

## CAPITULO VI

### LAS PROVINCIAS ROMANAS (S. II A.C. - S. I. A.C.).

La organización del Estado Romano hacia fines del Siglo II a.C. fué más compleja que en el período de las Guerras Púnicas. La ciudad de Roma era pues el centro del Estado, con sus respectivos ciudadanos y sus amplios territorios. En sus alrededores se encontraban otras ciudades ligadas a Roma por medio de tratados diversos: las ciudades latinas, las colonias latinas (esparcidas por la península) y las ciudades Itálicas Etruscas, Griegas, Umbrías y Samnitas: Aliados que constituían la Confederación Itálica. Entre ellas no había lazos de sangre comunes y sus constituciones eran diferentes. En este período solo hacían parte del Estado, los ciudadanos y los aliados romanos.

Como hemos visto anteriormente, después de la Primera Guerra Púnica, Sicilia (parte Sur-oeste) Córcega y Cerdeña (antes posesiones de Cartago) pasan a ser una parte del Estado Romano. Estas poblaciones eran demasiado primitivas en sus ideas sociales y políticas, su nivel cultural y por tanto era imposible que Roma los asumiera como aliados. A estos territorios se les denominó Provincias donde se daba la esfera de actividad del Magistrado Romano, cuyos edictos definían la relación de los habitantes con el poder central de Roma. Los gobernantes y el ejército eran romanos, los nativos cultivaban sus tierras y criaban sus ganados, pagando una parte de sus beneficios al Poder Soberano, representado por el Pretor y su ayudante financiero, el cuestor. De este tributo, una parte se gastaba localmente y otra parte se entregaba al Tesoro Romano. Así que los dominios de ultramar pertenecían

a Roma exclusivamente y no a la Confederación. A partir de allí el Estado Romano estaba compuesto por ciudadanos, aliados y súbditos. Estos (*dediticii*) se habían rendido incondicionalmente al conquistador, no eran ciudadanos (*cives*) ni aliados (*socii*) sino extranjeros (*peregrini*). Igual que las provincias anotadas anteriormente, España también fué transferida de Cartago a Roma. Después de la Segunda Guerra Púnica, el resto de Sicilia (la parte que poseían los Griegos) pasó a manos del Estado Romano, con excepciones de tradición - Masilia y Sagunto - por haber sido desde tiempo atrás ciudades aliadas; el tratamiento al resto de las ciudades fué el de provincia corriente.

Así mismo fueron tratados los demás dominios de ultramar, como el caso de Macedonia y Asia (antes Reino de Pérgamo) cuyos territorios hasta el momento de su anexión, habían sido monarquías. Roma conservó toda la estructuración de gobierno que crearon los Reyes Helenísticos, el Pretor tomó el papel de Rey y los decretos y leyes reales se incluían en los "Edictos" de los Pretores, que les conferían fuerza de ley y se fundaban en ellos para gobernar al pueblo. El Pretor fué también Juez Supremo y dictaba sentencia cuando los provinciales no aprobaban las decisiones de sus tribunales locales. Además, algunas ciudades que habían sido aliadas de Roma mantuvieron este estatuto por lo cual no son incluidas en igualdad de condiciones a la provincia.

Igual política se dió cuando el territorio de Cartago se convirtió en provincia (de África) pues algunas ciudades fenicias que apoyaron a Roma en la tercera guerra púnica, mantuvieron su condición de aliadas a Roma.

La tendencia de Roma fué más bien la de rebajar a los aliados de su categoría, que la de subir a los súbditos al rango de aliados. Igual tendencia se daba en la rela-

ción de Roma con los amigos y aliados que aún se consideraban como "unidades políticas independientes," por ejemplo las ciudades de Grecia, algunas Islas Griegas y partes del Asia Menor (no incluidas en la Provincia de Asia). Estas ciudades fueron, nominalmente Estados Independientes, pero su situación difería muy poco de la de las ciudades aliadas cuyo territorio formaba parte de una provincia romana. A unas y otras, Roma daba órdenes a través de los gobernadores de las provincias más próximas (por ejemplo el Pretor de Macedonia trataba con Grecia, y el Pretor de Pérgamo con Asia Menor). Así mismo, los monarcas helenísticos de Oriente y los Reyes de Numidia y Mauritania fueron vasallos de Roma y su política extranjera dependía por completo de ella.

La formación de las provincias como una parte del Estado Romano fué pues de capital importancia en el desarrollo político de Roma e Italia. Estas, fueron su principal fuente de recursos e ingresos y además Roma intervino en sus asuntos internos, exigiendo una obediencia completa a sus Edictos. Por ello el derecho de ciudadanía fué restringido tanto a los aliados itálicos como a los de ultramar.

