

INTERNATIONAL CONFERENCE

Between Three Continents: Rethinking Equatorial Guinea on the Fortieth Anniversary of Its Independence from Spain

Hofstra University, Hempstead (New York)
Thursday April 2—Saturday April 4, 2009

HACIENDA PÚBLICA EN GUINEA ECUATORIAL (1900-1923).

JUAN JOSÉ DÍAZ MATARRANZ

UNIVERSIDAD DE ALCALÁ

*¿Vale la pena, Señores Diputados, que tengamos
unas posesiones que nos cuestan tanto para producir
84.417 pts que es lo que han producido en estos últimos
años?*

Marqués de Villaescusa. 1902.

*Creemos colonias comerciales; sirvámonos de
Fernando Poo y de los nuevos dominios del Muni como
materias de explotación; pero no impongamos un nuevo
gravamen sobre nuestro exhausto tesoro.*

Gumersindo Azcárate, 1902.

Estas dos citas, la primera del diputado conservador Imeldo Serís, Marqués de Villaescusa, y la segunda del republicano Gumersindo Azcárate, en enero de 1902, pueden ilustrarnos acerca de cómo se veían desde España las partidas destinadas al Golfo de Guinea. Las posiciones oscilaban entre la de quienes estaban dispuestos a gastar poco o muy poco y la de quienes no estaban dispuestos a gastar nada. Siempre, eso sí, pensando en que en un futuro no sólo no proporcionaran gasto alguno, sino que “pudieran también contribuir a sostener las cargas de la Metrópoli”, como mantiene otro diputado, Matías Seguí, en la misma discusión.

A partir de 1900, cuando se firma el Tratado de París y España incorpora los “Territorios del Muni” a las posesiones del golfo de Guinea, se ve en la necesidad de reorganizar su administración colonial. Y entre las decisiones que había de tomar al respecto, la relativa a la Hacienda colonial no era la menor. Cuando España se había establecido de manera definitiva en el golfo de Guinea, en 1858, la financiación había estado por entero a cargo del presupuesto cubano, recordando así, por si quedaba alguna duda, los orígenes americanistas, ligados a la trata, de la presencia española en la región. Luego, cuando las finanzas cubanas daban síntomas de agotamiento, la carga se repartió entre Cuba, Puerto Rico y Filipinas; Finalmente, en los últimos años del siglo XIX, desapareció la aportación de las Antillas y quedó a cargo de Filipinas (34%) y de la Península (66%). Con la pérdida del archipiélago del Pacífico en 1898 se esfumó la posibilidad de financiar la expansión en África occidental con recursos procedentes de otras colonias, como se había venido haciendo hasta entonces.

Quizás por eso, con el cambio de siglo, en contra de lo que venía siendo habitual, las Cortes de Madrid dedican varias sesiones a discutir sobre los presupuestos de los llamados “Territorios Españoles de África Occidental”. Hay que

tener en cuenta que los presupuestos son uno de los instrumentos más importantes para ejecutar el modelo colonial que se quería implantar, como queda reflejado en los debates parlamentarios. En esos debates abiertos a comienzos del siglo XX se ponen de manifiesto no sólo los diferentes modelos de colonización, sino también los distintos grupos de presión con intereses en Guinea y sus intentos para que dichos intereses fueran tenidos en cuenta. Entre ellos están el Ministerio de Estado, de quien dependen directamente los territorios, y el de Hacienda, que lleva los presupuestos a las Cortes; no siempre están de acuerdo ambos centros. Además, había algunos *lobbies* metropolitanos con negocios en Guinea, como navieras, exportadores e importadores.

En Guinea, por otra parte, los grupos de presión existentes, sobre todo los productores de cacao, intentaron también que sus intereses se tuvieran en cuenta. Ahora bien, como no había representantes guineanos en las Cortes, tenían más dificultades para hacerse oír y se manifestaban a través de instituciones como la Cámara Agrícola de Fernando Poo y su representación en Barcelona, a través de contactos confidenciales con el Ministerio de Estado o de algunos medios de prensa de escasa difusión. Es evidente que empezaban una partida con desventaja, pero aún así, supieron jugar sus cartas.

I LOS INGRESOS ENTRE 1900 Y 1923.

Nuestro trabajo se fundamenta en el análisis de los presupuestos de los llamados Territorios Españoles del África Occidental, que constituyen la base estadística del estudio. Esto supone que una parte de la Hacienda Pública, aquélla que hace referencia a los Consejos de Vecinos, es decir, los ayuntamientos, queda fuera del

mismo. Aunque durante el periodo que tratamos, el escaso desarrollo de estas instituciones nos hace pensar, al menos a priori, que poco se modificarían las conclusiones en caso de incluir las cuentas de dichos ayuntamientos.

