

TEMA 1: INTRODUCCIÓN

Una forma diferente de aproximarse al Imperio Romano.

Existen muchas formas de acercarse a la comprensión del Imperio Romano. Tradicionalmente se ha seguido la vía que trazó la primera «Historia de Roma» que elaborara Tito Livio e ir, por tanto, *ab urbe condita* hasta su caída en manos de los bárbaros. Ni que decir tiene que casi todas las historias que le han seguido –y seguirán– decidieron este camino. Podemos también estudiar sus ejércitos, sus políticos, sus obras de ingeniería, sus productos, su literatura, sus obras plásticas o una infinidad de otros aspectos más. Pero al hacerlo de este modo corremos el riesgo de mostrar –y dar a entender– aquella impresionante construcción como algo parcial. Tomar, en suma, la parte por el todo.

No obstante, podemos afrontar su estudio desde otra perspectiva, eludiendo tanto los planteamientos temáticos como los elaborados a partir de un centro expansivo. Es posible hacerlo desde la periferia, trasladando nuestra mirada a las tierras y a los hombres que, en sus diferentes regiones, desde la realidad provincial, vivieron bajo la égida del Imperio más grande nunca conocido en Occidente. M. Sartre afirma que el Imperio Romano se modulaba en tres niveles distintos, pero yuxtapuestos: el que derivaba de su carácter unitario, centrado en la administración, en el Emperador y en el ejército; el que se plasmaba en la dualidad de culturas que albergaba en su seno, básicamente la latina y la griega; y el que resultaba de la multiplicidad de las provincias. Es a este último nivel al que apelamos, porque es el que nos aproxima a un estado que a partir de Augusto finaliza bruscamente su expansión y se organiza territorialmente en el afán de consolidarse. Desde aquel momento, y por espacio de quinientos años, sus provincias –y sus provinciales– marcaron el pulso real de su historia. Por ello no resulta extraño que un historiador tan tradicional como Tácito, antes de narrar la historia romana desde la muerte de Nerón, anuncie que primero desea hablar de la situación en Roma, de la de los ejércitos y de la actitud de las provincias (*Annales* I4). Unos decenios antes no hubiera sido necesario ocuparse más que de las dos primeras.

Se podría legítimamente pensar que, mejor que de las provincias, hubiera sido mejor ocuparse de las ciudades como centros vitales del Imperio. Pero, pese a su grandeza y trascendencia, ellas no sostuvieron la unidad romana. Roma nunca las aceptó como entes que pudieran actuar con autonomía en sus relaciones externas. Era su pertenecía a una provincia aquello que canalizaba su posible proyección hacia otras zonas. Las ciudades podían ser las células del tejido del estado, pero las provincias eran sus órganos, las que cohesionaban un mundo inteligentemente unificado. El ejemplo de Italia es revelador. A pesar de un prolongado y excepcional régimen propio, apoyado en la bilateralidad entre la capital y sus ciudades, con el paso del tiempo acabó absorbida en el sistema provincial.

Tampoco debemos pasar por alto la trascendencia de las provincias en un Imperio de las dimensiones geográficas del romano. Hubiera sido imposible regir e integrar tierras tan alejadas sin el modelo provincial. El Imperio Romano se desplegó envolviendo el Mediterráneo, que daba unidad a sus laderas, pero también las dividía. Italia, ocupando una posición central, actuaba como bisagra entre las dos cuencas mediterráneas, cerradas por las grandes penínsulas, anatólica e ibérica. Las fronteras externas, apoyadas en desiertos, montañas y ríos, perfilaban la periferia no romana. Pero las tierras englobadas, distribuidas en tres continentes (Europa, Asia y África), necesitaban un

elemento de unión propia, más allá de la que pudieran dar el Emperador o sus ejércitos. El emperador estaba, de normal, en Roma; los ejércitos en las fronteras. Entre ambos y con ambos estaban las provincias. Sus gentes y sus ciudades nunca hubieran logrado integrarse enajenadas del modelo provincial. Él fue el artífice de la unidad, como también el garante de sus particularismos. Cada provincia, con su administración, su capital, sus ciudades, fue una parte un miembro de un mismo ser: el Imperio Romano.

El descubrimiento de las provincias romanas.

Tanto los historiadores romanos como aquellos que se ocuparon de la Historia de Roma desde el Renacimiento hasta el siglo XIX concibieron su estudio desde un punto de vista político. Era una consecuencia natural de las propias fuentes que descansaban, en último extremo, sobre una forma de entender la historia, de entender la vida, como proyección ideal de hombre, el romano, volcado al servicio de la comunidad a través del Estado. La República, que no concebía a todos los hombres por igual, establecía en función de esa misma diferencia el papel de cada cual en las instituciones. La grandiosa expansión romana, al amparo de una “constitución” que Polibio se ocupó de ensalzar para todo el orbe conocido, provocó una admiración entre propios y extraños, contemporáneos y hombres del mañana, que elevó Roma a paradigma de la conquista universal. La concepción orgánica, biológica, se transformó el modelo que mejor explicaba y resaltaba este proceso. La pequeña ciudad, rodeada de enemigos, amenazada constantemente, se había de alzar contra las adversidades, creando unas instituciones inigualables, para poco a poco abarcar todo el mundo conocido. El destino de los pueblos era ser regidos por Roma (Virgilio, *Eneida*). De esta manera, una vez incorporados perdían no sólo su soberanía sino también sus particularidades. Un estado tan centralizado como el romano impuso a sus ciudadanos y a los historiadores que recogieron posteriormente los sucesos, una visión que concentraba toda su historia en los avatares del gobierno central, mientras la vida provincial quedaba reducida a algo complementario, sin entidad propia, como queda patente en la obra de Montesquieu. Un segundo factor tampoco dejó de condicionar la relegación provincial. La desmesurada atención que despertó siempre entre antiguos y modernos la época republicana, básicamente italiana y expansionista, frente a la época imperial, los años de mayor protagonismo provincial, hicieron profunda mella. Los años de la plenitud de las instituciones republicanas, de los grandes nombres, de las portentosas conquistas, ocultaron con su sombra los siglos posteriores.