En el Oriente y entre los griegos, quienes estimaban las puras formas externas de auto-gobierno e independencia política, el sistema de gobierno provincial fué bastante impopular pues en la mayoría de los casos no había garantías en los derechos y en la justicia para los provinciales. Las provincias eran vistas por El Senado y los Magistrados Romanos como "propiedades del pueblo romano", los gobernadores eran cambiados anualmente, lo que produjo efectos corruptores, pues explotaban aliados y provinciales en provecho propio y consideraban su cargo como un medio de enriquecimiento y de ascenso político.

Después de las Guerras Púnicas y Orientales, "los romanos" habían acumulado dentro y fuera de Italia, muchas propiedades y de diverso tipo: bosques, minas, canteras, pesquerías, salinas, pastos. El único medio posible de ponerlas en acción fué el darlos en arriendo o por contrato a hombres no pertenecientes a la clase senatorial y que atraídos a los negocios por las necesidades de la Guerra, habían amasado alguna fortuna. Su riqueza los calificaba para el servicio militar en la caballería (negociantes ricos) y se fueron identificando con aquellos ciudadanos que respondían a la convocatoria de las armas con un caballo: los equites. Estos impulsarán un desarrollo agrícola y comercial más sistemático pues consideran la tierra como una inversión, de allí su interés por nuevos métodos de explotación en plantaciones y ganados. (Estos aspectos se desarrollaron ampliamente en el capítulo IV).

Los Gracos cumplieron un papel importante en el Siglo II a.C., al impulsar algunas reformas favorables a sectores comerciantes y populares: transferir a la asamblea popular el poder senatorial, redistribuir tierras y extender los límites de la ciudadanía.

Este movimiento se originó tanto por causas de orden económico como de orden político y repercutió necesariamente en los procesos administrativos generando cambios en el orden provincial. En primer término la "Ley sobre las Provincias" consulares estableció un sistema más democrático para la repartición de las mismas entre los Cónsules, ya que anteriormente El Senado las distribuía después de la elección de los Cónsules y esto se prestaba al desarrollo de privilegios. Además se introdujo en algunas Provincias que aún no lo tenían, el diezmo y el contrato de la recaudación (ejem: la nueva Provincia de Asia formada por el ex-reino de Pérgamo). Esto generó necesariamente un monopolio por parte de los recaudadores romanos a quienes

se las daba vía libre en el saqueo de las regiones provinciales. A esto se agrega que la ley judicial garantizaba la inmunidad completa de los recaudadores de la categoría de los caballeros. El objeto pues, de las reformas en este sentido fue - principalmente aumentar las entradas estatales a través de buenos contratos y políticamente, atraer cada vez más caballeros a la parte democrática para que apoyasen otro tipo de reformas.

Al mismo tiempo (123 - 122 a.C.) Cayo Graco impulsó otras medidas sobre el establecimiento de colonias y la concesión de derechos de ciudadanía a los itálicos. La primer medida deriva del hecho de que las divisiones de la tierra estatal estaban ya agotadas y la cuestión agraria no había sido resuelta. De allí su necesidad y por ello fundó tres nuevas colonias en Brucio (Minervia), en Tarento (Neptunia) y en Capua... y una cuarta muy particular por ser de ultramar, fuera de Italia en el territorio de Cartago: Junonia (por primera vez esto se hacía en Roma). Estas colonias tuvieron un sentido de tipo "industrial" y comercial, pues Cayo se proponía acrecentar con ellas la influencia de elementos democráticos ciudadanos elevando el comercio y el artesanado itálicos, en las nuevas reformas.

Con respecto a la ley sobre derechos de ciudadanía, ésta pasó por dos etapas sucesivas: primero se refería a los latinos y luego a los itálicos en general. Esta ley tuvo gran oposición por parte del partido aristocrático y por el momento no fué aceptada en Roma, aunque seguirá gravitando hasta ser resuelta en el siglo I a.C.

