

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES

CARI /

Gustavo Ferrari

Estanislao S. Zeballos

9

Los Diplomáticos

Estanislao S. Zeballos

Gustavo Ferrari

Estanislao S. Zeballos

Gustavo Ferrari

CARI /

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS
RELACIONES INTERNACIONALES

Los Diplomáticos

Nº 9 - 1995

ISSN 1668-9666

El Jockey Club de Buenos Aires se complace en editar el presente volumen de la serie "Los Diplomáticos", que auspicia el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), con la certeza de que contribuye a una obra cultural de señalado relieve al ahondar en las personalidades que han otorgado prestigio a nuestra Nación.

Alfredo Lalor

Presidente

INDICE

I. Un hombre múltiple	6
II. El primer ensayo internacional	9
III. Un linaje intelectual	11
IV. El primer libro	13
V. Contra el Tratado de 1881	15
VI. Canciller de Juárez Celman	17
VII. Canciller de Pellegrini	20
VIII. La legación en Washington y el arbitraje de las Malvinas	26
IX. "La Prensa" y la "Revista" de Zeballos	29
X. Opositor a los Pactos de Mayo	31
XI. Las islas del Beagle	33
XII. Cambio de enemigo	34
XIII. La junta de notables de 1906	36
XIV. Canciller de Figueroa Alcorta	38
XV. "Diplomacia desarmada"	42
XVI. Teodoro Roosevelt en Buenos Aires	45
XVII. La sesión secreta de 1914	48
XVIII. El "Presidente Mitre"	50
XIX. La neutralidad de Yrigoyen	51
XX. La obra jurídica	54

I. Un hombre múltiple

Estanislao Severo Zeballos nació en Rosario de Santa Fe el 27 de julio de 1854; hijo del teniente coronel Estanislao D. Zeballos y Felisa Juárez y Correa. Cursó los grados elementales en la Escuela de Artes y Oficios de Rosario y luego ingresó como alumno becado en el Colegio Nacional de Buenos Aires. Allí fundó un periódico estudiantil, *El Colegial*, cuyo primer número vio la luz el domingo 15 de agosto de 1869.

La cruel epidemia de fiebre amarilla no lo sorprendió entre los desertores. Fue secretario de la Comisión Popular de Salubridad que presidía su futuro camarada de *La Prensa*, José C. Paz, y, en abril de 1871, contrajo el mal, pero por fortuna sobrevivió y pudo continuar sus estudios simultáneos de derecho y ciencias exactas, físicas y naturales. Al año siguiente, por su iniciativa, se fundó la Sociedad Científica Argentina.

En 1874 fue director de *La Prensa* y secretario del general Mitre en la fracasada campaña revolucionaria, se graduó de abogado y doctor en derecho con una tesis sobre las quiebras, e intervino en la fundación de los *Anales Científicos Argentinos*. Dos años después, publicó *Estudio geológico sobre la provincia de Buenos Aires. Una excursión orillando el río de la Matanza* (en colaboración con W. F. Freid), trabajos a los que en 1878 se añadió el *Informe sobre el túmulo prehistórico de Campana* (en colaboración con Pedro P. Pico).

El mismo año -1878- vio dos ediciones de *La conquista de 15.000 leguas* y la fundación del Instituto Geográfico Argentino, obra también de Zeballos, quien en 1880 fue elegido diputado por la Capital Federal. En 1881 apareció el primer tomo de su *Descripción amena de la República Argentina*, con el título de *Viaje al país de los araucanos*, y en 1883 el segundo, *Viaje a la región del trigo*. Un año más tarde fue reelegido diputado nacional, esta vez por Santa Fe, y publicó *Callvucurá y la dinastía de los Piedra*, al que siguió *Painé o la dinastía de los Zorros* (1886). En 1888 apoyó, con un notable discurso en la Cámara de Diputados -cuya presidencia ejerció- la ley de matrimonio civil, integró la comisión reformadora del Código de Comercio -tocándole modificar el libro II e introducir el cheque en la legislación argentina-, dio a la imprenta *Relmu y la reina de los Pinares* y *Viaje a través de las cabañas*, tercer tomo de la *Descripción amena*. Entre 1884 y 1894 presidió la Sociedad Rural Argentina.

En 1889 fue canciller de Juárez Celman y, en 1891, de Pellegrini, no sin ocupar en el intervalo la Dirección General de Correos y Telégrafos. Profesor suplente de derecho internacional privado desde 1892 en la Facultad de Derecho de Buenos Aires, ascendió a titular diez años más tarde. Ministro plenipotenciario en Washington en 1893, debió aceptar el cargo de representante ante el Árbitro en la cuestión de Misiones, por lo que tuvo que redactar el *Alegato argentino*.

Fundó en 1898 y dirigió hasta su muerte la *Revista de Derecho, Historia y Letras*; en 1905 publicó el *Cancionero popular*; al año siguiente, el presidente Figueroa Alcorta lo designó canciller y en enero de 1908 puso a su cargo el ministerio de Justicia e Ins-

trucción Pública. *The rise and growth of the Argentine Constitution* es de 1907. Desde 1908 fue Asocié del Institut de Droit Intemational y miembro efectivo a partir de 1912, año en que se lo reeligió diputado nacional por la Capital. En 1910 fue delegado argentino a la cuarta Conferencia Panamericana de Buenos Aires.

Entre 1914 y 1919 publicó los cinco tomos de *La nationalité*. Presidente fundador del Instituto Popular de Conferencias del diario *La Prensa* (1914); delegado del rector de la Universidad de Buenos Aires en la Facultad de Derecho (1918), el mismo año fue el primer decano elegido por el voto de profesores y alumnos, lo que no impidió que un año después lo expulsaran los alumnos en un episodio de violencia en el que Zeballos mantuvo una actitud digna.

En 1920 publicó en París *La diplomatie des Etats-Unis dans l'Amérique du Sud* y en 1922 presidió en Buenos Aires la XXXI conferencia de la International Law Association, cuya rama argentina había fundado años antes. Murió en Liverpool el 4 de octubre de 1923, después de dictar conferencias en los Estados Unidos y mientras se dirigía a Londres para asumir la presidencia de la International Law Association. El Poder Ejecutivo -Alvear- decretó dos días de duelo nacional y honores correspondientes a general de división.

Todo esto -se omiten detalles menudos y una nube de artículos sobre los temas más variados- ocurrió en menos de setenta años¹.

1. Una completa cronología de Zeballos, en Luis Santiago Sanz, *Personalidad de Zeballos internacionlista y fundador de la Sociedad Científica Argentina*, Buenos Aires, 1981, págs. 16-51.



Estanislao S. Zeballos. Ministro en Estados Unidos (1893)
Archivo Museo de Luján

II. El primer ensayo internacional

Antes de recibirse de abogado, a los dieciocho años, Zeballos produjo su primer ensayo sobre política internacional. Se trata de la conferencia dictada en la Universidad de Buenos Aires el 30 de agosto de 1872, *El Tratado de Alianza*, y publicada el mismo año en un folleto de 53 páginas², con una dedicatoria al canciller Tejedor, "que con tanta firmeza y altura ha pedido explicaciones al Gobierno del Brasil sobre las nuevas complicaciones a que ha dado origen la cuestión paraguaya". Es interesante conocer la opinión juvenil de Zeballos acerca de un conflicto del que se ocupó durante toda su vida.

Los propósitos del autor, aparte fijar en la juventud del Plata ideas sanas sobre este importante asunto, son contribuir a restablecer en el aula y hacer un estudio comparado de los documentos publicados sobre la materia. Descarta, para no vagar sin derrotero cierto, el examen crítico de la política secreta de nuestro gobierno durante la época en que comenzó la guerra que motivó el Tratado del 1º de mayo de 1865.

La imagen de Francisco Solano López que emerge de estas páginas es algo contradictoria. Si se lo describe al principio como un "hombre a cuyo cinto, ceñía una espada capaz de agitar con su fulgor a un pueblo entero" y se marcan sus veleidades napoleónicas, enseguida se habla "del nuevo Atila que pretendía estampar la planta de su caballo en las arenas del Plata" y, más adelante, se lo presenta como un freno a la expansión del Brasil.

El ataque paraguayo a Corrientes es considerado como un mero pretexto para romper con la Argentina, por ser geográficamente innecesario. Esta circunstancia lleva a aprobar la actitud previa de nuestro gobierno al negar el paso por el territorio nacional de las fuerzas de López. Además se imputa a éste la violación del Tratado celebrado en 1856 con el gobierno de Paraná, pues inició las hostilidades antes de los seis meses de la declaración de guerra, contra lo prescripto por el artículo 8 de aquel convenio. Sin embargo, Zeballos no pierde de vista el peligro brasileño al decir, haciéndose eco del *New York Herald* (13 de julio de 1872): "El Brasil quería extenderse al sud, pero tembló su gabinete cuando del fondo del Paraguay una voz terrible, apoyada en la energía de 100.000 hombres de línea, le ordenó que se detuviera si no quería la guerra".

Sobre el Tratado mismo, Zeballos afirma que en los anales de la diplomacia argentina no se encuentra un acuerdo del significado de éste. Al analizarlo, encuentra en su texto doctrinas "que no es dado comprender ni como un error de las altas partes signatarias, ni como ignorancia de los principios inconclusos establecidos sobre el particular".

2. E. S. Zeballos, *El Tratado de Alianza*. Exposición hecha en la Universidad de Buenos Aires el 30 de Agosto de 1872 por..., Buenos Aires, 1872.

Critica ante todo que la guerra se proclame contra el *gobierno* del Paraguay, y no contra su pueblo (considerando y artículos 1, 6, 7, 11, 12). En primer lugar, porque el gobierno de López era constitucional y había gozado en la empresa del claro apoyo de su pueblo. Y en segundo lugar, porque discutir el gobierno de otro Estado significaba una intervención en sus asuntos, prohibida por el derecho internacional.

El carácter secreto del Tratado (art. 18) merece también la censura de Zeballos -"lo que antes se repartía en un folleto, entonces se guardaba en el secreto"- y es atribuido a la influencia brasileña: "El secreto de la Alianza: he ahí una primera exigencia del gabinete del Brasil a no dudarlo. El Gobierno Argentino no tenía motivos para desprestigiar con esos misterios, si una intención sagaz no le hubiese impulsado a ello. La guerra era justa: he ahí todo lo que podía desear el Estado argentino y su Gobierno, con respecto a sus relaciones exteriores. La Alianza debió pues ser franca y clara y su objeto explicado directamente. Los aliados hacían la guerra a la Nación del Paraguay y a su Gobierno, porque ambos los habían injuriado".

Las otras críticas versan sobre el artículo 19, porque permitía que las estipulaciones del Tratado que no necesitasen autorización legislativa para ser ratificadas, empezarían a tener valor desde que fuera aprobado por los gobiernos, lo que, según Zeballos, implicaba ejercer presión sobre los Congresos. Por último, suscitan su juicio negativo los artículos del Protocolo de la misma fecha por los que se preveía el desarme total del Paraguay, una vez derrotado, "Ellos importan reducir al vencido a la esclavitud de la fuerza. Ni la Alemania que tan exigente ha sido últimamente con la Francia, le ha despojado de las armas de sus cuarteles".

Siguen consideraciones sobre la subsistencia del Tratado después de la guerra y sobre el incumplimiento de sus normas por parte del Brasil. Hay cálidos elogios para la célebre "nota de Ituzaingó", enviada el 27 de abril de 1872 por Tejedor a Río de Janeiro. El ensayo concluye con un himno a la paz, condición del progreso argentino, pero paz armada: "Ella nos garantizará para siempre y hasta nos producirá el cariño de algún vecino astuto".

Este primer trabajo sobre política exterior, con su estilo inseguro y su retórica adolescente, revela, no obstante, algunas ideas a las que Zeballos permanecerá fiel a lo largo de toda su vida: la atracción por la Guerra del Paraguay, la desconfianza hacia el Brasil, la necesidad de una diplomacia armada. Todo Zeballos, *in nuce*: erudición y pasión al servicio del interés nacional.

III. Un linaje intelectual

En diferentes momentos de su vida, Zeballos declaró su filiación intelectual en materia de política exterior; pero nunca lo hizo en forma tan nítida como en 1914, al evocar su acceso a estos problemas. Corría el año 1866 y el ministro chileno en Buenos Aires, Lastarria, enterándose del desastre de Curupaytí en los boletines de la Guerra del Paraguay, reclamó a la Argentina la Patagonia, hasta el río Negro. “Entonces, los jóvenes de los colegios y de la Universidad de Buenos Aires corrimos a las tribunas para defender los derechos de la Patria, y desde esa ocasión me incorporé a las legiones que inspiraban Félix Frías, José Manuel Estrada y Pedro Goyena, adquiriendo así mi filiación de gran estirpe patriótica”³.

En 1900, Zeballos había precisado la actitud del grupo de los católicos argentinos en el plano internacional: posición firme contra Chile y correlativa simpatía hacia Bolivia y el Perú. En este sentido, prolongaban la intransigente vigilancia de Félix Frías frente a nuestro vecino occidental. Zeballos ha establecido la continuidad de estas ideas al recordar que en 1879, Frías, Goyena, Estrada y otros protestaron contra la inacción argentina ante Chile en marcha contra el Perú y Bolivia, a partir de esta tesis: “No permitamos que Chile se robustezca. Su engrandecimiento comporta graves peligros para el porvenir argentino”. Y acotaba Zeballos: “No fueron escuchados y se los alejó de la cosa pública, como si el peligro proviniera de ellos, y no de la política chilena”⁴.

Un año después, en la conferencia inaugural de la Liga Patriótica Argentina, el 21 de diciembre de 1901, Zeballos insistía: “La política argentina, señores, seguida durante treinta años, la política que hemos opuesto al engrandecimiento de Chile, ha sido contemplativa, tolerando el desarrollo de esta potencia hostil a nuestras barbas, desdénando la previsión y la vigilancia que nos sugerían el honorable Félix Frías, el elocuente Pedro Goyena y el sesudo José Manuel Estrada, para no recordar sino a los muertos eminentes... (*Aplausos*)”⁵.

Zeballos, un liberal juarista, primero roquista y con el andar del tiempo antirroquista, siempre aparentemente agnóstico sin ser anticlerical, coincidía en este punto, tan importante para él, con la corriente católica. No es un caso único en estos curiosos entrecruzamientos ideológicos. Eduardo Wilde, liberal anticlerical y juarista, integró en febrero de 1879, junto con Frías, Santiago Estrada, Miguel Goyena y otros, el Comité Patriótico contra el pacto Fierro-Sarratea⁶. Y, al tratarse en la Cámara de Diputados el comienzo de la Guerra del Pacífico, Wilde estuvo junto con Frías y Dávila contra la política de neutralidad que triunfó, preconizada por Mitre y Pellegrini⁷.