En consecuencia, hasta bien avanzado el siglo XIX, la historiografía se ocupó mucho de los grandes acontecimientos romanos pero muy poco de los avatares de las provincias. Así, por ejemplo, E. Gibbon dedica muy pocas páginas a las provincias, a las que ve como un mundo bárbaro. Roma era el centro radiante y las provincias su oscura periferia. En la primera mitad del siglo XIX poco había cambiado este punto de vista. Hegel veía en el Imperio, dominado salvo escasas excepciones por tiranos, la degeneración final, en el que barbarie provincial ensombrecía aún más el panorama.¹ La Revolución Francesa y el Imperio Napoleónico supusieron una nueva mirada sobre Roma y sobre su universalismo cultural y jurídico que ya procedía de la segunda mitad del s. XVIII. El Grand Tour, un itinerario que realizaban hasta Italia las clases elevadas europeas, especialmente las británicas, divulgó las riquezas de las artes romanas, favorecidas por las producciones encaminadas a divulgarlas (grabados de Piranesi). La repercusión en toda Europa fue muy grande y la “Moda Imperio” se impuso en todas partes.

Cuando pasó la revolución, la visión nacionalista de la historia que acompañó al Romanticismo, permitió continuar prestando gran atención a la época romana, aunque fuera con un sesgo crítico hacia su presencia. La resistencia que Roma había encontrado en las tribus indígenas se consideraba ahora un antecedente grandioso de la raza de la futura nación. Los grandes caudillos independentistas quedaban como paradigmas de una resistencia indomable que se extendía por todas las naciones: Boudica, Vercingetorix, Armino, Civilis o Viriato. Una forma negativa de ver al Imperio Romano que se mantendría no sólo el siglo XIX sino también buena parte del XX, intensificada en los momentos de máxima exaltación nacionalista.

Ni que decir tiene que la evocación del pasado romano tampoco resultaba fácil fuera de Italia, pues el legado material romano estaba por lo general muy destruido o deteriorado, especialmente si lo comparamos con la predominancia de los restos góticos o barrocos. Por consiguiente, tampoco aquel recuerdo era algo próximo y patente.

El cambio de orientación, la aparición de una nueva sensibilidad hacia el hecho provincial romano, se produjo a partir de mediados del siglo XIX, por obra de T. Mommsen. En 1856 publicó su *Historia de Roma* que ofrecía una historia antigua confeccionada con enorme rigor y erudición, y que, como era de esperar, asombró al mundo. Pero llamativamente la narración de los hechos terminaba en tiempos de César, cuando la República se extinguía definitivamente. El proyecto de Mommsen era seguir, pero la obra quedó interrumpida durante treinta años por otros trabajos, y sólo al final de su vida, ante la insistencia general para que la terminase, se decantó por retomarla. Así surgió la que acabaría siendo su única y última aportación al conjunto de la historia romana de época imperial, el libro "*Las provincias romanas*". En el título quedaba definido lo que Mommsen consideraba el gran legado del Imperio Romano, esto es, la creación de un espacio único, aunque no uniforme, representado por las provincias, y que hasta el momento había carecido de un estudio particular. Esta parte debía ser comprensible a los lectores a fin de evitar que, como había ocurrido hasta entonces, "...el Imperio hubiera sido juzgado con poca exactitud y equidad". Mommsen salía al paso de una imagen falsificada que había presentado la historia del Imperio como "una crónica cortesana", mientras en realidad fue, subrayaba con énfasis, un "periodo de expansión de la civilización grecorromana, en una época de paz y prosperidad".

Pero esta tardía aportación del gran historiador alemán, si bien dejaba abierta una línea de trabajo de enorme trascendencia, aún tardó varios años en verse ampliada. Un paso paralelo, muy importante en el avance de conocimientos sobre la realidad provincial romana, se dio como consecuencia del comienzo de la publicación de la *Realencyclopädie der classischen Altertumswissenschaft*. Las entradas de esta enciclopedia a las diferentes provincias, ciudades y personajes (prosopografías) estaban realizadas por expertos conocedores de las mismas, lo que dio por primera vez una imagen del estado de las investigaciones. Además, ya se podía acudir a una obra que recogiera información de conjunto.

El salto definitivo llegó en 1926, con la publicación de una obra definitiva y, por tanto, trascendental, *La historia social y económica del Imperio Romano* de M. Rostovtzeff. No sólo llegó a tener repercusiones en orden a una nueva concepción de lo que significó la civilización clásica en la historia de la humanidad sino también por abordar como materia de conocimiento histórico no la política, sino las realidades económicas y sociales. El tratamiento de las fuentes y de la documentación de su autor era inigualable. Por lo que a nosotros nos interesa, Rostovtzeff se ocupó por primera vez de

los conjuntos provinciales, sabiendo por un lado distinguirlos en sus particularidades – ahora muy patentes- y por otro, integrarlos en la realidad de un Imperio Romano que ya no se presentaba uniforme, sino diverso y dinámico. El libro de Rostovtzeff tuvo un efecto electrizante sobre toda la historiografía europea, llegando a los campos a influir no sólo en los propios historiadores sino también en el pensamiento y el ensayo de todos los países.

Poco antes de la II Guerra Mundial otro libro iba a marcar un nuevo hito en la consideración tenida hacia el papel provincial. En 1939 aparecía la obra de R. Syme *La revolución romana*, una obra de enfoque social, aprovechando la técnica prosopográfica, que exponía la aparición de una nueva oligarquía en tiempos de Augusto. En el texto se vislumbraba el peso de los hombres de provincias y el futuro que en el futuro habrían de cobrar. El mismo autor tendrá oportunidad de ampliar estas consideraciones en su *Tacitus* y en el opúsculo *Elites coloniales*.

