

EL NUEVO ESTATUTO LEGAL DE LAS PROVINCIAS DEL GOLFO DE GUINEA

La Jefatura del Estado promulgó el 30 de julio de 1959 la Ley sobre organización y régimen jurídico de las Provincias Africanas del Golfo de Guinea, que había sido sometida a estudio previo de las Cortes Españolas. Con esta ley, que desarrolla el Decreto de 21 de agosto de 1956, culmina una era, asentando, de forma definitiva, el ordenamiento territorial guineano, en su doble aspecto material y formal; es decir, el régimen municipal y provincial, la regulación financiera y laboral, la organización administrativa y judicial, el régimen de garantías en las provincias, y su representación en las Cortes.

Culmina una dilatada etapa iniciada con el primer texto legislativo, dedicado a regular el régimen de los territorios de Guinea, que fué el Real Decreto de 13 de diciembre de 1858, debido a O'Donnell y continuado por los de López de Ayala (1868), Sánchez-Bustillo (1880), Balaguer (1888), Rodríguez San Pedro (1904) y los de 1931 y 1935. El Movimiento Nacional había demostrado su especial preocupación con la Ordenanza General de los Territorios Españoles del Golfo de Guinea de 27 de agosto de 1938 y el decreto de diciembre del mismo año, especialmente el citado Decreto de 21 de agosto de 1956, que superaba toda la era, de «provincias de Ultramar» hasta 1904 y «colonias» después.

Trascendental en sus consecuencias debe ser esta Ley que presentamos. A las novedades de su texto se une su concisión. Todo ello es el exponente de una política, que en medio de difíciles años ha venido desplegándose para enraizar dos culturas y dos vetas étnicas, integrando ambas en una unívoca aglutinación nacional, según la expresión de don Hermenegildo Altozano. Pues ante el pleno de las Cortes, y en la defensa de esta Ley, don Hermenegildo Altozano destacó su singular importancia, ya que por ella España clausuraba su gestión colonizadora en Guinea, etapa ejemplar que ha durado doscientos años; dado que la instalación de España en el Golfo de

Guinea arranca del artículo 13 del Tratado de El Pardo, de 11 de marzo de 1778, por el que Portugal cedió a España en plena propiedad las islas de Fernando Poo, Corisco y Annobon. Los derechos efectivos de España sobre el Continente empezaron en 1842 sobre la zona vecina a Corisco, que fué luego francesa desde el Muni hacia el Sur. Durante esa dilatada época esos territorios han sido considerados siempre no como una dependencia explotable, sino como una prolongación inalienable de su suelo a través de los mares.

«España—decía justamente el señor Altozano—considera terminada su misión tutelar en Guinea porque su pueblo ha alcanzado ya el mínimo de plenitud necesaria para no precisarla. Y la ha alcanzado gracias al tesonero esfuerzo de nuestros hombres, a su abnegación, a su desinterés y a su callado heroísmo. España llevó hasta aquellas lejanas tierras la fe cristiana, la civilización moderna, el espíritu de empresa, el hábito de trabajo y el sentido de la dignidad humana. Únicamente por ello pone término a su colonización en Guinea.» El señor Altozano señaló como en un orden doctrinal las soluciones posibles al poner término a la tutela eran cuatro: integración incorporativa, integración federativa, independencia plena e independencia seguida de una alianza vinculadora. «A España, por lo que a Guinea se refiere—explicó el señor Altozano—no le queda opción: tiene forzosamente que inclinarse a la integración incorporativa. Prescindiendo de que tal es el anhelo de sus nativos, las circunstancias económicas, demográficas y ambientales de aquellos territorios cierran la puerta a cualquiera de las otras soluciones. Para la demostración de este aserto prefiero acudir a unos cuantos datos de indudable elocuencia. Nuestras posesiones de Guinea tienen en conjunto, una extensión superficial de 28.000 kilómetros cuadrados, en tanto que los aborígenes apenas alcanzan la cifra de 150.000. Su economía es fundamentalmente agraria y forestal, sin excesivos atisbos de que en el subsuelo exista riqueza de ningún tipo. La población nativa, a más de escasa, es notoriamente heterogénea, repartida entre bubis, bengas, combes, pamúes y otros, con tan acusadas diferencias temperamentales, que lo único que los une entre sí es su españolización. En condiciones tales, señores Procuradores, resultaría un tópico hablar no sólo de independencia, sino incluso de integración federativa.»

