

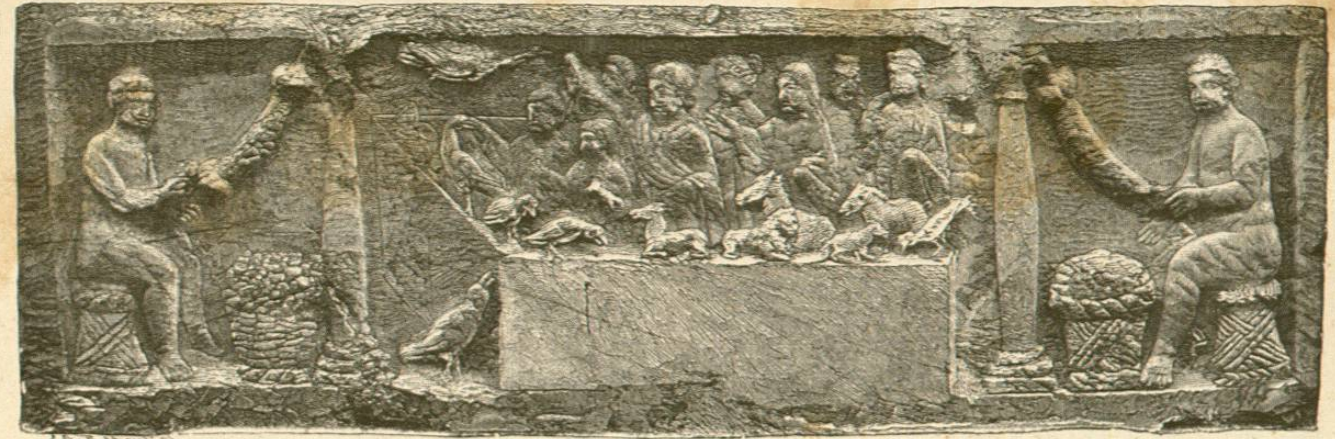
DC 210  
D78  
v. 2



FONDO HISTORICO  
RICARDO COVARRUBIAS

155455

ES PROPIEDAD DE LOS EDITORES



Sarcófago cristiano, probablemente del siglo v. (Existente en el museo de Tréveris)

## HISTORIA DE LOS ROMANOS

DESDE AUGUSTO HASTA EL ADVENIMIENTO DE ADRIANO

### CAPITULO LXVII

#### ADMINISTRACIÓN DE AUGUSTO EN LAS PROVINCIAS

##### I. - REPARTO DE LAS PROVINCIAS ENTRE EL EMPERADOR Y EL SENADO. - NUEVO CARÁCTER DEL GOBIERNO PROVINCIAL.

Proponíase Augusto introducir en el imperio el orden que hacía reinar en Roma, organizando las provincias de tal modo que pudieran sofocarse en ellas las turbaciones interiores y prevenir las agresiones de afuera. Para esto eran necesarias disposiciones de dos clases, militares y administrativas. Estudiemos estas primero.

Hemos visto lo que, en derecho, debía ser la administración romana en las provincias, y lo que en realidad había venido á ser en manos de aquella aristocracia ávida y violenta que acabó en Farsalia y en Filipos, ó se dejó encadenar por los interesados beneficios de César y de Octavio. El último de los Gracos, Sila y César habían mostrado á los provinciales muy buena voluntad, pero inútil, como quiera que los unos no habían organizado en Roma un poder bastante fuerte para imponer á todos el respeto de las leyes, y el último no había tenido tiempo para ello.

Pero Augusto acababa de crear este poder, y los provinciales saludaron su advenimiento con aplausos y aclamaciones. No se cambió, sin embargo, su condición legal, pues se conservaron las antiguas fórmulas: lo que habían sido las provincias el día siguiente de la conquista, eso mismo eran aún en tiempo de Trajano y de los Antoninos, y Estrabón, Apiano, Plinio, Dion Casio, todos los testimonios lo comprueban. Sólo había de menos el pillaje periódico de los gobernadores, y de más una seguridad de que se aprovechaban felizmente el comercio y la industria.

En tiempo de la república el hecho y el derecho eran contrarios, y el imperio los aproximó. Para el gobierno de las provincias apenas hizo otra cosa Augusto; no se mostró en ellas más innovador que Roma, lo cual no impidió que, conservando y todo las formas antiguas, realizara aquí como allá una revolución saludable.

