

## **APUNTES HISTÓRICO-JURÍDICOS SOBRE EL SIGLO XIX EN FILIPINAS**

El tema de Ultramar se hunde para la conciencia española después de 1898 en un profundo y embarazoso silencio, enraizado en la voluntad colectiva de olvidar todo lo pasado; silencio que repercute en nuestra historiografía científica. Soslaya ésta, salvo raras excepciones, el estudio del último capítulo —el correspondiente al siglo XIX— de nuestra expansión mundial. Y el caso de Filipinas es, quizá, el más grave. Al abandono pretérito de que habían sido objeto las Islas por parte de España se añade el olvido en que yace el Archipiélago a lo largo de nuestro siglo, en el que la literatura española en torno a las Islas ha sido hasta hoy escasísima, y como aún remordida por los reproches de derrotismo e inoperancia frecuentes en la literatura española decimonónica.

Este olvido corre parejo al que domina en el Archipiélago con respecto a España; para los filipinos, el siglo XIX representa el arranque de su nacionalismo y el triunfo del movimiento emancipador. A ensalzar las concepciones políticas y sociales de los nacionalistas y a denostar a grandes rasgos la acción española en las Islas se destina —salvo excepciones— la producción historiográfica filipina posterior al desastre. Y el tema casi se olvida tras la intervención y dominio americano y la guerra con el Japón, y en la actualidad ha llegado a un punto muerto en el que premeditadamente se evita, por lo general, el recuerdo de un pasado histórico compartido entre

españoles y filipinos; pasado histórico, a nuestro entender, irrenunciable.

Trescientos años de dominación española no podían dejar de marcar su impronta. En decir de una figura política filipina, nada sospechosa por lo que al tema concierne, Deodato Arellano, miembro de la élite reformista que preconizaba la concesión de una mayor autonomía al país por parte de España y presidente luego de la Corte Suprema Filipina, «a la llegada de los americanos, aquí, salvo en lo político, regía el mismo sistema que en la Metrópoli con referencia a los derechos individuales, de propiedad, personales y de familia... se hallaba vigente un sistema de gobierno municipal que, si bien centralizado, se adaptaba al progreso administrativo del país; un Código Penal, un Código Civil y un Código de Comercio idénticos a los de España; una Ley Hipotecaria común a las otras provincias ultramarinas de Cuba y Puerto Rico... Ibase —continuaba— en pos del asimilismo con la Metrópoli».

Ciertamente que ese asimilismo se vio entorpecido, entre otras circunstancias, por la ausencia de derechos políticos, la rareza del mestizaje y las dificultades con que tropezaba la difusión de la enseñanza del castellano. Si las primeras circunstancias, y sobre todo la persistente oposición a la representación filipina en Cortes, fomentan el descontento y coadyuvan al desastre final, la última de ellas no impide que la primera Constitución filipina, la Constitución de Malolos, tan próxima a la Constitución española de 1869, que casi son la misma, se redactara en español, lengua del país nacido en una revolución y lengua en que esta revolución se había producido.

Pero pasan los años, y se va diluyendo la conciencia de que España había sido quien dio cohesión y quien unificó a los diferentes elementos étnicos que poblaban el Archipiélago; quien en definitiva, hizo de él no ya una simple entidad geográfica, sino una entidad histórica. Salvo la irrefutable muestra de la presencia hispana que supone el que las Filipinas de hoy, con veinte millones de católicos, constituyen el baluarte del cristianismo en el Extremo Oriente y el único país de esta parte del mundo que posee una civilización occidental, la herencia hispana se reduce a un parco aparato monumental y una ya muy escasa muestra de la conservación del español, hablado por medio millón de habitantes sobre una población que supera los cuarenta millones, y que una minoritaria clase culta intenta rehabilitar por considerarlo parte del acervo cultural del país; idioma que se ha incorpora-

do en unos 5.000 vocablos al tagalog, lengua oficial de la República filipina.

Parte de esa minoría ha hecho en alguna ocasión reproches a España por no colaborar en la supervivencia del castellano; así en el Congreso Asiático de Hispanistas, celebrado en Seúl en 1986. Nosotros, desde estas líneas y en otro ángulo intentamos llamar la atención sobre la necesidad de volver la vista atrás, y abandonando toda consideración pesimista, revivir ese pasado histórico introduciéndonos, a grandes rasgos, en un vasto campo del Derecho Público prácticamente desconocido siguiendo el trazo de la política colonial española, que, si bien orientada en un principio hacia la consecución de unos fines eminentemente misionales —en la trayectoria de la escuela hispánica que desde Vitoria a Labra proclama la primacía de objetivos «superiores» en toda empresa tutelar y de conquista— sufre, sin abandonar éstos, los inevitables impactos que los acontecimientos histórico-políticos españoles del siglo XVIII, y sobre todo del XIX, proyectan sobre el Archipiélago.

