

CAPÍTULO 4

La naturalización de los españoles peninsulares en épocas del Soberano Congreso Constituyente. Río de la Plata (1816-1819)

FABRICIO GABRIEL SALVATTO

4.1 Introducción

En el presente capítulo analizaremos la cuestión de la naturalización de los españoles peninsulares en el Río de la Plata y los conflictos jurisdiccionales que acarreó este asunto en las Provincias Unidas tomando el accionar del Soberano Congreso tanto en la etapa de Tucumán como en su posterior traslado a Buenos Aires. Los directores supremos tuvieron un rol decisivo junto a los miembros del Congreso que se encargaron de formar comisiones para analizar las solicitudes de cartas de ciudadanía. Pero también los ámbitos de decisión locales y provinciales, que en ocasiones entraban en tensión con las decisiones del Congreso y la tendencia de los directores a controlar las naturalizaciones a través de los mecanismos conocidos del Antiguo Régimen, tales como la naturalización por privilegio y las refrendas de las cartas de ciudadanía otorgadas previamente por otras autoridades ejecutivas.

Observaremos que los otorgamientos o los rechazos de las cartas de ciudadanía constituían una querrela por el ejercicio de la soberanía practicada en las distintas jurisdicciones y, por lo tanto, no eran solo un problema de los naturales de España frente a las autoridades criollas, sino también de los vecinos y naturales americanos y de los distintos niveles jurisdiccionales. Es decir, concernía al desempeño de oficiales que ocuparon distintas jerarquías desde

los gobiernos centrales, a las gobernaciones, los ayuntamientos y los cabezas de familias que integraban cada corporación.

El principal conflicto en torno a las naturalizaciones se planteó en los casos de los peninsulares españoles, pero también con cualquier español nacido en el imperio. Solo los americanos nacidos en los «territorios antes españoles» contaban con la condición de natural y, en su inserción local como vecinos, adquirirían plenos derechos (Cansanello 2009). La naturalización estaba vedada para aquellos sujetos que podían tener afinidad con el bando realista.^[1] Sin embargo, los españoles que solicitaban cartas de ciudadanía y mostraban su apego a las nuevas autoridades criollas, no eran incorporados a la «familia americana» con tanta facilidad. En este capítulo abordaremos cómo las autoridades del Congreso legislaron en torno a las solicitudes de cartas de ciudadanía de los españoles que buscaban obtener derechos equiparables a los de los naturales americanos.

4.2 Cartas de ciudadanía en el Río de la Plata: normativa e interpretaciones historiográficas

Algunos autores se ocuparon de analizar el contenido de las cartas de ciudadanía (Meirion Jones 2014; Vogel 1991) aduciendo que los orígenes de las naturalizaciones durante los primeros gobiernos rioplatenses se relacionaban con la idea de una supuesta identidad nacional naciente en la propia conciencia de «los argentinos» a partir de «verse en espejo» ante la necesidad de los extranjeros de solicitarlas ante los gobiernos revolucionarios (Vogel 1991). Sin embargo, se trata de una mirada que simplifica la cuestión en términos identitarios nacionales inexistentes en este período. Mostraremos que el tratamiento de las cartas de ciudadanía, su reglamentación y las eventuales modificaciones en los otorgamientos y rechazos se tradujeron en conflictos jurisdiccionales. Este era el problema de fondo. Ello se debe a que la naturalización de extranjeros no se fundamentó en la abstracción normativa de la ciudadanía contemporánea, sino que guardaba estrecha relación con los criterios de las cartas de naturaleza del Antiguo Régimen español.

[1] Se han ocupado de este problema Di Meglio (2006, 2008), Fradkin (2020), Fradkin y Ratto (2010) y Pérez (2009).

La obtención de la naturaleza fue igualmente motivo de conflictos en la metrópoli entre los siglos XVII y XVIII (Salvatto 2014). Durante estos siglos, en la España peninsular, a ciertos extranjeros se les otorgaba la naturaleza a fin de que pudieran disfrutar de ciertos derechos y privilegios, pero para todo lo demás seguían siendo extranjeros. Como señala Tamar Herzog, esto posibilitó que existieran diversas clases de cartas de naturaleza:

«La primera naturaleza era absoluta y permitía a los extranjeros disfrutar de los derechos de los naturales sin limitación alguna; la segunda carta, solo les habilitaba para obtener cargos públicos; la tercera, solo permitía su acceso a un beneficio eclesiástico determinado, y la cuarta concedía acceso a un cargo público específico» (Herzog 2006, pág. 126).

Para finales del siglo XVIII las cartas de naturaleza contuvieron unos derechos generalizados para aquel que la obtuviese.

Las cartas de ciudadanía en el Río de la Plata fueron reglamentadas en 1811 pero con el Estatuto Provisional de 1815 adquirieron mayor relevancia institucional al definirse la ciudadanía: se consideraba ciudadano a todo hombre libre mayor o emancipado «siempre que haya nacido y resida en el territorio del Estado».^[2] También podía serlo el extranjero propietario con residencia por más de cuatro años, correspondiéndole en este caso el sufragio activo. Es decir, que uno de los requerimientos para la naturalización era la posesión de alguna propiedad y un tiempo determinado de residencia. Es necesario señalar aquí que un español no era cualquier extranjero y según esta normativa se lo excluía de la naturalización hasta tanto la metrópoli admitiese «los derechos» de estas Provincias. Por consiguiente, el español tenía vedado cualquier reconocimiento de ciudadanía hasta tanto estos derechos fueran aceptados por España. Se precisaba además que los extranjeros con más de diez años de residencia podrían tener voto pasivo y acceder a empleos de la «República». Estas normativas tenían

[2] *Estatuto provisional para dirección y administración del Estado, dado por la Junta de Observación*, Buenos Aires: Imprenta del Estado, 1815. Capítulo III, artículo 1 «De la ciudadanía», pág. 2. En línea https://hum.unne.edu.ar/academica/departamentos/historia/catedras/hist_argen_indep/leyes_regl/estatuto_provisional_1815.pdf.

estrecha relación con las soluciones jurídicas halladas en las Cortes de Cádiz y se correspondían con las tradiciones del Antiguo Régimen.

Lo establecido en el artículo 6 del reglamento refería al tema de las cartas en tanto se tratara de un español:

«Los Españoles, sin embargo, decididos por la libertad del Estado, y que hayan hecho servicios distinguidos a la causa del País gozarán de la Ciudadanía; pero deben obtener la correspondiente Carta, que expedida por ahora hasta el Congreso General el Jefe respectivo de la Provincia asociado del Ayuntamiento de su Capital».^[3]

Obsérvese que, no habiendo tal «Congreso General», los cabildos de las principales ciudades del ex virreinato, es decir poderes locales de los pueblos, tenían una gran influencia en la evaluación de las condiciones del aspirante y en la decisión sobre el otorgamiento o rechazo de la carta de ciudadanía.

Al abrirse el «Congreso Nacional», se modificó el artículo sobre las condiciones de la naturalización de los españoles, encontrándose este en el capítulo 3.º, artículo 7 del Reglamento de 1817:

«Los Españoles, sin embargo, decididos por la libertad del Estado, y que hayan hecho servicios distinguidos a la causa del País gozarán de la Ciudadanía obteniendo antes la correspondiente carta expedida por el Congreso».^[4]

Aquí se reemplazaba la prerrogativa del jefe respectivo de la provincia asociado del ayuntamiento en favor del Congreso que comenzó a sesionar en marzo de 1816. Si bien esta excepción se anunció en 1815 con carácter provisorio, la obtención de la carta de ciudadanía ya no dependía plenamente de los gobernadores y los cabildos sino del Congreso. Sin embargo, en la práctica y como sucedía en el Antiguo Régimen, tanto la autoridad provincial como

[3] *Estatuto provisional para dirección y administración del Estado, dado por la Junta de Observación*, Buenos Aires: Imprenta del Estado, 1815. Capítulo III, artículo 6 «De la ciudadanía», pág. 2. En línea https://hum.unne.edu.ar/academica/departamentos/historia/catedras/hist_argen_indep/leyes_regl/estatuto_provisional_1815.pdf.

[4] *Reglamento provisorio sancionado por el soberano Congreso de las Provincias Unidas de Sud-América, para la dirección y administración del Estado*. Buenos Aires: Imprenta de la Independencia, 1817.

los vecinos representados en los ayuntamientos seguirían teniendo un margen importante para decidir sobre los otorgamientos.

