

# **Estanislao Zeballos y los incentivos para la naturalización de extranjeros.**

## **Perfil de un legislador que buscó comunicar identidad<sup>1</sup>**

MARÍA GABRIELA MICHELETTI

Estanislao Severo Zeballos (1854-1923) fue un hombre público polifacético. Rosarino de nacimiento, pronto rebasó los límites de su ciudad natal para desarrollar su carrera política en la capital de la República y en el exterior. Fue legislador, ministro de Relaciones Exteriores y de Justicia e Instrucción Pública, director de Correos y Telégrafos, ministro plenipotenciario en Estados Unidos y México, miembro del Tribunal Internacional Permanente de La Haya, además de periodista, profesor y rector universitario, escritor, historiador, antropólogo, cartógrafo, lingüista, etc. Una vida tan fecunda resulta difícilmente abarcable y, tal vez debido a ello, si bien diversos historiadores han contribuido a su conocimiento<sup>2</sup>, todavía se hace notar la ausencia de una obra que la aborde en profundidad y en todos sus aspectos.

Frente al vasto espectro de la actividad por él desarrollada, este artículo se

<sup>1</sup> Este artículo constituye una adaptación de una ponencia presentada en las Primeras Jornadas sobre Identidad Cultural y Política Exterior en la Historia Argentina y Americana, Facultad de Filosofía, Historia y Letras, Universidad del Salvador, Buenos Aires, 6 y 7 de octubre de 2003.

<sup>2</sup> Consultar, entre otros, los estudios sobre Zeballos de CARLOS R. MELO, "Estanislao S. Zeballos (1854-1923)", Separata de la *Revista de la Universidad Nacional de Córdoba*, Segunda Serie, año II, N° 1-2, marzo-junio 1961; BERNARDO GONZÁLEZ ARRILI, "Estanislao S. Zeballos", Separata de *Investigaciones y ensayos*, N° 6-7, Academia Nacional de la Historia, Buenos Aires, 1970; ROBERTO ETCHEPAREBORDA, *Homenaje a Estanislao S. Zeballos. Su trayectoria vital y su labor historiográfica*, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, 1973, y *Zeballos y la política exterior argentina*, Buenos Aires, Pleamar, 1982; ENRIQUE M. BARBA, Estudio Preliminar a Estanislao Zeballos, *La conquista de quince mil leguas: estudio sobre la traslación de la frontera sur de la República al Río Negro*, Buenos Aires, Librería Hachette, 1958; ROBERTO GIUSTI, Prólogo a *Estanislao Zeballos, Callvucurá y la dinastía de los Piedra*, Buenos Aires, Librería Hachette, 1954; ANDRÉS ALLENDE, Estudio Preliminar a *Estanislao Zeballos, Viaje al país de los araucanos*, Buenos Aires, Librería Hachette, 1960; LUIS SANTIAGO SANZ, *La cuestión Misiones. Ensayo de su historia diplomática*, Buenos Aires, 1957, y *Zeballos. El Tratado de 1881. Guerra del Pacífico. Un discurso académico y seis estudios de historia diplomática*, Buenos Aires, Pleamar, 1985; ROGELIO PAREDES, "El aristócrata y la inmigración. La inmigración italiana a la Argentina según el Diario de Viaje a Europa de Estanislao Zeballos (1903-1904)", *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Año 12, N° 36, 1997; CÍRCULO DE LEGISLADORES DE

ciñe al estudio del rol que buscó desempeñar Zeballos como comunicador de identidad al extranjero inmigrante dentro del ámbito de su labor legislativa.

Estanislao Zeballos fue diputado nacional en cuatro oportunidades: tres de ellas en representación de la población de la Capital de la República (1880-1884, 1888-1889 y 1912-1916) y una vez por su provincia de origen, Santa Fe (1884-1888). Siendo diputado, además, durante 1887 actuó como presidente de la Cámara; también lo hizo así durante el período de sesiones extraordinarias de enero a abril de 1917. Puede decirse que, prácticamente, el inicio y el final de su vida política transcurrieron en el recinto parlamentario, en tanto que el período intermedio estuvo dedicado a sus otras funciones públicas.

Uno de los temas que atrajeron de manera significativa el interés de Zeballos –tal vez por la influencia que ejerciera en él la realidad que por entonces se vivía en la provincia en la que le tocó nacer– fue el del fomento de la inmigración y de la colonización agrícola, y ello se vio reflejado en su actuación como diputado nacional. En el segundo tomo de su *Descripción amena de la República Argentina*, al que tituló *La rejon del trigo*, recogió en el año 1883 las favorables impresiones que una reciente recorrida por las pujantes colonias santafesinas había despertado en su ánimo y las observaciones a las que la misma había dado lugar. Zeballos guardaba en la memoria las imágenes del desierto de su niñez, desolado y hostil, el recuerdo del pavor de los pobladores y viajeros ante las correrías de los indígenas, y no pudo menos que regocijarse por el cambio operado. Así, su visita a la colonia Candelaria (Villa Casilda) en el sur provincial le haría exclamar:

...volví a la *Candelaria* y no vagaron los ojos en aquel solitario desierto que durante mis primeros años crucé cien veces, cuando la población apenas asomaba tímidamente concentrándose en *fortines*, y los araucanos recorrían los campos y no era posible alejarse a cien metros de la trinchera sin peligro de la vida!

¡La transformación había sido completa! Las hordas de salvajes han abandonado el lugar predilecto, en que acechaban las caravanas del comercio del Litoral y del Interior, a una verdadera inundación de colonos de todas nacionalidades, que se arraigan y prosperan con facilidad<sup>3</sup>.

---

LA NACIÓN ARGENTINA, *Estanislao S. Zeballos: perfil de un legislador universal*, Buenos Aires, 1998; y los homenajes publicados con motivo del fallecimiento de Zeballos en la *Revista de Derecho, Historia y Letras*, Año XXV, t. LXXVI, Buenos Aires, Talleres Gráficos Schenone Hnos. y Linari, 1923.