En los últimos días de la república, estaba dividido su dominio en catorce provincias gobernadas por personajes que habían ejercido el consulado ó la pretura: las dos Galias, las dos Españas, la Iliria con la Dalmacia, Macedonia con la Acaya, el Asia, la Bitinia con el Ponto, la Cilicia, la Siria, la Cirenaica con Creta, el Africa con la Numidia, Sicilia, la Cerdeña con Córcega. Los consulares iban ordinariamente á las provincias, en que las legiones eran necesarias, y los pretores á las otras; regla que variaba, sin embargo, según el estado de paz ó de guerra, y también según el capricho de los magnates.

Augusto conservó el principio de esta división. El imperio tuvo dos clases de provincias: las que baña el Mediterráneo, comarcas pacíficas é industriales, de larga fecha conquistadas y ya romanas, donde la vida era fácil y dulce, y se obedecía de suyo, sin necesidad de una cohorte; detrás de esta zona tranquila las bárbaras y belicosas regiones situadas á orillas del Océano, del Rin, del Danubio, y los países siempre amenazados por incómodos vecinos, como las orillas del Eufrates y el valle del Nilo (1). En estas regiones eran indispensables los ejércitos, y para mandarlos, había menester el gobernador los ilimitados poderes de la autoridad militar; pero los ejércitos y sus jefes obedecían al generalísimo, al imperator. Era pues necesario dejar al emperador las provincias en que residían las legiones, provincias que por la disposición de sus habitantes ó por el amago del enemigo era preciso mantener como en estado de sitio permanente. En estas regiones estaban los trabajos y peligros; pero en ellas también la gloria y la fuerza, y Augusto quería las dos para sí (27 a. J. C.).

(1) El senado tuvo al principio, según Dion, el Africa con la Numidia, la Bética, el Asia, la Grecia ó la Acaya con el Epiro, Dalmacia, Macedonia, Sicilia, Creta con la Cirenaica, la Bitinia con el Ponto, y Córcega. El emperador tuvo las demás provincias: la Tarraconense, la Narbonense, Cilicia, Siria, Egipto, y las nuevas provincias que se formaron en España, en Galia, en los Alpes y á lo largo del Danubio.

Esta división en provincias del emperador ó pretorianas y en provincias del senado y del pueblo ó proconsulares, no fué, sin embargo, inmutable, pues más de una vez los dos poderes hubieron de hacer cambios, si bien permaneciendo siempre fieles al principio de no dar al senado sino comarcas pacíficas. Así, pues, Chipre y la Narbonense, primitivamente provincias imperiales, volvieron al pueblo, que cedió la Dalmacia, adonde los disturbios habían llamado á las legiones. Igualmente Tiberio le tomó al senado la Macedonia y la Acaya, que Claudio le devolvió.

Fuera de esto, el reparto no era más que una vana formalidad. El senado, que en Roma, en la curia permanecía mudo ante el príncipe, ¿podía acaso hablar alto en las provincias donde parecía mandar? En cuanto la guerra ó un amago de turbación las conmovía, luego al punto intervenía el *imperator*; si un procónsul moría en su cargo, reemplazábalo con uno de sus procuradores, y aun sin llegar á este extremo. Augusto, en virtud de su poder proconsular, promulgaba edictos, que ligaban á todos los gobernadores, así á los del senado, como á los suyos, y en sus numerosos viajes visitaba todas las provincias que encontraba á mano en su camino, fueran ó no fueran de su gobierno.

Las provincias del pueblo eran las más bellas y sus gobernadores los más considerados. Elegidos por la suerte, según el uso, entre los consulares y pretores que habían ejercido su cargo hacía lo menos cinco años, tenían todos el título de procónsules, bien que no hubieran sido más que pretores, doce lictores con la segur en las fascas, la toga senatorial, un sueldo que les permitía vivir en son de príncipes (1), y en fin, el derecho de tomar todas las insignias de su dignidad, en cuanto pasaban el pomerio, aunque sin espada ni clámide militar.

Los gobernadores imperiales no parecían tan grandes personajes: llevaban el título de propretores, aun siendo consulares (2), y sólo cinco lictores iban delante de ellos; y todavía no podían llevarlos sino en los términos de su gobierno. El pueblo romano veía pues partir á sus magistrados con toda la exterioridad del poder, una numerosa cohorte y la antigua pompa republicana, mientras los del emperador parecían agentes de un poder inferior y tímido.

