

Rosa PARDO SANZ: “La política descolonizadora de Castiella”

en OREJA, M. y SÁNCHEZ MANTERO, R. (Eds.): **Entre la historia y la memoria. La política exterior de F.Mª Castiella**. Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 2007, pp. 81-134

Cuando el colonialismo empezó a ser proscrito en los foros mundiales Castiella trabajó para evitar un nuevo estigma internacional al Régimen de Franco, en su afán por normalizar la diplomacia española. Con la traumática experiencia de 1946 como recuerdo aún cercano, la alternativa a arrostrar una nueva condena en Naciones Unidas era adaptarse a la marea descolonizadora. El equipo de Exteriores, desde el convencimiento de que no tenía sentido mantenerse en el inmovilismo de Portugal, tuvo que desarrollar una paciente labor para convencer a Franco de la necesidad de alinearse con el vocabulario y la política marcados desde la ONU, intentando dañar lo menos posible la amistad hispano-portuguesa, tan valiosa para el Régimen. Con la complicidad de la Delegación española en Naciones Unidas, presidida por Lequerica, fue posible empujar lentamente hacia una posición descolonizadora, que en 1962-3 se convirtió en política oficial, al tiempo que, aprovechando el mismo impulso descolonizador, se planteaba la reivindicación de Gibraltar. Sin embargo, a Castiella le resultó imposible neutralizar del todo la influencia de Carrero Blanco y su círculo colonialista de Presidencia de Gobierno: pudo sacar adelante, con dificultades, el proceso de autonomía y autodeterminación guineano, pero no logró hacer avanzar la misma política respecto a Sáhara. De haberlo hecho, con el modelo francés en Mauritania como referencia, probablemente hubiera sido posible detener a tiempo las ambiciones marroquíes sobre ese territorio.

El balance de su política descolonizadora tuvo otros claroscuros. En Guinea, se planteó un proceso modélico, según todas las directrices de la ONU (con el acicate del dossier de Gibraltar en plena efervescencia), eludiendo un tipo de intervención metropolitana más descarada que hubiese podido ser tachada de neocolonial; pero no se consiguió evitar que el nuevo país quedara sumido en el caos pocos meses después de la independencia. Hay que recordar, no obstante, que pocas historias de descolonización tuvieron final feliz en África. En Gibraltar, Castiella impidió que Gran Bretaña aprovechara el ambiente anticolonialista perpetuando su presencia en el Peñón por la vía de la autodeterminación de la colonia. El planteamiento jurídico, la campaña diplomática en Naciones Unidas y las medidas de presión en Gibraltar fueron impecables, aunque no suficientes para forzar la mano de los gobiernos británicos y, mucho menos, para atraer a los *llanitos*.

De la negación a la ambigüedad calculada

Cuando Castiella llegó al Ministerio de Asuntos Exteriores los grandes imperios coloniales estaban en plena crisis. El espíritu de la Carta del Atlántico de 1941, los cambios internos en las colonias durante la II Guerra Mundial y, desde 1945, la Carta de Naciones Unidas (Capítulo XI, artículo 73)¹, junto con la posición anticolonialista de las

¹ “Los miembros de las Naciones Unidas que tengan o asuman la responsabilidad de administrar territorios cuyos pueblos no hayan alcanzado todavía la plenitud del gobierno propio, reconocen el principio de que los intereses de los habitantes de esos territorios están por encima de todo, aceptan como

dos superpotencias hicieron que el viento de la historia soplara en contra de las metrópolis, primero en el sudeste asiático y pronto en el norte de África. En 1956 la crisis de Suez ratificó esta situación. Un año antes, había nacido el Movimiento de los No Alineados, en la Conferencia de Bandung, y el anticolonialismo iba a cobrar fuerza en la ONU a medida que se incorporaran los países recién independizados, decididos a trabajar en favor de la libre determinación de los pueblos aún sometidos a situaciones coloniales. Por lo que se refiere a España, en abril de 1956 el Régimen había tenido que acceder a la independencia de su parte del Protectorado de Marruecos, arrastrado por la decisión francesa de descolonizar. No cupo resistirse ante el riesgo de dañar la importante amistad hispano-árabe y, sobre todo, ante la incapacidad de afrontar un conflicto militar.

En febrero de 1957 los territorios coloniales españoles eran: Guinea y la llamada desde 1945 África Occidental Española (A.O.E.). La primera estaba formada por diversas islas (las más importantes Fernando Poo², vinculada a España desde el siglo XVIII, y Annobón) más una zona continental (Río Muni, entre Camerún y Gabón, reconocida en 1900), habitadas entonces por unos 4.500 españoles y 190.000 nativos. El África Occidental Española (A.O.E.) estaba constituida por tres territorios conseguidos por sendos acuerdos de la era colonial y ocupados en los años treinta del siglo XX: la zona Sur del Protectorado (Cabo Juby, Tarfaya o Tekna, entre el río Draa y el paralelo 27°40'), administrando como parte del mismo, aunque en origen no perteneciera a él; Ifni, pequeño enclave frente a las islas Canarias, cedido por el Sultán marroquí en 1860, y el Sáhara español, zona desértica al norte de Mauritania donde la presencia española se remontaba a 1884³, con dos regiones Saquia el Hamra (hasta el paralelo 26°) y Río de Oro. El Sáhara estaba habitado por algo menos de 25.000 nativos en 1957, la mayoría nómadas, organizadas en federaciones de tribus (con predominio de los Reguibat) que en sus desplazamientos sobrepasaban las fronteras políticas de los países vecinos.

En el norte (A.O.E.), eran zonas pobres, donde la acción colonial había sido tardía y endeble, en buena medida por la debilidad económica tanto del estado como del sector privado español; sólo desde mediados de los años sesenta sus perspectivas

un encargo sagrado la obligación de promover en todo lo posible (...) el bienestar de los habitantes de esos territorios, (...) obligándose (...) a desarrollar el gobierno propio, a tener debidamente en cuenta las aspiraciones políticas de los pueblos y a ayudarlos en el desenvolvimiento progresivo de sus libres instituciones políticas (...).

² En la isla vivían unos 2500 españoles peninsulares, entre 15.000 a 16000 nativos y 30.000 braceros nigerianos trabajadores de las plantaciones. La población autóctona estaba dividida en dos grupos: la mayoría bubis, casi todos bajo la tutela del Patronato de Indígenas, de vida tradicional, con derecho a la concesión de 4 ha. de tierra que habitualmente cedían en arriendo a europeos a cambio de una renta, por lo que no trabajaban en faenas agrícolas, y de ahí la necesidad de contratar braceros extranjeros o pamúes del continente. El otro sector, los fernandinos, eran descendientes de emigrantes de la costa africana (desde Liberia a Camarones) que se habían instalado en la isla en la última mitad del XIX y constituían una especie de "aristocracia" local, al ser propietarios acomodados y tener cierta formación intelectual. En Río Muni, la mayoría de los indígenas vivían de una economía de subsistencia.

³ El establecimiento español se produjo sobre un territorio considerado entonces una *res nullius*, y así se comunicó a las potencias. El proceso diplomático de reconocimiento se produjo a través del convenio hispano-francés de 1900 y del Tratado de 1912 en que se establecieron sus demarcaciones; sobre todo, se fijó el límite sur de Marruecos en el paralelo 27°40'. Teniendo en cuenta que en mayo de 1956 el nuevo reino de Marruecos hizo suyos los compromisos internacionales aceptados por Francia en su nombre bajo régimen de Protectorado y que históricamente la autoridad del sultán nunca había pasado del Draa (incluso del río Nun, más al norte del paralelo citado), las futuras reclamaciones jurídicas marroquíes sobre el Sáhara estaban poco fundamentadas. Sus alegaciones acerca de las atribuciones religiosas del sultán sobre la zona no parecían suficiente título como para justificar el ejercicio de la soberanía política según la jurisprudencia internacional. Vid. "Informe de la D.Gral Política Exterior, 26-10-1960" en Archivo Castiella AC (Real Academia de la Historia. Madrid) 1146/9.

económicas cambiaron con el descubrimiento de los fosfatos de Bu-Craa. En cambio Guinea era una colonia de explotación clásica. Los principales negocios eran, en el continente, las empresas forestales (que explotaban concesiones administrativas, no propiedades privadas) más plantaciones de café; en Fernando Poo, los cultivos de cacao, bananas o aceite de palma, en enormes haciendas trabajadas sobre todo por braceros nigerianos (hacia 1969 llegaron a 35.000 sobre una población total en la isla de unas 63.000 personas). En 1968 la capacidad de presión de estos grupos económicos (que extraían enormes beneficios de Guinea gracias a una favorable situación tributaria) iba a ser limitada por su dependencia gubernamental en políticas de precios, créditos y concesiones⁴.

Por otra parte, a resultas de la dificultad con que se afrontó el control de las colonias africanas españolas, fueron una especie de coto reservado de las Fuerzas Armadas, lo que acarreó la militarización casi absoluta de su administración ya antes de la dictadura de Franco. En los territorios del noroeste africano, no se realizó una política sistemática de hispanización: se respetó la justicia coránica y la religión musulmana⁵. En Guinea, por el contrario, se intentó desde el principio la occidentalización de los colonizados. El Estado delegó en la Iglesia, institución sobre la que recayó la tutela de los nativos, como en Filipinas, al modo viejo modo hispano-portugués. Esta filosofía cuajó en el Patronato de Indígenas y se tradujo en un régimen jurídico discriminatorio que dividía a los guineanos en emancipados y no emancipados, con graves restricciones de propiedad y derechos para estos últimos al legitimar la existencia del trabajo forzado y el despojo de tierras y bosques a las comunidades locales. El control colonial se ejercía de modo indirecto a través de las jefaturas tradicionales, integradas a su vez en la administración colonial, como en otros modelos europeos⁶.

En 1957 la gestión colonial estaba adscrita a Presidencia de Gobierno: la Dirección General correspondiente estuvo regida por el General José Díaz de Villegas (entre 1944 y 1968), siempre bajo la estricta supervisión del Almirante Luis Carrero Blanco. Las máximas autoridades (Gobernador General en Guinea o Sáhara, como antes el Alto Comisario en Marruecos) también fueron militares. Para estos personajes, África tenía connotaciones sentimentales y políticas. Antes que cuna del *Alzamiento*, había sido el escenario de su formación como militares y el recordatorio del sometimiento de la vieja España liberal a los intereses francobritánicos; de ahí que, cuando las victorias del Eje hicieron confiar en un cambio del statu quo internacional, se convirtiera en

⁴ Las principales empresas con concesiones madereras eran: ALENA (Banco Central), SOCOGUI (J.March), IZAGUIRRE (Banco de Vizcaya), JOVER (grupos financieros catalanes), GARITORENZA (Fierro), AGGORD (Banco Exterior) y VASCO-AFRICANA (Carceller). Respecto al cacao de Fernando Poo, los compradores eran compañías intermediarias financiadas por grupos peninsulares -CICE (Tabacos de Filipinas), BISUM (Pérez Andújar, Banesto), FRAPEJO (Pérez Portabella, grupos catalanes), SUMCO (Roselló)- que compraban en Guinea a precios muy inferiores a los mercados oficialmente y comercializaban luego el producto aprovechándose directamente de la prima concedida por el Estado, de la que no se beneficiaban las poblaciones indígenas o europeas de la región, además esas mismas compañías obtenían beneficios al encargarse de suministrar productos peninsulares al mercado local. Vid. "Nota de la Dirección, 16-11-62" en AC 1889/2 e "Informe sobre la situación económica de la Guinea Ecuatorial, redactado por la Comisaría del Plan de Desarrollo junio 1967" en AC 3361/10.

⁵ Vid. J.M.MARTÍNEZ MILÁN: *España en el Sáhara Occidental y en la zona sur del Protectorado en Marruecos, 1885-1945*. Madrid, 2003; J.L. VILLANOVA: *El Protectorado de España en Marruecos. organización política y territorial*. Barcelona, 2000 y sobre todo F. VILLAR: *El Proceso de autode-terminación del Sáhara*. Valencia, 1982.

⁶ Vid. A. CAMPOS: *De colonia a estado. Guinea Ecuatorial, 1955-1968*, Madrid, C.E.C., 2002; M.CASTRO y D.NDONGO-BIDYOGO: *España en Guinea. Construcción del desencuentro: 1778-1968* Toledo 1998; M.LINIGER-GOUMAZ: *Brève histoire de la Guinée Équatoriale*. Paris, 1988; E.BUALE BORIKO: *El laberinto guineano*. Madrid, 1989 y G.NERIN: *Guinea Ecuatorial, historia en blanco y negro. Hombres blancos y mujeres negras en Guinea Ecuatorial, 1843-1968*. Barcelona, 1998.

blanco de las reivindicaciones de un nacionalismo insatisfecho como el compartido por los vencedores de la Guerra Civil. Desde su perspectiva, la acción española en África no había sido estrictamente colonial y explotadora, sino de civilización. En su visión paternalista, las colonias necesitaban protección: la independencia equivaldría al caos y la dejación de los deberes metropolitanos sería un menoscabo para el prestigio nacional. Además, Franco y Carrero Blanco enjuiciaban el fenómeno colonial con la lógica de la Guerra Fría: el nacionalismo africano era artificial, instigado por la subversión comunista y, si España no lo remediaba, aquellos territorios caerían en las garras soviéticas facilitando a Moscú el control del Mediterráneo o una nueva cuña en el África negra. Por otra parte, sustentaban concepciones geoestratégicas que justificaban la presencia en el África atlántica como la necesidad de mantener "cubierta la espalda" de Canarias, Ceuta y Melilla⁷. En el caso de Guinea, la colonia permitía a la Marina cierto protagonismo y la justificación para un mayor presupuesto. Franco, más pragmático, terminó por aceptar como inevitables los procesos descolonizadores, pero el ascendiente que Carrero ejercía sobre sus decisiones y el peculiar funcionamiento de los gobiernos franquistas, explican que Presidencia fuese siempre el valladar en el que se atoraron los diseños descolonizadores del Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE). Por otra parte, el Palacio de Santa Cruz ni siquiera fue mantenido al corriente de lo que sucedía en las *provincias africanas*: la única información de que dispuso fue la proporcionada por sus propios representantes diplomáticos y consulares primero sólo desde Marruecos y, ya en los sesenta, desde Argelia, Mauritania, Nigeria, Camerún y Gabón.

El Gobierno español no experimentó presión alguna para descolonizar hasta su ingreso en la ONU en 1955. Según el Capítulo XI de la Carta de Naciones Unidas, las potencias coloniales estaban obligadas a ofrecer información sobre sus territorios no autónomos al Secretario General y existía un comité encargado de supervisarla, la llamada Comisión para la Información de los Territorios no Autónomos, en la práctica, una especie de subcomisión de la IV Comisión. En febrero de 1956, el Secretario General D.Hammarskjold preguntó oficialmente a los 16 nuevos países integrados dos meses antes si administraban territorios dependientes. En noviembre de 1956 la respuesta de Portugal fue que sólo gobernaban provincias. El gabinete español imitó al portugués, contra el criterio del entonces Ministro de Exteriores, A.Martín Artajo, en el que fue el primero de los innumerables pulsos entre ambos departamentos. En junio de 1956 se había tomado la decisión de convertir las colonias africanas españolas en provincias, como había hecho Portugal en 1951, para eludir cualquier supervisión internacional. En agosto de 1956 la Dirección General de Marruecos y Colonias había pasado a llamarse de Plazas y Provincias Africanas. A finales de ese año, el entonces representante en Naciones Unidas, José Félix Lequerica, estrenó la táctica de ganar tiempo con una respuesta ambigua en Naciones Unidas: el gobierno español retrasaría un poco su contestación oficial al Secretario General porque, tras la independencia de Marruecos, estaba procediendo a la revisión legislativa y administrativa de sus territorios, aunque no eludiría las responsabilidades exigidas por el artículo 73 de la Carta. Como doctrina, sin embargo, se negaba la competencia de Naciones Unidas en lo estimado como una cuestión de soberanía nacional. Se votaba a favor de Portugal (Franco valoraba mucho la amistad lusa) y abstención en el tema de Argelia, una actitud

⁷ La proclividad hacia Marruecos de una parte del *stablishment* del Régimen también iba a influir en el tema Sáhara. Juan José Rovira ("Franco y la Política Exterior", en VV.AA.: *El legado de Franco*, Madrid, 1992, pp.459-63) ha apuntado dos elementos: la desconfianza del Alto Estado Mayor de la pujanza militar del régimen socialista argelino y el que los intereses económicos españoles en zona Norte del Ex-Protektorado contarán con fuertes valedores en el Gobierno y la administración del Régimen.

que beneficiaba a Francia, la otra potencia colonial cuestionada⁸.

Nada más llegar al Ministerio, F.M.Castiella tomó conciencia de las dificultades de seguir negando que se administraban territorios dependientes, dada la creciente presión internacional contra el colonialismo. Muy pronto iba a aparecer el peligro de que la España de Franco fuera equiparada con las metrópolis enfrascadas en sangrientos conflictos como Francia (Argelia) y, sobre todo, Portugal (con los movimientos guerrilleros de Guinea-Bissau, Mozambique y Angola) y con los estados racistas de Sudáfrica y Rodesia. El equipo de Castiella se dio cuenta pronto de que, para evitar problemas, habría que aceptar alguna fórmula más flexible, imitando a otras potencias, aunque no se pensara en otorgar la independencia a las “provincias africanas”; al contrario, sería una táctica para esquivar ese desenlace. Una actitud recalcitrante podía, además, suponer la pérdida de apoyos en la Asamblea General y daños en las relaciones con el bloque anticolonialista, que incluía a los tan estimados países árabes e hispanoamericanos, más los nuevos países independientes; también podía servir de excusa para más ataques al Franquismo desde el bloque comunista. El primer estudio del Exteriores sobre el tema (marzo de 1957) ya recomendaba informar a la ONU para evitar la inclusión de España en el bloque colonialista. Sin embargo, ese año volvió a prevalecer la óptica de Presidencia, donde temían que semejante actitud abriera el camino para la pérdida de Guinea y Sahara. En consecuencia, las directrices iniciales de Castiella fueron que España se colocara entre los países perjudicados por el sistema colonial, aduciendo el caso de Gibraltar, y procurara, de momento, seguir esquivando la información sobre sus territorios no autónomos, con una posición ambigua respecto a la doctrina de la ONU sobre autodeterminación. Se mantenía como principio el apoyo a Portugal y la oposición a cualquier injerencia de la ONU en asuntos internos. Así que en la XII Asamblea General (octubre de 1957) se volvió a poner la excusa del proceso de reorganización administrativa y a prometer una pronta respuesta al Secretario General cuyos términos “se ajustarían al espíritu de la Carta”. La imagen de buena voluntad que se ofrecía tenía aún cierta credibilidad, al estar reciente la independencia de Marruecos⁹.

A principios de 1958, Exteriores insistió ante Presidencia en el riesgo que se empezaba a correr al no informar en la ONU, con perjuicio para el objetivo de Castiella de normalizar la acción exterior del Régimen¹⁰. Desde el Palacio de Santa Cruz también fueron críticos con el anteproyecto de ley de bases que desarrollaba la *provincialización* de Guinea (elaborado en Presidencia desde febrero de 1957 por una comisión interministerial), porque estaba a años luz de las exigencias internacionales. Este tipo de transformación del régimen jurídico de las colonias, obligatorio para justificar su plena integración en el territorio nacional, hubiera podido ser una alternativa aceptable en Naciones Unidas, siempre que hubiera contado con la aquiescencia de la población guineana, en ejercicio de su libre determinación, y siempre los nativos de Guinea

⁸ En contraste con la actitud hispano-portuguesa, el gobierno francés había aprobado en junio la llamada “Loi Cadre”, que sentaba las bases de la descolonización de su imperio, al prever una autonomía para sus colonias que había de desembocar -hacia 1960- en la independencia de los países francófonos. Gran Bretaña había comenzado mucho antes el proceso en el seno de la Commonwealth. Vid. A.CAMPOS: *Op.cit*, pp.114-8 y “Lequerica a Artajo, 15-2-57” en Archivo de Presidencia de Gobierno. Jefatura de Estado (APG.JE) 24/2.3

⁹ “Castiella a Lequerica, 30-9-57, 9-10-57 y 12-11-57” en AC 1/1, 9/9 y AC 26/1. Tras el escarmiento de la condena de 1946 y el temor a que, en el futuro, se pudieran alegar contra España problemas regionales internos o una supuesta persecución religiosa, el voto español siempre fue negativo en las resoluciones que entraban en asuntos internos, como la condena a las repúblicas blancas sudafricanas (aun dejando sentado el rechazo a la discriminación racial) o a China en el Tibet (abstención): “Lequerica a Castiella, 21-10-59” en AC 784/3.

¹⁰ “Lequerica a Castiella, 7-4-58”, en AC 181/1 y A.CAMPOS: *op.cit.*, pp. 118-20.

hubiesen sido equiparados con los metropolitanos en derechos civiles y políticos, como plenos ciudadanos, condiciones que no se dieron. Cuando en junio de 1958 el anteproyecto de ley fue presentado en Cortes, suscitó críticas tan duras, sobre todo de hombres próximos a Castiella, que tuvo que ser retirado y traspasado a una Junta Revisora. De hecho no pudo ser aprobado hasta julio de 1959¹¹. Pero el MAE, sin competencias en temas coloniales, no consiguió que el gobierno diera luz verde a sus recomendaciones de entonces: abolir el Patronato de Indígenas (se hizo después, en 1960) y las instituciones de tutela, consulta a los guineanos y, sobre todo, no mantener el régimen especial y los órganos distintos de gobierno y administración, con tribunales, fiscalidad y presupuestos separados. La organización otorgada a Guinea era aún más autoritaria que la peninsular, escasamente participativa y mantenía rasgos de la dualidad del régimen colonial, así como serios recortes en derechos laborales y de propiedad¹².

Entretanto surgió otro problemático dossier, derivado de las difíciles relaciones con Marruecos: Ifni. Por el acuerdo de abril de 1956 España se comprometió a respetar su unidad territorial tal como “garantizaban los Tratados Internacionales” y a prestar asistencia técnica para organizar el ejército marroquí, a cambio de mantener una cierta influencia económica en la zona Norte. Sin embargo, no hubo un acuerdo expreso por el que Marruecos reconociese las fronteras comunes, lo que supuso dejar margen a futuras reivindicaciones en el sur y sobre Ceuta y Melilla; como tampoco se negociaron los convenios que desarrollaban la nueva relación, sobre moneda, pesca, atención consular, etc. Además, Franco dejó que se impusiera otra de las tesis del tándem Díaz de Villegas-Carrero Blanco: retrasar la devolución a Marruecos de la Zona Sur del Protectorado y, sobre todo, de Ifni, cuya marroquinidad no se reconocía. Quizá pensaron que retener Tarfaya era una garantía para proteger Ifni y para obligar a Marruecos a fijar su frontera meridional; o que así se atenuaba la frustración de los militares españoles ante la independencia marroquí. Lo cierto es que Castiella tuvo que empezar por la labor pedagógica de convencer al gobierno de que no había más remedio que devolver la Zona Sur, al haber sido administrada como parte indiscutible del Protectorado¹³.

De inmediato surgió la amenaza militar del irredentismo marroquí. El proyecto del Istiqlal (Partido de la Independencia) de un "Gran Marruecos" (con Ifni, Sáhara, Ceuta, Melilla y territorios de Argelia, Mauritania y Mali) fue asumido por las demás formaciones políticas y por el propio monarca. En agosto de 1957, el gabinete marroquí reclamaba oficialmente Ifni. Castiella informó de la disposición española a someter el asunto al dictamen del Tribunal de La Haya, pero Marruecos rechazó esta opción:

¹¹ El representante del MAE en estos trabajos fue el embajador Eduardo Ibáñez (entonces Director General de África), quien aún recuerda sus choques con el representante de Presidencia y el apoyo que recibía de M.Fraga, Presidente del Instituto de Estudios Políticos, cuando ambos dejaban en evidencia el carácter colonial de Guinea, para enfado de Carrero Blanco (testimonio de E.Ibáñez a la autora 2006).

¹² Ver también: A.CAMPOS: *op.cit.* pp.124-129; “Lequerica a Castiella, 15-10-57” en AC 10/10; “Marqués de la Eliseda a Castiella, 20-3-59” en AC 568/12, quien recomendaba además del fin inmediato del Patronato de Indígenas, cambiar la Ley Hipotecaria para evitar el expolio de la propiedad indígena, conservar dos provincias con régimen económico independiente por si acaso era posible mantener Fernando Poo (donde no había riesgo de independencia) y suprimir el cargo de Gobernador General.