<sup>3</sup> ESTANISLAO ZEBALLOS, *La rejon del trigo*, Madrid, Hyspamérica, 1984, p. 25.

<sup>4</sup> CONGRESO NACIONAL, *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, Año 1883*, t. I,

La redacción de *La rejon del trigo*, además de presentar una entretenida descripción de las ciudades y poblados de la provincia de Santa Fe, perseguía, en última instancia, la finalidad de servir de fundamento a un extenso proyecto de ley para la organización de un Departamento Nacional de Inmigración, Colonización y Agricultura, que su autor presentó al Congreso ese mismo año de 1883. El Departamento proyectado, autónomo, tendría un rango casi ministerial y estaría dividido en siete secciones; una de ellas, dedicada específicamente a la naturalización de los extranjeros<sup>4</sup>. La Sección de Naturalización propuesta por Zeballos tendría tres objetivos fundamentales: propagar entre los extranjeros las conveniencias de naturalizarse, recibir y tramitar las declaraciones de aquellos que se resolviesen a adoptar la ciudadanía hasta entregarles la respectiva carta de ciudadanía, y llevar la estadística de las naturalizaciones y publicarla mensualmente (artículo 227)<sup>5</sup>.

Ocurría que Zeballos, ya a principios de la década del '80, se había percatado de la necesidad de “vincular al extranjero con lazos más poderosos que los de suyo fuertes que le brindamos”, considerando “llegado el momento de legislar sobre su naturalización”<sup>6</sup>.

Los extranjeros residentes en la República podían acceder de manera relativamente fácil a la ciudadanía argentina. Así había sido previsto por la Constitución Nacional de 1853 (artículo 20) y por la Ley de Ciudadanía de octubre de 1869<sup>7</sup>. Sin embargo, pocos inmigrantes se resolvían a realizar los trámites necesarios para volverse argentinos. Para simplificarles aún más los mecanismos previstos en 1869, Zeballos sugería que no fuese indispensable la presentación del extranjero ante el juez federal –ya que las distancias podían desalentar a más de uno– reemplazándola por la entrega de las solicitudes a empleados de la Sección de Naturalización que estarían diseminados, a tal efecto, por toda la República, y quienes se encargarían de continuar las gestiones hasta su finalización<sup>8</sup>.

Buenos Aires, Imprenta de “La Universidad”, 1884, pp. 797-814.

<sup>5</sup> *Ídem, ibídem*, p. 812.

<sup>6</sup> ZEBALLOS, *op. cit.*, p. 273.

<sup>7</sup> La ley de 1869 estableció que los extranjeros mayores de 18 años podían adquirir la ciudadanía argentina con la única condición de contar con dos años de residencia continua en el país y de manifestar dicha voluntad ante un Juzgado Federal. La demostración de determinados servicios prestados al país (entre los que se incluía el ser colono propietario), sin embargo, eliminaba el requisito de los dos años de residencia. *Registro Nacional de la República Argentina*, t. V: 1863 a 1869, Buenos Aires, Imprenta “La República”, 1884, p. 517.

<sup>8</sup> CONGRESO NACIONAL, *op. cit.*, pp. 812 y 816.

<sup>9</sup> ZEBALLOS, *op. cit.*, p. 170.

<sup>10</sup> NATALIO BOTANA, *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos

El problema de la no naturalización de los extranjeros se mantendría irresuelto por años y los sectores dirigentes argentinos irían contemplando cada vez con mayor preocupación la creciente masa inmigratoria que se resistía a abandonar su ciudadanía originaria. Los extranjeros habían sido beneficiados, por los constituyentes del '53, con un amplio reconocimiento de derechos civiles. Podían trabajar, comerciar, adquirir propiedades, desplazarse libremente, enseñar, etc. (artículos 14 y 20). Al decir de Zeballos: “No existe país sobre la tierra donde los extranjeros gocen de mayor amparo, de estímulos más positivos y de privilegios más atrayentes y completos que en la República Argentina”<sup>9</sup>. Debido a ello, tal vez, no encontraban motivos suficientes que los decidieran a cambiar de ciudadanía, ya que esto sólo les abría el camino al goce de los derechos políticos, cuyo ejercicio en esa época estaba, en la práctica, bastante limitado<sup>10</sup>.

Fue a causa de esta realidad que Estanislao Zeballos se convenció de la necesidad de otorgar a los extranjeros incentivos que les hicieran atractiva la idea de adoptar la ciudadanía argentina. En dos oportunidades, sobre todo, se manifestó en este sentido en el seno de la Cámara. La primera, en 1883, al presentar el proyecto anteriormente mencionado. Según el mismo, el extranjero que quisiera adquirir tierra pública debería demostrar haber adoptado la ciudadanía argentina. La segunda vez tuvo lugar en 1887, con motivo de discutirse la ley de jubilaciones para empleados públicos, debate en el que Zeballos adhirió, en un elocuente discurso, a la idea de que sólo pudieran acogerse a ese privilegio los nativos o naturalizados. Cabe indicar, además, que en 1893 Estanislao Zeballos –no ya en carácter de diputado, pero sí como miembro de una comisión encargada de proyectar la reforma de la ley de elecciones nacionales– propuso también el voto político del extranjero como incentivo de naturalización.

#### LA TIERRA PÚBLICA COMO INCENTIVO

La política de tierras públicas delineada por Zeballos en su proyecto de 1883 contemplaba tres modalidades de otorgamiento: venta de tierras para pastoreo, venta de tierras para agricultura y entrega gratuita para agricultura. Para los tres casos se establecía que, en la eventualidad de que el adquirente fuese extranjero, éste debía probar que había obtenido carta de ciudadanía o

Aires, Sudamericana, 1994.

<sup>11</sup> CONGRESO NACIONAL, *op. cit.*, p. 816.

<sup>12</sup> CONGRESO NACIONAL, *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, Año 1912*, t. II: Sesiones ordinarias (agosto-septiembre), Buenos Aires, “El Comercio” imprenta y encuadernación, 1912, p. 259.

prometer que la adoptaría antes de la escrituración (artículos 141, 154, 159 y 161). Para justificar esta “innovación fundamental”, Zeballos apeló al ejemplo norteamericano al afirmar que ése había sido “el gran medio empleado por los Estados Unidos, con éxito maravilloso, para naturalizar millones de hombres”<sup>11</sup>.