Ello se traduce durante las dos largas etapas (Austrias, siglo XVI y XVII y Borbones, siglo XVIII) que cubren el Estado Moderno en la aplicación de una política asimilista, presidida por el intento de conseguir la unidad religiosa que fundamenta el sentido «misional» de la Monarquía castellana —Monarquía Universal de España e Indias a raíz de los descubrimientos colombinos— política idéntica a la aplicada en América, de uno de cuyos Virreynatos, el de Nueva España, dependerá en principio la Capitanía General de Filipinas y que se va a concretar en el trasplante del Derecho y las instituciones castellanas, combinado con un régimen de sujeción que, en línea paralela con la evolución progresiva de la Monarquía española hacia el estatismo y la centralización del poder, institucionaliza la supremacía de los poderes gubernativos castrenses y de una Administración jerarquizada, en detrimento, pese a los buenos deseos de nuestra legislación indiana, del normal desarrollo de la clase indígena y civil...<sup>1</sup>.

---

1 Obras «cabecera» que recogen la trayectoria histórica del sistema institucional implantado por España en Filipinas y los aspectos socioeconómicos y culturales que lo rodean, son las ss.: BUZETA, Fr. M. y BRAVO, Fr. F.: *Diccionario geográfico, estadístico histórico de las Islas Filipinas* (2 Vols.), Madrid, Imprenta de José de la Peña, 1850. MARTÍNEZ DE ZUÑIGA, Fr. J.: *Estadismo de las Islas Filipinas o mis viajes por este país* (2 Vols.), Madrid, sin pie de imprenta, 1893. COMYN, T. de: *Estado de las Islas Filipinas en 1810*,

La actuación española durante estos tres siglos de evolución «hacia el absolutismo» —fórmula que madura en el siglo XVIII— se refleja en Filipinas en un lógico desenvolvimiento organizativo e institucional, que conduce desde la natural inestabilidad propia de los primeros años de la conquista a la consolidación del sistema y el afianzamiento de la Corona a través de sus instituciones de control, proceso similar al operado en América<sup>2</sup> pero que se desarrolla en el Archipiélago, a más de con el consiguiente retraso por ser posterior su descubrimiento, en unas circunstancias que van a condicionar su futuro: la dispersión de un pueblo en más de siete mil islas con diversidad de etnias, costumbres y dialectos y, en suma, sin cohesión política; y la distancia de cinco mil leguas de la Península. La primera va a facilitar —en contraste con América— una rápida y pacífica colonización; la segunda, en contrapunto, retraerá la inmigración peninsular impidiendo la mezcla de razas y, sobre todo, la difusión del lenguaje con el consiguiente efecto en el desarrollo socio-económico de las Islas; en ello tendrá mucho que ver la Iglesia, puesto que, a poco de iniciarse la colonización —en rigor, cuando Legazpi, tras varias expediciones, toma posesión de la isla de Cebú el 27 de abril de 1565— y a poco de constituirse Manila en sede episcopal —por Bula de Gregorio XIII de 6 de febrero de 1579— se convoca en 1581 un Sínodo en el que se cuestiona la actuación abusiva de los primeros encomenderos con los indígenas, en relación directa con el tan reciente y debatido tema de los «Justos títulos» que por cesión pontificia tienen los Monarcas españoles sobre los territorios descubiertos de Indias. En él se determina, sobre la base de las Ordenanzas reales, que la sumisión de los filipinos a la sobe-

---

Madrid, Imprenta de Repullés, 1820. MONTERO Y VIDAL, J.: *Historia general de Filipinas* (3 Vols.), Madrid, Tipografía de la viuda e hijos de Tello, 1894-1895 y *El archipiélago filipino y las Islas Carolinas, Marianas y Palaos. Su historia, geografía y estadística*, Madrid, Imprenta y fundación de Manuel Tello, 1886. CABEZAS DE HERRERA, J.: *Apuntes históricos sobre la organización político-administrativa de Filipinas*, Manila, Establecimiento tipo-litográfico Ciudad Condal, 1883 y, sobre todo, la magna obra de BLAIR, Emma HELEN and ROBERTSON, James A.: *The Philippine Islands, 1493-1898, Cleveland - Ohio, The Arthur Clark Company, 1903-1909*. De reciente publicación es la *Historia de Filipinas* del prestigioso historiador y diplomático filipino Antonio M. Molina editada en 1985, en dos tomos, por Cultura Hispánica.

2 Vid. FERNÁNDEZ ARIAS, E.: *Paralelo entre la conquista y dominación de América y el descubrimiento y pacificación de Filipinas*, Madrid, Ed. por W. E. Retana, 1893.

ranía española ha de ser libre y pacífica y la evangelización inherente a la conquista— ha de hacerse en las lenguas nativas, dada la dificultad de comprensión del castellano para el indígena<sup>3</sup>. Ello conduce, inevitablemente, a que no penetre la lengua castellana —salvo en una pequeña minoría que accede al campo de la cultura y de la política— y a que el estamento religioso monopolice en el futuro la intercomunicación entre los indígenas y la Administración, papel mediador que no va a abandonar nunca y que le lleva a convertirse en un indispensable agente de dominio colonial presente en todos los ámbitos e instituciones de poder, sociales y económicas de la vida filipina<sup>4</sup>.

