
**LA CONSTRUCCIÓN DE SUBJETIVIDADES EN LA HISTORIA
CONSTITUCIONAL ARGENTINA. EL CASO DEL XÉNOS EN LA ESFERA
PÚBLICA****CREATING SUBJECTIVITIES IN ARGENTINE CONSTITUTIONAL HISTORY.
THE XÉNOS IN THE PUBLIC SPHERE****A CONSTRUÇÃO DAS SUBJETIVIDADES NA HISTÓRIA CONSTITUCIONAL
ARGENTINA. O CASO DOS XÉNOS NA ESFERA PÚBLICA**Helga María Lell¹**RESUMEN**

El problema investigado radica en la variabilidad histórica de la concreción del derecho al voto de los extranjeros en el marco de los procesos electorales a nivel nacional en Argentina entre 1810 y 1853. Se enfatiza en la paradoja del concepto de *xénos* como extranjero que, por ser tal, es enemigo, pero con el cual se puede, eventualmente, sellar un pacto de hospitalidad. De esta manera, se verá cómo conforme cambian las representaciones sociales, se expanden o retraen los derechos de participación política de los extranjeros a la par que se desarrollan estrategias de relaciones internacionales.

Palabras clave: Extranjeros; sufragio; representación política; subjetividad.

ABSTRACT

The research problem is the historical variability that can be seen in the right to vote that the foreigners have had in electoral processes in Argentina at a national level (1810-1853). We emphasize the paradox in the concept of *xénos* as a foreigner that is an enemy because of being a non-national, but that, at the same time, deserves hospitality. The social representations and the States strategies in terms of international relations create different possibilities or impossibilities and creates and categorizes subjectivities.

Keywords: Vote; foreigners; political representation; subjectivity.

RESUMO

O problema investigado reside na variabilidade histórica da realização do direito de voto dos estrangeiros no quadro dos processos eleitorais a nível nacional na Argentina entre 1810 e 1853.

¹ Conicet/Universidad Nacional de La Pampa – Argentina: ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7703-634> E-mail: hlell@ius.austral.edu.ar

Enfatiza o paradoxo do conceito de *xénos* como estrangeiro, que, como tal, é inimigo, mas com o qual é possível, eventualmente, selar um pacto de hospitalidade. Desse modo, será visto como à medida que as representações sociais mudam, os direitos de participação política dos estrangeiros se expandem ou se retraem à medida que estratégias de relações internacionais são desenvolvidas.

Palavras-chave: Estrangeiro; sufrágio; representação política; subjetividade

INTRODUCCIÓN

El problema investigado desde el cual parte este artículo radica en la variabilidad histórica de la concreción del derecho al voto de los extranjeros en el marco de los procesos electorales a nivel nacional. A partir de un corpus textual consistente en normas jurídicas consideradas por la doctrina jurídica como “antecedentes constitucionales”, se intenta mostrar que la respectiva variabilidad ha sido una consecuencia de las estrategias políticas en términos de relaciones internacionales antes que un proceso democratizador del Estado frente a los habitantes del territorio². El período abarcado es el de 1810-1853, es decir, entre la Revolución de Mayo, considerado como un hito fundacional de la nación, y la sanción del texto constitucional exitoso y que aún hoy sigue vigente (con reformas).

A los efectos del análisis teórico, se enfatiza en la paradoja del concepto de *xénos* como extranjero que, por ser tal, es enemigo, pero con el cual se puede, eventualmente, sellar un pacto de hospitalidad. Es decir, a partir de las representaciones sociales y también de las estrategias estatales en clave de relaciones internacionales, el discurso jurídico atribuye diferentes potencias e impotencias, o sea, construye y categoriza subjetividades.

Como podrá verse a través de la presentación de las fuentes, el sufragio extranjero se ha expandido y retraído según los contextos y las representaciones sobre la extranjería. Desde la negación de todo tipo de participación en el ámbito público solo para los españoles (con excepción de aquellos que simpatizaran con la causa americana), a la negación total de la participación activa en la Constitución que se proclama abierta para quienes quieran habitar el suelo argentino, pasando por instancias no solo de voto activo sino también de la posibilidad de ser electo como representantes (por ejemplo, en la “Circular del 24 de octubre de 1812 para convocar a elecciones a fin de formar la Asamblea General”). Por otro lado, además de dichos procesos de expansión y retracción, resulta especialmente interesante observar la igualdad de

² Cabe destacar que el respectivo proceso no ha obedecido únicamente a las estrategias en clave de relaciones internacionales sino también al proceso de construcción de una propia identidad nacional. Por motivos de extensión y de recorte del objeto de investigación, aquí solo se trata el primero.

derechos entre los extranjeros y los nacionales como un objeto de intercambio entre Estados (esto puede observarse, por ejemplo, en el “Tratado con Inglaterra sobre amistad, comercio y navegación entre los Gobiernos de las Provincias Unidas y de Su Majestad Británica” o en los intercambios epistolares entre los representantes de los gobiernos de las Provincias Unidas y de Francia durante el gobierno de Rosas).

1. EL XÉNOS EN LA ESFERA PÚBLICA

Señala Benveniste (1983) que la extranjería no se define, en las civilizaciones antiguas, por criterios constantes como en las sociedades modernas. El término ξένος (xénos), “extranjero y hospedado”, denota alguien nacido en otra parte que, unido por ciertas convenciones, goza de derechos específicos; es decir, es el extranjero que se beneficia de las leyes de hospitalidad. En latín, el extranjero que viene de fuera es el *advena* y aquel que está fuera de los límites de la comunidad es el *peregrinus*. Para Benveniste esto da cuenta de que la definición de extranjero en la Antigüedad no es estática sino que, en la diversidad de estas nociones, el extranjero es siempre un extranjero particular, aquel que depende de un estatuto distinto.