3. Diputados, sesión secreta del miércoles 24 de junio de 1914, fs. 445.

4. En *Revista de Derecho, Historia y Letras* (que en adelante citamos RDHL) Buenos Aires, año II, tomo VI (mayo de 1900), págs. 474-475.

5. En RDHL, año IV, tomo XI (enero de 1902), pág. 442.

6. Néstor T. Auza, *Santiago Estrada y el conflicto de límites con Chile*, Buenos Aires, 1965, pág. 61.

7. Diputados, *Diario de sesiones*, 1879, págs. 103 y ss.

En el Colegio Nacional, Zeballos había sido alumno de Pedro Goyena⁸ y de José Manuel Estrada. Con este último intercambió recuerdos cordiales al encontrarse en posiciones antagónicas en el debate del Congreso sobre la ley de matrimonio civil. "He reconocido -dijo Zeballos- después de muchos años de no tener el honor de escucharlo, a mi querido profesor de instrucción cívica; y él que conoce mi sinceridad, sabe con cuánta le digo que recuerdo con orgullo que he sido su discípulo". Y más adelante añadió: "Su talento, su autoridad que le reconocemos y, sobre todo, la profunda sinceridad de sus ideales, que yo conozco desde niño, pues he escuchado sus ideas en la cátedra, me hace desear una preparación y una elocuencia superior a la mía y digna de él y de la cámara". Evidentemente, se trata de algo más que de la habitual cortesía parlamentaria. Estrada, al agradecer estas palabras, aludió a los vínculos nacidos "del ministerio docente, que es una especie de paternidad"⁹.

8. Paul Groussac, *Los que pasaban*, Buenos Aires, 1939, pág. 85.

9. Diputados, *Diario de sesiones*, 1888, tomo II, págs. 402, 403-404 y 422.

IV. El primer libro

1878 es un año decisivo para la Argentina. El 4 de enero, el presidente Avellaneda designa al general Julio Argentino Roca para la cartera de Guerra y Marina, vacante por la muerte de Adolfo Alsina. Este hecho marca el cambio de la política nacional respecto del problema de los indios. Ya no se continuaría con la estrategia de la zanja, la "muralla china", según el nuevo ministro¹⁰. Se adoptaría una política activa, persiguiendo a los salvajes hasta sus madrigueras para extirpar de raíz ese flagelo que comprometía nuestros derechos sobre territorios discutidos por Chile y, debilitando a nuestro país, le impedía desarrollar una diplomacia firme y coherente. 1878 es el año de la ruptura de relaciones con Chile, por su sorpresivo desaire al Tratado Elizalde-Barros Arana, y de la expedición Py; pero también es el año de la ley 947, que extiende la frontera al río Negro y autoriza la campaña del desierto, y de la ley 954, que crea la gobernación de la Patagonia.

En 1878, Zeballos publica su primer libro, *La conquista de 15.000 leguas*, escrito por incitación de Roca y cuyo subtítulo es *Estudio de la traslación de la frontera sur de la República al río Negro*. La reseña histórica de viajes y expediciones anteriores, la descripción de las regiones por conquistar, el estudio de los indios y las ventajas políticas y económicas de la nueva campaña forman el contenido del volumen. Se trata de que, "además de conquistar el desierto, de evitar los crímenes del salvaje, de economizar en los gastos públicos, de no perder anualmente cuarenta mil animales que nos roba el bárbaro, echemos las bases de la población, entregando al argentino la tierra fértil y generosamente productiva"; porque "marchando al río Negro se sigue el camino que conduce al ensanche de las fuentes de producción nacional; y este desenvolvimiento exuberante de nuestra vitalidad, alejará del horizonte económico las crisis que traen las furiosas tempestades del curso forzoso, es decir, la bancarrota oficial"¹¹.

El libro, según su autor, es un trabajo de aplicación práctica, destinado a los oficiales de la expedición al río Negro y a los futuros exploradores; ello explica los "minuciosos detalles" en que es pródigo el texto.

Aquí se suscitan dos cuestiones que dejaremos meramente apuntadas. Una, la de la originalidad de la idea de la guerra ofensiva contra los indios. Zeballos dice que defendía esta idea "desde 1874, época en la que empezamos a colaborar en la redacción de *La Prensa*". Era "el sueño que desde hace cuatro años imprime una agitación febril a nuestra inteligencia"¹². Tengamos en cuenta que *Fronteras y territorios federales en las pampas del sur*, de Alvaro Barros, es de 1872, y la correspondencia de Roca con Alsina sobre la política de frontera comienza en octubre de 1875.

10. Leopoldo Lugones, *Roca*, Buenos Aires, 1938, pág. 176.

11. E. S. Zeballos, *La conquista de 15.000 leguas*, Buenos Aires, 1958, págs. 364-365.

12. *Ibíd.*, págs. 280 y 286.

La segunda cuestión es la posible influencia del libro de Zeballos sobre la negociación iniciada en Chile por Mariano E. de Sarratea en noviembre de 1878 y coronada por el pacto Fierro-Sarratea de 6 de diciembre del mismo año, pacto de *statu quo* que no logró la aprobación del Congreso argentino. Zeballos incluye en la reedición de su obra una carta de Benjamín Vicuña Mackenna, quien admite tal influencia¹³. Las causas a las que suele atribuirse aquella negociación son el cambio de la política de frontera y la expedición Py.

El libro inicial de Zeballos, no sólo fue un importante aporte para las ciencias de su tiempo; también constituyó un sólido apoyo a los derechos argentinos sobre las tierras australes. Como dijo poco después Pelliza, en su obra clásica acerca del tema, refiriéndose al libro de Zeballos y a otros dos, de Moreno y de Lista: "Débese a estas tres importantes obras el conocimiento que hoy ha adquirido la ciencia y también la política, sobre lo que encierra y contiene ese misterioso y largo problema físico que ha sido por siglos un secreto velado por las escarchas perpetuas que como un sudario envuelven sus rocas y sus árboles. Estos libros han concluido por disipar la sombra que más contribuía a dificultar la solución del pleito chileno-argentino, porque iluminando el cuadro han hecho posible la orientación de los diplomáticos en aquel vasto e intrincado laberinto"¹⁴.

13. *Ibíd.*, págs. 275-276.

14. Mariano A. Pelliza, *La cuestión del estrecho de Magallanes*, prólogo de Gustavo Ferrari, Buenos Aires, 1969, pág. 258.

V. Contra el Tratado de 1881

El 23 de julio de 1881, la Argentina y Chile suscribieron un Tratado de límites que había sido negociado por telégrafo, gracias a la intervención de los plenipotenciarios norteamericanos en Buenos Aires y Santiago, y que, en líneas generales, aún nos rige. El Tratado, que en realidad es una transacción (la Patagonia por el Estrecho; el mismo texto en su artículo 6 no elude la palabra), disipó las más aventuradas pretensiones chilenas sobre nuestro territorio. Roca lo miraba como "el hecho más culminante", "el acto de mayor trascendencia de mi gobierno". Alborozado, Alberdi escribía desde Europa al joven Presidente: "Veinte victorias militares no equivaldrían a la gloria que ese triunfo de paz ha dado a su gobierno". El elogio es exagerado, porque los defectos del Tratado no tardaron en aparecer. Debe inscribirse en la política pacifista que el autor de las *Bases* había inculcado firmemente a los hombres del Ochenta¹⁵.

Elegido Zeballos diputado nacional por la Capital Federal en 1880, al año siguiente desempeñó un papel muy destacado en el debate secreto del Tratado con Chile. No fue por cierto el único opositor en la Cámara a ese acuerdo. Entre los catorce votos negativos -contra cuarenta y siete a favor- se registraron también los de ambos Goyenas y Plaza. Por su parte, Dávila, el íntimo compañero de Zeballos en la redacción de *La Prensa*, entró al recinto una vez terminado el escrutinio e hizo constar en el acta que habría votado en contra¹⁶.

En la sesión del 26 de agosto de 1881, Zeballos, para evitar, decía, nuevos desaires a la Argentina, propuso postergar la consideración del Tratado hasta que el gobierno de Santiago explicase por qué no se había discutido en el Congreso chileno. En efecto, antes de que el Tratado fuera ley para Chile, habría de pasar más de un año sin que su parlamento le prestara aprobación¹⁷. Esta moción preliminar fue rechazada¹⁸.

Entrando, después de este contratiempo, al fondo del asunto, Zeballos advirtió que venía "a impugnar el proyecto de la Comisión con todo el calor de sus convicciones profundas". Ante todo, hizo una amplia introducción sobre los antecedentes históricos y geográficos y señaló a la Guerra del Pacífico como la causa inmediata del Tratado. Atacó enseguida, y extensamente, las cláusulas del convenio, procurando demostrar con la autoridad de la obra y mapas de Fitz Roy, que le habían servido de base, que su celebración era desfavorable para la Argentina, ya que por él se entregarían a Chile los dos puertos más importantes del Atlántico, la punta Dungeness y el cabo del Espíritu Santo. "Si nosotros cedemos espontáneamente hasta el grado 52, el árbitro les daría" a los chilenos "hasta el río Santa Cruz". Criticó también la cesión del estrecho de Magallanes, cuya importancia "crece para la Argentina a medida que disminuye para

15. G. Ferrari, "Alberdi, Roca y el Tratado de 1881", en *La Prensa*, Buenos Aires, 8 de abril de 1981.

16. Diputados, sesiones secretas del 26 y 27 de setiembre de 1881, fs. 6 y 6 vta.

17. Luis V. Varela, *La República Argentina y Chile. Historia de la demarcación de sus fronteras (desde 1843 hasta 1899)*, Buenos Aires, 1899, tomo I, pág. 220.

18. Diputados, sesión secreta del 26 de agosto de 1881, fs. 4 y 9.

Chile por la apertura del istmo de Panamá". Agregó que la prohibición de establecer fortificaciones en el estrecho, establecida por la cláusula quinta del Tratado, "carece de la importancia que se le atribuye y no es sino un mero subterfugio de aquella República para llevarse los puertos de Dungeness y del cabo del Espíritu Santo". Además, esta cláusula sería fácilmente eludida por medio de los torpedos, desde que todas las naciones pueden batirse en los mares libres. Por último, consideró que el Tratado, en caso de ser aprobado, nos traería la guerra y subrayó la necesidad de una política de firmeza. Concluyó exponiendo su fórmula para el tema en debate: *uti possidetis* de 1810 y, en su aspecto geográfico: "los Andes dividen las dos Repúblicas en toda su extensión"¹⁹.

En este punto, debe señalarse el problema de las fuentes del discurso de Zeballos. Veinte años más tarde, el orador se quejaba de que en el Congreso había sido sustraído el texto completo de su exposición²⁰. En el archivo de la Cámara de Diputados se encuentran los resúmenes de las sesiones secretas pertinentes y en ellos se ha basado el presente intento de reconstrucción del discurso.

En cambio, la pieza del canciller Bernardo de Irigoyen en defensa del Tratado tuvo los honores de la publicación integral²¹. De la misma surge, sin embargo, que el ministro dialogaba casi siempre con el diputado Zeballos y procuraba sobre todo destruir sus argumentos. Además Irigoyen tributó en su exposición un ferviente elogio del joven diputado opositor: "orador distinguido, respecto del cual no creo usar una frase exagerada, al decir que es una bella esperanza de la patria"²². Antes de terminar, el canciller trató de refutar las objeciones de Zeballos: "Y ya que tratamos de puertos, diré que, mientras tengo la seguridad de que por el arreglo de Julio, no entregamos puertos en el Atlántico, creo probable que la República los adquiere en las aguas que salen al Pacífico; y esta idea descansa en los mapas de Fitz Roy, tan recomendados en esta discusión"²³. La historia no dio razón en este asunto al optimismo de Irigoyen pues, por el Protocolo del 1º de mayo de 1893, la Argentina renunció expresamente a pretender punto alguno hacia el Pacífico (cláusula segunda), por lo que se perdieron los puertos argentinos sobre dicho océano.

19. Diputados, sesiones secretas del 29 de agosto de 1881, fs. 2 vta./3 y del 31 de agosto de 1881, fs. 2 vta./3 vta.

20. En *RDHL*, año VI, tomo II (noviembre de 1903), pág. 73, nota 1.

21. *Discurso del señor Ministro de Relaciones Exteriores Dr. Bernardo de Irigoyen pronunciado en la Cámara de Diputados Nacionales en las sesiones de los días 31 de agosto, 1º y 2 de setiembre de 1881, sobre la cuestión de límites con Chile y el Tratado celebrado entre los gobiernos de aquel país y la República Argentina*, Buenos Aires, 1882, 348 págs.

22. *Ibíd.*, págs. 7-8.

23. *Ibíd.*, pág. 198.

VI. Canciller de Juárez Celman

Tres veces Zeballos ocupó el Ministerio de Relaciones Exteriores, en las presidencias de Juárez Celman, Pellegrini y Figueroa Alcorta. A mediados de 1889 tenía treinta y cinco años, era diputado por la Capital y ya había sido presidente de la Cámara.

Jamás el primer magistrado, amigo personal, tuvo para él un deseo, una insinuación directa o por tercera persona, para que lo tradujera en actos parlamentarios, escribía Zeballos a su amigo Adolfo Dávila, quien se hallaba en Europa, el 29 de setiembre de 1889.

En la larga carta publicada y glosada hace una década por Ricardo R. Caillet-Bois, se registran las tres razones que Zeballos opuso al ofrecimiento de la Cancillería por parte de Juárez Celman: "1ª Porque la manera tan espontánea y noble como había procedido, era para mí aureola más grande que de ser Ministro"... "2ª Porque no le traigo un partido que robustezca su acción. 3ª Porque no tengo mi casa arreglada para honrar al cuerpo diplomático, ni tengo fortuna para afrontar gastos ad hoc". El Presidente desechó estos argumentos y al tercero respondió que, para recepciones diplomáticas, bastaba la rica biblioteca del candidato. Zeballos finalmente aceptó²⁴.

Ya en la segunda mitad de 1889 amenazaba la grave crisis política y financiera que, al año siguiente, acabaría con el gobierno de Juárez Celman. Los primeros actos del nuevo canciller fueron de sesgo claramente moralizador: ordenó que volaran a sus destinos las "golondrinas diplomáticas", que cobraran en oro y permanecían en Buenos Aires; encaró sobre bases serias el problema de la inmigración, para no recibir la resaca europea; y logró impedir la realización de algunos negociados, como el de los terrenos del puerto y el de las Catalinas²⁵. Otro gesto en este sentido, que recuerda y enaltece Riccheri, fue apartar de Buenos Aires las gestiones de compra de armamentos y confiarlas a una comisión en Europa, con amplios poderes, presidida por José C. Paz, ministro en París, e integrada por jefes militares, para asegurar patriotismo, probidad y eficiencia²⁶.