I.1 Evolución de los ingresos totales.

Comenzaremos por el estudio de la evolución de los ingresos totales, para pasar luego a analizar la estructura de los mismos, según su naturaleza tributaria.

En primer lugar, como podemos deducir de los datos recogidos en el gráfico 1, constatamos que nos movemos en cifras muy, muy modestas. Los ingresos medios anuales para el periodo estudiado fueron de 2.885.405 pts y oscilan entre 1.688.730 pts en el ejercicio de 1900 y los 4.833.238 pts en 1923. En términos relativos, el crecimiento para el conjunto del periodo fue de 286%. Ahora bien, este crecimiento se produce de manera significativa en dos momentos, que coinciden con los años iniciales y con los finales del periodo objeto de nuestro estudio. Primero, entre 1902 y 1904 se pasa de 1688.730 pts a 2.476.100 pts, con un crecimiento del 46%. El segundo momento en el que se constata un aumento de los ingresos es el comprendido entre 1919 y 1923, años en los que se pasa de 3.040.500 pts a las 4.833.238 pts, que en términos relativos supone un 58 %.

Entre ambas fechas, 1905 y 1920, la variación es poco relevante, puesto que el aumento es de 564.400 pts, que equivalen a un 18% en quince años. De hecho durante el quinquenio 1915-1919 se mantienen invariables, tal como queda reflejado en el gráfico 1.

I.2 Estructura de los ingresos.

Tan interesante, al menos, como seguir la evolución de los ingresos totales, resulta analizar la estructura de los mismos. En este sentido, una primera

aproximación nos revela un doble origen. En efecto, una parte de estos ingresos son recaudados en el territorio colonial; la otra procede de la Metrópoli. Así, las cantidades que tienen su origen en la subvención metropolitana, suponen en el conjunto del periodo poco más de dos tercios de los ingresos totales (68%) y un tercio algo escaso procede de lo recaudado en Guinea (32%). Así aparece en el gráfico 2.

Ahora bien, la evolución de ambas partidas es muy diferente. Los ingresos procedentes de la subvención peninsular permanecen casi estacionarios a lo largo de todo el periodo (dos millones en 1902 y 2.387.238 en 1923). Sin duda, lo llamativo en este caso es la reducción de la aportación metropolitana a partir de 1908. Una reducción que tiene que ver con la reaparición del déficit presupuestario español, tras los años de equilibrio que siguieron a la reforma de Fernández Villaverde. Es decir que, mientras aumenta el gasto en la Península, se reduce la subvención a Guinea, para controlar el déficit.

En cambio, los ingresos que proceden de la recaudación en Guinea, tienen un comportamiento muy distinto puesto que en los inicios del periodo estudiado aportan poco más de 84.000 pesetas, mientras que en el último ejercicio ascienden a 2.446.000 pts, más de la mitad de los ingresos presupuestados. A la vista de los datos citados, podemos sacar ya una primera conclusión: se trata de reducir de manera progresiva la aportación de la Península, hasta conseguir la autofinanciación de los territorios coloniales. Entre 1900 y 1904, antes de que poner en marcha las reformas, la aportación de los tributos recaudados en Guinea, era poco significativa, apenas llegaba al 6% de los ingresos totales; entre 1905 y 1919 alcanza casi un tercio, el 32% y entre 1920 y 1923 llegan al 45% (Gráficos, 3, 4 y 5).

Para el estudio de la **distribución de los ingresos procedentes de Guinea**, establecemos tres categorías distintas: *rentas directas; rentas indirectas y servicios prestados por el Estado*. En este sentido, el sistema impositivo que se intenta aplicar en los territorios de África occidental toma como referencia el implantado por Fernández Villaverde en la Península; otra cosa son los medios de los que se disponía para ponerlo en práctica.

Las rentas directas incluyen la contribución territorial, la contribución industrial, el impuesto de utilidades, el descuento sobre los salarios, los derechos reales y transmisiones de dominio y, finalmente, las cédulas personales. *Las rentas indirectas* están formadas por los efectos timbrados, la inscripción de contratos de trabajadores braceros y la renta de Aduanas. Finalmente, en el capítulo de *servicios y propiedades del Estado* tienen cabida la venta de medicinas, el cobro por estancias hospitalarias a “enfermos no pobres” y la concesión de tierras, puesto que según la legislación implantada, los terrenos no cultivados eran propiedad de Estado. El Estado era a quien, por lo tanto, correspondía regular la concesión de las tierras, bien mediante venta, bien mediante cobro de un canon anual. Veamos ahora cómo evoluciona la estructura de estos ingresos a lo largo de estos años.

