

De Bayard a Quesada

Estados Unidos rechaza la propuesta argentina de arbitraje

Washington, 18 de marzo de 1886.

(Fuente: Memoria de Relaciones Exteriores presentada al Honorable Congreso Nacional en 1887, Buenos Aires, 1887, pp. 193-201).

[Nota de A.B.: El 29 de julio de 1885 el embajador argentino en Washington Luis F. Domínguez dirigió una nota al gobierno norteamericano proponiendo el arbitraje para resolver la controversia -reabierto en 1884- sobre la destrucción del establecimiento de Vernet en Malvinas, perpetrada en 1831 por la corbeta *Lexington*. El 2 de diciembre de 1885, en el mensaje presidencial de Grover Cleveland al Congreso de Estados Unidos, se señaló al respecto:

«El gobierno argentino ha renovado la antigua cuestión de las islas Falkland, reclamando de los Estados Unidos una indemnización por la pérdida de dichas islas, atribuida a la intervención del comandante del buque de guerra *Lexington*, que suprimió allí una colonia pirática en 1831, y a su subsiguiente ocupación por la Gran Bretaña. En vista de la amplia justificación que tiene el acto de la *Lexington* y del estado de voluntario abandono de las islas, antes y después de su pretendida ocupación por los colonos argentinos, este gobierno considera esa reclamación como totalmente infundada».

Contra estas apreciaciones protestó el nuevo embajador Vicente G. Quesada el 9 de diciembre de 1885 y recibió del Secretario de Estado Bayard la siguiente respuesta:]

Departamento de Estado.

Washington, marzo 18 de 1886.

Señor Ministro:

He tenido el honor de recibir vuestra nota, fecha 9 de diciembre ppdo., así como la de vuestro predecesor señor Domínguez, fecha 27 del mes de julio anterior, relativas ambas a la reclamación del gobierno de la República Argentina contra el de los Estados Unidos nacida de ciertos actos cometidos por el capitán Duncan de la corbeta de guerra *Lexington* en las islas Falkland el año 1831. La demora habida en contestar a estas comunicaciones, no es debida a falta alguna de apreciación de las representaciones aducidas a favor de vuestro gobierno, ni al deseo de prolongar una controversia aplazada hacía ya tanto tiempo como para autorizar la suposición de que se la hubiera abandonado.

Esta hipótesis vino a robustecer, mediante las circunstancias en que tuvo lugar, el aparente abandono de la controversia. Parece que desde 1832,

cuando el señor Baylies, representante diplomático de los Estados Unidos, se retiró de Buenos Aires, hasta 1839 -época en que el general Alvear fue enviado como ministro de la República Argentina a los Estados Unidos, no ocupó la atención de ninguno de los dos gobiernos el incidente de las islas Falkland. Reanudó la discusión el general Alvear, poco después de su llegada a Estados Unidos. Pero, la única contestación que se dio a sus representaciones, en cuanto se sepa, fue la nota del señor Webster, de 4 de diciembre de 1841, en la que se sugería la conveniencia de suspender este gobierno su discusión respecto a su responsabilidad para con el gobierno argentino por los actos del capitán Duncan, hasta tanto se arreglara la controversia pendiente entre aquel gobierno y la Gran Bretaña, acerca de la jurisdicción sobre las islas Falkland.

"Estando contestado por otra potencia, dijo el señor Webster, el derecho del gobierno argentino a tener jurisdicción sobre él (el territorio en cuestión) y en virtud de reclamación anterior a los actos del capitán Duncan, enumerados por el general Alvear, se piensa que los Estados Unidos no deben, hasta tanto se arregle la respectiva controversia entre esos dos gobiernos, dar una respuesta final a la nota del general Alvear, que pudiera implicar, como tendría que ser con esa respuesta, dadas las circunstancias, una desviación de la que hasta ahora ha sido considerada como la política cardinal de este Gobierno".