Y efectivamente, tal ha sido la solución adoptada, puesto que es, abundando en las razones expuestas por el señor Altozano, más adecuada para que España siga cumpliendo su alta misión; esa misión que realiza en sus provincias del Golfo de Guinea, con un carácter esencialmente civi-

lizador para incorporar su población y su economía a la civilización universal a través de la cultura y la economía españolas.

Conviene recordar que en los veinte años transcurridos desde el final de la Guerra de Liberación, España ha realizado en sus provincias del Golfo de Guinea una ingente labor civilizadora, en la que—como decía el ministro del Ejército, refiriéndose al antiguo Protectorado marroquí—ha gastado grandes sumas con su clásica generosidad, buscando tan sólo que los naturales de aquellas provincias—sin distinción de color, porque son todos nacionales españoles—alcancen el confortable nivel de vida de sus hermanos peninsulares. Los poderes públicos no han descuidado su tarea ni un momento, como es testimonio, el decreto de 21 de agosto de 1956, que remataba una etapa en la que se habían probado muchas normas estimulantes de la vida en varias provincias, estableciéndose así una bien calculada infraestructura de los servicios públicos. Ha sido fomentada la más acertada utilización de los recursos naturales, acelerada la construcción de edificios y viviendas, y logradas incalculables mejoras en el sector agrario.

Desde el punto de vista político, siguiendo a Cordero Torres¹, podemos considerar varias épocas en la acción española en Guinea. La primera de ellas se extiende desde 1858 a 1924. Con una segunda desde 1924 a 1936, subdivididas ambas en dos períodos (1858-1904), (1904-1924) y (1924-1929) (1929-1936) respectivamente. La primera de tales épocas corresponde a una era de ocupación e iniciativa, y la posterior es un período de transición para llegar al momento en que se inicia otro de consolidación y perfeccionamiento de la acción española. Nos hallamos, pues, que la ley de julio de 1959 cancela ambas etapas, de características bien definidas en que se trasciende del periclitado concepto colonial al realmente expresivo de provincia africana, con todo lo que el concepto implica de futura trascendencia.

Los objetivos de conjunto de esta política, que regula la ley de 30 de julio de 1959 pueden resumirse en dos puntos esenciales: acomodación a las directrices establecidas en las leyes fundamentales del Estado y la legislación ordinaria por que se rige el resto del territorio nacional—por lo cual las disposiciones de carácter general o especial llamadas a regir en aquellos territorios siguen principios análogos a las de las demás provincias—(artículo 2.º), y respecto a las peculiaridades naturales y con-

¹ José Cordero Torres: *Tratado Elemental de Derecho Colonial Español*, 1940.

suetudinarias de la región ultramarina. El legislador ha proclamado ambos principios a lo largo de todo el texto. La ley de 1959 reconoce explícitamente la tradición y declara mantenerla en el derecho privado en las relaciones entre nativos. El artículo 2.º explica a este respecto: «La legislación sustantiva y procesal, salvo expresa y concreta prescripción contraria, contenida en la disposición de cuya aplicación se trate, regirá en perjuicio de las normas consuetudinarias tradicionales vigentes en estas provincias.» Se ratifica, así, el respeto a las instituciones y costumbres políticas especialmente ultramarinas acordando un lugar suficiente a los organismos nativos que, según la tradición, comparten la autoridad. Se trata de partir de la organización actual autóctona para perfeccionarla y transformarla gradualmente, a medida que las condiciones de los naturales se adapten y que sus sentimientos evolucionen, para proceder, en consecuencia, de forma que el nativo no aprecie una brusca alteración. Es digno de todo elogio este respeto de la tradición en todo lo que tiene de conciliable con el interés público o con el derecho superior de la civilización. Los órganos de la autoridad indígena deben proseguir su funcionamiento según la tradición normal. Hemos de insistir en ese respeto debido a las instituciones y preceptos tradicionales, porque en Guinea, como en el resto del África negra, «no es solamente un deber legal, sino, más aún, un precepto de política, pues su desconocimiento desequilibra la vida indígena y engendra la hostilidad»². Claro está, que la sociedad tradicional se halla en disgregación ante el impacto europeo. Los factores políticos y económicos modernos (aperturas de vías de comunicación, incremento de la riqueza, introducción de la moneda, nacimiento del asalariado autóctono, concentraciones urbanas, etc.) no pueden ser asimilados inmediatamente por los nativos, pero tales conceptos, que implican una nueva norma de vida, se van imponiendo gradualmente entre amplios sectores de la población nativa, provocando la paulatina dislocación de las estructuras tradicionales. Es decir, que en un plazo más o menos corto, la tradición se pierde y las normas consuetudinarias van perdiendo esfera de aplicación. No obstante, mientras subsistan dentro de esta natural, y no forzada, evolución deben conservar todo su vigor, puesto que, como expresa un notable sociólogo: «Querer imponer nuestra propia tradición a los pueblos de ultramar, sin tener

