

go que esta comunión de derecho dejó de tener su base en la nacionalidad y que se verificó paso á paso la unión de todos los itálicos bajo la jefatura de Roma. Los ciudadanos de las comunidades de tal manera unidas con la romana no pudieron ser considerados ya como extranjeros; el napolitano tuvo desde entonces un derecho todavía más restringido que el palestrino, es verdad, pero ambos pertenecían igualmente á la unidad permanente del Estado romano. Si el latino fue juzgado desde tiempo antiguo como un individuo perteneciente á la comunidad dirigida por Roma, lo mismo que el ciudadano romano, aun cuando con un derecho más limitado que el de este último, los ciudadanos de los Estados no latinos de Italia, también eternamente federados con Roma, empiezan ahora ya á formar en cierto modo una tercera clase próxima á aquéllos y á constituir otros tantos miembros del Reino ó Estado romano. La denominación de *peregrini*, con que siguió designándoseles, cambió de contenido, pues aun cuando se aplicaba todavía á los extranjeros, el uso principal que de ella hacía era para designar á los individuos de derecho restringido que pertenecían al Reino. El orden jurídico internacional de otros días, esto es, el *ius gentium* se fue gradualmente convirtiendo en un conjunto de normas supletorias en general de los órdenes jurídicos locales valederas para todos los miembros del Reino.

CAPITULO IX

TERRITORIOS DE LA SOBERANÍA FUERA DE ITALIA

Los territorios que la soberanía de Roma tenía fuera de Italia eran los Estados confederados dependientes y las localidades sometidas.

Los Estados confederados dependientes de Roma, fuera de Italia, Massalia, Atenas, Rhodas, etc., en la época en que Roma limitaba el territorio de su mando á Italia, existieron frente á Roma como Estados contractuales de iguales derechos é igual autonomía que ésta, aun cuando menos fuertes; tampoco los reyes, como por ejemplo el de Numidia, se hallaban sometidos en un principio á protección jurídica permanente por parte de la República romana. Pero en el curso del tiempo, la dominación de Roma sobre Italia se convirtió en dominación sobre el territorio mediterráneo, lo cual trajo como consecuencia el que los Estados existentes en este territorio, ó fueron disueltos, ó las antiguas relaciones federales que mantenían con Roma se convirtieron de dependencia de hecho en dependencia de derecho. Es característico tocante á la materia el trata-

do que en el sentido dicho se les obligó á aceptar á los rhodios el año 587 (167 a. de J. C.), el cual indica, además, que la tendencia referida no se cuidó en un principio de establecer el mando militar romano de un modo permanente fuera de Italia. Pero sin duda, la institución de estas llamadas provincias hubo de reclamar imperiosamente la modificación de las antiguas relaciones federales en el sentido indicado. Hasta tanto que no existió una permanente magistratura romana sobre el suelo griego, la República de Atenas, por pequeña que fuera su fuerza, pudo conservar plena autonomía. Pero tan pronto como el poderoso confederado estableció en la provincia macedónica un mando militar, aquella autonomía se redujo á ser cuando mucho puramente nominal, pues, por ejemplo, fue incompatible con ella el ejercicio de un propio y privativo derecho de defensa militar. De manera que en esta época se abolieron completamente las alianzas efectivas de iguales para ser reemplazadas por una forma en que, llamándose las cosas lo mismo que antes, se llegó á plantear un estado realmente opuesto al anterior.

Con respecto á los Estados confederados dependientes, fuera de Italia, valen en lo esencial las mismas reglas conforme á las cuales habíase organizado la confederación itálica; el derecho de pertenecer al Reino de Roma se desarrolló en la confederación extraitálica más tarde y más débilmente que en la itálica.

Si la confederación itálica descansaba en la organización de ciudad de todos sus miembros, también en Italia igual relación con los reinos monárquicos fuera de Italia. Pero aquí no pudo la relación adquirir carácter de perpetuidad, en cuanto, según la concepción romana, el contrato celebrado con los reyes era personal y el cambio de rey exigía la renovación de aquel, renovación

que en el caso presente implica una investidura, y si esta no fuera conferida, la consecuencia era la privación ó sustracción del territorio dependiente.

