

CAPITULO IV

BASES PARA LA ADMINISTRACION EXTRA ITALICA: REGIMEN DE PROVINCIA Y REGIMEN DE PROTECTORADO

Entre el final de la primera guerra púnica (241 a.C.) y la organización definitiva de Sicilia y Cerdeña (227 a.C.), Roma establece las bases y fija los principios para su administración Extra-Itálica que regirán hasta fines del Imperio al Mundo Mediterráneo. Se trata del régimen de la Provincia y el Régimen del Protectorado. Dos formas paralelas y dos concepciones complementarias.

Ya a finales del Siglo III con Sicilia y Cerdeña anexionadas surgen los Pretores Provinciales con la nominación de Pretores Gobernadores de Provincia, quienes poseen la plenitud del Imperium y atribuciones amplias: administrativas, militares y judiciales. Administrativamente el Pretor representa la majestad del pueblo romano dirigiendo la administración general de la Provincia; vigila las administraciones locales y dirige las obras públicas. Está al mando de las fuerzas militares y navales y procede a reclutamiento cuando lo considera necesario. Es asistido por un Cuestor en lo financiero y por un legado y distintos funcionarios subalternos. Disfruta de grandes poderes pero "legalmente" debe respeto a las libertades locales representadas por las franquicias de las ciudades.

La condición de estas ciudades es regulada por la lex provinciae (carta oficial de la provincia) en el momento de la Conquista y así el Pretor está obligado a respetar dicha ley (un ejemplo: Roma divide las 65 ciudades de Sicilia en tres categorías: 3 federadas, 5 libres y 75 sometidas. Las primeras están unidas a

Roma por su foedus y son consideradas como exteriores a la provincia y substraídas a la autoridad del Pretor; las segundas (libres) conservan su libertad en virtud de una ley otorgada a título benévolo por el pueblo romano, pero revocable; y las terceras han pasado al yugo romano por conquista y dependen totalmente de la autoridad del Pretor). Con la conquista de las provincias, estas quedan sometidas a Roma perdiendo su independencia y controladas por un Pretor (representante del Estado Romano). Estas provincias no sufren cargas militares, solo en casos excepcionales les solicita un número reducido de hombres, pues Roma no confía en sus valores militares, de aquí que solo defenderán la República las tropas Italianas, romanas y federadas. Por ello las obligaciones sobre las provincias son de tipo financiero, y el suelo provincial, territorio conquistado, es convertido en propiedad del pueblo Romano y ha de pagar el impuesto directo. En Sicilia por ejemplo se pagaban tres tipos de impuesto: rentas del dominio público, impuesto directo (diezmo) e impuesto indirecto (aduana).

Las provincias que controla Roma a comienzos del Siglo II fueron cuatro: Sicilia, Córcega-Cerdeña, La España Ulterior y la España Citerior, (estas últimas creadas en 197). Este número no variará hasta mediados del Siglo II. Con esta nueva organización comienza la explotación sistemática del mundo mediterráneo por Roma, en cabeza de los Pretores, quienes rehacen su fortuna, (gastos en su elección, gestión y liberalidades antes y en el cargo) disponiendo a su antojo de bienes y personas sometidas sin ningún peligro, pues si es del caso reparte sus beneficios con otros colegas influyentes del Senado. Por ello las reclamaciones de los provincianos no eran escuchadas. Así pues, la explotación mas brutal sobre las regiones

conquistadas se desarrollará plenamente en el transcurso del Siglo II a.C.

El sistema de anexión territorial dió como resultado el Régimen Provincial. El sistema de la federación producirá el Protectorado. Los comienzos de este se ven típicamente a partir del 227 con llyria pues no se dá la anexión ni la ocupación permanente, pero Roma tiene el control bajo la capa de los poderes locales. Este sistema tiene como características: la intervención de la potencia soberana superior reducida al mínimo, ausencia de personal administrativo, elasticidad de funcionamiento... el máximo de ventajas con el mínimo de cargos y riesgos.