Con esas particularidades, y, a partir, pues, de una sociedad muy arcaica, se van a implantar las instituciones españolas, abriéndose —una vez superada la primera fase organizativa— una larga etapa «de estabilidad, progreso y perfeccionamiento», que gira en torno a la figura del Gobernador Capitán General, la más representativa del régimen político-administrativo allí establecido; etapa que si en conjunto ofrece un panorama de equilibrio jurídico y político, no supone la perfección del sistema ni la adecuación a las exigencias del Archipiélago, sino que refleja la crisis del Imperio gestado por los Austrias que aboca a la bancarrota política y económica del siglo XVII y al práctico abandono de los más remotos territorios, y en especial de Filipinas, regida por una serie de gobernadores que, en razón de la misma lejanía de la Corte, marcan con su decisiva y variable impronta personal los destinos del Archipiélago. El temor a un recorte en sus omnímodas competencias impide, incluso, que triunfe en Filipinas el sistema de Intendencias, institución que la reforma borbónica pretende implantar para

---

3 Sobre el tema de la «guerra justa» en Filipinas debe consultarse la interesante obra de Lewis Hanke: *Cuerpo de Documentos del siglo XVI. Sobre los derechos de España en las Indias y en Filipinas* (descubiertos y anotados por el autor), México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1977.

4 Nos remitimos en este punto, sobre el que existe una copiosa literatura y que fue especial objeto de debate en las Cortes y en la prensa al asentarse el separatismo, a dos notables artículos de TORMO SANZ, Leandro y de GALLEGU, José Andrés: «*El clero nativo en Filipinas durante el período español*» y «*El separatismo filipino y la opinión pública española*», publicados respectivamente en *Missionalia Hispánica* (1966, n.º 69, pp. 257-296) y en *Hispania* (1971, n.º XXI, pp. 77-101).

paliar el deficitario estado económico de las Islas y de la propia Corona<sup>5</sup>.

Bajo el mando, pues, del Gobernador Capitán General se configura la organización administrativa del territorio; delegado del poder real «en la paz y en la guerra» (según Real Cédula de 5 de mayo de 1583) y sin más límites que los muy generales de sujeción a las leyes y a las instrucciones del Rey, su titular ostenta tal multiplicidad de cargos –Vicepatrono real, Presidente de la Audiencia, Gobernador en lo político y Capitán General en lo militar– que está facultado para intervenir en todos los asuntos del Archipiélago<sup>6</sup>.

En posición jerárquica inmediatamente inferior, Alcaldes Mayores o Gobernadores político-militares (en demarcaciones especialmente conflictivas) distribuyen su autoridad en su respectivo territorio sin atenerse a ningún criterio sistemático ni uniforme, ostentando, en ambos casos, el mismo grado de atribuciones políticas, administrativas y judiciales (a más de las militares respecto de los Gobernadores) que el Gobernador Capitán General de quien dependen y gobernando prácticamente con la misma independencia, situación que conduce a frecuentes abusos que intenta paliar, sin éxito, la proyectada reforma intencional borbónica.

Finalmente, en la esfera local, un «gobernadorcillo» o «Capitán» (términos sinónimos que evolucionan con el tiempo) preside los llamados «Tribunales antiguos» que, a modo de pequeños Ayuntamientos gestionan los intereses municipales con la ayuda de cuatro «tenientes» integrados en el mismo; uno y otros proceden, por elección de la «Principalía» o conjunto de notables (antiguos gobernadorcillos y «cabezas de barangay», institu-

---

5 El tema en el Archipiélago lo trata M.<sup>ª</sup> Fernanda GARCÍA DE LOS ARCOS, en su obra *Intendencia en Filipinas*, Granada, Secretariado de publicaciones de la Universidad de Granada, 1983. Este y otros trabajos monográficos sobre Filipinas han salido a la luz en torno a la labor investigadora de la eminente profesora M.<sup>ª</sup> Lourdes Díaz Trechuelo, sobre la base del importante aparato documental existente en el Archivo General de Indias de Sevilla.

6 La Real Cédula citada puede considerarse como la Ley orgánica fundamental para la gobernación de Filipinas, ya que de ella se deriva el establecimiento de una Real Audiencia-Chancillería en Manila con un Presidente que sea «Gobernador y Capitán General» a quien se confía «privativamente» el Gobierno Superior del Archipiélago. Vid. al respecto la importante obra de CUNNINGHAM, Charles Henry: *The Audiencia in the Spanish colonies. As illustrated by Audiencia of Manila (1583-1800)*, New York, Gordian Press, 1971.

ción ésta genuinamente filipina que implica la jefatura de una agrupación de familias o «barangay»). El exceso de atribuciones que acumula el «gobernadorcillo», la obligada dependencia de las autoridades provinciales, y, en fin, la escasez de recursos y el desinterés del Gobierno Central por cimentar la importante base local, hace que la institución, estable en un principio, se deteriore con el tiempo y aumente el descontento entre la clase indígena<sup>7</sup>.

Con este panorama se consolida pacíficamente la colonización española de las Islas, sin más alteraciones que las producidas por los malayo-mahometanos en sus costas y las esporádicas intromisiones de holandeses e ingleses, y concluye en el siglo XVIII, sin reformas administrativas relevantes aunque sí con un moderado desarrollo económico, fruto de la concepción «utilitarista» de las colonias propia de los Borbones; desarrollo que hace surgir una minoritaria clase indígena en la que despierta la conciencia racial y el deseo de innovar un sistema político que la margina y desatiende; clase aislada inicialmente en el proceso independentista que se inicia en América a fines del XVIII, pero que va a participar, aunque tardíamente —a consecuencia de la penetración de los elementos disgregadores importados de Francia, unidos al ejemplo de rebeldía que presentan los Estados Unidos contra Inglaterra y la favorable coyuntura de la invasión francesa en España— de la experiencia revolucionaria.