* * *

Zeballos fue designado Ministro de Relaciones Exteriores el 27 de agosto, pero recién asumió el 10 de setiembre de 1889. Tres días antes, el canciller interino Quirno Costa había firmado con el Brasil en la legación imperial un Tratado de límites sobre las Misiones Orientales, que contenía esta alternativa: arreglo directo o arbitraje nor-

24. Ricardo R. Caillet-Bois, *Zeballos ministro de Relaciones Exteriores en la presidencia de Juárez Celman (Apuntes para una biografía)*, Buenos Aires, 1973, págs. 3 y 7.

25. *Ibíd.*, págs. 9, 10-11 y 13.

26. Pablo Riccheri, "Doctor Estanislao S. Zeballos", en *RDHL*, año XIV, tomo XVI (noviembre de 1923), págs. 359-361.

teamericano. Consciente del peligro de la última solución, Zeballos consagró sus esfuerzos a obtener el arreglo directo.

Una ocasión para estrechar los vínculos amistosos fue la proclamación de la República del Brasil el 15 de noviembre. Zeballos, apenas conoció la noticia, se la comunicó al Presidente y le propuso que se dictara un decreto de reconocimiento del nuevo régimen, concebido en términos elocuentes, y se invitara al primer canciller republicano, Quintino Bocayuva²⁷.

Se dictó el decreto en acuerdo general de ministros, el 3 de diciembre y vino el ministro brasileño. Fruto de esta política fue el Tratado Zeballos-Bocayuva, suscripto el 25 de enero de 1890 en Montevideo, por el cual se dividía el territorio litigioso prácticamente en dos mitades. Este convenio, muy favorable a la Argentina, fue descuidado aquí por las autoridades que sucedieron a Zeballos y en el Brasil concitó la repulsa de todos los partidos. El fracaso del arreglo directo llevó fatalmente al arbitraje norteamericano, que perdimos en 1895²⁸.

* * *

En las difíciles relaciones con Chile, lo primero que atendió Zeballos fue la amenaza de colonización chilena al oriente de los Andes. Organizó para ello la expedición encabezada por el capitán de fragata Carlos María Moyano, con la misión de llegar al valle del río Palena, situado al este del cordón central de la cordillera, y verificar si existían en él pobladores de Chile para plantear, en ese caso, las reclamaciones correspondientes. La expedición Moyano se llevó a cabo y su resultado ulterior fue negativo: no había intrusos en la zona²⁹. El mismo tema de los intentos chilenos de extenderse más cerca de los Andes fue tratado en una memoria que Zeballos expuso en un acuerdo general de gobierno el 4 de diciembre de 1889, en la que analizó cuatro soluciones: el aplazamiento, la guerra, la transacción y, por último, algo parecido al arbitraje, el sometimiento a un tercer perito³⁰.

Con motivo de la concesión de algunas tierras en la Patagonia, el ministro chileno en Buenos Aires, Guillermo Matta, presentó un reclamo. Zeballos se reunió con él y llegaron a una declaración conjunta de este tenor: "Que todo acto de uno u otro Gobierno que extendiera su jurisdicción hasta la parte de la Cordillera, de dudoso dominio, por no haber trazado todavía en ella los peritos el límite definitivo, no afectaría los resultados de la demarcación que se iba a practicar con arreglo al Tratado de 1881". Se ha afirmado que, en virtud de la declaración Zeballos-Matta, Chile debió retirarse

27. G. Ferrari, *Apogeo y crisis del liberalismo 1886-1890 (Presidencia Juárez Celman)*, Buenos Aires, 1978, págs. 148-153.

28. *Ibíd.*, págs. 153-155.

29. E. S. Zeballos, *Cuestiones de límites entre las Repúblicas Argentina, el Brasil y Chile*, Buenos Aires, 1892, págs. 289 y 297.

30. L. V. Varela, *La República Argentina y Chile. Historia...* cit., tomo I, págs. 256-258.

más tarde de parte de la Puna de Atacama, que ocupaba militarmente, y devolverla a la Argentina³¹.

* * *

La Conferencia inicial del sistema panamericano tuvo lugar en Washington durante el primer ministerio de Zeballos. Años más tarde, éste se atribuyó las instrucciones a la delegación argentina, pero, en el momento en que se redactaron, el canciller era Quirno Costa. Lo que probablemente debe haber ocurrido es una colaboración entre ambos estadistas³².

El ambicioso programa norteamericano para la Conferencia incluía importantes proyectos económicos, entre ellos la unión aduanera, que amenazaban los fructíferos vínculos argentinos con Europa. Además, el gobierno de Washington erigía barreras cada vez más altas contra nuestros productos. La delegación argentina, integrada por Roque Sáenz Peña y Manuel Quintana, combatió todos los proyectos con objeciones de forma y de fondo y echó a pique el programa norteamericano. De ese vasto naufragio solo se salvó una tabla, la Oficina o Bureau Regional de las Repúblicas Americanas que, con el tiempo, se convertiría en la Unión Panamericana. El golpe fue tan severo que en las siguientes Conferencias los Estados Unidos propusieron programas más modestos y prudentes. Ante la falta de éxito del congreso, Zeballos instruía telegráficamente a nuestros delegados para que buscaran arreglos bilaterales con los norteamericanos. El acuerdo de la delegación argentina con la brasileña despertó los recelos de Chile³³.

* * *

Mientras tanto, la situación interna empeoraba, lo que se reflejó en el acto del Frontón y en el ministerio. Quince años después, Zeballos se jactaba en su Revista: "Yo inicié la única crisis total de gabinete que se ha producido en la República, la de abril de 1890, manifestando al presidente Juárez Celman que ella era necesaria para salvar su gobierno, con un ministerio popular, del cual formaran parte hombres como los generales Mitre y Roca, doctores Quintana, Malaver, Sáenz Peña, etc."³⁴. Era el 12 de abril de 1890. La primera experiencia de Zeballos en la Cancillería había durado siete meses.

31. G. Ferrari, *Apogeo...* cit., págs. 144-145.

32. E. S. Zeballos, *Las conferencias de Williamstown*, Buenos Aires, 1927, pág. 134.

33. Juan José Fernández, *La República de Chile y el Imperio del Brasil. Historia de sus relaciones diplomáticas*, Santiago de Chile, 1959, págs. 111-120.

34. E. S. Zeballos, "Algunas cartas", en *RDHL*, año VIII, tomo XXII (octubre de 1905), pág. 519.

VII. Canciller de Pellegrini

La caída de Juárez Celman no impuso a Zeballos un eclipse en su actividad pública. El presidente Pellegrini lo designó director general de Correos y Telégrafos, cargo que entonces revestía un rango casi ministerial y que precisamente había ocupado hasta la Revolución del 90 el "Delfín" de Juárez, Ramón J. Cárcano. Mientras tanto, se había confiado la Cancillería a Eduardo Costa, quien la retuvo hasta octubre de 1891.

Vacante, Pellegrini se la ofreció a Zeballos, el cual se tomó su tiempo e hizo consultas antes de aceptar. El mismo lo recordaría años después en estos términos: "En el año 1891, contra mi opinión, la de mi familia y la de mis amigos, me vi obligado a aceptar la cartera de Relaciones Exteriores. La República se encontraba bajo la presidencia del doctor Pellegrini, asediado por la Revolución, por siete cuestiones apremiantes de límites, sin ejército y sin armada, y se necesitaba un hombre que detuviera la crisis de esas cuestiones de límites hasta que el país se armara. (...) hubo en mi casa un consejo de notables al que asistió (...) el eminente internacionalista Alcorta, el ilustre Pedro Goyena, el doctor Adolfo E. Dávila, el ingeniero Rómulo Otamendi y otros amigos, algunos de ellos vivos aún. Todos se opusieron a que aceptara la cartera. El gobierno de Pellegrini era odiado; el Partido Radical lo había acorralado como a un león contra una muralla. La revolución relampagueaba. Solo Goyena y Dávila, opositores intransigentes al gobierno, me dijeron: Debe Vd. aceptar, porque es necesario defender al país en las cuestiones internacionales. Se llevó el asunto al arbitraje de mi madre, quien me dijo: "Debes aceptar". Y acepté un puesto de martirio". El mismo día del juramento -24 de octubre- lo interpeló la Cámara de Diputados. Pellegrini le propuso que se tomara tres días. Zeballos rehusó el plazo, pidió una sesión secreta inmediata, habló durante tres días y, "por unanimidad, me daba la Cámara un voto de confianza"³⁵.

Como subraya Luis Santiago Sanz, al comentar una carta pública de Zeballos a Pellegrini, el motivo central que lo condujo a la Cancillería no era otro que el de utilizar la especialización de sus conocimientos en las pugnas diplomáticas que se avecinaban por las cuestiones limítrofes. Las primeras semanas las consagró a la defensa frente al Congreso de nuestras representaciones en el exterior, a la reorganización de archivos y mapoteca que se hallaban en un estado deplorable, y a la creación de la Oficina de Límites Internacionales (decreto del 21 de diciembre de 1891)³⁶.

* * *

La cuestión de límites más candente era la que manteníamos con Chile. El Tratado de 1881 fue ante todo un pacto de paz. Así lo llamó Rawson en carta a Bernardo de

35. Diputados, sesión secreta del miércoles 17 de junio de 1914, fs. 153/155.

36. L. S. Sanz, "Estanislao S. Zeballos, ministro de Relaciones Exteriores de Pellegrini (Datos sobre su conducción de la política territorial)" en *Boletín de la Academia Nacional de la Historia*, Buenos Aires, vol. II (1978), págs. 159-193.

Irigoien³⁷; pero antes Alberdi lanzó esta idea al felicitar a Roca por un triunfo pacifista más glorioso que "veinte victorias militares".

En los años siguientes al desenlace de la Guerra del Pacífico, Chile probó poco interés por llevar a la práctica el Tratado de 1881. Hubo una conferencia de los demarcadores, el 20 de abril de 1890, pero sin pasar de las formalidades preliminares. La revolución argentina y la sangrienta guerra civil chilena del 91 también contribuyeron a dilatar el cumplimiento del Tratado. Recién el 12 de enero de 1892 se reunieron en Santiago los peritos argentino y chileno, Octavio Pico y Diego Barros Arana, respectivamente. En esa reunión convinieron en algunas normas para determinar y trazar la frontera en la parte norte y en la Tierra del Fuego. Pico labró un acta y, en la reunión del día siguiente, la sometió a su colega para que lo firmase. Pero Barros Arana se negó a hacerlo. ¿Qué había sucedido? Según Luis V. Varela, "cuentan las crónicas de esa época que, en la noche del 12 don Diego Barros Arana había celebrado una larga entrevista con los hombres políticos de su partido, y con otras eminencias chilenas, y que el resultado de esas conferencias fue el compromiso del señor Barros Arana de procurar, a todo trance, imposibilitar la ejecución del Tratado de 1881"³⁸.

Para lograrlo, el perito chileno emitió la peregrina tesis del *divortium aquarum* continental, con estas palabras: "La línea divisoria entre las dos naciones debe correr por la división de las aguas, aunque para ello hubiera que apartarse de las más elevadas cumbres de la Cordillera". Se desvirtuaba así por completo la letra y el espíritu del Tratado, que establecía la división de las aguas en los Andes, y no fuera de la cordillera, en plena Patagonia. Barros Arana se inspiraba en un trabajo titulado *Memoria sobre la región central de las tierras patagónicas*, de Alejandro Bertrand, publicado en Santiago en 1886.

El perito de Chile pretendía imponer su nueva teoría como un principio abstracto, previo a la demarcación de la frontera. Como diría Zeballos, "la discusión teórica que se promovía desnaturalizaba las funciones de los peritos, alejándolos de su carácter esencialmente técnico y práctico, para llevarlos de nuevo al terreno incierto del debate diplomático, cerrado en 1881, y cuya reapertura, lejos de favorecer, perjudicaría la laboriosa y delicada operación del deslinde"³⁹.

Si se mira el Tratado de 1881 como un pacto de paz la actitud de Barros Arana importaban desgarrar ese pacto desaprensivamente. El 30 de enero de 1892 se celebró en Buenos Aires un acuerdo general de ministros, al que Zeballos presentó una memoria. Otro documento similar redactó poco después el propio presidente Pellegrini, en el que con toda claridad se puntualizaba que las nociones de "altas cumbres" y "división de aguas" eran inseparables.

37. L. V. Varela, *La República Argentina y Chile. Historia...* cit., tomo I, pág. 218.

38. L. V. Varela, *La República Argentina y Chile. Ante el Arbitro*, Buenos Aires, 1901, pág. 154.

39. E. S. Zeballos, *Cuestiones de límites...* cit., pág. 318.

Pero la hostil posición de Chile suscitó una firme reacción argentina. Cuando Zeballos le explicó el episodio protagonizado el 13 de enero por Barros Arana, el Presidente dijo simplemente: "Apriételes". Entonces, el canciller llamó al ministro chileno, Adolfo Guerrero, y le habló de guerra; a su vez instruyó a Uriburu, ministro en Santiago, para que se retirara a Mendoza, y a Pico para que abandonara Chile con las comisiones demarcadoras, si Barros Arana no firmaba el acta del 12 de enero. "El acta fue suscrita y ganamos el tiempo necesario -varios años- para adquirir los armamentos que produjeron los pactos de mayo de 1902"⁴⁰.

* * *

En ese mismo mes de enero de 1892 se registró un sorprendente acercamiento de la Argentina a los Estados Unidos en el conflicto que este país tenía con Chile a propósito del caso *Baltimore*. La oficialidad y tripulación del crucero de dicho nombre habían sido atacadas por una turba chilena en los barrios bajos de Valparaíso y hubo muertos y heridos. La controversia por este asunto alcanzó momentos críticos y en uno de ellos, el 23 de enero de 1892, Zeballos ofreció al ministro norteamericano en Buenos Aires, John R. G. Pitkin, "todo el apoyo moral" argentino al gobierno de Washington, datos sobre las fuerzas chilenas y, en el eventual caso de guerra, abastecimiento alimenticio desde Salta hacia Antofagasta. El secretario de Estado Blaine declinó amablemente el ofrecimiento⁴¹.

