

Ciudadanía e imperio

Estela GARCÍA FERNÁNDEZ

“Soy ciudadano romano” responde un griego de Tarso llamado Pablo al tribuno militar responsable de su custodia en Jerusalén. Esta será una de las tres veces que el apóstol hace valer sus derechos de ciudadano ante la autoridad romana para evitar el trato cruel y sin garantías legales destinado a los detenidos no romanos: el interrogatorio bajo tortura. Por ello buen conocedor de sus derechos advierte a quien iba a someterle a tormento: “¿Os es lícito azotar a un romano sin haberle juzgado?”. Tras verificar su condición ciudadana, poseída además “por nacimiento”, el tribuno le libera inmediatamente¹. Pero no será la última vez que Pablo vuelva a hacer uso de su condición ciudadana, al presentarse dos años después ante el procurador de Judea acusado por los judíos, hace valer uno de los derechos inherentes a la ciudadanía romana: la posibilidad de elegir tribunal. Y así para hurtarse a la jurisdicción local claramente parcial con su persona decide apelar a la jurisdicción romana: “Si he cometido alguna injusticia o crimen digno de muerte, no rehúso morir. Pero si no hay nada de todo eso de que me acusan, nadie puede entregarme a ellos. Apelo al César. Festo entonces, después de hablar con los de su consejo, respondió: has apelado al César; al César irás” (*Hechos de los Apóstoles*, 25 11-12).

Son especialmente interesantes estos pasajes del Nuevo Testamento porque reflejan la dimensión adquirida por la ciudadanía romana en época imperial, cuando ser ciudadano romano significaba formar parte de una *societas iuris*, de una comunidad de derecho cuyos contenidos habían quedado reducidos a un sistema de garantías civiles y procesales. Aunque también para algunos seguía siendo la ciudadanía romana el camino de la ambición, la única vía posible para poder entrar a formar parte del aristocrático grupo de gobernantes, o más bien, como sugiere Nicolet, de administradores del Imperio². Cancelada la vida política desde la aparición de la figura del Princeps (*Quod principi placuit legis habet vigorem*), los contenidos más

¹ La autoridad romana apresa a Pablo por una cuestión de orden público, en medio de una turba de individuos dispuestos a lincharle: “En vista de esto, ordenó el tribuno que lo introdujeran en el cuartel, que le azotasen y le diesen tormento, a fin de conocer por qué causa gritaban contra él. Así que le sujetaron para azotarle, dijo Pablo al centurión que estaba presente: “¿Os es lícito azotar a un romano sin haberle juzgado? Al oír esto el centurión, se fue al tribuno y se lo comunicó, diciendo: ¿Qué ibas a hacer? Porque este hombre es romano. El tribuno se le acercó y dijo: ¿Eres tú el romano? El contestó: Sí. Añadió el tribuno: Yo adquiriré esta ciudadanía por una gran suma. Pablo replicó: pues yo la tengo por nacimiento. Al instante se apartaron de él los que iban a darle tormento, y el mismo tribuno temió al saber que, siendo romano, le había encadenado” (*Hechos de los Apóstoles* 22, 22-29).

² Sobre la evolución de la ciudadanía romana puede leerse, C. NICOLET, *Il mestiere di cittadino nell'antica Roma*, Roma 1980 (aquí pp. 25-31); también, A.N. SHERWIN-WHITE, *The Roman citizenship*, Oxford 1973, asimismo W. SESTON, “La Citoyenneté romaine”, *Scripta Varia*, 1980 pp. 3-18.

activos de la ciudadanía romana, aquellos que permitían participar de algún modo en la toma de decisiones a través del voto en las asambleas, han desaparecido. La ciudadanía romana fue adquiriendo un carácter pasivo, que en contrapartida facilitó su expansión.

Sin embargo no siempre fue así. Si se retrocede a los primeros tiempos de la república romana se puede observar que en ningún otro lugar del mundo antiguo, la configuración ideológica y jurídica de una ciudadanía jugó un papel tan activo en un proceso de expansión territorial, ni ayudó a la consolidación de un dominio. Con la concesión de ciudadanía romana a comunidades enemigas se extinguieron soberanías que se integraban en el *nomen Romanum*, se rehabilitaban otras a cambio de la subordinación, y a su vez el diseño jurídico de la ciudadanía romana que la hacía incompatible con cualquier otra, excluyó del cuerpo ciudadano a buena parte del mismo, dando origen a su vez, a nuevas ciudadanía a través de la colonización latina. Aunque de las fuentes difícilmente puede ser inferido, la ciudadanía romana no siempre fue un beneficio, hubo un tiempo en que también fue una sanción.