El Protectorado bajo la etiqueta de la Federación se va a generalizar en las dos zonas mediterráneas después que Sicilia, Cerdeña y España fueron erigidas Provincias: Cartago, el Reino Númida de Masinisa y Marsella en Occidente; Grecia, Macedonia, los reinos del Asia Menor (Pérgamo, Bitinia, Capadocia), la monarquía Seleúcida y Egipto en Oriente, posteriormente y en momentos distintos caerán bajo la categoría de pueblos protegidos, y de aliados se convertirán en vasallos. Además estos diversos protectorados presentan profundas diferencias entre sí. Por ejemplo el Tratado del 201 a.C., consagra la supremacía política de Roma sobre el Occidente Mediterráneo pues la cláusula que prohíbe a Cartago "hacer la guerra a nadie fuera de Libia y en la misma Libia hacerla, sin el asentimiento de los romanos" quiera decir que desde el punto de vista jurídico se ha establecido un protectorado permanente (10).

(10) Tito Livio XXX, 37,4 y Polibio XV, 18, 4 citados por León Homo en la Italia Primitiva y los comienzos del Imperialismo, pág: 280. Ver también en Mommsen T. Historia de Roma, Vol. 6.

Con otras modalidades se darán los Tratados del 196 con Filipo de Macedonia (cláusulas territoriales, militares y financieras, pero ninguna cláusula de protectorado), el Tratado de los Etolios en el 189 que implicó el reconocimiento del Imperio y soberanía romanas, tendrá por amigos y enemigos a los del pueblo romano y apoyará a este cuando esté en guerra: protectorado oficial y legal, y el Tratado con Antoco en el 188 con cláusulas restrictivas permanentes, límites territoriales para la actividad militar y prohibiciones de poseer elefantes de guerra o más de diez barcos con puente.

El Régimen de Protectorado (primera mitad del Siglo II a.C.) necesitó de órganos especiales para su desarrollo: El Senado dirige la política extranjera romana y ejerce la vigilancia de los pueblos protegidos. Se necesitan agentes intermediarios: las embajadas excepcionales. Embajadores vienen de todas partes para ofrecer sus servicios al Senado, presentar quejas o excusas, y van desde Roma para notificar la voluntad del Senado, con fines de investigación o de inspección.

Ante los cambios sociales, económicos y políticos de las regiones donde se ha impuesto el régimen del protectorado, Roma se ve impelida a revisar su política: hay resistencias "regionales" crecientes, anarquía expresada en enfrentamientos entre regiones, partidos, ciudades, etc., embajadas cuestionadas y embajadores romanos liquidados. Roma terminará con éstos problemas a través de la anexión.

El poder Romano después de las guerras Púnicas resultó aumentando la actividad ecuestre y ampliando su campo de acción. El arrendamiento de los impuestos, la adjudicación de los suministros públicos y el numerario (los 3 elementos constituti-

vos de su riqueza) encontraron un nuevo dominio en los caballeros, veamos cual fué su papel en el contexto de la Sociedad Romana.

En este siglo (II a.C.) se dan profundos cambios en la Economía y en las relaciones sociales en Roma debido a sus procesos de expansión y a las guerras permanentes que sostiene especialmente en el Mediterráneo Occidental y Oriental. Estos cambios fueron principalmente, un gran desarrollo del sistema económico esclavista, un aumento de la gran propiedad territorial y un impulso al "capital usuario y comercial". Las incidencias en lo político y social no se hicieron esperar: aumenta el número y las actividades de esclavos, se da una gran pauperización del campesinado itálico, se forma un "proletariado ciudadano," dado que el campesinado empobrecido se convierte en proletariado debido a la guerra (campañas prolongadas y abandono del campo: el campesinado se hace "soldado" y se acostumbra a estar por fuera de su parcela), aumenta el sector compuesto por "los caballeros" en número y poder económico, así como la formación de un nuevo partido democrático donde estos jugarán un papel importante. En estas circunstancias se desarrollará un saqueo sistemático de las provincias y a más de los contingentes esclavos extraídos de las mismas, cada una de ellas será gravada con impuestos cuya recaudación generalmente se contrataba con los "caballeros". Así estos tuvieron grandes posibilidades de enriquecimiento pues para los magistrados romanos y sus auxiliares, las provincias constituirán una "mina de oro permanente."

