

LA CONFIGURACIÓN DEL SISTEMA JURÍDICO HISPANO EN LAS ISLAS FILIPINAS: ORÍGENES Y EVOLUCIÓN (Siglos XVI-XVIII)

JULIA CELDRÁN RUANO

Profesora Titular de Derecho administrativo

Universidad de Murcia

RESUMEN: Intentando contribuir una vez más a la recuperación de la memoria histórica y recordar los lazos que unieron durante más de tres siglos a España y Filipinas, se describe ahora *grosso modo* la estructura de la Monarquía Universal de España en Indias, cuyo espíritu y configuración jurídica, tendrá su reflejo en el lejano Archipiélago. Se analiza así la política de asimilación que, presidida por un sentido misional, se va a concretar en las Islas desde los primeros tiempos de la colonización moderna en la proyección de las instituciones y normativa peninsulares que -remedo de la castellana- impone la legislación indiana, a la vez que se introduce el predominio del naciente poder real representado por Gobernadores y Audiencias, con ruda diferenciación de funciones; funciones que comparten, a nivel inferior, los gobernadores de provincia o los alcaldes mayores; en la base del sistema los órganos locales indígenas que aseguran su equilibrio bajo el control de los anteriores. En suma, un esquema organizativo dominado por un gobierno militar y clerical –paternalista y burocrático- con una población asimilada religiosamente pero no en el aspecto social y cultural debido a la falta de difusión del idioma y a la escasez del mestizaje.

PALABRAS CLAVE: Filipinas, colonización, organización territorial, Gobernador, Audiencia, Administración, Intendencia.

ABSTRACT: *Attempting once more to contribute to the recovery of historical memory and recall the ties that bound Spain and the Philippines over three centuries, we give a broad outline of the structure of the Global Spanish Monarchy in the Indies, of which the spirit and judicial configuration will be reflected in the distant Archipelago. We analyze the politics of assimilation which, dominated by a missionary sentiment, will be based on the Isles, from the beginnings of modern colonization, in the projection of peninsular institutions and regulations which impose Indian legislation, at the same time we introduce the predominance of recent Royal power represented by Governors and Courts, with basic differentiation of functions, which share, at a lower*

level, the provincial governors and main magistrates; on the basis of a system of local indigenous organs which ensure equilibrium under the control of the former. In short, an organizational structure dominated by a military and clerical government -both paternalistic and bureaucratic- with a religiously assimilated population but not in a social and cultural respect due to the lack of dissemination of the language and the scarcity of interbreeding.

KEY WORDS: Philippines, colonization, territorial organization, Governor, Court, Administration, Intendencia.

SUMARIO: I. Introducción. II. Distintos períodos en la historia política filipina. 1. Etapa heroica o de organización. 1.1. Estado prehispánico. 1.2. El Adelantado Legazpi y la fundación de ciudades. 1.3. La creación de la Audiencia de Manila. 1.4. La organización territorial. 2. Etapa de estabilidad. 2.1. El Gobernador de Filipinas: poderes y limitaciones. 2.2. La iglesia. 2.3. Industria, comercio y navegación. 2.4. Reformas institucionales borbónicas: la Intendencia en Filipinas. III. Filipinas al finalizar el siglo XVIII.

I. INTRODUCCIÓN

Desde hace algunos años hemos tratado de analizar con cierto rigor la, tan desconocida por la literatura jurídica española, historia institucional filipina del siglo XIX, especialmente en su segunda mitad, etapa decisiva en el Archipiélago por corresponderse con un periodo de reformas inspiradas en una nueva concepción de la política colonial, reformas secundadas por la actuación de sus gobernantes imbuidos por las ideas de la Revolución de 1868¹.

No obstante, la experiencia investigadora nos llevó a concluir que los problemas institucionales difícilmente pueden ser planteados sin descender a los fenómenos socio-políticos subyacentes; fenómenos que provienen de etapas anteriores y que colorean decisivamente la realidad propia de los periodos siguientes. De ahí que pretendamos

¹ Vid. al respecto, *Instituciones hispano-filipinas del siglo XIX*, Ed. Mapfre, Madrid, 1994; “Fuentes españolas de la primera Constitución filipina”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 19, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, pp. 201-242; “Instituciones hispano-filipinas: la representación parlamentaria filipina en las Constituciones españolas del siglo XIX”, en la obra colectiva *Las relaciones entre España y Filipinas. Siglos XVI-XX*, Ed. Casa Asia-C.S.I.C., Madrid-Barcelona, 2002, pp.157-174, y “Filipinas”, en *Historia de España de Menéndez Pidal*, Vol. XXXII, *La España de Fernando VII*, Espasa-Calpe, Madrid, 2001, pp.278-322.

describir ahora, en líneas generales, la colonización misional que bajo moldura castellana exporta la Monarquía de los Austrias.

España, llevada del intento de participar en el comercio europeo de las especias- en el momento bajo dominio portugués- de asegurar, a través del trampolín filipino, los contactos comerciales directos con la China y el Japón y de incorporar en el Asia extremo-oriental un mundo nuevo al catolicismo y a la cultura occidental, comienza su tarea colonizadora, una vez frustrado el primer objetivo² con un afán “misional”, que nunca va a abandonar³; pero tal afán se diluye a lo largo del siglo XVIII en el seno de una actitud política más en consonancia con la europea de defensa de los propios intereses. Los ministros borbónicos, con la introducción de las nuevas ideas filosófico políticas, ponen en movimiento esta cadena de secularización y de propósitos utilitarios; cadena que rompe la unidad basada en la religión al intentar promover las fuentes de riqueza locales hasta entonces abandonadas por la Metrópoli; intento que fracasa en el Archipiélago, prácticamente carente de medios económicos que ayudaran a sufragar las cargas del poco boyante erario metropolitano.

Se exporta así, con el precedente americano⁴, un formal asimilismo que, presidido por la idea de cristianizar el Archipiélago⁵, reproduce en las islas, con las especialidades que incorpora el ordenamiento indiano, el marco normativo e institucional de Castilla⁶, a la par que se incorpora, en consonancia con la tendencia que se inicia con los Reyes Católicos y evoluciona inexorablemente hacia el estatismo borbónico y la centralización, un sistema administrativo asentado en la militarización del poder, personificado en la figura del Gobernador Capitán General, representante personal y *alter ego* del Monarca,

² La primitiva aspiración española de competir con Portugal en el mercado europeo de las especias cede pronto al comprobar los primeros expedicionarios que, pese a la abundancia de canela en la hostil isla de Mindanao, bajo dominio islámico, el Archipiélago carecía, en contra de lo esperado, de la apreciada pimienta. Abandonado el proyecto de las especias y abandonados también los intentos expansionistas en China, la política comercial española se va a orientar hasta bien mediado el siglo XVIII hacia el fomento de la exportación de productos filipinos a Nueva España. *Vid.* Alonso Alvarez, L., *El costo del Imperio asiático*, Instituto Mora, Universidade da Coruña, 2009, pp 29 y ss.)

³ Phelan, J.L., *The Hispanization of the Philippines, Spanish Aims and Filipino Responses. 1565-1700*, Univ. of Wisconsin Press, Madison, 1959, pp-15-28.

⁴ Véase al respecto la Memoria de Fr. Evaristo Fernández Arias titulada *Paralelo entre la conquista y dominación de América y el descubrimiento y pacificación de las Islas Filipinas*. Editada a costa de W.E.Retana en Madrid, 1893, pp. 19-37.

⁵ García Gallo, A. : “La Constitución política de las Indias españolas”, en *Estudios de Historia del Derecho indiano*, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, Madrid, 1972, pp. 488-514. En el mismo sentido, otros muchos, entre ellos, José M^a Cordero Torres que califica a la colonización española de "mística". En *Tratado elemental de Derecho colonial español*, Editora Nacional, Madrid, 1941, pp.16.

⁶ Sobre la proyección del Derecho castellano en Indias y la problemática del Derecho indiano, *vid.* García Gallo, A.: “Génesis y desarrollo del Derecho indiano”, en el ya citado volumen dedicado a *Estudios de Historia...*, pp. 123-145.

con atribuciones, como los Virreyes de Méjico o Lima, civiles y militares, y a quien se subordina la Audiencia; régimen que alcanza su momento álgido en el siglo XVIII y que se refleja en las islas tras las sucesivas etapas de consolidación colonial, con la implantación de las Intendencias, medida ésta que responde, en el plano administrativo y en línea convergente con otras adoptadas en el plano de política comercial y de defensa⁷, a la consecución del programa de reforma colonial que, con el claro sentido "utilitarista" de aumentar los ingresos de la Corona, conciben los Borbones de la época. El propio conde de Revillagigedo, Virrey de Nueva España con Fernando VI, interpreta claramente la política a seguir:

Que las Indias rindan más utilidad a la Corona ha de ser sin duda el mayor cuidado de nuestro gabinete; pero estos aprovechamientos no se han de buscar por nuevos y excesivos impuestos, gavelas ni exacciones provinciales a los vasallos americanos... Estos aprovechamientos se deben solicitar principalmente por el comercio⁸.

El fomento de la agricultura local a través de la distribución de la tierra, la exención de impuestos y concesión de créditos; la reducción de derechos aduaneros sobre productos extranjeros y de gravámenes sobre el comercio español; la organización de un servicio regular de correos marítimos; la limitación o abolición del monopolio del comercio gitano, y en fin, la liberalización del comercio dentro del Imperio, fueron algunas de las medidas que, apuntadas ya en 1743 por el Ministro de Guerra y Hacienda de Felipe V, José Campillo y Cossío en su trabajo sobre *Nuevo sistema de gobierno económico para la América*, tienden a reorganizar el tradicional sistema de comercio con las Indias. Los resultados son notables; el valor del comercio total con Hispanoamérica sube considerablemente.

Por su parte, los Reyes Borbones, temerosos de que la penetración mercantil británica incluyera un plan de agresión tendente a emancipar la América española y a abrir sin trabas el comercio británico a un mercado de grandes posibilidades, reorganizan territorial y militarmente el imperio colonial. En 1717 se crea el Virreynato de Nueva Granada que, desaparecido en 1723, reaparece en 1739, al potenciarse el dominio inglés en el Caribe. En 1731, las provincias de Venezuela se elevan a categoría de Capitanía

⁷Vid. Haring Clarence, H.: *El imperio hispánico en América*, Ed. Solar/Hachete, Buenos Aires, 1966 pp. 340 y ss. y Lynch, J.: *Administración colonial española*, Ed. Eudeba, Buenos Aires, 1962, pp. 24-25.

⁸Apud Gil Munilla, O., en *El río de la Plata en la política internacional*, Vol. II, Sevilla, 1949, pp. 101.

General, y en 1764 las de Cuba. Después de la guerra se fortalecen las provincias septentrionales de Nueva España (Cocahuila, Tejas, Nuevo Méjico, Nueva Vizcaya, Sinaloa, Sonora y las dos Californias), mientras que en el extremo sur se crea el Virreynato del Río de la Plata. Esta política de defensa alcanza también al lejano Archipiélago, fundamentalmente a Cavite, tras la ofensiva inglesa de 1763.

Consecuencia de todo ello es que, los ahora llamados "dominios de Indias" se instrumentalizan en beneficio del Estado, y se produce, de hecho, una ruptura con la tradicional voluntad asimilista de la antigua colonización y con la unidad ideológica que presidía el Estado misional de Felipe II y sus sucesores, cediendo el paso a la Iglesia estatal de los Borbones, cuyo acentuado regalismo, de aire laicista y secularizado, se concreta en un intervencionismo abusivo del Estado en materias eclesiásticas.

La propia referencia a "dominios" evidencia el carácter de posesión de la Corona sobre unos territorios que no son la Nación misma. Entre otras alteraciones introducidas por los Borbones en el régimen político de España en las Indias, se incluyen las relativas a la "terminología oficial". El estilo moderado de la legislación indiana, "en nuestros reinos y señoríos de Indias", "rogamos y encargamos", "es justo y conveniente", se sustituye por el más agresivo de "en mis dominios de Indias", "orden y mando", "quiero y mando", "mi soberana aprobación". Tales cambios semánticos, reflejo de un más profundo cambio de actitud, introducirían en la Administración, a juicio de Blanco Herrero, "*resabios de tal naturaleza que hicieron alejar de ella las simpatías y el respeto público que tanta influencia suelen ejercer en el prestigio y eficacia de la Administración*"⁹.

A estas circunstancias se une la consolidación de una nueva aristocracia local de la tierra y del comercio, beneficiaria en parte de la nueva política económica, renuente a aceptar un régimen destinado casi exclusivamente a proteger los intereses españoles e influida desde 1776 por el ejemplo independentista americano y el racionalismo filosófico propio del siglo¹⁰.

Contra esa servidumbre colonial surgieron movimientos locales que, como es conocido, primero en América y luego en Filipinas, sacuden a la España ultramarina del siglo XIX.

⁹ *Política de España en Ultramar*, Imprenta de Francisco G. Pérez, Madrid, 1890, pp. 338-339.

¹⁰ Sobre la crisis económica española de los siglos XVI y XVII y la transformación de las economías coloniales (desplazadas paulatinamente a manos de una nueva clase social que propulsa y desarrolla una creciente industria agrícola y textil en beneficio propio) pueden verse: Walker Geoffrey, J.: *Política española y comercio colonial*, Ed. Ariel, Barcelona, 1979, pp. 21-36; Lynch, J.: *España bajo los Austrias*, Vol. II, Ed. Peninsula, Barcelona, 1972, pp. 5-22, y, Hag, C. H., *Trade and navigation between Spain and the Indies in the time of the Hapburgs*, Cambridge Mass, 1918.

II. DISTINTOS PERÍODOS EN LA HISTORIA POLÍTICA FILIPINA

El análisis del régimen político administrativo que España implanta en Filipinas, nos lleva a distinguir las distintas etapas por las que éste atraviesa; etapas que examinaremos breve y sistemáticamente a tenor de los acontecimientos históricos y las notas características de cada época.