En homenaje a Juan Cascajero y en recuerdo de su thompsoniana figura están escritas estas páginas que pretenden describir de un modo sumario las vías jurídicas seguidas por Roma para llevar a efecto, a través de las mismas, su voluntad de dominio. Los demonios del cálculo me hacen ser precisa y técnica aunque sé bien que a la voz de Juan se acomodan mejor los versos acusadores de esa cínica diversión que escribió Bertolt Brecht:

Erst muss es möglich sein auch armen Leuten
Vom grossen Brotlaib sich ihr Teil zu schneiden

(Primero debe ser posible también a los pobres
Cortar su rebanada del gran pan)³

Cuando Roma toma las riendas en solitario de la conquista de Italia en el año 338 a.C., comienza a desarrollar los instrumentos jurídicos de incorporación de las poblaciones vencidas al estado romano; alguno ya lo había puesto en práctica con anterioridad como ocurre con el expediente municipal, y otro aunque ya lo conocía desde los tiempos del *Foedus Cassianum*, es ahora cuando lo utiliza en su propio beneficio y lo dota de un perfil jurídico adaptado al uso romano del mismo, me refiero al procedimiento colonial latino. Al expediente municipal romano (tanto en su versión *optimo iure* como *sine suffragio*, es decir, sin derecho de voto) y al colonial latino, cabe añadir el status federal concedido por Roma a todas las comunidades itálicas que no municipalizaba, en un principio la mayoría. Estos tres procedimientos reflejan la dinámica jurídica seguida por el estado romano: integración, exclusión y rehabilitación de ciudadanía. Todos ellos fueron claves para la consolidación de su dominio en Italia, vencer a Cartago y comenzar su expansión exterior, pues el sistema de sometimiento se ideó de tal modo que todos los esfuerzos y recursos de las

³ DE LA CANCIÓN, “Denn wovon lebt der Mensch?”, de *La ópera de los tres peniques*, y todo en H. ARENDT: *Hombres en tiempos de oscuridad*, Barcelona 2001.

comunidades vencidas o creadas se canalizaban a un único fin, el interés de Roma. Pero a cambio de tener recortada la soberanía y la identidad política exterior, la autonomía y libertad de gestión en lo que a sus asuntos internos afectaba era absoluta.

En este sentido el contraste con Esparta no podía ser mayor. Si ambas ciudades se asemejaban por el lugar principal que la guerra ocupaba en su organización social e institucional, (puestos a ser griegos, los romanos decidieron ser lacedemonios), sin embargo los procedimientos de sometimiento que una y otra aplicaron a las poblaciones vencidas determinó de forma decisiva el éxito de la expansión romana y el fracaso de la espartana. Los grupos de dependientes en situación de esclavitud que el estado lacedemonio fue creando en su expansión por la península del Peloponeso acabó comprometiendo su potencial militar en tareas represivas y paralizó la tendencia expansionista de Esparta⁴. Por el contrario el modelo jurídico de sometimiento utilizado por el estado romano en su proceso de expansión no tuvo como objeto la esclavización de las poblaciones, sino que se optó por ir generando sociedades políticas de ciudadanos romanos o de extranjeros sometidos a su dominio que a su vez alimentaban su máquina militar por diferentes vías. Roma siempre hizo gala de una asombrosa habilidad para instrumentalizar recursos ajenos de todo tipo en beneficio propio.

Los instrumentos jurídicos que aplicó Roma para someter a las comunidades (una vez producida obviamente la derrota militar), clasificarlas e instrumentalizarlas eran de escasa complejidad en apariencia: la exigencia formal de una rendición sin condiciones, la conocida en latín como *deditio in fidem* y la concesión posterior de una calificación administrativa que situaba a la ciudad en uno u otro lugar en la compleja red de ciudades neutralizadas que iba tejiendo el estado. Roma rara vez se avino a regularizar relaciones con una ciudad sin que mediara una rendición expresa, actitud que adquiere casi categoría de axioma desde el momento en que se consolida el predominio romano en el Mediterráneo, tras derrotar por segunda vez a los cartagineses. En este sentido el lenguaje que suelen adoptar los historiadores romanos para narrar la experiencia exterior romana, especialmente Tito Livio nuestra fuente más completa, no debe conducir a engaño, tras la federación de una ciudad con Roma por ejemplo, no suele haber un tratado libremente acordado por ambas partes, sino una decisión unilateral del estado romano que como todas las decisiones de este carácter pueden ser rotas, si el supremo interés del pueblo romano así lo aconseja.

Roma entonces no regulariza la relación con ninguna comunidad a no ser desde una posición de dominio, y ésta sólo la procura la condición de vencedor. El primer paso a dar, el acto de rendición, que puede también tener un carácter voluntario, se plasma formalmente en un documento donde la comunidad vencida se pone en manos del vencedor. Y en la exigencia de esta entrega sin reservas no sólo está

⁴ Sabido es que la reducción sistemática de las poblaciones del Peloponeso a grupos de dependientes muchos de ellos en situación de esclavitud, provocó a la larga una situación de guerra larvada cuya represión ocupó a las tropas espartanas y puso fin a su expansión territorial. Sobre Esparta hay una excelente monografía en castellano debida a C. FORNIS, *Esparta. Historia, sociedad y cultura de un mito historiográfico*, Madrid 2002; sobre los distintos grupos de dependientes (ibid. pp. 245-272).