Los Pretores provinciales estuvieron al mando de las provincias y su actividad estaba fuera del control del Senado, pues si bien, al terminar sus períodos, los pueblos pro-

vinciales podrán presentar a estas reclamaciones e incluso se habían constituido "comisiones judiciales" permanentes para atender lo referente a la corrupción de los magistrados romanos, no obstante en la medida en que hacían parte del mismo Senado, no se enjuiciaban y más bien se tapaban los distintos cargos. En el 123 a.C., Cayo Graco transfirió esa competencia a los "caballeros" quienes habiéndose introducido ya en el sistema de contratación de la recaudación, no pondrán freno a los recaudadores y por el contrario darán lugar a situaciones más abusivas.

Así pues, en Roma se incrementa la riqueza monetaria a través de los tributos, el botín de guerra y la explotación sistemática de las provincias por medio de los recaudadores. La nobleza romana había tenido órganos eficientes cuando se trató de unificar a Italia e incluso en buena parte de los comienzos del Siglo III. Ya con las conquistas tuvo que verse impelida a constituir órganos, magistrados y medios diversos para asentar y asegurar sus dominios. Entre estos órganos, se dieron los de tipo "financiero", pues ante la inexperiencia de la nobleza, en este terreno, su ambigüedad y vacilación respecto a las políticas de expansión y su carácter conservador agrario, tuvo que confiar la recaudación de impuestos a "simples empresarios". Los derechos sobre estos contratos fueron comprados por "compañías" denominadas "Societates Publicanorum", en donde un grupo de hombres con dinero aportaba parte y recibía las correspondientes utilidades. Estas "Societates" tenían una organización propia, con escribanos, agentes, naves y dependencias en las Provincias; elementos básicos para la explotación de éstas. El nuevo poder asentado en "los Caballeros" generó una práctica usurera constante, a veces incluso

se dieron regiones despobladas por cuanto sus habitantes fueron vendidos en gran parte como esclavos y muchos pueblos fueron debilitados teniéndose que entregar totalmente al dominio Romano. A este grupo se unieron, aunque de otro modo, los agentes de cambio o "argentarii" y dieron lugar a formas organizativas de una riqueza monetaria usuraria. Estos agentes controlaban la moneda y el cambio de los valores, pasando luego a actividades monetarias: préstamos, depósitos, pagos, envíos de dinero de una ciudad a otra, en síntesis apoyando una gran actividad comercial.

Con lo anteriormente anotado, es claro que desde fines del Siglo III, los "Caballeros Romanos" han transformado su papel original cumplido entre el Siglo V y IV y parte del III, de ser "equites equo público" (caballeros con caballo del Estado) ó "equites equo privado" (caballeros con caballo propio: la juventud rica que servía a la caballería costeándose los gastos sin formar parte de las centurias de caballeros), a ser una nueva categoría social: EL ORDEN ECUESTRE. Ya no prestan servicio en la caballería común pues ésta se recluta entre los aliados y solo participan como altos funcionarios en la infantería (tribuni militum) o altos oficiales en la caballería (Prefecti sociorum). La Ley de Claudio a fines del Siglo III a.C. (218) es un paso importante en la diferenciación de la categoría de los caballeros pues impide a los Senadores ocuparse del comercio quedando así aislados como Grupo Agrario. De este modo, el comercio, los contratos y los asuntos financieros estarán en manos de los Caballeros, convirtiéndose estas en la Aristocracia Romana del dinero. En el aspecto político, Cayo Graco obtiene para los caballeros el derecho a ser "consejeros jurados", lo cual aumentará las

discrepancias con el orden senatorial. Así las cosas, en el Siglo II los grandes propietarios de esclavos se dividirán en 2 fracciones, una agraria y otra de tipo mercantil. La Agraria posee tierras y gobierna la República a través del Senado y las Magistraturas, en tanto que la mercantil decide en el terreno de las finanzas, aunque esta bastante privada de poder político. Se establecerá pues una oposición entre el Senado y los caballeros, constituyéndose éstos en el ala "conservadora" del nuevo movimiento democrático del Siglo II, y apoyando a su vez el proceso de anexión más que el régimen de protectorado impulsado por el orden senatorial. (11).