El rechazo de la solicitud de la carta de ciudadanía a un extranjero no implicaba que el postulante perdía el derecho de permanecer, residir o avecindarse en los dominios del ex virreinato. Por lo general no se recurría a la expulsión, pero la situación jurídica y laboral de los peninsulares era delicada frente a cualquier eventualidad geopolítica. En este sentido, salvo en los casos de cierta cercanía al poder político, no era lo mismo tener carta de ciudadano que no tenerla. También, al carecer de carta de ciudadanía, podían quedar expuestos al reclamo de los vecinos a las autoridades para que se les impidiese ejercer alguna actividad profesional o rentada de la administración. Los peninsulares menos conocidos por sus actividades se convertían en sospechosos y quedaban en una situación compleja. En tales casos era preferible marcharse.^[5] Sin embargo, debe tenerse en cuenta que muchos expedientes continuaron abiertos para su trámite hasta 1819, cuando dejaron de recibirse nuevas solicitudes en el Congreso por el cambio de situación relacionada con la crisis directoral de aquel año.

Sin la carta de ciudadanía o esperando su obtención, los españoles quedaban a merced de los gravámenes impuestos por el Congreso. Por ejemplo, el gobernador de Catamarca, Feliciano de la Mota Botello, consultaba si un español proveniente de las Islas Canarias debía pagar los impuestos especiales.^[6] La duda se debía a que no se trataba de un español peninsular, sino de un natural de un dominio colonial ubicado entre las rutas comerciales de América, Europa y África. El gobernador vacilaba sobre aplicar el «empréstito» forzado a este español en particular, pues no se trataba de un natural proveniente de la *metrópoli*, sino de uno de sus dominios, es decir, de un dominio del imperio español como lo había sido el Virreinato del Río de la Plata unos años antes. La respuesta fue contundente: al no contar con la carta de ciudadanía el referido sujeto debía pagar este «empréstito» forzoso y se le aclaraba al gobernador que todos los españoles o sujetos nacidos

[5] Para algunos ejemplos al respecto, véase [Salvatto y Banzato \(2017, págs. 177-179\)](#).

[6] *El Redactor del Congreso Nacional* (1816). Sesión del 12 de septiembre de 1816, pág. 61 (en adelante RCN).

en los territorios dominados por España estaban incluidos en este decreto. Quedaban excluidos solo los nacidos en los territorios americanos «antes españoles».

La situación de los españoles naturalizados que obtuvieron un reconocimiento por parte de sus vecinos y de las autoridades políticas, sobre todo por sus servicios y contribuciones, era la de mayor seguridad en cuanto a tener garantizados sus derechos, e incluso algunos llegaron a desempeñar altos cargos en la administración provincial. Sin embargo, en la primera década revolucionaria debieron contribuir periódicamente con la comunidad vecinal y con el Estado para alejar todo tipo de sospecha y mantenerse entre los benefactores de la causa americana. La constante falta de recursos en las arcas del Estado les daba esta oportunidad de demostrar su compromiso, algunas veces de forma voluntaria y otros recurriendo a la coerción. Por ejemplo, en la sesión del 12 de enero de 1817, se propuso gravar con impuestos a los españoles europeos y vecinos pudientes, especialmente considerados enemigos, a fin de obtener recursos para sostener los crecientes gastos militares.^[7]

Un año y medio más tarde, el 10 de junio de 1818, el director supremo Juan Martín de Pueyrredón propuso al Congreso una solución para solventar el gasto y mantenimiento de los prisioneros realistas confinados en Las Bruscas, un presidio que junto con una guarnición y el nuevo pueblo de Dolores se alineaban en la frontera sur de la campaña bonaerense (Fradkin y Ratto 2010, pág. 2).

Pueyrredón consideraba que los españoles pudientes eran «paisanos» de los prisioneros en Las Bruscas. Otros españoles «pudientes» que habían obtenido carta de ciudadanía estaban alcanzados por estos impuestos especiales. Sin embargo, cuando se trataba de contribuciones y empréstitos exigidos a los peninsulares para el mantenimiento de la administración y de la guerra, la presión recaía principalmente en los españoles sin carta de ciudadanía.

En las actas del Cabildo se observan pagos voluntarios o no forzados, por ejemplo, para contribuir con los gastos militares.^[8] En estos casos se trataba de un pago sin coerción pero que en definitiva era una de las prácticas más comunes de los peninsulares con carta

[7] RCN n.º 18 (9 de enero de 1817). Sesión del día 12 de diciembre de 1816.

[8] *Gaceta de Buenos Aires*, 19 de mayo de 1819.

de ciudadanía para demostrar su apego a la causa americana y alejar toda sospecha que comprometiese sus derechos. A los españoles con menos recursos solo les quedaba el servicio de armas (Sánchez y Dalla Corte 2000, pág. 48).

Es importante advertir que algunos españoles peninsulares atravesaron la década revolucionaria sin haber alcanzado la carta de ciudadanía. Sin entrar en el grupo de españoles sospechados por su origen e insertados en sus actividades comerciales, estos mantuvieron sus contribuciones hasta el final de la década (De Cristóforis 2006, pág. 172).

Con estas contribuciones como parte de sus servicios, el gallego Lucas González Troncoso solicitó la carta de ciudadanía en 1819 (De Cristóforis 2006, pág. 172). No contamos con información para señalar si antes de esta fecha pidió su naturalización. Lo más probable es que no, pues muchos de estos ricos comerciantes eran cercanos a los poderes centrales y locales. También este es el caso del español europeo don Ruperto Albarelos, cuñado de Pueyrredón y «vecino y del comercio» de Buenos Aires, que requirió su carta de ciudadanía en febrero de 1818.

Fue durante esta primera década revolucionaria cuando más limitaciones existieron en torno a la naturalización de los extranjeros. Sobre todo, de los españoles residentes. Halperin Donghi (2011, pág. 185) señala que para 1817 aquellos españoles que no habían obtenido la carta de ciudadanía «son ya figuras patéticas», es decir que no gozaban de los privilegios de su profesión u oficio como antes de 1810 y 1813. Para el autor «La revolución ha enfrentado a un entero grupo, lo ha excluido de la sociedad que comienza a organizarse bajo su signo, y solo ha aceptado reclutas individuales provenientes del mismo».^[9]

La interpretación general y el balance que establece Halperin Donghi es acorde y coherente a su mirada acerca de la formación de la nueva élite dirigente y lo fundamenta a partir de testigos directos de aquel proceso. Sin embargo, vale aclarar tres aspectos en los que el autor no ha reparado. En primer lugar, algunas decisiones «soberanas» de los directores supremos consideraron

[9] Halperin Donghi sostiene esta afirmación a partir del relato del juriconsulto estadounidense Henry M. Brackenridge en su paso por Buenos Aires.

los asuntos de los naturalizados en los primeros gobiernos criollos como una cuestión relevante justamente entre los años 1817 y 1819. En segundo lugar, muchos españoles peninsulares continuaron con la posibilidad de acceder a cargos judiciales, pues desde 1817 a 1819 los españoles que no obtuvieron carta de ciudadanía pudieron potencialmente ejercer puestos en el tribunal consular. Esto se debía a que los cuadros burocráticos criollos eran insuficientes para cubrir todos los cargos de la administración, debiendo tolerarse en ellos a españoles peninsulares que estaban a la espera del otorgamiento de la carta de ciudadanía.^[10]

Finalmente, en tercer lugar, hay que considerar que una vez declarada la independencia se puso en vigencia un ordenamiento político-jurídico en el que se facultaba al poder ejecutivo a otorgar cartas de ciudadanía como constaba en la sección III, capítulo 1, artículo 36 del Reglamento Provisorio de 1817. Esta atribución del ejecutivo ponía en tensión las resoluciones de los otorgamientos o rechazos en las jurisdicciones de los cabildos de las ciudades cabeceras, puesto que el director supremo estaba habilitado para decidir en estos casos. Por consiguiente, más allá de que algunos españoles peninsulares hubiesen alcanzado la naturalización y otros no, la cuestión sobre quién decidía en última instancia sobre estos asuntos estaba vinculada al ejercicio de la soberanía.