1. Etapa heroica o de organización.

El descubrimiento de América, abre la era de los grandes descubrimientos, y va a poner en contacto a España con Filipinas; contacto que previamente habían establecido los portugueses, pero que, a partir de la demarcación territorial contenida en las famosas "Bulas alejandrinas" -delimitadoras de los controvertidos derechos españoles y portugueses de expansión atlántica¹¹ y expresión fehaciente del poder temporal de la Iglesia¹² - van a seguir manteniendo los españoles, dado que, para no interrumpir la reservada a Portugal y en busca de un paso por Occidente que abriera nuevas vías a las Islas de la Especiería, Magallanes, tras atravesar el estrecho que lleva su nombre y cruzar el Pacífico, descubre el 7 de Marzo de 1521 un conjunto de islas que denomina de San Lázaro, por ser el santo del día, bautizando a las dos primeras a las que arriba como de las Velas Latinas o de Los Ladrones, llamadas luego Marianas, en honor a la madre de Carlos

¹¹ A estos efectos, las Bulas *Inter Caetera*, de 3 y 4 de Mayo de 1493, dividen el mundo en dos partes trazando una línea imaginaria que corre de polo a polo, distante cien leguas al oeste de las islas Azores. Desde la citada línea "*hasta Occidente y Mediodía... todas las islas y tierras firmes descubiertas y por descubrir...*", corresponderán a Castilla, quedando para Portugal la parte oriental. Esta línea divisoria se rectifica después en perjuicio de España; el Tratado de Tordesillas de 7 de Junio de 1494 entre España y Portugal, aleja la zona de expansión castellana a trescientas setenta leguas al Oeste de la línea imaginaria. (Vid. Texto de las Bulas y del Tratado en García Gallo, *opus cit.*, pp. 638-653).

¹² Cuestión ésta que fue tema de debate en la etapa que analizamos, como lo había sido en la tradición medieval. Aún así, las Bulas papales concedidas a Portugal en 1455 y 1456 y en 1481, que le aseguraban el monopolio marítimo y terrestre desde los cabos Bojador y Num en ruta hacia el Sur y la India y le concedía determinados derechos eclesiásticos en las tierras descubiertas, constituyeron un precedente en la justificación de la conquista; precedente que, en otros términos, ya estaba consagrado en las Partidas al establecer (9, 1, 2) que una de las maneras de ganar el señorío de un reino era el "otorgamiento del Papa". (Vid. texto en García Gallo, A., *Manual de Historia del Derecho español*. Vol. II (*Antología de Fuentes del antiguo Derecho*). AGESA, Madrid, 1975, pp. 595).

II; el 22 celebra en Butuan (Limasawa) la primera misa¹³. Días después arriba a la isla de Cebú, toma posesión del territorio en nombre de Carlos I y muere en el curso de una escaramuza con reyezuelos indígenas en la isla de Mactán el 26 de Agosto. El resto de la expedición, tras un dramático viaje, ahora bajo el mando de Juan Sebastián Elcano, entra en la bahía de San Lucar de Barrameda el 6 de septiembre de 1522.

Después de la de Magallanes los reyes de España envían otras cuatro expediciones antes de poner pié definitivamente sobre aquél territorio. De una de ellas -la cuarta- recibirá éste el nombre con el que se le conoce hoy día; la manda Ruy López de Villalobos y sale del puerto de Juan Gallego el día 1 de Noviembre de 1542. Villalobos, en un desafortunado viaje, descubre la isla de Tandaya (hoy Leyte) y la llama "Felipina" en honor del entonces Príncipe de Asturias, Felipe. A partir de ahí, y por extensión, se aplica tal denominación a las más de siete mil islas situadas al sudoeste del continente asiático.

En fin, una nueva y quinta expedición, en esta ocasión mandada por Miguel López de Legazpi, asienta definitivamente la soberanía española en el Archipiélago. Legazpi, a través del Virrey de Nueva España, recibe órdenes de Felipe II de colonizar el territorio, y, con tal propósito, sale del puerto de Navidad el 21 de Noviembre de 1564. Le acompañan cuatrocientos hombres a bordo de cuatro barcos. Lleva la dirección material de la empresa, y, colabora en ella y presta sus servicios como encargado de la dirección espiritual de la misma el ahora fraile agustino y antiguo marino y compañero de expedición de Magallanes, Fray Andrés de Urdaneta. Legazpi llega al archipiélago (isla de Ibabao) y recalca en Samar tomando posesión de la isla; de Samar a Leyte y desde ahí a Cebú, el 27 de abril de 1565, establece el primer asentamiento español al que llama San Miguel.¹⁴

1.1. Estado prehispánico

Comienza así, como años atrás había ocurrido en América, la hispanización del lejano Archipiélago, si bien que con ciertas particularidades derivadas de la singular estructura geográfica, lingüística y social que encuentran los españoles a su llegada: una variada población, étnica, cultural y dialécticamente distinta, diseminada por un amplio y

¹³ Combés, Fº.: *Historia de Mindanao y Joló*, (obra publicada en Madrid en 1667 y que ahora, con la colaboración del Padre Pablo Castells, saca nuevamente a la luz W.E. Retana), Madrid 1897, pp.661.

¹⁴ Sobre el tema, *vid.* Buzeta, M. y Bravo, F., *Diccionario geográfico, estadístico, histórico de las Islas Filipinas*, Vol. I, sin pié de imprenta, Madrid, 1850, pp.67-83.

discontinuo espacio geográfico integrado por 7.083 islas y sin visos alguno de unidad política¹⁵.

A sus más antiguos habitantes, los "negritos" o aetas --prácticamente en estado salvaje y refugiados en las montañas-- se habían sumado otros provenientes de civilizaciones más modernas indo-malayas que se habían ido asentando en las zonas litorales de las principales islas: tagalos, habitantes de la isla de Luzón, y, por su relación directa con las tribus costeras de Borneo, con un mayor grado de cultura que los visayas, pobladores de las islas del mismo nombre; igorotes, establecidos en Pangasinán; busaos, buriks, tinguanes, ifugaos, y, en fin, "moros" y chinos. Los primeros, organizados en sultanatos y provenientes de antiguas invasiones árabes y ubicados en Mindanao y Joló, desde donde intermitentemente realizan audaces incursiones piráticas que mantienen en jaque a las autoridades españolas durante toda la dominación. Los segundos, provenientes de Cantón y en relaciones comerciales con los habitantes del Archipiélago, probablemente mucho antes del año 960 en que los cronistas chinos detectan su presencia en Filipinas¹⁶.

De todos ellos, tan sólo la población indígena de origen malayo, ubicada en las islas de Luzón y Visayas, se articula en un arcaico núcleo social, denominado *barangay*¹⁷ que, jerarquizado en varias castas -nobles o *maharlikas*, hombres libres o *timaguas* y población servil- aglutinaba a un variado número de familias bajo la dirección de un *dato* o reyezuelo.

¹⁵ Martínez de Zúñiga, Fr. Joaquín: *Estadismo de las Islas Filipinas o mis viajes por este país*. (Publicado por primera vez por W.E. RETANA), Vol. II, Apéndice G, sin pié de imprenta, 1893, Madrid, pp. 499-507.

¹⁶ Willoquet, G.: *Histoire des Philippines*, Presses Universitaires de France, Paris, 1961, pp.16. Sobre el tema, cualquiera de las obras generales sobre la historia del Archipiélago puede ser de utilidad. Además de las citadas, merecen destacarse: Comyn, T. de; *Estado de las Islas Filipinas en 1810*, Imprenta de Repullés, Madrid, 1820; Montero y Vidal, J., *Historia General de Filipinas* (3 Vols.), Tip. de la viuda e hijos de Tello, Madrid, 1894-1895 y *El Archipiélago filipino y las islas Carolinas, Marianas y Palaos. Su historia, geografía y estadística*, Imprenta y fundación de M. Tello, Madrid, 1886; Cabezas de Herrera, J., *Apuntes históricos sobre la organización político-administrativa de Filipinas*, Establecimiento tipo-litográfico Ciudad Condal, Manila, 1883 y, sobre todo, la magna obra de Blair, E. Helen and Roberston, J.A., *The Philippine Islands, 1493-1898*, The Arthur Clark Company, Cleveland-Ohio, 1903-1909; Morga, A. de, *Sucesos de las Islas Filipinas*, Ed, Retana, W.E., Madrid, 1909. De publicación más reciente son la *Historia de Filipinas*, del prestigioso historiador y diplomático filipino Antonio M. Molina, editada en 1985, en dos tomos, por Cultura Hispánica, y de la misma editorial, la obra colectiva *Historia general de Filipinas*, publicada en 2000 y coordinada por el eminente filipinólogo Leoncio Cabrero. Todas ellas coinciden en afirmar que las distintas razas de Filipinas provenían de un mismo tronco étnico: el malayo.

¹⁷ Sobre esta institución prehispánica pueden consultarse, entre otras, las obras de Blumentritt, F., "De los estados indígenas existentes en Filipinas en tiempo de la conquista española", *Boletín de la Sociedad Geográfica de Madrid*, (XX-XXI), Madrid, 1886; y, Morga, *opus cit.*, pp. 191 y 207 y ss. Asimismo, y sobre la reforma llevada a cabo por Antonio Maura sobre la misma, mi trabajo, "La administración municipal de Filipinas en el último tercio del siglo XIX: reformismo versus autonomismo" en *Actas del XV Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, Vol. I, Diputación de Córdoba, Universidad de Córdoba, 2005, pp. 81-110.

Tales condicionamientos político-sociales van a facilitar la colonización y la penetración religiosa, y, en suma, la efectividad de la política de asimilación pretendida por los Reyes Católicos¹⁸; por contra, la inexistencia de una política migratoria organizada hacia la lejana colonia, provocó una escasa difusión de la lengua y del cruce de razas; la tradicional, peligrosa y única vía, el eje Manila–Acapulco, no permitió el flujo migratorio voluntario, dando lugar a que la escasa población peninsular¹⁹ (funcionarios civiles y militares -de inestable permanencia-, comerciantes –mejicanos en su mayor parte- y, religiosos), se asentara casi exclusivamente en Manila, en torno al lucrativo comercio de la Nao de Acapulco, repercutiendo, así en un evidente subdesarrollo económico de Filipinas (detrimento de la agricultura, falta de técnicos que la impulsarán) y en que no surgiera, como en América, el criollismo y el mestizaje como fuerzas impulsoras del progreso del país

1.2. El Adelantado Legazpi y la fundación de ciudades: el Ayuntamiento de Manila

Como Adelantado de la isla de los Ladrones²⁰, título que le otorga Felipe II el 14 de agosto de 1569 y que le faculta para ejercer en el territorio el mando político-administrativo, judicial y militar, en compensación al esfuerzo económico que supone la pesada carga crematística que arrastra consigo la conquista (concretamente, costea la quinta expedición a Filipinas con el producto de la venta de todos sus bienes. La Corona

¹⁸ La Recopilación (2,1,2) dice al respecto; "*que las leyes y órdenes de gobierno de los Reinos de Castilla e Indias sean los más semejantes y conformes que ser puedan... reduciendo la forma y manera de gobierno de las Indias al estilo y orden en que son regidos y gobernados León y Castilla*". Completa este principio el de la Ley XIII, Tit. II, Lib. II, que añade al asimilismo el uniformismo supletorio, y, lo moderan, las disposiciones relativas a la extensión de las normas metropolitanas (2,1,40), especialidad (2,15,79), respeto a las leyes y costumbres indias (2,1,4) y subsistencia de las instituciones tradicionales (6,7,1 y16).

Sobre los distintos grados de asimilación y, en general, sobre el fenómeno colonizador pueden consultarse las obras de Cordero Torres, J. M. *Política colonial*, Ed. Cultura Hispánica, Madrid, 1953 y *Tratado elemental de Derecho Colonial*, ya citado.

¹⁹ En 1750 los habitantes de las islas se cifraban en 904.116, alcanzándose los 2.395.687 en 1810, de los que tan sólo 4.000 constituían la población blanca, que se incrementa en 1876 en 38.248(24.983 funcionarios y religiosos y 13.265 particulares). El importante aumento del volumen demográfico en las islas, que llega a rondar los seis millones en 1877, no cambia la situación, ya que la presencia española no llega a alcanzar el 1%. *Apud cit.* Cosano Moyano, J. en *Una visión de Filipinas en el reinado de Carlos III*, Real Academia de Ciencias, Bellas Letras y Nobles Artes de Córdoba, Córdoba MCMXC, pp. 17. Por su parte el profesor García-Abásolo, A., nos refleja en una serie de gráficos los escasos efectos de la política de poblamiento en Filipinas en la primera etapa de la conquista, en "Formación de las Indias orientales españolas. Filipinas en el siglo XVI", publicado en la obra colectiva, ya citada, *Historia General de Filipinas*, Cultura Hispánica, Madrid, 2000, pp. 184-185.

²⁰ El título de Adelantado, institución de honda tradición en la Corona de Castilla desde Fernando III el Santo, se otorgaba en Indias a aquéllos particulares que habían firmado con el Monarca una capitulación que les comprometía a conquistar y colonizar un territorio, a su costa, en nombre de los propios reyes y, a cambio, a recibir de éstos determinados privilegios (obtención del cargo de gobernador, bonificaciones fiscales, exención de impuestos, etc)

sólo le facilita los víveres necesarios para la travesía marítima), D. Miguel, comienza la fundación de ciudades y el reparto de encomiendas, lo que supone el establecimiento del primer sistema tributario en las Islas²¹.