Tras el paréntesis de la guerra, los avances, siguiendo la estela de Rostovtzeff, adquirieron una entidad cada vez más relevante. Los diferentes países fueron profundizando en la investigación de su pasado romano, sobre todo gracias al espectacular avance de la arqueología, la epigrafía, la numismática y la papirología. Una situación que afectó tanto a los países europeos como a los territorios fuera de este continente, muchos no obstante territorios coloniales de estados de Europa, asentados sobre lo que fueron las antiguas provincias romanas, en los que también proliferaron las investigaciones y las misiones arqueológicas (Norte de África y Oriente Próximo).

Desde mediados del siglo XX fueron apareciendo una serie de trabajos que confirmaban estos cambios. La Europa occidental, por ser asiento de las universidades más importantes, presentó los avances más llamativos. Pero, con el paso del tiempo, hasta llegar a la actualidad, han ido sumándose otras zonas europeas orientales y el resto del mundo mediterráneo romano. El primer reflejo de toda esta investigación se hizo palpable en el *Aufstieg und Niedergang der römischen Welt (ANRW), Geschichte und Kultur Roms im Spiegel der neueren Forschung*, edición de W. Haase y H. Temporini, Berlín-New York, en varios volúmenes desde 1972. Fue concebida como una monumental exposición de conjunto de la historia romana recogiendo los avances de la investigación más reciente. Un índice de autores incluidos hasta el año 1996 y la estructura de la obra se encuentra en el *Inhaltsverzeichnis mit Autorenregister* (editado por S. Schwerdtfeger y U. Ilchmann), publicado en 1997. R. Scaife y J. Ruebel han puesto en Internet un utilísimo índice de la serie en la que esta obra puede ser consultada por autores, títulos o palabras clave: <http://www.uky.edu/ArtsSciences/Classics/biblio/anrw.html>. Desde entonces a nuestros días la publicación de monografías y artículos ha sido vastísima y han propiciado dos fenómenos en los estudios provinciales romanos. En primer lugar, la aparición de libros de autores individuales que han abordado obras de conjunto, recuperando la orientación inicial de Mommsen y Rostovtzeff. Así destacan sobre todo las monografías de L. Harmand, F. Millar o M. Sartre, o, en el terreno de la cartografía, el atlas *Barrington*. Por otro lado, la internacionalización de estos estudios ha dado cabida a su presencia como una línea de investigación específica en los congresos internacionales realizados en los últimos treinta años que han permitido ahondar en los problemas provinciales. Entre los que destaca de forma singular el congreso sobre el África Romana organizado desde la Universidad de Sassari, que se ha ocupado de todas estas iniciativas, y en cuyo seno existe un centro de estudios interdisciplinarios sobre las provincias romanas.

Los orígenes del modelo provincial romano

Hasta el siglo VI a .C. Roma se encontraba dentro de la esfera de dominio etrusco y ejercía su poder sobre el Lacio. Pero la caída de la monarquía, provocada por la Liga Latina, con el apoyo de Cumas, condujo a un periodo de fuerte beligerancia, que culminó con la batalla en el lago Regilo, en el 499 ó 496 a. C., y a un pacto entre la Liga y Roma, el *foedus Cassianum* (493 a. C.), mediante el cual los romanos se integraban en la confederación. La confederación latina fue la primera construcción externa en la que participa la naciente República. Su utilidad fue grande, pues sirvió para contener hasta principios del siglo IV la expansión de los pueblos montañoses, especialmente ecuos y volscos. Dado que el *foedus* permitía a las ciudades miembros de la liga guerrear y firmar tratados individualmente, Roma pudo actuar libremente para asegurar sus fronteras occidental y septentrional, atacando a etruscos y sabinos. De especial importancia fue la toma de la etrusca *Veies*, destruida en el 396 a.C., tras la batalla de Aricia. Su territorio fue anexionado a Roma (*ager romanus*), parcelado y distribuido entre los ciudadanos. La Liga Latina también llevó a cabo un proceso de fundaciones con contingentes federales para proteger las zonas fronterizas: en el norte *Fidenae* taponando la ruta del Tíber y, sobre territorio etrusco, *Sutrium* y *Nepete*; al oeste *Labici*, *Vitellia*, *Signia*, *Cora*, *Norba* y *Setia*; al sur, *Velitrae*, *Ardea* y *Satricum*.

Por aquellos años Roma también ensayó sus primeros pasos en el terreno de los acuerdos internacionales. Por un lado con *Caere*, la ciudad etrusca que le había ayudado contra *Veies* y contra los galos. Después con Cartago (509 y 348 a. C.). La última fase de la Liga Latina apunta rasgos que veremos en fases posteriores. *Capena* y *Falerii* fueron convertidas en *ager romanus*, mientras la ciudad latina de *Tusculum* fue anexionada, obligándola a aceptar la ciudadanía romana (382 a. C.) y las llanuras pontinas sufrieron el mismo proceso (358 a. C.). En este último año, Roma llevó a cabo un proceso en su beneficio de renovación de la Liga, eliminando la figura del dictador latino como comandante en jefe de las fuerzas federales, y sustituyéndolo por pretores romanos. Sólo *Tibur* y *Praeneste* se opusieron. La crisis de la Liga Latina, que desembocó en la guerra (340-338 a. C.) y en la victoria romana, provocó el paso a una segunda etapa. La alianza fue disuelta, pero no se produjo una completa anexión de las ciudades vencidas pues las relaciones se regularon sobre la base del reconocimiento de los diversos estatutos jurídicos, de acuerdo con su grado de fidelidad. Ahora bien, las ciudades ya no podían relacionarse entre sí sino a través de Roma, como sus aliados (*socii populi Romani*). Así, por ejemplo, Túsculo, Lanuvio, Aricia y otras, recibieron el derecho de ciudadanía (*oppida civium Romanorum*); Tívoli y Praeneste tuvieron que ceder parte de su territorio y establecer tratados de alianza; los volscos fueron sometidos; Anzio pasó a ser colonia romana y los auruncos se convirtieron en ciudadanos romanos sin derecho a voto (*civitates sine suffragio*), es decir ciudadanos con todos los deberes y sin apenas derechos; los campanos quedaron en una posición muy particular, en parte con el estatuto de aliados, conservando su autonomía local, y en parte con el estatuto de ciudadanos sin derecho a voto. De facto, toda Italia central era un territorio anexionado (*ager romanus*), pero que englobaba diversas ciudades cuyos habitantes ostentaban o la categoría de ciudadanos romanos o su propia ciudadanía.

