países del Este, así como los acuerdos con Estados Unidos y Japón. A todos estos elementos nuevos hay que añadir para entender la multiplicidad de factores diversos que influyeron en la solicitud canaria de modificar el modelo de sus relaciones con la Comunidad Europea la progresiva desaparición de las ventajas ofrecidas en su momento por la opción elegida en 1983, decidida en Canarias y finalmente recogidas en el protocolo núm. 2, sobre todo en los sectores agrícolas de exportación, pesqueros e industriales; éstas fueron las causas de que se modificasen las posturas canarias y se negociase un modelo de integración diferente en la Comunidad Europea. Sobre todo, se trataba de resolver los problemas derivados de la inexistencia del libre comercio entre Canarias y la Comunidad de determinados productos agrarios de exportación, fundamentales en la economía de algunas islas¹⁷.

Es indudable que también habían variado diversas motivaciones políticas, había una menor desconfianza hacia la Comunidad, una mayor credibilidad en los efectos de las negociaciones continuas y, además, las diversas elecciones celebradas habían manifestado un apoyo pequeño a las tesis africanistas en la población de las islas.

A la propia Comunidad también le interesaba el cambio y ofertó mayores fondos comunitarios y mantener algunos aspectos específicos, así como unos períodos transitorios, si eran necesarios, para aplicar determinadas decisiones comunitarias.

Se inicia así *una segunda etapa* correspondiente a la reforma del modelo de Adhesión de Canarias a la Comunidad Europea por las razones antes señaladas. Este cambio se inicia en 1989 tras un acuerdo del Gobierno de Canarias y un posterior debate parlamentario. El rasgo más relevante en estas modificaciones consiste en la integración de las islas en la unión aduanera y su participación en la política agraria y pesquera comunitaria, para evitar las dificultades que a estos sectores les había producido el protocolo anterior. Este cambio no excluía la aplicación de determinadas exenciones y el posible reconocimiento por parte de la Comunidad de ciertas peculiaridades¹⁸.

¹⁷ Como señala un documento interno del Partido Socialista Canario «...es la única salida segura que garantizaría “el libre acceso” al territorio comunitario de forma definitiva, para todas las producciones agrícolas y ganaderas de exportación de Canarias».

¹⁸ Asín Cabrera, María Asunción: «Canarias y la CEE», en *Historia de Canarias. Siglos XIX y XX*, Alzira, Prensa Ibérica, p. 9.

El Gobierno de Canarias presentó en el Parlamento una comunicación sobre este tema, sobre la modificación del Protocolo de Adhesión de Canarias a la Comunidad, en diciembre de 1989, para que, en función de los posibles acuerdos parlamentarios se elevaran al Gobierno central las resoluciones que se aprobaran para su negociación posterior en Bruselas. Había un acuerdo mayoritario sobre este asunto, aunque se mantuvieron posturas diferenciadas que defendían prácticamente las tres alternativas iniciales.

Asamblea Canaria Nacionalista se opuso a este cambio «por razones de inoportunidad, por razones de coherencia sociopolítica y por una elemental defensa de nuestros postulados de autogobierno». Destaca esta fuerza política el elevado grado de crispación que había en las islas sobre este tema y muestra su profunda desconfianza hacia los efectos positivos de «vestir el uniforme comunitario». Sin afirmarlo claramente, defienden la salida de la Comunidad, al afirmar que en nada había beneficiado la integración a las islas y solicitan determinadas medidas específicas para las islas, sin contrapartidas.

Izquierda Canaria Unida mantuvo también una opción diferenciada porque en su opinión se estaba desaprovechando una ocasión importante para profundizar en la dimensión política, mayores cotas de autogobierno, y en el plano económico, se debían resolver los problemas pendientes con la opción 2.^a y sólo aceptar las «modificaciones cuando realmente estén garantizadas las contrapartidas». Este grupo político presentó también su propia resolución parlamentaria.

El Parlamento se pronunció mayoritariamente por un cambio en las relaciones Canarias-Comunidad, por considerar agotada la opción aprobada en 1983. Se solicitaba la modificación del protocolo vigente, con un período transitorio de aplicación de la legislación comunitaria y determinadas medidas específicas para las islas, justificadas en la lejanía y la insularidad. Se mantienen algunos aspectos diferenciales como las posibilidades de protección al sector agrícola de abastecimiento interno, así como al sector industrial, la posibilidad de mantener las importaciones de países no comunitarios, la aplicación de un Régimen fiscal especial en Canarias, así como la aprobación de un período transitorio para la aplicación de algunas decisiones comunitarias¹⁹.

Se abría, a partir de estos momentos, una etapa nueva, que finalizaría con la aprobación, en diciembre de 1990, por la Comisión de las Comunidades Europeas, de dos propuestas: Un reglamento sobre la modificación del régimen de Canarias, en los siguientes aspectos: las condiciones de aplicación de la política agraria y pesquera de la Comunidad, la unión aduanera y el régimen fiscal, estableciéndose un calendario pactado y una implantación progre-

¹⁹ *Diario de Sesiones del Parlamento de Canarias*, II Legislatura, núm. 43, 1 de diciembre de 1989.

siva de todas estas medidas. Además, se elevaba al Consejo un Programa de Opciones Específicas para las Islas Canarias (POSEICAN)²⁰.