Con sus nuevas atribuciones y una vez consolidada la ocupación de la isla, el 1 de enero de 1571, transforma la villa de San Miguel de Cebú en ciudad filipino- hispana del Santísimo Nombre de Jesús, dejando en ella a cincuenta parejas de matrimonios y dotándola de un Ayuntamiento; Ayuntamiento que desaparece pronto debido a la merma de vecinos peninsulares, ocupados en la empresa de la conquista del resto del territorio, especialmente de la isla de Luzón, objetivo preferente de Legazpi por su extensión. El 24 de Junio de 1571 crea el Ayuntamiento de la ciudad de Manila, compuesto por dos Alcaldes ordinarios, doce Regidores, un Escribano y un Alguacil mayor, y regido en principio por las Ordenanzas vigentes en la ciudad de Méjico. Por Real Cédula de 21 de junio de 1574, se le otorga el título de “Insigne y Siempre Leal” y, por otra, de 19 de Noviembre de 1595, Felipe II la constituye en capital del Archipiélago filipino, concediéndole los privilegios y facultades de que se ven investidas las demás ciudades del Imperio. Sucesivamente se erigirían las ciudades de Villa Fernandina, Nueva Cáceres, Nueva Segovia y, Pangasinán y Cavite y, en la isla de Panay, la de Arévalo²² pero Manila va a ser, a partir de entonces, punto de residencia del gobierno espiritual y material del Archipiélago y principal núcleo urbano y comercial del mismo²³

En paralelo, la llegada y posterior asentamiento de los españoles en las Islas va a producir la paulatina hispanización de la sociedad indígena a través de la inserción de sus *datos* en la base de una incipiente organización local.

²¹ A través de la Encomienda, institución también de origen castellano, la Corona confía, temporal o vitaliciamente, las tierras y la población que vive en ellas a un colono español –en principio, y como estímulo a la continuación de la conquista, a militares distinguidos- encargado de proteger y de cristianizar a los indios a cambio de su prestación personal y del pago de un tributo. Gracias a ella se establecen los primeros lazos de unión de los indígenas con España, pero la institución degenera con el tiempo, y en su torno y en el de los abusos de sus titulares se suscitan vivas polémicas doctrinales y constantes denuncias. En Filipinas, Legazpi otorga las primeras -de acuerdo con la normativa vigente en Nueva España y Perú- en 1572 y, pese a la progresiva supresión de las mismas en América, mediada la segunda mitad del siglo XVI, perviven en el Archipiélago hasta finales del siglo XVIII. Sobre el tema es preciso consultar la excelente y documentada obra del Profesor Hidalgo Nuchera, P., *Encomienda, tributo y trabajo en Filipinas (1570-1608)*, Universidad Autónoma de Madrid, Ed. Polifemo, Madrid, 1995, y, *La recta Administración. Primeros tiempos de la colonización hispana en Filipinas: la situación de la población nativa*, Ed. Polifemo, Madrid, 2001. Con la misma consideración la de Fradera, J.M^a., *Filipinas, la colonia más peculiar. La Hacienda Pública en la definición de la política colonial. 1762-1868*, CSIC, Madrid, 1999 y, más reciente, de Alonso Álvarez, L., *El costo del imperio asiático*, Instituto Mora (México D.F.), Universidade da Coruña, 2009.

²² Buzeta y Bravo, *opus cit.*, Vol. II, pp. 256-257; también Molina, *Historia...*, Vol. I, pp. 94.

²³ *Vid.*, sobre el tema, Alva Rodríguez, I.: *Vida municipal en Manila (siglos XVI-XVII)*, Servicio de publicaciones de la Universidad de Córdoba, Córdoba, 1997 y, Merino, L. (OSA), *El Cabildo secular: aspectos fundacionales y administrativos. Estudios sobre el municipio de Manila*, The Intramuros Administration, Manila 1983, Vol. I.

Sobre el modelo ya ensayado en América y con igual objetivo de control de la población y recaudación del tributo, la práctica de la reducción a poblado conduce en el Archipiélago a la reorganización de la estructura prehispánica. Se reconoce pues, por la Corona, en consonancia con las previsiones de la Recopilación²⁴ los derechos de la *principalía* filipina por lo que, en los nuevos pueblos de indios o *reducciones*, los españoles mantienen la antigua unidad poblacional o *barangay*, a cuyo frente se sitúa el antiguo *dato* -ahora denominado *cabeza de barangay*- dotado básicamente de funciones recaudatorias en su respectiva *cabecera*, que se compensan con una serie de privilegios que, en principio, hacen deseable el puesto, entre ellos, la exención del pago de tributos y de prestación de servicios personales para el titular, su mujer e hijo primogénito, heredero, además, del cargo²⁵; se le paga también una exigua cantidad.

Sobre ellos y con mando sobre varios *barangays*, se crea un órgano de dirección política, hasta entonces inexistente: el gobernador de indios o *gobernadorcillo* -*capitán*, con el paso del tiempo- máxima autoridad civil en los nuevos pueblos, con múltiples atribuciones tanto de ámbito judicial como administrativo, así como de supervisión de la actuación de los *cabezas* de su distrito; en el cumplimiento de sus funciones le ayudan varios colaboradores -Teniente, y jueces mayores, de policía, de sementeras y de ganado-, elegidos también de entre los miembros de la *principalía*, o conjunto de notables integrada por todos ellos y los respectivos *cabezas*. El cuadro se completa con la erección, en cada pueblo de una parroquia, regentada en un principio por un miembro del clero regular español, y, aunque raramente y conforme avanza la colonización, perteneciente al clero indígena. El párroco interviene también en la elección del gobernadorcillo y, aparte de su evidente labor misional y cultural, ejerce importantes funciones de control sobre las autoridades y la población indígena. Párrocos y principales, en frecuente conflicto, van a constituir el lazo de conexión entre las autoridades españolas y los nativos y a jugar un papel decisivo en la consolidación y estabilidad de la colonización hispana²⁶.

Por lo que hace al sistema tributario, destinado como en América a financiar la empresa colonizadora y mantener el dominio español, desde el principio se impone a los naturales que se van sometiendo al vasallaje del Rey, un impuesto de capitación o *tributo real*, consistente en el pago de ocho reales por familia, sustituible en especie (alimentos,

²⁴ (6,7,16)

²⁵ Cargo hereditario hasta que el Decreto de 29 de marzo de 1789 dispuso su nombramiento por los jefes de provincia, a propuesta de la *principalía*.

²⁶ Sobre la institución local indígena, que pervive casi incólume hasta la reforma Maura de 1893, *vid. mi* trabajo, ya citado, "La Administración municipal..."

metales preciosos o bienes procedentes de la industria familiar) y también en servicios personales, tributo que se aumenta en dos reales en 1589, a fin de, con la diferencia o *situado real*, contribuir al pago del diezmo eclesiástico y de la soldada²⁷. A este escaso ingreso del Tesoro se añaden los *polos* y las *bandalas*; el primero, obligaba a los nativos a prestar semanalmente servicio doméstico gratuito a religiosos y Alcaldes Mayores así como a contribuir con su trabajo a la realización de todo tipo de obras públicas y, en época de conflicto, a servir como remeros²⁸; por su parte, la *bandala*, imponía a los indígenas una doble carga: la compra a precio de mercado de mercancías españolas y la venta forzosa a los españoles, en este caso, a precio de arancel, de sus propios productos, especialmente el arroz, imprescindible para su abastecimiento.

En cualquier caso, los abusos de los encomenderos, Alcaldes Mayores, del propio clero y aún de las mismas autoridades indígenas sobre los nativos fue una constante a lo largo de la colonización²⁹. Con el trabajo de los campesinos indígenas y la coerción fiscal se suministraba todo tipo de recursos para asegurar la permanencia española en la lejana posesión, sin apenas costes para la Corona.

1.3. La creación de la Audiencia de Manila

A este primer período organizativo corresponde también la creación de una Audiencia en Manila³⁰, constituida el 10 de Junio de 1584, a tenor de lo prescrito en la Real Cédula de 5 de Mayo de 1583. La carencia de este órgano judicial en las Islas obligaba a remitir los pleitos y recurrir en consulta a la lejana Audiencia de México.

La citada disposición puede considerarse como la Ley orgánica fundamental de la gobernación de Filipinas, ya que de ella se deriva el establecimiento de una Real Audiencia Chancillería en Manila, con un Presidente -que necesariamente ha de ser letrado- "*que sea Gobernador y Capitán general*", a quien se confía "*privativamente*" el gobierno superior

²⁷ A juicio de Alonso Alvarez, L., aunque, aparentemente, la cantidad a tributar era de reducida cuantía, la cifra era engañosa, ya que el tributo se pagaba en especie a precios muy bajos tasados por Legazpi en 1536, obligando así a las comunidades indígenas – con una economía familiar basada en el autoabastecimiento- a intensificar su trabajo a fin de aumentar la producción. En “El modelo colonial en los primeros siglos. Producción agraria e intermediación comercial: azar y necesidad en la especialización de Manila como entrêpot entre Asia y América, 1565-1593, en *Las relaciones...*, pp.41

²⁸ Así lo describe Antonio de Morga, *opus cit*, pp.305 y ss. Fue prohibido en 1608 por Real Cédula de 17 de marzo (41,12,6 de la Recopilación)

²⁹ Nos ilustra muy bien sobre el tema el Profesor Nuchera en, “La recta administración...”, *opus cit.*, 63-99.

³⁰ Vid. al respecto la importante obra de Cunningham, CH.H., *The Audiencia in the Spanish colonies. As illustrated by Audiencia of Manila (1583-1800)* Gordian Press, New York, 1971.

de todo el Archipiélago, en la guerra y en la paz, con arreglo a "*las leyes del Reyno y a las instrucciones del Rey*".

La Audiencia administra justicia, y en los "*negocios graves*" de gobierno se constituye en Real Acuerdo (Audiencia en pleno) para dar su opinión al Gobernador, tal y como se hace constar en las Ordenanzas de 1583 dictadas para la misma, cuyo contenido sustancial coincide con la serie de las denominadas "Ordenanzas generales", que parten de las promulgadas en Monzón el 4 de Octubre de 1563³¹.

Su creación, como la de sus homónimas americanas calificadas de *pretoriales* (que -a diferencia de las Audiencias *virreynales*, radicadas en la capital del Virreynato y presididas por un Virrey- se establecen en la sede de una Capitanía general, con un presidente "*de capa y espada*" y facultades de gobierno, esto es, a la vez Capitán general y Gobernador³²), obedece a un doble fin: el deseo de los monarcas de establecer tribunales de apelación a distancias prudentes para facilitar el acceso a ellos de los litigantes, salvaguardar la administración de justicia y defender a los indios de los abusos de los colonizadores y, por otra parte, contrarrestar de alguna manera las posibles arbitrariedades de los Gobernadores en el uso de sus amplias facultades. De ahí, pues, también, la doble función -jurisdiccional y consultiva- que va a caracterizar a la Audiencia indiana, y, en concreto, a la Audiencia de Manila.

La primera función habilita a la Audiencia para solventar las causas civiles y criminales en primera instancia y las apelaciones contra fallos de órganos judiciales inferiores; la segunda (al margen de las atribuciones "*privativas*" que corresponden al Presidente en relación con el régimen interno) la faculta para resolver asuntos de gobierno en régimen colegiado a través del Real Acuerdo. La Audiencia, con su Presidente, delibera ciertos días a la semana sobre tales asuntos de gobierno, no judiciales. Los Autos acordados son el resultado de estas sesiones conjuntas o "*acuerdos*", auténticas normas que la convierten en órgano "*legislativo*" que excede a su función meramente judicial; y, en todo caso, en órgano político en manos del Gobernador.

³¹ Publicadas en el *Cedulario de Encinas* (Madrid, 1596), reimpresso en facsimil en cuatro volúmenes por el Instituto de Cultura Hispánica (Madrid, 1945-1946). El texto entrecomillado reproduce el de las Ordenanzas de 1583 para la Audiencia de Manila.

³² Acertada clasificación que hacen algunos historiadores (en las que se incluye también a las restantes con la denominación de "subordinadas" o dependientes de las anteriores) que responde a la división territorial que se hizo del Nuevo Mundo en dos Virreynatos, y éstos en "distritos de Audiencia"; división que no afecta para nada a la similitud de su composición y atribuciones. (Vid. al respecto de García Gallo, A.: *Las Audiencias de Indias. Su origen y caracteres*, Academia Nacional de la Historia, Caracas, 1975. También sobre el tema, Muro Romero, J.: *Las Presidencias- Gobernaciones en Indias (siglo XVI)*. CSIC, Sevilla, 1975 y la ya citada obra de Haring, C. H., *El Imperio hispánico en América*, pp. 127-128.

La primera Audiencia de Manila se constituye con un Presidente, tres Oidores y un Fiscal. Su primer Presidente, Gobernador y Capitán General es Santiago de Vera, antiguo Alcalde de México. Su mala gestión y las intromisiones de los Oidores en asuntos gubernativos y castrenses provocan su clausura el 20 de Junio de 1590. Mientras Vera es denunciado ante S.M. de proveer oficios públicos a parientes y allegados, incumpliendo así la legislación real, el propio Presidente- Gobernador, a la vez que informa al Consejo de Indias en Junio de 1585 sobre las injerencias de los Oidores en cuestiones ajenas a sus funciones, estima innecesaria la persistencia de este importante órgano judicial, opinión que comparte el propio Ayuntamiento de Manila y la autoridad eclesial, dada la precaria situación de sus habitantes, que impide pagar el elevado número de oficiales del citado tribunal³³.

No obstante, cinco años después y de nuevo a requerimiento del primer Obispo de Manila -el dominico fray Domingo de Salazar- Felipe II, por Real Provisión de 21 de Diciembre de 1595, ordena la fundación de una Real Audiencia en Manila y se confiere su presidencia a Francisco Tello de Guzmán, que tenía encomendada la gobernación de las Islas desde el mes de Abril de ese mismo año. Además se le despacha una Real Instrucción para que lleve a cabo con efectividad sus funciones, y se le provee de una nuevas Ordenanzas de Real provisión de 25 de Mayo de 1596³⁴. Tales Ordenanzas vienen a poner al día la legislación contenida en las enviadas a la primera Audiencia de Manila, adaptándolas a las peculiaridades filipinas; vienen también, sobre la base de la legislación castellana, a desarrollar específicas disposiciones que procuran una sumaria resolución de los pleitos de indios y un trato más favorable para ellos. Late en su contenido la compartida preocupación real con Monseñor Salazar por mediatizar los poderes semiabsolutos del Gobernador general y por contener los abusos sobre la clase indígena³⁵.