incluido todo tipo de bienes tangibles, población incluida que por derecho de guerra puede ser esclavizada, sino los elementos mismos constitutivos de un estado, los dioses, las leyes y la propia ciudadanía⁵. Con este acto la comunidad jurídicamente se extingue, totalmente sometida al vencedor del que sólo cabe esperar clemencia, por eso este acto recibe el nombre de *deditio in fidem*, fórmula que indica que los rendidos se someten a la *fides*, a la protección de Roma y quedan en sus manos. Únicamente a partir de este acto formal de rendición, salvo que el estado opte por mantener la situación de dediticios durante un tiempo, se procede a rehabilitar jurídicamente a la comunidad, procedimiento que se realiza a través de dos vías: o bien Roma decide conceder su propia ciudadanía a la comunidad vencida, o bien restablece la antigua ciudadanía de la comunidad. Ya se opte por una u otra medida, en función del tiempo histórico y las circunstancias, las comunidades ingresan en la red de ciudades al servicio de Roma.

Si bien se puede hablar de una dependencia última de todas y cada una de las ciudades en la medida en que sus relaciones exteriores toman un obligado carácter bilateral, el grado de dependencia o de autonomía respecto a Roma puede variar, y esta distinta situación la determina la calificación administrativa que se le impone a la comunidad. Y ésta a su vez, depende del procedimiento de rehabilitación jurídica elegido. Si el estado romano opta por conceder su propia ciudadanía a la comunidad, ésta se convierte en un municipio de derecho romano u *optimo iure*⁶, ahora bien si como fue habitual en ámbitos provinciales hasta época cesariana, se prefiere devolver a la comunidad vencida su propia ciudadanía y no dar la romana, esta ciudad, recuperada para la vida política, puede recibir la calificación de ciudad estipendiaria, ciudad libre o bien ciudad federada, condiciones que no surgieron lógicamente *ex abrupto*, sino que fueron perfilándose con el tiempo. Nada impide que en un mismo territorio provincial convivan todas las categorías ciudadanas; ahora bien es cierto que dependiendo de las circunstancias militares, políticas o culturales en que un territorio u otro entra a formar parte del imperio romano, se advierte cierta tendencia a que predomine uno u otro tipo administrativo. Por ejemplo la condición estipendiaria, sin duda la peor de todas, parece creada para aquellos territorios como Sicilia e Hispania que fueron de dominio cartaginés y a los que Roma sometió a una auténtica economía de guerra⁷, las ciudades de condición libre fueron característica

⁵ Aunque los textos hacen referencia a numerosas rendiciones, hasta el momento sólo se ha encontrado un documento en bronce donde se recoge tal acto de rendición, la llamada *Tabula de Alcántara* hallada en Cáceres y datada en el año 104 a.C. En este documento el pueblo de los *Seanoci* entrega al estado romano de forma expresa sus propias leyes “y todo lo que fuera suyo”; sobre la misma R. LÓPEZ MELERO, J.L. SÁNCHEZ ABAL y S. GARCÍA JIMÉNEZ, “El bronce de Alcántara. Una *deditio* del 104 a.C.”, *Gerión* 2, 1984 pp. 265-323.

⁶ Hacemos la salvedad de que existió una categoría añadida de municipios, los *sine suffragio* con derechos políticos recortados. Esta categoría que surge también de una concesión de ciudadanía romana, si bien restringida desapareció en el año 188 a.C. cuando a los últimos municipios de este género, Arpinum, Fundi y Formias, reciben la ciudadanía romana completa. La mejor exposición sobre este tipo de unidad ciudadana sigue siendo la de M. HUMBERT, *Municipium et civitas sine suffragio*, Paris 1978 (pp. 3-43).

⁷ Sobre la aparición de las ciudades estipendiarias en Hispania y su opresiva situación es fundamental el libro de T. ÑACO DEL HOYO, *Vestigial Incertum. Economía de guerra y fiscalidad republicana en el occidente romano: su impacto histórico en el territorio (218-133 a.C.)*, Oxford 2003.

del mundo griego⁸ y la condición federada se prefirió para todos los pueblos itálicos que fue rindiendo Roma y para la mayor parte de los galos, aunque también se reservó para comunidades de especial importancia como fue el caso de la púnica Gades entre otros.

A través de esta práctica romana de rehabilitación de ciudadanías foráneas que de este modo vuelven a su anterior estado (al menos desde un punto de vista formal), se puede afirmar que el estado romano va generando en su proceso de expansión extranjeros, pero no *externi* (es decir extranjeros en sentido estricto alejados de la órbita romana), sino *peregrini*, poblaciones que recuperan por decisión unilateral de Roma su personalidad jurídica (y también política, aunque su acción solo sea posible en el espacio romano), pero ya insertas en el dominio territorial de Roma, a cuya consolidación y engrandecimiento militar y económico han de canalizar sus recursos.