El pueblo y el senado debían estar contentos. Pero este agente que parte solo y sin ostentación ni ruido, lleva instrucciones del príncipe, y luego que ha llegado á su provincia, toma la espada y la clámide. Mientras el procónsul da juegos, escucha á los retóricos, ó al son de las fiestas visita su pacífico gobierno, el propretor, al frente de sus legiones, combate ó negocia con los reyes. Los dos tienen una autoridad absoluta en lo civil y criminal sobre los provinciales y los ciudadanos, á menos de una apelación de los ciudadanos á Roma (3). Pero el uno solamente está sujeto al emperador, mientras el otro al emperador y al senado á la vez. Este, sin una delegación especial, no tiene ninguna autoridad sobre los soldados que pasan por su provincia ó residen en

(1) El procónsul de Asia y el de Africa recibían cada uno, á principios del siglo III, un millón de sestercios (Dion, LXXVIII, 23); los procuradores sólo 200,000, 100,000 y aun 60,000 (Dion, LIII, 15; Jul. Capitolino, *Pertinax*, 2; Tácito, *Agrícola*, 42; etc.).

(2) Augusto los tomaba entre los consulares (*legatus Aug. consularis pro pretore*), cuando tenían que mandar muchas legiones; entre los antiguos pretores, cuando no tenían que mandar más que una sola (*lege Aug. pro pretore*).

(3) *Plenissimam jurisdictionem proc. habet* (Dig. I, 16, 7). Sobre la importancia que conservaba el título de ciudadano romano en las provincias, véase en los *Hechos de los apóstoles*, la historia de San Pablo, preso en Jerusalén. Se encuentra también en tiempo de Trajano otro ciudadano, que acusado de crimen capital fué enviado á Roma (Plinio, *Epist.* X, 97).

ella; aquél, investido del imperio militar, ejerce sobre ellos el derecho de vida y muerte, *jus gladii*. El primero, en fin, no está en su provincia más que un año; el segundo permanece en la suya lo menos tres, á veces cinco, diez ó más, á voluntad de quien lo envía (4). ¡Cuántos afanes y cuidados por levantar á vista de todos á los oficiales del senado y dejar oscurecidos á los del emperador, por dar á los unos el poder sin los honores, y á los otros la representación y el brillo que satisfacen las ambiciones mezquinas y caducas!

Pero así es como se hacen las revoluciones, sin irritar una oposición que las entorpecería ó las haría vacilar en la sangre. La fuerza derriba; sólo la moderación y la prudencia edifican, á condición de que no se encierre esta prudencia en las preocupaciones de la hora presente ó en las del tiempo pasado.

Dependieran del senado ó del emperador, los gobernadores estaban investidos, con las diferencias que acabamos de indicar, de todas las facultades políticas, militares y jurídicas. Se notará en las provincias imperiales la falta del cuestor: este antiquísimo título, honrado por tantos hombres ilustres, había sido reemplazado con el nombre más modesto de procurador. Tomados del orden ecuestre y aun de la clase de los libertos ó de los provinciales, iban los procuradores á las provincias senatoriales á administrar las rentas del tesoro privado del príncipe (*fiscus*), y á las del emperador á ejercer todas las funciones concedidas por el senado á sus cuestores, menos la jurisdicción: los procuradores sólo tenían acción sobre los esclavos en los primeros tiempos. El príncipe cuyos administradores eran, no los dejará mucho tiempo en esta posición inferior: Claudio quiso que los juicios de ellos en materia de contribuciones tuvieran la misma fuerza que los suyos. «El emperador y el senado, dice Estrabón, dividen sus provincias ya de una manera, ya de otra, y modifican su administración según las circunstancias.» Se conocían demasiado mal los principios de una buena administración y las necesidades de los países que se habían de gobernar para establecer reglas invariables, las cuales, por otra parte, hubieran sido un embarazo para un gobierno que no quería sufrirlos.

Los procuradores de las provincias imperiales estaban á veces investidos de poderes políticos: la administración romana en Judea no tuvo otros jefes. Eran verdaderos gobernadores, bien que la Judea no fuera más que un desmembramiento de la Siria: Poncio Pilato, Cumano, Felix y los demás juzgaban en último recurso. Sin embargo, estaban subordinados al gobernador de la Siria que podía destituirlos y enviarlos ante el emperador. Con la creación de estos nuevos funcionarios, comenzaba una revolución que no acabará hasta Constantino: la separación de los poderes civil y militar.