Su composición apenas varía con respecto a la anterior: además del Presidente, existen ahora cuatro Oidores -que son también Alcaldes del crimen- un fiscal-con el cargo

³³ Muro, *opus cit.*, pag. 88, en nota. Con todo, sometido Vera al pertinente juicio de residencia, no sólo es absuelto de todo delito, sino que, por el contrario, se estima acertada su gestión (Molina, A.M., *opus cit.*, Vol.I. pp. 86.

³⁴ Las reproduce Muro en su trabajo, "La Ordenanzas para la Audiencia de Filipinas", Anuario de Estudios Americanos, nº XXX, 1973, pp. 611-677.

³⁵ Así lo expone Antonio de Morga, oidor de la Audiencia de Manila y cronista de la época en su Relación hecha por...para S.M. de lo que se le ofrece para el estado de las Islas Filipinas, tanto en lo secular como en lo eclesiástico, fechada en Manila, el 8 de junio de 1598, la transcribe Retana en, Sucesos de las Islas Filipinas..., *opus.cit.*, pp. 524-525

de "*protector de los indios*"³⁶ - un Alguacil Mayor, un Teniente de Gran Canciller y "*los demás ministros y oficiales*" que se precisen. Ahora bien, la nueva ordenación de la Audiencia de Manila -que sigue actuando con su doble función judicial y gubernativa o consultiva- contempla los siguientes e importantes aspectos:

Respecto al procedimiento judicial, resalta la expresa prohibición -contenida en la ordenanza sexta - que recae sobre el Presidente-Gobernador (en aquél momento, Francisco Tello de Guzmán): no puede "*por no tener letras*" votar las sentencias en las causas civiles y criminales. De dichas causas "*an de conocer solos los dichos oidores*". Tan lógica e importante merma en las facultades judiciales de su Presidente obedece a un cambio de criterio de la Corona en la provisión del oficio: el aumento de ataques piráticos en el último tercio del siglo XVI y principios del XVII obliga a dejar el gobierno ordinario en manos de expertos militares³⁷. Ahora bien, de los litigios castrenses sigue conociendo el Gobernador en su calidad de Capitán General.

Por lo que hace a los oficiales de las Audiencias, las nuevas Ordenanzas establecen innovaciones relativas a recomendar mayor respeto y mejores relaciones entre los Oidores, a establecer el régimen de preeminencias, participación del Fiscal en Juntas de Gobierno, Justicia y Hacienda; recomiendan, en fin, que se tenga buen trato y debido respeto a los indios y sus propiedades.

En lo relativo a la función gubernativa o consultiva, la Ordenanza cuarta de las promulgadas en 1596 para el restaurado Tribunal de justicia, claramente refleja la voluntad real de que el "*tal Gobernador ha de privativamente proveer en las cosas de gobierno*", salvo que, "*porque esto se acierte mejor*" en los asuntos "*que sean de ymportancia, el dicho Gobernador las aya de tratar con los oydores de la dicha Audiencia, para que le den su parecer consultivamente*"³⁸. Esta participación política de los Oidores en los asuntos de gobierno, evidencia la loable intención real no sólo de evitar desavenencias con el Presidente-Gobernador, lo que, sin duda, y entre otras razones, había provocado la desaparición de la anterior Audiencia, sino también el propósito de equilibrar los magnos poderes del mismo.

En fin, estas renovadas Ordenanzas, recogen por primera vez el supuesto de vacante del titular de los oficios de Presidente-Gobernador y Capitán General. La

³⁶ Institución ésta que, junto a la de los "*visitadores a tierra*", se destinaba a velar por la defensa y protección de los indios, frente a las constantes vejaciones de que eran objeto. *Vid.*, Hidalgo Nuchera, "*La recta Administración...*", pp. 103-132

³⁷ Muro Romero, *Las presidencias -Gobernaciones...*, pp. 181.

³⁸ Muro Romero, "*Las Ordenanzas...*", pp. 630.

ordenanza cuarenta y tres encarga, si se produce el caso, al Oidor más antiguo la titularidad provisional de los mismos, en tanto en cuanto el monarca provea en otra persona. Se anula así la prerrogativa conferida anteriormente al Gobernador de nombrar sucesor interino en caso de muerte. Queda vigente, sin embargo, el encargo otorgado en las Ordenanzas de 1583 a la Audiencia, que seguirá ocupándose, en caso de vacante, del orden judicial y gubernativo hasta la llegada del nuevo titular.

La Audiencia de Manila sigue a través del tiempo rigiéndose por estas Ordenanzas que pasan a la Recopilación³⁹, hasta que en el siglo XVIII, las reformas borbónicas modifican su planta. Tan sólo bien mediado el siglo XIX consigue desvincularse del importante papel político que, a través del Real Acuerdo, le había tocado desempeñar⁴⁰.

1.4. La Organización Territorial

Analizadas las principales instituciones que se introducen en Filipinas con la conquista, instituciones que, como hemos venido apuntando, apenas varían hasta bien entrado el siglo XIX, brevemente aludiremos ahora a la organización administrativa del territorio; organización basada en los esquemas jurídico-administrativos de Castilla, si bien que, adaptada, al menos en teoría, a las exigencias y peculiaridades propias de los nuevos dominios.

El Rey está en la cúspide y, bajo su dependencia, funciona el Consejo Real y Supremo de Indias, órgano final en su esfera y encargado de las amplísimas tareas comprensivas de las múltiples materias que abarcaba la acción administrativa en los nuevos territorios, reductibles, en lo fundamental, a las de gobierno y justicia. Las primeras se ejercían consultando al Rey las Leyes, nombramientos e instrucciones convenientes para la buena administración indiana. Las segundas, convertían al Consejo en Tribunal supremo de todos los asuntos y pleitos que podían suscitarse en el nuevo imperio colonial o, en la misma metrópoli, si estuvieran vinculados con el gobierno indiano.

Su máxima autoridad se extendía, incluso, al gobierno eclesiástico de las Indias, ya que defendía al Real Patronato, proponía al soberano candidatos para ocupar dignidades y prebendas, y, dictaba, en consulta con el monarca, la legislación destinada a regir la vida

³⁹ En 1680 sigue, pues, con la misma composición y atribuciones (2,15,11, de la *Recopilación*).

⁴⁰ El Real Decreto de 4 de julio de 1861, en un incipiente intento de establecer en Ultramar el principio de separación de poderes, fija las atribuciones de las Audiencias de Ultramar y suprime el Real Acuerdo, a efectos de evitar la injerencia del Gobernador en la Administración de justicia, *vid.*, Celdrán Ruano, *Instituciones Hispano-filipinas*..., pp. 115-117.

de la Iglesia. No intervenía, sin embargo, en asuntos de la Inquisición y de la Santa Cruzada, dependientes exclusivamente de sus respectivos Consejos que, como el de Guerra, tenían competencia sobre toda la Monarquía.

La excepcional importancia del Consejo, reflejo de la magnitud de asuntos a él confiados, comienza a declinar en tiempos de Felipe II, cuando se le sustrae, en beneficio del Consejo de Hacienda, la Administración financiera de Ultramar; lo mismo ocurre cuando la Junta de Guerra e Indias, permanente desde 1600 y compuesta de miembros del Consejo de Guerra y de Indias, extiende sus competencias a todos los asuntos vinculados con la organización militar y la defensa de los territorios ultramarinos.

Por lo que afecta en concreto al territorio filipino, afectado por la reorganización global de la administración indiana que se lleva a cabo a partir de la década de los sesenta, se incorpora a raíz de su descubrimiento, al Virreynato de Nueva España (que junto al del Perú comprende la doble división virreynal del Nuevo Mundo), erigiéndose en Capitanía General en Mayo de 1583; cargo, cuyo titular lleva aparejada, según hemos visto, la Presidencia de la Audiencia y del Gobierno de las Islas. Como tal, y al igual que los Virreyes, actúa como si el mismo Monarca fuera.

Bajo su mando y prácticamente con sus mismas atribuciones, se sitúan los Gobernadores de provincia que, en principio, con o sin el título de Adelantado, distribuyen su autoridad en sus respectivas demarcaciones sin atenerse a ningún criterio sistemático ni uniforme. Adelantados, Gobernadores político-militares y Alcaldes Mayores, con autoridad política y judicial en sus demarcaciones, a la que se une la militar en el caso de los Gobernadores, gobiernan bajo la dependencia del Gobernador Capitán General y prácticamente con sus mismas atribuciones⁴¹. Con el paso del tiempo se hace difícil el control en los puntos lejanos a la cabeza de la provincia, de ahí que, en el siglo XVIII, se intente la sustitución de éstos por los Intendentes de provincia.

2. Etapa de consolidación.

⁴¹ Hacia 1591 existen en Filipinas treinta y una encomiendas reales y doscientas treinta y seis particulares. Los Alcaldes Mayores gobiernan en las doce provincias en que, muy desigualmente, se divide el territorio. A mediados del siglo XVII son ya diecisiete las Alcaldías. Sobre la naturaleza jurídica de estos oficios y, en general, sobre la organización administrativa que España importa al Nuevo Mundo, pueden verse los estudios que bajo el epígrafe "Organización territorial de las Indias en el siglo XVI", dedica García Gallo al tema en *Estudios de Historia de Derecho Indiano, opus cit.*, pp., 563-695.

Superada la primera fase organizativa, se abre en Filipinas una larga etapa de "estabilidad, progreso y perfeccionamiento"⁴², en la que destaca como figura representativa del régimen establecido por España la del Gobernador Capitán General. Esta etapa, también denominada "de los gobernadores", que se prolonga en el siglo XVIII, ofrece, en conjunto, un panorama de estabilidad jurídica y política; pero no supone la perfección del sistema, ni significa una plena adecuación a las exigencias del Archipiélago, sino que, por el contrario, refleja la crisis del Imperio gestado por los primeros Austrias. Crisis incoada en los albores mismos del siglo XVI y que aboca a la profunda bancarrota política y económica del siglo XVII. La gran Monarquía hispana es, a partir de Felipe III, un gigante débil, abandonado en manos de validos y servido por una administración inoperante, articulada a través de una ineficaz red polisindial. Ello comporta el 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 decisiva y variable impronta personal los destinos políticos del Archipiélago.

2.1. El Gobernador de Filipinas: poderes y limitaciones

Ya hemos hecho mención de la Real Cédula de 5 de Mayo de 1583 que, a más de conferirle el cargo de Presidente de la Audiencia de Manila, confía *privativamente* al Gobernador Capitán General de Filipinas el Gobierno superior de todo el territorio *en la paz y en la guerra*. Ahí se enuncia, breve, pero terminantemente, la extensión y condiciones generales de esta superior autoridad que, a tenor de otras disposiciones, queda configurado como un delegado del poder real sin más límites que los muy generales de sujeción a las leyes y a las instrucciones del Rey. La legislación de Indias es clara al respecto: los Virreyes o Gobernadores en Indias han de tener "*las partes y calidades que requiere ministerio de tanta importancia y graduación, que pongan su primer cuidado en el servicio de Dios, en difundir el conocimiento de la religión verdadera entre los naturales, y el gobernar las provincias en toda paz, sosiego y quietud, procurando y proveyendo a la buena administración de justicia; que tengan a su cargo la defensa del territorio; que cuiden del buen tratamiento de los indios y de la administración, cuenta y*

⁴² Blanco Herrero, *opus cit.*, pp.7.

*cobranza de la Real Hacienda; y que hagan en todas las cosas y casos que se ofreciesen lo mismo que hiciera el Rey”*⁴³.

Esos poderes extraordinarios, y también la limitaciones, pueden concretarse así:

a) Nombramiento de empleados.

Mientras el Rey se reserva el nombramiento de altos cargos--Virreyes, Presidentes-Gobernadores, Capitanes generales, Oidores y "*otros tales*"⁴⁴ -los Presidentes Gobernadores proveen los empleos de Gobernadores de provincia, Corregidores, Alcaldes Mayores y Oficiales de Hacienda hasta la ratificación real, o bien, de modo definitivo, si así estuviese mandado "*o en costumbre por estilo introducido*". En caso de vacante de oficio de nombramiento real, también el Gobernador designaba a un interino, normalmente confirmado por el Rey. La legislación indiana advertía al respecto que tales nombramientos debían de recaer, en lo posible, sobre peninsulares o sus descendientes; con ello se intenta la radicación de los españoles en Ultramar.

b) Atribuciones generales

A más de ejercer el derecho de gracia --una de las más importantes prerrogativas de la Corona, el Gobernador de Filipinas está facultado para disponer nuevos descubrimientos⁴⁵ y conocer y resolver gubernativamente sobre actuaciones de personas que pudieran alterar el orden en el territorio⁴⁶. Sus atribuciones de alta política le permiten intervenir -informando preceptiva y anualmente al Rey-- en cualesquiera asuntos relativos a la religión, gobierno militar y político, Real Hacienda, administración de justicia, trato a los indios y conducta de los empleados⁴⁷.

c) Atribuciones particulares

A ese cúmulo de facultades generales de tan suprema autoridad hay que añadir las conferidas específicamente en razón de la multiplicidad de cargos que acumula. De ahí

⁴³ *Recopilación de las leyes de Indias de 1680*, 2,15,16.

⁴⁴ *Ib.*, 3,2,1.

⁴⁵ *Ib.*, 3,3,27.

⁴⁶ *Ib.*, 3,3,58; 3,4,7 y 3,3,56.