Como lo observa el señor Domínguez en su nota de 30 de julio último, este gobierno no es parte en la controversia entre la República Argentina y la Gran Bretaña; y por esta razón es que ha demorado, con el asenso tácito de aquél, una contestación definitiva a sus demandas. Porque se piensa que la cuestión de la responsabilidad de los Estados Unidos para con la República Argentina por los actos del capitán Duncan en 1831, está tan íntimamente relacionada con la de soberanía sobre las islas Falkland, que la decisión de aquel vendría inevitablemente a interpretarse como manifestación de opinión acerca del buen derecho de éste. Semejante manifestación de opinión desea este gobierno evitar, en cuanto lo permita una ajustada referencia a los puntos de argumento presentados en las notas recientemente dirigidas a este departamento en representación de vuestro gobierno.

Todos convienen en que la soberanía territorial del gobierno argentino derivábase de la corona de España y de ello se sigue forzosamente que el gobierno de Buenos Aires, después de lograda su independendencia, no podía en derecho reclamar soberanía, como sucesor de S. Majestad Católica, sobre ningún territorio cuyos títulos reconocía España pertenecer a una potencia extranjera.

Pero es cuestión de historia no controvertida que la reclamación de parte de la Gran Bretaña de la soberanía de las islas Falkland fue categóricamente declarada y sostenida durante las discusiones con España en 1770 y 1771, que tuvieron por resultado la devolución a S.M. de aquellos puntos de los que se había tratado de alejar a súbditos británicos, alegándose

que la subsiguiente evacuación de las islas por las fuerzas de la Gran Bretaña en 1774, se efectuó en cumplimiento de un convenio secreto labrado en circunstancias en que restituía España los puntos contestados, con el fin de deshacer un arreglo durante cuya celebración habían estado a punto de apelar a las armas los dos países.

La idea de que haya jamás existido semejante arreglo, siempre ha sido mirada por la Gran Bretaña como completamente errónea. En el curso de la correspondencia que siguió al restablecimiento del gobierno colonial en las islas Falkland en 1833, Lord Palmerston refutó esmeradamente el aserto de que hubiese mediado convenio alguno secreto, y S.S. en nota a don Manuel Moreno, fecha 8 de enero de 1834, expuso una serie de extractos que tendían a mostrar cuantos datos materiales podían sacarse de la correspondencia relativa a dicha negociación entre 1771 y 1774 y de la que se destaca claramente lo improbable de la idea de que hubiera jamás existido semejante acuerdo. El retiro de las fuerzas británicas de las islas en 1774, se verificó, según lo declarado, tan solo en cumplimiento del plan de disminución de gastos que en ese entonces adoptada el gobierno de S.M.

Como la nueva ocupación positiva de las islas Falkland por la Gran Bretaña en 1833, se llevó a cabo en virtud de un título a que decía tener derecho y que hacía mucho lo había declarado y sostenido aquel gobierno, no se echa de ver que la doctrina de Monroe, invocada de parte de la República Argentina, tenga aplicación alguna al caso. Según los términos en que fue proclamado aquel principio de procedimiento internacional, quedó expresamente excluido de todo efecto retroactivo.

Si las circunstancias hubieran sido otras, y si los actos del gobierno británico hubieran sido violatorios de aquella doctrina, jamás podría este gobierno considerar su falta de reivindicación de la misma como un motivo de responsabilidad para con otra potencia por perjuicios que hubiera esta sufrido a consecuencia de aquella omisión. Pero se cree que, aún cuando se evidencie que la República Argentina posea el legítimo título a la soberanía de las islas Falkland, no habrían de faltar razones amplias con que poder defender la conducta del capitán Duncan en 1831. Cuales sean esas razones, resultará de una breve exposición de las circunstancias que mediaron.

No se niega el hecho de que, desde principios de nuestra existencia política, tenían la costumbre ciudadanos de los Estados Unidos que se ocupaban de la pesca, de ir a las islas Falkland, con el objeto de seguir su ocupación sin que se presentara dificultad de parte de los individuos que, cualquiera que fuere su nacionalidad, estuvieran en posesión positiva del territorio.