A ello agrega Benveniste que hay una intrínseca relación entre enemistad, extranjería y hospitalidad que puede ser explorada a partir del vocabulario de distintas lenguas. No solo el ξένος (xénos), el enemigo en Grecia, tiene su correlato ξείνιζω (xeínizo), verbo que indica el comportamiento de hospitalidad, sino que también “huésped” en latín se dio *hostis* y *hospes*. Estos elementos tienen distintos significados: 1) la identidad personal en el marco de un grupo; 2) igualdad por compensación; el sentido de “enemigo” habría aparecido cuando a las relaciones de cambio de clan a clan han sucedido las relaciones de exclusión de civitas a civitas; y 3) aquel que personifica la hospitalidad (1983: 58).

Lo anterior solo implica que el extranjero es un enemigo con el cual, transitoriamente, se pueden establecer términos de paz. Ello en tanto el que ha nacido afuera es a priori un enemigo, lo cual a su vez motiva un compromiso mutuo para establecer entre él y yo/nosotros relaciones de hospitalidad que no serían concebibles en el seno mismo de la comunidad.

2. EL INICIO DEL ESTADO ARGENTINO³

Los sucesos acaecidos en la semana de mayo de 1810 son ampliamente conocidos y constituyen un hito que condensa los procesos de formación estatal, es decir, marcan el umbral de irreversibilidad en la configuración de la identidad nacional del actual Estado argentino. Por este motivo, aquí se inicia la indagación de los antecedentes constitucionales a partir de aquella fecha. Este hito revolucionario, al margen de la significación histórica en la construcción del Estado Nación, marcó un quiebre en la consideración de la “otredad” a partir del desprecio hacia aquellos peninsulares que no adherían al gobierno revolucionario (Cantera, 2016). La configuración de la identidad propia del aún entonces Virreinato del Río de La Plata comenzaba a edificarse en oposición a la metrópolis. Aunque la independencia no era declarada, el antagonismo respecto de los españoles se hacía manifiesto, como se verá en las próximas páginas.

3. PRIMERA NEGACIÓN JURÍDICA DE LA ISEGORÍA COSMOPOLITA

Las decisiones de Moreno en el marco de sus funciones como Secretario de la Junta habían perjudicado diversos intereses, entre ellos, los de los españoles habitantes de la naciente Confederación. Una de las medidas destacadas fue la exclusión de los españoles europeos de los cargos de la administración pública (Lorenzo, 1994: 101-102). La “Circular de la Junta Provisional Gubernativa de la Capital de Buenos Aires exigiendo la ciudadanía para ejercer empleos”⁴ describe a los españoles como hombres ingratos que, con ánimos de enriquecerse, han defraudado al país y que se contraponen a los nacidos en las tierras de la Nación. A raíz de los desengaños provocados, en dicho documento, se establece la necesidad de tomar medidas para preservar y conservar el bien del país.

Las medidas que la Junta adopta tienden a no compartir el gobierno con extraños. En particular, distingue entre españoles y otros extranjeros que no estén en guerra con “nosotros” (portugueses e ingleses, principalmente, dado que eran los provenientes de las potencias cuya

³ La historia argentina que se narra en las siguientes páginas surge del trabajo con bibliografía que, por motivos de fluidez expositiva, no se encuentra referenciada paso a paso. En algunas ocasiones, por motivos particulares es explícitamente mencionada. En el resto de los hechos, me remito a los siguientes libros de historia constitucional que han servido para formar este trabajo: Galletti (1972 y 1974), Lorenzo (1994, 1997 y 1999), Etchart y Douzon (1987), Romero (1979), López Rosas (1996), Linares Quintana (1981), Zuccherino (2007), Pellet Lastra (1979) y Fernández y Rondina (2006).

⁴ “Circular de la Junta Provisional Gubernativa de la Capital de Buenos Aires exigiendo la ciudadanía para ejercer empleos” (3 de diciembre de 1810. Gaceta n° 27) en Galletti (1987).

protección y amistad se pretendía obtener). A los últimos se les garantizan los derechos civiles y la protección del Gobierno, cuestión que, evidentemente, no se aplica para los españoles. En esta disposición se ve claramente cómo algunos *xénos* gozan de un pacto de amistad y de un trato hospitalario a la par que otros quedan excluidos.

Finalmente, también se prevé el caso de los europeos que al momento de la publicación Circular se desempeñaran en cargos públicos. A ellos se les permite la continuidad pero se les exige buena conducta, amor al país y, sobre todo, adhesión al gobierno. Es decir, en estos últimos casos, los europeos debían ser simpatizantes de la causa revolucionaria. Como puede notarse, se plantea una dicotomía entre los intereses de la metrópolis y los de estas tierras.

Salvatto y Banzato (2013) destacan que aun después de 1810 se encontraban extranjeros en las filas de la burocracia, para lo cual conservaban sus cargos gracias a permisos especiales. La situación de estos funcionarios se fue haciendo cada vez más compleja: eran extranjeros que formaban parte de un gobierno disidente con la metrópolis. Por su parte, los nativos del suelo americano que pujaban por la ruptura e independencia debían consentir la presencia de extranjeros en los cargos gubernamentales ya que no había cuadros administrativos para cubrir tareas específicas, calificadas y técnicas.

En ese marco, en 1811, el gobierno revolucionario en Buenos Aires empezó a conceder Cartas de Ciudadanía. El ciudadano era miembro de la soberanía de la Nación y los extranjeros podían solicitar dicha carta al acreditar cuatro años de residencia (Tau Anzoátegui y Martiré, 2003). Así, los criterios de utilidad, profesión, religión, matrimonio y residencia eran relevantes para distinguir entre los extranjeros que podían permanecer o no en el territorio (Herzog, 2008). Aún más, estos eran los parámetros para ser parte del pacto de hospitalidad como *xénos*.