⁴⁷ *Ib.*, 3, 14, 1-32.

que, como Vicepatrono real, Presidente de la Audiencia, Gobernador en lo político y Capitán general en lo militar, la legislación le faculte para intervenir --y en todo caso, dirigir-- en cualquier asunto de los comprendidos en estos ramos. Así pues, junto a las facultades de control sobre funcionarios judiciales y de provisión de cargos de Oidores y suplentes, la legislación de Indias le confiere el control político, provincial y municipal de todo el Archipiélago a través de los Gobernadores de provincia, Corregidores y Alcaldes Mayores, todos ellos designados por él, igual que el resto de los "empleos menores" de Hacienda y gobierno, incluido el *Parián* o *Alcaicería* de chinos⁴⁸ y su gobierno. Y, por supuesto, en el orden militar, era la autoridad suprema en todas las Islas.

d) Limitaciones

La distancia impone al Monarca la necesidad de delegar en tan alto funcionario las importantísimas facultades a que nos hemos referido, pero esa misma circunstancia es fuente de recelos que impulsan a adoptar determinadas medidas limitativas. Ya nos hemos referido a la obligada consulta en Real Acuerdo para asuntos graves de gobierno y a la imposibilidad de que el Gobernador emita voto en materias exclusivas de la administración de justicia. A ello hay que añadir otras restricciones que, en el terreno hacendístico le prohíben librar fondos de la Real Hacienda sin específica orden real, salvo que circunstancias extremas -invasión del territorio o alteración grave del orden público- lo aconsejaran⁴⁹; también se condiciona su facultad de provisión de empleos a personas que no tuvieran un mínimo de tres años de residencia en las Islas; no puede acumular dos o más en una misma persona, ni proveer oficio en aquéllas pendientes de juicio de residencia, ni en sus criados o allegados. Pero, al margen de otras limitaciones de carácter personal -prohibición de padrinazgo en residentes, del ejercicio del comercio, de contraer matrimonio sin consentimiento del Rey- el más eficaz instrumento de control real sobre previsible abusos se va a centrar en las "*visitas*" y los "*juicios de residencia*". Las primeras a cargo de un "*visitador real*", encargado de inspeccionar el territorio a fin de informarse y poder solucionar los abusos, injusticias o las necesidades planteadas. Los segundos, más temibles, a cargo de un "*juez pesquisidor*", en general designado por el

⁴⁸ Sector o barrio reservado a los chinos fuera de las murallas de Manila y junto a la iglesia dominicana de Santo Domingo, a efectos de un mayor control, ya que, restablecidas las relaciones comerciales con este país por el Gobernador Ronquillo de Peñalosa (1580-1585), aumenta notablemente el número de comerciantes e inmigrantes.

⁴⁹ Recopilación, 3,3,57.

Gobernador entrante, encargado de enjuiciar y resolver sobre la conducta de los funcionarios coloniales al término de su mandato. Naturalmente, el juicio de residencia del Gobernador reemplazado era, por la categoría de sus cargos, el más sensacional. Obligado a permanecer en el territorio por un período no inferior a seis meses para tramitar la causa, ésta se anunciaba públicamente, para general conocimiento y presentación de denuncias o quejas. Celebrada la vista en presencia de testigos, y, pronunciada la sentencia, el interesado podía apelar al Consejo de Indias, cuya decisión, normalmente favorable, era inatacable. Su regulación la recoge la Recopilación⁵⁰, pero en algunos aspectos es contradictoria. Sirva de ejemplo la Real Cédula de 4 de Diciembre de 1630, que ordena al sucesor del Gobernador iniciar el procedimiento, como de hecho se venía haciendo. Tal norma es formalmente sustituida por otra Real cédula de 28 de Diciembre de 1667, que encarga llevar los juicios de residencia a jueces designados por la Corte⁵¹, y, a partir de 1776, el Regente de la Audiencia se encarga de la investigación.

El sistema, que pretendía poner freno a posibles abusos y corruptelas, no tuvo, al menos por lo que respecta al control de la autoridad suprema del Archipiélago, la eficacia esperada.

Respecto a lo primero, sólo sabemos de dos "visitadores" que fueran a Filipinas: el Oidor de la Audiencia de México, Francisco de Rojas, que llega a Manila en 1613, y el también Oidor José Ignacio Arzadún que inspecciona las Islas hacia 1735. De las indagaciones del primero resulta la destitución de varios magistrados de la Audiencia de Manila y el enjuiciamiento de funcionarios de la Real Hacienda. De las del segundo, la condena a un Alcalde Mayor por los abusos cometidos en personas y en bienes⁵².

En cuanto al desafortunado, para algunos autores, juicio de residencia, que, por una parte, *"desalienta la sana iniciativa de virreyes y gobernadores e impide que se aventuren en empresas políticas y económicas de cierta importancia"*, ante la amenaza de la posible delación de colaboradores y testigos⁵³, y, por otra, resulta ineficaz, dadas las poderosas vinculaciones sociales y familiares que, por lo general, tenía el Gobernador en la Corte, de sobra conocidas por el pesquisidor. Y, en fin, en caso de fallo desfavorable, el propio Consejo de Indias, a más de las circunstancias apuntadas, difícilmente podía dilucidar a tan

⁵⁰ En el Libro V, título X.

⁵¹ Suponemos que, en todo caso, el Gobernador enviaría una lista de letrados idóneos para tal misión, ya que, en la práctica, era imposible que un juez venido de la Península o de la capital del Virreynato se encargara del asunto.

⁵² Molina, A., *opus cit.*, Vol. I, pp. 145

⁵³ Haring, *opus.cit.*, pag. 158. En el mismo sentido, Mariluz Urquijo, J.M^a., en *Ensayos sobre los juicios de residencia indios*, CSIC Escuela de Estudios Hispanoamericanos, Sevilla, 1952, pp.272.

larga distancia, la veracidad o falsedad de los hechos. De ello da prueba el que, de la larga lista de gobernadores que dirigen el Archipiélago hasta el advenimiento de los Borbones, sólo dos, Sabiniano Manrique de Lara (1653-1663) y Juan de Vargas Hurtado (1678-1663), son declarados culpables de algunos de los cargos de que se les acusa en el pertinente juicio. Lara, condenado al pago de una multa de 70.000 pesos, recurre al Consejo de Indias, que lo absuelve. Vargas, enfrentado con el Arzobispo de Manila, es deportado⁵⁴.

Finalmente, la importante reforma llevada a cabo por Real Cédula de 24 de Agosto de 1799, a la vez que considera como perjudicial el juicio de residencia, ordena que, en el caso de Virreyes, Gobernadores, Intendentes, Corregidores y Presidentes del Consejo de Indias, sean juzgados por un juez de nombramiento real.⁵⁵

2.2. La iglesia

*"Nuestra principal intención -- había dejado escrito en su testamento Isabel la Católica-- fue de procurar inducir a traer los pueblos dellas e los convertir a nuestra Santa Fe Católica, e enviar a las dichas islas de tierra firme del mar Oceano preladados e religiosos e clérigos e otras personas doctas e temerosas de Dios, para instruir los vezinos e moradores dellas en la Fe Católica, e les enseñar e doctrinar buenas costumbres, e poner en ello la diligencia debida..." (sic)*⁵⁶.

Este documento sienta la base del presente apartado, ya que sobre el mismo se inspira la legislación indiana, y, determina, en suma, que gracias a la labor desplegada por la Iglesia en su misión evangelizadora, el Archipiélago filipino adopte, con el tiempo, la peculiar estructura misional que le va a caracterizar.

Como ya ha quedado dicho, la dirección espiritual de la expedición que asienta el dominio español sobre el Archipiélago filipino, estuvo a cargo de un agustino: fray Andrés de Urdaneta quien, con otros religiosos de la misma Orden, organizan pronto la cristianización del Archipiélago, ya iniciada años antes, cuando arriba a San Lázaro Magallanes. Con ello comienza también la colaboración misional en la empresa política española. *"Un misionero en Leyte -comentan Buzeta y Bravo- otro en Bohol, el padre Martín de Rada en Cebú, bastaron para asegurar a Legazpi estas islas... El padre Juan*

⁵⁴ Buzeta y Bravo, *opus cit*, Vol. II, pp.260-261.

⁵⁵ Vid. al respecto, Cunningham, *opus cit.*, pp.121-159 y Escriche, J.: *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, Vol. IV, Imprenta de Eduardo Cuesta, Madrid, 1876, pp. 922-923.

⁵⁶ García Gallo, A., *Manual de Historia del Derecho español*. Vol. II. Antología de fuentes..., pp. 728.

*Alba se allegaba entre tanto los naturales de Masbate; el padre Alonso Ximénez los de Panay; y, los religiosos enviados en la expedición de Juan de Salcedo, compuesta por cuarenta hombres solamente para someter Pangasinán e Ilocos, fueron los que aseguraron el éxito de la empresa"*⁵⁷.

Franciscanos, dominicos, agustinos y jesuitas logran, en breve tiempo, aglutinar a los indígenas e incorporarlos al mundo de la civilización cristiana. La Orden de San Agustín es la encargada de la administración religiosa del Archipiélago, a tenor de las facultades concedidas en la Omnímoda de Adriano VI, pero la cede parcialmente a otras congregaciones -las citadas- que comparten con ella la puesta en práctica del espíritu de la legislación indiana, desarrollando un amplio campo de actividades que exceden con mucho el plano apostólico y alcanzan el de la enseñanza, la agricultura, las obras públicas y la investigación.

Con la llegada a Manila del dominico fray Domingo de Salazar, Filipinas cuenta con su primer Obispo, designado como tal por Bula de Gregorio XIII, de 6 de Febrero de 1679, que ordena también la erección de la Catedral de Manila, capital de la Diócesis, elevada a Archidiócesis por Breve de 14 de Agosto de 1595 de Clemente VIII, que crea a su vez tres sufragáneas: Nueva Cáceres, que abarca el sur de Luzón y la península de Bicol o ambos Camarines; Nueva Segovia, al norte de Luzón, con las provincias de Pangasinán y Tarlac, más las rancherías de Nueva Vizcaya, y, Cebú, que comprende las islas Visayas y Mindanao. Se configura así la división eclesiástica del Archipiélago hasta que, en el siglo XIX, se crea un nuevo Obispado, el de Jaro. Para esas fechas ya estaba prácticamente concluida la etapa misional.

La evangelización es profunda; en menos de veinticinco años, los misioneros abren caminos, fundan pueblos, roturan tierras, trazan itinerarios y mapas del país, componen diccionarios y gramáticas en los diversos dialectos, crean hospitales... En 1598, los efectivos son ya relativamente importantes: 161 agustinos, 125 franciscanos, 51 dominicos y 43 jesuitas; su acción conjunta se completa en 1606, con la llegada de los agustinos recoletos.

Gracias, en suma, a la coparticipación de los religiosos la colonización de Filipinas se produce rápida y eficazmente. Pero su influencia va a tener cierta probablemente inevitable contrapartida; la futura historia de Filipinas estará plagada de conflictos en los

⁵⁷ Buzeta y Bravo, *opus cit.*, pp. 155.

que el estamento religioso participa directamente. No siempre, ni mucho menos, falto de razón.

Apenas asume el cargo el primer obispo de Manila, un significativo acontecimiento va a marcar su impronta en el futuro de las Islas. A la vista de los abusos cometidos por los encomenderos sobre la población indígena, obligada a someterse y al pago del tributo, fray Domingo de Salazar, convoca una Junta eclesiástica⁵⁸ en la que, a la luz de los principios vertidos por el que fuera su maestro en Salamanca, Fray Francisco de Vitoria -refrendados apasionadamente por Fray Bartolomé de Las Casas en la reciente polémica surgida en América en torno al movimiento pro-indigenista, de condena al trato que los españoles dan a los indios⁵⁹- se va a debatir, entre otras cosas, la licitud de los títulos de dominio que por concesión pontificia tiene la Corona española sobre el archipiélago. Después de sopesar controvertidas opiniones⁶⁰ se adoptan importantes decisiones sobre la base del contenido en las Instrucciones y Ordenanzas de Nuevos Descubrimientos y poblaciones de 1556 y 1573; se determina así la licitud de la conquista y del cobro del tributo indígena en reconocimiento de vasallaje a la Corona, pero siempre que, previa advertencia sobre los beneficios que comporta la sumisión al Monarca y la conversión a la fe católica, se acepte libre y pacíficamente, salvo en los casos excepcionales en los que se permitirá la guerra ofensiva contra ellos. Tales casos se van a dar en Filipinas respecto a los moros y los chinos; ambas etnias, difícilmente asimilables, van a constituir un doble problema, latente en las Islas a lo largo de toda la dominación española. A los primeros se les considera enemigos de la Iglesia y de la religión; Felipe II permite la esclavitud de los de Mindanao "*si quieren venir a enseñar su religión o a hacer la guerra*"⁶¹. A los segundos se les teme por su evidente capacidad comercial; en 1587, el mismo monarca ordena al Obispo -- denunciado por el Gobernador-- que abandone su actitud intransigente respecto a ellos. Salazar, había llegado a proponer que se cortaran la coleta en señal de aceptación de la

⁵⁸ Vid., Porras Camúñez, J.L. *El Sínodo de Manila de 1852*, CSIC, Madrid, 1988 y Salazar, D. de, Sínodo de Manila, Centro de Estudios Históricos del CSIC, Madrid, 1988.

⁵⁹ A raíz del severo sermón pronunciado en Santo Domingo en 1511 por el padre Montesinos, en el que reprueba duramente la actuación abusiva de los colonizadores sobre los indios. Los textos argumentales y contrapuestos de los teólogos en torno a los "justos títulos", los recoge García Gallo en su *Manual...*, Vol. II, pp. 654-655; 660-675; 776-777 y 792-793.

⁶⁰ El tema de la "guerra justa" en Filipinas lo trata Hanke, L., en la interesante obra: *Cuerpo de Documentos del siglo XVI. Sobre los derechos de España en las Indias y en Filipinas (Descubiertos y anotados por su autor)*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1977, pp. 41; se destaca en ella la labor en la defensa de los indios del dominico Miguel de Benavides, cofundador de la Universidad de Santo Tomás, y autor en 1595, de una *Instrucción para el gobierno de las Filipinas y de cómo los han de regir y gobernar aquella gente*, manuscrito que reproduce Hanke. Se conserva en la Biblioteca Nacional de Madrid. Vid. asimismo, Borges Morán, P., "Aspectos característicos de la evangelización en Filipinas (1521-1650)", en la obra colectiva "España y el Pacífico", Vol. II, Ed. Leoncio Cabrero, Madrid, 2004, pp. 285-318.