¹³ Para aclarar la situación, Castiella envió a Franco un informe solicitado a Tomás García Figueras, africanista de total confianza política: la devolución de la Zona Sur no admitía discusión, porque el paralelo 27º 40' había sido marcado como límite sur de Marruecos por España y Francia en la Declaración de 1904 y por la comunicación oficial de la ocupación de 10-7-1916, reconocida por una Real Orden del Ministerio de Estado de ese mismo año. Además desde 1917 había un delegado del Jalifa de la Zona española. Siempre había sido reconocida por España como perteneciente a Marruecos y sobre ella se ejercía el Protectorado al mismo título que en la zona Norte, “T.García Figueras a Castiella, 2-10-1957”, en AC 2/10. Según testimonio de J.Mª Moro a la autora (1996), el gabinete en pleno ignoraba esta situación y, si Franco lo sabía, fingía ignorarlo.

insistían en pedir nuevas “pruebas de la generosidad” española y, como recambio, plantearon la entrega inmediata de la Zona Sur del Protectorado. Desde Madrid, las condiciones previas para esta devolución eran su efectivo control por las fuerzas armadas oficiales y una delimitación de fronteras que fijase los territorios que España no estaba dispuesta a ceder. Sin embargo, en noviembre, tras algunos incidentes previos, unos 1.800 hombres, del llamado Ejército de Liberación (brazo armado del nacionalismo aún no integrado en las fuerzas armadas marroquíes) atacaron las guarniciones españolas de Tarfaya, Ifni y Sáhara. Las carencias logísticas y militares españolas, agravadas por algunas decisiones del Gobierno (negativa a una acción militar preventiva, tardanza en aceptar la cooperación francesa, temor al intento de penetración soviética en Norte África, política de minimizar el incidente para no dañar amistad árabe), más la restricción de Washington al uso de material militar norteamericano cedido por los acuerdos de 1953, retrasaron la adecuada respuesta armada. Por fin, en febrero de 1958 la convergencia de las *Operaciones Teide* (española) y *Écouvillon* (francesa) permitió neutralizar a las bandas armadas. El balance de una guerra ocultada a la opinión pública española fue de más de 200 muertos¹⁴. Sus consecuencias políticas: la inmediata devolución a Marruecos de la Zona Sur del Protectorado (Tratado de Cintra en abril de 1958), la resistencia a la evacuación de las tropas españolas aún estacionadas en Marruecos (solicitada de inmediato por Rabat) como elemento de presión ante posibles nuevas reclamaciones territoriales de Marruecos y para forzar los numerosos arreglos bilaterales pendientes; más la decisión de aferrarse a lo que quedó de Ifni (poco más que la ciudad de Sidi Ifni) y a los peñones como piezas de recambio para una mejor defensa de Ceuta y Melilla, pero, sobre todo, a Sáhara. Se consideraba esencial permanecer en este territorio por razones estratégicas y para aprovechar sus posibles riquezas minerales (petróleo, fosfatos...). En resumen, con la guerra de Ifni se abrió un largo periodo de tirantez en las relaciones con Marruecos, apenas interrumpido con ciclos breves de cierta cooperación (1964-6), en una cadencia marcada por las dificultades internas y externas de Marruecos y por las exigencias descolonizadoras de Naciones Unidas¹⁵.

Pocos meses después de Cintra, en el otoño de 1958, justo tras el referéndum constitucional convocado por De Gaulle para poner en marcha la Comunidad Francesa, el Consejo de Ministros decidió contestar a la ONU que España no tenía posesiones coloniales. Así se transmitió al Secretario General el 10 de noviembre de 1958, contra el parecer del representante español en Naciones Unidas, José Félix Lequerica, y del propio Castiella. Se ofrecía el envío de publicaciones y documentos oficiales sobre la situación de las provincias africanas españolas para “esclarecimiento del Secretario

¹⁴ “Alcocer a Castiella, 5-10-57” en AC 8/13; “Castiella a Alcocer, 8-10-57” en AC 9/3; “Castiella a embajadores, 25-11-57” en APG.JE, 27/1.1 y Consejo de Ministros. Borrador Actas 23/8/57; “F.Franco a N.Franco, 16-12-57” en AC 65/13; también AC 35/2, 41/1, 45/3, y 11, 51/12, 55/4; R.CASAS DE LA VEGA: *La última guerra de África (Campaña de Ifni-Sáhara)* Madrid, 1985; J.R. DIEGO AGUIRRE: *Historia del Sáhara. La verdad de una traición.* Madrid, 1988, pp.298-326; R.SANTAMARIA: *Ifni-Sáhara La guerra ignorada* Madrid, 1984, pp.25-40; J.BELLES: *Cabo Jubi-58. Memorias de un teniente de infantería en la Campaña Ifni-Sáhara.* Madrid, 1990; G.SEGURA: *Ifni: La guerra que silenció Franco.* Madrid, 2006; M^a.C.YBARRA: *España y la descolonización del Magreb. Rivalidad hispano-francesa en Marruecos, 1951-1961.* Madrid, 1998.

¹⁵ “Castiella a Alcover, 22-1-58”, AC 93/1; “Informes de la Dirección General de Política Exterior, 30-1-58 y 10-3-57” en AC 101/13 y 143/1; “Carrero a Alcover, 13 y 20-3-58” en AC 148/1 y 160/2 y “Carrero a Areilza, 14-3-58” en AC 151/4; “Castiella a Alcover, 26-3-58 y 8-4-58” en AC 167/13 y 182/2; “Circulares 9 y 12-4-58” en AC 184/3 y 191/1; “Franco a Alcover, 27-6-58” en AC 283/3; “E.Ibáñez a Castiella, 29-10-58” en AC 387/9 y “Castiella a Lequerica, 17/10/59” en AC 778/2. Todavía en 1958, en la D.Gral. de Plazas y Provincias seguían defendiendo que la Zona Sur no debía pertenecer a Marruecos: AC 143/17 y 296/6.

General” y no información en cumplimiento del artículo 73 de la carta. La salvaguarda de la amistad ibérica había sido decisiva en la toma de decisión; aunque, como señalaba J.F.Lequerica, “ir a remolque” de Portugal ni siquiera beneficiaba a este país, porque España no podría ayudarle en la ONU con sus contactos hispanoamericanos, como había hecho hasta ese momento. Se había ganado otro año, gracias en parte a la limitada repercusión del conflicto de Ifni en la amistad hispano-árabe y al crédito de haber devuelto la Zona Sur a Marruecos, pero el problema de fondo seguía ahí¹⁶.

En 1959 el Ministro de Exteriores empezó a remitir a Franco informes de la Dirección de Asuntos Políticos de África (con Eduardo Ibáñez y García de Velasco al frente hasta abril de 1964) que ofrecían salidas aceptables en la ONU a partir de los ejemplos de Francia, Gran Bretaña u Holanda y sus planes para facilitar el autogobierno programando la emancipación de sus colonias o algún tipo de asociación con la metrópoli. El argumento ideológico era que, dado el inevitable triunfo del impaciente nacionalismo africano en breve plazo, esta política serviría, además, para evitar insurrecciones armadas o colapsos institucionales y contener la atracción que podían ejercer sobre África las doctrinas de carácter comunista o nasserista¹⁷. Ese año, las dificultades de la Delegación española en Naciones Unidas aumentaron. La presión en la IV Comisión y en la Comisión de Información sobre territorios no autónomos fue más firme (sobre todo de India, Irak, México, Guatemala y el bloque soviético); también en la Comisión Económica para África (del Consejo Económico y Social), que empezó a funcionar entonces. La postura de los países hispanoamericanos basculaba ya a favor del grupo afroasiático. Entretanto Portugal había solicitado el apoyo de España en la ONU y que se mantuviera la postura del año anterior. Lequerica así lo hizo, aunque la delegación diplomática en Naciones Unidas (en concreto Manuel Aznar) sobrepasó un poco las instrucciones de Madrid, con la connivencia Castiella, que les dejó hacer: en su intervención ante la IV Comisión, al repetir la oferta de información al Secretario General sobre las provincias africanas españolas, nombró el artículo 73 de la Carta y su declaración pasó, tal cual, a la Asamblea General. Además en su discurso ante ésta, J.F.Lequerica señaló que España asistía “con júbilo -con arreglo a nuestra doctrina religiosa del Concilio de Trento- a la ascensión de muchos pueblos, sobre todo africanos, al estado nacional” y dio la bienvenida a los que serían independientes en 1960, deseando que otros muchos “pudieran llegar a su madurez política a través de la independencia o bajo otras formas en colaboración con las antiguas metrópolis”¹⁸. Esta ambigüedad calculada ayudó a salvar al Régimen un año más en Naciones Unidas. Gracias a ella, a la escasa entidad de sus territorios africanos (sobre todo económica), al bajo nivel de represión violenta, a la ausencia de movimientos nacionalistas estructurados y a la renta de la amistad hispanoamericana y árabe, España tuvo hasta 1960 algo más de margen que otras potencias coloniales¹⁹.

¹⁶ “Lequerica a Castiella, 22 y 31-10-1958, 13-11-58 y 13-12-58” en AC 379/7, 392/8, 407/9, 442/1 y 443/2; “Castiella a embajadores, 17-11-58”; AC 431/3, 432/5 y 433/5. Entretanto, en el tema de Argelia, España había seguido apoyado moderadamente a Francia con su abstención en la ONU, pero sin desaprovechar los contactos oficiosos con el FLN: “Castiella a Lequerica, 20-11-58” en AC 491/2 y AC 418/1 y 444/6.

¹⁷ “Serra a Castiella, 2-2-59” en AC 510/8.

¹⁸ “Ibáñez Martín a Castiella, 10-9-59” en AC 747/10; A.CAMPOS: *op.cit.* p.141; “Lequerica a Castiella, 28-9-59 y 18-11-59” en AC 759/1 y 813/7 “Areilza a Castiella, 13-10-59” en AC 774/1.

¹⁹ “Lequerica a Castiella, 12-11-59 y 1-12-59” en AC 804/2 y 882/2; “Nota informativa, 15-2-60” en Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores AMAE, R-8786/1 (citada por ACAMPOS *op.cit.* p.140) y “Castiella a Lequerica, 6-11-59” AC 798/1. Ese año se votó a favor de Francia en el tema de los ensayos nucleares en el Sáhara mauritano, con el “bloque de orden” occidental (Gran Bretaña, EEUU, Italia, Países Bajos y doce hispanoamericanos), y se mantuvo la abstención en el asunto de Argelia: “Castiella a Lequerica, 30-11-59” en AC 821/1

Para entonces la situación en Guinea se había empezado a complicar. La promulgación de la Ley de Provincialización de julio de 1959 (desarrollada en varios decretos administrativos a lo largo de 1960) fue contraproducente para los intereses metropolitanos, porque sirvió para politizar a los guineanos, que apenas en 1950 habían organizado la *Cruzada de Liberación*, una especie de plataforma para concienciar sobre los abusos del sistema colonial. A raíz de la citada ley, los principales líderes nacionalistas (Acacio Mañé, Enrique Nvo, Federico Ngomo y Alberto Ambo) elevaron un escrito de protesta a Naciones Unidas pidiendo una consulta a la población y el envío de una misión visitadora de Naciones Unidas, o bien, que una delegación de nativos expusiera la situación guineana ante el Consejo de Tutela de la ONU. Como única respuesta, el Gobernador General utilizó la represión: encarcelamiento de los dirigentes, desaparición (asesinato) del líder Acacio Mañé y exilio de nacionalistas a Camerún y Gabón (aprovechando la permeabilidad de las fronteras) donde comenzaron a constituir grupos políticos²⁰. Respecto a Sáhara, a raíz de la promulgación de la Ley de Hidrocarburos española de 28 de diciembre de 1958, que preveía la explotación de los recursos de Sáhara (de hecho se concedieron licencias de exploración a empresas norteamericanas), Marruecos inició su reivindicación del territorio, primero al gobierno español (en nota verbal de 25 de junio) y después en la Asamblea de la ONU, junto con Ifni y Mauritania. Con ello se produjo, además, un nuevo endurecimiento de las relaciones bilaterales, que parecían haberse relajado a raíz de la amistosa actitud española durante la crisis marroquí del Rif (1958-9)²¹.

En 1960 la posición española se hizo insostenible. El proceso de descolonización africana se aceleró con la independencia de Somalia, Nigeria, Togo, Camerún, Gabón, Chad, Nigeria, Dahomey, Niger, Alto Volta, Costa de Marfil, Congo francés y belga (en crisis inmediata desde julio) y República Malgache. Era el “despertar de África”, en palabras de un diplomático español. Se celebró, además la Conferencia Económica para África de la ONU y la de Estados Africanos independientes (futura Organización de Estados Africanos en 1963), inaugurada con severas críticas a Portugal²². Ese año la Asamblea General se abrió bajo el signo del anticolonialismo: 45 países formaban el grupo afroasiático, al que se habían sumado con fuerza las dos superpotencias, pues el tablero de la guerra fría se empezaba a extender a los nuevos países independientes. Además el objetivo de la IV Comisión era que la ONU determinase los criterios objetivos definidores de los territorios no autónomos para no dejar más margen a los estados colonialistas que se permitían negar su condición de tales. Gran Bretaña, Bélgica y Francia habían dejado de ser blanco directo: Gran Bretaña, con su compromiso de conducir al autogobierno a los componentes de su antiguo imperio; Bélgica abandonando el Congo y Francia (dejando al margen Argelia, tratado en otra Comisión) había conseguido que los componentes de la Comunidad Francesa ingresasen como miembros de pleno derecho en la ONU. Así que los únicos objetivos claros para la IV Comisión eran ya España y, sobre todo, Portugal. La situación

²⁰ Vid. “E.Ibañez sobre su viaje a Guinea, 20-1-60” en AMAE, 866/12 y A.CAMPOS: *op.cit.* pp.130-8. El asesinato de A.Mañé fue reconocido por Castiella en su exposición (*La Guinea Ecuatorial en la política exterior española, 1957-1967*) a la Comisión Interministerial sobre el futuro de Guinea, en abril de 1967, y en *Exposición del Ministro al Consejo de Ministros, 28-3-68* (en AC sin numerar). Al parecer se le aplicó una especie de ley de fugas; el caso se llevó a los tribunales (el juez instructor –R.Galbe- era en 1968 Subcomisario General) y se dio una pequeña pensión a la viuda para enterrar el asunto.

²¹ “E.Ibañez a Castiella, 26-10-60” en AC 1146/9

²² “E.Ibañez a Castiella, 20-1-60” en AC 866/12; “EFE, 21-6-60” en AC 1027/5. Desde Exteriores se recomendó una política ágil con los nuevos estados: un rápido reconocimiento, en particular de aquellos que podían tener ambiciones territoriales sobre las “provincias africanas” españolas, como Camerún: “Nota de la Dirección Gral. de África, 7 y 9-12-59” en AC 835/4.

resultaba tan compleja que los miembros de la delegación española (J.F. Lequerica, Manuel Aznar, Jaime de Piniés, entre otros), temían el momento de participar en dicha instancia. Nada más comenzar sus sesiones en octubre, los delegados de Ghana y Guinea atacaron la actitud española. El de Marruecos (en plenas negociaciones sobre un acuerdo de retirada de las tropas españolas) hizo reserva protocolaria no sólo de la soberanía de Mauritania, Ifni, Sáhara, sino, por primera vez, también de Ceuta y Melilla²³; España lo hizo de Gibraltar²⁴. La táctica de Lequerica fue intentar pasar desapercibidos, votando a favor de resoluciones generales favorables a la descolonización (“hurler avec les loups”) en la Asamblea; pero tenía claro que en la IV Comisión era hora de dar algún paso más. Se supo que se preparaba un proyecto de resolución para obligar a España y Portugal a suministrar información sobre sus colonias. Hubo gestiones ante los países árabes e hispanoamericanos para contrarrestarlo. Finalmente, cuando en la Comisión se mencionaron las islas Canarias, Lequerica aconsejó a Castiella informar “en la forma que lo hacían los demás países”, como línea de defensa para evitar males mayores, abandonando la política de Portugal; país al que no se perjudicaba, pues era condenado incluso por los iberoamericanos. En el caso español, los gobiernos más amigos no estaban dispuestos a pasar de la abstención. Desde Madrid, de nuevo, se dejó hacer a Lequerica: M. Aznar declaró ante la IV Comisión que España enviaría al Secretario General la información “a que se refiere el Capítulo XI de la Carta”; aunque no hubo que reconocer explícitamente la posesión de territorios no autónomos, gracias a la complicidad de algunos amigos afroasiáticos (en particular India) e iberoamericanos (sobre todo Argentina). Así se retiró la alusión a España en la resolución que condenó a Portugal (el 12 de noviembre), con los votos en contra de España, Sudáfrica y Portugal²⁵. También se consiguió con ello suficiente crédito como para suavizar las alusiones a España en las importantes resoluciones que la Asamblea General aprobó en diciembre. Tras la 1514 (XV), con la *Declaración sobre concesión de la independencia los países y pueblos coloniales*, que reprobaba el colonialismo como opuesto a la Carta de la ONU y proclamaba el principio libre determinación de los pueblos (así como la “necesidad de poner fin rápida e incondicionalmente al colonialismo en todas sus formas y manifestaciones”), y la 1541, definiendo lo que se entendía por situación colonial (territorios no autónomos separados geográficamente del país que los administra y son distintos de éste en sus aspectos étnicos o culturales), la 1542 enumeraba directamente los territorios autónomos de España y Portugal e incluía un requerimiento a Portugal y la invitación a España a

²³ Marruecos pretendió que la ONU se hiciera eco de su teoría del Gran Marruecos, así que el MAE preparó un dossier con la argumentación sobre los títulos jurídicos e históricos de España en Sáhara: “Informe de la Dirección General, 26-10-60” en AC 1146/9. También: “Lequerica a Castiella, 10-10-60” AC 1118/1 y “Díaz de Villegas a R. Sedó, nov. 1960” en AMAE, R-8717/11. Con respecto a la evacuación militar, Marruecos la pedía para abril de 1961, pero Franco exigió un gesto en los temas bilaterales pendientes o la retirada se retrasaría a noviembre de 1961. La intervención marroquí en la ONU hizo más difícil llegar a un acuerdo de principio: AC 1064/1, 1065/1, 1066/1, 1069/1 y 1076/3.

²⁴ Dado que aún no se reconocían atribuciones a la ONU para inmiscuirse en temas de descolonización, la posición española sobre los temas en litigio citados era remitirlos a negociaciones bilaterales o a un tribunal internacional competente (Ifni). Aún no se apoyaban soluciones políticas (que incluyeran autodeterminación), sino sólo aquellas que se atuvieran a una consideración jurídica del problema: “Castiella a Lequerica, 18-10-60”, en AC 1126/1.

²⁵ Vid. correspondencia cruzada entre Castiella y la delegación en Naciones Unidas (en especial con Lequerica) entre octubre y diciembre, en AC 1121/1, 1129/2, 1134/1, 1138/12, 1139/3, 1143/1, 1146/1 y 9; 1150/2 y 3; 1152/1; 1157/9 y 1326/2. El embajador en Lisboa (Ibáñez Martín) rechazó la nueva política española: “Ibáñez Martín a Castiella, 9 y 30-11-60”, en AC 1147/4, 1165/1 y 1183/3.

enviar la información pertinente y participar en la Comisión de Información sobre territorios no autónomos²⁶.

El juego de Castiella y su equipo para forzar la mano de Presidencia tenía un doble frente: en Madrid, martilleando desde el Ministerio a Franco con informes sobre la necesidad de descolonizar; en Nueva York, con Lequerica apurando al máximo las directrices de Exteriores y los resquicios del peculiar funcionamiento interno de la dictadura para poder asumir en lo posible el lenguaje y los modos impuestos en la ONU. La complicidad entre Castiella y su amigo Lequerica quedó explicitada en una carta de agradecimiento de este último a su Ministro: “has dejado que operara la Delegación en servicio de España y del Caudillo”²⁷. Sin embargo, se había corrido un cierto riesgo político (ante la protesta portuguesa el gobierno ofreció destituir a toda la delegación en Naciones Unidas) y, nada más acabar la Asamblea General, Lequerica pidió una audiencia con Franco para aclarar posibles malentendidos por las decisiones tomadas. Al parecer recibió la felicitación del Jefe del Estado (quien, sin embargo, seguía pensando en permanecer en África indefinidamente) y, sólo entonces, conocido el beneplácito del *Generalísimo* (aunque fuera de forma indirecta), pudo el Ministerio de Exteriores seguir abriendo brecha²⁸.

Respecto a los informes remitidos a Franco, a lo largo de 1960 habían abundado en las estrategias franco-británicas para escapar a las acusaciones afroasiáticas creando naciones más o menos libres: la Comunidad Francesa, con nuevas fórmulas de asociación económica y cultural, más que jurídica (como en Mali y Madagascar), y la Commonwealth, con etapas de autonomía interna hasta crear países independientes que colaborasen en el futuro con la metrópoli. Sobre todo, desde el MAE recomendaban empezar a moverse en Guinea: era necesario asociar elementos autóctonos a los órganos de administración, gobierno y representación, eliminar todos los mecanismos que permitían su discriminación económica (canon del café, etc.) y legal (Patronato de Indígenas), así fomentar inversiones (del estado o de los finqueros que se beneficiaban de la situación colonial) para la promoción social y educativa de los nativos. Incluso se ponía en el punto de mira el caso de Nigeria, (país de especial interés por los numerosos braceros calabares que trabajaban en Fernando Poo y también con problemas de minorías étnicas) cuya Conferencia Constitucional podía ser un futuro modelo²⁹.

El cambio de orientación 1961-1963

El giro de política inaugurado en noviembre de 1960 tuvo que ser escenificado con mucha prudencia desde Exteriores, dada la forma tan poco ortodoxa utilizada para aprobarlo. Un elemento a su favor desde principios de 1961 fue la decidida apuesta de nueva administración Kennedy³⁰ por una línea descolonizadora y sus recomendaciones en ese sentido al gobierno español. En contra estaba el temor a dañar las relaciones con Portugal por abandonar su línea de resistencia. En enero de 1961 el Secretario General de la ONU pidió al gobierno español la información ofrecida, así como “la relación de los territorios que se hallaban bajo su administración y cuya población no había alcanzado la plena autonomía” y le invitó a participar en la Comisión para la

²⁶ “Lequerica a Castiella, 13 y 15-12-60” en AC 1183/2 y 3; A.CAMPOS, *op.cit.* pp. 142-151.

²⁷ No parece exacto considerar que la Delegación en la ONU arrastró al Ministerio de Asuntos Exteriores en el tema de la descolonización, como apunta A.Campos: *op.cit.* pp.111 y 151.

²⁸ Vid. AC 1178/10, con la petición de audiencia de Lequerica y “J.Elorza a Castiella, 7-2-61” en AC 1241/1.

²⁹ “E.Ibáñez a Castiella, 20-1-60”, en AC 866/12; “Informe de la D.Gral de África, 2 y 10-8-60” en AC 1067/10 y 1082/8; “Santa Cruz a Castiella, 8-11-60”, en AC 1151/6.

³⁰ “Areilza a Castiella, 9-3-61”, en AC 1284/5.

Información sobre los territorios no Autónomos. El primer movimiento de Castiella fue conseguir luz verde del gobierno de Lisboa, que desde febrero era cuestionado en Naciones Unidas por la crisis de Angola. Para ello, se intentó demostrar la lealtad y seriedad con que España afrontaba sus obligaciones como aliado haciendo un esfuerzo para apuntalar la posición portuguesa en la ONU. Además, Castiella visitó Lisboa en marzo para explicar que el cambio español podía beneficiar a Portugal (su gobierno solicitó, de hecho, ayuda en la ONU y con EEUU) y ofreció incluso una rectificación. En abril, ya tomada la decisión de participar en la famosa Comisión, fue el Director General de Política Exterior, Ramón Sedó quien se desplazó para obtener el visto bueno portugués -tal vez era una condición marcada por Presidencia- antes de dar instrucciones definitivas a la Delegación en la ONU³¹.