Así pues, hasta la disolución de la Liga Latina, en la que Roma utilizaba con los territorios conquistados la fórmula de la anexión engrosando el *ager Romanus*, que está formado por el casco urbano de la ciudad (*pomerium*) y el territorio rústico circundante, repartido entre los ciudadanos o en manos del Estado como tierra comunal (*ager*

publicus). Sus habitantes poseían la categoría jurídica de ciudadanos romanos. Incluía también las *coloniae civium Romanorum* que son una prolongación de Roma con una finalidad tanto militar como social. Algunas comunidades urbanas tras su conquista perdieron su soberanía e independencia pero mantuvieron una autonomía interna (*oppida civium Romanorum* y *civitates sine suffragio*). A lo largo del siglo II a.C. ambos tipos de ciudades desaparecieron para ser aceptadas como comunidades de ciudadanos romanos de pleno derecho, con instituciones municipales, y organizadas a imagen y semejanza de Roma (*municipia*).

La expansión posterior hacia el sur, sobre el territorio samnita, introdujo un nuevo modelo basado en el establecimiento de colonias en los territorios conquistados. Eran colonias de derecho latino o romanas. La primera de todas ellas, *Luceria*, se convirtió en una verdadera fortaleza en plena región del Samnio. En las áreas de control de Capua y de los auruncos, ahora enemigos, anexionados por medio de la fuerza, se fundaron nuevas colonias latinas que se erigieron en magníficos enclaves para la defensa, ataque y aprovechamiento de tierras: *Cales*, *Fregele*, *Interamna*, *Suesa Aurunca*, *Sáticula*. En el territorio de los ecuos se fundaron dos colonias: *Alba Fucente* y *Carseoli*. Durante la última fase de las guerras samnitas Roma colonizó el territorio de Capua en el Campo Falerno, fundando Minturnas y Suésula. En la lucha contra los galos se creó la colonia de *Sena Gallica* (289 a.C.) y la de *Ariminium* (268 a.C.). Las ciudades etruscas de *Volsinii* y *Rosellae* fueron sometidas y, como consecuencia, *Crotona*, *Perusia* y *Arretium* quedaron ligadas a Roma por un tratado de paz de cuarenta años. El territorio de los sabinos fue anexionado, colonizado y convertido en *ager romanus*, y sus habitantes pasaron a ser ciudadanos romanos sin derecho a voto. Finalmente, se fundó en la costa adriática una colonia con el nombre de *Hadria* y en el 290 a.C. se concluyó el sometimiento del Samnio, siendo establecida una gran colonia de nombre *Venusia*.

Por consiguiente, después de la disolución Liga Latina se impuso la fórmula de los *socii populi Romani*. Englobaba a los aliados latinos, que conservaban la plenitud de sus instituciones, pero tenían una serie de prohibiciones, como la libertad para mantener relaciones políticas o jurídicas con otros municipios. Los privilegios que comportaba ser un socio latino eran: acuñación de moneda, reconocimiento del derecho de comercio (*ius commercium*) y de matrimonio (*ius connubium*) conforme a las normas jurídicas romanas, y derecho a instalarse en Roma (*ius migrandi*). Esta categoría, desligada del elemento étnico latino desde el 89 a. C. fue utilizada en los territorios extra-itálicos para las comunidades urbanas creadas o reconocidas por Roma. Es decir, se concedió el *ius Latii* a comunidades no latinas, transformándose en un escalón previo al goce de la plena ciudadanía romana. Los socios tenían la obligación de enviar un contingente militar al ejército romano.

Finalmente, se encontraban los aliados itálicos, ligados a Roma por un *foedus* que restringía su soberanía pero conservaban sus instituciones. El Estado romano consideraba a sus habitantes como *peregrini*, es decir, extranjeros, a los que no se les reconoce los privilegios jurídicos que poseían en plenitud los ciudadanos romanos y, en parte, los aliados latinos. Tenían la obligación de enviar contingentes militares y, a veces, a pagar contribuciones. La unificación final llegó con la Guerra Social. La *lex Iulia* ofreció la ciudadanía a los latinos y a otras comunidades que no se hubieran sublevado. Esta disposición se amplió, y en el año 89 a. C. los individuos libres de las ciudades aliadas podían adquirir la ciudadanía, previa solicitud al pretor urbano dentro de un plazo. A pesar de que por las reclamaciones de igualdad jurídica la guerra ya no tenía razón de ser, ésta no cesó debido a la desconfianza de los implicados hacia la

generosidad de Roma. Tras las intervenciones militares, el territorio itálico fue igualado jurídicamente, identificándose con el estado romano; las comunidades aliadas abandonaban su propia administración y tomaban como modelo la romana. Italia se municipalizó unificando su administración.

Rasgos y evolución de la provincialización durante la época republicana

Cuando Roma extendió sus fronteras fuera de la península itálica, al terminar la I Guerra Púnica, adoptó un sistema de organización completamente nuevo, aunque en su seno albergaba buena parte de las adquisiciones producto de la experiencia italiana. Nos hallamos ante la aparición de la provincia. Etimológicamente la palabra hacía referencia a buen seguro al territorio que el magistrado administraba por derecho de conquista (*pro vincere*). Era un *ager provincialis*, una suerte de *ager publicus*, sometido a la autoridad un magistrado romano y obligado al pago de impuestos. Roma hubiera podido mantener la forma de organización itálica, pero las nuevas adquisiciones, a excepción de la Sicilia oriental, parte del Imperio Cartaginés, vieron la implantación de este nuevo modelo. La administración provincial se fundaba, por tanto, sobre el derecho de guerra. Su organización en cada caso era regulada por una *lex provinciae*, redactada por el general que la había sometido, auxiliado por diez delegados del senado (*decem legati*). Al tratarse de una *lex data* llevaba el nombre del proponente (*lex Aemilia* para Macedonia; *lex Rupilia* para Sicilia; *lex Caecilia* para Creta; etc.), y recogía todos los aspectos esenciales por los que en adelante se iba a regir. Podía ser modificada por otras leyes o por el gobernador mediante un edicto (*edictum, decretum*). Regulaba la sede del gobernador y las obligaciones fiscales de las ciudades y pueblos de su circunscripción.