Bajo esos auspicios se inicia la historia institucional filipina del siglo XIX que, en conjunto, se va a manifestar como una prolongación del sistema político centralizado establecido por la Monarquía española en Indias, pese a que se despliegue ahora solapado en los aspectos formales del constitucionalismo liberal; sistema que, sobre todo en su versión borbónica, suponía la pervivencia, cuando menos fáctica, de una concepción «colonialista» del archipiélago, resto del antiguo Imperio Hispánico, sujeto a la Metrópoli por fuertes lazos: un régimen administrativo ajeno a la división

---

<sup>7</sup> La cuestión local es sobradamente tocada por los historiadores de Filipinas pero, en especial, vid.: FECED Y TEMPRADO, J.: *Manual del Gobernadorcillo*, Manila, 1880. ARTIGAS Y PALMERO, M.: *El municipio filipino* (2 Vols.), Manila, Estb. tipo-litográfico de Ramírez y Cia., 1894. AZCÁRRAGA Y PALMERO, M.: *La reforma del municipio indígena en Filipinas*, Madrid, Imprenta de J. Noguera, 1871. PATERNO, P. A.: *El régimen municipal en las Islas Filipinas*, Madrid, Estab. tip. de los sucesores de Cuesta, 1893.

de poderes y un régimen de producción normativa específico, y contrario, por tanto a la igualdad política y jurídica del Archipiélago con la Península; esto es, al pleno «asimilismo».

Pero, naturalmente, el siglo XIX no se manifiesta de un modo unitario, sino que cabe distinguir en él sucesivas etapas que afectan al sistema colonial; etapas que reflejan los movimientos pendulares por los que atraviesa el constitucionalismo español, y dentro de éste las alternancias entre períodos liberales –de tendencia igualatoria o asimilista– y períodos de gobierno conservador, de signo contrario<sup>8</sup>. En un caso o en otro, Filipinas –alejada de España y alejada también de las turbulencias que agitan las Antillas, especialmente Cuba– va a experimentar la continuación de un sistema jurídico público casi inerte, y sujeto, sobre todo desde 1825, a un régimen excepcional militar.

Este sistema atraviesa seis sucesivas etapas, cuyo perfil es el siguiente:

1.<sup>a</sup>) *La primera etapa* (1808-1810) se inicia apenas comenzado el siglo, y entronca con la Guerra de la Independencia y el establecimiento en 1808 de la Junta Suprema Central. El Decreto de la Junta de 22 de enero de 1808 supone una rotunda manifestación de asimilismo referido explícitamente a «las Indias», término que engloba a Filipinas: «los dominios que España posee en las Indias» –dice el Decreto– «no son propiamente colonias o factorías como los de otras naciones, sino una parte esencial e integrante de la Monarquía española»; y como tales «deben tener representación nacional e inmediata a su Real Persona y constituir parte de la Junta Gubernativa

---

8 Para un análisis profundo de la historia institucional filipina decimonónica es imprescindible el uso de fuentes directas, ante todo, de los casi cuatrocientos volúmenes que recogen las *Actas de Cortes* de donde se sustraen aspectos de especial incidencia en Filipinas prácticamente desconocidos, como el de la representación parlamentaria. Otra importante fuente directa son las Recopilaciones y textos legales de iniciativa pública o privada, como la *Colección de Decretos* y, a partir de 1846, la *Colección legislativa*, la poco frecuentada obra de RODRÍGUEZ SAN PEDRO, Joaquín titulada *Legislación ultramarina* (que recoge en dieciséis ingentes volúmenes la dictada para el Archipiélago desde la Península y desde el propio Gobierno de las Islas), la *Compilación legislativa del Gobierno y Administración civil de Ultramar* que en quince volúmenes cubre el período 1886-1890, y en fin, las sucesivas ediciones, anteriores a 1898, del famoso «*Alcubilla*». La «Gaceta de Madrid» y la prensa, española y filipina, de los últimos años de dominio español sirven para palpar de cerca la realidad del pueblo filipino, en contraste con la prosa oficial.

Central del Reino, por medio de sus correspondientes diputados». En consecuencia, el Decreto llama a la Junta a un individuo de la «Capitanía General independiente de Filipinas» que «represente su distrito»<sup>9</sup>. Filipinas queda así equiparada a los cuatro Virreynatos americanos y a las otras cuatro Capitanías Generales de Cuba, Puerto Rico, Guatemala y Venezuela. Cada una de estas nueve Administraciones territoriales tendría un representante integrado en la Junta.

Cierto que cada una de las Juntas provinciales peninsulares tenía derecho a designar no un representante, sino dos; pero, con todo, no creemos que se haya dado nunca en la historia de la expansión ultramarina del Viejo Mundo un tan generoso intento de asimilación a la Metròpoli, precisamente referido a la cabeza misma del Estado.