Casi simultáneamente, desde el MAE hubo que neutralizar el impacto negativo de la conexión española en el intento de golpe contra De Gaulle en Argelia. Desde el otoño anterior se conocían los planes del General Salam, que había pedido permiso para pasar a España. Él y otros líderes de la OAS (Organisation de l'Armée Secrète, terroristas *pied noirs*) obtuvieron refugio político como represalia al apoyo dado por Francia a los exiliados republicanos españoles, a pesar del riesgo que suponía amparar a los ultras franceses cuando la política gaullista de autodeterminación argelina contaba ya con el apoyo de los países occidentales. En España estaban vigilados, pero consiguieron llegar a Argel para encabezar el movimiento militar gracias a la colaboración directa de Serrano Suñer y de escalones inferiores del Ministerio del Aire, aunque tenían apoyos de otros importantes sectores del Régimen: cabe la duda de si esta complicidad contaba con el beneplácito de Franco. Al final, Castiella logró restañar el daño inicial a la imagen de la diplomacia española y mejorar las relaciones con Francia. El descalabro de la OAS le sirvió incluso para recalcar ante Franco (a través de los despachos de J.M^a de Areilza que remitió a El Pardo) que los métodos colonialistas y semicolonialistas estaban destinados al fracaso³².

En mayo, J.de Piniés pudo participar en la Comisión para los Territorios no Autónomos, pero, esta vez, con la orden expresa de no dar un paso más: no admitir que se administraban territorios no autónomos, ni comprometerse con ninguna resolución de la IV Comisión o de la Asamblea General que España no hubiera aprobado con su voto. Asimismo, en su discurso ante las Cortes de junio, Franco enunció su voluntad de permanecer en las provincias africanas. No obstante, al presentar información sobre sus

³¹ “Ibáñez Martín a Castiella, 25-4-61 y Castiella a Lequerica, 24-4-61” en AC 1350/1; “Informe de la Dirección General 24-5-61”, en AC 1372/1; “Castiella a Ibáñez Martín, 22-5-61” en AC 1365/2. El mensaje transmitido era que España no deseaba influir en la línea de acción portuguesa sino servir los intereses de Portugal: Salazar lo entendió, pero no su canciller, Mathias. Portugal atravesaba una situación crítica: la crisis de Angola fue llevada al Consejo de Seguridad y luego a la Asamblea General, donde se aprobó en abril una resolución de condena que pedía reformas y creaba una subcomisión de seguimiento con 73 votos a favor (incluido el de EEUU) y sólo la oposición de España y Sudáfrica: AC 1262/1, 1571/1, 1259/3, 1338/1, 1382/9, ”Castiella a Lequerica, 10-11-61”, en 1512/3 y “Lequerica a Castiella, 13 y 15-11-61” en 1516/2 y 1521/7; “Instrucciones, 10-12-61” en 1544/2; AC 1555/1 y 1561/2 y 3.

³² “Areilza a Castiella, 29-9-60 y 19-12-60” en AC 1112/1 y 1186/1; AC 1342/3, 1343/4 1344/3 1345/1 y 2; “Areilza a Castiella 4-5-61” en AC 1350/3; G.SEGURA VALERO: *A la sombra de Franco. El refugio español de los activistas franceses de la OAS* Barcelona, Ediciones B, 2004; M.OTERO: *L'Algérie dans les relations franco-espagnoles 1954-1964*. Mémoire DEA, Institut D'Études Politiques Paris, 1996. Por otra parte el MAE recomendó profundizar los contactos con el nacionalismo argelino (FLN y GPRA), para no comprometer la amistad con el futuro estado, tan importante en el tema Sáhara. En Madrid había una oficina del FLN desde principios de 1957, que se cerró durante la etapa de la cooperación militar con Francia en Ifni. El propio FLN pidió establecer relaciones directas (incluso consulares) con gobierno español en julio 1961. Entonces la colonia española en Argelia ascendía a casi 60000 personas, más los nacionalizados franceses: “Nota, 5-6-61” en AC 1389/8 y “E.Ibáñez a Castiella, 7 y 15-7-61” en AC 1409/1 y 1417/1.

colonias (aspectos culturales, económicos, de organización administrativa de Guinea y Sáhara), el gobierno español se avenía, por fin, a las reglas de la ONU. No adquiriría ningún otro compromiso, esperando pasar desapercibido como otros (Gran Bretaña, EEUU o Francia) con pequeños territorios (archipiélagos menores, islas, zonas militares y bases) no forzados a descolonizar, y lograba que, otro año más, se suavizaran las críticas de la IV Comisión en la XVI Asamblea General³³. Lo que no se pudo impedir fue que Marruecos repitiera allí sus reclamaciones sobre Ifni, Sahara, Ceuta y Melilla (aunque al tiempo ofrecía por vía diplomática una negociación bilateral sobre Ifni y Sahara), tras un año de duras relaciones bilaterales: incidentes fronterizos, secuestro de técnicos petrolíferos en Sáhara, tensa retirada de las últimas tropas españolas en agosto, incluso el temor a un ataque a Ceuta y Melilla, más la preocupación por la ayuda militar de EEUU y URSS a Marruecos³⁴. Sin embargo, desde octubre llegaron las primeras ofertas de Rabat para distender relaciones: Hassan II quería plantear un gran acuerdo bilateral que zanjara las cuestiones pendientes y abriera una nueva etapa de cooperación. Para ello España debía comprometerse a la cesión de Ifni y al abandono de Sáhara (antes de la independencia de Argelia, factor fundamental) a cambio de una oferta de participación en la explotación económica conjunta del Sáhara, junto con Francia. No hubo respuesta española³⁵.

Entretanto, desde principios de 1961, Castiella había continuado, infatigable, su campaña para que Franco rectificase con una política presentable en el exterior que, basada en la autodeterminación, permitiera controlar el proceso descolonizador para asegurar su lentitud y garantizar la futura influencia española sobre sus excolonias. De nuevo, aprovechó la discusión sobre la Ley de organización y régimen jurídico de la provincia de Sáhara para subrayar los errores del proyecto elaborado por Presidencia de Gobierno, totalmente ajeno a las exigencias internacionales, por dejar en evidencia el carácter colonial del territorio: no incluía ninguna consulta popular, mantenía su dependencia exclusiva de Presidencia y, como en Guinea, preveía un régimen económico, local y judicial diferente al peninsular. La propuesta alternativa del Palacio de Santa Cruz era una política descolonizadora ágil y flexible. En Guinea, aún había tiempo para buscar una fórmula de asociación como las de Puerto Rico o Hawai y Alaska (EEUU) o como el Reino de los Países Bajos (Surinam y las Antillas Holandesas), siempre previa celebración de un plebiscito y designación de una administración civil, complementada con inversiones para el fomento del desarrollo económico y social de la población. Para Sahara, recomendaban asociar la élite autóctona a la explotación de los recursos naturales (como Francia en Mauritania), propiciar la sedentarización para elevar el nivel de vida de la población, abandonar la tradicional política de enfrentar a las distintas tribus, implantar población peninsular y una administración civil. En Ifni ni siquiera parecía conveniente proseguir el proceso legislativo para su desarrollo como provincia, dado su destino marroquí no muy lejano³⁶. En enero de 1962, J. de Piniés se atrevía a recomendar abiertamente desde Nueva York (en carta reenviada a El Pardo, con copia para Carrero Blanco) la inmediata

³³ “Elorza a Castiella, 11-4-61” en AC 1326/2; los informes de Piniés en AC 1362/1 y 1365/2; el discurso de Franco, en AC 1379/2.

³⁴ Se llegó a entregar un memorándum en Naciones Unidas y las principales embajadas advirtiendo de la belicosa actitud de Rabat; “Castiella a embajadas, 18-8-61” en 1442/1; “Piniés a Castiella, 25-10-61” en AC 1498/3 y “E.Ibáñez a Castiella, 2-11-61” en AC 1507/3.

³⁵ El ofrecimiento marroquí incluía un *modus vivendi* indefinido en Ceuta y Melilla: “Castillo a Castiella, 26-10-61” en AC 1498/1 y 2; “Situación de las relaciones con Marruecos, 2-11-61” en AC 1607/3.

³⁶ En Sáhara, hasta ese momento, la única actividad que había generado cierta actividad económica y puestos de trabajo para los saharauis habían sido las prospecciones petrolíferas de compañías norteamericanas: “M.Aznar a Castiella, 5-1-61” e “Informe de la Dirección, 10-1-61” en AC 1206/2.

puesta en marcha de la autodeterminación de Guinea y Sáhara (él citaba los ejemplos de asociación de Curaçao y Samoa), más la rápida devolución de Ifni a Marruecos, como política preventiva y única fórmula para resolver de una vez los problemas españoles en la ONU. Porque la voluntad del bloque anticolonialista era liquidar el tema colonial en la siguiente asamblea general y la estrategia dilatoria de España ya no iba a servir³⁷.

Los vaticinios de la diplomacia española se fueron confirmando en los meses siguientes. En 1962 empezaba a funcionar el Comité especial de los 17 (ya 24 en 1962) creado en 1961 para vigilar aplicación de la Resolución 1514 sobre descolonización y sustituto del comité de información primitivo. En febrero, la Comisión Económica para África aprobó una resolución para que las colonias participaran en las agencias especializadas de la ONU. La inhibición inicial de Madrid llevó a una propuesta de expulsión de España y Portugal que se logró paralizar. Era evidente que había que cuidar los contactos con los nuevos países del África negra, en especial con aquellos fronterizos con Guinea³⁸. Un problema con Nigeria dio pie a la primera ofensiva directa de Castiella para empujar el dossier guineano y, en consecuencia, a uno de sus enfrentamientos iniciales con Carrero Blanco. Tras un informe de este último, el Consejo de Ministros de 23 marzo había aprobado la contratación de braceros no nigerianos para Guinea y una protesta diplomática ante el gobierno de Lagos por las críticas de la prensa nigeriana a la situación de sus trabajadores en Guinea (unos 29.000 en Fernando Poo, más 6.500 en Río Muni). Carrero solicitó la colaboración del MAE y un incremento de los medios represivos en Guinea, pues, vista la situación africana y los ejemplos de Angola o Argelia, anticipaba que habría que usar la fuerza para retener el territorio. Castiella aprovechó para dejar en evidencia el secretismo con que se manejaba todo lo relativo a Guinea desde Presidencia y para criticar su inmovilismo. Él recomendaba anticipación, una política activa: para librarse de la etiqueta colonial, Guinea debía recibir el tratamiento de otras provincias españolas, con mejoras económicas y sociales, con un Plan Guinea, similar al Plan Badajoz. Era la vía para que los guineanos, satisfechos con los beneficios obtenidos, prefirieran mantener el vínculo con España y resultara posible algún tipo de asociación a España con un proceso de autodeterminación controlado³⁹. De momento la única reacción del gobierno fue crear (en mayo) una comisión para el estudio del desarrollo económico de Guinea.

En abril, la independencia de Argelia supuso un nuevo hito en el ambiente descolonizador y surgieron los primeros síntomas de hostilidad hacia España en la ONU y en la Conferencia por la Liberación de África, celebrada en Accra. En julio, llegó la noticia (trasmitida por Otto de Habsburgo, informador habitual y fiable) de que el socialismo europeo conspiraba para poner en marcha un movimiento de liberación en Guinea que podría arrancar en 1963. Al ser consultado, Lequerica abundó en las recomendaciones de Castiella, aunque él apostaba por inventar una nación afroespañola a partir de una autonomía, tras una consulta libre a los guineanos (que se ganaría); en vez de “asociaciones poco aireadas y que levantasen apasionamiento internacional”⁴⁰. Lo cierto era que se habían intensificado las actividades de los políticos guineanos

³⁷ Como mínimo, lo prudente era llevar a la Delegación española a algún indígena guineano, a sabiendas de que no bastaría: “Piniés a Castiella, 5-1-62” en AC 1576/1.

³⁸ “Piniés a Castiella, 27-2-62”, en AC 1645/3 y “Florez Estrada a Castiella,, 27-2-62” en AC 1645/5; “Lequerica a Castiella, 11-4-62” en AC 1701/12; “Nota Dir.Gral, 21-4-62” en AC 1704/1 y “Lequerica a Castiella,, 3-5-62”, en AC 1711/2, “Martín Alonso a Castiella, 30-4-62” en AC 1713/1; “Martínez Campos a Castiella,, 14-2-62 y 13-3-62” en AC 1641/4 y 1670/3.

³⁹ “Castiella a Carrero, 3-4-62 y Nota de la DGral, 4-4-62” en AC 1692/3 y 4.

⁴⁰ En opinión de Lequerica, el inmovilismo portugués tenía cierto sentido dada la magnitud de sus colonias, pero en el caso español resultaba suicida. AC 1733/3, 1752/7, 1794/4 y “Lequerica a Castiella, 8-8-62 y 18-9-62” en AC 1800/14 y 1826/6.

exiliados (desde Camerún, Gabón y Argelia). Había nacido la IPGE (Idea Popular de Guinea Ecuatorial), con sede en Yaundé, liderada por Clemente Ateba, José Perea Epota y Luis Maho (luego disidente) y el MONALIGE, (Movimiento para la Liberación de Guinea Ecuatorial), creado en 1959, con implantación en Río Muni, un proyecto progresista y un programa occidentalizador. Su líder Atanasio Ndongo, exiliado hasta 1966 fue muy activo en la difusión internacional de la causa nacionalista guineana. Por su parte, el IPGE era más heterogéneo y tenía muchos vínculos con el nacionalismo camerunés. Se escindió en 1963, cuando un sector reivindicó la federación con Camerún⁴¹. Excepto Ateba, el resto de los líderes citados, junto con Bonifacio Ondó, se presentaron como peticionarios en la XVII Asamblea General (1962) testificando sobre la escasa aceptación de las instituciones españolas⁴².

El gobierno por fin se movió en septiembre, después de que la Conferencia de la Unión Africana y Malgache de Cooperación Económica (futura OCAM) en Libreville pidiera la inclusión del tema de Guinea en el orden del día de la Asamblea General. La Delegación española en Naciones Unidas pasó la pertinente información escrita al Secretario General e incluyó un representante guineano (W.Jones Niger, alcalde de Santa Isabel). Sobre todo, pudo utilizar el concepto de autodeterminación aprovechando el texto de una intervención de Carrero Blanco en el Consejo de Ministros del 22 de septiembre: “si por el alejamiento o por sus especiales características humanas quisieran un día modificar su estatuto actual (se tachó la frase “separarse de la comunidad española”) y su mayoría se decidiese por ese camino, España no crearía ningún obstáculo para concertar con estas provincias su futuro”⁴³. Se repitió el juego de 1960 en la toma de decisiones: la Delegación en Naciones Unidas llevó al extremo las posibilidades que ofrecían las instrucciones de Castiella y cuando El Pardo reclamó a éste, el Ministro envió copia de la reprimenda cursada a Nueva York. Gracias a ello y a la paz reinante en Guinea, en la XVII Asamblea General, donde se aprobaron nuevas resoluciones contra Portugal (con el voto en contra sólo de España y Sudáfrica), los ataques a España volvieron a ser moderados; a pesar de la presencia de peticionarios guineanos independentistas y de la presión del grupo afroasiático y soviético. La Comisión de los 24 (antes de los 17) ni siquiera trató el tema español. Sin embargo, como preveían en el MAE, pronto no bastaría con anunciar un cambio de política, sino que sería necesario ponerla en práctica⁴⁴.

Por otra parte, aquel año las reivindicaciones marroquíes tuvieron un tono moderado (aunque meses antes había enviado peticionarios de Ifni al Comité de los 17 reunido en Argel), porque a partir del verano Rabat buscó distender las relaciones bilaterales, dado su creciente desencuentro con Argelia: en septiembre se había

⁴¹ Vid AC1971/5, AC 1915/7, AC 2288/2 y A.CAMPOS: *op.cit.* pp.170-7.

⁴² En 1962 el MAE distinguía entre la mentalidad *criolla* de las élites bubi y sobre todo fernandina de la isla, proclives a mantener la vinculación con España, pero deseosas de un cambio de las estructuras socio-políticas; frente a la mayor permeabilidad de las gentes de Río Muni al nacionalismo continental africano: “E.Ibáñez a Castiella, 16-11-62” en AC 1889/2.

⁴³ Fue entonces cuando Carrero Blanco accedió a estudiar proyectos de desarrollo (turismo comunicaciones pesca desarrollo agrícola, etc.) para Guinea y viajó allí con Eduardo Ibáñez en octubre. En su discurso pronunciado en Santa Isabel el 19 de octubre, el Almirante ratificó públicamente la frase del Consejo de Ministros de septiembre: “Castiella a Lequerica, 22-9-62” en AC 1830/2 y National Archives & Records Administration (NARA) RG59 Decimal Files 752.022/10-1462 y 752.022/10-2262.

⁴⁴ “Garrigues a Castiella, 26-9-62” en AC 1833/1; “Nota de la Dirección General, 4-10-62” en AC 1839/2; “Lequerica a Castiella, 15-11-62” en AC 1892/1 y “Castiella a Lequerica, 20-11-62” en AC 1896/13; “Lequerica a Castiella, 10 y 15-12-62” en AC 1920/3 y 5 y AC 1933/1; “FJ.Elorza, Sedó y M. Solano a Castiella, 19-12-62” en AMAE, R-11951/4 y NARA RG59 DF 752.022/10-962.

producido el primer incidente fronterizo en el Tinduf⁴⁵. La novedad fue que Mauritania hizo reserva de derechos para el Sahara español en la IV Comisión. Para entonces ya se había iniciado la política española de cooperación con este último país (independiente desde 1960) y, desde diciembre de 1962 se abrió el proceso de normalización de relaciones con Argelia. A partir de ese momento, se utilizó la táctica de contrarrestar a Marruecos utilizando las relaciones con Argelia y Mauritania; pero cada vez que se produjo una mejora en el clima político hispano-marroquí, el MAE tuvo que apresurarse a tranquilizar a los gobiernos de Argel y Nouakchot acerca de lo acordado con Rabat sobre Sáhara⁴⁶.

1963 se inauguró con nuevas noticias preocupantes sobre la creación de un frente de liberación nacional por los exiliados de Guinea. De inmediato se hicieron gestiones para que el gobierno de Camerún controlase su frontera y alejase a los posibles elementos subversivos guineanos. En la Comisión Económica para África reunida desde febrero en Leopoldville se exigió una representación de Guinea asociada a la española y hubo que acceder para evitar una expulsión como las de Portugal y Sudáfrica. Desde entonces se impuso la política de ir asociando una representación de Guinea en los organismos en que participaba España. En el Comité de los 24 la URSS acusó a España de colaborar en la represión de Angola y Guinea portuguesas; pero, se consiguió un informe positivo de la Comisión de Territorios no Autónomos al sostener como principio la autodeterminación e incluir representantes guineanos⁴⁷. En la resolución final de la Conferencia Jefes Estado Africanos (Addis Abeba) de mayo tampoco hubo referencias negativas a España. La cosa iba tan bien que se organizó un viaje del responsable de política africana del Departamento de Estado (Mennen Williams) a Guinea. Ya funcionaba una comisión interministerial (presidida por el Comisario del Plan L.López Rodó) que tenía el encargo de elaborar un anteproyecto de ley general para Guinea que reformase la de julio de 1959. Desde Exteriores intentaron influir para que la nueva Ley de Bases de Guinea que se fue perfilando a principios del verano creara un verdadero régimen autónomo (incluida una Asamblea Legislativa con las máximas competencias posibles) y permitiera dejar abierto el cauce constitucional para ulteriores modificaciones⁴⁸. Por otra parte, Castiella no paró de enviar a Franco informes sobre la debacle portuguesa (expulsiones de organismos internacionales, su causa en el Consejo de Seguridad y la ruptura de relaciones con casi todos los países africanos) en contraste con los efectos positivos de la “sutil” política española. A ello se sumó el nuevo clima de distensión hispano-marroquí, con el hito de la entrevista de Barajas entre Franco y Hassan II a principios de julio.

Con este ambiente de fondo, Franco dio luz verde a dos trascendentes decisiones que, por fuerza, tenían que estar ligadas: el lanzamiento del caso de Gibraltar en la

⁴⁵ A finales de 1962 comenzaron los preparativos de una visita de Hassan II a Madrid, aunque la condición era una mejora palpable en los temas bilaterales pendientes (aguas jurisdiccionales de Ceuta y Melilla, presión en la frontera de Ceuta, contencioso de la deuda de Marruecos, nacionalización de empresas con capital español, delimitación de la frontera del Sáhara, etc. Hasta ese momento la política marroquí respecto a España había sido similar a la aplicada por España con Gran Bretaña sobre Gibraltar: no negociar o colaborar sobre temas parciales, sino sólo una solución global al contencioso general. Vid. “Castillo a Castiella, 30-8-62 en 1810/1 y “Martín Alonso a Castiella, 23-1-63” en AC 1968/10

⁴⁶ “Areilza a Castiella, 3-7-63” en AC 2007/3

⁴⁷ “Nota de la Dirección Gral., 30-1-63” en AC 1971/5; “Santovenia a Castiella, 30-1-63” en AC 1971/7 y “Martínez Campos a Castiella, 30-1-63” en AC 1973/6; “Elorza a Castiella, 21 y 25-2-63” en AC 1990/1, 1994/1 y 2008/18; “Piniés a Castiella, 19-2-63, 6-3-63, 8 y 10-5-63” en AC 1989/3, AC 2003/4, 2081/7 y 2083/13; AC 2092/9-11.

⁴⁸ Parece que el horizonte para Guinea seguía siendo una asociación, no la independencia, al menos eso se dijo al Departamento de Estado: “Memo for Rusk, 23-6-63” en NARA, RG 59 Subject Numeral Files 1963 P-D.4045.

ONU, llevándolo al Comité de los 24, para frenar la estrategia británica de resolver el problema por la vía de la autodeterminación de los gibraltareños, y la puesta en marcha de la autonomía para Guinea. El 9 de agosto, el Consejo de Ministros acordaba que Presidencia de Gobierno redactase un proyecto de ley para regular el régimen de autonomía, en cuya elaboración participarían delegados guineanos; sería enviado a las Cortes para su rápida aprobación y sometido a consulta popular en Guinea⁴⁹.

En su discurso ante la XVIII Asamblea General, Castiella pudo presentar no sólo los avances socioeconómicos de Guinea, sino anunciar su próxima autonomía y la puesta en marcha de un Plan de Desarrollo con una inversión prevista de 1652 millones de pesetas en cuatro años. Se recibieron algunos ataques por el apoyo incondicional a Portugal, pero en esta posición no se admitía la ambigüedad, a pesar de la opinión en contra de la delegación en Naciones Unidas⁵⁰. Por último, para decepción del MAE, que esperaba una actitud comedida de Marruecos, el representante de este país volvió a hacer referencia a Ifni, Sáhara, Ceuta y Melilla y dejó entrever que había una negociación bilateral en marcha, lo que provocó la admonición de Mauritania, a cuyo gobierno se garantizó que España no pensaba abandonar Sáhara⁵¹. El dossier de Gibraltar en la ONU quedó parado hasta el año siguiente.

Descolonizar con Presidencia de Gobierno en contra: 1964-1967

Tras la rápida aprobación de la Ley de Bases para la Autonomía de Guinea en noviembre por las Cortes, 15 de diciembre de 1963 se celebró el correspondiente plebiscito. La Ley fue aceptada por un 60,5% de los votos (frente a un 37,4% de votos en contra, que fueron mayoritarios en Fernando Poo)⁵². A raíz del referéndum se crearon dos nuevos grupos políticos: la UPGE (Unión Popular de la Guinea Española), de Bonifacio Ondó (de vuelta de su exilio de Gabón) en Río Muni y el MUNGE, mucho más moderado, de Enrique Gori, en Fernando Poo. El 1 de enero de 1964 entró en vigor el régimen de autonomía de Guinea, que fue puesto en marcha en los meses siguientes (elecciones municipales y provinciales, más aprobación de la Ley articulada que desarrollaba la de Bases en julio de 1964), y el plan de desarrollo elaborado por Juan Velarde Fuentes. El MUNGE, un sector colaboracionista del MONALIGE y el grupo de Bonifacio Ondó, Presidente del Consejo de Gobierno, formaron la base de nuevas

⁴⁹ “Garrigues a Castiella, 6-8-63”, en AC 2160/12; Nota para Castiella, 22-7-63 en AMAE 11950/4; “Sánchez Bella a Castiella, 23-7-63” en AC 2154/1 y AC 21651/1 a 7, 2152/28, 2162/2 y 10; 2163/11; 2170/1; “Castiella a Garrigues, en AC 2167/bis1.

⁵⁰ El discurso de Castiella en *Cuadernos Hispanoamericanos*, nº166 (octubre 1963), pp 11-16; “Piniés a Castiella, 15 y 20-11-63” en AC 2244/13 2245/8 y 21; “Castiella a Piniés 21 y 30-11-63” en 2246/3 y 2256/10; AC 2255/3.