Hay dos explicaciones, por lo menos, de esta actitud argentina. Una es la tentativa chilena de anular el Tratado de 1881 mediante la imposición del *divortium aquarum* continental. Como se ha dicho, ese Tratado era ante todo un pacto de paz y su destrucción configuraba un acto francamente hostil. La otra explicación del acercamiento argentino a los Estados Unidos es la amenazante tendencia de Europa contra nuestro país durante la crisis financiera en los años posteriores a 1890. De esa amenaza da cuenta una atribulada carta de Miguel Cané a Roque Sáenz Peña que éste transmitió a Zeballos. Cané llegaba a proponer la intervención europea pedida "espontáneamente" por nuestro gobierno. Zeballos publicó parcialmente años después la carta del autor de *Juvenilia* con este comentario: "el gobierno adoptó las medidas diplomáticas y financieras oportunas para tranquilizar a los acreedores argentinos sublevados. El peligro era, en verdad, serio, porque reyes, príncipes, nobleza y diplomacia habían sido heridos en la bolsa por la caída financiera de los argentinos"⁴². H. S. Ferns, por su parte, consigna la negativa de Salisbury a emprender una intervención en la Argentina, solicitada insistentemente por los banqueros⁴³.

Esta aproximación a los Estados Unidos no era ciega e incondicional. Casi en la misma fecha se produjo el alejamiento argentino de la organización regional, patrocini-

40. Diputados, sesión secreta del viernes 19 de junio de 1914, fs. 190/192.

41. Roberto Etchepareborda, "La intervención argentina en el conflicto chileno-norteamericano de 1892. El caso del *Baltimore*", en Academia Nacional de la Historia, *Investigaciones y ensayos*, Buenos Aires, N° 19 (julio-diciembre de 1975), págs. 161-179.

42. E. S. Zeballos, "Algunas cartas" cit., págs. 519-521.

43. H. S. Ferns, *Britain and Argentina in the nineteenth century*, Oxford, 1960, págs. 464-467.

nada por Washington. Aunque fracasó en casi todos sus objetivos -en buena medida, por obra de la delegación argentina-, la primera Conferencia internacional americana reunida en 1889 y 1890 logró, por lo menos, sentar las bases de la organización regional, al constituir en la capital norteamericana la Oficina o Bureau Internacional de las Repúblicas Americanas. La institución conservaría ese nombre hasta que en 1910 la cuarta Conferencia, celebrada en Buenos Aires, transformó a la Oficina en la Unión Panamericana.

La legación argentina en Washington y, por su intermedio, la Cancillería, siempre miraron con recelo estas iniciativas de los Estados Unidos, ya que les atribuían el designio de apoderarse del comercio hemisférico, en detrimento de nuestras provechosas relaciones con Europa. Si a esto se suma la actitud norteamericana frente a los productos argentinos para impedir su entrada al país del norte, se comprenderá que la prédica del ministro Vicente G. Quesada sería escuchada y seguida en Buenos Aires.

Fue Quesada, precisamente, quien sugirió a su gobierno el alejamiento de la nueva organización regional. Dos años antes había prejuzgado que su asistencia a la primera Conferencia habría obstaculizado sus relaciones permanentes con Washington, y se había abstenido de concurrir, lo que no impidió su encuentro en París con Quintana y Sáenz Peña, para adoctrinar a la delegación argentina sobre la posición que debía mantener en la Conferencia.

En una nota del 21 de octubre de 1891, Quesada informó a la Cancillería que el presidente Harrison se había manifestado respecto del arbitraje de acuerdo con Chile y en forma opuesta a la recomendada por la Conferencia de Washington. Agregaba: "Además, deseo demostrar que tales recomendaciones no son apreciadas como deberes internacionales, ni se las considera bajo tal aspecto y que a la oficina de informaciones, servida por empleados norteamericanos, con miras y propósitos norteamericanos, aunque costada a prorrata por todas aquellas naciones, puede, sin desdoro, retirársele la subvención concedida teniendo presente la angustiosa situación de nuestro tesoro, caso que V.E. lo juzgue prudente"⁴⁴.

No tardó mucho el gobierno argentino en seguir el consejo de Quesada. El 7 de enero de 1892 se dictó un decreto "suspendiendo la subvención de 700 \$ oro a la Oficina Internacional de Informaciones de Washington", firmado por el presidente provisional del Senado, Miguel M. Nougués -porque Pellegrini estaba enfermo en Mar del Plata- y refrendado por Zeballos. El único considerando en que se fundaba la medida recogía el argumento propuesto por Quesada, el marasmo económico-financiero posterior al 90, pues decía "Teniendo presente que la situación actual de los recursos del Gobierno impone la supresión de todo gasto que no sea exigido por conveniencias imprescindibles del país...". El aporte de 700 pesos oro, que se suspendía, había sido establecido por resolución del 10 de abril de 1891. El alejamiento de la Oficina no sería completo,

44. Vicente G. Quesada, "Reclamaciones diplomáticas durante mi misión a Estados Unidos", en *Anales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, Buenos Aires, 1914 (segunda serie), tomo IV, págs. 52-53.

ya que el artículo 2 del decreto disponía que el Ministerio de Relaciones Exteriores siguiera enviándole "las publicaciones relativas a estadísticas, aduanas, etc."⁴⁵

En 1901, Zeballos explicó que había negado "el concurso de la República Argentina" al Bureau, "porque ninguna utilidad nos comportaba el mantenimiento de la oficina", y la participación en ella "mezclaba a nuestro país en la política comercial de los Estados Unidos, suscitando recelos en nuestras relaciones con los centros financieros y comerciales y potencias europeas"⁴⁶.

El gobierno norteamericano trató sin éxito en los años siguientes que la Argentina pagara las cuotas atrasadas de su contribución a la Oficina, y, mientras tanto, se hizo cargo de la deuda, pues se negaba a admitir la ruptura total del gobierno de Buenos Aires con la organización, desde que no se había articulado el procedimiento de denuncia establecido para tal fin. Recién a mediados de 1898, en las postrimerías de la presidencia de Uriburu, y por influencia de Roca, que en octubre habría de sucederlo en el poder, la Argentina retornó plenamente a la Oficina, pero solo se comprometió a reiniciar los pagos a partir del 1º de julio de 1898⁴⁷.

Tampoco adhirió nuestro país a la política de reciprocidad comercial propuesta por el gobierno norteamericano. Hubo un intercambio polémico de notas entre el ministro Pitkin y el canciller Zeballos, entre las cuales se destaca la dirigida por este último el 24 de diciembre de 1891, que Mc Gann no vacila en calificar de "magistral", y en la que Zeballos pasaba revista a las dificultades históricas y presentes de las dos naciones. Denunciaba el proteccionismo norteamericano implantado en 1867 y acusaba a los funcionarios de Washington de ser negligentes con el mercado argentino. Amenazaba con represalias hasta la denuncia de los Tratados de Amistad y Comercio de 1853, pero concluía, en tono más conciliador, sugiriendo medidas concretas que podrían solucionar el conflicto⁴⁸.

* * *

En este segundo ministerio de Zeballos se inscribe también la misión de Vicente G. Quesada a la Santa Sede, de la cual ha dejado amplia crónica el protagonista⁴⁹, aunque las instrucciones se originaran en el Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública. El enviado debía abstenerse de negociar la instauración de relaciones regulares con

45. *Registro Nacional de la República Argentina*, año 1892 tomo 41º (primer semestre), Buenos Aires, 1892, págs. 78-79.

46. E. S. Zeballos, "El Congreso Pan-Americano", en *RDHL*, año IV, tomo XI (noviembre de 1901), pág. 143.

47. Carta de Martín García Mérou a Roca, Washington, 17 de diciembre de 1898, Museo Roca, Archivo, documento N° 98.09.

48. Ministerio de Relaciones Exteriores. República Argentina, *Reciprocidad comercial. Negociaciones entre Estados Unidos y la República Argentina*, Buenos Aires, abril 1892, particularmente págs. 2-39; Thomas F. Mc Gann, *Argentina, Estados Unidos y el sistema interamericano 1880-1914*, Buenos Aires, 1960, págs. 257-259.

49. V. G. Quesada, *Recuerdos de mi vida diplomática. Misión ante la Santa Sede (1892)*, Buenos Aires, 1904.

el Vaticano y buscar la solución de algunos problemas prácticos, lo que obtuvo parcialmente después de sus conversaciones con el secretario de Estado, cardenal Rampolla, de quien trazó un vívido retrato. El gobierno siguiente de Luis Sáenz Peña, que asumió el 12 de octubre de 1892, a través de su canciller Anchorena, no prosiguió esta negociación por considerarla insuficiente. Las relaciones estables y recíprocas entre la Santa Sede y la Argentina recién se establecerían por primera vez en la segunda presidencia del general Roca.

VIII. La legación en Washington y el arbitraje de las Misiones

Al llegar al gobierno, el presidente Luis Sáenz Peña ofreció a Zeballos la legación en Santiago de Chile, y para vencer las resistencias del candidato pidió a sus predecesores Mitre y Pellegrini que lo convencieran. Pero Zeballos persistió en rechazar tan difícil destino diplomático, "en obsequio de la cordialidad y la paz" porque ya en Chile mi nombre inspiraba recelos arriba y odios abajo, por la firmeza y decisión desplegada en mis dos recientes ministerios (1889-1892)"⁵⁰.

Pronto ocupó un cargo menos conflictivo, aunque de igual interés que el de ministro en Santiago: la legación en Washington, y, desde setiembre de 1893 hasta 1895, nos representó Zeballos ante el gobierno norteamericano. A esta plenipotencia se añadió la función de delegado ante el Árbitro por la cuestión de las Misiones Orientales que manteníamos con el Brasil.

Según el Tratado de setiembre de 1889, frustrado el arreglo directo, el asunto pasaba al arbitraje del presidente de los Estados Unidos. El cargo de delegado ante el Árbitro fue ofrecido a José A. Terry y a Victorino de la Plaza, quienes no aceptaron. Tampoco pudo aceptar Vicente G. Quesada, por motivos de salud. Se designó entonces a Nicolás Calvo, para el que se redactaron las correspondientes instrucciones y el cual comenzó a realizar trabajos para su misión. Pero Calvo murió y su puesto quedó vacante. Todo esto indica la mala fortuna y el desconcierto con que se manejaba en la Argentina la cuestión de Misiones. El nombramiento de Zeballos no era el más adecuado, entre otros motivos, porque en la Memoria de 1892, había adelantado extensamente su línea de argumentación e incluso el texto había sido editado como libro independiente⁵¹.

El mismo Zeballos no estaba seguro del éxito argentino y de la oportunidad de su designación y así lo manifestó al presidente Luis Sáenz Peña y al canciller Miguel Cané. En nota a este último expresaba el 23 de junio de 1893 que, si algunos puntos de vista amparaban indiscutiblemente la razón argentina, otros, relacionados con los hechos, "suscitan incertidumbres graves y no me permiten sustentar ilusiones irreflexivas en el desempeño de esta misión, que acepto con grandes contrariedades privadas y como un sacrificio debido a la Patria en una cuestión de integridad y de amor propio nacional". Aludía a los notorios descuidos de la diplomacia vernácula y a los inconvenientes para la Argentina del Tratado de 1889, y concluía sometiéndose a las reiteradas exigencias del presidente Sáenz Peña, con palabras transidas de gravedad, que pintan su carácter: "lo hago con la conciencia, de que acepto una misión, comparable a las que impone al soldado el deber militar en momentos solemnes. La vida pública es milicia y los que a ella vivimos consagrados, le debemos disciplina y abnegación, porque a menudo, como en este caso, es necesario olvidar el consejo exigente de las

50. E. S. Zeballos, "Chile", en *RDHL*, año IV, tomo XI (noviembre de 1901), pág. 121.

51. E. S. Zeballos, *Cuestiones de límites...* cit.

conveniencias personales, para servir a la nación"⁵². El encargo diplomático implicaba, no solo el abandono de una banca de diputado nacional, sino el descuido de sus intereses particulares, por lo que se le pidió su concurso de acreedores en 1894.

Además, mientras el Brasil había acreditado dos delegados ante el Árbitro, el barón de Río Branco y el general Dionisio de Costa Cerqueira, aparte la representación ordinaria, ante el gobierno de Washington, Zeballos se vio obligado a desempeñar simultáneamente las dos funciones, la legación ante el gobierno de los Estados Unidos, que entonces era concurrente con la de México, y la responsabilidad por los trabajos del arbitraje.

Como ministro en Washington, Zeballos desplegó una actividad constante sobre todo en materia comercial. Regía el restrictivo Bill Mc Kinley, que obstaculizaba la introducción de nuestros productos, como las lanas y los cueros, y Zeballos llevó a cabo interminables gestiones, tanto con los integrantes del gobierno, como de la comunidad norteamericana. Resultado de su análisis del intercambio comercial, para liberar a la Argentina de la dependencia del tradicional mercado europeo, redactó y publicó un grueso volumen⁵³, sin contar otros nutridos informes al gobierno de Buenos Aires⁵⁴. En esta actividad, cumplía lo que le había sido encomendado por los puntos XII y XIII de sus instrucciones, que le prescribían continuar las negociaciones emprendidas con el ministro Pitkin en la capital argentina sobre arreglos comerciales y, en caso conveniente, celebrar un acuerdo⁵⁵.

En cuanto al arbitraje con el Brasil, Zeballos debió ocuparse de la recopilación, revisión y traducción de innumerables documentos. Dividió el trabajo que presentó al presidente norteamericano en cinco partes. En la primera se refería al territorio objeto del laudo, la segunda estaba dedicada a demostrar la posesión de España y posteriormente de la Argentina sobre la zona en disputa. El análisis de los hechos históricos y los actos de usurpación lusitanos se encerraban en el tercer capítulo, mientras el cuarto estudiaba el aspecto jurídico de los tratados de derecho público que se relacionaban con el asunto a dirimir y consideraba las demarcaciones practicadas al efecto. La quinta y última parte rebatía argumentos del contrario y resumía la posición de la República en el litigio⁵⁶.

Elevó el trabajo el 11 de febrero de 1894; Río Branco lo había hecho el 8. Casi un año pasó antes del laudo del presidente Grover Cleveland del 5 de febrero de 1895, que fue favorable al Brasil. Zeballos, en un amplio informe enviado el 8 de febrero a la Cancillería y que se encuentra en la Memoria de 1895, explicaba las causas del fracaso

52. E. S. Zeballos, "Río Branco", en *RDHL*, año XIV, tomo XLI (marzo de 1912), págs. 411-439.

53. E. S. Zeballos, *La concurrencia universal y la agricultura en ambas Américas. Informe presentado al excelentísimo señor ministro de Relaciones Exteriores de la República Argentina, Dr. Don Eduardo Costa*, Washington, 1894. Un tomo de más de 650 págs.