4. CIUDADANÍA PASIVA PARA EXTRANJEROS

El Segundo Triunvirato convocó a la Asamblea (luego conocida como “del año XIII”). Transcurridos quince días desde su instalación, publicó una circular fechada el 24 de octubre para convocar a elecciones a fin de formar la Asamblea General. En el respectivo documento se establecía:

4° Todas las personas libres y de reconocida adhesión a la justa causa de la América sin excepción de empleados civiles o militares, podrán ser electores o electos diputados, no siendo preciso que estos sean naturales o residentes en los mismos pueblos que van a representar.⁵

⁵ Decreto de convocatoria a la Asamblea fechado el 24 de octubre de 1812. En Lorenzo (2004).

El derecho otorgado habilitaba a los extranjeros a concurrir en la elección de representantes mediante el sufragio y también a partir de la posibilidad de ser candidatos y, eventualmente, representantes electos.

Resulta significativo destacar que, conforme lo explica *El Redactor de la Asamblea del año XIII* (en Lambré, 2010: 17), en la sesión del día 3 de febrero de 1813, se acordó la remoción de los españoles europeos de todos los empleos civiles, eclesiásticos y militares, con excepción de aquellos que hubieran obtenido título de ciudadanía. Comenta que en el marco de las discusiones se señaló que era un acto de grandeza por parte de la Asamblea, aún pasados tres años desde la revolución, emitir un decreto, es decir, un instrumento jurídico y, por lo tanto, no arbitrario, para remover de los empleos a los mandatarios españoles y alejarlos de la administración.

Esta explicación muestra la visión que se tiene de los españoles y del trato que podría haberseles consignado y de cierta magnanimidad en el que efectivamente se daba, es decir, por un lado, se destaca el hecho de que, a pesar del lapso transcurrido desde la Revolución de Mayo de 1810, no se expulsaba a los españoles meramente a través de la fuerza, algo que podría haber sido una consecuencia natural de un proceso revolucionario contra la respectiva Corona. Por el contrario, se llevaba a cabo un procedimiento legal y, por lo tanto, existía un acto jurídico que daba fin a las relaciones de empleo. En cierta forma, en este texto se contraponen claramente lo llamativo e ideal de la actividad de la moderación americana. Esto implica, como contracara, dar por supuesto que podría haber una estrategia menos “moderada” para alejar las manos españolas de la administración.

Finalmente, en el documento se especifica que la grandeza del decreto en cuestión se debe a que, en el marco de un acto revolucionario como el acontecido en 1810, lo natural era “que la sangre de los injustos fuese el primer indicio de la revolución; pero lejos de este doloroso extremo, los españoles europeos han continuado hasta hoy en sus empleos con peligro de la administración, con abuso de nuestro sufrimiento y odio de los mas dignos americanos” (en Lambré, 2010: 18). No obstante, también se otorga título de ciudadanía a todos los españoles europeos que hubieran adquirido un derecho incontestable a la gratitud americana.

Unos meses más tarde, en abril, Diaz Vélez consultó a la Asamblea acerca de si un español, de profesión escribano, podía ejercer sus funciones si carecía de la necesaria Carta de Ciudadanía. Ante ello, el órgano declaró que todos los escribanos españoles europeos se encontraban comprendidos en el decreto del 3 de febrero de 1813. Sobre ello, comentan Salvatto y Banzato (2013), que uno de los problemas a los que se enfrentó la Asamblea fue la falta de

cuadros jurídicos locales que pudieran reemplazar a los peninsulares por lo cual estos acabaron por continuar en sus funciones.

Hasta aquí puede notarse que las concesiones brindadas en torno a la participación en la vida pública y política de los extranjeros seguían oscilando entre la permisón y la restricción conforme el origen de los no nacionales (los españoles eran mirados con gran recelo) y, en particular, respecto de la adhesión o no de estos a la causa independentista (los adherentes eran merecedores de la gratitud americana).

5. EL ESTATUTO PROVISIONAL DE 1815

En el Estatuto Provisional de 1815⁶ se disponía, en la primera sección (destinada al hombre en sociedad), en el capítulo I, sobre los derechos que competen a todos los habitantes del Estado, que estos gozan de la vida, la honra, la libertad, la igualdad, la propiedad, y la seguridad como derechos (Art. I) y que, por lo tanto, todo hombre, goza de ellos “sea Americano o Extranjero, sea Ciudadano o no” (Art. III). Es decir, aquí se realiza, en relación a los usualmente considerados como “derechos naturales”, una equiparación —o sea, es un caso claro de isonomía cosmopolita—. No obstante, cabe destacar que las distinciones terminológicas entre “habitante”, “natural”, “ciudadano”, “hombre”, “natural”, aún no son completamente claras aunque comienzan a establecerse algunos parámetros clarificadores.

En el capítulo III de la misma sección, abocado a la ciudadanía, se señala que todo hombre libre que haya nacido y resida en el territorio del Estado es ciudadano. Para el ejercicio del derecho a sufragar debía contarse con 25 años de edad o ser emancipado. Asimismo, existe una equiparación de algunos extranjeros (aquellos que hubieran vivido por más de cuatro años en el país y contaran con cierto capital o ejercieran un oficio útil) para con los nacidos en el país, lo cual es una medida relevante en términos de isegoría cosmopolita. No obstante, para completar la participación en el ámbito público, en coherencia con la circular del 24 de octubre de 1812 antes expuesta, también se establece la posibilidad de ser electo, además de elector. No obstante, para acceder a ella, se estipulan otros parámetros que elevan el tiempo de residencia en el país a diez años y exigen la renuncia de toda otra ciudadanía. Este derecho a participar activamente de la vida pública no solo a través del voto sino también como representante reconocía un límite: el ser español (excepto que fuera afín a la causa independentista).

⁶ Estatuto Provisional de 1815 en Galletti (1987).