⁵¹ En la escala técnica de Hassan II de junio se había apostado por una nueva política de buena vecindad y colaboración bilateral, pero no había habido ningún acuerdo general con cesiones sobre Ifni o Sáhara; al revés, la condición española para aquélla, era congelar el “contencioso territorial” dejando que siguiese su curso en la IV Comisión, a poder ser, sin prisa. Vid. AC 2133/1-4, “Aznar a Castiella, 11 y 17-7-63” en AC 2139/1 y 2144/2; “Piniés a Castiella, 18-9-63” en AC 2178/1; “Castiella a Franco, 27-9-63” en AC 2187/2 y “Piniés a Castiella y Castiella a Aznar, 4-12-63” en AC 2262/1.

⁵² Antes del plebiscito se habían dado garantías para el facilitar el regreso de los exiliados políticos: AC 2200/4, 2206/17 y 2214/9. Según fuentes norteamericanas, el plebiscito fue limpio pero no se preparó bien. De hecho fue muy torpe la actuación del Gobernador General en Fernando Poo al detener a dos destacados líderes políticos (Bilbao y Pastor Torao) pocos días antes de la consulta. Al parecer las autoridades españolas no dejaron que se manifestasen los temores a una absorción de la isla por Río Muni. Al parecer, en el primer proyecto del gobierno de la Ley de Bases había una propuesta de separación económica y administrativa de las dos provincias que no salió adelante: Vid. “Ch.K.Moffly to Rusk, 13-1-64, en NARA, RG59 Central Foreign Policy Files, 1965-66 box 2665 y “Nota informativa 18-12-65” en AC 2283/1 y AC 3486/11.

instituciones autonómicas. Quedaban establecidos una Asamblea General y un Consejo de Gobierno, aunque se mantenía la figura del Comisario General como poder ejecutivo fundamental. La Asamblea General (con carácter sólo consultivo) estaba constituida por las dos Diputaciones (elegidas, como los organismos locales, por sufragio familiar) y nombraba al Consejo de Gobierno (con 4 consejeros de Fernando Poo y 4 de Río Muni) cuyo Presidente era propuesto por el propio Consejo, lo mismo que los gobernadores civiles que representaban a éste en Santa Isabel y Bata⁵³. A partir de ese momento, la presión constante de Naciones Unidas para acelerar los procesos de Ifni, Sáhara y Guinea, más la reclamación de Gibraltar en este foro (eje de la diplomacia española hasta el relevo de Castiella en 1969⁵⁴) llevaron al MAE a redoblar sus esfuerzos para evitar nuevos errores y dilaciones de Presidencia de Gobierno, así como a intentar diversificar y modernizar las relaciones internacionales de España con el fin de captar nuevos votos en Naciones Unidas.

En 1964, una vez eliminado “el sambenito del colonialismo” arrastrado hasta entonces, el equipo de Castiella intentó montar una nueva política regional en África. Las ofertas de cooperación económica, técnica y cultural se concretaron en las giras de los ministros G.López Bravo (Magreb) y A.Ullastres (África subsahariana). En particular se cuidaron las relaciones con los países vecinos de Guinea (Camerún, Gabón, Nigeria) y Sáhara: Mauritania, Argelia y, Marruecos (con múltiples iniciativas de cooperación en marcha y un viaje de Castiella en julio)⁵⁵. Como la línea de solidaridad pública con Portugal era intocable, al menos el MAE intentó limitar la actividad en España del líder katangués Moisés Tshombé, en contacto con la extrema derecha europea y reclutador de mercenarios para Congo y Angola⁵⁶.

Aquel año el balance en la ONU fue desigual: positivo en el tema de Gibraltar, pero no tanto en los otros expedientes. Sobre Guinea, a pesar de los avances autonómicos, se aprobó la primera resolución en el Comité de los 24 contra la política colonial española (16 de octubre) urgiendo a España a hacer efectivo el derecho de libre determinación. Sobre Sáhara, Marruecos volvió a la carga, a pesar de que, en teoría, Rabat había accedido a aparcar el “contencioso territorial” incluso en los foros internacionales en aras de la nueva cooperación bilateral. Pero, una vez cerrado el conflicto con Argelia, el anuncio de la existencia de ricos yacimientos de fosfatos en el Sáhara español (cuya explotación podía, además, dañar los intereses comerciales marroquíes en el mercado internacional de fosfatos) hizo que, en septiembre, el delegado marroquí pidiera una resolución en el Comité de los 24 para que los asuntos de

⁵³ Según el balance de A.CAMPOS (*op.cit.* pp. 183-197) la autonomía no iba a servir para preparar la independencia. Supuso la movilización y una mayor participación político-administrativa de los guineanos, así como una mejora de servicios; pero las nuevas instituciones tenían un carácter representativo muy limitado (pervivía la arbitrariedad de las instituciones coloniales y la cultura autoritaria de la metrópoli) y tampoco se produjo una africanización del sistema productivo y comercial. También: “Informe para el Señor Ministro, nov.1965” en AC 2894/2.

⁵⁴ R.PARDO: “La etapa Castiella y el final del Régimen” en J.TUSELL, J.AVILÉS, R.PARDO (eds): *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, 2000, pp. 341-370.

⁵⁵ “Nota de la Dirección General, 19-2-64” en AC 2344/9 y “Santovenia a Castiella, 6-2-64”, en AC 2331/2; AC 2524/19; “A.Cuyás a Castiella, 13 y 21-12-64” 2613/2 a 4 y los despachos del embajador E.Ibáñez a Castiella en AC 2378/5, 2403/6, 2422/4, 2485/4, 2498/2, 2499/1, 2504/2, 2510/9, 2514/8, 2520/38-44, 2567/3 y 2585/1.

⁵⁶ “Castiella a Ibáñez Martín, 29-4-64” en AC 2413/3. Sobre Tshombé: “Nota Dir. Africa, abril 1964 AC 2380/3 y 1-6-66 en AC 3075/4. El MAE consiguió paralizar la recluta de mercenarios para Congo en 1965 (Mobutu lo solicitó a Carrero, al parecer): “Mañueco a Castiella, 4-11-65” en AC 2881/11 y 2907/13. Cuando en 1966 Tshombé fue derrotado, volvió a España y sus actividades políticas volvieron a repercutir negativamente en la política africana española: “Urgoiti a Castiella, 17-6-66 y 4-10-66” en AC 3092/9 y 3139/2 e “Informe de la D. Gral. Africa, 5 y 12-7-67 “ AC 3356/6 y 3369/1.

Ifni y Sáhara se resolvieran con una negociación bilateral; para alarma, de nuevo, de Mauritania, país que decidió participar definitivamente en el contencioso. El proyecto de resolución aprobado (aunque no llegó a aprobarse en la Asamblea General) reprendía el retraso en la liberación de ambos territorios y demandaba a España la aplicación de la Resolución 1514; sin embargo, no se señalaba que España tuviera que negociar con ningún otro país, lo que reforzaba sus títulos jurídicos sobre Sáhara y dejaba manos libres para actuar. En su discurso ante la Asamblea, M.Aznar argumentó que la población de Guinea ejercería su derecho a la autodeterminación cuando lo estimara conveniente, pero que, de momento, estaba satisfecha con la paz y el desarrollo proporcionados por España. Para Sáhara, más vago, declaró que era previo el proceso su asentamiento de su población y, sólo entonces, España trataría de poner en práctica los principios de la Carta de Naciones Unidas⁵⁷

Visto el resultado de la Asamblea General, Castiella volvió a la carga, sobre todo respecto a Sáhara. Envío a Franco un despacho del nuevo embajador en Marruecos, E.Ibáñez (sustituido al frente de la Dirección General de África por Gabriel Mañueco en marzo) que incidía en la necesidad de separar los temas de Ifni y Sahara; superar la mera ocupación militar de este último territorio, promover su desarrollo económico (con una especie de *New Deal*) para atraer a los saharauis y poder aprovechar la posición favorable a España de los países vecinos (Argelia, Mali y Mauritania, con regímenes progresistas). Incluso se creía posible hacer de Sáhara un elemento de distensión en la zona y un polo de desarrollo regional, que permitiera a todos los países vecinos obtener beneficio económico (salidas al mar, cooperación en las empresas mineras, etc.)⁵⁸. No hizo mella en Presidencia.

Respecto a Guinea, había pasado demasiado poco tiempo desde los últimos cambios, pero parecía que se había recuperado la iniciativa, habían mejorado las relaciones entre las dos comunidades (peninsular y guineana) deterioradas desde 1959 y el optimismo estaba contagiando las actividades económicas. La mayoría de los exiliados políticos estaban regresando a Guinea (más de mil, en un año, sobre 1500 calculados). Sólo preocupaba la actividad de algunos líderes independentistas, en particular de Atanasio Ndong, seguido muy de cerca por la diplomacia española, por sus contactos en Argelia con exiliados españoles y con el independentista canario Antonio Cubillo. A principios de 1965 aún parecía posible rentabilizar internacionalmente la autonomía guineana, sobre todo en las relaciones con los nuevos estados africanos⁵⁹.

Pero desde mediados de año volvió la intranquilidad. El equipo de Castiella estimaba que la posición española en el tema de Gibraltar era suficientemente sólida como para batallar en la ONU, pero se advertía la necesidad de cubrir los flancos más vulnerables adoptando nuevas medidas en Guinea y Sáhara. En Guinea ya existía tensión y descontento con el gobierno autonómico y no se estaba aprovechando el tiempo para preparar unas estructuras sólidas de cara a una futura independencia. En enfrentamiento de los bubis y fernandinos de Fernando Poo con los fang de Río Muni había producido choques en los organismos autónomos. Había quejas sobre la mala administración de las autoridades locales y el Consejo de Gobierno estaba desprestigiado por su falta de autoridad y su dificultad para neutralizar propaganda de

⁵⁷ Vid la correspondencia de M.Aznar con Castiella: AC 2546/5 y 6, AC 2248/7, 2549/2 y AC 2602/1, más la del E.Ibáñez, desde Rabat: AC 2474/6, 2528/1 y 2534/1.

⁵⁸ “E.Ibáñez a Castiella, 7-11-64” en AC 2576/2.

⁵⁹ “Ibáñez a Castiella, 11-2-64 en 2336/2; “Conversaciones con exiliados guineanos, 25-3-64” en AC 2378/9; “P.A.Cuyás a Castiella, 24-2-65” en AC 2687/16 y “T.de Aguilar a Castiella, 2-6-65” en AC 2767/2. El seguimiento a A.Ndong, que había coqueteado con el MAE desde enero, en AC 2726/3, 2774/1 y 2831/2.

independentistas. Estos fallos, el incumplimiento o mala aplicación de la legislación laboral y la lentitud de las mejoras económicas, educativas y sanitarias eran denunciados por el propio B.Ondó, Presidente del Consejo de Gobierno autonómico y líder ya entonces del MUNGE, partido que, a diferencia de los otros, aceptaba el régimen de autonomía y el ritmo marcado por Madrid (aunque desde 1966 iba a asumir también posiciones independentistas). Sin embargo, esta actitud colaboracionista de B.Ondó sólo contribuyó a desprestigiar las instituciones autonómicas. Por su parte Carrero Blanco, convencido de que la mejor forma de controlar a los nacionalistas era dividiéndolos, fomentó la opción separatista de un nuevo grupo político, la Unión Bubi. Los miembros del MONALIGE, IPGE y MUNGE, en cambio, pedían una independencia con Río Muni y Fernando Poo unidos⁶⁰.

En Sáhara, se estaba agotando el crédito concedido a España en Naciones Unidas, así que corría prisa poner en marcha su desarrollo económico y político para lograr la adhesión de sus habitantes y neutralizar las pretensiones territoriales de los países vecinos. Además sus habitantes vivían una situación de crisis económica al retirarse las compañías petrolíferas que desde 1959 habían creado puestos de trabajo muy bien remunerados para los nativos. Quienes se habían sedentarizado ahora no querían volver a la vida nómada y las medidas tomadas por el gobierno español (obras públicas caras y sin contenido económico) no resolvían el problema. Un grupo de expertos de la Comisaría del Plan de Desarrollo proponía todo un programa de construcción (ferrocarril para la explotación de fosfatos, puerto para la carga del mineral), regadíos, mejoras en los puertos para la pesca y desarrollo turístico, que debía acometerse entre 1965 y 1967. Además era preciso afrontar el problema de la educación de los nativos: ninguno había obtenido aún el grado de bachiller ni había escuelas de formación profesional y, por tanto, apenas había trabajadores especializados. Tampoco se había hecho casi nada por ir incorporando a sus líderes locales a las instituciones políticas provinciales creadas en 1961. La falta de coordinación ministerial hizo que, además, en diciembre se aprobara una Ley tributaria para las Provincias de Ifni y Sahara que incrementaba la presión fiscal sobre los nativos al grabar bienes importados que resultaban de primera necesidad⁶¹.

Las prevenciones de Asuntos Exteriores se confirmaron cuando en noviembre se conocieron los proyectos de resolución que la IV Comisión iba a presentar a la XX Asamblea General sobre las “provincias” españolas: por una parte, se pedía completar la autonomía y fijar la fecha más cercana posible para la independencia de Guinea⁶², tras consulta popular por sufragio universal supervisada por Naciones Unidas; por otra, se instaba a tomar medidas urgentes para la liberación colonial de Ifni y Sáhara español y a

⁶⁰: Merry 9 y 9-11-65 en 2882/1 bis y 2888/5 y 2891/2 “G.Mañueco a Castiella, 7 y 8-8-65” en AC 2794/1 y 17-11-65 en AC 2898/4.

⁶¹ El MAE ponía en evidencia que el presupuesto para Sáhara se iba en administración 147 millones frente a los sólo 63 millones empleados para obras públicas, sanidad y enseñanza, más 8,5 en arquitectura y minas (cifras de 1964). En 1961 se había creado un cabildo provincial (equivalente a las diputaciones peninsulares), cuyo presidente era nombrado por Presidencia del Gobierno y sus 14 consejeros elegidos por sufragio entre los componentes de ayuntamientos, fracciones nómadas y representantes de los sectores comerciales, industriales, culturales y profesionales. Existía dificultad para encontrar personas preparadas para estos cargos. El presidente del Cabildo en 1965 era El Jatri Uld Sail Uls Yumani, importante jefe de los Reguibat. Aparte existían los ayuntamientos de El Aiun y Villa Cisneros, con organización peninsular, mientras que las fracciones nómadas seguían rigiéndose por sus propias normas consuetudinarias: “Nota de la Dirección, 20-1-65” en AC 2633/5; “Desarrollo político de la provincia de Sahara, 7-8-65” en AC 2817/1; “Mañueco a Castiella, 1-7-65” en AC 2794/10.

⁶² Había participado, como Presidente del Consejo de Gobierno autónomo, Bonifacio Ondó, pero su discurso de alabanza al régimen autónomo fue contrarrestado con el testimonio de nuevos peticionarios (Atanasio Ndongo, Jesús Evita, Obiang y Mba): AC 2890/3.

negociar, para ello, con los países afectados por cuestiones de soberanía, lo que suponía la definitiva internacionalización del asunto, con Marruecos y Mauritania como nuevos actores. Antes de que el 16 de diciembre se aprobaran (sin ningún voto en contra) las resoluciones (2072 para Ifni y Sahara y 2067 para Guinea), Castiella había enviado cartas a Carrero Blanco y a Muñoz Grandes solicitando su apoyo para agilizar la política de Guinea y Sáhara; escritos que remitió a Franco, con todo tipo de documentación adicional: la autonomía de Guinea no funcionaba bien y había que poner en marcha la verdadera autodeterminación de ambos territorios. La idea de una fácil asociación con España se difuminaba. En Guinea era preciso trabajar en la preparación de minorías dirigentes nativas leales, reforzar al gobierno autónomo, profundizar en las reformas socio-económicas (educación, sanidad, infraestructuras, ayuda técnica, etc.) y tratar de atraer a los exiliados. En Sahara, era urgente ejecutar las medidas recomendadas meses atrás o, al menos, anunciarlas para contrarrestar las insistencias extranjeras a favor de negociaciones bilaterales. Sobre todo porque se temía que detrás de Marruecos y Mauritania pudiera haber intereses europeos (seguramente de Francia) y no parecía posible seguir jugando indefinidamente a enfrentar a ambos países⁶³.

En los primeros meses de 1966 el MAE y Presidencia siguieron discutiendo qué hacer con Sáhara. Todos tenían clara la conveniencia de separarlo del dossier de Ifni (destinado a una cesión a Marruecos con refrendo de la ONU), pero las propuestas no coincidían. Los hombres más próximos a Castiella (G.Mañueco, E.Ibáñez desde Rabat, M.Aznar o P.A.Cuyás, desde Nouakchot) seguían defendiendo una política dinámica, hacia una próxima autodeterminación, para dar la batalla por Sáhara frente a las ambiciones de Marruecos. La alternativa era retenerlo el mayor tiempo posible para explotar los fosfatos manteniendo la política de equilibrios ya establecida entre Marruecos y Mauritania. En ese sentido, J. de Piniés, desde Nueva York, apostaba por una descolonización lenta, para dejar todas las puertas abiertas: bien la entrega de Sáhara a la ONU para una administración fiduciaria, bien una negociación y cesión a Marruecos (con refrendo de Naciones Unidas) cuando se solucionase lo de Gibraltar, tal vez, una asociación o integración a España (poco probable si se producía un acuerdo entre Marruecos y Mauritania). La discusión la zanjó un escrito remitido por Carrero Blanco: se podía negociar Ifni con Marruecos, pero en Sáhara no se admitían negociaciones ni con Marruecos ni con Mauritania, países que carecían de títulos de soberanía sobre el territorio. Si había más presión de la ONU, se podía conceder una autonomía, como en Guinea, pero descartaba descolonizar rápido porque la población saharauí no estaba preparada. En caso de conflicto, Sáhara se defendería con las armas, opción favorable a España con toda probabilidad, según el Almirante⁶⁴.

Entretanto, las relaciones con Marruecos se habían vuelto a enfriar, dejando sin desarrollar los múltiples proyectos de cooperación previstos en 1964-5, que tantas esperanzas habían despertado. Las tensiones tuvieron como causa las negociaciones emprendidas por el INI español (ENMINSA, Empresa Nacional Minera de Sáhara, S.A. creada en 1962) para conseguir la participación de compañías norteamericanas en la futura explotación de los fosfatos del Sahara; este hecho podía influir en la posición final de EEUU sobre el contencioso. Desde 1965 se negociaba con la IMC,

⁶³ “Castiella a Carrero Blanco, 16-11-65” en AC 2894/1, “M.Aznar a Castiella, 16-11-65” en AC 2896/1; “Nota Informativa, 17-11-65” en AC 2898/4 y 5; “Castiella a A.Muñoz Grandes, 16-11-65” en AC 2894/1; “Nieto Antúnez a Castiella, 14-12-65” y “Castiella a Nieto Antúnez, 15-12-65” en AC 2924/2 y los informes del Director General del área sobre la situación de Sáhara y los fallos de las instituciones autonómicas en Guinea: “G.Mañueco a Castiella, 15 a 17-12-65” en AC 2927/2 y 2925/2.

⁶⁴ “E.Ibáñez a Castiella, enero 1966, en AC 2576/2; “J.Piniés a Castiella, 10 y 12 -1-66” en AC 2941/18 y “Carrero a Castiella, 10-1-66” en AC 3131/1.

Internacional Minerals & Chemical, y con un consorcio formado por las petroleras Gulf Oil, Texaco, Standard Oil of California y W.R. Grace & Co.. Desde Rabat contraatacaron con ofertas para las mismas explotaciones y con presiones sobre el gobierno de EEUU. A partir de ese momento, ambos gobiernos insistieron en pedir la intervención de Washington para presionar a la otra parte. La respuesta norteamericana fue advertir a los inversores potenciales de los riesgos de la reclamación marroquí y evitar cualquier participación gubernamental (del *Export Import Bank* o del *Investment Guarantee*) en el proyecto: su opción era una explotación conjunta hispano-marroquí con capital norteamericano y mantener una postura de neutralidad y no implicación, lo que no satisfizo a ninguna de las partes, sobre todo a la española⁶⁵. En paralelo, desde el MAE se siguieron esforzando por garantizar a Mauritania (con una especie de *gentleman agreement*, muy del gusto de Castiella) que España no tomaría ninguna decisión sobre Sáhara a sus espaldas en beneficio de otro país, a cambio de que Mauritania se abstuviera de plantear abiertamente su reivindicación del territorio: Castiella viajó en marzo a Sáhara y a Nouakchot. También se cortejaba a Argelia con ofertas de cooperación económica y un posible contrato de compra de gas⁶⁶. Mientras, a Carrero se le ocurrió mandar de inmediato a la ONU una comisión de saharauis con un escrito de 80 chiujs (jefes de tribu) que pedía el mantenimiento de la unión con España como respuesta a la Resolución 2072: era su manera de entender el ejercicio de la autodeterminación. Castiella sólo consiguió que se retrasase su presentación hasta el otoño, salvando el ridículo inicial ante la Comisión de los 24, que se reunía al final de la primavera y debía tratar sobre el desarrollo político de las colonias españolas⁶⁷.

Las sesiones de la Comisión de los 24, reunida ese año en varias capitales africanas, no fueron bien para España. Para empezar, la Delegación española se quejó de la pobre información recibida desde Presidencia para afrontar las sesiones. En El Cairo hubo un nuevo peticionario guineano (D. Guapo Mbademezo). Se logró evitar que la ONU suspendiera el Consejo de Gobierno de Guinea por su mala gestión (corrupción y clientelismo), su escasa independencia y por el problema de Fernando Poo, como se temía. Pero, para intentar conseguir un dictamen moderado, en Argel fue preciso ratificar el derecho de autodeterminación de los guineanos y ofrecer la inmediata visita

⁶⁵ Ya en 1965, EEUU había recomendado que España incluyera empresas de al menos tres países en el proyecto de explotación de los fosfatos. La administración Johnson había decidido no garantizar las inversiones privadas en Sahara. También había transmitido a Rabat que éstas no equivalían a una posición oficial favorable a España. Pero en febrero de 1966 un enviado de Hassan II comunicó que cualquier inversión (incluso privada) norteamericana sería considerada como un *unfriendly act*. Vid: “W.C. Trimble a G. Williams”, 11-1-1965 y “Rusk a las embajadas”, 24-12-65 en NARA RG59 Subject Files, 1964-66 box 2666; “R. Anderson to F.V. Ortiz”, 19-11-65 en NARA RG59, Lot File 2; “R.H. Neuman to Mr. Root”, 29-4-66, “W.J. Stoessel to Rusk”, 20-5-66 y “Memo of conversation”, 27-9-66 en Lot Files 1; más los despachos del embajador Merry del Val AC 2952/31, 2954/1, 2980/2, 3024/2 y 3075/2.

⁶⁶ La limitada capacidad del mercado español para absorber el gas argelino y la desconfianza ideológica hacia el régimen socialista de Argel, que además amparaba a un núcleo del exilio antifranquista e incluso al independentista canario Cubillo, fueron serios obstáculos para desarrollar la relación con Argelia. Vid. Cuyás 17-3-66 3009/16 y Cuyás 15-3-66 en 3010/1; “Arcos a Castiella, 10-2-66” en AC 2974/11 Y 2979/6 y 12-11-66 en 3176/10 Y 23-11-66 EN 3185/6; “Ulrich a Castiella, 13-10-66” en AC 3145/5

⁶⁷ El manifiesto no cumplía ninguna de las condiciones previstas por la ONU para ejercer la autodeterminación, como pretendía Presidencia: un estado avanzado de autonomía, poseer instituciones políticas libres para estar en condiciones de decidir con conocimiento de causa y procedimientos democráticos. El MAE recomendaba enmendarlo. Podía servir como petición de integración siempre que solicitase un plebiscito previo con arreglo a la decisión de las 6477 jaimas o familias, que podría celebrarse sólo cuando hubiera un estado más avanzado de autonomía. La redacción no debía traslucir su redacción por parte española, sino un cierto sabor islámico. El derecho autodeterminación así solicitado, podría cumplirse en 1967 y acabar en integración válida: “Aznar a Castiella, 20-4-66” en AC 3028/1 y “Castiella a Carrero, 27-4-66” en AC 3034/1.

de una comisión del Comité que estudiara la situación y desmintiera las falsedades vertidas por los nacionalistas guineanos sobre el régimen autonómico⁶⁸. Esta ocurrencia iniciativa, aprobada por el gobierno (los informes disponibles garantizaban la lealtad de la mayoría del pueblo guineano), volvió a enfrentar a Castiella y Carrero. La visita, en agosto, había sido presentada como positiva por los diplomáticos (que ya estimaban inevitable una independencia negociada y abogaban -en el caso de J.de Piniés- por el modelo de la relación entre Samoa Occidental y Nueva Zelanda), pero no gustó nada a la Comisaría General, que sólo consideraba la independencia a medio o largo plazo. Todas las formaciones políticas guineanas solicitaron la independencia negociada con España y quedaron en evidencia las graves carencias del régimen autonómico. Según Presidencia, la visita sólo había servido para incitar a la independencia (con el aliento de los funcionarios del MAE que perseguían obtener un tanto para el tema de Gibraltar) y fomentar la actividad de los partidos políticos guineanos, hasta entonces aletargados. En Exteriores, dados los problemas económicos y políticos detectados por el subcomité visitador, temían un informe negativo de éste, pero no que llegara a incluir una fecha para la independencia, como sucedió⁶⁹.