En la *Gaceta* del miércoles 17 de junio de 1818 se difundió una lista con veinticuatro españoles a los cuales les fue concedida la carta de ciudadanía. Así mismo, en la *Gaceta* del miércoles 3 de febrero de 1819, se publicó una lista con veintiocho españoles que recibieron carta de ciudadanía entre mayo y octubre de 1818. Ahora bien ¿qué nos pueden revelar estas listas y expedientes sobre las cartas de ciudadanía? Durante esta primera década revolucionaria se corroboran dos aspectos que no han sido suficientemente estudiados. En primer lugar, algunos otorgamientos tenían un peso mayor que otros. Es decir, que entre los que obtuvieron «título de

[10] Véase en *Documentos del Congreso de Tucumán*. Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires. Documentos del Archivo, La Plata, 1947, tomo XII, págs. 217-218. En los primeros años de la revolución la desafectación de los cargos de españoles peninsulares, por no obtener carta de ciudadanía, complicó claramente el funcionamiento de la administración (Salvatto y Banzato 2017, págs. 179-180).

ciudadano» había un grupo cercano a la nueva élite gobernante cuya condición de ciudadano por naturalización era firme e incluso quedaba registrado en el órgano de prensa del Congreso. En segundo lugar, existía otro grupo que habiendo conseguido la carta de ciudadanía tenía una situación más delicada pues su suerte estaba ligada a la coyuntura política, militar, económica. Como veremos a continuación, la posibilidad de una refrenda de su carta lo situaba en una posición más desfavorable.

Aquellos a los que se les rechazó la carta de ciudadanía también podían dividirse en dos grupos: los que optaron por emigrar y los que continuaron esperando su aceptación. También hay otro grupo a considerar, que es el de los españoles que llegan al Río de la Plata en plena guerra de independencia. La vuelta al trono de Fernando VII hizo que algunos liberales y los conocidos como afrancesados, ambos grupos exiliados y considerados «comprometidos por sus opiniones», dejaran la península y varios de ellos llegaron a Buenos Aires con la idea de establecerse (Moliner Prada 2010, págs. 113-115). Otro era el caso de unos pocos estadounidenses residentes en Buenos Aires que no tenían conflictos abiertos con los ámbitos corporativos y en general eran naturalizados de forma directa por el director supremo.

Estas naturalizaciones extendidas por el ejecutivo fueron posibles por una serie de acuerdos del Congreso con la anuencia del director supremo Pueyrredón, entre los meses de agosto y septiembre de 1817, pues se modificaron algunos criterios en torno a las cartas de ciudadanía otorgadas antes de la Asamblea General Constituyente.

4.3 Cambios en los otorgamientos de las cartas de ciudadanía durante el Congreso

El 1.º de septiembre de 1817, los diputados Antonio María Norberto Sáenz y José María Serrano presentaron dos mociones:

«En este estado propuso el Señor Sáenz que se expidiese un Decreto, por el cual se manden recoger todas las cartas de ciudadanía expedidas por los Gobiernos pasados a nombre de Fernando VII, y se despachen otras en la forma correspondiente à la Independencia actual de la Nación. Apoyada esta moción, y convenida la Sala en resolverla sin más demora, se procedió a

votación, y resultó por unanimidad *que se expidiese un decreto en los términos de la moción.*

»Prosiguiendo en la materia el Señor Serrano propuso que todas las cartas de ciudadanía que hubiesen concedido los Gobernadores de Provincia conforme a la facultad que al efecto les confirió el Estatuto Provisorio se manden recoger y expidan otras nuevas à los que fuesen digno de ellas por su efectiva adhesión à la Independencia del País, y servicios acreditados, cuya moción fue apoyada suficientemente».^[11]

Como observamos, la moción presentada por Sáenz fue puesta a votación y aprobada por unanimidad. Sin embargo, la propuesta de Serrano para recoger las cartas de ciudadanía expedidas por los «Gobernadores de Provincia» con arreglo al «Estatuto Provisorio», fue apoyada «suficientemente». Cuando en *El Redactor* o en las Actas del Congreso se afirmaba que algo fue apoyado «suficientemente», significaba que no había sido una decisión unánime, pero nada se aclaraba acerca del número de diputados que habían votado a favor o en contra de una moción presentada.

No obstante, no es difícil deducir que la formulación de la propuesta de Serrano podía ser preocupante para los diputados que consideraban necesario compartir ciertas decisiones de gobierno con los gobernadores y los ayuntamientos. Al proponer que se retirasen las cartas de ciudadanía expedidas por los gobernadores y se «expidan otras nuevas à los que fuesen digno de ellas por su efectiva adhesión à la Independencia del País», se estaba sugiriendo esencialmente dos cosas. En primer lugar, que no todas las cartas de ciudadanía que los gobernadores aprobaron fueron acordadas a solicitantes dignos de merecerlas. Y, en segundo lugar, que era la adhesión a la soberanía del Congreso la que finalmente representaba la «efectiva adhesión» a la independencia. La moción de Sáenz, transcrita en el acta y en *El Redactor* tenía un matiz más bien simbólico y hacía referencia a que se levantaran unas cartas dadas en nombre del rey de España y se despachasen otras en nombre de la Nación. Al aprobarse ambas mociones simultáneamente, se entendían como complementarias: la moción de Sáenz promovía reemplazar las cartas de ciudadanía otorgadas en 1811 y 1812, y la de Serrano presentaba un límite para re otorgar las que hubieran

[11] RCN n.º 26, pág. 162. La cursiva pertenece al original.

expedido los gobernadores con arreglo al Reglamento Provisorio. Como ya señalamos, en el Reglamento de 1815 se preveía que antes de que comenzara a funcionar el Congreso, la tramitación de la carta de ciudadanía se hiciese a través del «Jefe respectivo de la Provincia asociado del Ayuntamiento de su Capital». Es decir, por el gobernador y el ayuntamiento.

Los diputados, por unanimidad, podían coincidir en cambiar las cartas de ciudadanía expedidas tempranamente en 1811-1812 y a título de Fernando VII, pero las otorgadas por los jefes de provincia con acuerdo de sus respectivos ayuntamientos, correspondían a las concedidas en 1815 y 1816.

Con el bando del día 4 de septiembre de aquel año, se exigía levantar todas las cartas de ciudadanía que se habían expedido en nombre de Fernando VII para ser ratificadas oportunamente por el Congreso y, como advertiremos, por el director supremo en tanto poder ejecutivo, ya que en los acuerdos previos a esta refrenda comenzaron a generarse mecanismos que facultaban a Pueyrredón a expedir cartas de ciudadanía, como consta en este bando:

«He mandado circular y publicar por Vando la soberana resolución de 1.º del corriente para que sean recogidas todas las cartas de ciudadanía que se hayan expedido á nombre de Fernando VII; quedando en despacharla con arreglo á los Artículos acordados el 29, de agosto anterior. Lo comunico á Vuestra Soberanía en respuesta para su debido conocimiento».^[12]

Asimismo, al día siguiente Pueyrredón acusó recibo sobre la resolución que lo autorizaba a otorgar cartas de ciudadanía:

«Es recibido la soberana resolución de 29 de agosto prxº anterior en qué vuestra soberanía se sirve facultarme para qué por aorá y hasta tanto se forme la Constitución del Estado, pueda conceder y expedir los títulos de ciudadanía con arreglo á los quatro artículos que comprende el oficio de vuestra soberanía de 1ro del corriente á que tengo el honor de contextar».^[13]

[12] *Documentos del Congreso de Tucumán*. Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires. Documentos del Archivo, La Plata, 1947, tomo XII, pág. 32.

[13] *Documentos del Congreso de Tucumán*. Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires. Documentos del Archivo, La Plata, 1947, tomo XII, 1947, pág. 33

La resolución aludida del 29 de agosto de 1817 hacía referencia a cuatro condiciones que debían tenerse en consideración para que «Vuestra Excelencia» Pueyrredón expidiese las cartas de ciudadanía. Así, se convinieron las siguientes «calidades»:

- 1.º Que à mas de lo prevenido en el Cap. 3 secc. 1 del Estatuto Provisional, los españoles, y demás extrangeros que soliciten ser ciudadanos acreditaran su buena comportacion pública.
- 2.º Unos y otros prestaràn juramento de defender, sacrificando sus bienes y vidas, la Independencia de las Provincias Unidas de Sud-Amèrica del Rey de España sus sucesores y Metròpoli, y de toda potencia extranjera, pudiendo comisionar V. E. la recepciòn de este juramento.
- 3.º No se concederà carta de ciudadanía al que no haya residido 4 años dentro del territorio del Estado à mènros que un mèrito relevante, servicios de distinguidos, o utilidad de la Naciòn exijan dispensar este tèrmino, cuyo discernimiento queda al prudente juicio de V. E.
- 4.º Las informaciones de adhesiòn à la sagrada causa de la independencia Nacional, y demas requisitos expresados se formaràn precisamente ànte los Gobernadores de Provincia, ò Tenientes en cuyo territorio residan los pretendientes, con audiencia formal del Sindico Procurador, informe del cuerpo municipal, y del mismo gefe, y en su defecto se desecharàn. Las cartas que se consedièren se publicaràn en la Gaceta ministerial.^[14]

Es decir que, la primera calidad exigida suponía agregar a las condiciones normativas establecidas en el Estatuto Provisional de 1815 la acreditación de buen comportamiento público a todo extranjero o español. Como ya mencionamos, la distinción entre unos y otros no dejaba de ser señalada. La segunda calidad implicaba un juramento que ponía a disposición del Estado los servicios de armas y los bienes de los españoles y extranjeros si querían obtener la carta de ciudadanía. La tercera calidad subrayaba lo establecido en el Reglamento Provisional acerca del tiempo de residencia y los méritos y servicios que podían acelerar los términos para la naturalización. Pero lo más novedoso en este acuerdo del Congreso

[14] Asambleas Generales Constituyentes. 1813-1898. *Actas de Congreso de Tucumán*. Tomo 1, pág. 317.

es que confería al «juicio prudente» del director supremo expedir cartas de ciudadanía.^[15] Si bien este acuerdo alcanzado por el Congreso en relación con la concesión de los títulos de ciudadano es relevante para entender la importancia de este problema en la definición de la ciudadanía y de la soberanía, es la cuarta calidad acordada la que muestra un panorama integral acerca de cómo se estaban configurando estas definiciones y, por consiguiente, merece un párrafo aparte.