Al frente de las primeras provincias se asignó como gobernadores a pretores (*praetores*), extraídos de esta magistratura romana, por lo que sólo fue necesario ampliar su número. Al tener *potestas*, esto es, compartir autoridad militar y civil, era la magistratura más idónea para asumir esta función, habida cuenta de que el consulado era inapropiado por encarnar la jefatura del estado romano.

La primera provincia fue Sicilia, controlada desde el 241 a. C. en su parte oriental, seguida muy de cerca por Cerdeña en el 238 a. C. No obstante, hasta el 227 a. C. no tenemos constancia de que se asignasen los dos pretores para sus respectivos gobiernos. El 197 a. C. aparecen dos provincias más en Hispania, la *Ulterior* y la *Citerior*. Alrededor del 191 a. C. se constituye la provincia de *Gallia Cisalpina*, después de muchos años de guerras y fundaciones coloniales en el valle del Po. De aquí en adelante, Roma congela el sistema provincial. Italia ha quedado cerrada por un sistema de protección territorial.

En Oriente, sin embargo, la hegemonía romana se establece mediante el principio de los reinos vasallos o clientes, que preserva su teórica independencia pero obliga a sus mandatarios (*socii et amici populi romani*) a respetar la superioridad romana (*maiestas populi romani*). Pero esta situación durará sólo medio siglo. El levantamiento de Macedonia, dividida en cuatro regiones independientes después de Pidna (167 a. C.), en torno a Andrisko, provocó su provincialización (148 a. C.), en la que se incluyó el Epiro y Tesalia. La inmediata conquista de Carthago, después de la III Guerra Púnica (149-146 a. C.), extendió el modelo a la pequeña provincia de *Africa*. Muy pocos años después alcanzaba al reino de Pérgamo, cuando en el 133 a. C., al fallecimiento de su rey Atalo III, lo dejó como herencia al pueblo romano. La resistencia a la cesión, encabezada por Aristónico, fue pronto aplastada y en el 129 a. C. el reino se convertía

en *provincia Asia*. La última afirmación provincial del s. II a. C. se produce en Occidente. Pese a tener una aliada en la zona, Marsella, Roma necesitaba una vía de comunicación terrestre entre Hispania y la Galia. La fundación de la colonia de *Narbo* (118 a. C.) consagra la constitución de la provincia de la *Gallia Narbonensis*.

En el corto periodo de cuarenta años se había casi duplicado el número de provincias, de cinco a ocho. Su crecimiento obligaba a una revisión que, como en tantas cuestiones, abordó Sila. Una *lex Cornelia de provinciis ordinandis* disponía que los dos cónsules y los ocho pretores de Roma ejercieran exclusivamente sus cargos en la capital y sólo después del ejercicio de la magistratura podrían acudir en calidad de promagistrados (procónsules o propretore) como gobernadores a una provincia mediante prórroga de su *imperium*. Los dos procónsules, cónsules el año anterior, eran sorteados para acudir a provincias conflictivas. Los expretores a las demás, a menos que una situación excepcional les obligaran a asumir una dignidad proconsular (*procónsul ex praetura, praetor pro consule*). Se impedía igualmente que un magistrado que dirigiera un ejército traspasara con éste la circunscripción de su provincia.

De ahora en adelante asistimos a continuos episodios de tensiones entre el Senado y los magistrados, los cuales también se proyectaron sobre las provincias, donde éstos podían resarcirse de los dispendios económicos que les ocasionaban sus campañas electorales. Los recursos de las provincias no financiaban sólo estas campañas, sino también la actividad política subsiguiente. El arriendo de los impuestos provinciales a compañías privadas (*societates publicanorum*) favoreció aún más si cabe el clima de corrupción. Los provinciales apenas contaban con recursos legales para defenderse de las acciones injustas de los pretores. El Senado era incapaz de juzgar y condenar los comportamientos indignos de sus propios miembros en territorios muy alejados de Roma, donde, cuando llegaban los ecos de estas injusticias, era ya tarde para reaccionar. Durante mucho tiempo, el único recurso fue dirigirse a personajes influyentes del orden senatorial y buscar su protección como patronos para asegurarse un mínimo de garantías legales. En el año 149 a.C., por la *lex Calpurnia*, se creó un tribunal permanente para juzgar los delitos de extorsión a los provinciales (*quaestiones de repetundis*). Pero estos tribunales, compuestos de senadores, no tenían, la mayoría de las veces, ni los medios ni la voluntad de juzgar a miembros de su propio estamento y así acabaron por convertirse, olvidando su fin originario, en mero instrumento de las luchas por el poder. Con el paso del tiempo no dejaron de crearse situaciones peligrosas para las provincias, como la derivada de la *lex Sempronia de provinciis* (123 a.C.), por la que los magistrados consulares y pretorios conocían desde el comienzo de su mandato la provincia que a su salida iban a gobernar. Esta peligrosa situación que fue corregida por la *lex Pompeia de provinciis* (52 a.C.) que estableció un lapso de cinco años entre la magistratura central y mando provincial, conferido mediante una *lex curiata de imperio*.

Pero mientras se iban introduciendo modificaciones en el régimen interno de las provincias, su número ya no dejó de crecer. Los últimos decenios de la República son los de la expansión provincial por Oriente, hasta entonces reducida a la provincia de Asia. La ocupación por Mitrídates, rey del Ponto, del reino de Bitinia, legado por su rey Nicomedes al pueblo romano (74 a. C.), provocó la intervención romana. La larga guerra, conducida en su etapa final por Pompeyo, cambió radicalmente el panorama oriental. Los inicios están en el conflicto contra los piratas. Su principal base, en Cilicia, fue conquistada y provincializada (67 a. C.). Después llegaron las grandes campañas orientales. El Ponto fue anexionado a la provincia de Bitinia (66 a. C.). De ahora en adelante sobrevinieron las grandes victorias sobre los armenios y los pueblos del

Cáucaso. Pero el acontecimiento decisivo se dio con el avance hacia Siria y su transformación en provincia (63 a. C.). Pompeyo organizó alrededor de estas nuevas demarcaciones una constelación de reinos vasallos que aseguraran a Roma su predominancia indiscutible: Ponto independiente, Galatia, Capadocia, Comagene, etc.