También se ocupaba el proyecto de legislar sobre las tierras donde existiesen recursos naturales (minas, salinas, fuentes de aguas, aceites minerales, etc.), las que podrían ser arrendadas o vendidas por el Poder Ejecutivo Nacional bajo ciertas condiciones. En cuanto a los arrendatarios o compradores, éstos podrían ser extranjeros siempre que cumpliesen con el paso de obtención de la ciudadanía; en caso de tratarse de una Compañía, la naturalización sería obligatoria para su representante y su Directorio, el cual debía estar constituido en el país (artículos 210 y 211).

El proyecto “que –según Zeballos– importaba la creación de un ministerio nacional de agricultura, para resolver estos grandes problemas de una manera orgánica y permanente”, pareció contar con el apoyo de grandes personalidades, entre otras, el presidente de la República, el ministro del Interior y el ex presidente de la Cámara de Diputados, Marco Avellaneda<sup>12</sup>. Sin embargo, remitido para su estudio a la Comisión de Inmigración, Colonización y Tierra Pública, pasó inadvertido para las sucesivas “comisiones y para el Cuerpo mismo”, según su mismo autor se lamentase años después<sup>13</sup>. Todavía en 1912, Zeballos se quejaba: “sucedió que todo el mundo apoyaba mi iniciativa, que todos me prometían su despacho; pero aquello no caminaba, y concluyó por permanecer en los archivos”<sup>14</sup>.

En lo relativo a la política de tierras a cambio de naturalización, las críticas de inconstitucionalidad que recibió el proyecto –al aducirse que violaba el artículo 20 de la Constitución Nacional– fueron desestimadas por el propio Zeballos, con un razonamiento que podría ser considerado discutible:

Se argumentaba alguna vez que esta decisión sería repugnante a la Constitución, que ha garantido al extranjero la libertad de adquirir la propiedad.

Pero como no es un principio obligatorio, como es simplemente un ofrecimiento que hace a todos los que quieren venir a gozar del beneficio que acordamos,

<sup>13</sup> CONGRESO NACIONAL, *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, Año 1887*, t. II, p. 424.

<sup>14</sup> CONGRESO NACIONAL, *Diario de Sesiones... Año 1912 cit.*, p. 259.

<sup>15</sup> CONGRESO NACIONAL, *Diario de Sesiones... Año 1887 cit.*, p. 426.

<sup>16</sup> ZEBALLOS, “La nacionalidad de los hijos de extranjeros”, *Revista de Derecho, Historia y Letras*, año IX, t. XXV, Buenos Aires, Peuser, 1906, p. 305.

<sup>17</sup> CONGRESO NACIONAL, *Diario de Sesiones... Año 1912 cit.*, p. 253.

<sup>18</sup> *Idem, ibidem*, p. 257.

a condición que acepten la nacionalidad argentina, es un procedimiento perfectamente aplicable, dentro del orden de la Constitución<sup>15</sup>.

Con los años, si bien el proyecto de Zeballos nunca obtuvo sanción legislativa, sí se fueron imponiendo algunas de sus propuestas. Él mismo consideraría a su proyecto con relación a la reforma constitucional que en 1898 elevó a ocho el número de ministerios –entre los que se incluyó uno de Agricultura– e indicaría que, con respecto a la idea de la naturalización de extranjeros, “las medidas proyectadas fueron incorporadas sucesivamente a varias leyes y decretos sobre colonización, ofreciendo gratuitamente la tierra a los colonos que, entre otras condiciones, se naturalizasen”<sup>16</sup>.

En 1912, casi treinta años más tarde del proyecto originario, Zeballos introducía en la Cámara uno nuevo, que se ocupaba en particular de la colonización de las tierras de regadío. La propuesta –que correría similar suerte que la anterior– prometía contribuir al desarrollo de las provincias menos prósperas del noroeste argentino. En un discurso que conmovió y emocionó a los presentes en el recinto, su autor se refirió a la necesidad “de radicar a los colonos por medio de la propiedad en todo el territorio de la República, y no sólo en las regiones fáciles del litoral”<sup>17</sup>. Para ello, consideraba indispensable reactivar la corriente inmigratoria, que se encontraba un tanto aletargada, “por el aliciente de la propiedad gratuita o muy barata”<sup>18</sup>. Si bien en ningún momento durante su exposición Zeballos se refirió al otorgamiento de tierras como un incentivo a la naturalización, esto puede considerarse implícito. Sólo así se explica que, aunque el artículo 73 del proyecto establecía que el jefe de la familia que quisiera acceder a un lote gratuito de tierra debía “ser argentino”<sup>19</sup>, todo el alegato de su autor girara en torno a la idea de radicar allí colonos inmigrantes:

...el único medio de inducir al inmigrante a trasladarse a tierras que la misma Nación ha desacreditado oficialmente es entregar áreas a título gratuito, para que el aliciente de la propiedad produzca un éxodo de Europa y de la misma República Argentina hacia las regiones en que los colonos, dejando de ser ambulantes y sujetos a la especulación, puedan convertirse fácil y rápidamente en propietarios y en señores territoriales!<sup>20</sup>

<sup>19</sup> *Ídem, ibídem*, p. 249.

<sup>20</sup> *Ídem, ibídem*, p. 260.

<sup>21</sup> CONGRESO NACIONAL, *Diario de Sesiones... Año 1887, cit.*, p. 423.

<sup>22</sup> Este discurso ha sido analizado en detalle en LILIA ANA BERTONI, *Patriotas, cosmopolitas y nacionalistas. La construcción de la nacionalidad a fines del siglo XIX*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2001, pp. 17-40 y 123-125.

De esta manera podría confirmarse la hipótesis de que, todavía en 1912, Zeballos mantenía la teoría de que la propiedad de la tierra podía servir a la naturalización de los extranjeros.