Si los extranjeros o peregrinos generados por el estado romano son aquellos habitantes de comunidades que recuperan su ciudadanía, serán ciudadanos romanos generados por el estado aquellos, obviamente, a los que Roma concedió su propia ciudadanía ya sea a título personal, o a través de la concesión colectiva a una comunidad. Este último expediente demuestra como ningún otro la habilidad romana para crear instrumentos jurídicos de dominio, además de los militares, capaces de neutralizar y absorber política y militarmente a una comunidad.

La historia primera de Roma, la de su conquista de Italia, muestra claramente el uso que hizo de su propia ciudadanía como instrumento de dominio. El episodio de protagonizado por la ciudad latina de *Tusculum* desvela como ningún otro el carácter de sanción que oculta toda concesión de ciudadanía romana, a pesar de la visión transmitida por los historiadores latinos y griegos, empeñados en enfrentar la generosidad romana a la ingratitud de los tusculanos. Quizá porque a los ojos de escritores que vivieron tiempo después, es difícil de explicar la actitud de *Tusculum* (y de la propia Roma), una comunidad que se enfrenta a Roma al lado de otros pueblos latinos y que vencida por ésta en el 380 a.C., no sólo escapa a las sanciones habituales, sino que es premiada con la ciudadanía romana: “lejos de hacerles mal, los romanos les dieron el derecho de ciudadanía”, dice Dión Casio (7, 28,1,ss)⁹. *Tusculum* sin embargo no parece estar, para asombro de Tito Livio a quien debemos el relato principal, muy satisfecha con dicha concesión pues sabemos que una vez más se levanta contra Roma con la coalición latina y nuevamente es vencida ya de forma

⁸ La práctica de declarar a una comunidad libre es algo que Roma aprendió pronto de Grecia y adaptó rápidamente a maneras romanas. Tras perfeccionar el primer expediente de este tipo creado por Q. Flaminiño, no sin tener que vencer reticencias de un sector del senado, la declaración de libertad será simplemente la forma de regular el status de pueblos dediticios a los que Roma no desea pedir tropas, pero sobre los que sí quiere ejercer algún tipo de control. Sobre este tipo de comunidad, SHERWIN-WHITE o.c. pp. 175-189, y asimismo, J.-L. FERRARY *Philhellénisme et Impérialisme. Aspects idéologiques de la conquête romaine du monde hellénistique*, Roma 1988.

⁹ Por el estilo se expresan Valerio MÁXIMO 7,3,9 y Plutarco CAMILO 38,2,ss. Señala HUBERT las distintas explicaciones que unos y otros historiadores antiguos dan al episodio, pues tan extraña es el rechazo tusculano a tener la ciudadanía romana, como la insistencia de Roma en concederla. Para la interpretación del episodio y fuentes completas del mismo es fundamental nuevamente, HUBERT (o.c.) pp.154-161.

definitiva en el año 340 a.C. Esta vez Roma castigó a los culpables de la rebelión, notables de la ciudad, pero mantuvo la ciudadanía romana de *Tusculum* y por tanto su condición municipal (Livio 8, 14, 4).

Es evidente que los notables de esta comunidad preferían su antiguo status de ciudad independiente antes que el beneficio de la ciudadanía romana. Cómo explicar tal actitud si recordamos que andando el tiempo iba a estallar en Italia una guerra a la que se podría calificar de civil, entre los pueblos itálicos, aliados de Roma, y la propia Ciudad por la ciudadanía romana¹⁰. ¿Qué cambió en una y otra época? En principio la distinta valoración de la ciudadanía romana que los no romanos tenían de la misma en uno y otro periodo histórico: en el siglo IV a.C. Roma era aún una ambiciosa ciudad de Lacio, ni siquiera la más importante; pero a partir del siglo II a.C. una vez que el desenlace de la segunda guerra Púnica y la conquista de Grecia consolidó de forma definitiva la posición hegemónica de Roma en el Mediterráneo, fue mudando la percepción exterior de la ciudadanía romana, cuya posesión dejó de ser vista como una sanción, para pasar a ser un beneficio, cuya obtención compensaba sobradamente las exigencias de la misma. Porque es en este punto donde está la clave del asunto: la percepción de las exigencias inherentes a la ciudadanía romana es lo que ayuda a comprender la reluctancia de *Tusculum* a mantenerse en el *nomen Romanum*, o el rechazo de los soldados prenestinos a la ciudadanía romana que en virtud de sus méritos militares se les ofreció (Livio 23.20.2).

A diferencia del mundo griego donde el intercambio y acumulación de ciudadanías, la denominada isopoliteia, era un hecho habitual, en Roma por el contrario el elemento definidor de su ciudadanía era el principio de exclusividad de la misma. Este principio jurídico es deudor en realidad de otro ideológico, a lo largo de su historia el estado romano se mostró siempre incapaz de reconocer a cualquier otra ciudadanía como equiparable a la suya, los conceptos de *maiestas populi Romani* o de *imperium* definidores del poder del estado romano son ajenos a la vida política tal como la entendieron los griegos. Por ello en el mundo romano no fue posible compatibilizar la posesión de ciudadanía romana con cualquier otra, como señala Cicerón con rotundidad: el *ius civile* romano impide ser ciudadano de dos ciudades a la vez (*Pro Caecina* 100, *Pro Balbo* 28 y 30).