También era elemento esencial de la confederación extraitálica la pérdida del derecho de hacer la guerra y de celebrar tratados; en el ya mencionado contrato con los rhodios es donde encontramos singularmente la expresión jurídica de esto. Muchas veces, sin embargo, puede haber sido suficiente con que Roma se reservase la facultad de poder verificar de hecho la modificación. En esta esfera estuvo en principio prohibida la igualdad de derecho, con tanto mayor motivo cuanto que la organización de las relaciones entre las partes dependía en absoluto de tratados especiales celebrados por las mismas; y en realidad no hubo excepciones, de suerte que ya en los posteriores tiempos de la República, en ninguno de los territorios á donde extendía Roma su poder había ciudad ni príncipe que gozase de autonomía efectiva.

En el particular que nos ocupa existió la comunión con Roma en cuanto al derecho del servicio militar; por tanto, los individuos pertenecientes á los Estados extraitálicos confederados con Roma podían tomar participación en las guerras que ésta sostuviese. Pero esta participación fue muy diferente de aquella permanencia efectiva del auxilio guerrero que daba su carácter á la confederación de los itálicos *togati*. Lo mismo que había sido concedida á las ciudades griegas de Italia la facultad de armar barcos para la flota romana, también se les concedió á las ciudades griegas extraitálicas, como Rhodas y Atenas. Mas ya hemos advertido que la rápida decadencia de la Marina romana no permitió que estas prestaciones adquiriesen permanencia, y esta anulación militar de las ciudades griegas pertenecientes al Esta-

do romano aceleró su anulación política. La forma en que el auxilio guerrero se exigió de los reinos monárquicos dependientes, fue sobre todo la de defensa de los límites del Reino romano; por consiguiente, los mismos tuvieron más importancia que las ciudades, pero participaban menos que estas en el auxilio guerrero ordinario.

Mientras conservó su autonomía el Estado confederado, se le reconoció también en principio á los extraitálicos; pero una de las consecuencias más esenciales de ella, á saber, la exención de prestaciones pecuniarias directas, dependía realmente de la participación en el auxilio guerrero, de modo que si tal auxilio dejaba de existir, era reemplazado, no injustamente, por el pago de un tributo. En este particular todo dependía de las estipulaciones contenidas en cada tratado, cuya evolución apenas podemos nosotros perseguir; es posible, no obstante, asegurar que por lo menos los miembros de la confederación no organizados bajo el régimen de ciudad, y no obligados á prestar el auxilio de las armas permanentemente, tenían obligación absoluta de pagar tributos pecuniarios.—Por otro lado, á estos círculos políticamente incongruentes y muy alejados de la comunidad romana por las relaciones de distancia material, les estuvo reconocida de hecho una autonomía sin duda bastante mayor que la que gozaban los miembros de la confederación itálica, y aun mayor que la de los miembros de la confederación latina. Es cierto que se tropiezan disposiciones de la potencia soberana que implican ingerencia de ésta en la administración interna de los distritos ó círculos en cuestión, por ejemplo, relativas á la jurisdicción y á la acuñación de moneda, y que en ningún tiempo la potencia soberana dejó de menospreciar los derechos adquiridos y de ejercer opresiones sobre los distritos; pero la Roma republicana no

aspiró á igualar políticamente á estos. En la época del Imperio es cuando empezó á desarrollarse la tendencia á asimilar, no ya los Estados confederados extraitálicos, pero sí las ciudades enclavadas en las provincias y de hecho pertenecientes á ellas, á las comunidades sometidas, con lo que disminuyó la autonomía de las ciudades confederadas y al propio tiempo aumentó la de las sometidas.

Pero la soberanía de Roma no sólo se ejercía sobre los distritos confederados que gozaban de mayores ó menores derechos, sino también sobre los sometidos de fuera de Italia; de estos últimos vamos á tratar ahora.