#### LA JUBILACIÓN COMO INCENTIVO

En octubre de 1887, al discutirse en la Cámara de Diputados un proyecto de ley de jubilaciones y pensiones, el diputado Nicolás Calvo propuso una modificación al artículo 1º del mismo, de modo que estableciera que sólo tendrían derecho a ser jubilados los empleados que fuesen ciudadanos argentinos o extranjeros nacionalizados. Según las duras consideraciones de este legislador, los extranjeros debían estar “a las duras” como estaban a “las maduras” y, por lo tanto, si querían tener “derecho a pensión” debían naturalizarse<sup>21</sup>. Ante el rechazo de esta modificación por parte de la Comisión de Legislación y Justicia, Estanislao Zeballos, que ejercía ese año como presidente de la Cámara, bajó de la presidencia para expresar su pensamiento al respecto.

En un discurso que logró gran resonancia nacional<sup>22</sup>, Zeballos se mostró proclive a la propuesta de Calvo, ya que, a su entender, a la vez que no vulneraba “precepto alguno fundamental de la Constitución”, coadyuvaba a lograr la naturalización de importante número de extranjeros. Según arguyó, no era inconstitucional ofrecer un privilegio a aquel inmigrante, empleado público, que quisiese “dejar a su familia la renta de una fortuna” por medio de una pensión, a condición de exigirle la adopción de la ciudadanía argentina. Creía Zeballos, inclusive, que el extranjero recibiría gustoso este ofrecimiento: “no dudo que el extranjero a quien se ofrezca esto se encontrará (...) complacido, y se apresurará a aceptar un beneficio honroso, aceptando al tiempo una nacionalidad que es la de sus hijos, de su familia, y la de sus propias afecciones”<sup>23</sup>.

Zeballos consideraba que los extranjeros no se naturalizaban, simplemente, porque las leyes argentinas no los habían “invitado a hacerse ciudadanos”. A su entender, la naturalización espontánea no era frecuente debido a un

<sup>23</sup> CONGRESO NACIONAL, *Diario de Sesiones... Año 1887* cit., p. 426.

<sup>24</sup> *Ídem, ibidem*, p. 427.

<sup>25</sup> *Ídem, ibidem*, p. 427.

<sup>26</sup> *Ídem, ibidem*, p. 427.

<sup>27</sup> DOMINGO FAUSTINO SARMIENTO, *Obras completas*, t. XXXVI: *Condición del extranjero en*

“escrúpulo decoroso” del extranjero hacia la patria de origen; el razonamiento de los extranjeros, plenos de gratitud por el país que los había cobijado, sería el siguiente: me gustaría aceptar la ciudadanía argentina; pero no pedirla espontáneamente por homenaje a la patria en que he nacido. Pero si la nación argentina me invita en nombre de la familia y del porvenir de mis hijos a acogerme a una ley de ciudadanía, allá voy: seré argentino, sin ir a formar expediente en los juzgados federales.

Y concluía Zeballos: “es así como lograremos nacionalizarles, invitándoles a hacerlo por medio de privilegios”<sup>24</sup>.

La encendida prédica del político rosarino –“concurramos a que todos los extranjeros se hagan argentinos, por medio de estas leyes que les inviten a aceptar los beneficios de la patria”– logró convencer a los legisladores, que aprobaron la modificación propuesta por Calvo. Se estableció así que los empleados permanentes de la administración general de la Nación, directamente retribuidos por el Estado, que fuesen ciudadanos naturales o naturalizados, tendrían derecho a su jubilación<sup>25</sup>.

El discurso pronunciado por el presidente de la Cámara, en un momento en que crecía en el país la idea acerca de la necesidad de promover la naturalización de extranjeros, alentó a algunos grupos que bregaban por la sanción de una ley de naturalización automática. El mismo Zeballos aludió en el recinto a la existencia de esa corriente de opinión y adhirió con su firma a la campaña propiciada por los extranjeros Jacobo Peuser y Joaquín Crespo, que contaba con el respaldo del senador Antonino Cambaceres y de varios miembros de la Unión Industrial Argentina<sup>26</sup>. Fue debido a ello criticado por Domingo F. Sarmiento, quien rechazaba terminantemente la idea de una naturalización automática, al considerar que la ciudadanía debía ser adoptada sólo por aquellos extranjeros que, en un acto consciente y responsable, la solicitaran, y calificó de “fuera de lugar” a la exposición de Zeballos<sup>27</sup>.

La idea de la naturalización de extranjeros había tomado estado público y fue agitada durante los últimos años de la década del '80, alcanzando un punto culminante durante el año 1890. Varios historiadores, entre otros Romolo Gandolfo, Ema Cibotti y Lilia Bertoni<sup>28</sup>, se han ocupado de estudiar en particular esta coyuntura, y en especial la última ha vinculado ese movimiento de opinión al discurso pronunciado por Zeballos, considerando a dicho alegato

*América*, Buenos Aires, Imprenta y Litografía “Mariano Moreno”, 1900, pp. 301-312.

<sup>28</sup> ROMOLO GANDOLFO, “Inmigrantes y política en Argentina: la revolución de 1890 y la campaña a favor de la naturalización automática de residentes extranjeros”, *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Año 6, Nº 17, abril 1991; EMA CIBOTTI, “La elite italiana de Buenos Aires: el proyecto de nacionalización del 90”, *Anuario 14*, Escuela de Historia, Facultad de Humanidades y Artes, UNR, Rosario 1989-90; y LILIA ANA BERTONI, “La naturalización de los extranjeros,

como un importante acicate del mismo<sup>29</sup>. Vale indicar, de todos modos, que la cuestión se disolvió poco después y la pretendida ley de naturalización automática nunca fue sancionada.

#### EL VOTO COMO INCENTIVO

A fines de 1892, el gobierno presidido por Luis Sáenz Peña constituyó una comisión especial encargada de formular un proyecto de ley de elecciones para reformar la que por entonces se encontraba en vigencia. Entre los considerandos del decreto por el que se nombraba la comisión, se fijaba la finalidad de “dotar al país de una ley orgánica que corrija los defectos del pasado y consulte las exigencias del porvenir”. Para integrar dicha comisión, en la que se intentó encontrar “todos los matices de la opinión, representados por algunas de sus más distinguidas personalidades sin mandato legislativo”, fue designado, entre otros, Estanislao Zeballos<sup>30</sup>.