Si se presta atención a las primeras tres calidades, estas se corresponden con las disposiciones normativas sancionadas en los reglamentos y el interés del Congreso en dejar en manos del ejecutivo esta atribución soberana. Sin embargo, la cuarta calidad se concretaba en la autonomía de las fuerzas vivas en las provincias del Interior, tales como los gobernadores, síndicos procuradores y autoridades municipales. Aquí queda claro que la información de las adhesiones a la causa americana que se mencionaba en las tres primeras calidades (fundamentalmente en la segunda), dependían de estos actores provinciales y locales pues, «en su defecto se desecharán». Vale decir que, ante la falta de estos informes y/o la ausencia del aval de los citados gobernadores y autoridades locales, estas solicitudes serían descartadas.

En los siglos XVII y XVIII el otorgamiento por gracia real de las cartas de naturaleza a extranjeros sin el consentimiento de las ciudades con voto en Cortes era motivo de tensiones. En la era borbónica, la total incorporación de un extranjero al reino obligó a las autoridades locales a negociar con el poder regio (**Salvato y Carzolio 2015**, págs. 677-681). En el caso de la cuarta calidad acordada, esta significó una negociación en tal sentido, ya que al director supremo le interesaba concentrar prerrogativas soberanas

[15] Esta nueva atribución del ejecutivo le permitió a Pueyrredón otorgar cartas de ciudadanía a estadounidenses dedicados a los negocios del comercio y a la guerra de corsos, en un plazo muy breve entre la solicitud y el otorgamiento. Todo esto sin acuerdos locales y por privilegio directo. Es muy probable que los involucrados negociaran directamente con el director supremo. Entre estos se encuentran los ciudadanos estadounidenses George Wilson, Guillermo Ford, Marcena Monson y David De Forests. Sus expedientes se encuentran en el Archivo General de la Nación y constituyen parte de una investigación en curso.

cedidas por el Congreso, que antes estaban en manos de las jurisdicciones provinciales y locales. Por su parte, los gobernadores, síndicos procuradores y miembros del ayuntamiento eran los encargados de elevar los informes necesarios para tramitar las cartas de ciudadanía, con lo cual para el interés local podían obstaculizar o promocionar la tramitación de dichas cartas. En términos prácticos, los vecinos de las ciudades cabeceras a través de las autoridades locales tenían así un cierto control sobre las naturalizaciones. Pero, si el director supremo tenía interés en otorgar una carta por privilegio, sobre todo a los recién llegados, podía hacerlo discrecionalmente. Del mismo modo, una solicitud tratada en el Congreso podía ser derivada para que el director expidiese o no la carta al solicitante. La contraparte de esta atribución soberana en manos del director supremo era la de que en las jurisdicciones provinciales y locales se conservaba algún margen de decisión frente a los casos que más interesaban a estas jurisdicciones. Desde el nuevo Reglamento de 1817 los gobernadores no podían otorgar cartas de ciudadanía pues se derogaba tal facultad que prescribía el Reglamento de 1815. Pero la cuarta calidad acordada el 29 de agosto de 1817 contemplaba alguna incidencia al ser responsable el director supremo de los informes elevados al Congreso.

Es importante señalar entonces, que esta resolución que obligaba al Congreso a incluir los informes de los gobernadores y los cabildos para otorgar las cartas de ciudadanía no era una disposición del todo novedosa. Durante los gobiernos de los primeros directores supremos, los cabildos tenían cierta autonomía para resolver estas solicitudes, de manera particular y prevista normativamente.

Sin embargo, en la práctica, la lectura de estos informes podía ser excluida por los diputados del Congreso. La consulta a los cabildos –que luego sería prevista por la cuarta calidad de la resolución analizada– era en ocasiones ignorada y no se esperaban los mencionados informes que debían enviar como parte de la tramitación de las cartas de ciudadanía solicitadas. El Congreso formaba comisiones para resolver las solicitudes, y luego remitirlas para su aprobación al poder ejecutivo. Algunas solicitudes eran admitidas y otras quedaban pendientes de aprobación esperando la formación de otra comisión encargada para esta tarea. Es probable

que el mayor número de aprobaciones estuviese relacionado con el conocimiento que pudieran tener los diputados que integraban estas comisiones y que, por otra parte, no tuvieran noticias acerca de otros postulantes cuyas resoluciones habían sido suspendidas. Además, un grupo de diputados identificados con la centralización político-administrativa podía considerar la naturalización como una prerrogativa propia del Congreso restándole importancia a los informes locales. Cualquiera fuese el caso, estos informes eran vitales para tres cuestiones que podían surgir. En primer lugar, resolver las solicitudes que no fueran de interés inmediato por parte de la comisión eventualmente encargada por el Congreso. En segundo lugar, evitar posibles conflictos con las jurisdicciones locales, por ejemplo, la aceptación o el rechazo de una carta de ciudadanía contraria al informe brindado por la corporación local. Finalmente, en tercer lugar, decidir la aceptación o el rechazo de la carta y así prevenir el aplazamiento de las resoluciones.

El diputado José Andrés Pacheco de Melo nos advirtió sobre esta práctica. En la sesión del 27 de junio de 1817, en medio de una acalorada discusión sobre si era necesario sancionar una constitución del estado o seguir rigiéndose con reglamentos provisionales (más flexibles a la realidad de las provincias del Interior), los diputados Jaime de Zudáñez y Matías Patrón,

«... dieron cuenta de los expedientes relativos à cartas de ciudadanía, que habían solicitado algunos españoles, y que se les había pasado en comisión para que informasen sobre el mérito que respectivamente ministrasen. Después de haber oído, y haberse deducido por varios Diputados varias consideraciones sobre si se pasarían estos expedientes al Director del Estado comisionándolo para que los resolviese, convino la sala en que este asunto se traxese à la vista à la segunda hora de la próxima sesión».^[16]

Como se observa, el Congreso decidió postergar la discusión para la segunda hora de la siguiente sesión. Esta dilación tenía mucho que ver con la discusión de fondo que se estaba desarrollando por entonces, sobre si era necesario sancionar una constitución o seguir con los reglamentos provisionales y si era inevitable definir

[16] *Asambleas Constituyentes argentinas*. 1813-1898. Actas del Congreso Nacional, pág. 306.

primero la forma de gobierno antes que una constitución. Ahora veamos con detenimiento el problema relacionado con la comisión a cargo de Zudáñez y Patrón. Lamentablemente, en el acta no detallaron estas «variadas consideraciones» de los diputados para resolver el pase del expediente al ejecutivo, nombradas en la última cita. Pero es claro que generó tensiones entre los diputados por dos cuestiones. La primera aludía a los informes de los cabildos, ya que para que el Congreso pudiese girar los expedientes al director supremo debía contar con ellos. Sabemos por el desarrollo de las siguientes sesiones, que Zudáñez y Patrón no contaban con dichos reportes. En segundo lugar, las posiciones más centralistas en la Sala estaban interesadas en el fortalecimiento de la soberanía única del Congreso, en detrimento de las aspiraciones más federalistas que se oponían a una constitución centralista. En este punto, el asunto de la decisión de resolver el otorgamiento de la carta de ciudadanía se convertía en una disputa acerca de la soberanía y su indivisibilidad.