La relación de sumisión tenía su base en la dedición, esto es, en la disolución efectuada por Roma de una comunidad que hasta el presente había tenido existencia, colocando el territorio y los habitantes de la misma, de un modo incondicional, bajo el poder del Estado romano. En esta posición se encontraban aquellas comunidades que se sometían al poder romano después de luchar militarmente con él, ó sin lucha. El estado de privación del derecho de ciudadano romano, en que se hallaban las comunidades romanas de semiciudadanos, se aplicaba igualmente á la dedición, como se hizo con la comunidad de Capua durante la guerra de Aníbal. Cuando la dedición no llevaba consigo ó la esclavitud ó la concesión del derecho de ciudadano romano, para ambas las cuales cosas se requería una decisión especial del pueblo, á lo menos en la comunidad patricio-plebeya (pág. 43), los *dediti* mismos y sus descendientes, *dediticii*, no eran considerados ni como ciudadanos, ni como extranjeros, ni como esclavos, sino como hombres libres sin el derecho de ciudadano, es decir, que no se hallaban propiamente privados de derechos, puesto que en el recinto á que se extendía el poder de Roma á todo hombre libre se concedía la seguri-

dad personal y el comercio privado, pero sí excluidos jurídicamente del goce de todas las instituciones que implicaban el derecho de ciudadano, sobre todo del derecho de matrimonio y del derecho hereditario, y con mayor motivo aún del derecho de servir en el ejército, y, en general, de toda participación en la vida política; además, carecían de derecho frente á la comunidad romana, en cuanto ésta no perdía el derecho que originariamente le correspondiera de disponer de un modo definitivo de las gentes que de ella dependían, por no haber hecho desde luego uso de él. En Italia, hasta donde nosotros sabemos, de conformidad con la naturaleza propiamente provisional de la relación jurídica de que se trata, ésta no se aplicó jamás sino de una manera transitoria; donde únicamente pudo la misma tener un carácter permanente fue en las localidades subalpinas. Por el contrario, el gobierno ultramarino de los romanos se apoyaba predominantemente en el carácter de perpetuidad efectiva de la dedición.

La denominación *provincia*, dada por los romanos á los distritos sometidos en Ultramar, la tomaron al derecho del vencedor, cuya expresión exacta nos la ofrece seguramente la dedición. Con respecto á los sometidos mismos, se evitó el hacer uso de esta odiosa denominación y por efecto de la quasi-autonomía que se les concedió y que pronto estudiaremos, hubo de aplicárseles eufemísticamente la denominación de miembros confederados (*socii*), que era la que se daba á las comunidades verdaderamente autónomas.

El régimen de los sometidos fue, conforme á su indicada situación jurídica, el de estar perpetuamente sujetos á los mandatos superiores del jefe del ejército. Si el presidente ó gobernador de la provincia ejercía sobre los romanos que vivieran en ésta igual jurisdicción

que la que ejercía el pretor en la capital, con relación á los individuos sometidos, dicho gobernador era un comandante militar y podía por lo tanto obrar á su arbitrio en todos los respectos.

La organización política de los sometidos continuaba sin embargo siendo la misma que el caudillo militar romano se encontraba, pero sirviendo en general de base para ella el régimen helénico de ciudad, habiendo influido decisivamente para el establecimiento del gobierno provincial las instituciones griegas que los romanos encontraron en la más antigua provincia romana, Sicilia, y que sus antecesores en la dominación, los cartagineses, respetaron también en lo esencial. Cuando se encontraba alguna confederación de ciudades, regularmente era abolida, lo mismo que la autonomía efectiva. Conservábanse á la comunidad sometida el derecho de que sus miembros pudieran tomar acuerdos, el Consejo de la comunidad y los magistrados de ésta; la comunidad, aunque no de derecho, sí por tolerancia, seguía también teniendo hasta nueva orden el derecho de personas, el derecho de bienes y los tribunales que anteriormente había disfrutado. Cuando el Gobierno romano no tropezaba con un régimen autónomo de ciudad, como ocurrió con los celtas é iberos, en Africa y en Oriente, lo que hacía era atemperar desde luego á este régimen las instituciones existentes hasta modificarlas y transformarlas por fin en instituciones de organización municipal. Cuando el Gobierno romano se encontraba con un régimen monárquico, ordinariamente no lo regía como tal, sino que, ó le permitía hacer uso del derecho de confederarse, ó reemplazaba el régimen monárquico por el de ciudad, como sucedió, por ejemplo, con el Estado de Pérgamo. La única excepción verdadera que se estableció fue con el reino de Egipto, agregado á Roma en tiempo de Au-