Por lo que respecta a Sáhara, en junio, Marruecos y Mauritania pidieron su independencia ante el Comité de los 24, en vez de seguir reclamando el territorio. Este cambio gustó en la ONU porque ponía fin a la disputa entre ambos países y encajaba con la posición descolonizadora de la organización. Marruecos, sin embargo, casi a un tiempo, solicitó a España la apertura de negociaciones bilaterales para solucionar el “contencioso territorial”, iniciando así un doble juego que no abandonó hasta 1975 y que, en principio, el gobierno español rechazó con rotundidad⁷⁰. A fin de contrarrestar lo sucedido en el Comité, M. Aznar envió una carta en septiembre a su presidente ratificando que España también defendía la autodeterminación para Sáhara y cumpliría la Resolución 2072 (XX) de 1965. De nuevo, Presidencia de Gobierno reaccionó contra el MAE. Castiella tuvo que enviar una nota a Franco explicando que no se había ido más allá de los términos expresados en el informe de Carrero Blanco sobre Sáhara del último enero⁷¹. Para entonces la incomunicación entre ambas instancias respecto a la política en Sáhara (y Guinea) era absoluta, lo mismo que el despiste del Gobernador General en El Aaiún acerca de cuál era la posición del gobierno⁷². Sin contar con el

⁶⁸ “Aznar a Castiella y éste a Carrero 24 y 26-5-66” en AC 3069/5; “Nota de la Dirección General, 7-5-66 en 3051/1; “Los Arcos a Castiella, 21-6-66” en AC 3092/4.

⁶⁹ En el MAE eran conscientes del desgaste de las autoridades autónomas, la falta educación política y de líderes; el grave enfrentamiento entre Río Muni y Fernando Poo (con peligro de caer bajo la influencia de países vecinos si se escindía), el bajísimo nivel cultural, la falta de cambios tras dos años del Plan de Desarrollo, una economía inviable sin subsidios al café y cacao. la necesidad de un amplio plan de educación de tipo medio y superior: “Mañueco a Castiella, 6-8-66” en 3122/1 y 30-8-66 en 3125/6.

⁷⁰ En julio la contestación de Castiella a Rabat fue que Marruecos debía volver a la legalidad en Ifni y que no habría ningún tipo de negociación bilateral sobre Sáhara. En septiembre Marruecos insistió: si había negociación bilateral del contencioso, Marruecos no volvería a plantear el tema saharauí en la ONU, pero la contestación volvió a ser negativa. Las instrucciones de Castiella fueron claras: “creo que nuestra postura debe ser la de dejar que ambos países se enfrenten como lo han venido haciendo hasta ahora, manteniéndonos a una cierta distancia pero guardando una colaboración leal con Mauritania”. Vid. Ibáñez a Castiella, 10-6-66 en AC 3083/1 y 3084/1; 30-9-66” en AC 3135/1; “Flórez-Estrada a Castiella, 8-6-66” en 3085/1 y “Cuyas a Castiella, 9-6-66” en AC 3085/3; “Respuesta al mensaje del MAE marroquí, 30-6-66” en 3096/1; “Aznar a Castiella, 19 a 28-9-67 en AC 3134/5 y 3028/1; “Castiella a Aznar, 30-9-66” en AC 3135/2.

⁷¹ Nota informativa, 26-9-66 en AC 3131/1

⁷² Circulaba el rumor de que el MAE quería imponer una política abandonista a los militares. Según un informe demoledor del embajador en Mauritania (“Cuyas a Castiella, 6-8-66/6 en AC 3117/6), el Gobernador General no sabía nada sobre la situación internacional, ni tenía un servicio de información adecuado. Seguía el inmovilismo: no se hacía nada por ganar la voluntad de los saharauis, había que hacer propaganda, eliminar

Palacio de Santa Cruz, el Gobierno General estaba organizando a toda prisa una especie de consulta para refrendar el escrito de los chiujs antes de presentarlo en Naciones Unidas. El asunto dio lugar a un nuevo enfrentamiento. El MAE se enteró en octubre a través de la embajada en Mauritania (Carrero se lo había negado a Castiella a principios de septiembre) y Castiella reclamó, cargado de razón, porque el Almirante se había permitido pedir los detalles exactos de las declaraciones de la Delegación española en ONU, con la queja de que el MAE no informaba a Presidencia con lealtad⁷³.

En octubre hubo otro serio altercado entre Carrero y Castiella. Cuando se conoció que el informe de la misión visitadora en Guinea era demoledor y pedía una conferencia constitucional para la transferencia de poder a los guineanos, más una fecha de independencia para antes de julio de 1968, el MAE decidió que lo mejor era adelantarse y comunicar a la IV Comisión la disposición española de celebrar una Conferencia Constitucional en los primeros meses de 1967, al objeto de evitar una resolución negativa de la Asamblea General y su posible daño sobre el expediente de Gibraltar⁷⁴. Carrero Blanco, que consideraba abandonista la postura de Exteriores, se lanzó contra el MAE atacando a J.de Piniés y a G.Mañueco por haber saboteado al Comisario General e incitado a los guineanos a la independencia durante la visita de agosto, cuyo resultado consideraba desastroso⁷⁵.

Respecto a Sáhara, en el Comité Descolonizador, Mauritania (sin desistir de su reclamación), declaró aceptar una autodeterminación supervisada internacionalmente (su objetivo era un estado tapón con neutralidad protegida); Marruecos, también, pero con unas condiciones previas (desmilitarización de tropas españolas, fin de la supuesta inmigración organizada de población española, regreso de refugiados, etc.) que irritaron por su doblez a la diplomacia española (su aceptación hubiera permitido la inmediata ocupación armada por Marruecos). Así que para neutralizar la postura marroquí se optó, en primer lugar, por separar definitivamente el tema Ifni (negociable con Rabat, como Gibraltar con Gran Bretaña) y adoptar una postura muy firme respecto a Sáhara (no negociable con nadie, pero tampoco listo para un referéndum inmediato bajo supervisión de Naciones Unidas). A partir de ese momento se iba a exhibir abiertamente frente a Marruecos la baza de Mauritania y, sobre todo, de la nueva cooperación con Argelia (que había declarado su interés por el Sáhara español), además de reforzar las relaciones con los países árabes y África negra⁷⁶. Entretanto, Presidencia, haciendo caso omiso de las recomendaciones del MAE, había decidido llevar a la ONU, tal cual, el supuesto escrito de los chiujs saharauis, ahora respaldado por 16.433 firmas (un 88% de los mayores de 21 años), tras presentarlo a las asambleas locales entre agosto y octubre. Antes, intervinieron peticionarios de Marruecos, con acusaciones tan graves contra España

impuestos a los nativos y empezar a hacerles partícipes de los fosfatos. Recomendaba incluir capital francés y argelino, además de norteamericano en la empresa para implicar a partes que podrían trabajar, de otra manera, contra la presencia española.

⁷³ “Cuyas a Castiella, 17-10-66” en AC 3147/9 y “Castiella a Carrero, 18-10-66” en 3153/9 y 10.

⁷⁴ “Aznar a Castiella, 18 y 19-10-66 en AC 3151/1. El dictamen internacional señalaba que el régimen autónomo no satisfacía a nadie porque las autoridades españolas seguían teniendo el poder; el sistema electoral era indirecto, con representación corporativa, había restricciones de libertades políticas, tendencias separatistas en Fernando Poo. Había una opinión unánime a favor de la independencia sin demora y quejas por la falta de diversificación económica y la necesidad de recortar la dependencia económica de España, cambiar el sistema de posesión de tierras, promover la igualdad de salarios, instituciones de educación 2ª y superior, permitir sindicatos, etc. Era casi el mismo balance de “Mañueco a Castiella, 27-10-66” en AC 3155/3.

⁷⁵ “Castiella a Carrero, 27-10-66” y “Carrero a Castiella, 2-11-66” en AC 3155/1; “Piniés a Castiella y “Castiella a Carrero, 22-11-66” en AC 3186/1.

⁷⁶ “Aznar a Castiella, 12 y 13-10-66” en AC 3144/1 y 3145/1; “Castiella a Franco, 4-11-66” en AC 3163/1; “Los Arcos a Castiella, 3 y 12-11-66” en AC 3163/2 y 3176/10.

y su supuesta ocupación militar en Sáhara, que Franco se mostró de inmediato dispuesto a aceptar que una comisión internacional comprobase in situ la verdad. Así se pudo hacer la oferta de una delegación observadora de la ONU (formada con personalidades seleccionadas por su imparcialidad) para Sáhara el 8 diciembre; justo antes de la intervención de los saharauis enviados por Presidencia (una comisión de 6 chiujs), para prevenir la mala impresión que éstos podían causar, confirmada después⁷⁷.

La tensión entre el MAE y Presidencia había llegado a tales extremos que forzó el 15 de noviembre una reunión especial presidida por Franco (con Carrero y Castiella, más los Ministros de Información, Comercio, Marina, Aire, Justicia, el Secretario General del Movimiento y el Vicepresidente Muñoz Grandes) sobre descolonización, a fin de que las decisiones ya adoptadas fueran asumidas por todas las instancias del Régimen como política gubernamental definitiva: conferencia constitucional para Guinea, negociar la devolución de Ifni y, en Sahara, si Naciones Unidas no daba valor a la consulta organizada por Presidencia, un futuro referéndum conforme a las prácticas internacionales, impedir cualquier intrusión extranjera y garantizar el desarrollo local con los beneficios de los fosfatos, cuya explotación podía ser una vía de cooperación con los países vecinos. Probablemente la perspectiva de una resolución favorable en el tema de Gibraltar facilitó que se aceptase la conferencia constitucional de Guinea. En Sáhara, lo acordado no suponía un cambio a corto plazo, como deseaba el equipo de Castiella, partidario de apretar el acelerador o, como mínimo (así lo pedía M.Aznar), dar algún paso que mostrase la sincera disposición a poner en marcha la autodeterminación de los saharauis para construir un nuevo país ligado a España⁷⁸.

Las resoluciones definitivas de la ONU fueron aprobadas en diciembre. La de Guinea -2230 (XXI)- resultaba aceptable (la delegación española pudo abstenerse en la votación), a pesar de la invitación a celebrar elecciones por sufragio universal (supervisadas por la ONU) y la transferencia de poderes al gobierno que resultase de tales elecciones. Al menos se había suprimido la fecha tope de julio de 1968, gracias al anuncio (el 10 de diciembre a los miembros de la IV Comisión) de la Conferencia Constitucional. Ésta fue aprobada en el Consejo de Ministros del día 22 de diciembre, aunque hizo falta una nueva reunión en El Pardo días antes, similar a la de noviembre. En cambio, la resolución relativa a Ifni y Sáhara -2229 (XXI)- no gustó. Los esfuerzos diplomáticos para suavizarla habían sido vanos. Sobre Ifni, se pedía acelerar la descolonización y decidir con Marruecos las modalidades de traspaso según la Resolución 1514, lo que obligaba a abrir el diálogo con Marruecos en 1967. Ciertamente había una mención a las aspiraciones de la población autóctona que daba alguna capacidad de maniobra a España. Respecto a Sáhara, la resolución endurecía la propuesta por el Comité de los 24 a causa de la mala impresión causada por la intervención de los chiujs saharauis, que echó por tierra el efecto de la oferta previa para una visita de la ONU: incluía condiciones sobre el futuro referéndum, en conformidad con la población autóctona, consultas a Marruecos (que incrementaba su presión sobre España), Mauritania (obtenía reconocimiento de su interés) y otras partes interesadas (Argelia), más medidas previas para crear un clima político favorable, promover el regreso de exiliados y evitar maniobras dilatorias. Se recogía la oferta de la misión visitadora, pero tergiversada: no para observar y desmentir las falsas acusaciones de

⁷⁷ “Castiella a Aznar, 28-10-66” en AC 3158/3 y “Aznar a Castiella, 29-10-66” en 3159/16; “Castiella a Aznar, 17-11-66” en AC 3179/1, 2 y 3. “Castiella a Aznar, 26-11-66 3186/2; “Ibáñez a Castiella, 6 y 12-12-66” en AC 3192/4 y AC 3198/1; J.DURÁN-LORIGA: *Memorias diplomáticas*. Madrid Siddharth Mehta, 1999, p.114.

⁷⁸ “Instrucciones de Castiella, 17-11-66” en AC 3180/1; Muñoz Grandes apoyaba la idea de la cooperación económica regional en Sáhara, tal como expuso al gobierno norteamericano: “N.Aguirre a Castiella, 15-12-1966” en AC 3198/5; “Ibáñez a Castiella, 17 y 23-11-66” en AC 3184/7 y 3185/4; “Aznar a Castiella, 6-12-66 3192/7.

Marruecos, sino con vistas a hacer recomendaciones sobre el futuro político del territorio⁷⁹.

Desde el punto de vista del MAE, el balance no era tan malo. El tema guineano parecía lo suficientemente encauzado como para no tener problemas en la ONU y poder contar pronto con un país independiente ligado a España en el grupo africano. En Sáhara había que seguir la misma línea y poner en marcha la autonomía, porque el equilibrio de poder sobre el que se confiaba para mantener la presencia española era precario. De momento, las ambiciones marroquíes eran contrarrestadas por el apoyo de Mauritania (con el añadido de Argelia, más cierta neutralidad en el asunto de la influyente RAU de Nasser). Mauritanos y argelinos preferían que no se modificase el statu quo, pero, al mismo tiempo, su ideología progresista les impedía defender abiertamente la permanencia de una situación colonial. De ahí que España tuviera que tratar de combinar su resistencia a Marruecos con una política de real autonomía y preparación para la independencia para no dejar en evidencia a sus aliados africanos. Quedaba por dilucidar el tema económico: en 1967 había que tomar una decisión sobre el capital de la empresa de explotación de fosfatos del Sáhara, que podía reforzar los planteamientos del MAE.

Sin embargo, a lo largo de 1967 los planes del equipo de Exteriores iban a ser obstaculizados sistemáticamente por Presidencia de Gobierno. Estas divergencias agriaron aún más las relaciones políticas y personales entre Carrero Blanco y Castiella, ya deterioradas por la Ley de Libertad religiosa. Además obligaron a repetir las reuniones ministeriales de El Pardo y a crear una Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de África. Pero, ni aun así se logró adoptar una política única, de estado, sobre descolonización. Otros factores decisivos ese año fueron la tenaz política marroquí para ganar posiciones en Sáhara y el endurecimiento de la posición española respecto a Gibraltar -con buenos resultados en la ONU- que obligó a un cumplimiento exquisito de los requerimientos de la organización en los otros tres dossiers descolonizadores.

El primer contratiempo de Castiella fue el retraso en la convocatoria de la Conferencia Constitucional de Guinea. En enero el MAE ya había reunido documentación y elaborado los informes pertinentes sobre los modelos y precedentes de actuación de Gran Bretaña y Francia en sus antiguos territorios coloniales, patrones de Conferencias Constitucionales y constituciones, así como tipos de acuerdos entre nuevos estados y antiguas metrópolis. A finales de ese mes ya hubo una primera entrevista del Secretario de dicha Comisión, Gabriel Cañadas, exjefe del Gabinete Técnico de Castiella (entonces era Secretario General del Consejo Superior de Asuntos Exteriores), con Carrero Blanco, Ministro Subsecretario de la Presidencia y, pronto Vicepresidente del Gobierno. Cañadas le pasó el material elaborado por el MAE. Se había abandonado la opción del estado libre asociado y se pensaba utilizar el modelo de Francia en África central y ecuatorial, en particular el de Gabón, país con características y problemas similares a los guineanos; para los acuerdos post independencia servirían de los firmados por Francia con Mali y Níger. Aunque, finalmente, el esquema seguido tuvo más que ver con el modelo británico utilizado en Birmania (sustituyendo la Asamblea Constituyente por un plebiscito sobre el proyecto constitucional), que con los franceses⁸⁰. La idea de Exteriores era utilizar la Ley Articulada de 1964, vigente en la

⁷⁹ “Aznar a Castiella, 16 y 20-12-66” en AC 3199/5, AC 3198/3 y 3202/2; “Instrucciones sobre Guinea, 17-12-66” en AC 3200/1; “Ibáñez a Castiella, 20-12-66” en AC 3202/2.

⁸⁰ Para un estado asociado, se habían tenido en cuenta, hasta enero, los modelos de Samoa o las Islas Cook vinculadas a Nueva Zelanda. Se recomendaba dar facilidades de acceso a los observadores de la ONU en las elecciones para votar la independencia, para que, validada la limpieza de la votación, se aceptase después sin problema un tratado de amistad y ayuda que permitiera crear un estado asociado. En

Región Autónoma (en concreto de sus artículos 26 ó 19), para que la Conferencia naciera con una propuesta del Consejo de Gobierno o de la Asamblea autónoma, en lugar de que el gobierno español la convocara directamente, como al final sucedió. Dicha propuesta debía ser aprobada por Presidencia de Gobierno: paso que permitía forzar la participación de representantes de otros sectores e intereses guineanos, aparte de los oficiales de las instituciones autónomas. La delegación española contaría con portavoces de los diversos departamentos de la administración implicados, además de un experto en Derecho Constitucional. Previamente, una Comisión Interministerial (acordada en diciembre de 1966) debía haber elaborado un informe para el gobierno donde se fijase la posición de los diversos Ministerios ante las posibles peticiones guineanas y los intereses españoles a proteger en caso de independencia. Por su parte, la Asamblea autónoma (se iba a crear en marzo una Comisión Especial encargada de informar sobre las aspiraciones guineanas en la Conferencia) podía ofertar un proyecto que pudiera ser contrastado con los de otras fuerzas políticas no oficiales y, finalmente, el estado español haría de moderador o árbitro, tratando de unificar criterios y ayudando a adoptar los más representativos durante la Conferencia. Todo debía estar listo en mayo para que la convocatoria fuera previa a las sesiones del Comité de los 24 del verano; sólo así, se cumpliría con lo solicitado por Naciones Unidas en 1966 y los avances en el asunto guineano ayudarían en las otras cuestiones pendientes. De la Conferencia tenían que salir un texto constitucional y un índice de los acuerdos de Ayuda y Cooperación a firmar entre España y el nuevo país. Los proyectos resultantes serían sometidos a un referéndum popular e irían entrando en vigor escalonadamente, hasta la definitiva transmisión de poderes e independencia.

Carrero Blanco se mostró, en principio, de acuerdo con el plan y dispuesto a colaborar con el MAE; incluso ofreció que los trabajos se centralizaran en la Secretaría General Técnica de Presidencia. El problema surgió días después, en la primera reunión de G.Cañadas con el Director General de Plazas y Provincias Africanas y sus más directos colaboradores. Según ellos, los guineanos no habían declarado interés por una próxima independencia, carecían de preparación técnica y condiciones morales y humanas para alcanzarla, amén de que sus disensiones internas e incompatibilidades tribales harían imposible la convivencia entre Fernando Poo y Río Muni; la entrega de armas de fuego llevaría al caos y la pobreza, más la mala administración, llamarían a las ambiciones de los países vecinos. Partían del supuesto de que los guineanos sólo aspiraban a una pequeña modificación de la Ley Articulada de autonomía. De hecho, pensaban que el contacto con el MAE era para ese fin, porque no tenían instrucciones distintas de Carrero. Además, estimaban que, bajo ningún concepto, se debía admitir en una conferencia constitucional a personas ajenas a las instituciones autonómicas. Incluso acusaron al MAE de intentar ganar votos en la ONU para un caso perdido (Gibraltar) abandonando sobre la mesa Guinea⁸¹.

la opción de las Islas Cook, no se votó independencia sino una nueva Constitución con la que se eligieron por sufragio nuevas autoridades democráticas, como en Guinea AC 3221/1 y 3232/2. Sin embargo, la fórmula de la Asociación se terminó desestimando para evitar más pegas de Naciones Unidas. De hecho en marzo de 1967 Gran Bretaña tuvo problemas por utilizarla para sus territorios del Caribe: Vid “Nota Dirección 9 y 14-3-67” en AC 3258/7 y 3261/4. Sobre las diferencias entre los distintos modelos constitucionales: M.HERRERO DE MIÑÓN: “Autoctonía constitucional y poder constituyente (Con referencia a algunos casos recientes en la historia de la descolonización”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 169-170 (1970), pp.79-122.

⁸¹ “Cañadas a Castiella, 23-2-67” en AC 3245/1. Lo interesante del documento es que incluye el borrador constitucional sobre el que se pensaba trabajar: república unitaria con autonomías regionales; principios y derechos humanos reconocidos por Naciones Unidas (con lo que eso suponía para un Régimen como el de Franco); carácter presidencialista (7 años), con jefe del estado como jefe del Ejecutivo; vicepresidente

Esta maniobra de Presidencia de intentar sustituir la conferencia constitucional por una mera reforma de la autonomía (denunciada poco después por el MONALIGE a Castiella⁸²) fue la primera de una larga lista de faenas. El equipo de Carrero Blanco contaba con la complicidad del presidente y una parte importante de los miembros de la Comisión Especial de la Asamblea General guineana; más la inestimable colaboración de la administración colonial, con su Gobernador General al frente. Además no pasó datos a Exteriores de lo que estaba sucediendo en Guinea durante aquellos meses cruciales y vetó un viaje informativo de Cañadas alegando que podía causar “alteraciones insospechadas”.

Por otra parte, hasta el 13 de abril no comenzaron las reuniones de la Comisión Interministerial sobre el futuro de Guinea, presidida por Castiella. El MAE entregó a cada Ministerio un cuestionario para ayudar a elaborar el informe que debían entregar a fin de elevar resultados al Gobierno. También se decidió informar al Secretario General de la ONU de que la Conferencia Constitucional se celebraría en breve. Días después, Cañadas se entrevistaba con Carrero para pedir más colaboración de Presidencia, sin mucho éxito. En mayo los distintos ministerios ya habían remitido el estudio solicitado, con la excepción de Presidencia y Hacienda. Lo más grave era que la Comisión Especial de la Asamblea de Guinea tampoco había enviado el documento que debía servir de base a las discusiones de la Conferencia, comprometido para antes del 20 mayo. Castiella escribió directamente a Carrero Blanco sobre la necesidad de acelerar la convocatoria de la Conferencia y enviar a Cañadas a Guinea para activar los trabajos de la Asamblea, de nuevo sin resultados. En junio, M.Aznar empezó a alarmarse porque el retraso iba a suponer una dura campaña en la ONU. En julio el Almirante remitió a Castiella escritos con las excusas de la Comisión Especial guineana: su lentitud y la falta de resultados (traspasada la fecha límite del 1 de julio, tras varias prórrogas) se explicaban como un ejercicio de responsabilidad, descargando así la culpabilidad de Presidencia. Exteriores contraatacó informando a Franco de las desviaciones que se habían producido en las inversiones previstas por el Plan de Desarrollo para Guinea (bajísimos porcentajes empleados en educación y sanidad, frente a la preferente atención dedicada a la red vial de comunicaciones) y de otros obstáculos para el futuro desarrollo guineano imputables al orden colonial defendido por Presidencia: el injusto régimen de propiedad agraria vigente y el daño ocasionado por el monocultivo del café y el cacao, etc.⁸³.

La reunión de la Comisión Interministerial del 12 de julio fue muy tensa: el Comité de los 24 se empezaba a reunir en agosto y se sabía que el MONALIGE iba a presentar peticionarios. Castiella expuso claramente la situación: iba a ser muy difícil convencer al Comité de que el gobierno español no tenía la culpa del retraso. Pero las propuestas de convocar de inmediato una primera reunión de la Conferencia o el viaje

originario de región distinta de la del presidente; gobierno designado por el presidente con equilibrio proporcional en origen regional de los distintos ministros; Asamblea Nacional formada por Presidente, las Cortes (sufragio directo de mayores de 21 años, total 25 representantes) y el Consejo Nacional (20 consejeros a partes iguales entre Río Muni y Fdo Poo-Annobón, de ellos 4 designados por el presidente, 4 por entidades culturales, 4 por entidades económicas, 4 por Sindicatos y 4 elegidos por votación directa). El Consejo Nacional tenía competencias exclusivas en seguridad y defensa del estado, constitucionalidad de las leyes, etc. Es decir, el esquema inicial incluía características democráticas y elementos franquistas.