Finalmente, en la siguiente sesión no llegó a tratarse el caso de las cartas de ciudadanía encargadas en comisión a los diputados Zudáñez y Patrón. Hubo que esperar hasta el 4 de julio para que se presentase la lista de solicitudes aprobadas, sin el voto del diputado Pacheco:

«Se pusieron en resolución los expedientes sobre cartas de ciudadanía que se habían diferido en la sesión del 27 de junio, y con arreglo a los informes que entonces dieron los señores Zudáñez, y Patrón comisionados al efecto, fue acordada la ciudadanía a los señores españoles D. Manuel Martínez y García, D. José Alcaraz, D. Antonio Manuel de Molina, D. Francisco González, D. Nicolás de Osamis, D. José Pérez, y á D. Joaquín Oliveira, portugués: y mandado que para los restantes que se hallan pendientes, presenten un proyecto de decreto los señores comisionados; salvando su voto el señor Pacheco por echar de menos los informes de los respectivos cabildos, que creía indispensables, y conforme a lo determinado antes».^[17]

Como señalamos más arriba, para aprobar las solicitudes de carta de ciudadanía era necesario contar con los informes brindados por los ayuntamientos. La comisión encargada a Zudáñez y Patrón

[17] *Asambleas Constituyentes Argentinas. 1813-1898*, pág. 308.

ignoró estos informes y de allí que el diputado Pacheco de Melo salvara su voto. No resulta raro que el diputado por Chichas no acordara con una decisión que ignorase la voz de los cabildos que consideraba «indispensables, y conforme a lo determinado antes», es decir, según la normativa vigente. Pacheco de Melo ya había sido uno de los diputados que había protestado por el traslado del Congreso a Buenos Aires (Souto 2016, pág. 10).

4.4 Las cartas de ciudadanía y los directores supremos: legalidad, discrecionalidad y disputas jurisdiccionales

Para mediados de 1817, los temores acerca de la amenaza sobre los derechos de los pueblos se agudizaron con el ritmo centralista que fue adquiriendo el Congreso, y la cuestión referida a los informes de los cabildos fue una de sus manifestaciones más claras, tensión que podemos advertir en el capítulo referido al Congreso en relación con la participación del público en las sesiones. Otra era la moción presentada por el diputado Serrano el 1.º de septiembre de 1817, que pretendía refrendar todas las cartas otorgadas por los gobernadores de provincia. Por ello, a las calidades convenidas para conceder la carta de ciudadanía el 29 de agosto de ese año se sumó la moción de Serrano, que fue avalada rápidamente por el director Pueyrredón.

El director supremo se reservaba la facultad de dispensar cartas de ciudadanía hasta tanto se sancionase una «Constitución del Estado». Argüimos que, de este modo, se restituía una antigua tradición conocida en las prácticas políticas de Antiguo Régimen, en donde la gracia real del monarca podía imponer naturalizaciones independientemente de la decisión de las Cortes. En este caso, y bien entrado el siglo XIX, el director supremo se dispuso a naturalizar con algún grado de acuerdo con los diputados del Congreso, pero también a confirmar o rechazar las cartas otorgadas por los gobiernos que le antecedieron. Por otra parte, esta capacidad transitoria del director supremo para naturalizar por privilegio no encontró su límite en la Constitución de 1819. Esta concentraba atribuciones en el ejecutivo que, a pesar de la división de poderes tan identificada con los regímenes constitucionales modernos, fue rechazada en el resto de las provincias. Como señaló Cansanello

«Los enfrentamientos de facciones y la guerra entre las provincias litorales y la de Buenos Aires hicieron inútil la Constitución de 1819, que fue rechazada y que, por otra parte, no incorporaba nada sobre la ciudadanía» (Cansanello 2009, pág. 204).

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la Constitución de 1819 no derogaba en absoluto lo planteado en el Reglamento de 1817. La definición de la ciudadanía, así como la obtención de las cartas de ciudadanía, continuaron bajo la vigencia del Reglamento, las modificaciones del Congreso y los decretos de los directores.

En las sesiones del 25 de mayo de 1819 se leyeron dos representaciones de los europeos españoles D. Bentura Salinas, y D. Miguel Cabrera de Nevares, solicitando que por el «plausible acontecimiento» del día se les otorgase la carta de ciudadanía, sobre lo que se acordó «reservarse la resolución». Aquí los solicitantes apelaron a la celebración de una fiesta cívica como forma ritual del otorgamiento de privilegios reales del Antiguo Régimen, como lo eran también los pedidos de indultos en la jornada de Viernes Santo, o como ocurrió con los indultos analizados en el capítulo referido al Soberano Congreso en la etapa tucumana. De hecho, en el Reglamento de 1817 se contaba entre las atribuciones del ejecutivo

«suspender las ejecuciones y sentencias capitales, conceder perdón o conmutación en el día del aniversario de la libertad del Estado, o con ocasión de algún insigne acontecimiento, que añada nuevas glorias, oyendo antes el informe del Tribunal del reo».^[18]

Por consiguiente, se tendió a reemplazar las festividades religiosas por las fiestas cívicas cuando se resolvía ritualmente una decisión como la de indultar o naturalizar, escenificando así el poder soberano del Congreso.

En las sesiones del martes 15 de junio de 1819, fueron leídas en el Congreso las solicitudes de dos españoles peninsulares: el «Ex-Teniente Coronel de infantería española» D. Pablo Carbonell y de D. Manuel Martínez, natural de Murcia. La solicitud de este último se trató nuevamente en las sesiones del 19 de julio de 1819, por lo que

[18] *Reglamento provisorio sancionado por el soberano Congreso de las Provincias Unidas de Sud-América, para la dirección y administración del Estado*. Buenos Aires: Imprenta de la Independencia, 1817.

a más de un mes de presentada no hubo en el Congreso un acuerdo para otorgarle la carta de ciudadanía. Sin embargo, se acordó que D. Manuel Martínez recurriese al «Supremo Poder Ejecutivo», o sea al director José Rondeau, para que resolviera su otorgamiento o su denegación. Por otra parte, los pedidos directos al poder ejecutivo para que tomase en sus manos el asunto de las naturalizaciones no siempre sorteaban el obstáculo de la voluntad de las autoridades locales y provinciales para impedir el otorgamiento de las cartas de ciudadanía (Davio 2010, págs. 55-56).

En el tratamiento de la naturalización de los peninsulares luego de la independencia se filtraban las disputas entre las élites locales tensiones que, en algunos casos, llegaban al Congreso. Así sucedió con el padre de Juan Bautista Alberdi, don Salvador Alberdi en la 4 de julio de 1817

«se leyò una representación de Don Salvador Alberdi, nativo de la península, y vecino de Tucumán, en la qual se quexa de una providencia de aquel ministerio de hacienda, que poniéndole al nivel de los demás realistas que hay en aquella ciudad, le perjudica en las prerrogativas, que como à ciudadano le corresponden; y habiéndose considerado por la sala que este era un asunto particular, acordó *que se pase al Director Supremo*».^[19]

Salvador Alberdi tenía suficientes motivos para su queja. Además de contar con la carta de ciudadanía, tenía un largo historial de acciones en favor de la causa americana con contribuciones especiales, servicio de armas y una larga residencia, pues se había radicado en Tucumán a fines de la década de 1780 (Cutolo 1971, págs. 66-67). Además de tener un estrecho contacto con miembros del Congreso, conocía a Rondeau y al general Manuel Belgrano.

En el acta del Congreso, se dejó constancia de que don Salvador era nativo peninsular y vecino de Tucumán y que le correspondían sus prerrogativas de ciudadano, pues el mismo Congreso se la había otorgado en 1816. Una resolución del mismo director supremo favorecía su posición frente a los miembros del ministerio de hacienda de Tucumán que lo trataba como realista probablemente con fines fiscales y políticos.

[19] *Asambleas Constituyentes Argentinas. 1813-1898*, pág. 308. La cursiva es propia de la fuente citada.

Si bien don Salvador tenía amplio apoyo en el Congreso, el tratamiento de inmediato a partir de su carta de ciudadanía en 1816 generó la reacción de algunos diputados. Se trató su solicitud en dos ocasiones. En la primera de ellas, el 7 de junio, el punto de tensión principal fue no tener en cuenta el informe del ayuntamiento. En *El Redactor* no se especificó quiénes fueron los diputados que pidieron consultar al Cabildo de Tucumán sobre los antecedentes de Salvador Alberdi, pero quedó registrada la ausencia de un criterio común dentro del Congreso.^[20]

El grupo de diputados que cuestionó el inmediato otorgamiento consideraba que la soberanía del Congreso no podía excluir el ámbito jurisdiccional del ayuntamiento y, acto seguido, se acordó por «pluralidad» que se tramitara la solicitud con el debido informe. Otro dato interesante en esta última cita es que los diputados apoyaron la moción del diputado Esteban Agustín Gascón, referida a que en adelante a todos los que se les concediese la carta de ciudadanía se les cobrase el derecho de media anata. Fue apoyada «suficientemente».^[21] Como se lee en el *Diccionario hispánico del español jurídico*, el derecho de *media annata*, era la

«Cantidad que se pagaba a la Hacienda real por la obtención de un cargo u oficio y que correspondía a la mitad del sueldo del primer año de ejercicio. Se creó por Decreto de 22 de mayo de 1631. Se extendió a todos los cargos, oficios, concesiones de rentas públicas, mercedes, títulos nobiliarios, etcétera, salvo los eclesiásticos, que exigían determinados requisitos. Fue abolida en la Ley de Presupuestos de 1835 y 1845, reemplazándose por un descuento en el sueldo y los despachos de timbre».^[22]

Algunos estudios sobre el ámbito americano colonial muestran que la creación de nuevos cargos que requiriesen de un título específico para ejercerlo, estaban afectados por el derecho de *media annata* (Gayol 2006, pág. 204). En este sentido, la forma en que se expuso la moción del diputado Gascón, indicaría que el cobro de la

[20] RCN. Sesión del día 1.º de junio de 1816, 1916, pág. 58.