Este principio tenía una lectura política muy clara y explica el comportamiento de los tusculanos: la posesión de ciudadanía romana anulaba la propia, sea cual fuera ésta y con ello la acción de la ciudad afectada en cualquier ámbito de carácter exterior o internacional, pues convertidos en *cives Romani*, la soberanía pasaba a pertenecer a Roma. Se acaba de este modo con cualquier tipo de acción política, desde la imposibilidad de formar parte de liga alguna, hasta la renuncia a toda actividad mili-

¹⁰ Si bien es verdad que los itálicos en el año 91 a.C. debieron contemplar seriamente otra solución política a su situación que no tenía por qué pasar necesariamente por la obtención de la ciudadanía romana, como lo sugieren aquellos escasos testimonios que nos hablan de un proyecto de federación itálica, de acuñación de monedas, de la existencia de una capital de Italia, de independencia del poder romano en definitiva, y sobre todo la celeridad romana en conceder su ciudadanía a través de una ley de alcance general a los pocos meses de estallar la guerra, que tan renuente a conceder se había mostrado. Posiblemente la amenaza real que supuso la creación de una federación itálica antirromana fue el factor que aceleró la concesión. APIANO *Guerras Civiles* I, 38-53, ofrece el relato más completo de esta guerra.

tar o diplomática independiente encaminada a defender los propios intereses que en realidad ya no existen, pues ahora son los de Roma. A cambio se respetaba la autonomía de la ciudad en la gestión de todos aquellos asuntos que tuvieran un carácter interno. De hecho el primer efecto de la concesión de *civitas Romana* a *Tusculum* fue que la ciudad al perder su soberanía dejó inmediatamente de formar parte de la liga Latina, a la que se privaba de uno de sus más importantes miembros cuyos habitantes y territorio pasaban además a engrosar el *nomen Romanum* y a fortalecer su posición, provocando la cólera de los latinos (Livio 6.33.6). Así con un expediente sencillo y a primera vista paradójico, la concesión de su propia ciudadanía, Roma neutralizaba política y militarmente al adversario sin necesidad de destruirlo, para utilizar en su exclusivo beneficio su potencial militar.

Cuando la concesión de ciudadanía romana se realizaba a título individual como es el caso de los soldados prenestinos mencionados, el principio de la incompatibilidad de ciudadanía vuelve a activarse necesariamente. Preneste era una *prisca civitas* latina cuya condición federal fue rehabilitada por Roma en el año 338 a.C., de resultas de lo cual recuperó su antigua ciudadanía. Por ello la concesión de ciudadanía romana sólo podía causar perjuicios a los afectados que viviendo en su ciudad resultan ser ciudadanos de otra; por este motivo rechazan la ciudadanía romana que se les ofrece y a cambio aceptan otros beneficios concedidos por el senado: “paga doble y exención por cinco años del servicio militar” (Livio 23.20.2). Que este principio se mantuvo en activo y que Roma nunca aceptó *de iure* la doble *civitas*, se puede observar en documentación más tardía referente también a concesiones individuales de ciudadanía donde el estado romano para compatibilizar las exigencias de la ciudadanía romana y la local se vio constantemente obligado a introducir cláusulas de salvaguarda, destinadas a no desvincular jurídicamente al nuevo ciudadano romano con su comunidad, a efecto de conservar sus derechos y privilegios locales, pero también para que siguiera haciendo frente a las obligaciones fiscales de su antigua ciudadanía¹¹. El caso extremo es la propia *Constitutio Antoniniana* que concede la ciudadanía romana a todos los habitantes del orbe romano con una fórmula que pudo ser reconstruida y que traduce la latina *salvo iure gentis*¹², esto es, la ciudadanía romana se concede sin perjuicio del derecho local, a efectos de derechos y obligaciones. De este modo cabe entender que en la medida en que fueron necesarias hasta época tardía prescripciones lega-

¹¹ Fueron constantes los ajustes que Roma tuvo que realizar para adecuar el status de estos ciudadanos romanos y satisfacer las demandas de las comunidades de origen, molestas la mayor parte de las veces por verse privadas jurídicamente de ciudadanos importantes que en su calidad de *cives Romani* podían sortear legalmente las obligaciones locales. Se puede apreciar este hecho por ejemplo en las *Epistulae Octaviani Caesaris de Seleuco Nevarcha* (FIRA I, 55), o en el *Edictum Octaviani Triumviri de privilegiis veteranorum* (FIRA I, 56), asimismo en la Tabula de Banasa (IAM 2 n° 94).