⁸² Fue en la primera visita a Madrid de sus líderes (Pastor Torao, Atansio Ndong A.D.Grange Molay), que ofrecieron colaborar y recomendaron una participación amplia en la Conferencia Constitucional: “Cañadas a Castiella, 23-3-67” en 3346/27. Los movimientos de los grupos políticos guineanos antes y durante la I fase de la Conferencia en A.CAMPOS: *op.cit.* pp.238-259.

⁸³ En educación sólo 23 millones, cuando lo programado eran 116 y en sanidad 22, de los 153 previstos: “Comentarios al Informe sobre la situación económica de la Guinea Ecuatorial, redactado por la Comisaría del Plan de Desarrollo con fecha junio 1967, 11-7-67 en AC 3361/10.

de representantes de la Comisión a Guinea para conseguir la respuesta de los guineanos lo antes posible fueron bloqueadas por el representante de Presidencia, J.Díaz de Villegas⁸⁴. De nada sirvieron tampoco las informaciones sobre la complicidad de Presidencia en los intentos de soborno a políticos guineanos por parte de los intereses madereros y agrícolas españoles. El Sindicato del Cacao (en concreto el Banco Exterior, primer productor) estaba subvencionando a los grupos políticos bubis de Fernando Poo, con el fin de fomentar el separatismo de la isla y trataba de *comprar* a F.Salomén Jones del MUNGE para sus tesis. Los sectores madereros, que apostaban por A. Ndong, intentaban obtener a cambio garantías para sus concesiones y no tener que cumplir con la obligación de sustituir con nuevas plantaciones las talas de madera que venían realizando. Hasta el Obispo de Bata protestó por la actitud de la Comisaría al negar la publicación de una pastoral que apostaba por una independencia consensuada. Al parecer, para entonces, incluso los líderes más proclives a España estaban desorientados acerca de cuál era la política oficial española⁸⁵.

La influencia política de Carrero Blanco en el asunto era tan fuerte que su veto se había impuesto a pesar de que ninguno de los informes emitidos por los distintos Ministerios para la Comisión Interministerial era contrario a la independencia. Esta salida se consideraba como la opción más plausible y la solución final al problema guineano de España. Tampoco estimaban que hubiese muchos intereses permanentes del estado que defender allí. Desde el punto de vista militar, Guinea carecía de utilidad estratégica para España y no se veía necesaria ningún tipo de presencia militar tras una independencia. Sólo el compromiso moral obligaba a contribuir a la creación de fuerzas militares para el nuevo país a través de un Acuerdo de Asistencia Militar. Económicamente, desde la perspectiva del interés general del Estado, Guinea suponía una carga. Los informes de los Ministerios de Comercio, Industria y Hacienda eran demoledores en su denuncia de las subvenciones a los productos guineanos (cacao, café y madera, pero también trigo), que asumían los consumidores españoles pagando un precio final desorbitado, para beneficio de unas cuantas empresas; amén de la pérdida de ingresos arancelarios para el Estado por el régimen vigente en Guinea, con reducciones sobre el arancel español⁸⁶. También se sufragaba con dinero público una parte de los costos de las líneas de comunicación a Guinea. A ello había que sumar los costos militares, pago a funcionarios, obras públicas, etc. En cifras del Ministerio de Hacienda, el gasto total de Guinea para el Estado en 1967 iba a ser de 1.350 millones de pesetas, cada año más caro que el anterior: en 1968 se calcularon 1500 millones. Como apuntaba el diagnóstico de Industria, eran los españoles peninsulares quienes con su esfuerzo mantenían la estabilidad de Guinea, así que la independencia no tenía por qué perjudicarles. Con carácter permanente, el único interés económico que defender era el derecho a realizar prospecciones petrolíferas y, tal vez, a utilizar el aeropuerto de Santa Isabel para la aviación comercial. Las importaciones de productos de Guinea podrían ser sustituidas por las de cualquier otro país tropical y sus empresas deberían adaptarse a

⁸⁴ “J.I.Jorroto Múgica a G.Cañadas 5-5-67 en 3297/2 “Castiella a Carrero 27-5-67”, en AC 3310/4; AC 3340/4 y AC 3375/17; “Carrero a Castiella, 4-7-67” en 3354/2; “Acta de la Comisión Interministerial, 21-7-67” en 3371/4.

⁸⁵ “Informaciones sobre actividades de personalidades de Guinea en Madrid, 21-7-67” en AC 3371/3; “Rafael M^a Nzé Abui a Castiella, 16-8-67” en AC 3375/15

⁸⁶ Según el Ministerio de Comercio, en 1967, las subvenciones anuales al cacao se calculaban en 393 millones de pesetas, la del café era de unos 240 y la protección a la madera implicaba “la perturbación del mercado interior español obligando a mantener un arancel muy alto frente a importaciones de terceros países”. La subvención a las comunicaciones marítimas era de 146 millones; 22 iban para el trigo y el costo en divisas como consecuencia del déficit de la balanza de pagos de Guinea frente al exterior era de algo más de 14 millones de dólares (sólo para pagar a los braceros nigerianos se iba 1.610.000 dólares).

la situación de mercado libre que resultase. Los intereses económicos de los particulares españoles (había unos 10.000 residentes) también se podrían proteger en caso de independencia. Para los funcionarios la solución era sencilla: traslado a la península o seguir sirviendo en Guinea con las garantías que podía proporcionarles el correspondiente convenio con el nuevo estado. Para el resto, quizá se podía obtener algún régimen de asentamiento privilegiado, tutela jurídica y un apoyo de fuerzas de policía. Respecto a las grandes empresas madereras, podía lograrse que el nuevo régimen respetase las concesiones administrativas ya otorgadas (por 20 años) y derecho preferencial para conseguir nuevas en el futuro. En el caso de las explotaciones agrícolas (sobre todo de Fernando Poo, donde la mayor parte de las tierras eran cultivadas por europeos), en último caso, se podía indemnizar a sus propietarios con el dinero que se dedicaba a subvencionar sus productos. Políticamente, cabía hacer de una Guinea independiente una plataforma informativa para la propaganda española en África, con una oficina de la Agencia EFE. Por supuesto, se contaría con un país amigo en Naciones Unidas, representante de una inédita Hispanidad africana. Todos los departamentos consultados apostaban por asumir la preparación técnica de sus homólogos guineanos para preparar fuerzas militares, funcionarios, un sistema monetario y un Banco Central, etc., a partir de acuerdos de asistencia militar (que no implicase garantía territorial) y de asistencia técnica de todo tipo, convenio de doble imposición, acuerdo comercial y de ayuda económica, monetario, consular y uno general sobre política exterior. Los distintos Ministerios sostenían los criterios de Exteriores, frente a Presidencia. Un informe especialmente duro era el de la Secretaría General del Movimiento, muy crítico con la escasa cobertura en seguridad social, la deficiente aplicación de la legislación laboral y la discriminación de los trabajadores nativos, así como la resistencia de la Comisaría General a establecer en Guinea un sistema sindical similar al español. En cambio, la evaluación de Presidencia de Gobierno sólo incidía en los riesgos de la independencia: explotación de los isleños (bubis de Fernando Poo y annaboneses) por los pamúes de Río Muni, enfrentamientos tribales en el continente entre éstos últimos y los playeros, carencia de cuadros directivos y técnicos, peligro de anexión por las ambiciones de los países vecinos del continente (Gabón, Camerún, Nigeria) y el más que probable colapso económico tras una independencia prematura, dado que España absorbía la casi totalidad de la producción guineana⁸⁷. Así las cosas, hubo que esperar al otoño, a una nueva vuelta de tuerca de Naciones Unidas, para poder superar las trabas de Carrero Blanco a la Conferencia Constitucional.

Respecto a Ifni y Sáhara, la política marroquí fue mucho más sagaz que la española. El MAE siguió trabajando para cultivar la benevolencia de Mauritania y Argelia. Con este último país la idea era cerrar definitivamente el acuerdo de compra de gas a cambio de bienes de equipo y proyectos técnicos de cooperación industrial; pero las negociaciones se estancaron, porque se impusieron los criterios comerciales (defendidos por el Ministro G.López Bravo) sobre los políticos⁸⁸. Entretanto Rabat empezó a desarrollar una sistemática campaña para ganar posiciones en Sáhara, presionando en todos los frentes posibles: sobre el terreno, en EEUU, en la ONU y bilateralmente; en este caso a la espera de un acuerdo de cesión de Ifni, sin renunciar a un arreglo directo en Sahara a cambio de aflojar su actitud exigente en la ONU. Primero, Hassan II puso en marcha una estrategia de captación de los saharauis que incluyó: propaganda político-religiosa a través de la prensa, la agencia oficial MAP, la

⁸⁷ “Conferencia Constitucional sobre Guinea Ecuatorial, 1967” AC (sin numerar).

⁸⁸ “Mañueco a Castiella, 10-1-67” en 3207/1 y AC 3206/2 y 3, 3207/2; “Castiella a López Rodó, 2-3-67” en AC 3255/5; “Los Arcos a Castiella, 2-8-67”, en 3374/9.

radio y las autoridades religiosas; infiltración de elementos subversivos desde Tarfaya, con el apoyo al llamado Frente de Liberación del Sáhara (formación promarroquí) y la utilización de los lazos tribales con Tarfaya para introducir marroquíes como supuestos exiliados⁸⁹. Segundo, el gobierno de Rabat siguió presionando sobre el norteamericano para bloquear definitivamente la entrada de capital estadounidense en la explotación de los fosfatos saharauis. A principios de 1967 la previsión española era que el estado retuviera el 51% de las acciones de la empresa explotadora; ceder un 25% a capital norteamericano y utilizar el 24% restante para dar entrada a los países vecinos (incluidos Marruecos, Argelia y Mauritania) y, tal vez, de Francia, según conviniera políticamente, pues aún parecía posible hacer de los fosfatos un elemento de cooperación regional. La idea de Castiella era que su ministerio pudiera condicionar la decisión final sobre los porcentajes accionariales. Sin embargo, a finales de 1967, las negociaciones con las empresas norteamericanas fracasaron y, ya en 1968, el INI optó por crear una empresa de capital exclusivamente español (transformando ENMINSA en Fosfatos de Bu-Craa, S.A. o FOSBUCRAA) para explotar los fosfatos, contra la opinión del MAE. Las obras (cinta transportadora, depósitos, planta de tratamiento, dragalina) se contrataron con la firmas alemanas Krupp y Humboldt y con Bucyrus, por 3.700 millones de pesetas⁹⁰.

Por otra parte, Castiella defendió la necesidad de contrarrestar la campaña de atracción de Marruecos en Sáhara con una política similar a la marroquí, que hubiera podido verse reforzada en cuanto hubiera culminado su desarrollo económico con la explotación de los fosfatos. En mayo se produjo uno de los primeros incidentes políticos en El Aiún (protestas sociales que llevaron a choques entre obreros saharauis y tropas españolas) que sirvió al MAE para insistir en sus tesis y contrarrestar las informaciones proporcionadas por Presidencia acerca de la “excelente” situación de los productores saharauis. Castiella reenvió a Franco todas las propuestas que su departamento había elaborado desde 1965 acerca de la urgencia de desarrollo económico en Sahara, aún más acuciante en 1967 ante la política marroquí y el incremento del paro en la provincia. En cifras comparadas era del 21,86 % (cuando en la península era 0,10%) y sus afectados recibían un ridículo subsidio de desempleo (20 pesetas diarias cuando debían cobrar 64). El problema radicaba en que el gobierno seguía sin hacer inversiones en Sahara para crear puestos de trabajo permanentes, ni para especializar mano de obra saharauí; hasta el punto de que había sido necesario llevar obreros canarios para cubrir las carencias de mano de obra⁹¹. También transmitió los juicios de M.Aznar, quien creía necesario aprovechar la coyuntura de colaboración mauritana y de benevolencia de Argelia para poner en marcha la autonomía del Sahara: “nuestros pasos hacia un gobierno autónomo podrían ser un poco más resueltos y generosos; de modo que, sin que nosotros arriesguemos absolutamente nada, entren los saharauis a participar más de lleno y con más clara responsabilidad en las tareas de la administración y del gobierno”. Así mismo, se enviaron a El Pardo los despachos del embajador en Argel, que insistían en la urgencia de hacer partícipes a los saharauis de las riquezas del país,

⁸⁹ “Ibáñez a Castiella, 10 y 25-1-67” en AC3209/1 y 3225/2; “Mañueco a Castiella, 25 y 28-2-67 y 6-3-67” en AC 3223/3, 3249/5 y 3255/2.

⁹⁰ “Areilza a Castiella, 28-2-67” en 3249/3 y “A.Martínez Bordiú a Castiella, 27-4-67” en 3292/11 y “Castiella a Carrero, 23-5-67”, en AC 3307/3.

⁹¹ De una población censada en 23.793 saharauis (en 1960), apenas se contabilizaban 2573 trabajadores manuales y no manuales había 50 profesores de árabe y Corán, 20 intérpretes auxiliares, 27 funcionarios de la justicia coránica, 30 sanitarios, 50 funcionarios de ayuntamientos y cabildos, 8 guardias municipales, más las personas que trabajaban para las fueras de orden, unos 1252 (462 de policía territorial, 600 de la agrupación de tropas nómadas, 100 miembros de las Harks y 90 guías y enlaces): “Nota de Mañueco 9 y 24-5-67” en AC 3308/11.

promocionarles socialmente con la sedentarización y alentar su toma de conciencia nacional. Porque ya se detectaba una política paralela a la marroquí de Argelia respecto a la población saharauí⁹².

Castiella también apostaba por la pronta celebración de un referéndum (dirigido y controlado por España, antes de ninguna misión ONU o tras una misión inofensiva, controlada) utilizando el modelo de Argelia para regiones desérticas. Todos diplomáticos vinculados con el tema eran conscientes de los riesgos a medio plazo de la inmovilista política española: que Argelia intentara desarrollar una política propia en Sáhara, que se produjera un acercamiento entre Mauritania y Marruecos o que EEUU consiguiera neutralizar la tensión con un proyecto de cooperación económica conjunta basado en la explotación de los fosfatos. Pero, como Presidencia seguía sin atender a sus recomendaciones, era poco lo que en realidad estaba en manos del MAE. En primer lugar, tratar de presentar las elecciones provinciales y locales en Sáhara previstas para junio de 1967 (se creaba la Yemáa, una asamblea de carácter sólo consultivo) como un trasunto de autonomía. También se advirtió a Argelia y Mauritania de las maniobras marroquíes sobre sus tribus nómadas Erguibat y se realizaron las gestiones pertinentes en EEUU para contrarrestar las maniobras marroquíes, en particular los posibles efectos de la visita oficial de Hassan II a Washington en febrero, en un momento en que EEUU parecía buscar un acercamiento a las monarquías conservadoras africanas (Marruecos y Etiopía) como puntos de apoyo para frenar la influencia soviética y nasserista; una actitud reforzada a finales de 1967 tras la crisis árabe-israelí⁹³.

Entretanto, el monarca marroquí quiso rematar la cuestión de Ifni con una reunión en la cumbre con Franco. En febrero de 1967 envió a El Mizzian con un mensaje para el Jefe del Estado y nuevas ofertas de explotación conjunta del Sahara, que reiteró en junio y julio. Desde marzo la respuesta española fue que se aceptaba la negociación, aun cuando la legalidad histórica de la presencia española en Ifni era indiscutible. Desde Madrid no había prisa por iniciar conversaciones. Primero se exigió como premisa suavizar los múltiples problemas bilaterales pendientes desde que Marruecos decidió poner fin, unilateralmente, al periodo de distensión 1963-5. Estaban en el aire: el futuro de importantes firmas, (Electras Marroquíes, Torres Quevedo, Telefónica, Minas del Rif), el régimen de las propiedades rústicas de españoles, la deuda marroquí, la transferencia de beneficios de las empresas (atrapadas en Marruecos y sometidas a presiones de manera intermitente), temas culturales, comerciales, etc. También se impuso una negociación concienzuda, al modo tradicional, con contrapartidas: un tratado de pesca y garantías para los ifneños. La primera oferta marroquí se recibió en septiembre, junto con la renovación de la oferta para que España participase en los proyectos de desarrollo en el norte de Marruecos (pantano y desarrollo agrícola en el Lukus) a fin de crear un clima bilateral más adecuado. Sin embargo, desde Exteriores preferían retrasar las conversaciones sobre Ifni lo más posible hasta dejar pasar la Asamblea General, para garantizar una posición benevolente de Marruecos y evitar sorpresas desagradables. Además querían conseguir una propuesta satisfactoria en el tema de la pesca y asegurarse de un cambio de actitud real de Marruecos en el resto de los asuntos bilaterales abiertos. Tampoco estaba claro que Presidencia estuviera de acuerdo con la cesión: de hecho a fines de 1967 aún no había

⁹² “Aznar a Castiella, 7-6-67” en AC 3332/4; “Arcos a Castiella, 17 y 24-5-67 y 27-6-67”, en AC 3305/1, 3310/6 y 3351/5.

⁹³ “Ibáñez a Castiella, 10 y 25-1-67” en AC 3209/1 y 3225/2; “Nota de la Dirección 28-2-67”, en 3249/5 y AC 3253/1 Y 2; “Mañueco a Castiella, 28-2-67 y 6-3-67 en 3255/2 y 3249/5; “Cuyás a Castiella 2, 7 y 9-3-67” en 3258/6, 3259/6 y 3260/5. Acerca de EEUU, remitimos al artículo de este libro sobre la política norteamericana de Castiella.

pasado al MAE información precisa sobre Ifni (población –calculada en unos 50.000 nativos y 10.000 europeos, incluidos los militares-, bienes del estado, intereses españoles, sobre todo pesqueros, a defender, etc.) para poder abordar la negociación⁹⁴.

De cara a la Asamblea General del otoño, los prolegómenos de la negociación sobre Ifni fueron el único tanto que Castiella pudo aprovechar⁹⁵. Además se habían dado seguridades a Marruecos de que el gobierno español no deseaba acelerar el tema de la descolonización de Sahara para animar al de Rabat a mantener una actitud de moderación⁹⁶. La votación sobre Gibraltar favorable a España el 1 de septiembre se vio obscurecida, pocos días después, por la celebración del plebiscito en Gibraltar y por la participación de seis peticionarios guineanos del MONALIGE ante el Comité de los 24. El gobierno español quedó en evidencia: retrasos, maniobras neocolonialistas, falta de garantías para la Conferencia, ilegalidad de los partidos políticos, complicidad de las autoridades autonómicas -nada representativas- con el gobierno español y sus capitalistas, intentos de promover la separación de Fernando Poo para evitar la independencia, etc.⁹⁷. Días después (12 de septiembre) el Comité emitía una resolución lamentando que la Conferencia Constitucional no se hubiera convocado y recomendando la independencia para julio de 1968. En realidad se concedía un nuevo plazo de buena voluntad para que antes de que se reuniera la IV Comisión (a finales de septiembre) se iniciara la Conferencia prometida. Desde el MAE se enviaron todo tipo de informes para impresionar a Franco y que éste levantase el veto impuesto por el equipo de Carrero Blanco, porque se corría el riesgo de perder muchos votos hispanoamericanos, árabes y afroasiáticos en las decisivas votaciones de la IV Comisión, sobre todo para Gibraltar. De hecho el día 15 fue posible, por fin, anunciar la celebración de la conferencia para el 30 de octubre⁹⁸. Por su parte, la delegación marroquí actuó con moderación, quizá para evitar provocar división en el grupo árabe en plena crisis árabe-israelí. El día 14 el Comité 24 había aprobado su consenso sobre Ifni (acelerar la descolonización negociando con Marruecos) y Sahara (lamento por la falta de aplicación de las resoluciones anteriores); la discusión sobre este último asunto se llevaba a la IV Comisión⁹⁹.

En los dos meses siguientes los esfuerzos del MAE se fueron en preparar las votaciones sobre Gibraltar y la I Conferencia Constitucional de Guinea, celebrada desde

⁹⁴ “La legalidad histórica de nuestra presencia en Ifni, 3-5-67” en AC 3313/8; “Castiella a Franco 30-5-67 y 14-6-67” en 3313/1 y 3330/1; “Franco a Hassan II, 18-3-67” en AC 3263/2; AC 3266/1, AC 3327/2 y AC 3347/2; AC 3375/14, “Ibáñez a Castiella, 9-9-67, 28-10-67 y 27-11-67 en AC 3380/2, AC 3384/6, AC 3389/1 y AC 3438/5, “Castiella a Franco, dic.1967” en AC 3441/8, AC 3444/13-15 y “Conversaciones sobre Ifni, 21-12-67” en AC 3457/1.

⁹⁵ En abril, se había ratificado al Secretario General de la ONU que España mantenía su disposición a negociar con Marruecos Ifni, que una comisión interministerial preparaba la conferencia constitucional de Guinea y, sobre Sáhara, que no se admitían intereses de otros países, se aceptaba el derecho de autodeterminación y se estaban tomando medidas para preparar la correspondiente consulta a población nómada (se alegaban dificultades para organizarla tras la consulta hecha en 1966). Además se aceptaba la visita de una comisión investigadora de la ONU, aunque con condiciones: su composición se negociaría con el Secretario General. Vid. Aznar 20 y 29-3-67 en AC 3265/1; Castiella a Aznar, 6-4-67 en 3272/1

⁹⁶ Castiella al encargado de negocios en .Rabat, 4-9-67 en AC 3379/1.

⁹⁷ Saturnino Ibongo, Rafeal Evita, Adolfo Obiang, habían prometido no actuar si se anunciaba la Conferencia Vid. AC 3384/37

⁹⁸ “Cañadas a Castiella, 13-9-67” en AC 3383/1; “Piniés a Castiella, 11-9-67” en AC 3381/23; “Instrucciones de Franco” en AC 3384/1 y AC 3386/8 y 9. A raíz de la convocatoria hubo otro incidente a finales de septiembre. La Comisión Permanente de la Asamblea guineana emitió una declaración contra la conferencia constitucional por ser una doble imposición: de la ONU al gobierno español y de éste al pueblo guineano. Castiella pidió explicaciones porque su publicación en *Ebano* sólo podía haber sido cosa de los medios adictos a Presidencia AC 3390/2.

⁹⁹ “Ibáñez a Castiella, 14-9-67” en AC3384/6; AC3392/1 y AC 3384/1.

el 30 de octubre al 15 de noviembre. Los primeros problemas sobre ésta surgieron a raíz de la elección de los representantes guineanos. El MONALIGE pidió que se ampliara la representación guineana y, sobre todo de su partido, amenazando con boicotear la conferencia porque creían que había una clara mayoría de inmovilistas sobre los partidarios de la independencia. Parece que Presidencia de Gobierno, además, había vetado a delegados elegidos por la Asamblea y el Consejo de Gobierno autónomos y el Comisario General V.Suanzes había sido más que arbitrario en sus nombramientos: en particular habían sido incluidos españoles peninsulares como miembros de las corporaciones (Colegio de Abogados y Cámaras de Comercio) nada representativos del pueblo guineano, además de dos agrupaciones, la Union Bubi y la Unión Democrática Fernandina, que introducían el factor racial en las discusiones¹⁰⁰. La conferencia se abrió con un discurso de Castiella, en que prometía conceder la independencia a Guinea en 1968 y un discurso de Pablo VI a favor de la descolonización (quizá para apuntalar definitivamente su posición ante Franco). Poco antes de esa sesión, recibió un documento firmado por casi todos los representantes guineanos (29 de 42, representantes del IPGE, MUNGE, MONALIGE y de algunas minorías étnicas), pidiendo la independencia total y unitaria para el 15 de julio, con plena soberanía y la formación inmediata de un gobierno provisional. También le fue entregado otro de los representantes de Fernando Poo reivindicando la previa separación de la isla (su portavoz era Enrique Gori) firmada por E.Bosío, L.Maho, los representantes bubis – Marcos Rupo, Mariano Ganet y T.Bieveda-, y los peninsulares Fernández Echegoyen, Armando Climet, Adolfo Antuña¹⁰¹. El MAE apostaba por el proyecto independentista unitario sustentado por la mayoría; Presidencia parecía inclinarse por un estado asociado sobre la secesión de Fernando Poo, opción respaldada por los grupos españoles con intereses agrarios en la isla, junto con los bubis (Unión Bubi, de Edmundo Bosío). Los fernandinos (Unión Democrática), eran más proclives al diálogo con los unionistas: apostaban por un estado federal compuesto de dos regiones autónomas, con estatutos separados, y pedían una consulta sobre el problema supervisada por Naciones Unidas. Las maniobras de Presidencia (a través del Comisario Adjunto Rafael Galbe Pueyo, fundamentalmente) en favor de la escisión (mal vista por la OUA y la ONU, con los antecedentes de Katanga, Biafra y Rodesia del Sur) fueron denunciadas incluso por el Presidente del gobierno autónomo, B.Ondó y, al parecer, llevaron al resto de los guineanos a desconfiar de los propósitos del gobierno español: llegaron a creer que la independencia no era más que una fachada que quedaría desvirtuada por los acuerdos técnicos paralelos con el nuevo estado. Castiella informó al resto del gobierno sobre estas interferencias e intentó trasladar a Franco la idea de que la negra situación en Guinea que pintaba Presidencia (falta de cuadros, recesión económica, etc.) era similar a la que habían atravesado otros países africanos en vísperas de la independencia. Tras diez sesiones de trabajo presididas por el Director General de Política Exterior, Ramón Sedó, se cerró la Conferencia Constitucional sin resultados claros. La mayoría deseaba una pronta independencia y los secesionistas, sin renunciar a ésta, consideraban previa la separación de Río Muni. El comunicado final hacía ver que para el gobierno la Conferencia había tenido carácter informativo; aunque también había aprovechado para dar a conocer a los guineanos los problemas que tendrían que afrontar tras la

¹⁰⁰ “Cañadas a Castiella, 26 y 27-10-67” en AC 3410/10 y 3411/1.