Los últimos decenios del S.II a.C., y los primeros del S.I a.C., fueron períodos

de fuertes enfrentamientos entre el "partido aristocrático" conformado por los "optimates" y el "partido de los populares". Objetivos importantes de los populares fueron; los procedimientos judiciales contra los jefes militares "optimates" controlados por los caballeros (para enfrentar la corrupción), la distribución entre los "veteranos de Mario" -como compensación por la participación en la guerra yugurтина- de grandes parcelas de tierra en África (100 yugadas), y otras reformas referidas a la rebaja en los precios del trigo... A esto se agrega la necesidad de reformar el ejército para que de "milicia ciudadana" sea convertido en "ejército profesional" adaptado a las nuevas condiciones tanto de sus efectivos como de la situación romana en el exterior. El reclutamiento voluntario dará la posibilidad de prolongar el período de servicio militar, ya que los soldados no estaban vinculados a la producción pues el Servicio era para ellos el medio principal de subsistencia. Cambia pues, la composición social del ejército y aumentan las posibilidades bélicas a través de reformas en la táctica militar. Estos cambios dan (en el tránsito del S. II al I a.C.) el poder a los "populares" quienes impulsarán a su vez algunas reformas: la ley agraria de Saturnino buscaba el reparto de tierras a veteranos en colonias de Provincias, tanto a ciudadanos romanos como a itálos (que sirvieron en el ejército de Mario), además estos últimos presionarán el derecho de ciudadanía romana. Se trata pues de lograr una Colonización Extratállica y la concesión de derechos de ciudadanía para los itálos. Sin embargo y a pesar de su aprobación la ley tendrá tantas resistencias prácticas que Senadores, parte de los caballeros y "ciudadanos" se opondrán a que se lleve a cabo.

La situación exterior de Roma a comienzos del Siglo I a.C., mostraba un fuerte enfrentamiento entre "optimates" y "caballeros" por el manejo de las provincias. Los caballeros controlaban las "Comisiones Judiciales" y por ello abusaban a su antojo en las provincias y así usureros y recaudadores se sentían seguros de quedar impunes. El Senado buscará restituir el "poder Judicial" y atraerse a la "plebe ciudadana", a través de una distribución favorable del pan y de una ley agraria que previera la fundación de colonias en tierras estatales... el asunto de la ciudadanía para los aliados se pospuso. El orden ecuestre se opuso y su resistencia no pudo con la del Senado apoyado por "la plebe ciudadana". Sin embargo fueron leyes "no practicadas" porque ante la inminente guerra social itálica, lo aprobado se negó posteriormente por el Senado... Esta guerra social terminó con concesiones de derecho de ciudadanía a las comunidades aliadas que en el 90 no se habían separado de Roma, y otra estableció que cada miembro de comunidad aliada que, en el término de dos meses, declarara a un Pretor romano su deseo de ser admitido entre los ciudadanos, recibiría los derechos de ciudadanía romana.

La Guerra social (interna) y las luchas con el exterior (contra Mitridates), a principios del Siglo I a.C., llegó necesariamente a establecer en Roma, la DICTADURA (Sila en el 82 a.C.) para "restaurar el orden del Estado", esta dictadura fué ilimitada en tiempo y funciones, podía admitir la colaboración de magistrados o gobernar por sí solo, tenía una autoridad puramente militar pues había surgido de las guerras civiles y se apoyaba en un ejército profesional, era una dictadura de la nobleza esclavista y contra el "movimiento de los populares". En este sentido, Sila

estableció reformas importantes en el orden constitucional y administrativo: Redujo el poder de los tribunos de la plebe, quienes solo podrían actuar en lo judicial y legislativo previa aprobación del Senado, quienes hubiesen ocupado el cargo anterior no tendrían acceso a los cargos curules (contra las "carreras políticas"); estableció un orden de sucesión para el acceso a las magistraturas: Cuestor-Pretor y cónsul respectivamente, se prohibió elegir un cónsul por 2a. vez mientras no pasaran 10 años desde la 1a. elección, Los Pretores se elevarán a 8 y los Cuestores a 20 para atender las exigencias del Estado y de su aparato administrativo; los Excuestores serán automáticamente miembros del Senado y los Senadores serán declarados inamovibles, eliminando así la función de los Censores en lo referente a la revisión del Senado. Además las funciones de tipo económico de los Censores se transfieren a los Cónsules, aboliéndose así la Censura.

Con respecto a la organización Administrativa de Italia se producen las siguientes medidas: los nuevos ciudadanos provenientes de los Italos fueron dueños de todos los derechos e inscritos en las 35 tribus, se fijan los límites de Italia, entre el Rubicón y los Alpes se forma la Provincia de Gallia Cisalpina dividida en grandes territorios urbanos, la Italia Peninsular (al Sur de Rubicón) se subdivide en pequeños territorios municipales autónomos y otras ciudades Italias cuyas tierras fueron adjudicadas a veteranos de Sila se transformaron en Colonias ciudadanas.