En el periodo 1900 a 1904, las rentas directas suponen el 62 % de la recaudación en suelo guineano. Hay que tener en cuenta que, dada la escasa infraestructura administrativa con la que se contaba, la contribución territorial y la industrial eran las más fáciles de recaudar. Las contribuciones indirectas aportan casi un tercio (32%) y el capítulo de servicios y propiedades del Estado aporta sólo el 6%. Se limitan a la venta de medicinas y estancias en el hospital de Santa Isabel, puesto que la

concesión de tierras permanecía paralizada hasta la publicación del R. D. sobre la propiedad de 11 de julio de 1904 (Gráfico 6).

En periodo 1905-1919 en el que, recordemos, las rentas guineanas aportan un tercio de los ingresos presupuestados, las contribuciones directas aumentan en términos absolutos, pero disminuyen en términos relativos. Si en el periodo anterior aportaban el 62% del capítulo, ahora su participación es del 24 %. Por el contrario, las contribuciones indirectas crecen no sólo en términos absolutos, sino también en el porcentaje sobre el total de los ingresos recaudados en Guinea, pasando del 32% al 52%. Esta evolución se explica, sobre todo, por el crecimiento de las rentas aduaneras tras la reforma arancelaria de 1906. Una reforma que, siguiendo viejos modelos, tiene una doble función: en primer lugar, reservar el mercado guineano, aunque fuera reducido, a los productos españoles; en segundo lugar, aumentar la recaudación de la Hacienda colonial. En lo que respecta al capítulo de servicios y propiedades del Estado, lo más significativo es la inclusión de dos nuevas partidas a finales del periodo: los ingresos por la explotación de ferrocarril de Fernando Poo (Bioko) y del telégrafo, lo que explica el aumento de su participación hasta el 13% (Gráfico 7).

Finalmente, en el *periodo 1920-1923*, la cifra media anual de ingresos se eleva a 4.337.177 pts, de los cuales, corresponden 2.467.571 a la subvención metropolitana, el 55 %. Los territorios guineanos aportaban ya una media de 1.948.544, es decir el 45 % del total. Si desmenuzamos los ingresos que podemos llamar propiamente coloniales, nos encontramos con lo siguiente:

Las contribuciones directas aportan más de medio millón de pts anuales (28%). Las contribuciones indirectas, en las que los ingresos aduaneros siguen siendo la partida más importante, suponen más la mitad de los ingresos recaudados en Guinea,

con 4.156.000 pesetas. Por su parte, los ingresos procedentes de servicios y propiedades del Estado se estancan y apenas crecen un punto porcentual, hasta el 14% (Gráfico 8).

II ANÁLISIS DEL GASTO.

Igual que en el caso de los ingresos, en el caso de los gastos es importante hacer un seguimiento no sólo de la evolución del gasto total, sino también de la estructura del mismo a lo largo de estos años.

II.1 Evolución del gasto total.

La evolución de gasto discurre de forma paralela a la evolución de los ingresos, puesto que los presupuestos aprobados –que son los que aquí tenemos en cuenta– se cierran sin déficit ni superávit, salvo en pocas y muy poco importantes ocasiones. El gasto medio anual para el conjunto de los años estudiados ascendió a 2.866.051 pesetas. Aunque hay un aumento del gasto –se pasa de menos de dos millones de pesetas anuales en el quinquenio 1900 a 1904, hasta 4.337.233 entre 1920 y 1923-. Se trata, no cabe duda, de unas cifras muy pequeñas con las que había que atender al mantenimiento de la administración, de los servicios y de las inversiones, tanto de las islas como de la parte continental.

II.2 Estructura del gasto.

En este apartado, haremos un estudio de la distribución del gasto según la participación que tienen en él mismo tres capítulos: el de *Defensa*, que en los presupuestos suele figurar como Marina y Guerra; incluimos también aquí los gastos destinados a la Guardia Colonial. El de *Servicios Generales*, que atiende al gasto ocasionado por la Sección Colonial del Ministerio de Estado, por el Gobierno General y

otros servicios como Justicia y Sanidad de Guinea. En tercer lugar, el capítulo de *Servicios Económicos y Educación* se refiere a las partidas dedicadas a Obras Públicas y comunicaciones, como gastos más importantes, y a las destinadas a Instrucción pública, muy reducidas por lo general. Igual que hemos hecho en el capítulo de ingresos, veremos los cambios que se producen en la estructura del gasto distinguiendo tres subperiodos.