¹⁰¹ “Castiella a Franco, 31-10-67” en AC 3413/2 y AC 3414/1. Sobre los representantes guineanos: “Informe de 23-10-67”, en AC 3406/4.

independencia. Vistas las dificultades planteadas, el Director. General de África, G.Mañueco, llegó a la conclusión de que el modelo a seguir podía ser el de Kenia¹⁰².

En diciembre, ante la IV Comisión volvieron a presentarse peticionarios de Guinea. Representaban a un sector del MONALIGE (Ibongo) más radical que el representado en Madrid (A.Ndong), al que se unieron Macías, Eworo, Salomé Jones y Balboa. Todos ellos apostaban por una independencia unitaria antes del 15 de julio. Al final, la resolución aprobada fue similar a la de 1966. Entretanto estaba comenzando la lucha por el poder entre los políticos guineanos El primero en pedir la ayuda del MAE fue B.Ondó, con el objetivo de evitar el triunfo de A.Ndong. Según fuentes norteamericanas, éste se había aproximado a la Mobil Oil para obtener financiación. En todo caso, siguieron las denuncias por el apoyo gubernativo al separatismo de Fernando Poo¹⁰³

Respecto a Sáhara, en las sesiones de la Asamblea, la Delegación española esquivó el problema de la misión visitadora y reiteró que la oferta seguía en pie, pero sólo en los términos precisos en que había sido realizada. La Resolución 2354 (XXII) de 19 de diciembre, era casi igual a que la del año anterior: invitación a celebrar un referéndum de autodeterminación bajo los auspicios de Naciones Unidas, consultando con los otros países implicados, y que se apresurase el envío de la misión especial ya prevista por la Resolución 2229 (XXI) de 1966. También debían tomarse las medidas necesarias para que la consulta se celebrara bajo las adecuadas condiciones: regreso de exiliados, voto sólo de la población autóctona y sin maniobras para demorar el proceso. Esta vez la Delegación española, además, votó a favor de la Resolución (no así en 1966). Las circunstancias habían cambiado, porque gracias a la tensión (manifestada en las sesiones de Nueva York) entre Argelia, Mauritania y Marruecos sobre la cuestión, ésta ya no aparecía como una reivindicación justa de Marruecos, sino como derivada de su extremismo expansionista, factor de tensión regional; aunque esta situación no era inamovible. De todas formas, la euforia por el éxito conseguido en la votación sobre Gibraltar eclipsó el resto de los asuntos¹⁰⁴.

El final del proceso en Guinea e Ifni y el estancamiento del dossier de Sahara : 1968-1969

1968 fue el año de la negociación sobre Ifni con Marruecos y de la, en teoría impecable, descolonización de Guinea; en cambio cuajó el inmovilismo como política definitiva para Sáhara. Los tres asuntos siguieron marcados por la falta de sintonía entre el MAE y Presidencia de Gobierno, agravada a raíz de la negociación con EEUU y, pronto, con las tensiones en la relación con el Vaticano. Al año siguiente se produjo la definitiva cesión de Ifni, la primera crisis en las relaciones con Guinea Ecuatorial y no se consiguió sacar adelante la autodeterminación de Sáhara.

Respecto a Ifni, en los primeros meses de 1968, Exteriores siguió intentando recabar información de los distintos ministerios. Estaba claro que no había intereses

¹⁰² “Durán Loriga y Piniés a Castiella, 18-10-67” en 3403/2; “Taberna a Castiella, 17-10-67” en 3409/2; “Ondó a Castiella, 3-11-67 en AC 3415/8; “Acta de las dos primeras sesiones de la Conferencia 30 y 31-10-67 y 8-11-67” en AC 3418/2 y AC 3419/2, 7 y 8. Las restantes actas en: AC 3420/12 (con una intervención delirante de Macías que ya daba idea de su personalidad), 3421/8, 3423/14, 3424/11, 3425/5, 3426/6 y 3427/4 y 7; “Notas de la OID, 10 y 11-11-67” en AC 3422/3 y “Castiella a los Ministros, 6-11-67” en AC 3423/1; “Informe sobre la Conferencia Constitucional, 1968”, en AC 3502/2. Un relato detallado también en A.CAMPOS: *op.cit.* pp. 248-259.

¹⁰³ “Memo for Rusk, 19-12-67” en NARA RG59 DS SF 1967-69 box 2492; “Cañadas a Castiella, 27-11-67” en AC 3136/4.

¹⁰⁴ “Piniés a Castiella, 16 y 19-12-67” en AC 3450/12 y 3454/9.

defensivos que proteger (la presencia española era innecesaria para la protección militar de Canarias), sólo pesqueros y éstos, no tanto en Ifni, como en el conjunto de las aguas marroquíes. Se buscaba un tratado preferencial de pesca para proteger derechos históricos y garantías para la población de Ifni: así se hizo saber a Rabat a finales de marzo. Sin embargo aún en mayo de 1968 no se había recibido el proyecto de acuerdo pesquero de Marina Mercante, que Castiella reclamó al Ministerio de Marina, y eso que el Alto Estado Mayor y el Ejército estaban deseando desembarazarse de Ifni para evitar cualquier incidente militar que pudiera acarrear una derrota española. Entretanto, Marruecos había ofrecido todo tipo de facilidades y buena disposición en los temas pendientes¹⁰⁵.

En junio pudo comenzar en serio la negociación del tratado de pesca. El embajador en Rabat, E.Ibáñez, aconsejó aprovechar las conversaciones sobre Ifni para sanear el conjunto de las relaciones bilaterales, pero no hubo tiempo. El 11 de julio de 1968 el tratado estaba listo el acuerdo pesquero con unos términos muy beneficiosos para España, al parecer gracias a la presión de los consejeros directos del rey, en contra de la opinión del Ministro de Exteriores. Concedía licencias para pescar durante 10 años en el área de cero a 3 millas las especies propias de esa zona de la costa (boquerón); entre 3 y 6 millas se otorgaba la posibilidad de pescar otros 10 años con artes de cerco, sin limitación de tonelaje, y al arrastre (en este caso con límite de tonelaje); entre 6 y 12 millas se reconocían derechos históricos y la libertad de pescar indefinida y libremente con toda clase de buques y artes. La oferta superaba las previsiones de Marina Mercante: la parte española estaba dispuesta a retirarse en cinco años de las 0 a las 6 millas y renunciar a la pesca de arrastre en la zona. Además, sobre derechos históricos entre las 6 y las 12 millas también se mejoraban todos los tratados concertados con otros países ya que España no se veía sometida a la legislación local. Ante un acuerdo tan satisfactorio Franco resolvió dar luz verde para rematar la negociación. El 27 de julio se creó la correspondiente Comisión Interministerial que, esta vez, se reunió por primera vez unos días después. En agosto los distintos departamentos ministeriales prepararon los correspondientes informes con las implicaciones de la cesión para los intereses españoles a fin de resolver el asunto en septiembre. Aún en ese punto, el representante de Presidencia, J.Díaz de Villegas intentó también retrasar el proceso pidiendo referéndum de los habitantes Ifni, al que los delegados del resto de los Ministerios se opusieron, lo mismo que a su propuesta de conservar las propiedades del Estado español en Ifni¹⁰⁶.

La posición de ambos países respecto al ritmo de la negociación seguía siendo contrapuesta. Marruecos quería acelerar la cesión para la Fiesta del Trono (noviembre) y España retrasarlo para retener una palanca de presión de cara a la Asamblea de Naciones Unidas y conseguir avances en las otras cuestiones bilaterales. El procedimiento legal español también permitió ganar tiempo: era necesaria la aprobación del tratado de cesión en las Cortes, previo dictamen del Consejo de Estado estipulando que Ifni no era territorio de soberanía, sino dependencia colonial. También faltaba consenso en algunos puntos: las modalidades de cesión y protección de propiedades e intereses españoles, los plazos de evacuación militar, la retirada de la peseta y, sobre todo, la opción de nacionalidad de los ifneños, a la que Marruecos se oponía¹⁰⁷. En noviembre tuvo lugar la

¹⁰⁵ “Ibáñez a Castiella, 13-3-68” en AC 3526/4; “Nota para el Sr.Ministro, en AC 3508/3; “Castiella al Ministro de Marina, 16-5-68” en AC 3574/3.

¹⁰⁶ “Ibáñez a Castiella, 8-7-68” en AC 3606/3 y “Nota de Mañueco sobre pesca con Marruecos, 11-7-68” en AC 3608/6; “Mañueco a Castiella, 9-8-68” en AC 3612/10.

¹⁰⁷ “Mañueco a Castiella, 9-9-68 en 3622/20; “Ibáñez a Castiella, 23-9-68” en AC 3630/2 y 8-11-68 en AC 3652/1; “Dictamen de 7-11-1968 (Exp.36227)”, en CONSEJO DE ESTADO: *Recopilación de doctrina legal, 1968-1969*. Madrid, 1972, pp. 613-620.

discusión en las Cortes, ante las quejas de Marruecos por el retraso de la firma. En Naciones Unidas, el delegado marroquí intentó sacar adelante una resolución que pusiera fecha a la devolución de Ifni y no quiso copatrocinar con el resto de países árabes la resolución sobre Gibraltar, como gesto de protesta. Por fin a finales de noviembre el MAE español aceptó la propuesta marroquí en el asunto de la nacionalidad: una delegación española viajó a Rabat a tratar las últimas cuestiones económicas y concluir cuanto antes tratado. En la Asamblea General no hubo sorpresas desagradables para España (Resolución 2428 de 18 de diciembre), seguramente porque se había llegado al acuerdo de que el 2 de diciembre se abrían las negociaciones definitivas para la entrega de Ifni en el plazo de 3 meses¹⁰⁸. El 16 de diciembre el tratado estaba listo y se iniciaron los trámites para su aprobación en Consejo de Ministros. En enero de 1969 se iba a firmar el acuerdo sobre Ifni (con una contrapartida sobre pesca muy satisfactoria para España). Tras ser ratificada en las Cortes (295 votos a favor, 66 en contra y 25 abstenciones, demasiadas dificultades para lo que era normal en el Franquismo) la cesión se realizó en junio, sellada con una entrevista de Hassan II y Franco en Sevilla el 1 julio, que incluyó una ampliación de la participación española en el desarrollo económico del Norte del país¹⁰⁹.

Entretanto el gobierno de Franco dejó pasar 1968 sin hacer avanzar el proceso descolonizador en Sahara, mientras las divergencias entre Presidencia y Exteriores sobre el tema no dejaban de crecer. Por la cerrazón de Presidencia, no se iba a dar ningún paso para la incorporación de los saharauis a la administración de su territorio, ni se iba a cumplir la resolución de la ONU de 1967, que recomendaba la visita de una misión ONU y la celebración de un referéndum en Sahara. Todo ello cuando comenzaba a bullir el nacionalismo saharauí y había signos de distensión en la región que podían dar al traste con toda la estrategia de contención española. Por otra parte, la decisión final del gobierno español de no abrir FOSBU-CRAA al capital extranjero, tal vez, malogró la oportunidad de haber creado un grupo de presión internacional favorable a la continuidad de la influencia española sobre este territorio¹¹⁰.

Desde enero de 1968 se multiplicaron los documentos enviados por Castiella a Franco, con quejas por la falta de información recibida de Presidencia (Gobernador Pérez de Lema), y, sobre todo, con sólidos argumentos sobre la necesidad de acelerar el proceso en el Sahara: “vestir el muñeco de la permanencia real [de España] con la concesión de autonomía e independencia”. La Yemáa General, que se reunió en enero de 1968, no era suficiente. Tampoco se estaba haciendo nada para ganarse a los líderes saharauis, en particular a El Hatri, desplazado de cargos importantes en favor de otros jefes menos relevantes. Los embajadores en Rabat, Argel y Nouakchott coincidían en la creciente urgencia de aceptar la receta por todos conocida¹¹¹.

En febrero, en la reunión de la OUA en Addis Abeba, se pudo evitar una resolución sobre los territorios africanos españoles; pero lo sucedido allí no auguraba nada bueno para los intereses españoles. Por una parte, el delegado marroquí (Sidi Baba) presionó para endurecer términos del informe del Secretario General sobre

¹⁰⁸ Vid. AC 3526/4, AC 3598/1, AC 3606/3/, AC 3608/5, AC 3622/20, AC 3679/1.AC 3665/1.

¹⁰⁹ Vid. “Ibáñez a Castiella”, 11 y 25-6-69 en AC 4801/1 y 2; “Mañueco a Castiella, 26-6-69 en AC 4816/3 y “Nota de Mañueco, 1-7-69” en AC 4818/1. Los primeros incidentes pesqueros (detenciones de barcos españoles) comenzaron cuando aún no se había hecho el traspaso de Ifni: AC 4780/2 y 3.

¹¹⁰ “Mañueco a Castiella”, 24-5-67 en AC 3308/11, “Aznar a Castiella”, 7-6-67 en AC 3332/4, “Cuyas a Castiella”, 22-5-68 en AC 3682/1. “Arcos a Castiella”, 25-1-69 en AC 3702/1, 17-2-69 en AC 3717/2. La ruptura de negociaciones entre la empresa IMC y el gobierno español fue confirmada por las agencias internacionales en febrero. Vid. AC 3484/4 y 3505/1

¹¹¹ “Durán Loriga a Castiella, 15-1-68” en 3467/6; “Nota de la Direc. Gral, 13-2-68” en AC 3522/2 e “Informe sobre el jefe saharauí El Hatri, 26-4-68” en AC 3560/1.

territorios españoles¹¹²; por otra, Argelia se declaró parte en el conflicto de Sahara y propuso una conferencia de los tres países interesados (Marruecos, Mauritania y Argelia). Aunque la posibilidad de un entendimiento tripartito quedó descartada meses después, era un riesgo que los diplomáticos españoles no podían desechar. Por si fuera poco, en la primavera de 1968 las relaciones con Argelia sufrieron un duro golpe al fracasar (tras tres años de negociaciones) el acuerdo de compra de Catalana de Gas: el viaje de López Bravo en mayo resultó una decepción para la parte argelina. A ello se sumaban los recelos de Mauritania por las conversaciones hispano-marroquíes sobre Ifni. Con este país también estaba pendiente la firma de un tratado de pesca que podía afectar a las relaciones diplomáticas si también prevalecían los criterios económicos sobre los políticos¹¹³.

Cuando en marzo hubo que plantearse una respuesta al Secretario General de la ONU acerca del cumplimiento de las resoluciones anteriores, las directrices de Franco no permitieron acelerar nada. Las instrucciones eran seguir ganando tiempo y eludir la misión visitadora. El dictámen del embajador A.Cuyás en mayo era demoledor:

”Hemos conseguido a base de habilidad ganar 2 años, tiempo más que suficiente para haber cambiado la actual decoración administrativa del Sahara por otra “digerible” y presentable ante los africanos y las OOI. Pero mientras Marruecos y Argelia sitúan ya sus peones en previsión del futuro próximo (visita y referéndum), tengo la triste impresión de que nosotros no movemos ninguno. Al contrario, hemos perdido varios: los jefes disidentes saharuis del Norte y del Sur, El Hatri, sobre todo, cuyos servicios valiosos se disputan ahora Argel y Rabat” Por muy buena voluntad que se suponga a los observadores ONU, lo único que van a poder ver es: “Pura y simplemente una ocupación militar”. Por mucho que las autoridades españolas les demuestren avances sanitarios, etc., lo que a ellos les interesará no es “lo que nosotros hacemos, sino lo que les dejamos hacer a los saharuis y hasta qué grado el autóctono toma parte en la administración del territorio... y es ahí donde fallamos en redondo. Los visitantes van a descubrir que el saharui no desempeña a ningún nivel un sólo cargo administrativo” .. ¿Cómo podremos ocultar la realidad ?”¹¹⁴

Cuando el Comité de los 24 trató el asunto, la posición española no había variado. La idea era no moverse, aplazar cualquier respuesta e intentar que el asunto se tocara lo menos posible. Así se hizo, al parecer con la aquiescencia de Marruecos (se ultimaba el tema Ifni) y Mauritania. Aunque este último país seguía desconfiando de la posición española; tanto, que el embajador Cuyás recomendaba un acuerdo escrito para dar seguridades al gobierno de Nouakchot. Al final, el 16 de diciembre se consiguió un proyecto de resolución similar al del año anterior. Marruecos había intentado incluir una fecha para la autodeterminación de Sáhara, pero la oposición de Mauritania desbarató esa iniciativa¹¹⁵.

Se había dejado pasar otro año, para desesperación del MAE. En sus informes de principios de 1969, los diplomáticos ya no sabían cómo transmitir el peligro de un acuerdo por sorpresa entre las partes africanas implicadas (Marruecos-Argelia, Marruecos-Mauritania o incluso de los tres países) y la urgencia de acabar con el inmovilismo suicida de Presidencia. En febrero, Castiella remitió a Franco un “Esquema

¹¹² Poco después, Hassan II en la alusión a España de su discurso al Trono insinuó que los contactos diplomáticos bilaterales no sólo se referían a Ifni sino también a Sáhara, para sorpresa del embajador español: “Ibáñez a Castiella, 5-3-1968” en A.C. XXI.II, 82/3520.5

¹¹³ “Cortina a Castiella, 8-4-69” en AC 4757/1; “Los Arcos a Castiella, 30-1-68” en AC 3479/3; “Cuyás a Castiella, 21-3-6582” en AC 3536/1 y AC 3513/2

¹¹⁴ “Cuyás a Castiella, 22-5-68” en AC 3582/2. Las instrucciones de Franco en AC 3527/1.

¹¹⁵ “Cuyás a Castiella, 12-7-68 en AC 3612/11; “Piniés a Castiella, 25-9-68” en AC 3629/19; “Piniés a Castiella, 14 y 25-11-68” en AC 3656/3 y 3665/1.

para la definición de una política en el Sáhara”, con un tono apremiante y contundente, aunque didáctico a la vez, buscando alguna reacción:

“Mientras no haya en el Sáhara unos elementos dirigentes que participen efectivamente en la tarea de gobierno y mientras no se realice de modo eficaz y no rebatible una manifestación de voluntad de la población en favor de España, las tensiones continuarán y estaremos expuestos a acciones subversivas provocadas desde el exterior, posibles infiltraciones, actos de sabotaje y, por solidaridad, a reacciones internacionales del Tercer Mundo”

Para asegurar la permanencia española en tierras del Sáhara era preciso tomar la iniciativa. No se podía confiar sólo en los títulos jurídicos de España sobre el Sáhara (que tenían sus lagunas), porque no había garantías de que éstos prevalecieran sobre el juego de las fuerzas políticas. Por otra parte, para la defensa de Sáhara era preciso contar con la lealtad de sus habitantes, que éstos estuviera dispuestos a defender su tierra. Dado que los saharauis eran un pueblo étnica, social y religiosamente distinto de Marruecos y habían mostrado voluntad de seguir vinculados a España, era preciso (como ya tenía prevista la Capitanía General de Canarias –Sector del Sáhara- desde diciembre de 1967) estimular la creación de “una nacionalidad saharauí con solidez suficiente” que incluyera el convencimiento de los saharauis de que España pretendía defenderles contra la absorción de sus vecinos. El otro estímulo debía ser interesar y asociar a los saharauis en los beneficios de las fuentes de riqueza de su territorio, en particular de los fosfatos. Para ello el informe insistía en asociar capital internacional en la explotación (no sólo con acuerdos de crédito o ayuda financiera), incluso a los países vecinos. Además un referéndum organizado por España daría: “un respaldo a nuestra política, uniría a los saharauis fieles en su inmensa mayoría en su adhesión a nuestro país y nos daría un margen de tiempo para poder estructurar el territorio hacia el futuro”. Era, por tanto urgente concluir el censo con la mayor rapidez y celebrar un referéndum limpio (no como la consulta de 1966, recogiendo pliegos de firmas) sobre una autonomía bajo la protección de España, con presencia de observadores de la ONU. Con ello se lograría seguridad para la explotación de los fosfatos y se cumplirían las resoluciones de Naciones Unidas, que no habían exigido ni elecciones ni fechas de independencia, sólo que los saharauis se manifestasen democráticamente. Además el momento seguía siendo oportuno porque España contaba con el crédito internacional de su política en Ifni, Guinea y Gibraltar¹¹⁶.

Sin embargo, la única decisión que se tomó, ya en agosto, fue reestructurar la Administración Civil de Sáhara para reforzar el control directo español sobre el territorio, con una ley que sería aprobada hacia mediados de septiembre, justo coincidiendo con los inicios de la Asamblea de Naciones Unidas. Aun así, Castiella, con su característico tesón, volvió a la carga y, en carta personal, le insistió en la necesidad de retocar la ley prevista para acercarla a las exigencias internacionales: aumentar el número de saharauis con cargos de relevancias, o en caso de no existir aún personas preparadas para asumirlos, hacer reserva de los mismos a favor de los naturales saharauis en un futuro próximo; otro retoque mínimo podía ser el cambio de nombre de la Dirección General de Plazas y Provincias por el de Asuntos Saharianos.

¹¹⁶ “Esquema para la definición de una política en el Sahara, febrero de 1969” en AC 4837/16. Como anexos incluía el documento (7-12-67) sobre la creación de un equipo de Acción Psicológica para Sáhara, dependiente del Estado Mayor del Sector, para contrarrestar la propaganda marroquí en el Sáhara a través de la Radio Sáhara y Radio Villa Cisneros, el semanario *Sáhara*, Radio Nacional de España, y TVE. Su objetivo: fomentar el nacionalismo saharauí.

Ese fue quizá uno de los últimos movimientos de Castiella para mover la mano del Vicepresidente Carrero Blanco en el tema del Sáhara¹¹⁷.

Desde agosto de 1969 la OUA conminaba a España a cumplir las resoluciones de Naciones Unidas. Durante sus reuniones se criticó que las instituciones creadas (Yemáa) no siguieran la senda de la autodeterminación y que se hubiera iniciado una campaña psicológica para influir sobre los nativos a favor de España¹¹⁸. Además, parecía surgir un nuevo clima de distensión en el Magreb. Primero el acercamiento Rabat-Argel, luego, a mediados de año, Hassan II se mostró dispuesto a una reconciliación con Mauritania, que se escenificó en septiembre, en la cumbre de Jefes de Estado musulmanes celebrada en Rabat y llevó al establecimiento de relaciones e intercambio de embajadores a principios de enero de 1970. Los tres países se instalaban en el discurso de la autodeterminación para Sahara, acercando posiciones y, tal vez, podían llegar a un acuerdo sobre el tema de espaldas a España, que podía ser apoyado por Francia y EEUU¹¹⁹. Aunque a finales de septiembre llegaron noticias de que el entendimiento no se había producido, la situación puso a la delegación española en Naciones Unidas a la defensiva en la Asamblea General¹²⁰.