En síntesis, Sila ha puesto en acción las Reformas de Mario en los aspectos militares, haciendo del ejército la base del poder y de la Dictadura, debilitando el Senado y mejorando el aparato administrativo y judicial, extendiendo los derechos



de ciudadanía y la organización municipal de Italia. Estos elementos fueron la base de esta reacción Aristocrática y militar que a su vez incidirán en el sistema estatal romano reforzado y extendido posteriormente por César. (15)

El primer triunvirato señala la entrada en escena, en forma definitiva, del Régimen personal (año 60 a.C.) y la confirmación hasta la saciedad, de que el ejército lo era todo. En definitiva todo tendrá que resolverse entre Pompeyo, quien busca el Principado y César la Monarquía. Comicios, Magistraturas y Senado pasarán a un 2º plano y perderán toda significación efectiva, una vez que César derrote a Pompeyo e instaure un Poder Unipersonal. (16).

"El Régimen personal" nació de causas remotas y necesidades profundas que se resumen en una palabra: La Conquista. Ha llegado el momento en que Roma habiendo conquistado gran parte del Mundo tendrá que escoger entre el mantenimiento de sus Instituciones tradicionales y la conservación de su "Imperio". Esta solución final solo se alcanzará pues definitivamente a costa de un siglo de guerras civiles -Mario, Sila y Pompeyo son sus más inmediatos antecesores, César dará la salida definitiva: el creciente desarrollo del poder militar anuncia la decadencia de las Instituciones Políticas tradicionales. Se trata pues, de poner en evidencia el papel preponderante del ejército sobre el Senado y cualquier otra Institución o sector social. El problema de un Gobierno para un Estado de alcance universal que continuamente

(15) Después de los movimientos de esclavos y del ascenso al poder de los componentes del primer Triunvirato, las reformas de Sila fueron derogadas, sin embargo el ejército seguirá siendo el eje del Poder Romano.

(16) Este proceso requiere de una mayor ampliación como puede verse en los textos de León Homo, Rostovtzeff y S. I. Kovalev citados en el presente trabajo. Ha de tenerse en cuenta, que implica avances, retrocesos y contradicciones.

anexiona nuevas provincias y aumenta el número de Reyes tributarios, mostraba que el Senado no era el indicado para resolverlo. La salida posible era adoptar una nueva forma de Constitución, basada en el poder militar de un individuo: Un sistema Unipersonal. Esto podía equilibrar un poco la importancia del ejército y sus jefes y por otro lado la repugnancia de los ciudadanos romanos e itálicos a renunciar a su posición predominante en el Estado. Así, el Siglo I a.C., fué un período de transición, donde decae el viejo orden y la antigua constitución de Roma como Ciudad-Estado que se encontraba en manos de segundas clases privilegiadas: Senadores y Caballeros, y en la que se abre paso a un nuevo sistema, un "Estado Unico y Universal" con formas económicas, políticas y culturales muy diferenciadas y gobernado por un solo hombre.

Cuando César obtiene el poder en Roma, las provincias consolidadas eran las siguientes: 7 Europeas, España Citerior y Ulterior, Galia Transalpina, Galia Itálica con Ilyria, Macedonia y Grecia, Sicilia, Córcega y Cerdeña; 5 Asiáticas: Asia, Bitinia y el Ponto, Sicilia y Chipre, Siria y Creta; 2 Africanas: La Cirenaica y África. César añadió a éstas, 2 regiones provinciales al crear 2 nuevos vicariatos de la Galia Lugdunense y de Bélgica y al convertir el Ilyrico en provincia independiente.

El gobierno de las provincias entre el siglo II y I a.C. fué pues realizado a través de Pretores y Propretores (Procónsules) quienes tuvieron todas las facultades para intervenir absolutamente en la administración y en la justicia de ellas, incluso imponían penas corporales y anulaban los acuerdos de cualquier órgano municipal cuando ejecutaban sus propios intereses, en caso de guerra manejaban las milicias

a su antojo y ejercían arbitrariamente represiones sobre las poblaciones sometidas. El trato más genérico que encontramos en las provincias, por parte de los Gobernadores y su séquito se resume en las palabras: Esclavitud, Violencia, Ultrajes, Asesinatos y Saqueos. Los impuestos ordinarios se hicieron cada vez más opresivos por la desigualdad de su reparto y porque el sistema mismo de recaudación era absurdo. La carga que implicaba para una Provincia, el sostenimiento de un ejército y el alojamiento de sus Tropas, liquidaba casi por completo a ésta y sus ciudades disponibles. Los impuestos anteriormente se consideraban como una indemnización de las cargas de la guerra asumidas por Roma, ahora el servicio de guarnición pesaba sobre las poblaciones provinciales en su mayor parte, ... al punto que en los ejércitos normales una de las obligaciones impuestas fué la del servicio de caballería. Otras contribuciones extras, serían las siguientes: "Suministrar" trigo a bajo precio o gratuitamente para "sustentar" el proletariado romano que progresivamente iba siendo más numeroso, "entregar" armamentos de flotas y prestar servicios de defensa de las costas en la lucha contra la piratería, "entregar" asimismo las obras de arte, tesoros, joyas y bestias salvajes para atender los lujos romanos y/ó sus "necesidades teatrales y circenses..." A esto se sumarán las requisiciones militares en caso de guerra que eran muy usuales, opresivas e incalculables.