Los años posteriores son de una cierta tranquilidad. Sólo podemos destacar la creación de un sistema de asignaciones por bloques provinciales a los Triunviros, verdadero precedente de los repartos en tiempos de Augusto. Ante la imposibilidad de ocupar sus numerosos gobiernos provinciales, hubo que recurrir a la designación de legados (*legati*) para suplir a Pompeyo, Craso y César.

Aunque resulte sorprendente, las grandes conquistas cesarianas no fueron acompañadas de la previsible provincialización. El sometimiento de la Galia por César supuso tributos y tierras, pero sin una regulación provincial. Los galos estaban dominados pero aún no se había regulado su forma de incorporación a Roma. Sólo la derrota pompeyana en África (46 a. C.) llevó a César a transformar una parte del reino colaboracionista con sus enemigos, la Numidia de Juba I, en la provincia de *Africa Nova*.

La organización provincial durante el Alto Imperio

La política internacional de Octavio Augusto estuvo claramente encaminada a configurar unas fronteras seguras para el Imperio. Provincias y reinos vasallos, estos últimos como una transición a la forma provincial, debían cumplir ese fin. Resultaba imprescindible, para una política con estos objetivos, tener en cuenta los accidentes geográficos que podían facilitarlos mejor: el Danubio, el Rin, durante un tiempo el Elba, el desierto arábigo y el sahariano. El empeño que culminó Augusto fue sólo levemente retocado por sus sucesores. Fundamental para conseguir estos objetivos fue la revisión de mandos que se aplicó a partir del 27 a. C., con la división de poderes entre el Senado y el Emperador, que también afectó a las provincias. Las llamadas senatoriales continuaron siendo gobernadas como en tiempos de la República por procónsules nombrados por sorteo teniendo en cuenta la edad, entre aquellos que habían ejercido como pretores, el caso más común en la mayoría de las provincias (Bética, Acaya, Galia Narbonense, Córcega-Cerdeña, Sicilia, Bitinia, Creta y Cirenaica), o como cónsules, sólo para Asia y África. Tenían derecho a seis lictores y no gobernaban sino un año (a partir del 1º de julio). Su autoridad era puramente civil (administración y justicia), con la particularidad de que derecho de vida y muerte sobre los peregrinos. Se hallaban asistidos por delegados senatoriales que los asistían en el ejercicio de sus poderes judiciales dentro de circunscripciones territoriales de la provincia (*dioecesis, conventus*). Contaban con un cuestor (*quaestor*) para las cuestiones financieras. Los ingresos públicos recaudados en ellas pasaban al *aerarium*, administrado por el Senado. Existían en las provincias senatoriales también *procuratores* ecuestres, encargados de la gestión de las propiedades imperiales y, en ocasiones, de la administración de las minas y de la percepción de determinados impuestos, directamente dependientes del emperador. Los gobernadores estaban obligados no sólo por la ley provincial, por su propio edicto (*edictum provinciale*), sino también por las instrucciones detalladas del príncipe (*mandata*).

Augusto se atribuyó todas aquellas provincias que necesitaban una defensa militar en virtud de sus poderes proconsulares, y encargó su gobierno, como había ocurrido en tiempo de los triunviros, a unos *legati* con categoría consular o pretoriana (*legati Augusti pro praetore*), a los que designaba para tiempo indeterminado, generalmente varios años y con derecho a cinco lictores. A los gobernadores consulares se les

asignaban las provincias más importantes, cuyas guarniciones estaban constituidas por varias legiones, comandadas por legados (*legati legiones*); y a los pretorianos las provincias que carecían de guarnición o que sólo contaban con una. Podía ocurrir que el legado de la legión fuera al mismo tiempo gobernador, como ocurrió con el gobernador de Numidia a partir de Septimio Severo, con el de Arabia con la III legión Cirenaica, y con Retia y Nórico desde Marco Aurelio. Una excepción importante en este cuadro fue Egipto. El país de los faraones era demasiado rico en cereales, en dinero y en situación estratégica por las defensas naturales de sus desiertos, para confiárselo a un senador, que podía ser un rival en potencia. Quedó en manos de un prefecto del orden ecuestre, a quien se investía por ley especial de los poderes proconsulares. Unas cuantas provincias pequeñas e/o indómitas (la zona alpina, Retia, Nórico, Judea, las Mauritánias) se dejaron en manos de gobernadores militares del orden ecuestre, llamados prefectos (*praefecti*) o procuradores (*procuratores*). En la mayoría de los casos se trataba de reinos indígenas donde el emperador se presentó como sucesor de los príncipes legítimos, delegando su autoridad en una especie de virrey.

El resultado fue una espectacular expansión durante el reinado de Augusto. De su primera época, la triunviral, fue la incorporación de la Gallia Cisalpina a Italia (42 a. C.). En el 30 a. C. llegó la anexión de Egipto, seguida un año después de la incorporación de Moesia en el Danubio; el 25 a. C. se incorpora Galatia; el 22 a. C. es dividida la Galia; el 15 a. C. la Retia (procuratorial); el 12 a. C. la Germania; el 9 a. C. desapareció el Iliricum, protectorado romano, y se dividió en dos provincias, la Dalmacia y Panonia; el 6 d. C. la Judea (procuratorial); y el 14 d. C. los Alpes marítimos (procuratorial).