Ahora bien, la precipitación de los acontecimientos imposibilita la constitución de esta Junta Central ampliada. Por lo que respecta a Filipinas el caso es singular, pues entre los buenos deseos y la realidad se interpone la distancia. De hecho, tan sólo al mes siguiente de dictarse este Decreto, en febrero de 1809, llega a Manila la noticia de la constitución de la propia Junta Central en 1808. La distancia va a ser, como ya apuntamos, el gran factor que, en múltiples ocasiones, desbarata los intentos de acción española en Filipinas.

2.<sup>a</sup>) *La segunda etapa* (1810-1836) está significada por las Cortes y la Constitución de Cádiz, incluidos sus restablecimientos en 1820 y 1836. Ahora se extiende el ámbito de la representación popular el asimilismo ya iniciado por la Junta (anotemos aquí, aunque marginalmente, la existencia de un precedente peculiar y poco conocido en la llamada napoleónica a la representación ultramarina a formar parte de la «Diputación General» y su inclusión en los sucesivos proyectos y redacción definitiva de la Constitución de Bayona). Tanto en la primera y fallida convocatoria jovellanista de 29 de junio de 1810 asentada aún sobre una base bicameral y estamental, cuanto en la segunda de 20 de septiembre del mismo año, instalada ya sobre una base unicameral e inorgánica, las Indias, y dentro de ellas Filipinas, gozan de representación. En la primera se introduce «por estrechez del tiempo» respecto a las «provincias de América y Asia» la figura de los

---

<sup>9</sup> Texto íntegro en la obra de Pi y Margall, DE PI, F. y ARSUAGA, F.: *Historia de España en el siglo XIX* (T. I.), Barcelona, Miguel Seguí, Ed., pp. 483-484.

diputados suplentes, elegidos en la propia Península y en ella residentes, pero «naturales y representantes de aquellos dominios». En la segunda, ya suscrita por la Regencia, se acepta tácitamente la composición popular preestablecida, aunque se suprime la convocatoria separada de la nobleza y del clero.

En las dos oportunidades siguientes (la del Trienio y la que sigue al Motín de la Granja) acuden efectivamente a Madrid, como ya habían acudido a Cádiz, algunos diputados filipinos. No hacen ahora al caso las peripecias de estos diputados, pero sí resaltar su iniciativa en los debates de la legislatura extraordinaria que comienza en octubre de 1822 al solicitar —al hilo de la presentada por los diputados americanos, interesados en que una Comisión especial redactará un proyecto de «Instrucción para el Gobierno político económico de las provincias de Ultramar»— una normativa específica para Filipinas concorde con sus peculiares características. Por lo demás, englobado dentro de esa etapa doceañista está el Estatuto Real, tan diferente en todos los demás aspectos al diseño constitucional trazado en Cádiz; dos diputados filipinos tienen reservado escaño en el Estatuto de Procuradores y los sucesivos proyectos de revisión del Estatuto incluyen la presencia filipina; los de reforma electoral de Mendizábal, más generosos, le asignan cuatro diputados.

En contrapunto con esta continuada tendencia asimilista, los dos interludios del Gobierno de Fernando VII señalan un retorno a las viejas concepciones colonialistas y al régimen excepcional. Hito principal es la Real Orden de 28 de mayo de 1825, que si bien se «comunica» precisamente al Capitán General de Cuba, indirectamente se aplica en Filipinas, con lo que el Capitán General del Archipiélago, como el de La Habana y el de San Juan de Puerto Rico, va a ostentar «todo el lleno de las facultades que por las Reales Ordenanzas se conceden a los Gobernadores de plazas sitiadas», y también la de suspender provisionalmente la ejecución de «cualesquiera órdenes o providencias generales expedidas sobre todos los ramos de la administración en aquella parte que V. E. considere conveniente al real servicio dando cuenta de ello al Rey para su posterior aprobación»<sup>10</sup>. Tan solo en 1873 derogaría esta Real Orden el Gobierno de

---

10 No incluida en la Colección de Decretos de Fernando VII, puede localizarse en RODRÍGUEZ SAN PEDRO: *opus cit.*, tomo I, p. 100.

la I República, pero Cánovas vuelve a ponerla en vigor «de facto» en 1878.

Quiere decirse, pues, que desde el mismo año de 1825, en el que la bandera española se arría definitivamente en la tierra firme y nuestro Imperio queda reducido a las Islas (Antillas Mayores y Filipinas) está en vigor un continuado «estado de sitio», con el consiguiente traslado de competencias a la autoridad militar; estado que se prolonga, salvo un breve paréntesis, hasta 1898.

3.<sup>a</sup>) *La tercera etapa* (1837-1868) se abre con la Constitución de 1837, que, pese a justificarse por sus autores como simple revisión de la de Cádiz, discrepa de aquélla en muchos puntos, y entre ellos el del tratamiento jurídico de las provincias de Ultramar, solo mencionadas en el 2.º artículo adicional que cierra el texto, para establecer a su respecto un sistema de derecho especial (literalmente «leyes especiales») diferente del Derecho común de la Península; vía ésta por la que ya había dado un primer paso la Ley de 18 de abril del mismo año, debida a la iniciativa del progresista Vicente Sancho. Se inicia así un largo período que los historiadores filipinos califican de «colonialista»; la ausencia de derechos políticos, y entre ellos la exclusión de representación parlamentaria, corre pareja con la desigualdad del sistema normativo, centrado ahora en la genérica remisión a la legislación indiana, o simplemente fijado por el Poder ejecutivo mediante Decretos, a la espera de que las Cortes promulguen la prometida «legislación especial», que en realidad nunca llega.