¹² La fórmula *salvo iure gentis*, que ha ayudado a reconstruir la parte perdida del Papyrus Giessen 40 que supuestamente contiene la *Constitutio Antoniniana de civitate*, se encuentra en la Tabula de Banasa (Marruecos) bronce del siglo II d.C. , y quizá el documento más interesante referente a concesiones individuales de ciudadanía. Sobre ambos documentos, A.N. SHERWIN-WHITE, “The Tabula of Banassa and the Constitutio Antoniniana”, *JRS* 63 pp.86-98.

¹³ El problema de la doble ciudadanía se plantea lógicamente en individuos que viven en comunidades peregrinas, esto es, en aquellas ciudades que conservan su propia ciudadanía. Por el contrario en aquellas

les en comunidades peregrinas¹³ para conservar la vinculación con la ciudadanía local, no parece que Roma abandonando el principio de la exclusividad de su ciudadanía aceptase *de iure* la existencia de una doble ciudadanía, como que inclinándose a una mayor flexibilización estuvo dispuesta a compaginar las exigencias del status romano y del peregrino. Y esto sin menoscabo del principio de exclusividad que define a su propia ciudadanía, porque la relación de la población con su ciudadanía local y con la romana se produce a diferentes niveles, pues sólo en esta última descansa la soberanía.

Ahora bien, si la concesión de ciudadanía romana fue utilizada por Roma para neutralizar políticamente a las comunidades que iba venciendo y absorberlas, de su propio concepto de *civitas* deriva también la exclusión. Este es el caso de un expediente administrativo que fue fundamental para resistir en Italia la acometida de las tropas de Aníbal. Me refiero a la colonización latina. Este tipo de colonia, utilizada en primer lugar por los estados miembros del *Foedus Cassianum* durante los siglos V a.C. y IV a.C., acabó siendo de la mano de Roma, a partir del año 338 a.C., el principal instrumento, junto con el ejército, de defensa militar y de consolidación territorial de las conquistas romanas a lo largo de Italia. Toda vez que se producía un avance territorial se deducía en la zona recién tomada una colonia latina, lo que había de permitir la vigilancia y defensa de la zona y la movilidad del ejército romano.

Este expediente colonial que hasta el siglo II a.C. fue utilizado con preferencia a la colonización romana¹⁴ fue una de las vías abiertas por Roma para crear comunidades peregrinas por ello formalmente soberanas, pero subordinadas en la práctica al mando romano. La razón por las que se prefirió utilizar una colonización de derecho latino antes que romano no es fácil de explicar, pero quizá en estos primeros tiempos de la república romana la idea de comunidades romanas instaladas en territorio alejado del *ager Romanus* no era todavía conceptualmente viable. Desde un punto de vista jurídico la colonia latina es quizá la unidad ciudadana que presenta una mayor complejidad debido en parte a que fueron concebidas desde el momento de su fundación como comunidades autónomas y formalmente soberanas, lo que quiere decir que al igual que cualquier comunidad peregrina itálica, estaban en posesión de su propia ciudadanía. A esta determinante característica se añade otra, y es la procedencia casi exclusivamente romana de su población, pues a ningún otro grupo podía confiar Roma la vigilancia y defensa militar de un territorio de reciente conquista. Ahora bien no es posible conciliar ambas característi-

otras comunidades que reciben la ciudadanía romana y se convierten por este hecho en municipios como es el caso de *Tusculum*, tal problema es jurídicamente inexistente pues su antigua ciudadanía queda automáticamente reducida a *origo*, esto es, una suerte de ciudadanía de carácter meramente local y administrativo.

¹⁴ Las colonias romanas tal y como las conocemos a finales de la República y durante el imperio, caracterizadas por sus generosos repartos de tierra a la población civil y militar de Roma es un expediente ciudadano de aparición más tardía. Durante la conquista de Italia el expediente colonial romano utilizado por el Estado era de muy distinto tipo, más que ciudades debido a su escasa población y mínima extensión territorial, eran auténticos bastiones situados en la costa de Italia, de ahí que se las denominara "marítimas". Que se conozca no hubo más de diez colonias de este carácter. Sobre estas fundaciones sigue siendo fundamental el libro de E.T. SALMON, *Roman Colonization under the Republic*, London 1969.