El proceso de configuración provincial se detuvo con Tiberio, pero siguió con sus sucesores: 40 d. C. las dos Mauritánias (procuratoriales) y el Norico (procuratorial); 43 d. C. Britania y Licia-Pamphilia; 46 d. C. Tracia; 47 d. C. Alpes Poeninos (procuratorial); 63 d. C. Alpes Cotios (procuratorial); 67 d. C. Epiro (procuratorial); 72 d. C. Comagene (anexionada a Siria); 84 d. C. las dos Germanias; 85 d. C. las dos Mesias; 105 d. C. Arabia; 107 d. C. Dacia; 107 d. C. las dos Panonias; 115 d. C. anexión temporal de Armenia; Asiria y Mesopotamia; 166 d. C. aparición de las tres Dacias; 193 d. C. división en dos Sirias; 193 d. C. aparición de la Numidia; 197 d. C. creación de la Mesopotamia; 197 d. C. división de dos Britanias; 214 d. C. creación de la provincia de Osroene. Los gobernadores podían estar asistidos en sus funciones judiciales por legados jurídicos (*legati iuridici*) que se encargaban de distritos especiales. Puesto que el Emperador tenía intereses fiscales y financieros en todas las provincias, nombraba otros procuradores para velar por ellos. En las provincias bajo administración senatorial estos procuradores se ocupaban de los latifundios privados del emperador, mientras que en las provincias imperiales recaudaban impuestos y pagaban a las tropas sustituyendo a los cuestores de las senatoriales.

Todo este aparato administrativo estaba organizado con el fin de cumplir diversas tareas esenciales: la administración de justicia, pues todos los ciudadanos debían tenerla garantizada y, en su caso, apelar al tribunal imperial (*provocatio ad Caesarem*); y la recaudación de impuestos, que en época imperial distinguía entre impuestos directos (*tributum* en las provincias imperiales, *stipendium* en las senatoriales) y los indirectos (*vectigalia*), sobre ventas, manumisiones, tasas de circulación (*portoria*), impuestos sobre propiedades territoriales provinciales (*tributum soli*), explotación de minas, canteras y salinas, que seguían en manos de los publicanos.

El Imperio dio también un fuerte impulso al culto imperial, del que las provincias fueron un ámbito privilegiado. En verdad, en el Oriente romano ya existía una tradición de integración de varias ciudades en actividades de índole religiosa (*concilium, koinon*), que ahora cobraron un gran auge enmarcadas en el ámbito provincial, tanto en la zona oriental como en la occidental. El culto imperial de carácter provincial, presidido por un *flamen provincialis*, organizaba las actividades religiosas en honor del Emperador, su familia y la diosa Roma. Con el tiempo el *concilium* de representantes urbanos, que se reunía anualmente, acabó por transformarse en una asamblea deliberativa para el gobernador provincial, no vinculante pero sí de gran influencia. Los provincianos se sometían con frecuencia a la clientela de un patrón (*patronus*), un personaje importante, a veces antiguo administrador de la provincia y, en otros casos, un compatriota muy encumbrado.

El Principado protagonizó un notable aumento de las comunidades urbanas autónomas, resultado de una política consciente de los emperadores por extender la romanización con la creación de ciudades. Estas medidas se hicieron más evidentes en las zonas del Imperio que hasta entonces contaban con pocas ciudades. La progresiva extensión del dominio romano a regiones con muy distintos grados de civilización dio lugar a que las ciudades tuvieran estatutos de formas muy variadas. Los grados de autogobierno, los tributos y la condición de sus habitantes presentaban grandes diferencias de una provincia a otra. En estos aspectos la posición de Italia fue la más privilegiada pues todos sus habitantes ostentaban la ciudadanía romana y pagaban menos impuestos. Las ciudades de la península se agrupaban sólo en dos categorías, municipios y colonias, dependiendo de circunstancias históricas. En origen, un *municipium* era una ciudad con leyes y magistrados propios, cuyos habitantes poseían derechos disminuidos (*minuto iure*) con respecto a los ciudadanos romanos, que carecían del *ius suffragii*, es decir, no tenían derecho a votar para elegir a los magistrados de Roma. En Italia había permitido una integración progresiva de los italianos en el sistema romano, y se extendió este papel a las provincias durante el Alto Imperio. Cuando una ciudad peregrina se convertía en municipio, sus ciudadanos pasaban a la categoría de ciudadanos romanos con posesión de los derechos civiles plenos o aminorados (*municipium latinum*). En este último caso, los magistrados del municipio se convertían automáticamente en ciudadanos romanos al finalizar su mandato.

En cuanto a la *colonia* constituía una extensión de la capital, nacida tras un acto fundacional (*deductio*) y con el asentamiento de soldados licenciados que gozaban de plenos derechos de la ciudadanía romana. Sus instituciones son las propias de una ciudad, como el derecho y los cultos, el urbanismo, el tipo y forma de los monumentos. A veces, se integraba en la nueva ciudad, toda o una parte de la población anterior. Desde el siglo I d.C. vemos multiplicarse el número de colonias honorarias, esto es, ciudades que habiendo recibido primero el estatuto de municipio, pasaron a colonia romana, sin ninguna aportación de colonos. Era acordada por el Emperador con las ciudades que lo habían solicitado. Los interesados consideran este proceso como una promoción de su ciudad. A partir de Adriano, el título de *colonia* pasó a ser considerado definitivamente un mero timbre honorífico.

Fuera de Italia, los tipos de organización eran mucho más variados. Iban desde la *polis* griega hasta las comunidades tribales de Galia y Britania. En algunas provincias –como fue el caso de Hispania– se implantaron estatutos similares a los aplicados en Italia, pero añadiendo las llamadas ciudades peregrinas o *civitates stipendiariae*, pues sus habitantes (*peregrini*), eran hombres libres que no gozaban de la ciudadanía romana y