² Leon Strouwens et Pierre Piron: *Côdes et Lois du Congo Belge*, 1948, 6.ª edición, p. 753.

en cuenta su diferente estructura es un contrasentido en el plano social»³. Y, por ello, perfectamente concedores de esa realidad, los legisladores han seguido el recto camino. «Esta última directriz—señalaba el señor Altozano—corresponde a una tradición arraigada en la vida española, en la que de siempre ha habido muestras de una adaptación a las estructuras, instituciones y órganos generales a las características de orden histórico, social y económico. De ello constituyen un ejemplo los regímenes especiales actualmente en vigor en algunas provincias españolas, que tienden a mantener el impulso creador de las tradiciones y costumbres locales, que dan vida y contenido propio a la organización y régimen jurídico provincial.»

El artículo 2.º del nuevo texto establece que «el régimen jurídico, público y privado, se acomodará a las directrices establecidas en las Leyes Fundamentales y la legislación ordinaria por que se rige el resto del territorio nacional». Se remedia, así, la insuficiencia de las disposiciones anteriormente vigentes en materia de condiciones y estatuto personal, facultades de protección personal, reunión y asociación, comunicación, dominio, acceso y participación a puestos, trabajo, asistencia y propiedad. Llegan así a estas provincias ultramarinas los principios sentados en el Fuero de los Españoles, es decir, los derechos y deberes de los españoles.

Al afirmarse (art. 5.º) que «la Administración de Justicia estaría únicamente a cargo de órganos judiciales, con independencia absoluta de los gubernativos» y que «la reorganización judicial se adaptará a la general española» se reconocen los precisos poderes judiciales y la competencia no estrictamente especial de las jurisdicciones singulares.

Las Diputaciones provinciales, cuya existencia recoge en el artículo 12, con la competencia que señala la Ley de Régimen Local, en su composición «serán de carácter representativo», con la finalidad de integrar a todos los sectores de la vida ultramarina, oficial, particular y nativa. Tales Diputaciones asumirán las funciones benéfico-sociales atribuidas, hasta el momento, a organizaciones similares.

Los precedentes de la Junta de Autoridades, creada en 11 de julio de 1904, y del Consejo Colonial, instituido en 22 de junio de 1931, desembocan, con un desarrollo sabiamente calculado, en las nuevas Diputaciones cauce representativo de los intereses provinciales.

³ G. Dulphy: «L'adaptation des populations d'Outre-mer aux conditions imposées par le progrès», *Chroniques d'Outre-Mer*, núm. 11, 1955.

La instauración de los Ayuntamientos (art. 10) supone la superación de los Consejos de Vecinos. De ellos dependerán las juntas vecinales de los poblados adscritos a cada término municipal.

La figura central del nuevo régimen orgánico es el Gobernador general que rige las dos provincias en calidad de representante del Gobierno (artículo 11), de cuya Presidencia depende. Como en anteriores disposiciones, se le reconoce la plenitud de autoridad sobre todos los elementos de ambas provincias. Como novedad importante en esta nueva Ley se establece que «cuando el Gobierno lo estime oportuno se designará para cada provincia a un Gobernador civil, sometido a la autoridad del Gobernador general y subordinado también, en su esfera, a la del Secretario general». La introducción del Gobernador civil supone, por lo tanto, un paso más en la identificación del régimen político-administrativo de las provincias ultramarinas a las peninsulares y constituye un notable acierto.

Para el ejercicio de las funciones que corresponden al Gobierno general se estipula que debe existir el número de delegados gubernativos que sea necesario. Al Gobernador general le auxilia y sustituye el Secretario general, jefe directo de todos los servicios administrativos de ambas provincias, con excepción de los judiciales y castrenses.