En los primeros meses de 1893 la comisión completó su labor y remitió el proyecto elaborado al Poder Ejecutivo, el cual, a su vez, lo presentó a la consideración del Congreso Nacional<sup>31</sup>. A sugerencia de Zeballos, la comisión había aprobado “por unanimidad”, e incluido en el proyecto, los siguientes artículos:

Artículo 34. Los extranjeros de 21 años de edad, que sepan leer y escribir, con más de dos años de residencia, propietarios o que ejerzan profesión liberal acreditada por diploma nacional o revalidado, que quieran tomar parte en las elecciones nacionales, podrán presentarse a las juntas de distrito y manifestar verbalmente que desean ser inscriptos en el padrón cívico, justificando aquellas circunstancias.

Artículo 35. Las juntas anotarán al recurrente en el padrón, expresando su

1887-1893: ¿derechos políticos o nacionalidad?”, *Desarrollo Económico*, v. 32, N° 125, abril-junio 1992; y *Patriotas... cit.*, pp. 121-147.

<sup>29</sup> BERTONI, *Patriotas... cit.*, pp. 125-126.

<sup>30</sup> *Registro Nacional de la República Argentina, Año 1892*, t. cuadragésimo segundo, Segundo Semestre, Buenos Aires, Taller Tipográfico de la Penitenciaría, 1892, p. 583.

<sup>31</sup> CONGRESO NACIONAL, *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, Año 1893*, Sesiones ordinarias, Buenos Aires, Compañía Sudamericana de Billetes de Banco, 1893, pp. 206-207.

<sup>32</sup> ZEBALLOS, “La nacionalidad...”, *cit.*, p. 306.

<sup>33</sup> CONGRESO NACIONAL, *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, Año 1895*, Sesiones de prórroga, Buenos Aires, Compañía Sudamericana de Billetes de Banco, 1896, pp. 1214-1215.

<sup>34</sup> CONGRESO NACIONAL, *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, Año 1882*, t. II, Buenos Aires, Imprenta y Estereotipia del “Courrier de La Plata”, 1883, pp. 125-155. La misma Cámara, sin embargo, había aprobado poco antes una ley que exigía la condición de ciudadanía

nombre, apellido, domicilio, profesión, años de residencia en el país, cuota de contribución directa que pague o fecha de su diploma si no fuese contribuyente; y el extranjero quedará *ipso facto* naturalizado, comunicándose el hecho al Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública<sup>32</sup>.

Aparecía de esta manera la concesión al extranjero del derecho de voto como un incentivo para inducir su naturalización. Todo extranjero que, cumpliendo ciertos requisitos, quisiese participar de la vida política del país podría hacerlo, pero, por el mismo acto, pasaría automáticamente a ser ciudadano argentino.

La Ley N° 3289<sup>33</sup>, sancionada finalmente por el Congreso Nacional en septiembre de 1895 para reformar la de elecciones de 1877, sin embargo, nada innovaría con respecto a este asunto y sólo los extranjeros naturalizados previamente –siguiendo los pasos dispuestos por la Ley de Ciudadanía del '69– seguirían siendo los únicos habilitados para participar con su voto en los comicios nacionales.

#### EL EMPLEO, UN INCENTIVO NO ADMITIDO

La política de incentivos a la naturalización encontró un límite en el pensamiento de Estanislao Zeballos. El diputado Nicolás Calvo había presentado en 1882 un proyecto por el que se exigía la adopción de la ciudadanía argentina a aquellos extranjeros que quisiesen desempeñar cargos en la administración pública. Su principal argumento para justificar la innovación propuesta consistió en considerar la participación del empleado en la administración del país como un derecho político y, como tal, sólo concerniente a los ciudadanos argentinos o naturalizados. La Comisión de Negocios Constitucionales y Exteriores aconsejó rechazar el proyecto, al aducir la inconstitucionalidad del mismo –dadas las amplias garantías ofrecidas por la Constitución al extranjero para el desempeño laboral, y la igualdad reconocida a todos los habitantes para ser admitidos a los empleos, sin otra condición que la idoneidad (artículo 16)– y por considerar al empleo público de carácter meramente civil. Luego de una discusión bastante prolongada, la Cámara votó en el sentido sugerido por la Comisión y el proyecto quedó sin ser convertido en ley<sup>34</sup>.

para acceder al cargo de secretario de Juzgado. Ya entonces se había generado un debate sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la exclusión del extranjero y Calvo había participado, con argumentos similares a los utilizados meses después, para sostener la posición que finalmente se impuso. CONGRESO NACIONAL, *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, Año 1882*, t. I, pp. 581-592 y 618-633.

<sup>35</sup> ZEBALLOS, *La rejion...* cit., p. 171.

En aquel entonces, el diputado Zeballos, si bien no tuvo una decidida participación en el debate, se definió en contra del proyecto. “El pueblo argentino” era, con respecto al extranjero, “tan liberal y generoso que el Congreso, interpretando sus aspiraciones con fidelidad”, no había dudado en rechazar la propuesta –señaló<sup>35</sup>. Cinco años después, con motivo de su alocución a raíz de la iniciativa del mismo Calvo para introducir la reforma referida en la ley de jubilaciones, Zeballos consideró conveniente recordar el episodio. No había contradicción, según explicó, en la postura por él sostenida en una y otra ocasión. Ante la anterior propuesta de Calvo, se encontró en disidencia:

...porque no solamente la Constitución Nacional les ha abierto (a los extranjeros) los puestos públicos para que sirvan al nivel de los argentinos, sin más limitación (me parece que son sus palabras textuales) que la que procede de la idoneidad, sino que es una necesidad y un deber preocuparnos de atraer al país, no solamente a los indigentes que hacen el trabajo material, sino a las clases más elevadas de la Europa, que viven del pensamiento, del ejercicio de la inteligencia, y a las cuales, no pueden cerrarse ciertas labores de la administración pública, principalmente en los países de nueva organización, como el nuestro<sup>36</sup>.