⁶¹ Recopilación, 6,12,12.

nueva fe⁶². Pero también se decide que, para facilitar la conversión indígena, la evangelización ha de hacerse en los dialectos locales.

En el cumplimiento de ambos mandatos insisten la normativa real y la proveniente de las autoridades del Archipiélago: respecto al primero, la Real Cédula de 8 de Febrero de 1597, ordena al Gobernador Tello de Guzmán el debido control sobre el cumplimiento de las obligaciones de los encomenderos en orden a la protección y cristianización de los indios; sólo a cambio de ello, podrán exigir tributo y utilizar su mano de obra. Años después, abundando en el tema, Felipe III dispone en la Ordenanza de 11 de Junio de 1621 que, en las capitulaciones que se hagan para nuevos descubrimientos, no se hable de "*conquista*", sino de "*pacificación*", disposición que viene a ser una variante de la Ordenanza 29 de las de 1573, que prohíbe el uso de la palabra "*conquista*" a fin de evitar que "*el nombre de ocasión ni color para que se pueda hacer fuerza ni agravio a los indios*"; por lo que hace al segundo, la cuestión queda en suspenso: las exigencias que impone al respecto la Recopilación⁶³ obligan a los religiosos que van a las colonias no sólo a conocer las lenguas vernáculas sino a cooperar con los encomenderos a fin de que "*en donde fuera posible*" se establecieran escuelas para enseñanza y difusión de la lengua castellana, y en ello insiste, casi un siglo después, el Gobernador de las Islas José Raón quien, en sus Ordenanzas de 1768, exige como condición para acceder al cargo de "*gobernadorcillo*" la de "*leer, escribir y hablar el castellano*" por lo que lo que, ante la evidente realidad, fue necesario "*echar mano de los criados de los españoles en casi todos los pueblos pues no se encontraba quien hablara español*"⁶⁴.

Inevitablemente, el estamento religioso, único sector que penetra por el entramado archipiélago, se convierte en el bastión y baluarte de la colonización y único medio de conexión entre la Administración española y la población filipina, posición prevalente que va a mantener hasta la pérdida de la colonia.

Por otra parte, la Iglesia secular, una vez afianzada, no sólo va a tener serios enfrentamientos con las autoridades civiles⁶⁵ sino también –y muy especialmente- con la

⁶² Hanke, *opus cit.*, pag. 54.

⁶³ 1,15,5 y ss.; 6,1,10 y 1,3,5, de la misma.

⁶⁴ Como comenta Martínez de Zúñiga, *opus cit.*, pp. 299. Abundando en lo mismo es particularmente expresivo el Decreto del Gobierno general de Filipinas, de 18 de diciembre de 1894 (Gaceta de Manila de 20 de diciembre) en el que, recién decretada la reforma del municipio indígena filipino por Antonio Maura, y, ante la imposibilidad de encontrar vecinos que cumplieran con el requisito de conocimiento del castellano para acceder a los cargos concejiles, se resuelva por el Gobernador General Blanco "*que no sea circunstancia indispensable*".

⁶⁵ El siglo XVII sería testigo prolijo de estas desavenencias, fruto de las facultades que, como Vicepatronos reales se atribuían a los Gobernadores. La primera de ellas surge a la llegada de Corcuera a las islas en 1635, cuando, violando la inmunidad eclesiástica, se ejecuta a un oficial español en la Iglesia

regular, reacia a perder su prepotencia y los beneficios que comporta la administración de parroquias a tenor del privilegio otorgado por el Papa Pío V a ésta; privilegio revocado por bulas pontificias posteriores que determinan su provisión por sacerdotes seculares. De hecho, la escasez de éstos hace que continúen los regulares en sus puestos, pero se van a oponer sistemáticamente al control que comportan las visitas diocesanas. La tirantez se acentúa en la etapa borbónica, en la que el proceso de secularización se extrema a la vez que se fomenta la, también controvertida cuestión, de ordenación del clero indígena, prohibida por razones obvias en los primeros momentos de la conquista pero permitida en todas las Indias a partir de 1588⁶⁶. En 1601, y tras varios intentos, se crea a instancias del jesuita Pedro Chirino, el Colegio-Seminario de San José, que alberga y prepara a trece nativos para el sacerdocio. En 1685, un dominico chino, Gregorio Lo, es consagrado Obispo, hecho éste que parece determinar una actitud más flexible de la Corona al respecto; actitud que parecen ratificar las Reales Cédulas de 21 de julio de 1691 y 22 de marzo de 1697, que ordenan destinar parte de las becas concedidas a los Seminarios filipinos a los hijos de los caciques indígenas. Por su parte, el Gobernador General Simón de Anda y Salazar (1770-1776) se ocupa de cumplir con extremado rigor las órdenes que trae de la Corte de que las vacantes parroquiales se ocupen por sacerdotes indígenas a fin de alentar las vocaciones; en la empresa colabora el Arzobispo de Manila, Basilio Sánchez de Santa Justa y Rufina quien, precipitadamente, procede a conferir las órdenes religiosas a seminaristas indebidamente preparados. Se consigue así el perseguido propósito de sujetar a los regulares al patronato y visita diocesana, así como la entrega al clero de todos los curatos. Pero los resultados no se hacen esperar: el Gobernador deja en suspenso la Real Cédula de 9 de Noviembre de 1774 que ordenaba la secularización de los curatos, suspensión que ratifica otra de 11 de Diciembre de 1776 que, además, manda la reinstalación de los regulares expulsados de sus parroquias⁶⁷. Se mantiene pues la situación y, a falta de clero peninsular el Prelado fomenta la ordenación del clero indígena, cuestión ésta también controvertida, dada la ancestral oposición del clero peninsular -regular y secular- al acceso de los naturales al sacerdocio; o, cuando menos, su relegación a las

de San Agustín, acusado de homicidio y allí refugiado, lo que provoca la excomunión del Gobernador Corcuera (luego absuelto) y, en contrapartida, el destierro del prelado en mayo de 1693 a la isla de Corregidor (también exonerado). Sobre los distintos incidentes que se suceden a lo largo del siglo entre la autoridad civil y la eclesiástica, nos ilustra muy bien, entre otros, Molina, *opus cit.*, Vol. I, pp. 127-130.

⁶⁶ *Recopilación*, 1,7,7. Sobre el tema es preciso consultar la obra de, De la Costa, H., "The Development of native clergy in the Philippines", en *Studies in Philippine Church History*, Ithaca and London, 1969, pp.65-104.

⁶⁷ Molina, *opus cit.*, Vol. I, pp.178-179.

parroquias más lejanas y desfavorecidas Esta estratificación clerical ⁶⁸ se une a las otras circunstancias que hemos mencionado y la tensión aumenta aún más con el regalismo y la simbiosis práctica entre el altar y el trono que lo caracteriza. Aquí están, ya en el siglo XVIII, los gérmenes del rechazo a la Iglesia, que había de alcanzar especial virulencia en el curso del siglo XIX.

2.3. Industria, comercio y navegación

Los cronistas de Filipinas coinciden en destacar su gran potencial económico; “*se puede afirmar- manifestaba el padre Alonso Sánchez ante Felipe II, tras exponer la variedad de sus riquezas naturales- que no hay tierra tan proveyda ni abundante de bastimentos y comida para los que tienen algún arrimo o passadía en todas las Indias, ni aun en Europa*”⁶⁹; potencial que España desaprovecha al abandonar el fomento de la agricultura y de la industria derivada del campo, y establecer, por contra, un rígido sistema de monopolio acaparador de productos coloniales por y para la Península, con prohibición de exportarlos a países y en barcos extranjeros. A cambio, ofrece salida a estos productos a través de otros mercados coloniales y protección armada a las flotas y galeones que los transportan en nuestro caso, el famoso Galeón de Manila o Nao de Acapulco o de la China, que desde 1602 pone en contacto Manila con Navidad y, a partir de 1565, con Acapulco⁷⁰. A su través se canalizan los intercambios comerciales entre Asia y Nueva España y, desde allí, a Europa. Manila se convierte así en el eje de un intenso tráfico comercial a cuyo alrededor gira la bonanza económica de un pequeño y privilegiado grupo implicado en el mismo, lo que redundaba en abandono de la agricultura, básica fuente de riqueza. La situación de subdesarrollo del campo se hace evidente cuando pasan los primeros tiempos de la colonización -prácticamente costada por los propios colonizadores-y, cuando el

⁶⁸ Según Fischer, G., en 1.750, sólo hay 142 sacerdotes indígenas, todos en parroquias relegadas. En 1898, frente a 859 parroquias y 116 misiones, regentadas por órdenes religiosas, 150 parroquias ordinarias; de ellas, “*las menos importantes, las menos interesantes, las más pobres*”, las rigen los padres filipinos. En *José Rizal, philippin. 1861-1896. Un aspect du nationalisme moderne*, Paris, F. Maspero, 1970, pp.15.

⁶⁹ Alonso Álvarez, L., “El modelo colonial...”, pp. 38. Dos siglos más tarde, el diputado Pellón, al hilo de un debate en el Congreso en el que formula una extensa y laudatoria exposición sobre el Archipiélago, cita las siguientes frases del célebre navegante francés que dio la vuelta al mundo, Conde de La Perouse, sobre el mismo: “*para que un Estado sea completamente rico y poderoso le bastaría poseer las Islas Filipinas...*” (D.S.C., s. de 25 de mayo de 1869, pp. 2.340)

⁷⁰ Para el estudio de “la Nao” es de imprescindible lectura la ya clásica obra de Schurz, W.L., *The Manila Galleon*, Nueva York, 1939 (traducida al español y editada en Madrid por el Instituto de Cooperación Iberoamericana en 1992). Al tema me refiero al hilo de los debates en Cortes que tratan de su supresión en, *Instituciones Hispano filipinas...*, pp. 53-56.

Estado monopoliza el comercio a través del exclusivo tráfico de la Nao, en perjuicio del ancestral comercio con China y otros países asiáticos.

Manila se convierte, pues, en un gran centro comercial en donde se concentra la poco arraigada población peninsular que, junto a los sangleyes instalados en el *Parián*, intentan beneficiarse de la venta de productos, especialmente de tejidos chinos, que anualmente transporta la Nao a la feria de Acapulco, con un cargamento inicial equivalente a un valor de 250.000 pesos a la ida y a 500.000 a la vuelta, según el "*permiso*" concedido por la Real Cédula de 11 de Enero de 1593.

Sobre el mes de Marzo llegan a la capital los champanes chinos con sedas y otros productos orientales; su inmejorable calidad supera a la de las sedas españolas, lo que origina la decadencia e incluso la quiebra de algunas fábricas españolas (y principalmente de las murcianas); ello obliga, con el tiempo, a reducir el valor del permiso e incluso, en 1697, a prohibir la venta de sedas chinas⁷¹.

El cargamento se adjudica por partes a través de "*boletas*" entre comerciantes, militares, eclesiásticos, y, en fin entre privilegiados -entre ellos el Gobernador pese a tenerlo prohibido- con fondos suficientes para optar a la compra a la baja y obtener así en su posterior venta pingües beneficios. Lógicamente, pues, de la regularidad de los viajes del Galeón depende la vida económica del Archipiélago. Y no solamente la de los españoles no vinculados al gobierno de las Islas, sino la del propio Gobierno, ya que la Nao, a su retorno de Acapulco, y juntamente con la correspondencia, tropa, armas y pertrechos, misioneros y funcionarios, trae importantes cantidades de pesos en plata provenientes del erario mejicano destinadas a costear la casi totalidad de los gastos que comporta el mantenimiento de la soberanía española en el Archipiélago. Es el "*Real situado*", cuya cifra oscila alrededor de los 250.000 pesos con los que se paga a funcionarios y religiosos y se sufragan los gastos de defensa. Por lo demás, el abandono del desarrollo interno de las islas ante la falta de impulso a su producción agrícola, minera e industrial repercute en el erario filipino, afectado a su vez por el gravamen que suponía el mantenimiento de la Nao y las continuas irregularidades cometidas en el trayecto con el transporte ilegal sobre todo de plata mexicana. Por lo que no es de extrañar que, desde diversas instancias, se solicitara su supresión y el libre comercio⁷².

⁷¹ Montero y Vidal, *Historia general...*, pp. 457 y ss.

⁷² No obstante la defensa a ultranza de este comercio por el Consulado de Manila -creado por Real Cédula de 6 de diciembre de 1679- las Cortes españolas de 1813 decretan su supresión y autorizan a los filipinos a realizar "*por ahora el comercio de los géneros de China y demás del continente asiático en buques particulares nacionales, continuando su giro con la Nueva España a los puertos de Acapulco y*

Pero ya comienza el siglo XVIII y con él la llegada de los Borbones para quienes los territorios de Ultramar están más que nunca presentes en sus programas de reformas de claro signo utilitarista; es necesario generar recursos con los que financiar el poder colonial y el deficitario estado económico de la Corona. Hacia Filipinas también se vuelve la mirada: las Islas han de generar renta por sí solas. Se instala en ellas nuevos mecanismos de control acompañados de importantes reformas en el ámbito militar y de defensa y, en el campo económico, se procede al fomentar el cultivo de nuevos productos como las especias, los tintes o las fibras textiles, cuya importación del sudeste asiático era muy costosa; se establecen en 1712 los estancos del vino destilado del coco y de la palma de nipa y, en 1781, el del tabaco; sus importantes beneficios no sólo consiguen liberar a Nueva España y a la Corona del gasto del "situado", sino que, como incentivo a su producción, por Real orden de 15 de mayo de 1784, se exime a los filipinos implicados en ella del pago del tributo y de la prestación personal. En fin, una importante medida para la reactivación económica del país -a la que acompaña el establecimiento de líneas directas de navegación entre Filipinas y la metrópoli- es la creación, por Real Cédula de 10 de Marzo de 1785, de la Real Compañía de Filipinas⁷³. La Compañía monopoliza el comercio directo entre tan distantes territorios (con exclusión del de Acapulco) y, en su beneficio, se derogan las disposiciones prohibitivas a la importación de telas y manufacturas de la India, China y Japón; se exime del pago de derechos de entrada y salida a los productos filipinos, y, para el fomento de la agricultura, un 40% de sus beneficios líquidos se destinan a invertir en la explotación de los productos exóticos de mayor demanda en el continente europeo, especialmente la seda. En fin, la agricultura doméstica de nuevos cultivos se va a ver favorecida, especialmente mediante la concesión de anticipos y préstamos a bajo interés. La Compañía establece sucursales en Ilokos, Cavite y Camarines, adquiere terrenos, distribuye aperos de labranza y ofrece buenos precios a los productos cultivados por los filipinos. Finalmente, y por considerarlo rentable, solicita y consigue del Carlos III que, por Real Cédula de 21 de Agosto de 1789, el puerto de Manila se abra a todas las naciones, salvo las europeas, por un período de tres años. A ello se añade que, por decisión

San Blas bajo el mismo permiso de quinientos mil pesos concedidos a dicha Nao, y un millón de retorno". Además, para incentivar este intercambio comercial, se prorroga por cuatro años la rebaja de tarifas dispensada por Carlos IV por Real Cédula de 4 de octubre de 1806 (*Vid.* texto del Decreto en Colección de Decretos y Órdenes que han expedido las Cortes generales y extraordinarias desde su instalación en 24 de septiembre de 1810 hasta igual fecha de 1811, T. IV, pp. 274-275).