La extensión de la dominación romana tiene como consecuencia la multiplicación de las obras públicas y de los suministros al Estado, de los cuales los caballeros son también adjudicatarios. Por lo anterior "Roma" está en una crisis también económica, no propiamente para los ecuestres, negociadores, comerciantes, y financieros, sino para las tradicionales aristocracias locales y los sectores "democráticos". Aquellos están interesados en aumentar las cifras de sus negocios, trabajan buscando nuevas salidas a sus productos comerciales y alientan la política de expansión. Esto no se logrará rápidamente por cuanto el Senado al establecer el régimen de las minas (y especialmente de las ricas minas de Macedonia) obstaculiza su adjudicación para los ecuestres y defiende ante todo "una cierta libertad de los aliados." Se adoptó la resolución de suprimir el arrendamiento de las minas de Macedonia que constituía un ingreso muy importante, y también el de las tierras públicas, pues esa administración no podía llevarse a efecto sin el ministerio de los publicanos, y re -

(11) Estos aspectos son ampliamente tratados en el libro de Kovaliov S. I. Historia de Roma, e igualmente en el texto de Diakov. Historia de la Antigüedad: Roma. Ambos deben mirarse en lo referente al Período de la República.

currir a los publicanos era comprometer los derechos del Estado o sacrificar la libertad de los aliados"(12).

Había entonces en Roma una fuerte hostilidad entre el orden senatorial y el orden ecuestre. El primero quería mantener el régimen de protectorado con retoques y disposiciones destinados a garantizar la paz y a prevenir cualquier intento de rebelión. Esto se aplica a Macedonia, e Iliria, destruyendo sus dinastías y rompiendo su unidad nacional, dejando en sus regiones diseminadas una soberanía nominal con restricciones políticas, militares y financieras. En lo político para romper los vínculos entre las regiones se prohíbe entre ellas la comunidad del matrimonio y en lo referente a los bienes inmuebles, de propiedad, se prohíbe el *commercium*. En lo militar el ejército local queda suprimido y sustituido por guardias fronterizas poco numerosos e insuficientes.. En lo financiero se prohíbe la explotación de las minas de oro y plata y las distintas "unidades" Macedónicas tuvieron que pagar a Roma un tributo anual de 100 talentos, el doble de lo que pagaban anteriormente. Seméjante a este fué el caso de Iliria.

De otro lado continuaba la presión por parte del orden ecuestre de la búsqueda de la anexión. El tipo de régimen impuesto por el Senado fracasó al poco tiempo (20 años) y en algunos casos (Macedonia por ejemplo) se tuvo que dar lugar a una nueva unidad local pero bajo el régimen de provincia con un gobierno anual. Igual cosa ocurrió con África (Cartago). La península Balcánica al Este y la Costa Norte

(12) Tito Livio XLV, 18,3-4 29,10 citado por León Homo. *Ibid.* Pág: 288.
Así mismo el texto de Alejandro Adam, *Antigüedades Romanas*, pág:
65 - 66.

Africanas quedan reducidas a provincias, aspecto importante del dominio Romano en el Siglo II. El Senado mantendrá sus preferencias por el régimen de Protectorado, en tanto que los jefes militares del último siglo de la República impulsarán una política anexionista: Pompeyo en Oriente, César en las Galias y en África. Subsistirán sin embargo muchos protectorados: Tracia en Europa, Galacia, Capadocia, Ponto, Licia, Panfilia; principados de Siria en Asia, Numidia y Mauritania en África. Estos solo desaparecerán en el Imperio.

De otro lado, en Grecia, Roma instaura un régimen de transacción entre los dos sistemas: Eubea, Beocia y parte de Corinto (todos los vencidos de la guerra), son tratados como provincias y pagan el tributo. En todas partes las confederaciones quedaban disueltas y las ciudades metódicamente aisladas, y Roma, en todas las ciudades da el poder a las Aristocracias locales bajo su estricto control.