Es interesante notar que el artículo III otorga derecho a sufragar a los extranjeros que cumplieran ciertos requisitos, es decir, les otorga ciudadanía activa sin necesidad de resignar otra ciudadanía. El artículo IV otorga ciudadanía pasiva, o sea, la posibilidad de ser representante (incluso de nacidos en el territorio), pero, para ejercer en cargos de gobierno se debía renunciar a toda otra ciudadanía. Además, se restituye explícitamente la posibilidad de ejercer empleos en el país a los extranjeros.

Cabe destacar que los españoles nacidos en Europa no gozaban de los derechos antedichos hasta tanto el gobierno español no reconociera los derechos de las Provincias, es decir, la inferioridad de condiciones de los españoles era una represalia y un punto de negociación para con España. La excepción la constituían aquellos españoles que hubieran prestado servicios distinguidos a la causa del país, es decir, que apoyaran el proceso revolucionario y el camino hacia la independencia que pronto se declararía.

En cuanto a qué implicaba ser ciudadano, los capítulos IV y V señalan que este estatus otorga membresía en la soberanía popular y, por lo tanto, habilita el voto activo y pasivo. La ciudadanía se perdía por naturalizarse en otro país, por aceptar empleos, pensiones, o distinciones de nombre de otra Nación, por la imposición legal de pena aflictiva o infamante y por el estado de deudor dolosamente fallido, si no se obtenía nueva habilitación.

El capítulo VI, reservado para los deberes de todo hombre (es decir, no solo los ciudadanos) en el Estado, dispone que se debe sumisión a la ley, obediencia y respeto a las autoridades y la carga de sacrificarse por la patria, aun poniendo a disposición la propia vida. Así, se puede notar la concepción del ciudadano como un individuo que solo se hace pleno en el marco de una comunidad de la cual es ciudadano. Por lo tanto, a dicha comunidad, a su patria, le debe la vida. En cambio, este requisito no se aplica a quienes no han nacido en las provincias. Es un límite a la isegoría cosmopolita que otorga una licencia a los extranjeros.

Hay que resaltar, en el artículo respectivo (el III), la excepción a los extranjeros de poner la patria por sobre la vida. Esta disposición se funda en la factibilidad de aceptar sacrificios por la patria pero con ciertos límites. No siendo el Estado de origen, se consideró inapropiado exigir el máximo sacrificio por una Nación que no es la propia (Galletti, 1972).

En cuanto a los cargos de gobierno, cabe destacar que el de Director estaba reservado a un vecino y natural de los Pueblos del Estado, con residencia dentro de él al menos de cinco años inmediatos a su elección (III, Capítulo I, Sección Tercera). Es decir, era un cargo vetado para los extranjeros.

Respecto del ejército y la armada (ver sección VI), el capítulo III, artículo I, dispone que todo habitante del Estado nacido en América, todo extranjero con domicilio de más de cuatro años, todo español europeo con carta de ciudadano; y todo africano y pardo libre fueran considerados soldados cívicos. O sea, el deber de incorporarse al ejército civil corre para los ciudadanos, extranjeros (que cumplan ciertos requisitos) o nativos. Como se puede notar, la isegoría se da en un sentido amplio de participación en la esfera pública, no solo con el voto sino también en otras instituciones como aquellas destinadas al aspecto bélico.

6. EL CONGRESO GENERAL

El Congreso declaró la independencia, dictó el Reglamento Provisional de 1817 y la Constitución de 1819. Tuvo carácter legislativo porque sancionó numerosas leyes, resolvió en materia judicial, fue un cuerpo elector porque designó a Pueyrredón Director Supremo y ejerció la soberanía. Como se mencionó, las tres medidas más relevantes de este Congreso derivaron en tres documentos: el Acta de Declaración de la Independencia, el Reglamento Provisional de 1817 y la Constitución Nacional de 1819.

El Reglamento Provisorio⁷ sancionado por el Soberano Congreso de las Provincias Unidas de Sud-América para la dirección y administración del Estado, mandado a observar entretanto se publica la Constitución, de fecha del 3 de diciembre de 1817, respecto de la temática que convoca esta tesis estableció disposiciones semejantes a las del Estatuto. Así, en la primera sección (“Del hombre en sociedad”), (“De los derechos que competen a todos los habitantes del Estado”) se disponen artículos que brindan derechos a todos los hombres, ya sean extranjeros o americanos, tales como la vida, la honra, la libertad, la igualdad y la seguridad.

En cuanto a la ciudadanía y a los extranjeros, se establecía que estos últimos podían gozar del derecho a votar a partir de los veinticinco años de edad, siempre que contara con voluntad de permanecer en el territorio, que hubieran vivido al menos cuatro años en él, que supieran leer y escribir y que gozaran de cierto patrimonio. Asimismo, podrían ser electos a los diez años de residencia. En caso de tener otra ciudadanía, solo eran elegibles para empleos de república pero no para cargos de gobierno; en cambio, si se renunciaba a otra ciudadanía, podían ser electos para cualquier tipo de cargo. Distinta era la situación de los españoles que no podían votar o ser electos hasta tanto España reconociera la independencia de las Provincias. La

⁷ Reglamento Provisional de 1817 en Galletti (1987).

excepción la constituían los españoles comprometidos con la causa independentista y que hubieran recibido carta de ciudadanía.

Por otro lado, en el Capítulo IV, se señalaban como prerrogativas de los ciudadanos (ya fueran nacidos en el territorio o extranjeros con carta de ciudadanía) el ser miembro de la soberanía de la nación y, consecuentemente, tener voto activo y pasivo.

El capítulo V se abocaba a las causas por las que la ciudadanía podía perderse o suspenderse. Entre ellas, se destacaba: aceptar empleos, pensiones o distinciones de nobleza de otra nación, haber recibido pena aflictiva, o infamante y ser deudor dolosamente fallido, si no se obtuviese nueva habilitación.