Por debajo de estos magistrados estaban los oficiales de todas graduaciones y los agentes inferiores, prefectos, tribunos, escribientes, pregoneros, esclavos públicos, lictores, etc. No hay que olvidar la cohorte, los amigos del gobernador, que formaban su consejo ó su tribunal de justicia, y á los cuales solía dar las más importantes comisiones (5). Centuriones, simples veteranos enviados á los pueblos aliados ó cerca de los jefes indígenas, representaban el nombre de

(4) En 21 años no hubo en tiempo de Tiberio más que dos procuradores en Judea, Grato y Poncio Pilato (Josefo, *Ant. Jud.* XVIII, 4 y 5.) Tiberio dejó á Silano, procónsul de Africa, siete años en funciones.

(5) Habiendo depuesto Vitelio á Poncio Pilato, envió á su amigo Marcelo á administrar la Judea (Josefo, *Ant. Jud.* XVIII, 4). Había también asesores, de cuyos conocimientos especiales se servían los gobernadores en casos difíciles. Alejandro Severo los puso á sueldo (Lampriod, *Alex. Sever.* 45).

Roma y velaban por sus intereses. Se les encuentra en la Frisia, en Batavia, en Bizancio y en Africa.

Esta organización de las provincias bajo la autoridad suprema del príncipe, era el advenimiento de una gran cosa, el orden administrativo, que no habían conocido los griegos, que había practicado muy mal la república y que heredaron del imperio las naciones modernas.

Las *Verrinas* nos han mostrado lo que, en el último siglo de la república, podía ser un gobernador de provincia. Con el imperio cambió su condición (1). En otro tiempo cada provincia veía llegar anualmente un nuevo gobernador, el cual, ansioso de volver á los placeres de Roma, se daba buena prisa y mejor maña en lo de hacer fortuna y levantar su casa á costa de sus administrados. El que más indignamente había hecho el pillaje, ese mismo volvía con la frente alta y aun alta á sentarse en el senado enfrente de hombres, que semejantes á él, no le pedían cuenta sino de la obediencia de sus súbditos. De rapiñas y violencias rara vez se hablaba allí. ¿No eran vencidos los provinciales? Pues *vix victis!*

Pero ahora que el imperio ha venido á ser el dominio de un hombre, se regirá mejor esta propiedad. ¿Por espíritu de justicia? Sin duda; pero sobre todo, por propio interés. Después de una hábil y acertada elección y de una vigilancia asidua y rigurosa, la mayor probabilidad de una buena gestión estaba en la larga duración del cargo: dejar envejecer en los cargos será una de las máximas mejor seguidas de la administración imperial.

Reducidos ya á la clase de simples agentes de un poder suspicaz y enérgico, los gobernadores ven ahora la amenaza suspendida sobre su cabeza, y en los rescriptos del príncipe leen formulados en leyes los consejos que daba Cicerón inútilmente á los gobernadores de la república. El sueldo fijo que subviene á todas sus necesidades, libra ya á los súbditos de las exacciones de que antes eran víctimas, so pretexto de las provisiones que se debían al pretor, y en vez de pasar algunos meses en una provincia cuyas principales ciudades apenas conocían, tienen ahora que permanecer en ella bastante tiempo para estudiar sus necesidades y contraer hábitos en cuya virtud no miran ya su gobierno como un destierro (2).

Los procónsules de la república dejaban á sus mujeres en Roma; los del imperio las llevaban consigo y Augusto favoreció este uso. Alejandro Severo irá más lejos, imponiendo una unión temporal á todo gobernador soltero. Y es que los primeros iban en cierto modo á país enemigo y querían tener á la matrona lejos de los campamentos; los segundos van á un país de ciudadanos y por largo tiempo. El gobernador no estaba pues acampado en su provincia; allí tenía sus afecciones, su hogar doméstico y sus dioses penates llevados por su mujer, que al partir los había ocultado, como Raquel, en su seno.

No es esto decir que los gobernadores se trasformaron de repente en hábiles y probos personajes; sino solamente

(1) Más tarde se prohibió enviar á ningún funcionario á su provincia natal para evitar actos de parcialidad. Se prohibió también toda exacción, aun en interés del tesoro, fuera de la cifra fijada (Dion, LIII, 15, LVII, 10; Tácito, *Ann.* IV, 6).