Estas dos discriminaciones, —en el plano de la representación parlamentaria y en el de la producción normativa—, inician una larga etapa continuista, propia de la ideología centralista de los gobiernos isabelinos. La discriminación parlamentaria no la rectifican en sus etapas de triunfo los progresistas. La normativa sí sufre una cierta mitigación a través de la práctica de la «*communicatio legis*», tímida concesión al asimilismo que viene a hacer partícipes pasivos a los filipinos de la legislación peninsular, bien que modificada para adecuarla a las particulares circunstancias del Archipiélago. Adecuación que, en la mayoría de los casos, corre a cargo del Gobernador Capitán General, verdadero órgano desconcentrado del Monarca, y revestido de poderes de legislación delegada y cuasi omnímodo jefe del Ejecutivo, pues tan solo muy levemente le afecta —con la creación en 1859 del Gobierno civil de Manila y en 1861 del Consejo de Administración— el principio de separación de poderes.

Hay que señalar, no obstante, la existencia de un intento serio de promover la «legislación especial» para el Archipiélago. Corresponde la Unión Liberal y especialmente a su jefe O'Donnell, Presidente del Gobierno en 1862. Tal intento cuaja en la creación de una «Comisaría Regia» para Filipinas, a la que se encomienda estudiar la estructura político-administrativa del Archipiélago con vistas a su necesaria revisión. Al frente de la Comisaría está Patricio de la Escosura, único político destacado que en nuestro siglo XIX visita Filipinas. Obra de la Comisaría es un extenso «Informe» sobre el estado del Archipiélago que invita a una seria reforma de carácter descentralizador. El hecho de que tal informe no saliera a la luz pública hasta dieciocho años después de su redacción evidencia clamorosamente la actitud pasiva de Madrid <sup>11</sup>.

4.<sup>a</sup>) *Una cuarta etapa* coincide con el sexenio revolucionario abierto por la revolución septembrina (1868-1874).

Las iniciales declaraciones de la Junta revolucionaria y del Gobierno provisional se decantan hacia una política asimilista e igualatoria de las provincias de Ultramar, y formulan la promesa formal de aprobar las esperadas «leyes especiales», que dieran un «status» jurídico definitivo a nuestras colonias. Pero estas promesas sólo resultan efectivas para las Antillas, convocadas además a las Cortes Constituyentes para la elaboración de la Constitución de 1869. En ella reciben un trato preferente Cuba y Puerto Rico: resulta confirmada su representación parlamentaria y su participación en la reforma, que se prevé descentralizadora de su sistema actual de gobierno; trato preferente que también consagraría a su favor el Proyecto de Constitución de la República de 1873. Filipinas, por contra, continúa excluida de la representación en Cortes e imposibilitada aún para actuar a través de otros más modestos cauces participativos.

Con todo, comienza ahora una etapa en la que los sucesos de las Islas trascienden a la opinión pública y al Congreso. La apertura del canal de Suez —que facilita la corriente migratoria de la minoría intelectual filipina a Europa—, la gestión de dos Ministros de Ultramar, Manuel Becerra y Segismundo Moret, y también la de los Gobernadores que en estos años

---

11 *Memoria sobre Filipinas y Joló*, redactada en 1863 y 1864 y publicada en Madrid en 1882. Al final de la obra se inserta un curioso *Proyecto de Ley Orgánica fundamental para el Gobierno y Administración del Archipiélago filipino*.

dirigen la administración de las Islas, van a determinar un cambio profundo favorable en sus efectos económicos y culturales, y a la par revulsivo para que prendan nuevos aires de independencia y revolución, exponentes de la disconformidad de la población ante su situación de abandono e inmovilismo. Tal situación intentan superarla los ideólogos septembrinos, partidarios de ciertas reformas liberalizantes acordes con una más moderna concepción colonial, al estilo de las que, en la propia Asia, mantienen Gran Bretaña, Holanda, y Francia. Las inicia Becerra, creador —en la línea de su predecesor, Ayala— de una «Comisión Consultiva»<sup>12</sup> encargada de prepararlas, y, decididamente, las emprende Moret apuntando directamente hacia una concepción «utilitarista» del Archipiélago, en donde se observa —según sus propio términos— «que la colonización española no prospera, que el comercio no adelanta, que la riqueza no se desarrolla, en una palabra, que parece que la civilización española no toma posesión de aquel suelo»<sup>13</sup>. Un ambicioso plan renovador le lleva a activar el sistema de comunicaciones interinsulares, a liberalizar el comercio y a reordenar la administración financiera y de justicia. Pero dos medidas en particular, van a causar especial impacto: la primera, determina la creación de un Cuerpo de Administración civil, destinado a sanear la Administración y a impulsar la incorporación del indígena a sus filas; la segunda, destinada a elevar el nivel intelectual del Archipiélago y a acomodar la instrucción —en manos de la Iglesia— a más modernos planes de estudio, a través de un paquete de disposiciones que vienen a secularizar la enseñanza. Ambas abocan al fracaso ante la fuerte contestación que provocan tanto en el Archipiélago como en Madrid<sup>14</sup>.