Pero consideró “muy diverso” aquel proyecto del presentado en la oportunidad, ya que, según se ha visto, este último no impedía el ejercicio por parte del extranjero de un empleo público sino que tan sólo le otorgaba un privilegio adicional –como ser la jubilación– a aquel que optase por la ciudadanía argentina. Entendía Zeballos que, de esta manera, no se vulneraba el artículo 16 de la Constitución Nacional –al que en cierta ocasión llamaría “digno del bronce”<sup>37</sup>–, el que sí, en cambio, resultaba lesionado por el proyecto de Calvo de 1882<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> CONGRESO NACIONAL, *Diario de Sesiones... Año 1887* cit., pp. 425-426.

<sup>37</sup> ZEBALLOS, “El capital extranjero en la República Argentina”, *Revista de Derecho, Historia y Letras*, Año I, Tomo II, Buenos Aires, Peuser, 1898, p. 654.

<sup>38</sup> CONGRESO NACIONAL, *Diario de Sesiones... Año 1887* cit., p. 426.

<sup>39</sup> *Ídem*, *Diario de Sesiones... Año 1883* cit., p. 816.

<sup>40</sup> ZEBALLOS, *La rejion...* cit., p. 173.

<sup>41</sup> CONGRESO NACIONAL, *Diario de Sesiones... Año 1887* cit., pp. 424-425.

<sup>42</sup> *Ídem*, *ibidem*, p. 425.

<sup>43</sup> *Ídem*, *ibidem*.

<sup>44</sup> *Ídem*, *ibidem*.

## LA NATURALIZACIÓN COMO COMUNICACIÓN DE IDENTIDAD NACIONAL

Al propiciar la naturalización de los extranjeros, Estanislao Zeballos argumentó que la misma contribuiría a resolver una cuestión fundamental: la nacionalización cultural de las masas inmigratorias que aumentaban día a día, haciendo peligrar la pervivencia de la nacionalidad argentina. La naturalización, según esta postura, no se limitaba a conferir un estatus legal –el de ciudadano–, sino que alcanzaba una dimensión más profunda, capaz de comunicar identidad nacional. En los escritos y frases pronunciadas por Zeballos se descubre su voluntad de transmitir al inmigrante el amor a la nueva tierra y el sentimiento de pertenencia a la nación. Es por ello que puede considerársele como un legislador que buscó, de manera más o menos consciente, comunicar una identidad nueva al extranjero que llegaba, como forma de hacerlo olvidarse de la patria de origen y sentir como propia a la que sería la patria de su descendencia.

En 1883, cuando aún la mayor afluencia de inmigrantes no se había producido, Zeballos consideraba importante, sin embargo, no dejar pasar el momento de incorporar verdaderamente al extranjero a la vida del país:

La cuestión de naturalización de extranjeros, en nuestro país, tiene que preocuparnos seriamente; y debe preocuparnos temprano, porque hay ciertas cuestiones que, producidas cuando las costumbres o las preocupaciones han imperado, no se resuelven sin sacrificios, y a veces no es posible resolverlas<sup>39</sup>.

No obstante, para él, el peligro que podía representar para la propia identidad nacional el espíritu cosmopolita imperante todavía permanecía difuso, como lo revela el siguiente juicio escrito por entonces:

El arraigo del extranjero en un país extraño es tanto más sólido cuando mayor es su bienestar moral y el respeto y la simpatía que se guarda para la patria. Ver en la tierra de su hospedaje el tránsito libre y honrado de la bandera que cubrió su cuna, es reunir todas las satisfacciones morales, hermanadas la dicha del hogar con las alegrías cívicas, por la conjunción en el lugar de su residencia del culto de la familia y de la propiedad con el amor de la patria. ¿Y cómo lograrlo? Aclimatando, por decir así, el emblema, los próceres, las ideas y las obras del extranjero en nuestro suelo<sup>40</sup>.

<sup>45</sup> *Ídem, ibídem, Diario de Sesiones... Año 1883 cit.*, p. 816.

<sup>46</sup> *Ídem, Diario de Sesiones... Año 1887 cit.*, p. 427.

<sup>47</sup> ZEBALLOS, *La rejion...* cit., p. 173.

<sup>48</sup> CONGRESO NACIONAL, *Diario de Sesiones... Año 1887 cit.*, p. 427.

Cuatro años después, Zeballos insistía ante la Cámara de Diputados en la necesidad de promover la naturalización del extranjero, a la vez que avanzaba más al cuestionar la política de fomento inmigratorio seguida hasta entonces, que se limitaba a buscar fuerza material de trabajo y a lucrar con la venta de tierras en lugar de pensar en “fundar naciones”:

La cuestión de la inmigración es el interés más grave que tiene la República Argentina por resolver en estos momentos.

...en lo que veo con sentimiento que se divaga o vacila, en lo que se nota con pena que no buscamos aún las soluciones radicales, es en la gran cuestión de poblar nuestro país...

Poblar naciones, señor presidente, es la tarea más difícil de este siglo, porque, al mismo tiempo que se buscan los brazos para que cumplan las evoluciones económicas, es necesario preparar los elementos políticos y morales que dan por resultado la nacionalidad<sup>41</sup>.

Poco más adelante, Zeballos completaba la idea:

Y este propósito se descuida, señor presidente, cuando recibimos una masa enorme de inmigración, cuando aumentamos la población con elementos exóticos, en proporciones que superan abultadamente al aumento de población por la evolución nacional, y cuando nos limitamos a aclimatar en nuestra tierra elementos de trabajo material, y al descuidar la formación de esos elementos, descuidamos por completo garantizar el porvenir de nuestra nacionalidad<sup>42</sup>.