gusto; en este reino el nuevo dominador, la comunidad romana, se subrogó en los derechos que habían correspondido á los anteriores monarcas, si bien en el curso del tiempo echó también raíces aquí, á lo menos en parte, la organización de ciudad. Augusto fue tan lejos en este punto, que organizó corporativamente las ciudades de cada una de las provincias, y hasta llegó á resucitar, dentro de ciertos límites, la antigua confederación nacional de ciudades. Aun cuando esta autonomía careció de territorio jurídicamente fijo, y no tuvo fuerza ni vida propiamente legal, y el tribunal romano que funcionaba al lado y sobre los quasi-autónomos magistrados municipales y excluido de derecho del círculo de la formal autonomía de los miembros confederados, hacía imposible teórica y prácticamente la independencia de este régimen provincial autonómico, sin embargo, el espíritu romano-helénico no dejó de ejercer su civilizadora misión de una manera poderosísima y beneficiosa en este orden.

Los romanos permitieron que la propiedad territorial de las provincias continuara desde luego existiendo igual que como ellos la encontraron; pero sólo por tolerancia, lo mismo que antes hemos dicho de la autonomía, porque la dedición excluía por su propia naturaleza el reconocimiento jurídico de la propiedad. Mas así como no aplicaron á Sicilia el derecho de conquista con todas sus consecuencias, así también no mucho tiempo después observaron la siguiente conducta con respecto al Asia Menor, y más tarde, como medida general: la propiedad del suelo conquistado era adquirida de una vez para siempre por el pueblo romano, y al que hasta ahora había sido propietario de ella se le reconocía únicamente una posesión de la índole del precario romano: una posesión protegida y transmisible á los herederos hasta nueva orden en contrario. Este principio fue,

partir de entonces, uno de los fundamentales del Derecho público romano. De las alarmantes consecuencias jurídicas que del mismo fluían, á saber, que la renta del suelo correspondía de derecho á la comunidad romana, y que el Estado romano podía distribuir todo el territorio ultramarino de la propia suerte que distribuía el terreno común dentro de Italia, solamente la segunda se llevó á la práctica, y excepcionalmente. Por una parte, el espanto que producía semejante expropiación universal, y por otra, y, sobre todo, la justificada tendencia á arraigar la comunidad asentada en Italia por medio de emigraciones ultramarinas en masa, indujeron á sentar más bien la máxima política de que la propiedad que sobre el suelo ultramarino correspondía al Estado romano no podía ser asignada á los particulares, como la itálica, máxima que se respetó absolutamente durante la época republicana y á la que en los tiempos del principado sólo se faltó por lo que hace á las no muy numerosas colonias de derecho itálico. De hecho, por consiguiente, la posesión itálica y la ultramarina del suelo guardaron entre sí una relación parecida á la de la propiedad con respecto á la enfiteusis.

En lo tocante á las prestaciones que unas y otras debían al Estado romano, es en lo que se hallaba la principal diferencia entre las comunidades confederadas y las sometidas.

Estas últimas no tenían obligación de prestar el servicio de las armas. Sólo un Estado era quien podía prestar á otro auxilio en la guerra, y los dediticios, que carecen de Estado, eran, por tanto, incapaces de tal auxilio, jurídicamente; sin embargo, por consideraciones prácticas, el Gobierno romano otorgó también á los provinciales el derecho de servicio militar. El comandante ó gobernador romano de las provincias podía utilizar tam-

bién á los dediticios, cuando la necesidad lo impusiera, para fines militares, pero esto no cambiaba en nada la posición jurídica de los mismos. Augusto fue el primero que, al organizar nuevamente la obligación del servicio de armas, atribuyó en parte este servicio á los pueblos sometidos, y, por tanto, reconoció á esta clase inferior de individuos el derecho de pertenecer al Reino, al menos como miembros activos.