Estas medidas fueron debatidas en el Parlamento de Canarias en marzo de 1991 y, con algunas enmiendas fueron aprobadas, constituyendo las bases jurídicas de las relaciones de Canarias con la Unión Europea²¹.

Pocos meses después el Consejo de las Comunidades europeas emitió una decisión, el 26 de junio de 1991, por la que se establece un programa específico de actuación para las islas, así como el Reglamento «Canarias» teniendo en cuenta distintos condicionamientos y con el objetivo de lograr superar el retraso estructural de las islas²². Según el presidente del grupo interservicios, creado en 1987, precisamente para estudiar los efectos de la integración en regiones como Canarias, Giuseppe Ciavarinni, se tuvieron en cuenta en todo el proceso «cuatro ideas sencillas»:

— La primera que determinados Estados miembros cuentan con regiones muy alejadas, situadas en zonas extraeuropeas.

— La segunda, que este gran alejamiento al que se unen otros factores objetivos como la insularidad, el relieve y el clima, condiciona toda la vida económica y social de dichas regiones y constituye el fundamento de su carácter específico respecto a las demás regiones europeas.

— La tercera, que dichas características específicas constituyen el objeto de un reconocimiento histórico a escala nacional, que se ha traducido siempre en regímenes o medidas de excepción respecto a la metrópoli.

²⁰ Comisión de las Comunidades Europeas: *Propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo relativo a la aplicación de las disposiciones del Derecho Comunitario a las islas Canarias y Decisión del Consejo por la que se establece un Programa de opciones específicas por la lejanía e insularidad de las islas Canarias (POSEICAN)*, Bruselas, 20 de febrero de 1991.

²¹ *Diario de Sesiones del Parlamento de Canarias*, II Legislatura, núm. 62, 18 de marzo de 1991.

²² Pérez Voituriez, Antonio: *Las Comunidades Autónomas ante los derechos internacional y comunitario. Progresivo desarrollo de las relaciones externas de la C.A.C.*, Parlamento de Canarias, Madrid, 1994.

VV.AA.: *La integración de España en las Comunidades Europeas y las competencias de las Comunidades Autónomas*, Barcelona, 1985. Aguilar Navarro, M.: *Propaganda, Opinión Pública y Orden Internacional*, en *REDI*, vol. X, 1957.

VV.AA.: *Implicaciones constitucionales y políticas del ingreso de España en la CEE y su incidencia en las Comunidades Autónomas*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 1986.

Medina Ortega, Manuel: *Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Seminarios 92*, Santa Cruz de Tenerife, 1992.

Musto, S.: *Las Islas Canarias y las Comunidades Europeas: Estructuras, problemas y opciones políticas de integración*, Berlín, 1981.

Pérez Voituriez, A.: *Alternativas de Canarias en la integración de España en la CEE*, Santa Cruz de Tenerife, 1985.

Soriano, J. A.: *Comunidades autónomas y Comunidad Europea*, Madrid, Tecnos, 1990.

Trujillo Fernández, Gumersindo: «Canarias», en *Informe Pi i Sunyer sobre las Comunidades Autónomas*, 1990, Barcelona, 1991.

— Por último, estas regiones constituyen la elección política de Europa incluso si, como en el caso de Canarias, dicha elección fue al principio, en el momento de la Adhesión de España a la Comunidad, más parcial, en términos de aplicación de las políticas comunes²³.

La lejanía, la fragmentación y las limitaciones territoriales, la diversidad climática, así como un régimen económico y fiscal específico de las islas son algunos de los aspectos que se contemplan en el Programa de Acciones Específicas para Canarias (POSEICAN). Sus objetivos específicos son:

— La inserción realista de las islas Canarias en la Comunidad, fijando un marco adecuado para la aplicación de las políticas comunes en dicha región.

— La plena participación de las islas Canarias en la dinámica del mercado interior mediante la utilización óptima de las normativas e instrumentos comunitarios existentes (se reconoce un derecho a la diferencia).

— Con ello, la contribución a la recuperación económica y social de las islas Canarias plasmada especialmente en la financiación comunitaria de las medidas específicas previstas por el programa POSEICAN. Esta contribución se haría a través de una concertación entre las autoridades nacionales, regionales y comunitarias y significa el recurso a los fondos estructurales de la Comunidad y programas específicos como el *Regis*.

Se trata, no sólo de una serie de medidas complementarias, sino que se adquieren, por parte de la CE, unos compromisos financieros en cooperación con las autoridades nacionales y regionales.

Canarias fue calificada como región ultraperiférica e incluida en una política comunitaria específica para las regiones menos desarrolladas. Varios ámbitos fueron considerados preferentes:

- Los transportes y las comunicaciones
- La fiscalidad
- Las ayudas sociales
- La Investigación y Desarrollo
- La protección del medio ambiente

De la misma forma, y por las mismas razones, se han tenido en cuenta las dificultades de abastecimiento y se aprobó un Régimen Específico de Abastecimiento (REA), así como también se ha previsto la adopción de medidas aduaneras que posibiliten la persistencia de zonas francas en el archipiélago. Además, este acuerdo asegura el mantenimiento de las exportaciones agrícolas de Canarias, así como la pesca.