---

12 Fruto de sus trabajos es el *Proyecto de Bases para la Organización política y administrativa central de Filipinas*, interesante documento fechado en Binondo en 1870 que se conserva en el National Historical Institute de Manila.

13 Colección legislativa, segundo semestre de 1871 (tomo I), pp. 491-500. También *Memoria presentada a las Cortes Constituyentes por el Ministro de Ultramar D. Segismundo Moret y Prendergast en 1.º de noviembre de 1870*, Madrid, Imprenta Nacional, 1870.

14 Los Decretos de suspensión provisional se recogen en la Gaceta de Manila de 28 y 29 de mayo de 1871; la definitiva, en la Colección legislativa de 1871 y 1875 (pp. 794-796 y 647-652) respectivamente.

Sobre su valoración crítica y la de la política colonial a partir de 1868, resulta de particular interés la vasta producción bibliográfica de Rafael María de Labra; desde ahí y desde su actitud parlamentaria de apoyo a las reivindicaciones antillanas, el destacado

5.<sup>9</sup>) *Una quinta etapa*, de 1876 a 1898, cubre el período de la Restauración canovista.

Los gobernantes de la Restauración se reafirman en la no admisión a Cortes de diputados filipinos siguiendo el criterio de los constituyentes de 1837. Azcárraga, en los debates constituyentes, traduce una idea general cuando dice que no hay que otorgar a los filipinos unos derechos que «no necesitan ni comprenden»<sup>15</sup>. Y a partir de 1875 también se da marcha atrás en el proceso de liberalización del régimen colonial que habían promulgado los ideólogos septembrinos, bien que rebajado en Filipinas a meras reformas administrativas.

La Constitución de 1876 mantiene incólume en su artículo 89 el principio de «especialidad» del sistema normativo ultramarino; principio combinado ahora con el de una eventual «asimilación», sólo posible a través de la vía facultativa que se abre al Gobierno para aplicar en las Islas «con las modificaciones que juzgue convenientes» (en términos de la propia Constitución) la práctica inveterada de gobernar Filipinas a golpe de Decreto. Admítase en principio la identidad legislativa, pero es el Ejecutivo quien decide las especiales modificaciones que hagan adaptable a las Islas la legislación dictada para España.

Se inaugura así un período de casi un cuarto de siglo caracterizado por un forzado propósito centralizador, enraizado en la actitud escéptica y negativa que Cánovas mantiene respecto a Filipinas: «el filipino —dice— no es ciudadano español»<sup>16</sup>; actitud que los liberales comparten en el terreno de los derechos políticos. Pero ahora el centralismo se amalgama con marcadas concesiones al asimilismo, y todo ello genera, en la práctica, una política ambivalente, de intensidad gradual en uno u otro sentido conforme van turnándose en el poder conservadores y liberales. Aquéllos siguen una línea de conducta restrictiva destinada a mantener a ultranza la soberanía española en el Archipiélago, política que les lleva a reforzar las instituciones básicas de dominio en el Archipiélago, los poderes del Gobernador

---

publicista de origen cubano, va a insistir en la problemática filipina, en solicitud —en línea con el republicanismo moderado— de participación política y autonomía local para el Archipiélago.

15 D.S.C., sesión de 24 de mayo de 1876; p. 1.690.

16 D.S.C., sesión de 7 de julio de 1871; p. 2.876.

sobre todo. Estos adoptan una línea de conducta reformista y contemporizadora, interpretable como una cautelosa serie de pasos previos a la integración de Filipinas en el «status» —más favorecido— de las provincias de América: Cuba y Puerto Rico.

El solapamiento de ambas posturas (solapamiento porque no siempre el Gobierno conservador viene a rectificar los pasos dados por el anterior Gobierno liberal, y viceversa) mantiene desde luego intactos los tres principios ya clásicos en el colonialismo español: militarización, desconcentración —pero no descentralización— administrativa y ausencia de división de poderes, ya que todos —salvo leves alteraciones sobre todo en el ámbito del poder judicial— son asumidos por el Gobernador General. Ahora bien, del conjunto e implicación de ambas políticas deriva una cierta fluidez, aunque siempre contenida por el férreo cauce de estos tres principios. Fluidez patente, sobre todo, en los períodos de apertura liberal, que van confirmando un pasable sistema jurídico. Los grandes Códigos peninsulares se extienden a las Islas, como se extiende parte de la nueva legislación civil, penal y administrativa; y en una ininterrumpida cadena de reformas va alterándose el marco de la Administración territorial con la creación de los Gobiernos civiles (primer paso para una futura reorganización provincial) y con la reforma de la Administración local, que inicia Manuel Becerra y remata Antonio Maura como prolegómeno de su ideario municipalista, que había de tener definitiva manifestación en sus proyectos de reforma local a principios del siguiente siglo.

En cualquier caso, las reformas administrativas modernizantes, ya con ciertas concesiones a la autonomía, arraigan tardía y superficialmente. El proceso secesionista, denunciado en 1889 en el Congreso, suscitaba contra ellas múltiples recelos; cualquier alteración profunda del sistema social y político podía redundar, por una u otra vía, en provecho de los partidarios de la independencia.