Este fenómeno de disolución de la nacionalidad ya era percibido para 1887 con nitidez por Zeballos, y comentado con preocupación:

Yo contemplo, señor presidente, desde lo alto de este Congreso, en todas las fiestas cívicas, un fenómeno que me entristece: pasan nuestros batallones, ondea la bandera de Mayo, desfilan nuestros gloriosos generales y soldados, en medio de una indiferencia glacial...

¡Es que nosotros vamos perdiendo el sentimiento de la nacionalidad con la asimilación del elemento extranjero!

Y el Congreso debe ser previsor, adoptando todas las medidas prudentes para realizar estos dos grandes propósitos: atraer hacia nuestra patria a todos los habitantes del mundo que quieran vivir en ella, e inculcar en el corazón de los extranjeros el sentimiento de nuestra nacionalidad!<sup>43</sup>

<sup>49</sup> *Ídem, ibídem.*

<sup>50</sup> “Cancionero Popular de la Revista de Derecho, Historia y Letras”, *Revista de Derecho Historia y Letras*, año I, t. I, Buenos Aires, Peuser, 1898, pp. 266-267.

<sup>51</sup> “La nacionalidad”, Discurso inaugural del curso intensivo sobre la materia en la Facultad

La política de incentivos a la naturalización, entonces, coadyuvaría a templar el espíritu nacional, integrando en él a la masa hasta entonces “extraña”, “reclutada en todas las capas sociales y en todas las regiones del mundo”, “sin objetivos patrióticos”, pero que debía ser reunida “para engrandecer nuestra nacionalidad en el futuro”. De lo contrario, alertaba Zeballos: “¿Qué será de las instituciones argentinas, cuando no tengamos en nuestro país sino trigo, maíz, palacios e industrias, pero no ciudadanos que sepan practicarlas, defenderlas y perfeccionarlas?”<sup>44</sup>. De esta manera buscaba Zeballos hacer un llamado de atención acerca de los obstáculos que percibía en la comunicación de la identidad argentina a los recién llegados; obstáculos que tenían su origen en la inconsciencia del sector dirigente que, a diferencia del norteamericano, no apelaba a una política decidida de nacionalización, en tanto que la preocupación unilateral por los intereses materiales le hacía descuidar los factores espirituales.

Según el entender de Zeballos, por el camino de la naturalización el extranjero accedería al ejercicio de los derechos políticos que lo harían interesarse en los asuntos de la realidad del país en el que había elegido vivir, haciéndolo olvidarse de la tierra en la que había nacido<sup>45</sup>. Si hasta entonces el extranjero había permanecido al margen de los problemas nacionales e inclinado sentimentalmente hacia el recuerdo de la patria lejana, la mayor responsabilidad debía ser adjudicada a los argentinos, que no habían comprendido la importancia de darle participación en la política y que, por el contrario, habían preferido mantenerlo alejado de ella:

El abandono con que nosotros consideramos al inmigrante como elemento político, considerándolo únicamente como máquina de producción, esta materialización de la inmigración por los productos que ella ofrece al movimiento económico de la patria: es un peligro, porque el hombre, en ninguna parte de la tierra vive solamente de pan y de fatiga, el hombre vive también de ideales; puesto que los extranjeros no tienen una patria aquí, se consagran al culto de la patria ausente<sup>46</sup>.

Lejos había quedado en el pensamiento de Zeballos la ingenua idea de “aclimatar” los símbolos extranjeros en el país y su visión positiva acerca de los monumentos levantados en suelo argentino a héroes de otras naciones<sup>47</sup> cuando decía:

de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, por el profesor de Derecho Internacional Privado doctor E. S. Zeballos, el 5 de abril de 1911, *Revista de Derecho Historia y Letras*, Año XIII, t. XXXIX, Buenos Aires, Peuser, 1911, pp. 300-302.

Recórrase la ciudad de Buenos Aires, y se verá en todas partes banderas extranjeras en los edificios; las sociedades, llenas de retratos e insignias extranjeras; las escuelas subvencionadas por gobiernos europeos, enseñando idioma extranjero; en una palabra, en todas partes palpitando el sentimiento de la patria ausente, porque no encendemos en las masas el sentimiento de la patria presente<sup>48</sup>.

La naturalización, lograda por medio de la aplicación de la política de incentivos, se convertía así en el discurso inflamado de Zeballos en sinónimo de nacionalización y en única vía para revertir la tendencia denunciada:

Ha llegado el momento de que el Congreso Argentino se preocupe, con cualquier pretexto y en cualquier circunstancia, de que el extranjero que se asimile a esta tierra sea afecto a la nacionalidad argentina. De lo contrario... ¡nos hallaremos, un día, transformados en una nación que no tendrá ni lengua, ni tradiciones, ni carácter, ni bandera!<sup>49</sup>

Con el correr de los años, Estanislao Zeballos seguiría demostrando inquietud por estos problemas no resueltos. Al iniciar en 1898 la publicación de su celebre *Revista de Derecho, Historia y Letras* incluyó una sección titulada “Cancionero Popular”, cuya presencia justificó en la necesidad de rescatar la tradición argentina, que se estaba perdiendo frente a “la mezcla reciente de las razas” y al avance del “positivismo medroso y cosmopolita del día”. El Cancionero era así “la fibra patriótica”, “el alma nacional” impuesta “al mercantilismo y a la inmigración”. Zeballos instaba:

Hagamos vida argentina. Que los extranjeros se identifiquen con el alma de la República, preparándose para el momento futuro y no lejano de su naturalización...<sup>50</sup>

Años después, poco antes de dar comienzo a su cuarto y último mandato legislativo, pronunciaba en la Universidad de Buenos Aires un discurso sobre “La nacionalidad”, con motivo del acto de inauguración de un curso intensivo que dictaría sobre la materia. En él, se refería nuevamente a la necesidad de promover la naturalización de extranjeros y a la problemática planteada a nivel internacional con respecto a la nacionalidad de los hijos de extranjeros nacidos en el país. Aludía, además, a la triste realidad de los extranjeros residentes en la

<sup>52</sup> ZEBALLOS, *La Nationalité au point de vue de la législation comparée et du Droit Privé Humain*, París, 1914-1919. Cit. en MELO, *op. cit.*, p. 27.