²³ Ciavarini Azzi, Giuseppe: «El modelo de integración específico de las regiones ultraperiféricas de la Comunidad Europea», en *Canarias en la Comunidad Europea*, Fundación Pedro García Cabrera, 1994, p. 46.

Los reglamentos se adoptaron por la Comisión de las Comunidades Europeas a lo largo de los meses de junio y julio de 1992. Este modelo específico se ha reconocido, al más alto nivel, en el tratado de constitución de la Unión Europea, firmado en Maastricht en febrero de 1997, al incluirse una Declaración relativa a las regiones ultraperiféricas de la Comunidad que recoge la posibilidad de adoptar disposiciones específicas, hasta alcanzar «el nivel económico y social medio de la Comunidad»; por tanto, las negociaciones continúan.

Podríamos concluir que en el proceso de integración de Canarias en la Unión Europea, hay dos etapas distintas: *una primera etapa* «coincidente con el resultado del contenido de las negociaciones del régimen jurídico especial concertado para Canarias a propósito de la adhesión del Reino de España a la Comunidad en el año 1986 y cuya característica más acusada viene dada por la no pertenencia del archipiélago al territorio aduanero comunitario»; es lo que se denomina el Protocolo número 2 y cuya aplicación generó algunos desajustes en el sector agrícola de exportación, a pesar de que la Comunidad aceptó negociaciones y ampliación de plazos sobre contingentes, precios de referencia y protección frente al plátano americano, es decir, el banano del área del dólar, defendido en la Comunidad por Alemania²⁴.

Como acertadamente afirma Díaz-Hochleitner, «hoy en día, si exceptuamos casos aislados, y cada vez menos, no existe una sola región del mundo, un municipio, y hasta un ciudadano en esta Tierra, cuyos problemas, esperanzas y oportunidades puedan desligarse de los de su entorno internacional. Las autarquías económicas e incluso las políticas han desaparecido prácticamente de la faz de la Tierra. Y Canarias, no solamente no es una excepción dentro de este panorama, sino que es, incluso, un clarísimo ejemplo de estrecha interdependencia y de vinculación con el exterior..., cada país busca su propio hueco ante un horizonte en el que es preciso aliarse dentro del complejo entramado de modelos de integración regional que se están planteando a nivel mundial...»²⁵.

²⁴ Clavijo Hernández, F. y Yanes Herreros, A.: «La entrada de España en el Mercado Común y la Cláusula Adicional Tercera», en *Canarias ante el cambio*, Universidad de La Laguna, 1981.

Clavijo Hernández, F. y Genova Galván, A.: «Análisis jurídico del Protocolo número 2 al Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas», en *Noticias CEE*, núm. 22, noviembre 1986, pp. 49-53.

²⁵ Díez-Hochleitner Rodríguez, Ricardo: «El nuevo modelo de integración de Canarias en la Comunidad Europea en el umbral del siglo XXI», en *Canarias en la Comunidad Europea*, Fundación Pedro García Cabrera, 1994, pp. 55-56.

Hay una coincidencia sobre este proceso mundial de globalización económica y, al mismo tiempo, la creación de bloques regionales, como ejemplo podemos citar a Estefanía, Joaquín: *La nueva economía*, Madrid, Debate, 1995.

²⁶ Declaración relativa a las regiones ultraperiféricas.

Tratado de la Unión Europea, Madrid, 1992, pp. 443-444.

Esta segunda etapa, permite y exige negociaciones constantes, para lograr, fuera de intereses concretos, el mejor modelo posible de integración, aunque exija la reforma de aspectos esenciales del REF, proceso en el cual estamos y que tuvo como consecuencia una moción de censura a Jerónimo Saavedra, en la III Legislatura, así como el nacimiento de una fuerza política nueva, Coalición Canaria. Por otra parte la Unión Europea recogió este modelo específico de Canarias, así como el de otras regiones ultraperiféricas, en los acuerdos de Maastricht, en una declaración específica²⁶

La Conferencia reconoce que las regiones ultraperiféricas (departamentos franceses de Ultramar, Azores, Madeira y las Islas Canarias) padecen un importante atraso estructural agravados por diversos fenómenos (gran lejanía, insularidad, escasa superficie, relieve y clima difíciles, dependencia económica respecto a algunos productos) cuya constancia y acumulación perjudican gravemente a su desarrollo económico y social.

Considera que, si las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y del Derecho derivado se aplican de pleno derecho a las regiones ultraperiféricas, ello no obsta para que se adopten «disposiciones específicas en su favor mientras exista una necesidad objetiva» de adoptar tales disposiciones con vistas a un desarrollo económico y social de estas regiones. Estas disposiciones deberán tener por objetivo a la vez la realización del mercado interior y el reconocimiento de la realidad regional, con vistas a hacer posible que las regiones ultraperiféricas alcancen el nivel económico y social de la Comunidad.