En los llamados "Estados Clientes", las cargas fueron más pesadas, ya que allí las presiones de los romanos se unían a las de los gobernantes locales... Extorsiones y pillaje para hacerse potentados a semejanza de una "banda de salteadores"... Los comerciantes y hombres de negocios itálicos concentraron en sus manos las propiedades territoriales más rentables, así como la vida comercial y monetaria de las provincias... El sistema de usura era cada vez más gravoso, pululaban por todas

partes los piratas de mar y tierra haciendo muy insegura la ya sacabada vida provincial, el caos local y los fraudes de los funcionarios municipales acababan de acentuar la penuria en este terrible marco de la vida municipal en las provincias. César, ante la situación descrita, transformará el sistema administrativo provincial, tratando de mejorar la realidad del mismo. Tanto Procónsules como Propretores (en la época de Sila) eran soberanos en sus Jurisdicciones y no estaban fiscalizados por ningún órgano. A partir de César, "el Imperator" nombra directamente a 8 de los 16 pretores (quienes junto con los Cuestores serán reemplazados por PREFECTOS) y distribuye con carácter exclusivo las provincias entre los demás. Restringe las facultades de los gobernadores, estos seguirán dirigiendo la justicia y ejerciendo la autoridad administrativa pero se tendrá sobre ellos un "cierto control" a través del personal auxiliar sometido al "imperator" por las leyes de la Jerarquía militar o por los vínculos de la disciplina personal; y además la fiscalización a través de los tribunales de equites y senadores, se concentró en el Monarca. La ley sobre las extorsiones se aplicó con rigor cuando se infringían las normas del "derecho"... y hubo casos en los cuales se redujeron las cargas, deudas e impuestos que pesaban sobre las provincias, y además los gobiernos de provincias seguían distribuyéndose entre los 2 Cónsules y los 16 Pretores, con un año de duración. No se piensa que se puso fin a los abusos existentes en las provincias, con las Reformas de César, aunque al menos se lograron "mejorar parcialmente" las condiciones de algunas de ellas. Este último siglo de la República fué pues, muy marcado por Guerras Civiles, Concentraciones Territoriales en pocas manos y fortunas excesivas. Así las provincias vivieron en constante anarquía y ante la incapacidad del Gobier-

no Central, aumentaron las oportunidades para que los gobernantes prosperaran a costa de sus súbditos. La Conquista de Oriente por Pompeyo y la de Galia por César enriqueció a los generales y oficiales de ambos bandos. De este modo, la clase senatorial y la de los caballeros se enriquecieron durante las guerras civiles y aumentó el número de NOBILES (Negociadores y Propietarios). Un buen número se enriqueció, recaudando impuestos en las provincias, tomando en arriendo tierras públicas, prestando dinero en Italia y en el extranjero, abasteciendo y transportando ejércitos, construyendo barcos de guerra y de transporte, comprando botín de guerra, (ganado, esclavos y metales preciosos) y adquiriendo tierras confiscadas y otras propiedades en Italia durante las matanzas y proscripciones. Estas riquezas fueron invertidas en comercio, industria, recaudación de impuestos, y especialmente en tierras (en Italia y en el extranjero).

Roma, se constituyó en este período en el Centro de Negocios del mundo y mercado de intercambio para las distintas regiones. En el Foro se daba el abastecimiento de cereal a Roma y la exportación de aceite y vino itálicos, las grandes compañías contrataban la recaudación de impuestos y allí se compraba y vendía el cultivo, de fondos del Estado. Algunos ciudadanos romanos pasaban su vida en el extranjero (Grecia, Asia Menor, Africa o Galia) dedicados al préstamo de dinero, la compra-venta de esclavos y otros negocios. Así mismo, en los centros comerciales provinciales, había ciudadanos romanos unidos en una corporación propia y desempeñaban un importante papel en la vida comercial del lugar. En lo relativo a la agricultura, donde los esclavos hacían la mayor parte del trabajo, Italia se convirtió en el principal productor de vino, aceite y olivo para el mercado de Occidente.