<sup>53</sup> ZEBALLOS, “Asimilación y educación cívica de la inmigración”, *Revista de Derecho, Historia y Letras*, Año XXIII, t. LXVIII, Buenos Aires, Talleres Gráficos de Schenone Hnos. y Linari, 1921, p. 532.

República, quienes, en definitiva, carecían de una nacionalidad propia, ya que, sin haber optado por la argentina, en muchos casos habían perdido la de origen y, por lo tanto –según sus palabras– estaban “como Juan Sin Patria”. Insistía, a la vez, en la necesidad de abrirles el camino de la participación política como modo de incorporarlos a la vida nacional y de vivificar el aletargado espíritu público argentino<sup>51</sup>. Tres años después, Zeballos comenzaba la publicación en francés de una obra de largo aliento –que comprendería cinco tomos– dedicada al estudio de la cuestión de la nacionalidad y que reunía el conjunto de las conferencias dadas en la Universidad de Buenos Aires<sup>52</sup>. Todavía en 1921, dos años antes de su fallecimiento, Zeballos se lamentaba de que este tema, de gran preocupación para él a lo largo de toda su vida y que lo había llevado a promover una política de “argentinización” del extranjero, no interesaba como debía “a los hombres públicos y a la opinión de nuestro país”<sup>53</sup>.

## CONCLUSIÓN

Comprometido en promover toda medida que a su entender significara un progreso para la patria, Estanislao Zeballos fue a lo largo de su vida un decidido defensor de la política de fomento inmigratorio. Nunca se hizo eco de las voces que recelaban del extranjero. Pero sí entendía que la inmigración, para que redundara en beneficios para la República, tenía que ser moral y ordenada, preferentemente agrícola, y debía ser internada en el país, evitándose su hacinamiento en las ciudades. Frente al modelo real de la gran ciudad cosmopolita que perdía aceleradamente sus tradiciones y su esencia –modelo al cual rechazaba–, propuso un territorio nacional integrado por colonias, con una población de origen inmigratorio distribuida de una manera equilibrada e incorporada efectivamente a la vida del país.

Al extranjero –cuya llegada no se debía frenar sino que, por el contrario, se debía alentar– había que inculcarle el espíritu nacional. Zeballos era

<sup>54</sup> *Asambleas Constituyentes Argentinas*, t. V, Instituto de Investigaciones Históricas de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Fuentes seleccionadas, coordinadas y anotadas en cumplimiento de la Ley 11.857 por Emilio Ravignani, Buenos Aires, Peuser, 1938, pp. 796-797.

crítico con respecto a su propia generación y a la dirigencia política a la cual pertenecía, por no haber sabido éstas asimilar hasta entonces al extranjero a la nacionalidad. En lugar de culpar al inmigrante por la pérdida sensible de los valores nacionales que ya se observaba en la sociedad argentina, entonces, movía a la reflexión acerca de la responsabilidad que en ello cabía a quienes eran los encargados de tomar y aplicar las medidas de gobierno. Con generosidad, además, llamaba la atención sobre la necesidad de abrir al extranjero la puerta de la participación política.

Hombre de acción e iniciativa, no se quedó Estanislao Zeballos en una actitud de reprobación y fatalismo, sino que, aprovechando el rol de legislador con el que había sido distinguido, propuso una solución al problema que advertía. La misma se centró en propiciar la naturalización del extranjero, convencido de que ello contribuiría a estrechar los vínculos de éste con la nación. Y como vislumbraba que la naturalización no se daría de una manera espontánea, adhirió a una política de incentivos que ayudara a estimularla. El camino concreto elegido para la aplicación de esta política no resultaba relevante, y así propuso sucesivamente el aliciente de la tierra pública, de la jubilación y del voto para el extranjero que se aviniese a naturalizarse. Lo determinante era encontrar un instrumento que contribuyera al objetivo prioritario de la nacionalización del inmigrante, a fin de evitar el temido proceso de disolución de la identidad nacional. Puede conjeturarse sobre lo acertado o desacertado de esta política y sobre si, de aplicarse, hubiese resultado eficaz en orden al móvil perseguido. Lo cierto es que el extranjero se mantuvo en general indiferente a la adquisición de la ciudadanía argentina y aprovechó poco los escasos logros conseguidos por Zeballos. Así se encargó de resaltarlos, con respecto a la ley de jubilación para los empleados públicos, un convencional constituyente de 1898, quien con actitud crítica cuestionó la política de incentivos<sup>54</sup>. Pero no es menos cierto que esa política nunca se aplicó de una manera lo suficientemente seria y sistemática como para poderse arribar a una conclusión fehaciente sobre sus posibles resultados. Dejando de lado estas disquisiciones, y más allá de los logros concretos obtenidos, lo importante, en última instancia, radica en que Estanislao Zeballos se perfiló como un legislador que buscó comunicar identidad. Su voluntad de comunicador –reflejada en diversos ámbitos de su vida, entre ellos, la política, la docencia, las letras y el periodismo– también estuvo presente en el recinto parlamentario al propiciar la naturalización-nacionalización del inmigrante, con el objetivo de que los extranjeros dejaran de ser “otros” y pasaran a ser, simplemente, “argentinos”.

## ABSTRACT

A many-sided public man, the argentinian Estanislao Severo Zeballos (1854-1923) spent all his life struggling for the progress of his fatherland. One of the multiple outstanding aspects of his activity was his interest in the promotion of the arrival of immigrants to colonize the country.

This paper looks for to investigate, within his parliamentary activity, about the role that Zeballos tried to carry out in the transmission of identity to the foreign immigrant. The fact is that hi thought in him not only by his material contribution, but also because of the importance of including him in the argentine nationality. In order to this, Zeballos defended the policy of providing incentives to the naturalization of the foreigners, such as land, retirement and vote, so as to make attractive the argentine citizenship. The principal and last objective wanted, obtained by the help of naturalization, was the cultural nationalization of the immigrants, so as to avoid the dissolution of the national identity.

## PALABRAS CLAVE

Zeballos, inmigración, naturalización, nacionalización, identidad.