54. R. Etchepareborda, *Zeballos y la política exterior argentina*, Buenos Aires, 1982, pág. 96.

55. E. S. Zeballos, *La concurrencia...* cit., pág. 22.

56. L. S. Sanz, *La cuestión de Misiones. Ensayo de su historia diplomática*, Buenos Aires, 1957, págs. 77-90.

argentino, entre las que se destacaban las falencias de los servicios de apoyo del Ministerio para proporcionar las piezas documentales, algunas indispensables, que se le requerían. Etchepareborda resume en tres puntos los motivos de la derrota argentina: 1) no se pudo comprobar ante el árbitro la existencia de una protesta por la ocupación de territorio argentino; se pudo presentar el Libro de Registro, pero no el recibo de su presentación; 2) las Instrucciones a los demarcadores se referían a los ríos sostenidos por Portugal y Brasil, y no a los defendidos por España y la Argentina; 3) la copia del Mapa de Félix de Azara, presentada por la Argentina y facilitada por el general Mitre, no era la correcta y no coincidía con el Mapa de las Cortes verdadero, presentado por el Brasil⁵⁷.

Aunque su responsabilidad resultaba bastante atenuada y ya había formulado sus reservas antes de aceptar el cargo, la pérdida de las Misiones significó un retroceso o, por lo menos, un alto en la carrera pública de Zeballos. Tiempo después, él dio la razón al Brasil en la controversia, a la que restó importancia⁵⁸.

57. R. Etchepareborda, *Zeballos y la política...* cit., pág. 97.

58. E. S. Zeballos, "Rio Branco" cit., págs. 416 y 420.

IX. “La Prensa” y la “Revista” de Zeballos

Básicamente, Zeballos tuvo dos medios de expresión escrita, el diario *La Prensa*, de Buenos Aires, y la *Revista de Derecho, Historia y Letras*, fundada por él en 1898 y que apareció hasta su muerte.

A la redacción de *La Prensa* ingresó Zeballos a los dieciséis años para poder pagarse los estudios cuando se le suprimió por motivos políticos una beca santafesina. Acompañó a José C. Paz y Adolfo E. Dávila a la revolución de 1874 y, una vez fracasado este movimiento de fuerza, al reabrirse el diario, Zeballos fue designado director y redactor en jefe. Graduado de abogado, abandonó la dirección, pero permaneció en la redacción. En 1878 Zeballos defendió a *La Prensa* en un sonado proceso iniciado por el gobierno de Buenos Aires y ganó la causa. Dejó la redacción poco después, pero a pedido de Paz volvió en 1880. Se ha dicho que “La vinculación de Zeballos con *La Prensa* fue siempre íntima. Ello no significó que el diario estuviera a su servicio, ni que Zeballos encadenara sus proceder a la orientación trazada en sus editoriales. Una respetuosa independencia caracterizaba esa relación. Las coincidencias surgían de afinidades situadas en planos superiores”⁵⁹.

Fundado en 1914 el Instituto Popular de Conferencias, en la sede de *La Prensa*, Zeballos fue designado primer presidente y tuvo a su cargo la redacción de sus bases y disposiciones reglamentarias. Por esa tribuna hizo pasar a oradores destacados que desarrollaron, entre otros, temas vinculados con la política exterior y la defensa nacional. Baste citar el caso del entonces capitán de fragata Segundo R. Storni, quien en sus conferencias del 8 y 12 de junio de 1916, expuso el contenido de su célebre obra *Intereses argentinos en el mar*.

La presencia de Zeballos en *La Prensa* no es ajena al carácter liberal nacionalista del diario, celoso guardián de nuestros límites y promotor de las fuerzas armadas y la renovación de su material. A su lado, no debe dejar de recordarse a Adolfo E. Dávila, que compartía en gran medida sus ideas e inquietudes. Como declaraba en una ocasión Zeballos en el Congreso, “*La Prensa* tiene en materia internacional ideas tan claras que, más de una vez, me he levantado de la cama y, después de haberla leído, he ido a felicitar al doctor Dávila, diciéndole: ¡parece que hubiéramos hablado anoche y hace un mes que no nos vemos! ¡Es que el patriotismo no tiene sino una manera de defender los intereses de un país!”⁶⁰

Cuando regresó de los Estados Unidos, Zeballos organizó una nueva y pujante empresa cultural que, desde julio de 1898 hasta su muerte, sería, además de *La Prensa*, el órgano predilecto de sus opiniones. En la fecha aludida apareció el primer número de la *Revista de Derecho, Historia y Letras*. Y en este primer número de la *Revista* se

59. Conferencia de Luis Santiago Sanz sobre “La Prensa en la vida de Zeballos”, publicada en *La Prensa*, Buenos Aires, 12 de mayo de 1980.

60. Diputados, sesión secreta del viernes 26 de junio de 1914, fs. 531.

publicó un artículo de Zeballos sobre política exterior, "El incidente diplomático de San Martín de los Andes", en el cual demostraba que en el lugar de la reciente fundación de la que se agraviaban los chilenos, ya existía desde 1883 el fuerte argentino Maipú.

Después, a lo largo de un cuarto de siglo, casi todas las entregas de la *Revista* trajeron un artículo, y a veces más de uno, sobre política exterior. Prácticamente en todos los números había una contribución de Zeballos sobre la materia, lo que debe agregarse artículos de otros autores y la reproducción de textos, declaraciones y discursos de personalidades argentinas y extranjeras que merecían, a juicio del director, ser difundidas entre nosotros.

X. Opositor a los Pactos de Mayo

En el amplio debate sobre los Pactos de Mayo de 1902, Zeballos formó en las filas de los adversarios de esa solución diplomática, adoptada por el gobierno de Roca respecto de Chile. Junto con Indalecio Gómez, Roque Sáenz Peña, Victorino de la Plaza y otros más jóvenes, pero que luego se destacaron en la política nacional, Zeballos juzgaba desafortunada la espinosa gestión coronada finalmente por el arbitraje, el desarme y la paz⁶¹.

La *Revista* fue el vehículo de las críticas contra los Pactos. En el artículo "Política continental pro Chile" (tomo XIII, agosto de 1902, págs. 306-317) comprobaba Zeballos que el balance de la nueva política se traduciría en la fundación de "un Chile al oriente de los Andes" y nuestro vecino occidental se convertiría "en potencia sobre los dos océanos". Echaba "bases en la Patagonia y en el Atlántico para ensanches futuros".

"La supremacía argentina en América" (tomo XIII, setiembre de 1902, págs. 467-474) era un lúcido ensayo sobre la decadencia de nuestro país. Y en "Fuegos internacionales de Bengala" (tomo XIV, noviembre de 1902, págs. 126-154), Zeballos censuraba las celebraciones que tenían lugar en la Argentina y Chile por la paz alcanzada.

La decisión del Árbitro fue severamente atacada en "El laudo humanitario del fuerte!" (tomo XIV, diciembre de 1902, págs. 288-293). Zeballos le reprochó el haber adoptado como criterio "la división continental de las aguas después de declarar impracticable la línea del gobierno argentino", aunque moderando el área pretendida por Barros Arana. De este modo, "Chile trepa a los Andes y, con la sanción arbitral, cae sobre la Patagonia, domina el Estrecho de Magallanes de boca a boca, todas las islas al Sur del Canal Beagle y se convierte de improviso en potencia de avances progresivos sobre los dos océanos".

El mismo tomo XIV contiene "Chile de nuevo en campaña" (enero de 1903, págs. 414-421), artículo que señalaba los errores del Árbitro y las renovadas amenazas chilenas, y un trabajo que Victorino de la Plaza había escrito en Londres contra los Pactos de Mayo. Debemos también consignar que en el tomo XV, Zeballos publicó "Argentina y Chile. Apuntes diplomáticos", de Epifanio Portela, en los que el antiguo ministro argentino en Santiago explicaba cómo fue burlado por el canciller chileno Yáñez. En el tomo XVII hizo lo mismo con las intervenciones parlamentarias del diputado Adolfo Mujica; en el tomo XX, con las del senador jujeño Domingo T. Pérez; y, en el tomo XIV, con las del joven diputado Rómulo S. Naón, todos opositores en el debate secreto a la política internacional de Roca.

Desde fines de 1904, Zeballos comenzó a inquietarse por la política ambiciosa que el barón de Rio Branco imprimía al Brasil. La cuestión con Chile fue desapareciendo de su horizonte político, aunque al hablar del peligro brasileño deplorase el pacto de

61. G. Ferrari, *Conflicto y paz con Chile (1898-1933)*, Buenos Aires, 1969, cap. VII.

desarme naval de 1902, y en un artículo en dos partes, "El incidente de límites con Chile. Sobre las islas Nueva y Picton", se ocupara por última vez de la controversia con nuestro vecino occidental.

Inesperadamente, en su enfrentamiento con el Brasil, que culminó en su tercer ministerio, Zeballos encontró en el gobierno chileno un fuerte apoyo para su política. El mismo no tuvo inconveniente en reconocerlo, años más tarde⁶².

62. Diputados, sesión secreta del lunes 22 de junio de 1914, fs. 281/295.

XI. Las islas del Beagle

La prensa anunció sucintamente en noviembre de 1904 que Chile había reclamado al gobierno argentino el dominio de las islas Nueva, Picton y Lennox, en el canal de Beagle, al sur de la Tierra del Fuego. La Cancillería argentina demoraba su respuesta -había nuevo ministro de Relaciones Exteriores-, pero Zeballos encaró inmediatamente el asunto en un artículo publicado en dos partes⁶³.

Expresó que cuando, en octubre de 1892, dejó el ministerio, las islas citadas y la de Navarino estaban en posesión de la República Argentina y Lennox, Picton y Nueva se hallaban bajo la jurisdicción del gobierno de Tierra del Fuego. Todas eran visitadas por buques de guerra argentinos y embarcaciones menores al servicio de dicha autoridad argentina.

En 1895, el gobernador, teniente coronel Pedro Godoy, avisó al gobierno federal que Chile hacía concesiones sobre las islas Lennox, Picton y Nueva y solicitó instrucciones. Se inició un expediente burocrático en el que se aconsejó pedir detalles hidrográficos a... Londres. Mientras tanto, Chile ocupó las islas.

El mapa del Alegato argentino ante el Árbitro había colocado a Navarino y Lennox bajo el dominio chileno y a Picton y Nueva bajo el dominio argentino. La defensa de Chile no rectificó esta carta, de modo que para el Árbitro como para las dos naciones toda la demarcación había terminado, sin peligro de que reaparecieran dificultades en el futuro.

Zeballos recordaba el artículo 3 del Tratado de 1881 y el derrotero de la expedición del *Beagle*, que ubicó a la isla Picton, no al sur, sino en la boca del canal. Y la expedición francesa de *La Romanche*, que en su carta impresa en 1888 situaba a dicha isla más adentro del canal de Beagle. Acompañaba otras autorizadas opiniones coincidentes para demostrar que la isla Picton era argentina, como la del coronel Holdich. Lo mismo que la Nueva, no se encontraba al sur del canal, sino dentro del mismo.

Chile solo podía oponer dudas sobre la isla Lennox; por eso el Alegato argentino se la adjudicaba. En cuanto a la invocada posesión chilena sobre las otras dos islas, carecía de valor internacional, en virtud de lo dispuesto por la declaración Zeballos-Matta de 1889, que no era local sino general y aplicable a toda la frontera. Terminaba afirmando Zeballos que el incidente debía solucionarse por vía de la negociación amistosa, y no por el arbitraje británico.

63. E. S. Zeballos, "El incidente de límites con Chile. Sobre las islas Nueva y Picton", en *RDHL*, año VII, tomo XX (enero y febrero de 1905), págs. 461-468 y 638-645.

XII. Cambio de enemigo

Como adelantáramos al concluir el capítulo X, desde fines de 1904, Zeballos comenzó a preocuparse por la política expansiva del barón de Río Branco en el Brasil.

Río Branco había ascendido a la Cancillería en 1902 y solo la muerte logró desalojado del cargo, en 1912, después de haber atravesado cuatro presidencias. Llamado el "conquistador pacifista", había acrecentado el territorio de su patria en 1.200.000 kilómetros cuadrados, a expensas de todos sus vecinos. El Barón representó una verdadera prolongación del Imperio en plena República brasileña. Aparte la continuidad en el cargo, que resultó vitalicia, gozaba de poderes omnímodos, impropios tal vez de un régimen republicano, pero que fueron muy provechosos para el Brasil. Nadie osaba discutir allí sus empresas políticas, ni en el Congreso, ni en la prensa; las Cámaras, a las que no se dignaba concurrir, no le votaban presupuestos, sino cartas blancas, que él manejaba a su antojo; dirigía una densa red periodística que se extendía más allá de sus fronteras y llegaba a los países limítrofes⁶⁴. La amplitud de su poder no es una fábula urdida por sus enemigos: en 1910, un viajero imparcial, Clemenceau, la confirmaba, de paso por Río⁶⁵.

Había forjado para el Brasil un proyecto de grandeza que, además del ensanche territorial, incluía aspectos formales, como la elevación de las misiones diplomáticas en Washington y Río de Janeiro al rango de embajador (1906); aspectos simbólicos, como el primer cardenal sudamericano (1905); y aspectos más concretos, como un ambicioso plan de armamentos, reflejado sobre todo en el poder naval, el más importante en esa época. Mientras la Argentina y Chile se autolimitaban bilateralmente en este terreno por la Convención sobre Limitación de Armamentos Navales (uno de los Pactos de Mayo de 1902), el Brasil encaraba precisamente un vasto plan de rearme naval. Ya Chile, en los últimos días de vida de Quintana, había denunciado la Convención de desarme, y el Presidente argentino, en su lecho de muerte, sostenía: "No podemos permitir que otro país sudamericano nos aventaje en poder naval. Ningún sacrificio nos debe detener"⁶⁶.

En diciembre de 1904, Zeballos denunció el plan naval brasileño, que disponía la construcción de tres acorazados de combate de 12 a 13.000 toneladas; tres cruceros protegidos, de 9.000 toneladas; y una flota de torpederos y contratorpederos de alta mar, de velocidades superiores a 13 millas. En total, treinta buques nuevos. Frente a ello, Zeballos proponía las siguientes líneas de acción "1º Negociar directamente con el Brasil un plan de desarrollo proporcionado, económico y racional que elimine todo peligro recíproco actual o futuro; 2º O invitar a Chile, en nombre de la lealtad debida a

64. E. S. Zeballos, "Río Branco", cit.

65. Georges Clemenceau, *Notes de voyage dans l'Amérique du Sud. Argentine, Brésil, Uruguay*, París, 1911, pág. 212.

66. Carlos Rodríguez Larreta, "Armamentos navales", en *La Prensa*, Buenos Aires, 13 de setiembre de 1906. Rodríguez Larreta fue canciller de Quintana y Figueroa Alcorta.

los pactos de mayo, a influir conjuntamente con la República Argentina, sobre el gobierno del Brasil, para que desista de lanzar a la América del Sur en una nueva era de armamentos formidables, que no se armonizan con las necesidades reales, ni con los planes ostensibles de su actual política internacional; 3º O denunciar el pacto argentino-chileno de limitación de armamentos, y usar del derecho que invoca" el Brasil para armarse. Declaraba preferir el primer camino⁶⁷.