En cuanto a los deberes de todo hombre en el Estado, se explicitaban condiciones análogas a las enunciadas en el Estatuto provisional de 1815. Se destaca el posible sacrificio de la vida, salvo para los que fueran extranjeros.

Por otro lado, al regular el ejército, se establece para los extranjeros, como contracara del sufragio activo, el deber de integrar el ejército.

Por su parte, la Constitución de 1819⁸ no incluye ninguna especificación sobre los requisitos para ser considerado ciudadano, cuestión que, como se verá más adelante, es observada al momento de redactarse la Constitución de 1826.

Dado que esta Constitución no contiene regulación alguna sobre la ciudadanía pero sí usa el término, ahonda en la confusión terminológica que nunca había logrado aclararse entre los conceptos de “todo hombre”, “nacional”, “ciudadano”, “natural”, etc. Si bien los antecedentes se acercaban a vislumbrar las distinciones, el hecho de que la primera Carta Magna no propusiera ningún parámetro resultó un retroceso.

7. LAS RELACIONES INTERNACIONALES CON GRAN BRETAÑA

En 1825 se celebró con Inglaterra un tratado que versaba sobre términos de paz, comercio y navegación⁹. Por él Gran Bretaña reconocía la independencia de las Provincias Unidas del Río de la Plata, se establecía el libre comercio entre las dos naciones y se garantizaba la libertad de culto para los ciudadanos ingleses. Esta última medida permitió por primera vez la introducción de cultos disidentes del católico con lo cual puede notarse el enorme privilegio

⁸ Constitución Nacional de 1819 en Galletti (1987).

⁹ “Tratado con Inglaterra sobre amistad, comercio y navegación entre los Gobiernos de las Provincias Unidas y de S. M. B” (2 de agosto de 1825) en Galletti (1987).

que recaía sobre los británicos y la necesidad de pactar de las Provincias. Asimismo, se reconocía a los súbditos ingleses la facultad de comerciar, transitar, adquirir bienes y testar, derechos que hasta entonces solo estaban reservados a los nativos. Los términos de este tratado no se modificarían aún en el supuesto de un conflicto armado con Inglaterra. Como puede notarse, los ingleses se constituyeron en los únicos extranjeros privilegiados en términos de algunos derechos a cambio del reconocimiento de la soberanía y la independencia de las Provincias Unidas. El impacto de este tratado no era menor dado que Gran Bretaña era una potencia hegemónica a nivel mundial.

Si bien las Provincias Unidas no obtenían grandes beneficios en términos comerciales o de navegación dado que no existía una flota naval de las dimensiones necesarias para cruzar el océano rumbo a Inglaterra, sí fue de suma relevancia por haber obtenido el reconocimiento de la independencia. De esta manera, el trato especial a los ingleses por sobre otros extranjeros resultó ser un objeto de intercambio entre dos Estados y, por lo tanto, el plano común de discusión, junto con el reconocimiento de la soberanía, en términos de relaciones internacionales.

8. LA CONSTITUCIÓN DE 1826

El 16 de diciembre de 1824 se inauguró el Congreso General Constituyente de 1824. Este órgano, el 23 de enero de 1825, mediante la conocida como Ley Fundamental, declaró la existencia de una Nación integrada por las Provincias Unidas y reconocida por pactos preexistentes que reafirman la independencia.

El 24 de diciembre de 1826, el Congreso culminó su tarea con la aprobación de una nueva Constitución. Esta Carta Magna no gozó de éxito alguno ya que fue rechazada por casi todas las provincias por su carácter marcadamente centralista y unitario. Además, las provincias desconocieron al Congreso y las leyes de Presidencia y Capitalización. Finalmente, en agosto de 1827 se disolvieron las autoridades nacionales y las provincias volvieron a regirse mediante el sistema de pactos.

Respecto de la Constitución de 1826¹⁰ cabe detenerse en algunas cuestiones relevantes. En primer lugar, se destaca que el Informe de la Comisión de Negocios Constitucionales que acompaña el Proyecto de Constitución, de fecha del 29 de agosto de 1826, resalta la ausencia, en la Constitución de 1819, de disposiciones que regularan sobre ciudadanía. Se expone

¹⁰ Constitución de 1826 en Galletti (1987).

también que estipulaciones en dicha materia son relevantes por cuanto organizan las relaciones interiores y porque son indispensables para clasificar las personas que pueden tomar parte de las deliberaciones públicas y/u ocupar cargos.

El breve párrafo del Informe que expone lo anterior revela la plena conciencia de lo que implicaba ser ciudadano (deliberar sobre los asuntos públicos y ocupar altos cargos de gobierno) y de los distintos estatus de personas que existían en el territorio nacional; de hecho, la experiencia ya lo había demostrado y había inspirado diferentes reglamentos. Esta carencia de la primera Constitución solo pudo arrojar dudas ya que hasta ese entonces el concepto de ciudadanía era amplio, pero esa extensión había sido variable durante los nueve años que transcurrieron entre la Revolución de Mayo y la Carta Magna de 1819.

La Constitución Nacional de 1826 dispone que son ciudadanos: 1) todos los hombres libres, nacidos en territorio argentino, y los hijos de estos, donde quiera que nazcan; 2) los extranjeros que han combatido o combatieren en los ejércitos de mar y tierra de la República; 3) los extranjeros establecidos en el país desde antes del año 1816 que se inscriban en el registro cívico; 4) los demás extranjeros establecidos, o que se establecieron después de aquella época, que obtengan carta de ciudadanía. Por lo tanto, los extranjeros podían ser ciudadanos en aquellos casos especiales: por haber aportado o aportar a la labor de las milicias, por haber sido parte de la Argentina antes de la declaración de la independencia y estar inscriptos en el registro cívico y por obtener carta de ciudadanía.