Cuando a finales de octubre Castiella abandonó su cargo, el tratado pesca con Marruecos era ya letra muerta (las autoridades marroquíes se negaban a otorgar las licencias concertadas, y habían comenzado las detenciones de pesqueros españoles)¹²¹; el gobierno de Rabat había reiniciado sus ataques a España en los foros internacionales y, sobre todo, se podían cumplir los augurios sobre un “entendimiento” circunstancial entre los países vecinos de Sáhara.. Tras haber machacado con sus sólidos argumentos hasta el final de su mandato, el Ministro se iba con alguna esperanza, porque a finales de septiembre, creía haber conseguido, por fin, de Franco luz verde para promover al autodeterminación de Sáhara¹²². Castiella volvió a recomendar entonces que se replantease la posible entrada de financiación extranjera en FOSBU CRAA (dependía sólo de las aportaciones gubernamentales a través del INI, lo que haría difícil que se pudiera empezar a exportar mineral para enero de 1972, como estaba previsto) y que se relanzasen las relaciones comerciales con Argelia para asegurar la proclividad de las autoridades de Argel¹²³. Pero su ilusión era infundada, teniendo en cuenta que Franco ya sabía de su relevo y que el equipo nombrado para sucederle (G.López Bravo) no iba a apoyar después la salida de la autodeterminación. Las graves consecuencias de esta política inmovilista aún coleean hoy.

Respecto a Guinea, los meses primeros meses de 1968, hasta la segunda fase de la Conferencia Constitucional en abril, estuvieron marcados por los movimientos de los distintos actores para tomar posiciones de cara al desenlace descolonizador. Por una parte, prosiguieron las maniobras de Presidencia de Gobierno (con el apoyo de los intereses económicos del cacao), que se planteó la organización de un referéndum secesionista en Fernando Poo, anunciado en enero por el Comisario General V.Suanzes, con la consiguiente alarma de Exteriores. A través de las Juntas Vecinales (bajo la

¹¹⁷ “Castiella a Carrero Blanco, 26-8-69” en AC 4829/5.

¹¹⁸ “S. García de Pruneda a Castiella, 13-8-69” en AC 4827/1 y AC 4836/20.

¹¹⁹ AC 4826/17, 4833/4, 4834/1, 4837/2, 3, 4 y 17, 4838/1, 4839/1 y AC 4836/20.

¹²⁰ “Benemejís a Castiella, 29-9-69” en AC 4843/5 y “Los Arcos a Castiella, 29 y 30-9-69” en AC 4843/6 y 4841/1; “Piniés a Castiella y Castiella a Piniés, 6-10-69” en AC 4845/2 y AC 4846/1; “Castiella a Piniés, 6-10-69” en AC 4846/1

¹²¹ “Ibáñez a Castiella, 2-9-69” en AC 4831/7 y 4832/2 bis.

¹²² Testimonio de Marcelino Oreja a la autora (marzo 2006).

¹²³ “Mañueco sobre Fosfatos Bu Craa, 23-10-69” en AC 4857/1; “Los Arcos, 11 y 20-10-69” en AC 4852/5 y 4859/4.

influencia directa de la Comisaría General), se recogieron cientos de firmas para enviar escritos al Gobierno y a Franco a favor de la separación y se creó un clima muy enrarecido, peligroso teniendo en cuenta que la guardia territorial en Fernando Poo era mayoritariamente de etnia fang¹²⁴. Las autoridades españolas en Guinea también estaban dispuestas a celebrar el proceso electoral para renovar los cargos elegidos en 1964, en cumplimiento de la Ley de Autonomía, contra la opinión de los partidos nacionalistas guineanos y de Castiella. Ambas iniciativas fueron neutralizadas a tiempo en una reunión ministerial, el 30 enero, con presencia de Franco y Carrero; en ella se decidió prorrogar el mandato de todas las autoridades autónomas guineanas hasta 15 julio de 1968¹²⁵. También se decidió la reanudación de la Conferencia Constitucional para marzo (sería en abril); que se solicitarían observadores de la ONU para la consulta electoral sobre independencia y que el gobierno se comprometía a mantener la unidad de Guinea, frente a las opciones secesionistas. Sin embargo, Carrero Blanco no se rindió y remitió a Exteriores las súplicas de ayuntamientos y Juntas vecinales de Fernando Poo, expresión de sus temores a un estado de hegemonía continental, para que fueran presentadas en Naciones Unidas. Aunque el problema era real, como no se había querido airear en 1964, ya era imposible presentarlo en la coyuntura de 1968, porque sólo podía ser interpretado como una táctica de la metrópoli para retener el control colonial (al menos de la isla, con algún régimen especial), dado que la doctrina ONU era contraria a las escisiones¹²⁶.

Se logró salvar sin problemas la reunión de la OUA en Addis Abeba sobre Guinea en febrero, pero, cuando en marzo se iniciaron los debates del Comité de los 24, Piniés no podía ofrecer fecha para la reapertura de la Conferencia Constitucional. Tanto él como el Director General de Africa, E.Cañadas, enviado como apoyo, no entendían por qué. De hecho se dio pie a que tres peticionarios (Salomé Jones, Saturnino Ibongo y Evita) denunciaran el inmovilismo español, las maniobras secesionistas de Presidencia y pidieran una independencia unitaria. Además éstos revelaron que aviones con destino a Sudáfrica y al África Portuguesa hacían escala en Guinea. Tan mala impresión causaron que Piniés logró luz verde para anunciar, al fin, la fecha de reapertura de la Conferencia Constitucional: 17 de abril. La resolución sobre Guinea en el Comité de los 24 imponía la fecha para una independencia (unitaria) en julio de 1968¹²⁷.

Exteriores preveía una II Fase de la Conferencia Constitucional breve, hasta el 30 de abril. Poco antes de su inauguración, en el Consejo de Ministros del 28 de marzo,

¹²⁴ “Grave situación en Guinea, 19-1-68” en 3470/1; “G. Alvarez –Castellanos a G.Cañadas, 25-1-68 en 3478/1 y 2, AC 3470/1 y 21; AC 3538/2.

¹²⁵ Castiella argumentó contra la secesión: suponía abandonar a 150.000 guineanos del continente por los 18.000 bubis de la isla y los intereses españoles del cacao; hubiera implicado cambiar la opción inicial defendida por el gobierno español; los oriundos de Río Muni que trabajaban en la isla hubieran quedado como extranjeros y los fernandinos hubieran asegurado su pingüe negocio de los braceros nigerianos; los intereses del cacao era una carga para el estado español; los annaboneses se inclinaban por la opción unitaria; si se aceptaba la autodeterminación para los bubis, de inmediato podrían pedirla otras minorías (grupo playero de Río Muni); estaba en contra de las corrientes de opinión internacional, incluso de la española (sólo *El Alcázar* y *El Español* se habían manifestado contra la independencia de Guinea). También desestimó definitivamente la fórmula del estado asociado: desde 1960 la ONU sólo lo había aceptado para las islas Cook con Nueva Zelanda pero gracias a que la potencia administradora admitió la fiscalización directa de Naciones Unidas y el estatuto de asociación fue provisto de un artículo de provisionalidad que conducía a corto plazo a la independencia: *Exposición del Ministro a la Comisión de Asuntos Africanos en El Pardo, 30-1-68*.

¹²⁶ “Contradictoria intervención de D.Alfredo Jones en la Conferencia Constitucional”. 7-2-1968 en AC 3486/11; “Castiella a Piniés, 21-2-1968” en AC 3502/3 y “Piniés a Castiella, 23-2-1968” en AC 3505/6.

¹²⁷ Vid el intercambio de cartas de Piniés en marzo y abril: AC 3519/2 , 3520/1, 2 y 3; 3532/3, 3538/1, 3539/3, 3542/7, 3514/2 y “Cañadas a Castiella, 6-3-68” 3517/1.

Castiella volvió a denunciar las maniobras de Presidencia (la última había sido la interpelación dirigida al gobierno a través de las Cortes por los procuradores de Fernando Poo) y a pedir una política unitaria del gobierno de cara a la decisiva fase de la Conferencia de la que debía salir una constitución (que no pareciera impuesta, como una carta otorgada), una ley electoral de sufragio universal y los proyectos de acuerdos de cooperación con el nuevo estado, según lo previsto inicialmente. Se descartó preguntar primero por la independencia, porque habría que celebrar de inmediato un segundo referéndum sobre la Constitución, y así se evitaba un doble proceso electoral. También se desechó una Asamblea Constituyente, porque sin ella había más garantías de recoger las aspiraciones de Fernando Poo. Lo único que se decidiría al final era si se designaba un gobierno provisional hasta las elecciones o se mantenía el régimen de autonomía: todo dependería de cómo discurriera la conferencia y del grado de cooperación y unidad. El proceso debía estar cubierto en julio, como primera opción, y en septiembre como fecha límite de cara a la Asamblea General de la ONU. Exteriores también quería que el número de representantes en la Conferencia fuese más bajo que en la primera fase (45 guineanos más 17 ó 18 de los ministerios), para evitar convertirla en un pequeño parlamento; pero este deseo no se cumplió¹²⁸.

Así las cosas, la Conferencia Constitucional se inauguró el 17 de abril con un esperanzado discurso de Castiella que prometía la independencia en 1968. La posición del MAE era conseguir, de buena fe y con el menor intervencionismo posible, una independencia unitaria con respeto a las minorías, además de seguir colaborando con el futuro estado a través de cooperación y ayuda económica. Tenían clara la necesidad de dar garantías a Fernando Poo y pensaban que el camino de la secesión había perdido fuerza incluso entre los isleños. El Ministerio había encargado un proyecto de Constitución a un joven constitucionalista, Miguel Herrero de Miñón, que fue presentado en la tercera sesión, a petición de los guineanos, en principio dispuestos a confiar en los técnicos españoles: fue nombrada una Comisión para discutir con éstos. Era especialmente prometedora la posición razonable y cooperativa de A.Ndongo, líder del MONALIGE (único grupo con sentido de la organización, moderado y dispuesto a respetar los intereses económicos españoles), que Castiella trató de hacer llegar a Franco¹²⁹.

Pero pronto empezaron las divisiones y los problemas, ya desde la IV sesión. Primero, con la minoría intransigente bubi (Luis Maho, G.Watson, etc.), dispuesta a entorpecer la conferencia atribuyéndose la representación de la isla y exigiendo la separación previa de ésta. Estaban apoyados por empresarios agrarios españoles –la familia Mora y los abogados Antuña, Climet, Echegoyen– vinculados al sindicato del cacao. Al parecer, también los “duros” del Régimen (*El Alcázar*), que no querían que se trabajase sobre un proyecto constitucional democrático, favorecían a este grupo. El otro foco de oposición provenía del llamado Secretariado Conjunto o grupo de los 23, unionistas intransigentes de los distintos partidos (Salomé Jones, A.Eñeso, E.Ensué, A.M.Mba del MUNGE, Francisco Macías del MONALIGE, A.Eworo del IPGE, A.Bote de la Unión Endowe, A.D. Grange de la Unión Democrática Fernandina), sin ideología definida pero

¹²⁸ Vid. *Exposición del Sr. Ministro al Consejo, 28-3-1968* en AC (sin numerar).

¹²⁹ Las actas de la primera sesión con los componentes de las dos delegaciones AC 3552/2 y el discurso de Castiella en AC 3549/9; “Visita de Tomás King a este Ministerio, 3-3-68” en AC 3518/3; sobre la posición cada vez más realista del grupo de los fernandinos, dispuestos a aceptar el modelo unitario; Actas de la II y III Sesión, 19-4-68 en AC 3553/8 y 3552/1; y “Marcado carácter hispánico del programa político del MONALIGE, 6-5-68” en AC 3564/1; Sesiones de la II Fase de la Conferencia Constitucional, 9 a 20-5-68 en AC 3579/28; “Declaración de intenciones del gobierno español, 8-5-68”, en AC 3567/2. Para la evolución de las fuerzas políticas guineanas antes y durante la II Fase de la Conferencia: A.CAMPOS: *op.cit.* pp. 268-297.

reacios a reconocer autonomía a Fernando Poo. Su principal apoyo económico y técnico era el abogado y notario Antonio García Trevijano, quien redactó para ellos un proyecto alternativo de constitución. Esta opción tenía el aliento del corresponsal de *Le Monde* (José Antonio Novais) y se sospechaba del respaldo de intereses económicos franceses en Guinea. En todo caso sus objetivos antifranquistas eran desprestigiar al Régimen haciendo fracasar su política descolonizadora y, probablemente, la consecución de influencia sobre los futuros dirigentes guineanos en favor de los intereses económicos que le respaldaban. El desastroso resultado de la actuación de García Trevijano fue el encumbramiento de un oscuro personaje, paranoico y demagogo, Francisco Macías Nguema, a costa de dirigentes nacionalistas más capaces, como otros líderes del MONALIGE. En fin, los grupos interesados en frustrar el proceso pudieron actuar al amparo de las divisiones existentes en el seno del Gobierno y de los prejuicios del círculo de Presidencia, que no quiso participar en la Conferencia Constitucional (su representante J.Díaz de Villegas no asistió) y tampoco iba a apoyar desde la Comisaría General en Guinea a los sectores colaboracionistas con el MAE (la opción de Castiella que era el MONALIGE de A.Ndong), dejando campo libre a los grupos extremistas¹³⁰.

Tras un cierto estancamiento en la negociación en mayo, el MAE logró que el resto de los actores terminara colaborando hasta lograr la aceptación, en junio, de un proyecto de constitución (que reformaba, para mal, el primitivo del gobierno), una ley electoral y un calendario. Aparte del grupo de A.Ndong, lo apoyaron un sector bubi moderado (E.Gori) que trataba de conseguir el máximo de garantías para la isla, sin llegar a la escisión; las minorías de Annobón (Castellón) y endowe o playera de Río Muni (S.Ibongo del MONALIGE) y fernandina (hermanos Jones y Balboa) más el grupo de personalidades aisladas del régimen autónomo (B.Ondó o F.Ngomo)¹³¹. Tras el pedir el correspondiente dictamen al Consejo de Estado (sentenció que Guinea no formaba parte del territorio nacional y su independencia podía aprobarse como Ley ordinaria en el Pleno de las Cortes), se remitió a la Cámara el proyecto de Ley que autorizaba al gobierno a conceder la independencia. Antes de culminar este proceso, fue preciso desmontar en el Comité de los 24, con ayuda del MONALIGE, una última maniobra del grupo de Macías para crear problemas al MAE¹³². Por fin el 27 de julio, a pesar del escrito de un grupo de procuradores, las Cortes daban su autorización para independizar Guinea¹³³.

El 11 de agosto se celebró el referéndum sobre la Constitución, supervisado por una misión de Naciones Unidas, cuyo desenlace (72.458 votos a favor y 40.197 en contra) no aceptó Macías. Esta vez el Comisario General colaboró a favor del sí (se utilizó por primera vez la televisión), resultado que en Fernando Poo ganó por menos de 300 votos¹³⁴. Las elecciones generales del 22 de septiembre fueron un desastre. Se presentaban 4 candidatos: Ondó, Ndong, Macías y Edmundo Bosío. Aunque todos sabían que una victoria de Macías era el caos para Guinea (incluso la misión de la

¹³⁰ “Castiella a Carrero, 3-6-68” en 3586/1; M.Herrero de Miñón recuerda una reunión por encargo de Castiella el 7 de mayo con la plana mayor del MONALIGE en que se pactó colaboración con ese partido en una futura campaña electoral a cambio de una actitud de colaboración con España tras la independencia (*Memorias de estío*. Madrid, Temas de Hoy, 1993. p.37). Otra versión en Antonio GARCÍA-TREVIJANO: *Toda la verdad, Mi intervención en Guinea*. Barcelona, Dronte, 1976.

¹³¹ Actas de la IV Sesión, 22-4-68 en AC 3556/5; “Castiella a Carrero, 25-4-68”, 3557/4 (protesta por la actitud bubi); “Nota informativa , 21-5-68” en AC 3577/2; Vid. *Exposición del Sr. Ministro al Consejo*, 31-5-1968 en AC (sin numerar).

¹³² “Piniés a Castiella, 11-7-68” en AC 3607/3 y “F.Arias Salgado a Castiella, 20-8-68” en AC 3614/2.

¹³³ Los documentos en AC 3597/7, 8 y 9; La tramitación en AC 3587/15. La reacción de la prensa: AC 3598/5, 6, 7, 8 y 14; “El referéndum del 11 de agosto, 27-8-68” en C 3622/14.

¹³⁴ “Nota , 5-8-68” en AC 3612/5 y AC 3622/1.

ONU), no se evitó a tiempo¹³⁵. Su figura fue cobrando fuerza en el continente (“supo azuzar el latente sentimiento antiblanco en la masa fang”) y contaba con la financiación de una turbia sociedad mercantil AKUMSA (participada por otros miembros del Secretariado Conjunto) y de García Trevijano. A.Ndong, a pesar de la oferta que había hecho al MAE para conseguir apoyo, no pudo beneficiarse del respaldo oficial español (aunque sí contaba con la cooperación de los madereros), porque Presidencia apoyaba a B.Ondó (quien cometió sus propios errores al no incluir en las listas a los líderes de su partido, que se pasaron al grupo de Macías) y los españoles de Fernando Poo preferían a Bosío (Unión Bubi). Ndong se vio perjudicado (como Ondó) por su imagen de colaboracionista, dado el discurso de Macías, y por su prolongado exilio, que le restó apoyos sobre el terreno (sólo estaban a su lado los sectores con más educados y los pequeños funcionarios, más el distrito de río Benito y Bata), frente a Macías, que dominaba mucho mejor la situación tras haber participado en el gobierno autónomo. Los resultados electorales fueron: 8 diputados para MONALIGE (A.Ndong), 9 para el Secretariado (F.Macías), 7 para la Unión Bubi (E.Bosio) y 7 para el MUNGE (B.Ondó): 19 de Río Muni y 12 de Fernando Poo. Como en primera vuelta ninguno de los 4 candidatos a la Presidencia obtuvo mayoría, hubo una segunda. El MAE intentó una alianza entre Ndong y Ondó (éste favorito de los españoles, de la Comisaría y aceptable como mal menor por los antiguos separatistas de Fernando Poo y, probablemente, por la Unión Democrática Fernandina). No se comprometió a apoyar con decisión a Ndong, seguramente para evitar cualquier reprobación de los observadores de Naciones Unidas; aunque tampoco estaba claro que hubiera podido hacerlo sobre el terreno, dada la debilidad del candidato a esas alturas del proceso. De hecho la recomendación final de Durán-Loriga, si fracasaba el acuerdo Ondó-Ndong fue que se dejara que: “los intereses españoles apoyasen a Bonifacio sin por ello abandonar un discreto aliento (canalizado exclusivamente desde Madrid) a la candidatura de Atanasio”. Al final, el líder del MONALIGE, desilusionado, acabó dando su apoyo a Macías (como Bosío), que consiguió la victoria sobre Ondó el 29 de septiembre, con su demagogia nacionalista y una campaña de desprestigio contra los otros líderes. El vicepresidente fue Bosio (Unión Bubi) y en el gabinete hubo 8 Ministros del Secretariado, uno de MONALIGE (A.Ndong, en Exteriores), dos de Unión Bubi, uno de IPGE y un independiente¹³⁶.

Así que ganó F.Macías. El 8 de octubre se concedió el placet como primer embajador español a Juan Durán Loriga el 8 de octubre y la independencia se proclamó el día 12. Viajó M.Fraga en representación del MAE, porque Castiella se había marchado a Nueva York para la Asamblea General. Sólo un mes después empezaron los primeros problemas. Macías derogó la Ley Propiedad y el estatuto de funcionarios: quería una enorme burocracia para su clientela política y tribal. Empezó a perseguir a sus opositores (siempre temeroso de la complicidad del gobierno español para derrocarlo) y, de un plumazo, acabó con el estado de derecho establecido en la Constitución (detenciones ilegales, maltrato a presos políticos, etc.). Pidió poder utilizar la Guardia Civil como policía porque desconfiaba de la guardia territorial. B.Ondó, conecedor de la suspicacia enfermiza del Presidente, intentó huir del país, pero acabó en prisión. Se produjeron los primeros ataques verbales de Macías a los españoles, en

¹³⁵ Según J.Durán-Loriga (*op.cit.* p.121) los representantes de la ONU rechazaron la idea de excluir como candidatos a los ex-miembros del gobierno autónomo y funcionarios coloniales, que hubiera dejado fuera a Macías y a Ondó.

¹³⁶ “Durán Loriga a Castiella, 24 y 28-8-68” en AC 3618/1 y AC 3622/13. Aún hubo una última maniobra de Presidencia que provocó el enfado de Castiella. En el mismo BOE con las normas del proceso de independencia y elecciones, se aprobaba una concesión de explotación forestal a CAPAS (Compañía maderera muy conocida): “Castiella a Nieto Antúnez, 26 y 31-9-68” en AC 3622/9 Vid.A.CAMPOS 301-14.

discursos cada vez más demagógicos y nacionalistas, seguidos de actos inamistosos que le llevaron a enfrentarse con el embajador español. Las memorias de J.Durán-Loriga reflejan bien el *crecendo* de la tensión bilateral, mientras un grupo de aventureros (entre ellos Francisco Paesa, Francisco Armijo y Robles Romero-Robledo, vinculados a dos sociedades constituidas en España, PROFINANCO y FINGUINEA, que se creían vinculadas a intereses franceses relacionados con Camerún -Banco de París y de los Países Bajos-, y apoyados por J.A.Novais) intentaban un timo gigantesco con un proyecto de Banco de Guinea de 500 millones de pesetas. Todo ello en vísperas de la negociación de los acuerdos económicos para compensar el déficit presupuestario de Guinea, cuyos fondos Macías quería distribuir a su conveniencia. Los incidentes más graves tuvieron lugar desde febrero (expulsiones “con retención”, crisis de las banderas, etc.). El clima de inseguridad que se creó en la colonia española llevó al gobierno a enviar una fragata para facilitar la evacuación, protegida por las dos compañías de la Guardia Civil presentes en Guinea. El colofón fue el relevo del embajador J.Durán-Loriga, expulsado por Macías. Todo se complicó aún más a raíz del fallido golpe de estado de A.Ndong, a su vuelta de un viaje a Madrid, el 5 de marzo. Macías se adelantó y sus rivales políticos fueron asesinados. Días después Franco respaldaba a Castiella en contra de una intervención española para apoyar un golpe secesionista en Fernando Poo. Al poco tiempo (en abril) se decretó la expulsión de todos los españoles (unos 9000 entonces) en un plazo de 72 horas, con el abandono de sus bienes, en la mayor parte de los casos¹³⁷.

Tras la inesperada y masiva repatriación, se intentó devolver la normalidad a las relaciones con Guinea, desde mayo de 1969. Hubo un nuevo relevo en la embajada (Manuel García-Miranda) y se negociaron los acuerdos de Cooperación Económica, Diplomática, Comercio y Pagos. Pero Macías no abandonó su enfermiza desconfianza de las intenciones del gobierno español contra él. Hasta octubre se negociaron otros temas pendientes: TV, aeropuertos, emisión de moneda guineana y Banco de Guinea (fracasado el proyecto fraudulento de Paesa y compañía), tráfico marítimo, acuerdo cultural, etc. Pero ya se había iniciado la deriva de Macías hacia otras influencias externas (en junio había llegado el primer embajador soviético) y, hacia un régimen que, muy pronto, llevó a Guinea al desastre más absoluto¹³⁸. El asunto ya no era un problema internacional español, pero los buenos propósitos con que Castiella había planteado su descolonización quedaron frustrados y parecieron cumplirse todos los malos augurios que Presidencia había advertido desde hacía años. De alguna forma, Carrero Blanco pudo apuntarse otro tanto en su particular guerra política contra el Ministro de Exteriores¹³⁹.

¹³⁷ Vid la correspondencia de J.Durán-Loriga a Castiella desde noviembre a marzo de 1969: AC 3649/1, 3687/9, 3688/2, 3692/2, 3695/3 y, sobre todo, su propio relato: *Memorias diplomáticas. op.cit.*, pp.117-144. “Castiella a J.Durán Loriga, 28-2-79” en AC 3725/2 y la información que se pasó al Secretario General en AC 3726/8; AC 3730/18; “Pan de Soraluze a Castiella, 6 y 14-3-69” en AC 3731/1 y 3740/4.

¹³⁸ Vid. la correspondencia de García Miranda: AC 4778/2, 4779/7, 4780/4, 4785/1, 4786/2, 4788/8, 4789/2, 4793/6, 4795/11, 4816/8, 4820/1 y 4821/1, 4824/2, 4826/21.

¹³⁹ Uno de los últimos incidentes que les llevaron al borde de la ruptura personal se había producido en mayo. Castiella envió a distintas embajadas copia de una carta de J.Velarde Fuertes sobre el fantasmagórico Banco de Guinea. Uno de sus inspiradores había querido vincular a Carrero Blanco con el asunto haciendo referencia a los “tinglados financieros” del Almirante. Alguno de los diplomáticos remitió copia a Carrero, quien se sintió calumniado y pidió explicaciones al apesadumbrado Castiella.