Y, dos meses más tarde, insistía en el tema, reproducía ecos periodísticos de diferente origen y aconsejaba una pronta política de armamentos para la Argentina⁶⁸.

67. E. S. Zeballos, "Los armamentos navales del Brasil", en *RDHL*, año VII, tomo IX (diciembre de 1904), págs. 289-300.

68. E. S. Zeballos, "Los armamentos del Brasil y el tratado sobre equivalencia naval", en *RDHL*, año VII, tomo XX (febrero de 1905), págs. 612-621.

XIII. La junta de notables de 1906

El 14 de setiembre de 1906, Zeballos concurrió a una junta de notables sobre el poder naval, convocada por el presidente Figueroa Alcorta y a la que asistieron también los ministros del Poder Ejecutivo y las siguientes personalidades: José E. Uriburu, Bernardo de Irigoyen, Benjamín Victorica, Antonio Bermejo, Juan José Romero, Calixto de la Torre, Guillermo Udaondo, Leopoldo Basavilbaso y Norberto Quirno Costa⁶⁹.

Según Zeballos, la cuestión planteada tenía dos aspectos fundamentales: "1. ¿Ha de tener la República un poder naval eficiente, de acuerdo con las obligaciones y necesidades que comportan su situación geográfica y sus destinos?; 2. ¿Cuál debe ser la medida de su poder naval?"⁷⁰ Zeballos se incluía en la minoría de la junta, acompañado por Bermejo e Irigoyen, y pensaba que sólo correspondía opinar sobre el primer aspecto, por ser el segundo absolutamente técnico y debía ser resuelto por los altos consejeros del ministerio de Marina, por éste, por el gabinete y por el Presidente al solicitar la autorización del Congreso.

Sintetizó así la opinión mayoritaria: "a) No existen cuestiones internacionales pendientes; b) Ningún interés tienen el Brasil y Chile en obstaculizar nuestra marcha; c) El país necesita inmigrantes y riqueza y no armamentos; d) La lucha de la paz armada es una calamidad pública; e) Producirá alarmas y desviará las corrientes de la inmigración que son el fundamento de aquella riqueza". Afirmó Zeballos que era amigo del Brasil y que volvía de un viaje a Chile y estaba tranquilo respecto de las relaciones con ese país. Pero lo cierto era que el Brasil y Chile habían actuado unidos contra la Argentina en el tercer Congreso Panamericano de Río. No se podía garantizar que en el futuro no afectaran los intereses, la soberanía, los derechos y la seguridad misma de la República Argentina.

Sostuvo que no estaba liquidada todavía la Guerra del Paraguay y recordó las normas sobre Martín García en los Tratados de San José de Flores y de la Confederación. Refutó a quienes aseguraban que el Brasil no era una potencia expansiva y subrayó su influencia sobre la República del Uruguay y las pretensiones de ésta sobre el Río de la Plata. Al respecto adujo que el límite oriental del Uruguay era la línea de las más bajas mareas del Río de la Plata, de cuya boca y navegación era soberana la Argentina. Planteó la pregunta de qué sucedería si el Brasil resolviera apoyar con su marina las aspiraciones uruguayas.

Trajo el ejemplo de la reciente guerra ruso-japonesa y las ventajas conferidas al vencedor por el alcance de sus armas y el del principio inglés del *two standards policy*, así como el caso norteamericano. Volvió a referirse al espíritu hostil que reinaba en

69. L. S. Sanz, "El poder naval y la junta de notables de 1906", en *Estrategia*, Buenos Aires, Nº 46-47 (mayo-agosto de 1977), págs. 47-90.

70. El texto de la intervención de Zeballos en R. Etchepareborda, *Zeballos y la política...* cit., págs. 75-89.

el Brasil contra nuestro país y concluyó: "Dejo así comprobada mi tesis de que es necesario aumentar el poder naval de la República Argentina, con el único criterio de responder a las necesidades actuales y futuras, de garantizar la paz, el progreso y riqueza del país".

La intervención de Zeballos en la junta de notables fue utilizada contra él en su tercer ministerio, a comienzos de 1908, por los opositores a su política, a través del folleto *Correndo ó veo*⁷¹.

71. L. S. Sanz, "El poder naval"... cit., estudia a fondo este episodio.

XIV. Canciller de Figueroa Alcorta

Zeballos ocupó por tercera y última vez el Ministerio de Relaciones Exteriores el 21 de noviembre de 1906. Coincidió con el presidente Figueroa Alcorta, no sólo en materia de política exterior, sino también en los temas de política interna. Había numerosas dificultades diplomáticas pendientes; el Presidente "Necesitaba, pues, un perito para colocarlo a la cabeza de los enfermos internacionales y fui elegido yo!"⁷²

Las relaciones con el Brasil se habían agriado durante el gobierno de Quintana y el ministerio de Montes de Oca. Cuando Quintana asumió la presidencia, recibió un telegrama de nuestro ministro en Río, Gorostiaga, quien le informaba de la agresividad de Rio Branco contra la Argentina. Esto explicaba la frase de Quintana en su mensaje al Congreso sobre el robustecimiento de las fuerzas armadas y la demora de ocho meses en firmar el tratado de arbitraje. Ya presidente Figueroa Alcorta, su primer canciller, Montes de Oca, irritó al Brasil al proponer, por circular del 6 de abril de 1906, la postergación de la tercera Conferencia Panamericana, que debía reunirse en Río, y por su obstinación en imponer la doctrina de Drago en esa Conferencia⁷³.

Además, el problema de los cargamentos se había agravado. Ante las enseñanzas de la guerra ruso-japonesa, Inglaterra botó el acorazado *Dreadnought* el 10 de febrero de 1906 y esta nave causó una revolución en la marina⁷⁴. El Brasil modificó su programa naval primitivo, reemplazando los tres acorazados de 13.000 toneladas por dos dreadnoughts de 20.000. El nuevo plan resultaba aún más amenazante para la Argentina.

El cuadro de las dificultades se completaba con la estrecha vinculación que mantenía el Uruguay con el Brasil. La política de Rio Branco, que se coronaría con las concesiones limítrofes en virtud del Tratado del 30 de octubre de 1909, haría del gobierno de Montevideo un instrumento del Brasil, y no se sabía si Rio Branco apoyaba las reclamaciones del Uruguay a la Argentina o si, por el contrario, las inspiraba. Así se produjeron conflictos con el Uruguay, como el decreto uruguayo sobre pesca en el Río de la Plata o el naufragio "diplomático" del buque *Constitución*, en agosto de 1907⁷⁵. Recién en 1910 el Protocolo Sáenz Peña-Ramírez restableció la buena armonía con el Uruguay.

* * *

En cambio, el panorama era más favorable, en lo que concernía al Paraguay, Bolivia y Chile. Las relaciones entre La Paz y Asunción se hicieron tirantes; hubo movimientos de tropas, construcción de fortines y en estas condiciones Zeballos, por medio del

72. Diputados, sesión secreta del viernes 19 de junio de 1914, fs. 206.

73. *Ibíd.*, fs. 200/201 y 214.

74. David Howarth y colaboradores, *L'ère du Dreadnought*, Nederland, 1980.

75. Diputados, sesión secreta del miércoles 24 de junio de 1914, fs. 367/395.

ministro en Asunción, Daniel García Mansilla, propuso el 18 de diciembre de 1906 la mediación argentina, que fue aceptada por el Paraguay. En Buenos Aires se hallaba el canciller boliviano Pinilla, quien aguardó la llegada del ministro de Hacienda paraguayo Soler para suscribir el acuerdo del 12 de enero de 1907, por el cual ambas naciones sometían su cuestión de límites al arbitraje del presidente argentino⁷⁶. Esta gestión exitosa incomodó particularmente a Rio Branco⁷⁷.

Con Chile, los lazos se habían hecho más cordiales por la amistad de Zeballos con los Montt. Pedro Montt era presidente de Chile y su hermano Luis viajó a Buenos Aires, se entrevistó con Figueroa Alcorta y Zeballos y de estas reuniones surgieron las bases de un acuerdo naval. En julio de 1907, el canciller chileno Puga Borne invitó a Zeballos a visitar Chile. La visita no se realizó, pero las negociaciones continuaron a cargo del ministro argentino en Santiago, Lorenzo Anadón. El núcleo de la solución acordada con Chile consistía en que este país solicitara al Brasil el reparto de sus dreadnoughts con la Argentina, solución que Rio Branco siempre rechazó, aun cuando meses más tarde la reformuló el secretario de Estado norteamericano Elihu Root⁷⁸.

* * *

Durante el tercer ministerio de Zeballos tuvo lugar la segunda Conferencia Internacional de la Paz, promovida por el zar Nicolás II en La Haya. La Argentina no había sido invitada a la primera (1899), pero sí lo fue a la Segunda (1907), por iniciativa de los Estados Unidos, que hicieron extender la invitación a todos los países de América.

Nuestra delegación estaba compuesta por tres ex cancilleres, Drago, Roque Sáenz Peña y Carlos Rodríguez Larreta. Secretario general era Rómulo S. Naón, secretarios Juan C. Cruz y Carlos Alfredo Becú, y delegados técnicos el general Francisco Reynolds y el capitán de navío Juan Martín. Pero el lujo de la delegación argentina era Paul Groussac, que permanecería en la Haya, "a la disposición de los señores Delegados", "a fin de que preste a la Delegación aquellos servicios que ella pueda requerir en armonía con la preparación general y conocimiento de idiomas del señor Groussac"⁷⁹.

Las instrucciones de Zeballos para la Delegación no auspiciaban la doctrina de Drago; de ello se encargaron los Estados Unidos, según el compromiso de Root, a través del general Horace Porter. Ya lo adelantaba Zeballos en una nota al ministro en Montevideo, Guesalaga, el 11 de mayo de 1907: "Si bien fue una opinión emitida por un poder ejecutivo nacional, ella no tiene sanción del Congreso argentino, y por lo tanto no obliga a los poderes ejecutivos subsiguientes. El actual gobierno no discute el prin-

76. República Argentina. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, *La política argentina*, Buenos Aires, 1937, tomo I, págs. 4-5.

77. Alvaro Lins, *Rio Branco (O Barao de Rio Branco). Biografia pessoal e História politica*, San Pablo, 1965, págs. 393-394.

78. Diputados, sesiones secretas del lunes 22 de junio de 1914, fs. 281/295; lunes 15 de junio de 1914, fs. 18/19; y miércoles 17 de junio de 1914, fs. 136/137.

79. Instrucciones a los Delegados, punto 16º, cit. en Luis M. Drago, *Discursos y escritos*, Buenos Aires, 1938, tomo III, pág. 160, nota.

cipio científico, que es exacto, o por lo menos simpático y humanitario: considera la cuestión solamente desde un punto de vista diplomático y económico, y en este sentido no la patrocina”⁸⁰.

Las instrucciones eran extensas y complicadas. Repudiaban el americanismo (punto 3º) y subrayaban el “carácter europeo” de nuestro país “y su solidaridad con la civilización europea, a la cual está vinculada por los estrechos lazos de la inteligencia, del capital y de los brazos” (punto 19). Modificaban la llamada fórmula argentina del arbitraje, introduciendo el concepto de “soberanía nacional” como límite al alcance arbitral (punto 20). Prescribían vigilar a la delegación chilena para comprobar si su conducta coincidía con la cordialidad del presidente Montt (punto 4º). Recomendaban serenidad respecto del Brasil (punto 5º) y prudencia en materia de desarme (punto 8º)⁸¹.

* * *

Mientras tanto, aunque progresaban las negociaciones con Chile para convencer al Brasil a fin de que dividiera sus dreadnoughts con la Argentina, en Buenos Aires los Ministros de Guerra y de Marina habían elaborado un proyecto de adquisiciones por valor de unos 150 millones. Zeballos presentó en junio de 1908 un plan más imaginativo: “consistía en formalizar inmediatamente una negociación diplomática con el Brasil, para exigirle la división de su escuadra con nosotros. Comenzaríamos con discreción y amabilidad, para evitar rozamientos de amor propio; y en el caso de resistencia formal del Brasil, le haríamos saber que no estábamos dispuestos a permitir la incorporación de los grandes acorazados a su escuadra. Movilizaríamos 50.000 reservistas de la guardia nacional y la escuadra que está en excelente pie, y entonces le daríamos al Brasil ocho días para resolver su situación; y al mismo tiempo haríamos gestiones en Europa para explicar a las grandes potencias nuestra actitud por la paz y para asegurarla por muchos años, aunque tuviéramos que pasar un mes de agitaciones en esta negociación o en la ocupación de Río de Janeiro, que, según los ministros de Guerra y Marina, era un punto estudiado y fácil, por la situación indefensa del Brasil”⁸².

Poco después, Figueroa Alcorta pedía a Zeballos que dejara la Cancillería. No sólo la política exterior provocó su caída; tampoco se le perdonaba que hubiera apoyado al Presidente en la tarea de liquidar al roquismo y preparar el acceso de Roque Sáenz Peña. Coaligados en el Congreso los elementos roquistas y mitristas, exigieron a Figueroa Alcorta la cabeza de Zeballos, como condición para votar créditos urgentes. El Presidente le pidió que se quedara con la cartera de Justicia e Instrucción Pública, que desempeñaba interinamente, nombrándose en Relaciones Exteriores a un amigo de Zeballos. Pero éste no aceptó porque sería, dijo, exponer su honor; sería desautorizado

80. Alberto A. Conil Paz, *Historia de la doctrina Drago*, Buenos Aires, 1975, pág. 96.

81. L. M. Drago, *op. cit.*, tomo III, nota 21 pie de las págs. 156-164.

82. Carta de Zeballos a Roque Sáenz Peña, Buenos Aires, 27 de junio de 1908, A.G.N., colección Celestia, fs. 6. Subrayamos nosotros.

y lo "tratarían como a un tinterillo de aduana a quien se le ordena el traslado a la policía"⁸³.