Asimismo, la ciudadanía podía perderse por la aceptación de empleos, distinciones, o títulos de otra nación sin la autorización del Congreso. Es decir, existía cierto recelo respecto de la participación de los ciudadanos en los intereses de otras naciones o en la recepción de honores por parte de ellas.

En cuanto a la ciudadanía pasiva se establece la necesidad de contar con una cantidad de años en calidad de ciudadano para ser legislador (siete, para ser representante y nueve para ser senador). En cambio, para ser presidente era indispensable haber nacido en el territorio de la República.

9. LAS RELACIONES POLÍTICAS Y ECONÓMICAS CON FRANCIA

Durante el gobierno de Rosas, Inglaterra y Francia realizaron una intervención armada para mantener sus privilegios comerciales. En aquel entonces, ambos Estados experimentaban un gran desarrollo y necesitaban nuevos mercados para expandir sus horizontes económicos.

Los incidentes producidos permitieron a Rosas asumir el papel de defensor de la soberanía nacional contra las pretensiones extranjeras.

Inglaterra ya gozaba de privilegios de libre navegación y comercio desde 1825. En cambio, Francia reconoció la independencia rioplatense con los Orleáns, aunque no se firmó ningún tratado. Este Estado reclamó igualdad de condiciones con Gran Bretaña y, al no lograrlo, la escuadra francesa del Atlántico Sur bloqueó el puerto de Buenos Aires en marzo de 1838 y ocupó la isla Martín García sin que mediara declaración de Guerra.

El conflicto con Francia tenía, además, otros motivos: entre ellos, que sus súbditos fueran eximidos de prestar servicios en la milicia de acuerdo con lo que establecía una ley del 10 de abril de 1821 (obligaba a los extranjeros, incluso los transeúntes, a incorporarse al ejército), de la que habían quedado excluidos los ingleses y norteamericanos en virtud de haber reconocido la independencia de las Provincias Unidas. La potencia europea pretendía que sus nacionales participaran de un pacto de amistad y hospitalidad semejante al de los nacionales de los Estados que habían reconocido la independencia de la Confederación.

En efecto, el Cónsul General de Francia había efectuado múltiples reclamos ante los sucesivos enrolamientos de ciudadanos franceses en las milicias de las provincias argentinas. Ante ello, Arana, Ministro de Relaciones Exteriores, respondió, el 8 de noviembre de 1830, que los extranjeros gozaban en el territorio de los mismos derechos que los naturales y que ello conllevaba, como contracara, la imposición de las mismas cargas. Asimismo, se aclara un punto que resulta sumamente relevante ya que se agrega que, si se permitiera que los extranjeros desarrollaran actividades comerciales al tiempo que los nacionales debían destinar su tiempo a defender a la patria, el perjuicio recaería únicamente sobre estos últimos.

Esta reciprocidad de derechos y deberes, que hasta ahora no ha sido mejorada en país alguno de Europa, lejos de merecer la menor censura, se hace tan necesaria en el nuestro, cuanto que si los extranjeros establecidos en el se considerasen como transeúntes para el servicio de la milicia, su concurrencia privaría a los naturales de los medios de subsistir: estos no podrían entonces competir con los extranjeros en la porción de trabajo: no podrían aprovechar con igual libertad el tiempo; no podrían llenar el mismo modo y a los mismos plazos sus compromisos: se alejaría de ellos la demanda, y su ruina sería inevitable. (En France. Consulat (Buenos Aires, Argentina), 1838)

Aquí puede verse que el motivo de la igualdad entre los extranjeros y los nativos se debe a que es necesario equiparar en las cargas y obligaciones a unos y a los otros, de lo contrario, se podría generar un grave perjuicio para los propios nacionales. Es decir, si los extranjeros

gozaran de todos los derechos civiles y no tuvieran obligación alguna para con el país que se los reconoce, los nacionales se encontrarían en una situación desventajosa.

En otra respuesta, del 11 de diciembre de 1830, Arana es sumamente explícito respecto de los motivos del trato diferencial brindado a los franceses respecto de los ingleses y norteamericanos: Francia no ha reconocido la independencia de las Provincias.

Sin embargo, el Sr. Cónsul General dice, que obligar a servir a los franceses en la milicia y no hacer otro tanto con los ingleses y norteamericanos, es una arbitrariedad, es una injusticia. (...) todo el mundo sabe que los Estados Unidos de Norteamérica e Inglaterra fueron los primeros en reconocer nuestra independencia política, y que a la liberalidad de su conducta para con nosotros, debemos el hallarnos hoy día en una posición mas feliz que la que nos hubiera tocado en caso contrario. ¿Qué tiene, pues, de extraño, que en prueba de gratitud a nuestros primeros amigos y bienhechores, exonere el Gobierno de hecho y por ahora del servicio de la milicia a los norteamericanos e ingleses que se domicilian en el país (...)? El Sr. Cónsul General debe persuadirse que sobre este particular nada importa el rango y poderío de una nación: lo que importa son los títulos que la han hecho acreedora a nuestra gratitud; y esta Provincia y demás de la República deben a los Estados Unidos de Norte América y a Inglaterra consideraciones que no han obtenido de Francia ni de ninguna otra nación. (En France. Consulat (Buenos Aires, Argentina), 1838)

De esta manera, aparece notoriamente la distinción entre *xénos* con los que existe un pacto de amistad y *xénos* con los que no. Hay un intercambio: el reconocimiento de la independencia por el trato preferencial de los nativos de otros países.

Durante el primer gobierno de Rosas, las relaciones con el consulado francés no eran óptimas; ellas experimentaron una mejora durante el segundo gobierno hasta que el cónsul protestó por el encarcelamiento de dos súbditos franceses a causa de delitos comunes. Como estas demandas no fueron satisfechas, la escuadra francesa estableció el bloqueo.

También en esta actitud influyó la ley de Aduana de 1836, de carácter proteccionista, porque fuertes comerciantes franceses de Montevideo se vieron perjudicados.