(2) Dion, LV, 28 'Επι πλείω χρόνον. Tácito, *Ann.* IV, 6: *Quum plerique iidem negotiis insensuerent*. Esto se creía tan necesario que el año 5 de J. C. habiendo sobrevenido disturbios en muchos lugares, se declaró que los gobernadores senatoriales elegidos y no sorteados permanecieran dos años en ejercicio. Algunos hombres íntegros en tiempo de la república rehusaban los gobiernos, por no querer el pillaje. Atico no los aceptó nunca, Cicerón aceptó la Cilicia á su pesar, y Quinto se queja de que se le retenga en Asia tres años seguidos.

que los excesos de otro tiempo eran ya difíciles, porque los crímenes escandalosos atraían muy luego el castigo (3); que una riqueza demasiado grande hubiera tentado la codicia del príncipe, y en fin que la moderación y la prudencia estaban en el interés de los procuradores. Augusto, á pesar de su benevolencia y dulzura, dió el ejemplo de una severidad saludable. Más adelante veremos la suerte que cupo á Galo y á Lolio, amigos del príncipe los dos, los cuales con sus exacciones hubieron de incurrir en su desgracia y se suicidaron. Ni aun tuvo débiles complacencias con el séquito de la familia imperial; ni menos con los libertos que fueron retenidos en la oscuridad y en el deber, bien que llegaron á ser tan poderosos en tiempo de sus sucesores. «Su secretario, dice Suetonio, hubo de recibir 500 denarios por comunicar una carta, y Augusto hizo que le quebraran las piernas; el preceptor y los esclavos de Cayo César, se prevalieron de la enfermedad del príncipe para cometer en su gobierno actos de codicia y tiranía, y el emperador mandó que los arrojaran al agua con una piedra al cuello.»

No comprendía el imperio de otro modo que el senado: la más enérgica centralización política, pero mucha libertad administrativa; una voluntad soberana en Roma para la vida general del imperio, é independencia en las provincias para la gestión de los intereses locales. Las ciudades provinciales conservaban y conservarán aún por espacio de tres siglos su religión, sus costumbres y leyes particulares, como también sus magistrados, sus asambleas públicas, sus rentas y sus propiedades; de modo que viéndolas administrarse á su manera, se hubieran tomado por pequeños Estados, á los cuales no les faltaba más que el derecho de turbar la paz pública y destruirse en guerras continuas como en tiempo de su libertad.

César había enviado ochenta mil ciudadanos á las colonias de ultramar, y Augusto continuó este sistema, menos por principio de gobierno que como expediente para cumplir las promesas hechas á sus veteranos. En el *Monumento de Ancira*, núm. 28, enumera las colonias militares fundadas por él en las provincias; era aumentar el número de aquellos cuyos derechos debían respetar los gobernadores.

## II.—REFORMAS RENTISTICAS

Dos importantes innovaciones hizo Augusto en el gobierno: una la financiera ó rentística, otra la religiosa, ambas á dos muy políticas.

Veinte años de guerra civil, de pillaje, de exacciones monstruosas habían destruído en el mundo romano la riqueza producida, y la paralización de la industria, del cultivo y del comercio impidió necesariamente su renovación.

(3) Dion dice que la sublevación de los panonios ó húngaros y de los dálmatas el año 6 fué debida á las exacciones de los gobernadores: es posible; pero toda administración, por suave que fuera, debía ser insuportable á aquellos bárbaros, que difícilmente se avenían á pagar el tributo y á entregar á sus hijos para el servicio militar. En cuanto á Varo á quien V. Patérculo echa en cara haber entrado pobre en Siria y salido rico de ella, hay que advertir que la pobreza de este personaje, que había sido cónsul algún tiempo antes y estaba emparentado con la familia imperial, no debía de ser tanta; luego, permaneció en su gobierno por espacio de nueve años, mientras en el antiguo régimen, la Siria, en el mismo tiempo, hubiera sido saqueada tres ó cuatro veces; en fin, que Varo, desde su derrota pudo ser acusado impunemente por todos y por todo. Respecto del liberto Licinio en Galia, sus rapiñas muestran que Augusto no podía impedirlo todo; pero la confiscación á que fué condenado prueba también que era peligroso, ó á lo menos inútil hacerlas para luego restituirlas. Encontrándose mal la Acaya y la Macedonia con la administración del senado, *onera deprecantes*, no se imaginó nada mejor que agregarlas á la parte del emperador (Tácito, *Ann.* I, 76).