Desde Berna, el 22 de agosto de 1908, Roque Sáenz Peña lamentaba su alejamiento y condenaba la conducta de sus enemigos: "La oposición no ha trepado en sacrificar el interés nacional a una venganza personal; y no se ha detenido ni ante los contactos con el extranjero para provocar conflictos a la propia patria, en odio a la persona de su canciller"⁸⁴.

Sin embargo, y a pesar de haber dicho en un discurso de 1905 que él y Zeballos pensaban "como un solo cerebro" en política exterior, Sáenz Peña no lo llamó a su gabinete al asumir la presidencia y prefirió para la Cancillería a un hombre más tranquilo como Ernesto Bosch. Esto mortificó a Zeballos, quien dejó escapar su queja discreta en alguna sesión de la Cámara de Diputados. En rigor, el final de su tercer ministerio perjudicó a Zeballos en su prestigio y su imagen quedó como la de un hombre belicoso, al estilo de su admirado Guillermo II. Casi enseguida emprendería su patriótica campaña pro armamentos.

83. Diputados, sesión secreta del lunes 22 de junio de 1914, fs. 304/305.

84. *Ibíd.*, fs. 329.

XV. "Diplomacia desarmada"

Diplomacia desarmada, texto publicado por Zeballos en su *Revista* entre setiembre de 1908 y mayo de 1910, recién apareció en forma de libro en 1974⁸⁵, no obstante el profundo interés del tema desarrollado y la indiscutible autoridad de quien lo abordaba. Tampoco se lo ha citado en trabajos, antiguos o modernos, que enfocan los mismos problemas. Desde "La misión Mitre al Brasil", de Ramón J. Cárcano⁸⁶ que es de 1913, hasta un ensayo premiado y publicado más recientemente⁸⁷, se suele omitir toda referencia a la obra de Zeballos. Solo Jorge M. Mayer, en un artículo periodístico, lo ha señalado como uno de los "libros que hicieron la Argentina"⁸⁸.

Los rasgos algo panfletarios de *Diplomacia desarmada* no bastan para excusar este silencio injusto. Zeballos estudió los caracteres de Mitre y Sarmiento con gran acopio documental para la época, y, como lo dice él mismo, lo hizo "con prescindencia de tradiciones políticas o históricas, con el criterio del historiador moderno, usando el método del laboratorio experimental que aísla los hechos, los documentos, y juzga con visión filosófica. Mi estudio -agrega- será de la mayor utilidad para la historia argentina y para la biografía de los dos ilustres presidentes, cuyos hechos y rivalidades llenan un período borrascoso y embrionario de nuestra gestación nacional. No solamente lo será por el método científico aplicado a la investigación, sino también por los elementos de juicio que salvo para ella en estas páginas, recogidos cuidadosamente en mi contacto con los primeros hombres del país, con sus estadistas y con los mismos presidentes, cuya vida pública analizo"⁸⁹.

En la obra se pueden discernir dos partes bien distintas. En una, Zeballos expone el espíritu agresivo del Brasil contra la República Argentina. En la segunda parte, reúne y comenta una sugestiva antología de opiniones de eminentes estadistas argentinos contra la política exterior llevada a cabo por el general Mitre en su presidencia. La conclusión, el juicio de la "gran política" es ciertamente negativo: "Se atribuía y aún se atribuye al general Mitre la prosecución de una "Gran Política Internacional"; pero la inapelable voz de los documentos, por él mismo suscritos, nos enseña que los sucesivos fracasos del tratado de 1865 -su obra más trascendental- y de los negociados con que en vano pretendió salvarla en sus misiones de 1872 y 1873, provenían precisamente de haber descendido a la arena internacional sin política alguna. No es, en efecto, una política dejarse sorprender por la guerra; por sus complicaciones sin plan, sin armas, sin tropas, sin dinero y sin crédito; y continuar después pacientemente y

85. E. S. Zeballos, *Diplomacia desarmada*, prólogo de G. Ferrari, Buenos Aires, 1974.

86. En *Anales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales* (2a. serie) tomo III, primera parte, Buenos Aires, 1913, págs. 5-189.

87. Armando Alonso Piñero, *La misión diplomática de Mitre en Río de Janeiro, 1872*, Buenos Aires, 1972.

88. En *El Príncipe*, Buenos Aires, año IV, N° 27-28 (noviembre-diciembre de 1963), págs. 249-250.

89. E. S. Zeballos, *Diplomacia desarmada*, cit., pág. 117.

en plena debilidad a remolque de los acontecimientos y a merced de influencias más fuertes y ricas, como las del Brasil armado⁹⁰.

La tesis del libro es, pues, que una diplomacia armada tiene grandes probabilidades de imponer sus designios, mientras que una diplomacia desarmada deja sometido al país que la ejerce a la voluntad de sus adversarios, de sus presuntos aliados y hasta de sus vecinos más débiles.

Un análisis objetivo de *Diplomacia desarmada* no permite soslayar la circunstancia histórica y personal en la que fue escrita. Como hemos visto en el capítulo anterior, hasta junio de 1908, Zeballos ocupó por tercera y última vez el Ministerio de Relaciones Exteriores. En su gestión llevó a cabo una política de enfrentamiento con el Brasil. La caída de Zeballos, el 16 de junio de 1908, fue provocada por los sectores mitristas y roquistas del Congreso, quienes se negaron a votar fondos indispensables mientras el presidente Figueroa Alcorta mantuviera al discutido canciller en su puesto. Tres meses más tarde comenzó la publicación de *Diplomacia desarmada*. Es explicable el resentimiento de Zeballos contra los herederos de la "gran política" que habían truncado su carrera.

Esta interpretación no parecerá caprichosa si se observa cómo cambió la actitud del autor con el transcurso del tiempo. Pocos años después, en un debate secreto del Congreso, Zeballos ofrecería una versión hartamente diferente de la política exterior mitrista que tan severamente juzgara en *Diplomacia desarmada*. En síntesis, dijo en 1914: "El general Mitre, como el general Urquiza, estaba convencido de que el Brasil era un peligro gravísimo contra la República Argentina; porque el Brasil era rico, orgánico, tenía hombres de estado, dinero disponible, ejército y escuadra. El general Mitre mantuvo siempre la visión clara de que el Brasil era nuestro natural enemigo; y los que lo citan aquí como pacifista se equivocan, revelan que no conocen la historia de su país, lo que me obliga a decir -y mi opinión no es sospechosa- que el acto político que hace más alto honor al general Mitre en toda su historia, es el de haber adoptado una política contemporizadora y débil con el Brasil, para evitar una sorpresa que él temía y que no habría podido rechazar con los 2.500 veteranos del ejército de Buenos Aires, base de todo nuestro poder militar". Y añadía, con su estilo recio y pintoresco: "Entonces, el general Mitre inició una política cuya base era ésta: vencer al Brasil en el campo de batalla, o cortejarlo como se corteja una mujer, como conquistan los enamorados, con dádivas y con cariño"⁹¹. Lo que en 1908 era un conjunto de errores fatales, se convirtió en una útil e inevitable táctica diplomática.

Son también demasiado severos los juicios de Zeballos contra *Argirópolis*. Si los aspectos internacionales del libro pueden resultar ingenuos y criticables, la política interna que aconsejaba Sarmiento en su curiosa obra fue la misma que Urquiza llevó con éxito a la práctica, desde el pronunciamiento hasta la Constitución⁹².

90. *Ibíd.*, pág. 90.

91. Diputados, sesión secreta del viernes 19 de junio de 1914, fs. 169/17.

92. Domingo F. Sarmiento, *Argirópolis*, prólogo de G. Ferrari, Buenos Aires, 1968.

Por último, cabe señalar el interés que siempre suscitó en Zeballos la Guerra del Paraguay. Su primer trabajo, en materia exterior fue *El Tratado de Alianza*, que hemos evocado en el capítulo II. Y al final de su vida tenía en preparación una obra en varios tomos sobre aquel sangriento conflicto, que nunca llegó a publicar⁹³.

93. Diputados, sesión secreta del viernes 19 de junio de 1914, fs. 151/15; José Ignacio Garmendia, "El doctor Don Estanislao Zeballos", en *RDHL*, año XXV, tomo LXXVI (noviembre de 1923), pág. 316.

XVI. Teodoro Roosevelt en Buenos Aires

A fines de 1913, la figura fabulosa y polémica de Teodoro Roosevelt visitó Buenos Aires. Dictó conferencias y, en general, fue bien recibido. La Universidad de Buenos Aires le confirió el doctorado honoris causa y en el acto académico, realizado en el paraninfo de la Facultad de Medicina, Zeballos pronunció un importante discurso, cuyo tema central era la doctrina de Monroe y su alcance en América del Sur.

Así como la misma doctrina sufrió considerables modificaciones, a partir de su primera enunciación hace ciento sesenta años, la actitud argentina al respecto tampoco permaneció inalterada. Dividir en tres etapas -aceptación e invocaciones frustradas; emancipación; y repudio- nuestra actitud frente a la doctrina desde 1823 hasta ahora, implica una simplificación discutible pero útil. En la etapa de la emancipación se pensaba que la Argentina y otros pocos países de América del Sur estaban exentos de la protección de la doctrina de Monroe, porque eran capaces de defenderse por sí mismos. Roosevelt le comunicó esta idea a Pellegrini en su entrevista de fines de 1904; hubo también un discurso de Emilio Mitre en Diputados en 1906, y hasta un texto de Roque Sáenz Peña de 1909 en Roma. En esta corriente puede ubicarse la alusión de Zeballos en su discurso de 1913⁹⁴.

Después de una detallada semblanza biográfica del ex presidente norteamericano, en la que no faltaron los recuerdos personales de la legación en Washington, los elogios, pero tampoco algunas críticas o, por lo menos, algunas reservas, Zeballos llegó al punto que le interesaba. Aclaremos que prefería hablar de la "actitud" -y no de la doctrina- de Monroe. Interpeló así al visitante: "No de otra suerte, señores, la "actitud" Monroe, a medida que desciende del norte hacia el sud, degenera y pierde su objeto. Lo que ella vale en el golfo de México, carece de valor en el Plata. La República Argentina no será protegida por la "actitud" Monroe, porque ha concluido su evolución civilizadora y es un país respetado y que sabe hacerse digno del respeto del mundo. La República Argentina, señor ex presidente Roosevelt, ha conquistado el respeto del mundo por sus instituciones, por la honradez de su hospitalidad, por su sentimiento público generoso y por la manera leal, franca y sincera como ha hecho efectivas las garantías de su Constitución para todos los hombres de la tierra que vienen a poblar la suya. Esa honradez nos ha granjeado la fe y la simpatía del mundo; y las potencias de la misma Santa Alianza de 1822, han confirmado nuestra independencia en 1910, enviándonos una caravana de casas soberanas y de augustos delegados de otras que llegaron a honrarnos en la conmemoración del centenario. Somos, pues, una nación orgánica: somos una nación responsable ante la civilización. No tememos agresiones a nuestro territorio, ni de Europa ni de América, y no hay el menor peligro de que nues-

94. G. Ferrari, "La Argentina y la doctrina de Monroe. Emancipación y repudio", en *Asociación Argentina de Estudios Americanos*, Actas de las VIII Jornadas, Buenos Aires, 1974, págs. 80-87.

tra integridad soberana pueda ser amenazada por nación alguna. ¡La "actitud" Monroe, no es aplicable, pues, a nuestro país!"⁹⁵.

Roosevelt agradeció, además del doctorado, el "admirable y notable" discurso que se acababa de oír del orador del día -"porque usted, señor Zeballos, es el orador del día y no yo"- y manifestó su asombro por los detalles de su biografía que se habían evocado y que él mismo había olvidado. Respondió así a la interpelación de Zeballos: "La doctrina de Monroe tiene exactamente el significado que expresó el orador; esto es, simplemente, evitar que el hemisferio americano sea tratado como el África o el Asia Central, como territorios de conquista por alguna antigua potencia mundial. Es una doctrina promulgada por los Estados Unidos, en parte como tema político de su propio interés, y en parte como materia política en interés de todas las repúblicas del nuevo mundo; pero tan pronto como cualquier otra república llega a alcanzar la estabilidad y los ideales de justicia y de respeto propio para rendir justicia a los demás y aceptarla en la misma forma, inmediatamente se convierte en responsable y en garantía de esa doctrina de Monroe, de la cual los Estados Unidos del Norte no tienen ya interés alguno en lo que se refiere a la idea de la doctrina, salvo en la aplicación del pie de igualdad de los unos para con los otros. Quiero significar que la República Argentina puede ahora protegerse por sí sola, como los Estados Unidos, y en todas nuestras cuestiones, con respecto a la doctrina de Monroe, y cualquiera otra que se suscite, la actitud recíproca de los Estados Unidos del Norte y de la Argentina debe ser de igual a igual, con mutuo respeto y cada una con el respeto propio"⁹⁶.

Según Mc Gann, en 1914, al regresar a los Estados Unidos, Roosevelt publicó artículos en *The Outlook*, en los que excluyó a las naciones fuertes y estables de la América Latina de la esfera de acción de la doctrina de Monroe⁹⁷. La lección de Zeballos había dado en el blanco.

95. *Atlántida*, Buenos Aires, tomo XII (1913), págs. 178-199, especialmente pág. 191.

96. *Ibíd.*, págs. 200-205, especialmente pág. 203.

97. Th. F. Mc Gann, *op. cit.*, pág. 448, nota 20.



Estanislao S. Zeballos. Diputado nacional (1915)
Archivo Museo de Luján

XVII. La sesión secreta de 1914

Después de la caída de Zeballos, en junio de 1908, la Argentina había emprendido a su vez una política armamentista, a la que mucho había contribuido en la campaña popular el ex canciller. En enero de 1910 se firmaron los contratos con empresas norteamericanas para la construcción de dos grandes acorazados, el *Rivadavia* y el *Moreno*, más poderosos que los brasileños.

A mediados de 1914, las naves estaban en terminación y en la Cámara de Diputados se presentaron varios proyectos para venderlas antes de que se incorporaran a nuestra escuadra. Eran ellos dos del diputado Olmedo, uno de Julio A. Costa y otro de Lisandro de la Torre. Con ese motivo, se celebró una extensa sesión secreta que se prolongó desde el 15 de junio hasta el 1º de julio de 1914 y cuya versión taquigráfica alcanza a 611 fojas mecanografiadas, más 3 fojas sueltas y dos planos del Río de la Plata.

En el debate participaron los ministros de Relaciones Exteriores, José Luis Murature, de Marina, contraalmirante Juan P. Sáenz Valiente, y de Hacienda, Enrique Carbó. Las iniciativas de venta finalmente no prosperaron, pero en las siete reuniones que abarcó la sesión secreta se vertieron interesantes y autorizados detalles sobre la historia de la política exterior argentina, que hemos utilizado copiosamente en este trabajo.