Finalmente, Francia, influida por Inglaterra que se perjudicaba económicamente, levantó el bloqueo del puerto de Buenos Aires y firmó la Convención celebrada por el Gobierno de Buenos Aires encargado de las relaciones exteriores de la República Argentina y el Vice-Almirante francés, Barón de Mackau, para el arreglo de las diferencias existentes entre los respectivos países (31 de octubre de 1840)¹¹.

¹¹ “Convención celebrada por el gobierno de Buenos Aires encargado de las relaciones exteriores de la República Argentina y el Vice-Almirante francés, Barón de Mackau, para el arreglo de las diferencias existentes entre los respectivos países” en Galletti (1987)

El artículo 5° de dicho documento otorga a los nacionales franceses las mismas prerrogativas de las que gozaban los ingleses y los estadounidenses e incluso aquellas que fueran dispendiadas a otros extranjeros y que fueran aún más favorables a las anteriores.

En Montevideo, el bloqueo perjudicaba a Inglaterra y Francia cuyos intereses comerciales con el litoral y la campaña oriental se veían obstaculizados. Por ello, se envió a Florencio Varela para gestionar la ayuda de estos dos Estados. Ambos países acreditaron entonces representantes ante Rosas para llegar a un acuerdo por vía diplomática, pero como las gestiones resultaron infructuosas una escuadra anglo-francesa bloqueo el Río de la Plata y sus barcos se internaron por los ríos Paraná y Paraguay a pesar de la resistencia que se les presentó en la Vuelta de Obligado en noviembre de 1845.

Como las hostilidades continuaron, Inglaterra levantó el bloqueo en 1847 porque el conflicto la perjudicaba económicamente y firmó la paz dos años después. En cambio, Francia continuó hasta que en 1848 el gobierno surgido de la revolución de ese año, decidió terminar su intervención armada en el Río de la Plata. Se firmó entonces la Convención de paz y amistad celebrada con el representante del Gobierno francés (Le Predour), el 31 de agosto de 1850¹². Allí se consignaba una cuestión de suma relevancia: el reconocimiento francés hacia la independencia de las Provincias Unidas (se declara que la República Argentina se encuentra en incontestable posesión de todos los derechos que pertenecen a un Estado independiente).

Este tratado, que finalmente lograba el reconocimiento francés de la independencia de la Confederación Argentina, no llegó a ratificarse debido a la caída de Rosas. No obstante, inaugura el reconocimiento francés para con la soberanía nacional. Una vez más, el trato preferencial hacia ciertos extranjeros se convirtió en una prestación a ser intercambiada por el reconocimiento en calidad de pares con otro Estado.

CONCLUSIONES

Si bien, como señala Devoto (2002), la historia de la inmigración en la Argentina es una sumatoria demasiado diversa como para plantearla bajo un mismo denominador, aquí se plantea solo un recorrido en torno al sufragio. Una rápida mirada sobre los documentos mencionados aquí constata algunas etapas definidas en torno a cómo o por qué se expanden o retraen los derechos políticos conferidos a los extranjeros. En una primera instancia, el rechazo a los

¹² Convención de paz y amistad celebrada con el representante del Gobierno francés (Le Predour), el 31 de agosto de 1850 en Galletti (1987).

extranjeros se concentraba solo en los españoles europeos (con excepción de los que adhirieran o colaboraran con la causa americana) y se otorgaban derechos a las personas provenientes de otras potencias cuya simpatía se pretendía ganar (como Portugal e Inglaterra).

En 1812, en el marco de las elecciones para representantes que integraran la Asamblea General, se dio un caso de isegoría cosmopolita en toda su amplitud, quizás el más claro de la historia nacional: votaron y podían ser electos los extranjeros (siempre que adhirieran a la causa americana). Por lo tanto, los extranjeros podían ser gobernantes y electores.

En 1815, el Estatuto Provisional se ocupó de regular los derechos de los nacionales y de los extranjeros. Estos últimos también gozaron de derechos políticos activos y pasivos siempre que cumplieran con ciertos requisitos. Exceptuados de esta participación se encontraban los españoles. Lo más relevante de este documento es que allí aparece con toda claridad el motivo de la exclusión: el no reconocimiento de España de los derechos de las provincias.

En el Reglamento Provisorio de 1817 se mantenían disposiciones similares a las anteriores. No obstante, se agregan como requisitos para ejercer los derechos políticos activos y pasivos que el extranjero no aceptara empleos o distinciones de otra nación. Asimismo, se restringía el campo de actuación en el que podían desempeñarse solo a los empleos de la República (se excluían, entonces, los cargos gubernamentales).

A pesar de los avances en la regulación de las categorías de los ciudadanos y de los derechos que gozaban, la Constitución Nacional de 1819 no contó con ninguna disposición al respecto.

En el marco de la redacción de la Constitución de 1826, el informe de la comisión destacó la necesidad y relevancia de contar con especificaciones respecto de quiénes son ciudadanos y cómo categorizar a las personas que habitan el territorio ya que son ellas quienes toman parte en las deliberaciones populares y pueden ocupar los más altos cargos de gobierno. Hay que destacar que aquella Carta Magna otorgaba ciudadanía a los extranjeros pero exigía que estos se registraran como tales y que cumplieran determinados requisitos.

En la década de 1830, las discusiones con Francia vuelven a mostrar que el otorgamiento de derechos a los súbditos de otro Estado queda supeditado al reconocimiento de la soberanía de la Confederación.

Hasta esta instancia, el trato hacia los extranjeros se ve condicionado por la pretensión de construir un Estado independiente y de la necesidad de: 1) romper lazos con España y 2) lograr el apoyo y reconocimiento de otros Estados.