Por el contrario, el distintivo jurídico de la sumisión era la obligación de pagar los impuestos, obligación que propiamente no tenían las comunidades confederadas, y que á lo más fue en estas un sustituto de la obligación del auxilio para la guerra. La contribución que se exigía de los provinciales fue considerada desde luego como una contribución perpetua de guerra, del propio modo que la provincia misma se consideró también como un mando militar perpetuo; el nombre de *stipendium* que á dicha contribución se daba así lo indica, por cuanto el motivo de su percepción era el pago del sueldo al ejército victorioso. Es también de la esencia de esta contribución el que los impuestos que se pagaban á los anteriores Gobiernos los perciba ahora el vencedor para sí, como aconteció multitud de veces al organizar los romanos las provincias. Pero después que el suelo provincial empezó á ser mirado como parte de la propiedad del Estado romano, los impuestos que sobre aquel pesaban se consideraron como la renta inmueble (*vectigal*) pagada al propietario, y esta concepción es la que posteriormente llegó á adquirir predominio.

Cuanto al derecho de pertenecer al Reino ó ser miembros de éste, los confederados extratállicos, una vez que el Estado extendió sus límites más allá del mar, se colocaron en una situación igual á la de los itállicos ó latinos, y aun á la de los sometidos, ora se considerasen

estos como dediticios de derecho, ora como comunidades independientes; no pudieron, pues, ser mirados ya como extranjeros, sino como los miembros del Reino del peor derecho de todos, como lo da á entender la denominación usual de *socii* que se les aplicaba. De hecho, durante los últimos tiempos de la República y durante el Imperio, la peregrinidad fue una segunda forma de pertenecer al Estado.

A medida que se fue extendiendo gradualmente el círculo de los individuos que pertenecían al Reino, fue también debilitándose, y podemos decir que desapareciendo el Derecho internacional. Hemos indicado anteriormente que este derecho tuvo la más alta importancia, tanto extensiva como intensivamente, en las diferentes épocas de la evolución de Roma; que la confederación latina se puso en relaciones jurídicas con Cervere y Nápoles, con Massalia y Rhodas, gracias á los tratados de amistad, y que hasta la confederación itálica entró en relaciones mercantiles, sobre la misma base, con las ciudades y reinos del oriente griego. Las restricciones comerciales, como las que nos indican en parte los tratados con Cartago, parece que fueron una excepción; lo general y ordinario fue que la organización internacional romana presupusiera y reclamara una amplísima comunión mercantil. Sin embargo, la igualdad jurídica efectiva de los Estados contratantes, igualdad de que se debe partir para la celebración de estos tratados internacionales, no pudo subsistir mucho tiempo, dado el continuo incremento de la supremacía romana. La alianza entre iguales, en el recto sentido de la palabra, desapareció del Derecho público romano; en las épocas posteriores no se conoce la alianza sino como forma suavizada de la sujeción, y los llamados extranjeros no eran otra cosa que individuos de derecho mermado pertene-

cientes al Reino romano. El Estado romano, crecido en medio de una libertad comercial ilimitada, concluyó su obra hacia fuera, á lo cual contribuyeron la monstruosa extensión de sus límites y la coincidencia, por decirlo así, oficial del Estado de Roma con el círculo de la tierra (*orbis terrarum*). Allí donde, como en Africa, en Egipto, en Oriente, existían efectivamente fronteras territoriales, el comercio encontró trabas en ciertas limitaciones artificiales y en las aduanas. La concepción originaria, según la cual el hombre de estirpe extranjera era un enemigo y como enemigo debía ser tratado, hubo de resucitarla el Estado en su decrepitud, frente á los germanos y á los persas.

CAPÍTULO X

EL RÉGIMEN DE CIUDAD DEL ESTADO UNITARIO

Hasta ahora hemos estudiado la evolución del Reino romano. Si en éste la potestad soberana era cosa perteneciente á la ciudad, la posesión plena, inamisible y exclusiva de dicha potestad fue un derecho privilegiado de la ciudad de Roma, y Roma fue por este medio la que ocupaba el punto central del edificio político, edificio que no era, á su vez, otra cosa sino una confederación de ciudades. Lo cual es aplicable así á la confederación de las ciudades latinas como á la de las itálicas, y aun las comunidades extraitálicas fueron organizadas de manera tal, que la autonomía que disfrutaban ó les había sido reconocida jurídicamente por el poder central, ó por lo menos era una autonomía concedida de hecho por el mismo. No de igual manera, pero con análogos resultados de conjunto, coexistieron las comunidades de ciudad subordinadas á un poder central, en todas las formas y modificaciones por que fue pasando el Estado romano en el curso secular de su historia. Ya dejamos examinadas las fases sucesivas de las confede-