[21] En el artículo 137 de la Constitución de Cádiz se establecía que un proyecto de ley debía pasar a votación cuando las Cortes resolvían primero que «la materia está suficientemente discutida».

[22] *Diccionario hispánico del español jurídico*. Consulta en línea: <https://d-pej.rae.es/lema/media-anata>

media anata no estaba en relación con el cargo u oficio que ejerciera el solicitante de la carta de ciudadanía, sino que el Congreso estaba otorgando un «título de ciudadano», por lo cual se equiparaba con cualquier otro título expedido por una autoridad soberana.

En la sesión del 29 de octubre de 1816, se le concedió finalmente la carta de ciudadanía a don Salvador Alberdi aunque no se hacía referencia a si debía pagar derecho de media anata, pero sí a los informes del Cabildo de Tucumán, por lo que la aplicación de este derecho fue firme.^[23] La propuesta de Gascón quedó establecida y en adelante todos los que obtuvieran «título de ciudadano» estaban contemplados en esta norma. Sin embargo, como observaremos a continuación, algunos aspirantes podían eludir el derecho de media anata solicitando al Congreso una «especial gracia», vale decir, que se conmutara el derecho de media anata por privilegio.

«Se acordó después se librasen cartas de ciudadanía á D. José María Aguirre, á Don Manuel José Torrens, á D. Marcos Miranda de Conderina y á D. José Velarde, después de vistos los documentos auténticos, por los que constaban sus relevantes servicios y adhesión decidida á la causa de la América, sin el derecho de media anata á los tres primeros por especial gracia, y con la calidad que los señores Bustamante y Pacheco añadan a los documentos presentados por Torrens y Aguirre el informe verbal que han hecho acreditando su mérito».^[24]

A don José María Aguirre, don Manuel José Torrens y a don Marcos Miranda de Conderina se los eximía por «especial gracia» del pago de la referida media anata. La última cita muestra que los diputados Bustamante y Pacheco fueron determinantes en el tratamiento favorable, tanto de la naturalización como de la exención al pago. En este caso, gravitó el hecho de que tanto Aguirre como Torrens habían destacado como figuras militares.^[25]

[23] RCN n.º 15, pág. 112

[24] RCN. Sesión del día 15 de febrero de 1817, pág. 135

[25] Excepto el caso de Velarde, los otros tres cuentan con méritos militares aunque Aguirre y Torrens no contaban con los avales suficientes. Es por esto que se solicita que los diputados Bustamante y Pacheco añadan a la documentación lo que manifestaron oralmente en favor de Aguirre y Torrens.

Quien no mereció tal gracia fue don José Velarde que, a diferencia de Aguirre y Torrens, era un comerciante tucumano cuya fortuna en 1813 se calculaba en 35 000 pesos (Bolsi 2010, págs. 60-61) y en la década de 1810 había contribuido con 1 196 pesos tal como lo demuestra un estudio de Francisco Bolsi que versa sobre los empréstitos solicitados para la guerra en Tucumán (Bolsi 2009, pág. 3). Su dedicación a las carretas y los fletes, permitió el traslado del cuerpo de diputados de Tucumán a Buenos Aires, como puede verse en el capítulo referido a la actividad de la barra en las sesiones del Soberano Congreso. Esta resolución de no otorgar por privilegio la excepción de la media anata a Velarde muestra que la misma no se imputaba por cargo u oficio, sino por el título expedido por el Congreso. Se trataba de un modo original a la hora de aplicar el antiguo pago a la Hacienda Real en un nuevo contexto.

Ahora bien, analicemos con mayor detalle esta cuestión de la posibilidad de refrendar las cartas expedidas antes de 1817. Como indicamos más arriba, Pueyrredón con el acuerdo del Congreso, apuntó a modificar las condiciones del otorgamiento de las cartas de ciudadanía expedidas en nombre de Fernando VII, por lo que generó la necesidad de revalidarlas. Es decir, que no estaban incluidas en el decreto las cartas concedidas en nombre de la Asamblea del año XIII ni las otorgadas por los gobiernos de Gervasio Posadas y Carlos de Alvear. La moción del 1.º de septiembre de 1817, propuesta por el diputado Serrano, daba un giro a esta cuestión porque incluía la refrenda a las conferidas por los gobernadores hasta la sanción del Reglamento de 1817. Examinemos en primer lugar lo que tiene que ver exclusivamente con las cartas de ciudadanía expedidas a título del rey Fernando VII.

Cabe preguntarse si se trataba solo de una cuestión formal por el hecho de que estas cartas se concedieron en nombre del rey Fernando VII y, en este sentido, esta refrenda tenía un incentivo simbólico. O más bien, si se trataba de un incentivo político relacionado con el fortalecimiento del Directorio presidido por Pueyrredón. La primera cuestión no debe soslayarse, ya que lo simbólico cobraba importancia en los juramentos y ceremonias y fue central en la legitimación de los diputados al hacer del juramento una identificación entre la causa independentista y sus representantes (Verdo 2007, págs. 189-190). En este sentido, cambiar una carta expedida

en nombre del rey por una otorgada en nombre de la república destacaba y ritualizaba la ruptura del vínculo con el enemigo español. No obstante, si esta refrenda por parte del Congreso hubiera significado solo una cuestión simbólica, sustituyéndose el juramento de lealtad al rey de España por un nuevo juramento a la causa americana, hubiera bastado con que el director supremo revalidara cada carta de ciudadanía como un trámite formal y ningún español tempranamente naturalizado hubiese tenido de qué preocuparse.

Los expedientes analizados en el Archivo General de la Nación demuestran que no se trataba solo de una cuestión simbólica y de sellos patrios, sino que la refrenda apuntaba a revisar nuevamente las cartas de ciudadanía otorgadas por los gobiernos anteriores y que ahora podrían resultar contrarias a las necesidades del «Estado». La moción del diputado Serrano no solo es una confirmación de este interés, sino que extiende en el tiempo estas revalidaciones, pues podría incluir a las cartas concedidas desde la Asamblea General Constituyente hasta el Reglamento Provisorio de 1817.

Un posible interés del Directorio en cambiar esta situación está relacionado con la obtención de recursos provenientes de los llamados «bienes extraños», puesto que los españoles con carta de ciudadanía tenían garantizada la protección de sus propiedades (casa, comercio, etcétera) y bienes útiles por las leyes establecidas. Si bien estaban a merced de que les impusiesen contribuciones y empréstitos, sus propiedades estaban en sus manos y en las de sus familias.^[26] Dejar sin carta de ciudadanía a un español de manera plena o provisional, ponía en cuestión el disfrute de sus bienes, así como también lo exponía a la posibilidad de perderlos. Si perdían los derechos de ciudadanía, los bienes de estos españoles podrían pasar eventualmente a disposición del Estado. Esto no significaba que los españoles sin carta de ciudadanía quedaban indefensos a partir de los decretos del ejecutivo, sino que tal situación activaba toda una red de solidaridades y apoyos de sus vecinos y autoridades a nivel de sus respectivas jurisdicciones, por ejemplo, en el Cabildo de Buenos Aires y en la esfera de la gobernación intendencia. De aquí que existiese un motivo político concreto para refrendar las

[26] Sobre la importancia de los empréstitos y contribuciones forzosas, véase **Cuccorese** (1966, págs. 179-186).

cartas de ciudadanía otorgadas en nombre del rey Fernando VII y, como observaremos, las concedidas luego de la apertura de las sesiones de la Asamblea General Constituyente de 1813.