⁷³ *Vid.*, sobre el tema, Díaz- Trechuelo, M.L., *La Real Compañía de Filipinas*, Escuela de Estudios Hispano-Americanos, de Sevilla, Sevilla, 1965 y, de la misma autora, "Filipinas en el siglo de la Ilustración", en *Historia General...*, pp.280-282 y "Filipinas en el siglo XVIII: las Real Compañía de Filipinas y otras iniciativas", en *Las Relaciones...*, pp.87-105.

regia y sin imposición arancelaria alguna, a partir de 1778 se permite el libre intercambio comercial entre Filipinas y la Península.

De 1.778 a 1.800 Filipinas atraviesa una etapa de evidente desarrollo económico. Sin duda a ello también coadyuva la creación –al modo de las peninsulares- de la Real Sociedad Económica de Amigos del país creada el 6 de mayo de 1781 en cumplimiento de la Real Cédula de 27 de agosto de 1780, con el encargo del fomento y mejora de los métodos agrícolas, de la industria textil y del comercio interior, importando incluso más modernos sistemas de utillaje. Pero determinadas circunstancias: la invasión del Archipiélago por compañías extranjeras con productos europeos a bajo precio, el desinterés del comercio manilense y del Consulado⁷⁴, ante la caída de beneficios que le reporta el comercio de la Nao, los mismos problemas internos de la península al iniciarse el siglo XIX, hacen decaer la Compañía, que se disuelve en 1834.

3. Las reformas institucionales borbónicas: la Intendencia en Filipinas

Ya hemos adelantado algunos aspectos del importante proceso de reconstrucción que se inicia con la llegada de los Borbones; proceso que tiene como punto de mira a las colonias. La nueva dinastía viene cargada de las ideas de progreso económico que caracterizan a los regímenes europeos contemporáneos, y desde su instauración intenta acomodar a España y a su Imperio a los nuevos moldes que el movimiento de la Ilustración comporta.

Felipe V comienza el proceso de uniformización político-administrativa de dominación territorial; proceso que el régimen absolutista legaría al siglo XIX. Se implanta una burocracia más efectiva; se acaba con el decadente e inoperante régimen polisindial de los Austrias, que cede paso a una más moderna configuración ministerial, y, en fin, con la llegada de Carlos III comienza, sobre la base de la centralización más absoluta, la reforma de los territorios de Ultramar; territorios que, por de pronto, y a partir del Real Decreto de 30 de Noviembre de 1.754, van a depender de un Departamento autónomo, la Secretaría del Despacho Universal de Indias, Secretaría que por razón del volumen de asuntos que abarca va a fraccionarse en 1787 en dos: Gracia y Justicia y Guerra y

⁷⁴ Lo estudia M^a Teresa Martín Palma en *El Consulado de Manila*, Secretariado de publicaciones de la Universidad de Granada, Granada, 1981; también, Luque Talaván, M., en “Las instituciones de Derecho público y de Derecho privado en la Gobernación y Capitanía General de las islas Filipinas (siglos XVI-XIX)”, en, *Historia general...*, pp. 388-392.

Hacienda y Navegación de Indias. Extinguida tres años más tarde, a partir de 1.790 se integra la gestión de sus asuntos respectivamente en cada uno de los cinco departamentos en que se divide la Administración central: Estado, Guerra, Marina, Justicia y Hacienda. Continúa como órgano consultivo el Consejo de Indias, aunque con sus atribuciones mermadas; de su seno parte la idea de formar un nuevo Código de Indias que pusiera al día la ya anticuada Recopilación de 1680. Carlos III encarga la tarea a la "Junta de leyes", pero los trabajos, interrumpidos por la guerra de la Independencia y reanudados en 1818 a instancias de Fernando VII, no llegan a concluirse. La desaparición del Consejo de Indias en 1.820 arrinconaría definitivamente el plan.

Por lo que hace a Filipinas, el racionalismo borbónico va a introducir serias transformaciones en su régimen de gobierno y administración. Ya nos hemos referido a algunos de los efectos en las Islas de las nuevas corrientes ideológicas que van a determinar la definitiva instrumentalización de la Iglesia en beneficio de los intereses políticos. Queda roto, pues, el equilibrio Iglesia- Estado característico de los Austrias, y se abandona, en parte, el ideal evangelizador.

Pero los cambios más importantes se llevan a cabo en dos ramos de la Administración pública de las Islas: la administración de justicia y la de Hacienda; en estrecha relación con la última y con la efectiva recaudación e inversión de las rentas públicas -acorde con la política borbónica- está el establecimiento de las Intendencias.

Una Real Cédula de 6 de Abril de 1776 modifica la planta de las Reales Audiencias: crea el cargo de Regente en todas las Audiencias ultramarinas y aumenta a cinco el número de oidores de la de Manila. En 20 de Junio siguiente se promulga la "*Instrucción de Regentes*" que completa la reforma⁷⁵. A partir de ese momento será el Regente el presidente efectivo de la Audiencia, quedando el Gobernador con la presidencia honorífica. Es más, en caso de ausencia del Gobernador el Regente ocupa su lugar para el despacho urgente de asuntos civiles y políticos, si bien que, para evitar intromisiones innecesarias, las Reales Cédulas de 2 de Agosto de 1789 y 30 de Julio de 1799, aclaratorias de la Instrucción, disponen que los Regentes sólo intervendrán en los casos que determine el órgano delegante, y nunca en materia militar cuando afectara a miembros de la Audiencia⁷⁶. La relegación del Gobernador a un segundo plano--aunque conservando su

⁷⁵ Las comenta y reproduce Monguillot Salvat, M., en la Revista chilena de Historia del Derecho, Vol. 17, nº 3, 1964, pp. 57 y ss.

⁷⁶ Cunningham, *opus cit.*, pp. 357. Más tarde, en 1.806, una real Orden de 23 de Octubre aclara de nuevo la Instrucción y determina que, en caso de vacar el Gobierno, no se encargue de él la Audiencia (como de hecho se venía haciendo en cumplimiento de la Instrucción), sino la persona designada por el Gobernador, y, en su

privativa facultad de decidir en Real Acuerdo--va a añadir un punto más a la conflictividad que de antiguo existía entre la Audiencia y el Gobernador.

En Filipinas, como en América⁷⁷, se introduce el sistema de Intendencias. Se busca en él una más estrecha conexión entre los territorios insulares y el poder central, un mejor control de los funcionarios y, en definitiva, una mayor efectividad en la percepción de impuestos, bajo la directa administración de la Real Hacienda⁷⁸. Todas estas circunstancias abonan la implantación del mismo en Filipinas. El incremento del Tesoro, gracias a las reformas hacendísticas que se llevan a cabo, prueban su eficacia. Pero el sistema fracasa. Las presiones del Gobernador, que va a ver recortadas sus competencias, y, en definitiva, la muerte de José Gálvez, gestor de su implantación en América y en Filipinas, harán abandonar la idea.

El 31 de Diciembre de 1.783 el Gobernador de Filipinas, José Basco y Vargas, había pedido su sustitución que le es denegada. Su quebrada salud y el trabajo agotador desde su llegada al Archipiélago -el 25 de Julio de 1778-- son las causas; en alivio de éste había solicitado con anterioridad un Intendente para el Archipiélago, pero la Corte había denegado su relevo. Gálvez, a la sazón Secretario del Despacho Universal de Indias y propulsor del establecimiento de la Intendencia en América, aprovecha la oportunidad para implantarla en Filipinas. Dos Reales Ordenes de 17 y 26 de Julio de 1784 llegadas a Manila en Mayo de 1785 así lo ordenan, remitiendo la Ordenanza de Intendentes de Buenos Aires, de 28 de Enero de 1.782 (réplica a su vez de la Ordenanza de 1749 dada para España) para su adaptación a Filipinas.

A su tenor, el Virreynato se divide en ocho Intendencias, al mando cada una de un Intendente- Gobernador o de provincia y, todas, bajo la autoridad del Superintendente o Intendente general, cuya categoría, aunque supeditado en parte al Virrey, se asemeja a la de éste, al tener competencia sobre las denominadas *Cuatro Causas* - Justicia, Policía,

defecto, el oficial de mayor graduación residente en la capital o, en última instancia, el Regente o el Oidor más antiguo, sin dar, en el ejercicio de estos cargos, "*parte alguna a las Audiencias*" (Vid. Blanco Herrero, *opus.cit.*, pp.346-348).

⁷⁷ Tras algún intento frustrado que impulsa y transcribe D. José de Gálvez, Marqués de la Sonora, a instancias de Carlos III, en su *Informe y plan de Intendencias*, la implantación definitiva en las Indias se lleva a la práctica en el período 1776-1787, coincidiendo con el periodo en el que ocupa el cargo de Secretario del Despacho Universal de Indias, creándose sucesivamente en Caracas (1776), Río de la Plata (1783), Perú (1784), Puerto Rico (1785), América central (1785), Nueva España (1786), Cuenca (1786) y Chile (1787) Vid., Navarro García, L.: *Intendencias en Indias*, Escuela de Estudios Hispano-Americanos, Sevilla, 1.959; Morazzani de Pérez Enciso, G., *La Intendencia en España y en América*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1.966 y Blanco Herrero, *opus cit.*, pp. 349-352.

⁷⁸ El tema en el Archipiélago lo tratan M^a Lourdes Díaz -Trechuelo en "La Intendencia en Filipinas", *Historia Mexicana* (XVI/4) México, 1967, pp. 497-515 y M^a Fernanda García de los Arcos en *Intendencia en Filipinas*, Publicaciones de la Universidad de Granada, Granada, 1983.

Hacienda y Guerra- más la calidad de Vicepatrono Real. Estaría asistido en sus funciones judiciales por un letrado --que le sustituiría provisionalmente en caso de enfermedad o muerte-- y, en las económicas, por la Junta Superior de Hacienda y Contaduría General; órganos ambos competentes para sustanciar los asuntos de la Real Hacienda y los relativos al ramo de propios y arbitrios y de bienes comunales de los pueblos de indígenas. El Intendente general, preside además el Tribunal de Cuentas y, en el ramo de Guerra, entiende de todo lo relativo a la Real Hacienda, encargándose también de los asuntos relacionados con el fomento del país (levantamiento de mapas, estadística de población y producción agrícola y mejoras a introducir, roturación de caminos, seguridad y protección vial... Parecidas facultades se conceden, en nivel inferior, a los Intendentes de provincia, que sustituirían a los Alcaldes Mayores en sus funciones judiciales⁷⁹.

En Filipinas, el título de Intendente "*en comisión*" se expide a favor del Oidor de la Audiencia y Presidente de la recién creada Sociedad Económica de Amigos del País, Ciriaco González de Carvajal; se le recomienda evite cualquier fricción de competencias con las autoridades de las Islas a la vez que se le detalla el objeto y fines de la institución: la mejor administración de las provincias y territorios de Filipinas, el fomento de su población por medio del desarrollo del comercio y de la agricultura --que quedan bajo su supervisión-- y su "*privativo conocimiento*" de "*todas las rentas, ramos o derechos de todas las rentas que pertenezcan a la Real Hacienda*" y a lo "*económico del ramo de guerra*".

Carvajal toma posesión el 23 de Mayo de 1.785 y Basco circula a los Alcaldes Mayores la obligatoriedad, para lo sucesivo, de comunicarse con el Intendente en todos los asuntos relacionados con las cuatro causas que el nuevo cargo comporta:⁸⁰.

Pero, a raíz de aquí, Basco, contradiciéndose con su anterior solicitud de envío de un Intendente y quizá celoso de la merma de sus atribuciones, comienza a quejarse ante Gálvez --en reiteradas comunicaciones-- de la inoportunidad de su establecimiento. Son las primeras muestras de los innumerables escritos a la Corte en los que el Gobernador e Intendente van a manifestar sus diferentes puntos de vista ante la reforma y su disconformidad con las interferencias mutuas. Alrededor de ambos se agrupan partidarios y disidentes del nuevo sistema.

Entre los primeros destacan el Arzobispo de Manila Basilio Sancho y el Obispo de Cebú. Las Intendencias -en su opinión-beneficiarían al Erario y remediarían las injusticias

⁷⁹ Vid. Navarro García,, *opus cit.*, pp. 40-51.

⁸⁰ *Ib.*, pp. 57.

padecidas por los indígenas; sus amplias en materia tributaria agilizarían los procesos y acabarían con los abusos de los Alcaldes Mayores. Parecidas conclusiones aportan los Oficiales Reales de Hacienda: los Alcaldes Mayores no rinden cuenta anual de los géneros recaudados en concepto de tributo, ni de los tributos mismos; negocian con ellos en su propio beneficio y son inútiles para la defensa, injustos con el indígena y perjudiciales, en suma, para los intereses reales ⁸¹.