Entre 1900 y 1904, la distribución del gasto mostrada en el gráfico 9 pone de manifiesto la extraordinaria importancia que tiene Marina y Guerra (47%). En realidad, se mantiene la estructura heredada del periodo anterior, cuando existía una Estación Naval en Santa Isabel (Malabo) y la presencia de algún buque de guerra se creía necesaria para mantener el pulso con Francia en la disputa por el control del Muni. Antes de construirse cualquier andamiaje administrativo, las fuerzas navales desempeñan de algún modo ese papel. Son, por ejemplo, fuerzas de Infantería de Marina quienes se hacen cargo de manera inmediata de los puestos que, tras el Convenio de 1900, dejan libres los franceses en Bata, Benito o Campo. Precisamente, este desempeño de tareas que podemos considerar ajenas a las que corresponden al área de Marina y Guerra, explica la escasa participación en el gasto que tiene los Servicios Generales (Sección Colonial en el Ministerio de Estado y Gobierno en Guinea), que apenas consumen el 18%.

A los Servicios Económicos y Educación se destina el 35% de los recursos. Teniendo en cuenta la escasa cuantía de los mismos, por un lado, y las necesidades por cubrir en cuanto a obras públicas y comunicaciones, por otro lado, concluiremos que poco podía hacerse con las cantidades dedicadas a ello. Además, buena parte iba

destinada a subvencionar el tendido del cable telegráfico, que no llegó a construirse en estos años.

En el periodo 1905-1919 (Gráfico 10), la reducción del gasto en Guerra y Marina, que desciende desde el 47% al 19%, como consecuencia de la supresión de la Estación Naval, permite el crecimiento de los servicios generales (desde el 18% al 34%). También se registra un incremento notable de los Servicios Económicos y Educación (desde el 35% al 47%). La mayor parte del gasto va destinada a la construcción de edificios gubernamentales, mejora, por pequeña que fuera, de los puertos, la construcción de la línea de ferrocarril, la instalación del cable telegráfico y el mantenimiento de la línea de vapores interinsulares.

En los años 1920 a 1924, como nos deja ver el gráfico 11, se mantiene la estructura del gasto. Si acaso, cabe destacar el trasvase de una parte de los recursos antes destinados a Servicios económicos (que bajan desde el 47% al 40%) a los Servicios generales (suben desde el 34% al 41%).

III CONCLUSIÓN: LAS CONSECUENCIAS (INVISIBLES A LA ESTADÍSTICA) DEL MODELO HACENDÍSTICO IMPLANTADO EN GUINEA.

Del análisis precedente podemos extraer las siguientes conclusiones. En primer lugar, el criterio prioritario es la contención del gasto. Si es cierto que, como dice Jordi Nadal en otro contexto, la Deuda Pública fue un enorme boquete por donde fluyeron los caudales españoles sin conseguir taponarlo, no será desde luego achacable dicha Deuda a los gastos que originó Guinea Ecuatorial.

En segundo lugar, es verdad que si nos detuviéramos en la mera descripción de los datos estadísticos podríamos concluir que los Territorios africanos generaban

déficit en las cuentas peninsulares, puesto que la metrópoli aportaba una subvención anual. Pero la aplicación de ese modelo hacendístico tiene efectos invisibles en las estadísticas presupuestarias. Por ejemplo, el arancel sobre las importaciones y exportaciones de Guinea y el derecho diferencial de bandera sirven de protección a la producción española frente a sus competidores europeos. Por otra parte, no aparece recogido en los ingresos lo recaudado por las aduanas peninsulares por la importación de cacao de Guinea Ecuatorial, una tasa cuya supresión no dejaron de reclamar los plantadores de Fernando Poo; y no les faltaba razón para ello, puesto que se sale de cualquier lógica que un artículo originado en suelo español pagara derechos de importación en España. La aplicación del arancel deja bien a las claras qué intereses salieron mejor parados. Sin duda los de la Península, incluidos los grupos de presión con intereses en Guinea, como los exportadores de vinos, armas y pólvora o las compañías concesionarias de los transportes y comunicaciones.

En cuanto a los grupos de interés afincados en Guinea -en estos años el más importante era el de los finqueros *fernandinos*- es evidente que no tenían tanta fuerza y que no pudieron imponer sus criterios. Como hemos escrito en otra ocasión, para ellos, las cuestiones fundamentales eran la reducción del arancel impuesto al cacao en los puertos peninsulares, la construcción a cargo del Estado de las infraestructuras más costosas (puertos, carreteras, ferrocarril y telégrafo) y la solución al problema de la mano de obra. Este último punto era probablemente el más importante y los fernandinos estaban dispuestos a asumir los gravámenes metropolitanos si a cambio el Estado le ayudaba a solucionar el problema de la mano de obra. Éste parece que fue el trato, no explícito aunque sí evidente, y sería otra de las consecuencias invisibles a efectos estadísticos del modelo hacendístico colonial.