Por lo tanto, los españoles que lograron la naturalización bajo las nuevas autoridades criollas debieron presentar nuevos escritos, pruebas, avales y testigos. Uno de esos casos es el de don Juan de Agüero, natural del principado de Asturias y vecino de Buenos Aires. Agüero obtuvo la carta de ciudadanía en 1814 y comenzó a realizar nuevas presentaciones en 1817. Por consiguiente, el problema no lo constituían las cartas de ciudadanía que se expidieron en nombre del rey de España ni las que otorgaba la «Soberana Asamblea General Constituyente». Sostenemos que estas validaciones iban dirigidas al fortalecimiento del poder ejecutivo y a robustecerlo frente a toda la autoridad soberana que incluía al Congreso, las gobernaciones y los ayuntamientos. Esto se basaba en experiencias bien conocidas en el Antiguo Régimen cuando el soberano podía naturalizar por medio de la gracia real independientemente de la resolución de los consejos. Por otra parte, en los últimos años de la década de 1810 la autoridad soberana del Directorio estaba constantemente cuestionada en todo el ámbito rioplatense y las tensiones con el gobernador de Buenos Aires iban *in crescendo*. Por consiguiente, estas medidas no estaban dirigidas a la oposición entre españoles peninsulares y criollos como en los primeros años de la revolución, sino probablemente a dirimir conflictos en el interior de la propia élite criolla que tenía en sus facciones sus propios aliados españoles naturalizados en el Río de la Plata.

Aunque es necesario un análisis más profundo al respecto, es probable que el objetivo de una refrenda de las cartas de ciudadanía a determinados sujetos pudiera ser una forma de confrontar con los grupos rivales. Por tal motivo, el poder ejecutivo trató de modificar la legislación en torno al otorgamiento de la carta de ciudadanía.

4.5 El control jurisdiccional de las cartas de ciudadanía en el caso del Directorio

El presidente del Congreso, Antonio María Norberto Sáenz, propuso alterar y trastocar la situación de quienes habían logrado obtener la carta de ciudadanía, no solo las expedidas en nombre de

Fernando VII como ya lo había planteado el mismo diputado en 1817, sino también las otorgadas desde 1813. En esta nueva refrenda estarían incluidas todas las cartas que hubieran sido despachadas por los gobernadores con acuerdo de los ayuntamientos, pero también las concedidas por cualquier autoridad ejecutiva, incluyendo las que inauguraron el Congreso de Tucumán.

En la sesión del día 17 de junio de 1819 se presentaron tres mociones, en una de las cuales –la segunda– se facultaba al poder ejecutivo para que pudiese refrendar todas las cartas de ciudadanía que se habían expedido antes del último reglamento del Congreso, refiriéndose al de 1817. Las tres mociones estaban relacionadas entre sí, pues se referían a los «bienes extraños», las cartas de ciudadanía y la situación de los prisioneros. Todo esto se daba en un recrudecido clima antiespañol, profundizado ante los rumores de una posible invasión de tropas españolas peninsulares (Ternavasio 2021, pág. 213).

En un principio, las mociones no tuvieron mayores inconvenientes para ser tratadas. La primera –decía *El Redactor*– fue apoyada y discutida «suficientemente». Como era costumbre en los órganos de prensa oficiales, *El Redactor* muestra una gran unidad en la resolución, pero podemos estar seguros de que el debate tuvo tensiones, principalmente respecto de la segunda moción. Sobre la primera se aprobó lo siguiente:

«1.º Que se sujeten á revisión los expedientes de que habla la moción [los bienes extraños]. 2.º Que esta operación se expida por tres comisionados. 3.º Que la comisión sea de fuera del Congreso. 4.º Que la elección se haga por el Poder Ejecutivo; y que estos nombramientos recaigan en funcionarios públicos para evitar nuevos sueldos. 5.º Que la comisión está autorizada para revocar por sí, previo informe del Juzgado de bienes extraños, las resoluciones de este. 6.º Que se consulte al Poder Ejecutivo la revocatoria de las que se hayan devuelto por aprobación suya».^[27]

Antes de analizar lo resuelto en torno a la segunda moción que trata de la nueva refrenda a las cartas de ciudadanía, es importante detenernos en el proyecto mismo. Cabe preguntarse ¿a quiénes se les había entregado cartas de ciudadanía «indebidamente»?

[27] RCN, 17 de junio de 1819.

Era obvio que no se trataba de las otorgadas directamente por Pueyrredón, puesto que las cartas de ciudadanía expedidas de esta forma estaban contempladas por «el último reglamento del Congreso». Cabe recordar que esta moción se presentó en el mismo mes en que Pueyrredón dejaba el Directorio. Lo que resulta claro es que estaba dirigida principalmente a las cartas de ciudadanía otorgadas por las asambleas legislativas entre 1813 y agosto de 1817.

Por este motivo, en el tratamiento de la moción el día 21 de junio de 1819, se acordó que estaba «suficientemente provista en el artículo octavo del reglamento provisorio que trata de las providencias generales» y por consiguiente no era necesaria la modificación promovida por el presidente del Congreso Sáenz. Observemos lo que establecía dicho artículo:

«Todos los que se hallen con carta de ciudadanía que no haya sido expedida inmediatamente por la anterior Asamblea General Constituyente, por el presente Congreso, o actual Supremo Director en virtud del decreto de 29 de agosto [de 1817], las presentarán a este para su ratificación si la mereciesen y sin esta calidad no deberán tener efecto».^[28]

Es decir que, la mayoría del Congreso entendía que lo propuesto en la moción ya estaba contemplado en este artículo del Reglamento y por consiguiente se trataba de lo mismo. Analicemos brevemente esta cuestión. En primer lugar, se le está indicando al presidente del Congreso que desconocía dicho Reglamento, aunque ningún diputado lo señaló el día 19 de junio cuando fueron leídas las mociones, o bien *El Redactor* lo omitió. En segundo lugar, en la moción se hablaba de una «nueva refrenda», con lo cual hacía referencia a la primera realizada en 1817 que solo exigía sacar de circulación las que se habían expedido en nombre del rey de España y las otorgadas por los gobernadores con arreglo del Estatuto de 1815.

Si se lee con atención lo que dice el artículo octavo (Providencias Generales) del Reglamento, encontramos varios elementos para afirmar que la moción y dicho artículo no eran lo mismo. Vale decir, que no estaba contemplado lo que preveía la moción propuesta en

[28] *Reglamento provisorio sancionado por el soberano Congreso de las Provincias Unidas de Sud-América, para la dirección y administración del Estado*. Buenos Aires: Imprenta de la Independencia, 1817.

ese artículo ya que en este último eran más amplias las posibilidades de conservar la carta de ciudadanía. Si la carta era otorgada por la «Asamblea General Constituyente, por el presente Congreso, o actual Supremo Director» Pueyrredón, no había motivos para que quedase sin efecto la carta de ciudadanía ni se les exigiese alguna ratificación. Lo resuelto quedó expresado de la siguiente manera:

«En seguida se sometió á examen la segunda moción del Sr. Presidente que quedó pendiente en orden á que el Poder Ejecutivo llame á refrenda todos los títulos de ciudadano &c. y se dio por suficientemente provista en el artículo [sic] octavo del reglamento provisorio que trata de las providencias generales».^[29]

De este modo, se le señalaba al presidente del Congreso y a Rondeau que su propuesta ya estaba en el Reglamento, que no era necesaria dicha moción y que debía dejarse sin efecto y avanzar en la siguiente. Otra lectura puede ser la siguiente: la moción podía considerarse en el sentido en que estaba contemplada en el Reglamento y, en tal caso, el director supremo estaba habilitado para refrendar aquellas cartas que no habían sido expedidas por la «Asamblea General Constituyente, por el presente Congreso, o actual Supremo director». En resumen, en ninguna circunstancia el director Rondeau podía refrendar las cartas de ciudadanía a los españoles que las habían recibido por los gobiernos antes nombrados.

Más allá de la forma en que se registró este episodio en *El Redactor*, es evidente el conflicto que generó esta posibilidad del director de refrendar nuevamente las cartas de ciudadanía, pues como sostiene Halperin Donghi, una parte de este grupo de españoles fue incluido dentro de las relaciones con la élite dirigente. Esta situación da cuenta también de la debilidad del Directorio, puesto que el intento de Rondeau de emular la refrenda de su antecesor fue resistido por algunos diputados del Congreso. La moción, como señalamos, hablaba de cartas de ciudadanía otorgadas «indebidamente». Durante los Directorios de Posadas y Alvear (1814 y 1815) se habían expedido cartas de ciudadanía y desde 1816 el

[29] *Reglamento provisorio sancionado por el soberano Congreso de las Provincias Unidas de Sud-América, para la dirección y administración del Estado*. Buenos Aires: Imprenta de la Independencia, 1817.