Zeballos se reservó un papel protagónico en la discusión; aportó recuerdos, no solo de sus tres ministerios, sino también de otras épocas de la historia diplomática. Se ensañó con Drago, a quien criticó la doctrina surgida de la nota de 1902 y la teoría de las bahías históricas, formulada en el fallo de las pesquerías del Atlántico Norte, hasta el punto que la víctima en un momento dijo: "Parece que se tratara no del desarme, sino de desarmarme a mí; de hacerme un proceso"⁹⁸, y en otro estalló: "¡Eso ya pasa a ser el abuso más incalificable! ¡Hace tres días que se me enjuicia por las cosas útiles que he hecho en servicio de mi país!"⁹⁹.

Los ataques de Zeballos merecieron una larga réplica de Drago; como en su texto hubo una alusión al veneno, Zeballos lo retó a duelo. Fueron sus padrinos el general Rafael Aguirre y el capitán de navío Diógenes Aguirre; y los de Drago, el general José Félix Uriburu y el diputado Lisandro de la Torre. Ante la disidencia de los representantes, se recurrió a un tribunal de honor formado por los diputados Juan Carballido, Marcelo T. de Alvear y Mariano Demaría (h), que resolvió la falta de ofensa para Zeballos y declaró absolutamente a salvo el decoro de ambos adversarios.

Muchas cosas separaban a Zeballos y Drago, entre ellas la política interna. Zeballos jugó una vez más, en el debate secreto, con la hipótesis del engrandecimiento nacional por medio de la guerra, y Drago lo refutó, concluyendo textualmente "que aun a pesar

98. Diputados, sesión secreta del lunes 22 de junio de 1914, fs. 266.

99. Diputados, sesión secreta del miércoles 24 de junio de 1914, fs. 419.

de los gobiernos, a pesar de las clases dirigentes, todas las tendencias de la humanidad se inclinan a la paz"¹⁰⁰. Días después, comenzaba la primera guerra mundial...

100. Diputados, sesión secreta del viernes 26 de junio de 1914, fs. 517.

XVIII. El "Presidente Mitre"

Al iniciarse la primera guerra mundial, Zeballos fue una de las raras figuras destacadas de la Argentina que sostuvo la neutralidad. Prácticamente, toda la opinión pública en ese trance -de la derecha, a la izquierda- apoyaba "la causa de la Bélgica, de la Francia, de la civilización", como se solía decir entonces.

El 28 de noviembre de 1915, el vapor *Presidente Mitre* fue apresado, en aguas jurisdiccionales argentinas, por el crucero británico *Orama*. Era de propiedad alemana, pero llevaba pabellón argentino, estaba inscripto en nuestra matrícula desde antes de la guerra y se consagraba al cabotaje nacional. La Cancillería, ocupada por Murature, distinguió previamente que Gran Bretaña no había apresado el buque en un gesto discriminatorio contra nuestro país, sino que había seguido una norma general, y reclamó su devolución. El Foreign Office ofreció una transacción: restituir el buque, pero sin indemnizar los daños causados, lo que nuestro país aceptó y ya no hubo incidentes similares¹⁰¹.

A la sesión de la Cámara de Diputados del 6 de diciembre estaba citado el canciller Murature para una interpelación. No asistió personalmente y el Poder Ejecutivo envió un mensaje. Zeballos enjuició en un largo discurso la actitud del gobierno respecto de la captura del *Presidente Mitre* y exigió "la renuncia inmediata y colectiva de un gabinete de cerebro marchito y de corazón intimidado".

Pero en su exposición introdujo temas de gran significación en la historia de las ideas argentinas. Se refirió a la influencia inglesa en la política y la economía de nuestro país y, siempre dentro de un estilo correcto, adelantó puntos de lo que la posterior literatura ideológica llamaría el "imperialismo británico". Para comprender la importancia y la novedad de su actitud intelectual, pensemos que en ese momento Lugones defendía la posición inglesa con más fervor que el propio Foreign Office¹⁰². El otro tema desplegado por Zeballos en este debate fue la apología de la política de Rosas contra el bloqueo anglo-francés, en términos tales que bastan para ubicarlo entre los precursores del revisionismo histórico¹⁰³.

101. República Argentina. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, *El apresamiento del vapor "Presidente Mitre"*. Documentos oficiales, (Libro Azul), Buenos Aires, 1916.

102. L. Lugones, *Mi beligerancia*, Buenos Aires, 1917, págs. 136-142.

103. Diputados, *Diario de sesiones*, 1915, tomo IV, págs. 38-71. El discurso de Zeballos fue incorporado al *Congressional Record* de los Estados Unidos, a moción de un representante de Ohio en febrero de 1916. Aquí fue reproducido por la casa A. M. Delfino y Hermano y, tiempo después, por la RDHL.

XIX. La neutralidad de Yrigoyen

Embarcado en la corriente neutralista, Zeballos recibió con beneplácito los primeros actos de Yrigoyen, en una serie de artículos publicados en su *Revista*, casi todos bajo el título común de "Gobierno radical".

Así cuando el conde Luxburg comunicó el aviso de la guerra submarina sin restricciones y el gobierno de Yrigoyen contestó escuetamente que lo lamentaba y que ajustaría su conducta al derecho internacional, mientras otros neutrales como España, Brasil y Chile protestaban, Zeballos abundó en elogios: "La nota argentina del 3 de febrero de 1917 es un modelo de redacción, preciso, categórico, como cuadra a un país serio, prudente y cortés. Salva la digna y fecunda neutralidad del gobierno y de la nación". Critica a los países que habían protestado y agregó: "La República Argentina, al contrario, ha definido su propia personalidad internacional, desmayada durante largos años, porque la política interna, la ignorancia y la frivolidad la enganchaban casi sistemáticamente al remolque de otras cancillerías, y no de las más leales, por cierto, a nuestros destinos"¹⁰⁴.

Dos meses después comprobaba: "El gobierno argentino, en un ambiente tan difícil, se ha conducido con un tacto que merece aplausos", aunque veía mal que no se hubiera declarado la neutralidad argentina en la contienda entre los Estados Unidos y Alemania, sin conocer, quizás, la teoría de Yrigoyen sobre la neutralidad tácita, recibida de Becú, su primer canciller. Ese detalle no impide más elogios: "El país advierte que el presidente de la república está inspirado en corrientes serenas y acertadas en materia internacional y que, además, cuando se presentan los conflictos más graves, los resuelve con tino y con eficacia"¹⁰⁵.

El episodio de la escuadra norteamericana, finalmente invitada por el gobierno a visitar Buenos Aires, lo llenó de perplejidad. "Estos documentos no aclaran, agravan el enigma; pero la discreción patriótica nos aconsejan no comentarlos. Es necesario esperar la hora del desagravio"¹⁰⁶.

En octubre de 1917 ya se habían producido los hundimientos de dos buques argentinos y el incidente Luxburg. En lo referente a los buques, Zeballos estaba más allá que la Cancillería de Yrigoyen y aunque la misma *Wilhelmstrasse*. Los casos del velero *Monte Protegido* y del vapor *Toro* no eran tan claros y violentos como el del *Presidente Mitre*. Los dos primeros eran "aventureros", "navegaban indiscutiblemente contra las únicas prohibiciones que limitan los derechos de los neutrales en la guerra marítima". Calificaba de excesivos el "apremio vehemente" y el "tono recio y seco" de la Cancillería argentina al reclamar por los hundimientos. En cuanto a "La deplorable conducta

104. En *RDHL*, año XIX, tomo LVI (marzo de 1917), págs. 398-414.

105. En *RDHL*, año XIX, tomo LVII (mayo de 1917), págs. 103-112.

106. En *RDHL*, año XIX, tomo LVII (agosto de 1917), págs. 526-538.

del conde Luxburg", se apresuraba a asegurar que "no alcanza el carácter de las ofensas de nación a nación"¹⁰⁷.

Nuevas reflexiones sobre Luxburg lo condujeron a condenar más bien a los Aliados por no entregar rápidamente el pasaporte al inquieto conde y por la revelación de sus aviesos telegramas: "Es un procedimiento de intriga y de inmoralidad internacional que ha olvidado el respeto que merece la República Argentina y de que debe ser desagraviada con la misma espontaneidad con que ha sido ofendida"¹⁰⁸.

En diciembre apoyaba la vaga iniciativa del gobierno de Yrigoyen sobre un congreso de neutrales, censuraba la publicación de nuevos telegramas de Luxburg y alababa las explicaciones de Berlín¹⁰⁹.

Aunque "el presidente Yrigoyen ha levantado nuestra política internacional a un grado de altivez que le era necesario", la venta de la cosecha a Francia y Gran Bretaña no convenció a Zeballos. "¿Ha procedido espontánea y libremente el Poder Ejecutivo? ¿Ha sufrido presiones?" El acto podía ser desastroso, "la operación es arriesgadísima" y se podía dudar de su constitucionalidad. Peor aún, el acuerdo agrícola con los Aliados, ¿no violaría la neutralidad?¹¹⁰ En este orden de cosas, criticaba más tarde el convenio sobre el oro entre el embajador argentino y el presidente de la Reserva Federal y el secretario del tesoro de los Estados Unidos. Era nulo y quebrantaba el sistema de nuestra Caja de Conversión. Es claro que no creía "en la celebración de una paz estable, sino de una tregua más o menos larga"¹¹¹.

Algunos gestos de Yrigoyen hacia el Brasil y Chile merecieron la aprobación de Zeballos, quien los interpretaba como opuestos al panamericanismo: "Aunque el concepto parezca un tanto vago, tiene, sin embargo, trascendencia y es digno de aplauso de la opinión, porque importa desautorizar las tentativas inconsultas para confederar las Américas bajo una dirección establecida en Washington, con un jefe único y supremo"¹¹².

Y por fin saludó en un artículo inconcluso a la misión inglesa a América del Sur, encabezada por sir Maurice de Bunsen, "como una conquista y un honor discernido por la Gran Bretaña a las naciones de Sud América", a la cual el gobierno argentino no dio todo el relieve que le correspondía. En la lucha por los mercados entre Gran Bretaña y los Estados Unidos, "¿cuál partido adoptará la República Argentina ¿Cuál debe ser su actitud?"¹¹³.

107. En *RDHL*, año XIX, tomo LVIII (octubre de 1917), págs. 242-269.

108. En *RDHL*, año XIX, tomo LVIII (noviembre de 1917), págs. 372-382.

109. En *RDHL*, año XIX, tomo LVIII (diciembre de 1917), págs. 539-546.

110. En *RDHL*, año XX, tomo LIX (febrero de 1918), págs. 259-275.

111. En *RDHL*, año XX, tomo LIX (abril de 1918), págs. 537-544.

112. En *RDHL*, año XX, tomo LX (mayo de 1918), págs. 111-120.

113. En *RDHL*, año XX, tomo LX (julio de 1918), págs. 390-407.

Mientras tanto, ya el 24 de abril de 1917, los presidentes de los centros alemanes radicados en Buenos Aires habían exteriorizado a Zeballos su reconocimiento por su posición durante la guerra¹¹⁴.

114. S. Sanz, *Personalidad...* cit., pág. 47.

XX. La obra jurídica

La intensa acción política de Zeballos se completó con su obra jurídica, que fue también considerable, y de la que sólo podemos dar aquí una idea muy somera. Cultivó distintos campos del derecho: el derecho comercial -integró la comisión reformadora del Código respectivo-, el derecho penal militar, el derecho marítimo -su aporte fue notable según Leopoldo Melo-, pero sobre todo el derecho internacional privado.

En el ocaso de su vida, en una de las conferencias de Williamstown, decía que la Argentina era el país donde se habían hecho los más importantes experimentos de derecho internacional privado, debido al gran número de extranjeros establecidos o residentes, porque la naturalización no era impuesta directa o indirectamente y porque la legislación argentina había codificado y luego añadido a sus instituciones locales reglas de validez universal. La Constitución Argentina y los Códigos de ella derivados contienen las bases de una escuela de derecho internacional privado, completamente nueva y sin precedentes en la ciencia¹¹⁵.

Reivindicaba para la Argentina el honor de ser el primer país que incorporó a sus códigos, en 1871, el sistema del domicilio, tal como lo organizó el derecho romano y como Savigny lo aplicó al derecho internacional privado. "Reclama desde ahora el homenaje de los sabios y de la ciencia por el Savigny americano, el jurisconsulto argentino doctor Dalmacio Vélez Sársfield, autor del Código Civil¹¹⁶.

E insistía en que su teoría, denominada del Derecho Privado Humano, tomaba su fuente en la Constitución Argentina. "Es extraordinario que en 1853, cuando su sanción, las soluciones de la Constitución fueron exactamente las mismas que la ciencia europea ha tratado de alcanzar desde hace mucho tiempo, sin lograrlo completamente". La Constitución de 1853 contiene disposiciones que implican la incorporación a su texto del derecho de libre expatriación bajo una forma nueva y sin precedentes en códigos análogos y en la ciencia jurídica, "verdaderamente genial. Tengo sobre todo en vista el capítulo relativo a las declaraciones, derechos y garantías que tienen por objeto atraer e incorporar al extranjero a la civilización naciente, y que no muestran ningún precedente en la Constitución de los Estados Unidos"¹¹⁷.

Zeballos expuso esta escuela desde su cátedra de la Facultad de Derecho, en libros como su versión prologada y anotada del *Manual de Weiss*, en *Justicia internacional positiva* y en los cinco grandes tomos de *La nationalité*. En 1919 formó la rama argentina de la International Law Association, institución que en agosto de 1922 celebró su XXXI Congreso en Buenos Aires bajo la presidencia de Zeballos y lo eligió para presidir la entidad mundial. A eso iba, rumbo a Londres, cuando lo sorprendió la muerte

115. E. S. Zeballos, *Las conferencias...* cit., págs. 68-69.

116. *Bulletin Argentin de Droit International Privé*, Buenos Aires, Nº I (julio de 1903), págs. 10-11.

117. E. S. Zeballos, *La nationalité*, tomo IV-V, París, 1919, págs. 907-908.

en Liverpool. Utilizó también estos ámbitos internacionales para difundir el sistema argentino.

Porque no fue un jurista encerrado en su gabinete, como cuando en su juventud, no fue un geógrafo y un arqueólogo por amor al arte. Defendió la doctrina del domicilio y divulgó en Europa la teoría de que las personas jurídicas y las sociedades comerciales carecen de nacionalidad. Usó el derecho como un instrumento y lo puso al servicio del interés nacional.