estaban sometidos a tributación. Sus ciudades conservaban su derecho y su organización interna (el arcontado y la *ecclesia* entre los griegos, los sufetes púnicos, etc.). Además, las provincias contaban en grado muy diverso con comunidades latinas, cuyos habitantes eran *cives Latini iuris*, ciudadanos que gozaban del derecho latino y que les otorgaba todas las prerrogativas privadas de los ciudadanos romanos, y municipios y colonias romanos, cuyos habitantes, *cives Romani*, disfrutaban de los derechos de un ciudadano pleno. En las ciudades latinas y romanas de provincias, las instituciones imitaban el modelo de Roma: los *duoviri* o *duunviri* eran los magistrados supremos que presidían el consejo de los decuriones, el senado local, y dirigían la administración de la comunidad; tras ellos, dos *aediles* se ocupaban de las obras públicas, del abastecimiento y de la vigilancia de los mercados; finalmente, dos *quaestores* gestionaban las finanzas locales. Todos eran elegidos anualmente, tras una campaña electoral, por sus conciudadanos. Los ex-magistrados y las personas de prestigio formaban el Senado o Curia local con carácter vitalicio. Debían poseer una fortuna mínima, variable según la importancia de las ciudades, y debían pagar una tasa (*summa honoraria*), bastante elevada. Así pues, las funciones dirigentes estaban reservadas a la elite social. El evergetismo, casi siempre motivado por la elección a las magistraturas públicas (*honores*), consistía en ofrecer a los conciudadanos espectáculos, obras públicas o dinero, lo que comportaba en señal de agradecimiento monumentos, estatuas y otros homenajes. La población debía responsabilizarse de su propia ciudad asumiendo cargas de todo tipo. Las había de dos tipos: las personales (*munera personalia*), que conllevaban un servicio intelectual o físico (aprovisionamiento de la ciudad, defensa jurídica, etc.); y las cargas sobre el patrimonio (*munera patrimonialia*), equivalentes a las liturgias griegas, es decir, a los impuestos repartidos según la fortuna y satisfechas bajo la apariencia de prestaciones (alojamiento de soldados de paso, funcionarios imperiales, suministro de animales y coches al correo imperial, etc.). El común del pueblo debía satisfacer estas cargas mediante prestaciones gratuitas de trabajos comunitarios (*munera sordida*).

Por lo que respecta a las ciudades indígenas (*peregrinae*), se agrupaban en dos tipos: libres y estipendiarias. Las *civitates stipendiariae* estaban sometidas a tributo (*stipendium*) aunque podían autogobernarse. Procedían del conjunto de comunidades vencidas. En cuanto a las ciudades libres, Roma distinguía entre *civitates foederatae*, aliadas de Roma mediante un pacto (*foedus*), y que gozaban de una gran autonomía; *civitates liberae*, aliadas sin pacto expreso, sometidas a tributación pero con autonomía interna; y *civitates liberae et immunes*, con derecho de autogobierno y exentas de tributación.

La tendencia durante los dos primeros siglos imperiales fue la de hacer que fueran desapareciendo estas categorías en beneficio de las colonias y, especialmente, los municipios. Cuando en el año 212 d.C. el emperador Caracalla proclamó un edicto (*constitutio Antoniniana*) por el que se otorgaba la ciudadanía romana a todos los habitantes libres del Imperio se culminó el proceso. La medida obedecía aparentemente a criterios de índole financiera. Los ciudadanos estaban obligados a satisfacer impuestos, como el de la herencia –que Caracalla subió al 10%– o el que gravaba la manumisión de esclavos, por tanto, la ampliación del censo financiero debía repercutir favorablemente en las debilitadas arcas imperiales de la época. Pero esta disposición borraba la diferencia entre comunidades y personas.

El siglo III d.C. comportó cambios en la administración provincial. Las gobernaciones provinciales pasaron a ser desempeñadas por jefaturas (*praesides*) de rango ecuestre

dentro del cuadro de militarización creciente que caracterizó la centuria. En esta línea, las fronteras y sus provincias se reajustaron. Las cabezas de puente situadas en el Rhin se abandonaron (Campos Decumates) y se volvió a la vieja frontera germano-rética del Lago de Constanza y del Danubio Superior. En Dacia se organizó el repliegue durante los reinados de Gordiano III y Aureliano (242-271 d.C.). La dolorosa medida se intentó disfrazar al otorgar eufemísticamente el nombre de Dacia a lo que no era sino una parte de la antigua provincia de Mesia.

La organización provincial en el Bajo Imperio

Con Diocleciano el número de provincias se duplicó por efecto de la subdivisión de las anteriores, al tiempo que dejaron de ser entidades cívico-militares para convertirse sólo en unidades administrativas. En las mismas había una jerarquía de cargos provinciales rigurosamente estratificada, compuesta, de mayor a menor, por *proconsules*, *consulares*, *correctores* y *praesides* todos ellos con funciones judiciales y de representación del poder imperial. Dicho poder se supone que era el encargado de nombrar los miembros de *officium* provincial, es decir, los servicios administrativos que ayudaban a la jerarquía judicial y fiscal en la gestión del gobierno provincial. Las provincias más expuestas no entraban en esa división entre poderes civiles y militares propia del siglo IV. Al frente de las mismas se situaba una persona, *dux* o *comes rei militaris*, que reunía los cargos de gobernador civil y militar. En el caso de Oriente, nos encontramos como siempre con peculiaridades administrativas, pues en ella compartían poder con el Prefecto, el denominado *Comes Orientis*, funcionario civil, que sólo veía restringida su autoridad en Egipto por la presencia en Alejandría de un Prefecto Imperial.

Constantino creó dentro del Imperio tres grandes Prefecturas del Pretorio, la de las Galias, la de Italia y la de Oriente. En ellas el Prefecto actúa como representante plenipotenciario del emperador, con poder judicial y ejecutivo así como con ciertas funciones financieras (esencialmente circunscritas a la recaudación de impuestos) y unos poderes coercitivos que a veces se confunde con el militar. Contaba con unos funcionarios subordinados del Prefecto del Pretorio, los Vicarios, que se encargan especialmente del cobro de impuestos. Dependían directamente del emperador y estaban en un punto intermedio dentro de la escala jerárquica entre el poder de los prefectos y el de los gobernadores. Territorialmente su campo de acción era la *Diocesis*, división territorial administrativa, obra de Diocleciano, que resultaba de la agrupación de varias provincias. Existía, además, un Vicario del prefecto del Pretorio de Italia, cuyo ámbito de competencias se limitaba a controlar el puerto de Roma