Otra importante novedad que registra la ley de 30 de julio constituye el reconocimiento, que hace el artículo 4.º, de que las provincias de Fernando Po y Río Muni poseen «los mismos derechos de representación en Cortes y demás Organismos» que las restantes provincias españolas. La presencia en el máximo Organismo legislativo nacional de procuradores que transmiten los anhelos de tan lejanas provincias ultramarinas supone una innovación trascendental y el reconocimiento pleno de unos derechos que se habían ignorado en los confusos estatutos jurídicos promulgados desde hace un siglo. La concesión de una representación parlamentaria propia era urgente y la nueva ley la otorga ahora.

El artículo 9.º proclama que «la labor misional y el ejercicio de la enseñanza corresponden a los españoles, sin distinción entre peninsulares y ultramarinos y sin perjuicio de lo establecido en los Acuerdos y Tratados internacionales». El reconocimiento de la importancia de la labor misional es fundamental, puesto que el objetivo último de toda acción civilizadora en el Africa negra debe radicar en el encauzamiento de la sociedad indígena primitiva hacia una sociedad cristiana. Los amplios frutos civilizadores cosechados por la obra evangelizadora de insignes Ordenes religiosas están en la mente de todos, y resulta innecesario todo comentario

acerca de ello. Y, ligado a esta labor, está el esfuerzo educativo que, siendo considerable, debe incrementarse poderosamente para cumplir uno de los fines de nuestra política en las provincias del Golfo de Guinea: la hispanización completa de sus poblaciones nativas, lo cual sólo podría ser una viva realidad por vía de la enseñanza. La extensión de la educación, que un profundo conocedor de las realidades vigentes, Amery, calificó de «la suprema tarea gubernamental en el Africa de hoy», se ha cumplido con éxito evidente y en tiempo relativamente corto se ha logrado conformar un servicio educativo de gran eficacia, adaptado a las naturales limitaciones que imponen las condiciones demográficas y económicas. Hay que considerar que otros territorios africanos más ricos y de mayores recursos humanos tienen planteado el problema con agudos caracteres. El informe de la Comisión Real para el Africa Oriental británica de 1958 decía textualmente: «La renta del pueblo de estos tres territorios es, en el momento actual, tan baja, que resulta claramente imposible para esas poblaciones soportar el procedimiento que implica un programa de educación universal, incluyendo la educación secundaria. Es absolutamente imposible hoy en día hallar el suficiente profesorado para tal programa de educación. Esto coloca a las autoridades en una enojosa situación, debido a que, como la educación es libre, resulta necesario privar a muchos niños de proseguir su educación no en razón a su incapacidad, sino a la falta de recursos financieros.» Actualmente, en Guinea, el promedio de alumnos en edad escolar que asisten a clase es superior al de otros territorios más ricos y extensos; y ello es una prueba del éxito logrado. En Ghana, de 938.000 muchachos en edad escolar elemental, frecuentan las escuelas primarias y medias sólo 550.000, es decir, el 59 por 100, en Nigeria occidental las cifras son, respectivamente, de 1.300.000 y 811.000, con un índice de 62 por 100; en la Nigeria oriental se registran 1.500.000 y 609.000; es decir, el 40 por 100, y en Sierra Leona, 420.000 y 49.000, lo que representa el 12 por 100.

Estos antecedentes, que brevemente hemos comentado, permiten deducir el acierto del camino elegido al determinar el porvenir de las provincias ultramarinas, desechando otras iniciativas que, bien intencionadas, no se acomodaban a la realidad que ofrece la región. La experiencia africana en Guinea o en otro territorio es siempre difícil y se adquiere tan sólo por largos y laboriosos ensayos, en los que la Administración debe hallarse fuertemente apoyada por las Autoridades del medio nativo. En este punto capital el soporte técnico y financiero que aporta la Metrópoli, utilizado

JULIO COLA ALBERICH

comprensivamente por la población nativa, permite simultáneamente mejorar y acrecentar las disponibilidades y recursos del territorio. Pero el progreso ha de ser forzosamente lento, puesto que sería temerario pretender cambios bruscos. No es posible, en África, quemar etapas inconsideradamente sin que se provoquen trastornos artificiales, que son, más tarde, de difícil remedio.

Por ello, mediante la ley de 30 de julio de 1959 podrá proseguirse, dentro de un espíritu de amplia serenidad, el objetivo principal de la acción española en Guinea, que estriba en realizar la promoción humana de sus connacionales, su bienestar físico y el cumplimiento de sus deberes espirituales.

JULIO COLA ALBERICH.