6.º) En fin, *una sexta y efímera etapa* corresponde al año 1898, ya en las vísperas mismas del Desastre. Nos referimos a la «Asamblea consultiva» proyectada por el Gobernador Basilio Augustín, respondiendo a una sugerencia de Sagasa; Asamblea que llamaría a su seno, para participar consultivamente en los asuntos públicos, a representantes filipinos<sup>17</sup>. Pero esta

---

17 Gaceta de Manila de 4 de mayo de 1898.

brevísima experiencia autonómica fracasa, pues la actividad de la Asamblea se reduce a su primera y única reunión; el momento histórico no era propicio, y la desconfianza interna y la agresión externa (los americanos están ya asediando Manila) truncan el proceso.

Queda, pues, patente la inhabilidad de España a lo largo de la historia constitucional decimonónica para reformar el sistema político-administrativo del Archipiélago, inhabilidad que hace aún más irrealizable —dadas las precarias condiciones del propio desarrollo industrial metropolitano— la reforma de su sistema económico.

España, que aún quince años después de las pérdidas de sus colonias no ha logrado superar las primeras etapas de la revolución industrial frente a países que —con Gran Bretaña a la cabeza— se acercan ya en el último tercio del siglo XIX a las cotas máximas de industrialización y expansión económica, tan de espaldas asiste a los fenómenos sociales que tras la apertura del canal de Suez conmocionan al Archipiélago, como a los trascendentales fenómenos del gran colonialismo capitalista, que convierten a otras naciones en poderosas unidades imperiales. Potencia de segundo orden, y aislada internacionalmente, sólo es capaz de emprender ciertas aventuras militares, en realidad soporte del afán expansionista extranjero: las expediciones a la Conchinchina y a México y aún el episodio de las Carolinas ni tan siquiera sirven para revitalizar el desprestigio patrio, que hace de las colonias cuestión de orgullo nacional, y su conservación —según Andrés Borrego— «una de las preciosas condiciones del mantenimiento del escaso poder que nos queda»<sup>18</sup>.

Esa apreciación no la niega nadie, pero escasamente preocupan a los publicistas españoles —pese al anuncio expansionista que esas empresas comportan— los problemas coloniales que siguen latentes: el de la integración racial y cultural de las Islas, el de la insuficiencia del Ejército y de la Armada, el de la incapacidad administrativa... Y a esas circunstancias se suman otras ambientales y psicológicas: despreocupación de la opinión pública y desinterés de la clase política invadida por el pesimismo y la apatía ante la situación real de sus territorios de Ultramar.

---

18 *De la situación y de los intereses de España en el movimiento reformador de Europa*, Madrid, 1848, p. 175.

El reconocimiento de frustración de Moret ante esa situación en el Archipiélago le hace intentar realmente la aplicación de las experiencias proporcionadas por otros sistemas coloniales de patrón anglosajón. Pero su ambicioso plan queda en mera elucubración mental ante la incapacidad de la Metrópoli.

A España, pariente pobre de la revolución industrial, le resultan inútiles las ricas materias primas del Archipiélago, en su mayor parte, aún sin explotar. Salvo el cultivo del tabaco, dirigido y comercializado desde 1881 por la Compañía de Tabacos de Filipinas, el resto de sus productos —añil, abacá, algodón y su inmejorable madera— no cuentan en la Península con una industria básica para su aprovechamiento y distribución. De ello se encargarán las grandes Compañías extranjeras que, a bajo precio y con cercanas colonias —Sumatra, Java, Borneo— suministradoras de parecidas materias primas, transportarán al resto del mundo los productos de una colonia cuya Metrópoli no puede absorber<sup>19</sup>.

Cuando a partir de 1869 queda abierta la ruta del Canal de Suez, que abrevia en dos tercios la antigua navegación por el Cabo de Nueva Esperanza, hay en España un cierto optimismo triunfalista; pero el hecho mismo de la apertura del Canal favorece la aparición de nuevas ambiciones económicas sobre el Lejano Oriente y la creación de un espacio geopolítico de gran tensión. El juego político corre a cargo de las grandes potencias del momento, con economía y administración fuertemente racionalizadas; y dentro de él España nada puede ni sabe hacer.

Gobernar siete mil islas a cinco mil leguas de distancia rebasaba la capacidad de un país que, como el nuestro, apenas sabía explotar sus propios recursos, en buena medida enajenados, y dotarse a sí mismo de un sistema político-administrativo auténtico y eficaz. Filipinas viene a ser, en suma, un espejo de aumento en el que se reflejan y agigantan, aún más que en las Antillas, las insuficiencias peninsulares; y también —todo hay que

---

19 Vid. al respecto de TAVIEL DE ANDRADE, E.: «Estado comercial de las Islas Filipinas y de su importancia geográfica», en *Historia del conflicto de las Carolinas*, Madrid, Imprenta y fundición de Manuel Tello, 1886, pp. 366-392. También y con especial referencia al último período de dominio español en las Islas la obra de NICHOLAS CUSHNER: *Spain in the Philippines. From conquest to revolution*. Quezon City, Institute of Philippine culture, 1971.

decirlo— la muestra de un espíritu generoso y asimilador, sin equivalente en ningún país contemporáneo respecto de sus propias colonias, pero que no llega a cuajar en fórmulas viables.

JULIA CELDRÁN RUANO  
Profesora de Derecho Administrativo