Apoya a Basco especialmente el Fiscal de la Audiencia, Castillo y Negrete, quien argumenta en contra que su implantación conlleva la provisión de personal especializado sin que en las Islas exista dotación presupuestaria para el mismo. Basco considera además inconveniente la división de poderes que su instalación implica; los naturales pensarían que se mermaba su autoridad como Gobernador y esto era arriesgado para la presencia española en el Archipiélago. En fin, ni Basco ni Castillo consideran adaptable la Ordenanza de Buenos Aires al territorio.

Pero Gálvez apoya a Carvajal y da su aprobación a uno de los proyectos que le remite éste de división intencional territorial, a tenor de lo previsto en las Ordenanzas.

El Archipiélago quedaría dividido, pues, en cinco unidades intencionales: Ilocos (que incluye los distritos de las Alcaldías Mayores de Zambales, Pangnisán, Cagayán y la parte interior de la isla de Luzón, salvo la no sometida) Camarines (comprensiva de las zonas central y sur de Luzón), Ilo-Ilo (con jurisdicción en las islas de Mindoro, Panay e islas menores) y Cebú (integrado por las islas de Cebú, Leyte y Bojol), más la ya existente en Manila que regenta Carvajal. México, proyecta éste, las dotaría económicamente y el Tesoro filipino colaboraría con la renta del tabaco recién instalada ⁸², mientras que la dotación de personal se solventaría con "*una colección de sujetos de talento, ideas y experiencia*", que hay en las Islas ⁸³; podrían, provisionalmente, instalarse en las bodegas de los conventos o casas parroquiales. Carvajal no deja ningún cabo suelto; las tropas de dotación para defensa y auxilio de recaudadores y Alcaldes Mayores, servirían, mejor pertrechadas, para los Intendentes de provincia.

La Real Orden de 1 de Octubre de 1.786 aprueba el proyecto y otra de 24 de noviembre introduce ligeras modificaciones: los Intendentes de provincia han de ser de

⁸¹ García de los Arcos, *opus cit.*, pp. 58-62.

⁸² Es el propio Basco y Vargas quien, a instancias del Rey, pone en práctica el proyecto para intentar paliar la carga económica que suponen las Islas para la Metrópoli. La renta del tabaco, como se ha dicho, se convierte en una gran fuente de ingresos y en pieza fundamental de la recuperación económica que, en estos años, se produce en las Islas. Se establece primero en Tondo, Cavite, Batangas, Laguna, Pampanga, Batán y Bulacán; años después, se extiende a otras provincias.

⁸³ García de los Arcos, *opus cit.*, pp.101.

nombramiento real, ya recaído sobre cuatro personas residentes en la Península cuyos nombres se acompañan; la designación del resto de personal adscrito a las Intendencias queda a cargo de Carvajal, pero de acuerdo con el Gobernador. Por lo que hace a la financiación de las Intendencias provinciales, debe soportarla exclusivamente el Tesoro filipino con cargo a la renta del tabaco; no conviene gravar más el Situado de las Islas en perjuicio de las Cajas Reales de México.

Pero todo fue inútil, pese a que llegan a Manila dos de los Intendentes nombrados por el Rey. Los cambios que se producen en la Secretaría del Despacho Universal de Indias, los incidentes entre el Gobernador y el Intendente, la muerte de Gálvez, y, en fin, el informe negativo del conde de Tapa, antiguo fiscal de la Audiencia de Manila y actual miembro del Consejo de Indias, determinan la supresión del sistema. Por respectivas Reales órdenes de 23 de octubre y de 20 de noviembre de 1787, la Superintendencia se une al Gobierno y Capitanía General de las islas y se suprimen las Intendencias de provincia, restableciéndose el sistema anterior en diciembre de 1788.

La brevedad de su establecimiento impide que se desarrolle uno de los fines que se persigue con mayor atención: el fomento de las posibilidades agrícolas e industriales del Archipiélago. A ellas ya había dedicado parte de su tiempo Carvajal como Presidente de la Sociedad económica de Amigos del país⁸⁴. Pero no impide que se lleven a cabo beneficiosas reformas en materia hacendística. Al establecimiento de la renta del tabaco a que ya nos hemos referido, sigue el estanco de la pólvora y la reforma de la de naipes; las tres rentas, unificadas, pasan a depender de la Dirección General de Tabacos. La renta de los vinos de coco y nipa, que se administraba por el sistema de arrendamientos, va a distribuirse territorialmente en cinco distritos, de los que la Administración general de Manila será la cabecera. Los distintos resguardos encargados de la protección de recaudadores y vigilancia del contrabando se uniforman y centralizan en un "*Resguardo general*", y, en fin, para mejor controlar el tráfico comercial --activado al crearse la Real Compañía de Filipinas--se configura la Oficina de la Real Aduana, que va a correr a cargo de un Administrador general.

III. FILIPINAS AL FINALIZAR EL SIGLO XVIII

⁸⁴ Para la profesora Díaz- Trechuelo, la Sociedad "limitó su escasa actividad al aspecto económico, siempre dócil a las indicaciones de su fundador... y, continúa..., las modestas actividades de la Sociedad decayeron pronto, y desaparecieron con la marcha a Lima de su segundo director..." en , "Filipinas en el siglo XVIII...", Relaciones...opus cit., pp.99.

En el ocaso del siglo XVIII, Filipinas mantiene un relativo progreso económico y cultural, fruto de la acción combinada de la política utilitarista de los Borbones con la de sus mandatarios en el propio Archipiélago⁸⁵ y, desde luego, en el plano religioso, social y cultural, también de la presencia de las congregaciones religiosas.

En el campo de la educación, en 1594 se crea el Colegio de Santa Potenciana que acoge, para su asistencia y enseñanza, a huérfanas de residentes españoles y, con la misma misión, pero destinada a huérfanos e indigentes de Manila, la Hermandad de la Santa Misericordia que, con el mismo modelo, funda, en 1632, el Colegio de Santa Isabel, a los que siguen, a partir de 1684, los Beaterios de San Ignacio y de Santa Catalina que admiten en su seno tanto a niñas españolas como a mestizas e indígenas. Por su parte, los Colegios Seminarios de San José, San Juan de Letrán y del Santísimo Rosario, se destinan a la formación del clero regular y secular; el último, establecido por los dominicos el 28 de abril de 1611, pasa a llamarse en 1617, de Santo Tomás y se convierte en 1648, por concesión pontificia del Papa Inocencio X, en la segunda Universidad de las islas, después de la de San José, fundada por los jesuitas en 1590 y clausurada en 1770 con su expulsión. El adelanto cultural y académico de los filipinos continúa su curso ascendente con la sucesiva creación de escuelas de enseñanza primaria, de cuya efectividad se encargan los Alcaldes Mayores bajo la inspección inmediata del cura párroco. La Real Cédula de 5 de noviembre de 1782 ordena la erección de escuelas en donde no existieran y en ello insiste la de 22 de diciembre de 1792, con nuevas recomendaciones sobre el fomento de la enseñanza en español.

La evangelización y culturización del Archipiélago también se transmite a través del libro. En 1593 los dominicos introducen la imprenta (que permanece hoy en la Universidad de Santo Tomás); con ella se imprime la primera *Doctrina en lengua española y tagala* ; progresivas instalaciones van a lograr que algunos filipinos conozcan y practiquen el arte de la impresión en libros, normalmente bilingües; tal práctica se convierte en un valioso instrumento para el intercambio cultural hispano-filipino. También se fomenta la especialización de los indígenas en la fabricación de tejas, elaboración de azúcar y de añil, cantería, tejido a mano y cultivo de la morera para fabricar seda y conseguir competir con los chinos que acaparan su producción.

⁸⁵ De entre ellos destacan las figuras de Simón de Anda y Salazar y de José Basco y Vargas a quien se debe, como se ha dicho, entre otras medidas la creación de la Sociedad Económica de Amigos del país y la introducción de las Intendencias.

Pero también la Corona ha de hacer frente a enemigos internos y transfronterizos. A los no infrecuentes alzamientos indígenas contra los abusos de alcaldes mayores y encomenderos o contra la presencia española en las islas, sucede la insistente resistencia a la colonización de *igorrotos*, *zambales* y *negritos*, asentados en el interior de Luzón y nunca pacificados.

Por su parte, los sangleyes o chinos, ubicados intramuros de Manila y los malayo-mahometanos, en sus reductos de Mindanao y Joló, no dejan de ser una secular fuente de conflictos. Los primeros, concentrados en su mayoría en las tiendas instaladas en el *Parián*, venden a los españoles los productos orientales que transportan anualmente en sus juncos y champanes y hábilmente practican todo tipo de actividades artesanas; actividades que también realizan aquéllos a los que, en menor número, se diseminan por otras provincias; consiguen con ello constituir un importante entramado económico y hacerse imprescindible para los españoles que, irresponsablemente, les permiten, el crecimiento alarmante de la población, muy superior a la hispana. Pero pese a sangrientos acontecimientos en los que se les involucra: la muerte del Gobernador Das Mariñas a sus manos, las revueltas de 1603 y 1639 y 1640⁸⁶, el intento de Kue-sing en 1662, conquistador de la isla de Formosa, de anexionarse también las Filipinas⁸⁷, o, el nuevo golpe asestado en 1686, cuando se obliga a los no convertidos a abandonar las Islas, deliberadamente no se controla la situación; tan sólo se intenta limitar su acceso a las Islas a la vez que se procede al reforzamiento de las defensas, especialmente en Manila.

Por cuanto a los segundos, desde el comienzo de la conquista, los gobernantes españoles han de hacer frente a la resistencia de la población musulmana, que no sólo se opone a cualquier tipo de dominio político de quienes profesan la religión católica, sino que perjudica los intereses de la colonia con frecuentes escaramuzas piráticas o aliándose con naciones europeas enemigas de España, por lo que también son frecuentes, las expediciones españolas a sus territorios y los recíprocos enfrentamiento armados.

A su vez, algunas potencias europeas pretenden la conquista de Manila y la expulsión de los españoles. Holanda aspira al control de comercio de las especias y de los productos orientales y no duda para ello en atacar los interés españoles en alianza con los musulmanes: a su intento de conquista del puerto de Ilo-Ilo en 1609, sigue el ataque y

⁸⁶ Los enfrentamientos con los chinos en las islas se remontan al ataque del corsario Li-Mahong en 1574, a quien derrota Juan de Salcedo al frente de de 250 soldados hispanos y 3000 indígenas (*Apud. cit.*, Espino López A., “Ingleses y neerlandeses en la lucha por el dominio del Océano”, en *España y el Pacífico...*, Vol. II., pp.561.

⁸⁷ Molina, *opus cit.*, Vol. II, pp. 125-126

bloqueo de cinco meses de la ciudad de Manila; su insistencia les lleva también a la derrota en Cavite y Bataán en 1647 y al continuo acoso del galeón de Acapulco hasta que la paz de Westfalia pone fin al problema⁸⁸. Los ingleses, en guerra con España desde 1.756 a 1.763, toman Manila en 1.762 y la devuelven después, tras la firma del Tratado de París de 10 de febrero de 1763. Esta experiencia determina la organización de las milicias de Filipinas, obra del Gobernador Basco y Vargas y la imperiosa necesidad de reforzar, una vez más, el precario sistema defensivo del Archipiélago⁸⁹.

Concluye pues el siglo XVIII en Filipinas sin apenas cambios en su anquilosada estructura político-social pero sí con un evidente desarrollo económico; se ha conseguido acabar con el monopolio de la Nao y se han puesto en explotación nuevos productos; el saldo que deja a la Hacienda Pública es positivo por primera vez. La capital, Manila, se transforma urbanísticamente y cuenta ya con su primer alumbrado...⁹⁰ Pero es claro que todo ese entusiasmo promotor, en el que participa una activa minoría española e indígena, no basta para contrarrestar las dificultades impuestas por una Administración, que subestima y desatiende a los nativos, en la que se agudiza la conciencia de desigualdad e injusticia, frente a una clase prepotente de altos cargos y terratenientes, entre los que cabe incluir a las órdenes religiosas, sobre las que se fija preferentemente el descontento⁹¹; pero precisamente de esa minoría va a surgir una clase media acomodada, compuesta de comerciantes y propietarios –mestizos en general y próximos a las zonas urbanas, sobre todo a Manila- en la que se despierta la conciencia racial y el deseo de innovación del sistema impuesto por España.

⁸⁸ Espino, *opus cit.*, pp. 561.

⁸⁹ En 1797, el Gobernador de las Islas, Rafael M^a Aguilar, envía a Godoy un amplio plan que recoge todos los aspectos y problemas de la defensa. Sobre la guarnición existente en las Islas y los proyectos de Aguilar puede consultarse el muy interesante trabajo de M^a Lourdes Díaz Trechuelo, "La defensa de Filipinas en el siglo XVIII", en *Anuario de Estudios Americanos*, n^o XXXI, 1.964, pp 145-209.

⁹⁰ Díez-Trechuelo, *Filipinas en el siglo XVIII...*

⁹¹ Que va a culminar un siglo después, tras el "Desastre", en la "aparente unanimidad" entre vencedores y vencidos a la hora de atribuirles un papel central en el origen del levantamiento contra España. Sobre los distintos argumentos que la apoyan existe abundante bibliografía, *Vid.*, entre otros y, en términos generales, Fischer, *opus cit.*, pp. 13-16. Más reciente, y sobre su evidente poder económico en las Islas, *vid.* Delgado Ribas, J. M. "El papel de la Iglesia en la sociedad filipina: Entre el rumor y el hecho", en la obra colectiva editada por M^a Dolores Elizalde, *Repensar Filipinas*, CSIC, Madrid, 2009; en ella se expone cómo, perdida la colonia, las estimaciones a la baja llevadas a cabo por el gobierno insular americano de Filipinas sobre la riqueza que acumulaba la Iglesia española en las Islas, la situaban en un monto muy cercano a los 20 millones de dólares pagados a España por la cesión del Archipiélago.