cas sin que se active nuevamente la principal condición de la ciudadanía romana, su carácter exclusivo, su incompatibilidad con cualquier otra. No se puede hacer compatible la original condición de ciudadano romano con la nueva ciudadanía adquirida en la colonia de la que se pasaba a formar parte como ciudadano de la misma. Por ello se impuso la única solución posible a esta situación: la población romana enviada como colonos a Fregellae y Cales o a Placentia y Cremona, habían de perder su ciudadanía romana de origen para poder convertirse en ciudadanos de la colonia que iban a poblar. Esta pérdida se compensó no sólo con la concesión de generosos lotes de tierra, sino también con la concesión de una serie de derechos compensatorios, *conubium*, *commercium*, *ius migrandi* y *ius suffragii* que definieron la condición latina. Los dos primeros son derechos de amplio espectro cuyo fin es impedir la fractura de relaciones jurídicas entre romanos y no romanos; así el *conubium* convierte en legales las uniones matrimoniales entre estos colonos y los ciudadanos de Roma, cuyos hijos quedan bajo el *ius civitatis* del marido; el *commercium* a su vez, concede a los latinos la capacidad de participar en cualquier acto de *ius civile* con un ciudadano romano. Mientras que estos dos derechos pueden ser disfrutados fuera de la latinidad si Roma los concede, el *ius migrandi* y el *ius suffragii* sin embargo fueron derechos privativos de estos colonos. A través del *ius migrandi* se permitía recuperar a cualquier colono la antigua ciudadanía romana perdida regresando a la Ciudad e inscribiéndose en el censo. Por los problemas surgidos a comienzos del siglo II a.C. momento en que el uso de este derecho comienza a sufrir severas restricciones que en la práctica lo hicieron inservible, se puede deducir que fue profusamente utilizado por los colonos¹⁵; a su vez el *ius suffragii* evitaba a los colonos la ruptura total con la vida política de la ciudad, al permitir este derecho su participación en los comicios tribados, esto es, en la asamblea legislativa del estado romano. Es cierto, sin embargo, que esta participación estaba sometida a una severa restricción pues los latinos únicamente podían depositar su voto en una única tribu extraída a suerte. En la práctica esto significaba que su potencial de voto, aún de producirse de forma masiva, quedaba políticamente neutralizado¹⁶.

Al diseño jurídico de estas fundaciones hay que añadir su característica principal: estas fundaciones coloniales al tener un carácter formalmente soberano, ajeno al estado romano por las peculiaridades que concurrieron en su formación, poseen una condición peregrina que no proviene del exterior como ocurrirá con las comunidades federadas, sino una condición generada en último extremo por las características que asisten a la ciudadanía romana. En este caso se recorre el camino inverso, si la concesión de ciudadanía romana a una comunidad incorporaba a ésta en el *nomen Romanum* como fue el caso de *Tusculum*, la misma exclusividad de la ciudadanía romana actúa en sentido contrario, excluyendo del cuerpo ciudadano a un buen

¹⁵ En el primer tercio del siglo II a.C. se producen en Roma, a juzgar por la información que Livio suministra (39.3.4-6; 41.8.6-12 y 9.9-12), expulsiones masivas de latinos a instancias de las propias colonias incapaces de hacer frente a la constante pérdida de población y a las paralelas demandas militares romanas.

¹⁶ Para entender este hecho hay que tener presente que la unidad de voto en los comicios tribados no era el voto individual, sino la tribu. Así de las treinta y cinco tribus que acabaron por existir en Roma, tan sólo un voto del cómputo global de treinta y cinco correspondía a los latinos.

número de sus miembros y convirtiéndolos en peregrinos, con una relación de privilegio con Roma pero extranjeros finalmente¹⁷.

El grupo de extranjeros generados por el estado romano en Italia y subordinados a su *dictum* se completa con el importante grupo de comunidades itálicas de condición federada. Dicha condición no se asienta en modo alguno en un tratado paritario libremente acordado entre las partes como ya se dijo anteriormente, sino que tiene su origen una vez más en la previa existencia de una rendición sin condiciones a Roma. Y será de acuerdo a la voluntad e intereses de ésta que la comunidad vencida pueda ver posteriormente rehabilitada su condición ciudadana y su soberanía; cuando este hecho se concreta la comunidad recibe una calificación administrativa precisa que define su posición general¹⁸ en relación al estado romano. En Italia las comunidades sometidas que no se municipalizaron recibieron la condición de ciudades federadas, denominadas *socii*, aliadas de Roma, ciudades con autonomía política y soberanas, pero sólo desde un punto de vista formal. Pues se ha de tener presente que la *deditio* aceptada les ha situado bajo la protección de Roma, esto es, en condición de clientes del estado romano y por tanto en una situación de subordinación real al mismo a pesar de la soberanía restablecida. Por ejemplo recuerda el cónsul Sulpicio Galba ante el delegado de Antíoco que los reginos, neapolitanos y tarentinos en su condición de ex vencidos (a pesar de que todos disfrutaban de una flamante condición federal) están *in potestate populi Romani* y por tanto obligados a prestar ayuda a Roma, que en el caso de estas ciudades se traduce en *stipendium* y naves. Este *stipendium* no es otra cosa que el sueldo que ha de ser pagado por cuenta lógicamente de las mismas, a la tripulación de las naves que, como parte integrante del grupo de los *socii navales* del estado romano, han de suministrar obligatoriamente a Roma (Livio 35,16, 2-3 y 8-9). El status federal de Nápoles, Regio o Tarento no debe llevar a engaño pues tuvo su origen en una derrota y este hecho sitúa a estas ciudades en una situación de subordinación real al estado romano, a pesar de que éste les haya concedido los *aequissima foedera* de que disfrutaron al decir de Cicerón (*Pro Balbo* 8.21; *Pro Archias* 3.6)