Congreso y el director supremo se hacían responsables de los otorgamientos, con el acuerdo de las jurisdicciones de los gobernadores intendentes y cabildos. Por lo que era difícil que los diputados del Congreso Nacional dieran lugar a una moción que los podría enfrentar potencialmente con las élites locales que, por otra parte, estaban representadas por los diputados del Congreso. Asimismo, entendemos que aquella moción propuesta por el diputado Serrano de refrendar las cartas expedidas por los gobernadores, ya había generado incomodidades en el Congreso.

4.6 Conclusiones

Los procesos de naturalización practicados en el Río de la Plata no tuvieron su fundamento en la idea de una ciudadanía abstracta, sino que se fundaron en un privilegio otorgado por el cumplimiento de un pacto, una reciprocidad, como resultado de un servicio o de aportes basados en la lealtad, las contribuciones voluntarias, etcétera. La residencia por tiempo determinado podía llevar a la naturalización, pero para lograr su reconocimiento se debía realizar el trámite para la obtención de la carta de ciudadanía, reuniendo una serie de requisitos mencionados. Desde 1817 el director supremo podía otorgar cartas por privilegio. Durante la etapa final del Directorio, el Congreso podía ignorar los informes de las jurisdicciones provinciales y locales, amparándose en su superioridad soberana y la del director. El primer refrendo de las cartas de ciudadanía expedidas en nombre del rey Fernando VII y luego las otorgadas por los gobernadores (con arreglo al Estatuto de 1815) para que fuesen confirmadas por el Congreso y el director supremo, implicó un momento clave en la transformación de las cartas de ciudadanía en una prerrogativa soberana exclusiva de las autoridades centrales, dejando en segundo orden las voces de las jurisdicciones locales y provinciales. Sin embargo, estas jurisdicciones nunca renunciaron a participar de la decisión acerca de las naturalizaciones. El intento por exigir una segunda refrenda en 1819 fracasó en su proyecto original de revisar todas las cartas que se habían otorgado por los gobiernos anteriores a los decretos y acuerdos del 29 de agosto y el 1.º de septiembre de 1817.

Referencias

BOLSI, FRANCISCO

- 2009 «La transición del período colonial al proceso de Revolución e Independencia. Una mirada a partir de los empréstitos solicitados para la guerra en Tucumán, 1810-1820», en *Revista Historia de América*, págs. 1-36, referencia citada en página 116.
- 2010 «Familias de la elite, revolución y guerra. Una aproximación a partir del análisis del clan Posse en Tucumán, Argentina, 1810-1830», en *Secuencia*, págs. 41-73, referencia citada en página 116.

CANSANELLO, CARLOS

- 2009 ««Ciudadano»», en *Diccionario político y social del mundo iberoamericano. La era de las revoluciones, 1750-1850*, dir. por Javier Fernández Sebastián, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, págs. 199-210, referencia citada en páginas 96, 112.

CUCCORESE, HORACIO JUAN

- 1966 «Economía y finanzas durante la época del Congreso de Tucumán», en *Trabajos y Comunicaciones*, n.º 15, págs. 160-247, referencia citada en página 117.

CUTOLO, VICENTE OSVALDO

- 1971 *Nuevo Diccionario Biográfico Argentino*, Buenos Aires: Editorial Elche, referencia citada en página 113.

DAVIO, MARISA

- 2010 *Sectores populares militarizados cultura política tucumana*, Tesis de Doctorado, Universidad de General Sarmiento, 294 págs, recuperado de <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2015/03/Tesis_Davio.pdf>, referencia citada en página 113.

DE CRISTÓFORIS, NADIA ANDREA

- 2006 *Las migraciones de gallegos y asturianos a Buenos Aires (1770-1860)*, Tesis de Doctorado, Universidad de Buenos Aires, pág. 508, recuperado de <<http://repositorio.filo.uba.ar/handle/filodigital/1877>>, referencia citada en página 101.

DI MEGLIO, GABRIEL

- 2006 *Viva el bajo pueblo! La plebe urbana de Buenos Aires y la política entre la Revolución de Mayo y el rosismo, 1810-1829*, Buenos Aires: Prometeo, referencia citada en página 96.
- 2008 «Patria», en *Lenguaje y revolución. Conceptos políticos clave en el Río de la Plata, 1780-1850*, ed. por Noemí Goldman, Buenos Aires: Prometeo, págs. 115-130, referencia citada en página 96.

FRADKIN, RAÚL

- 2020 «Realistas rebeldes en el último pueblo del mundo: conspiraciones y sublevaciones en Carmen de Patagones, 1812-1817», en *Claves. Revista de Historia*, vol. 6, n.º 11, págs. 75-106, referencia citada en página 96.

FRADKIN, RAÚL y SILVIA RATTO

- 2010 «¿Qué hacer con los prisioneros españoles? La construcción del “enemigo” y las formas de dejar de serlo. Buenos Aires, 1817-1819», en *La justicia y las formas de la autoridad: organización política y justicias locales en territorios de frontera. El río de la Plata, Córdoba, Cuyo y Tucumán, siglos XVIII y XIX*, coord. por Darío Barrera, Rosario: ISHIR CONICET y Red Columnaria, págs. 45-82, referencia citada en páginas 96, 100.

GAYOL, VÍCTOR

- 2006 «El régimen de oficios vendibles y renunciables como garantía para el desempeño de los oficios públicos al final del período colonial. Estudio de caso», en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, n.º 18, págs. 197-214, referencia citada en página 114.

HALPERIN DONGHI, TULIO

- 2011 *Revolución y Guerra: formación de una élite dirigente en la Argentina criolla*, 2.ª ed., Buenos Aires: Siglo XXI, referencia citada en página 101.

HERZOG, TAMAR

- 2006 *Vecinos y extranjeros. Hacerse español en la Edad Moderna*, Madrid: Alianza, referencia citada en página 97.

MEIRION JONES, DAVID

- 2014 *A Luminous Constellation Pointing the Way? The connectivity of Rioplatense & US union and state-formation, 1815-1820*, Tesis de Maestría, University of York, referencia citada en página 96.

MOLINER PRADA, ANTONIO

- 2010 «Los exiliados liberales y afrancesados», en *Exilios en la Europa mediterránea*, coord. por Julio Hernández Borge y Domingo González Lopo, Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela, págs. 107-130, referencia citada en página 103.

PÉREZ, MARIANA

- 2009 «Un grupo caído en desgracia: los españoles europeos de Buenos Aires y la Revolución de Mayo», en *Entre pasados*, n.º 35, págs. 109-127, referencia citada en página 96.

SALVATTO, FABRICIO GABRIEL

- 2014 «La equiparación entre los derechos de vecino y de natural en España (siglos XVII al XIX)», en *Anuario de la Escuela de Historia*, n.º 26, págs. 156-176, referencia citada en página 97.

SALVATTO, FABRICIO GABRIEL y GUILLERMO BANZATO

- 2017 «Naturales, vecinos y extranjeros en el ejercicio de cargos públicos y oficios. Buenos Aires (ciudad y campaña), 1812-1815», en *Revista de Indias*, vol. LXXVII, n.º 268, págs. 169-195, referencia citada en páginas 99, 102.

SALVATTO, FABRICIO GABRIEL y MARÍA INÉS CARZOLIO

- 2015 «Naturaleza y ciudadanía en la España Moderna: De la representación del súbdito a los albores de la ciudadanía contemporánea (siglos XVII-XIX)», en *Almanack*, n.º 11, págs. 658-691, referencia citada en página 107.

SÁNCHEZ, EVELYNE y GABRIELA DALLA CORTE

- 2000 «Carrera de méritos y representaciones sociales en América Latina: un ensayo comparativo para la primera mitad del siglo XIX», en *Tiempos de América*, n.º 7, págs. 41-57, referencia citada en página 101.

SOUTO, NORA

- 2016 «La idea de unidad en tiempos del Congreso de 1816-1819», en *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, vol. 16, n.º 1, págs. 1-22, referencia citada en página 111.

TERNAVASIO, MARCELA

- 2021 *Los juegos de la política. Las independencias hispanoamericanas frente a la contrarrevolución*, Buenos Aires: Siglo XXI, referencia citada en página 119.

VERDO, GENEVIÈVE

- 2007 «La ciudad como actor. Prácticas políticas y estrategias de pertenencia. El caso del Río de la Plata, 1810-1820», en *Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, vol. 9, n.º 18, págs. 189-195, referencia citada en página 116.

VOGEL, HANS

- 1991 «New Citizen for a New Nation: Naturalization in Early Independent Argentina», en *The Hispanic American Historical Review*, vol. 71, n.º 1, referencia citada en página 96.