La preocupación central cambia en 1853 cuando, ya consolidado el Estado como independiente, comienza a desarrollarse una política inmigratoria tendiente a construir una civilización y a poblar el extenso territorio argentino. Si bien en un inicio los extranjeros (y solo ciertos extranjeros) eran deseados y bienvenidos, poco tiempo después la consideración social se revirtió. Los sujetos que llegaron a estas tierras distaban de ser los distinguidos inmigrantes esperados y, además, trajeron conflictos sociales, luchas y reivindicaciones jurídicas, además de ideologías de izquierda. Paulatinamente, los extranjeros pasaron a ser más bien un estigma social.

En cuanto a las variaciones, puede verse cómo se han producido cambios en la perspectiva diacrónica puesto que parte de la desconfianza en los españoles y llega a la “hospitalidad” para con otros extranjeros que habilitaba la participación política de estos últimos (como puede notarse, por ejemplo, en la Circular para elegir representantes para la Asamblea del año XIII, el Estatuto Provisional de 1815 y el Reglamento Provisional de 1817). Hasta la Constitución Nacional de 1853, la participación política de los extranjeros se redujo notablemente hacia la desaparición por completo. De allí en adelante, la cuestión se haría aún más difícil puesto que la representación que existía sobre los foráneos era claramente más negativa.

Finalmente, en cuanto al uso como recurso estratégico en términos de relaciones internacionales de la habilitación de la participación política de los extranjeros, es decir, la posibilidad de que formen sujetos de la esfera pública, pueden notarse los tratos privilegiados a los extranjeros que eran dispensados a cambio del reconocimiento de la soberanía de las Provincias Unidas del Río de La Plata, por un lado, y, sobre todo durante los años de búsqueda de independencia de la metrópolis, la negación de la participación política para con los españoles que no adhirieran a la causa americana era más bien un castigo implícito puesto que los colocaba en una peor situación que la de otros extranjeros o incluso que la de los españoles simpatizantes con las luchas independentistas. Cabe destacar que, en algunas ocasiones, los “privilegios” o derechos otorgados abarcaban la participación política y, en otras, se limitaban a ciertos derechos civiles o laborales o a excepciones en los reclutamientos militares.

Este breve repaso de los documentos pretende mostrar cómo estos “otros”, los extranjeros, son extraños y enemigos que, en virtud de ciertas convenciones motivadas en la conveniencia, generan relaciones de amistad y hospitalidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENVENISTE, Émile (1983). *Vocabulario de las instituciones indoeuropeas*. España: Taurus.

CANTERA, Carmen (2016). *Déspotas, invasores, usurpadores y anarquistas. Representaciones rioplatenses de los ‘otros’: enemigos y extranjeros durante las primeras décadas del siglo XIX*. Bahía Blanca: EdiUNS.

DEVOTO, Fernando (2002) *Historia de la inmigración en la Argentina*. Buenos Aires: Sudamericana.

Etchart, Martha y Douzon, Martha (1987). *Historia de las instituciones políticas y sociales argentinas y americanas desde 1810*. Buenos Aires: Itinerarium.

FERNÁNDEZ, Jorge y RONDINA, Julio César (2006). *Historia Argentina*. Tomo I (1810-1930). Santa Fe: UNL.

GALLETTI, Alfredo (1972/1987). *Historia Constitucional Argentina*. Tomo 1. La Plata: Editora Platense.

Galletti, Alfredo (1974). *Historia Constitucional Argentina*. Tomos I y II. La Plata: Editora Platense.

GALLETTI, Alfredo (1974/1987). *Historia Constitucional Argentina*. Tomo 2. La Plata: Editora Platense.

HERZOG, Tamar (2008). “Nosotros y ellos: españoles, americanos y extranjeros en Buenos Aires a finales de la época colonial”. Fortea, José y Gelabert, Juan (eds.). *Ciudades en conflicto (siglos XVI-XVIII)*. Madrid: Marcial Pons Historia; pp. 241-257.

LAMBRÉ, Tomás (coord.) (2010). *El redactor de la Asamblea del año XIII*, Buenos Aires, Del nuevo Extremo.

LINARES QUINTANA, Segundo V. (1981). *Derecho constitucional e instituciones políticas. Teoría empírica de las instituciones políticas*. 3 tomos. Buenos Aires: Plus Ultra.

LÓPEZ ROSAS, José Rafael (1996). *Historia Constitucional argentina*. 5º ed. Ampliada y actualizada. Buenos Aires: Astrea.

LORENZO, Celso (1994). *Manual de Historia Constitucional Argentina*. Tomo I Rosario: Juris.

LORENZO, Celso (1994). *Manual de Historia Constitucional Argentina*. Tomo I Rosario: Juris.

LORENZO, Celso (1997). *Manual de Historia Constitucional Argentina*. Tomo II Rosario: Juris.

PELLET LASTRA, Arturo (1979). *El Estado y la realidad histórica*. Buenos Aires: Ad-hoc.

ROMERO, José Luis (1979). *Las ideas políticas en Argentina*. 2º ed. Buenos Aires: FCE.

SALVATTO, F.; BANZATO, G. (2013) “Poderes locales y gobierno central ante el cambio de régimen en Buenos Aires: Cartas de ciudadanía, cargos públicos y práctica de oficios, 1812-1815”

[en línea]. *VII Jornadas de Historia y Cultura de América*, 25 al 26 de Julio de 2013, Montevideo. La construcción de las independencias: Documentos, actores y representaciones. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.2518/pr.2518.pdf

TAU ANZOÁTEGUI, Víctor y MARTIRÉ, Eduardo (2005). *Manual de Historia de las Instituciones Argentinas*. 7° ed. Actualizada. Buenos Aires: Librería Histórica.

ZUCCHERINO, Ricardo Miguel (2007). *Historia Constitucional Argentina. Basada en la teoría tripartita del sujeto historiográfico*. Buenos Aires: Lexis Nexis.

Trabalho recebido em 18 de setembro de 2020

Aceito em 05 de dezembro de 2020