Precisamente este grupo de comunidades peregrinas, ya sean las creadas por la propia Roma como las mencionadas colonias latinas, ya sean las devueltas a la vida

¹⁷ Aunque es éste un tema controvertido, GAYO (*Inst.* I.131) es concluyente al respecto. Los latinos colonarios fueron considerados desde el mismo momento de su génesis como ciudadanos de otro estado y lo afirma expresamente: “También antiguamente, en aquel tiempo en que el pueblo romano establecía colonias en las regiones latinas, los que por orden del ascendiente se incorporasen a una colonia latina dejaban de estar bajo la potestad de ese ascendiente, pues se convertían en ciudadanos de otra ciudad”. Insiste nuevamente Gayo en la condición ajena al estado romano de los colonos latinos en otro pasaje a propósito de la ley Minicia (I,79) donde los latinos que “tenían sus propios pueblos y ciudades”, esto es, los colonarios, son incluidos por Gayo *in numero peregrinorum*. La expresión *in numero* se aplica para asimilar a una categoría determinada (en este caso la peregrina) a un grupo de población sin que ello suponga la total identificación con la misma, vid. SHERWIN-WHITE o.c. (n. 2) p. 335.

¹⁸ General porque cada comunidad federada sin menoscabo de su relación real de subordinación al estado romano, podía haber acordado con éste condiciones más o menos beneficiosas para su autonomía económica, fiscal o comercial, o política por ejemplo. De hecho la existencia de unos muy ventajosos tratados con Roma que disfrutaban las ciudades griegas del sur de Italia, les hizo vacilar acerca de la aceptación o no de la ciudadanía romana que la *lex Iulia* del año 90 a.C. les ofrecía (CICERÓN, *Pro Balbo* 8, 21).

política por concesión romana como es el caso de las ciudades federadas de Italia, constituyeron todas ellas uno de los puntales del ejército romano. En esto se tradujo su subordinación al estado. Roma supo arbitrar desde el principio un sistema de prestación militar que nutría todos los años la maquinaria militar romana que hasta el siglo I a.C. estuvo formada no sólo por las legiones de ciudadanos romanos, sino también y de forma muy importante, por los miembros de la *formula togatorum*, un compromiso militar obligatorio que incluía a las colonias latinas y a las ciudades federadas de Italia, y que constituía algo más de la mitad de los efectivos militares con los que contaba el ejército romano. Estas tropas de composición mixta fueron las que desembarcaron en Ampurias en el año 218 a.C. para enfrentarse a los cartagineses y posiblemente los miembros de esta *formula togatorum*, en mayor medida que los efectivos legionarios, hayan jugado un papel principal en la consolidación del dominio hispano.

Ahora bien, si para las ciudades federadas el origen de este compromiso militar descansaba en una derrota, como precio puesto por Roma a su identidad política recuperada y a la ciudadanía rehabilitada, para las colonias latinas sin embargo su compromiso militar con el estado estaba ya en la base de su creación. De hecho estas fundaciones fueron especialmente rentables para el estado, no sólo por el brillante papel desempeñado en la defensa y consolidación de territorios y su lealtad probada, sino también porque la población romana que nutrió estas colonias formaba parte de sectores sociales no reclutables por un ejército de estructura censitaria, dada su parquedad patrimonial. Ahora bien, una vez perdida la ciudadanía romana y convertidos en ciudadanos de sus colonias podían ser utilizados militarmente por el estado romano a través, precisamente, de la *formula togatorum*¹⁹.

En cualquier caso todo el esfuerzo militar de estas comunidades iba orientado año tras año a satisfacer la política expansionista romana, a cambio de una autonomía completa en lo que afectaba a sus asuntos internos. No había pues más intereses exteriores que atender que no fueran los de Roma. El problema consistió en que con el tiempo las exigencias no disminuyeron, mientras que los beneficios iban a parar únicamente a manos romanas, de tal modo que la obtención de ciudadanía romana comenzó a ser el objetivo a perseguir a partir del siglo II a.C. Tras constantes tensiones con el mundo itálico y latino y el estallido de una sangrienta guerra en Italia en el año 91 a.C., la *lex Iulia de civitate* no sólo puso fin al conflicto, sino que dio paso a una Italia ya en su totalidad romana.

La clave pues de la expansión territorial romana no descansó únicamente en el éxito militar de su ejército, sino también en los usos jurídicos empleados. Incorporando y excluyendo, creando y rehabilitando ciudadanía fue neutralizando política y jurídicamente a todas las comunidades itálicas y tejiendo a la vez una tupida red de ciudades a su servicio. Este sistema ideado para Italia no tardarían los provinciales en conocer su efecto.

¹⁹ Sobre la procedencia de los colonos latinos, SALMON o.c. pp. 82-91. También se debe tener en cuenta que los generosos lotes de tierra que se acostumbraba a distribuir en estas colonias, convertía en propietarios a los colonos.