Continuó este estado de cosas hasta 1829, cuando cierto Vernet, que pretendía obrar como gobernador militar de las islas, en virtud de la autorización del gobierno de Buenos Aires, principió a negarles por medios violentos a los ciudadanos de este país el derecho que tenían para ocuparse de

pescar en las islas Falkland o en la costa del continente al Sud del Río Negro. No tardó en lograr capturar a tres buques americanos, y a uno de estos, el *Harriet*, del que era patrón Gilbert R. Davidson, lo mandó al puerto de Buenos Aires para ser allí adjudicado, pero, según parece, no sin antes despojarlo de los víveres que había a su bordo, donde poco o nada dejó. Los otros buques que eran dos, los tomó para su propio servicio, como director o propietario de una empresa comercial que también manifestaba dirigirla en virtud de autorización del gobierno de Buenos Aires.

Las tripulaciones de los buques capturados fueron tratadas de diversas maneras, pero a las más se les hizo entrar al servicio de Vernet para atender a su negocio de pesca de focas. A ese servicio entraron, es verdad, mediante forma de convenio que él declaró posteriormente haber sido voluntario, pero la declaración, negando ésto, de ellos, está apoyada no solo por el hecho de haberse aprovechado de la primera buena oportunidad para escapar a su servicio de él, sino que también por la circunstancia de que al celebrarse el llamado convenio, hacía próximamente un mes que habían estado presos y, como se les había quitado cuanto tenían, se vieron en la necesidad de aceptar cualesquiera condiciones, puede decirse, que les fueran ofrecidas para así emplearlos.

La opinión sostenida por este gobierno con respecto a estos hechos, era que fueron ellos de piratería, y esta opinión viene a justificarla más ampliamente de lo que hubiera estado de otra manera, el hecho de que jamás se hizo notificación alguna por parte del gobierno de Buenos Aires, respecto al nombramiento de Vernet en el carácter de gobernador de las islas y demás territorios sobre que se atribuía el poder de ejercer jurisdicción. Se dice que un decreto por el que se hacía el nombramiento de un gobernador militar de los precitados puntos fue publicado en los diarios de Buenos Aires el 10 de junio de 1829. Pero el decreto nombrando a Vernet gobernador y director jamás se publicó, como resulta de su propia declaración anexa a la nota de D. Manuel Vicente de Maza al Sr. Baylies, encargado de negocios de los Estados Unidos en Buenos Aires, fecha 14 de agosto, 1832.

Otra circunstancia hubo también en pugna completamente con la pretensión de Vernet, a saber, que mientras apresaba él a buques americanos por el hecho de estar ocupados de la pesca, se dejaban pasar a los buques británicos, contra cuya atribución de privilegios bien podía haberse esperado que el gobierno de Buenos Aires hubiera desplegado sus más enérgicos empeños. Semejante proceder, de parte de un empleado de ese gobierno era completamente incompatible con el espíritu de amistad que se suponía abrigaba hacia los Estados Unidos, que acababa de significar sus simpatías y especial interés por sus hermanas las Repúblicas del hemisferio occidental con la proclamación de aquella doctrina que ha sido citada erróneamente en vuestra nota de 9 de diciembre. No es razonable suponer que el gobierno de Buenos Aires suministrara, con semejantes distinciones, a la Gran Bretaña un

reconocimiento tácito de la soberanía que esta reclamaba, ni que manifestara hacia los Estados Unidos una disposición tan poco amistosa y tan sin provocación.

Si fue el ánimo del gobierno de Buenos Aires llevar a cabo contra ciudadanos de los Estados Unidos, con motivo de un derecho que hacía tiempo venían ejerciendo, una prohibición por el estilo de la que pretendía ejecutar Vernet, ese propósito debiera haberse proclamado terminantemente y con la debida anticipación para que llegara a conocimiento de cuantos concerniera, y a falta de semejante proclamación no está manifestada la ilegalidad del acto de este gobierno al proceder a impedir por la fuerza la repetición de hechos de despojo contra sus propios ciudadanos, imposibilitando a su perpetrador.

Cuando preguntamos en virtud de qué ley se arrogó esas facultades Vernet, se contesta: por las leyes particulares de la Provincia de Buenos Aires. pero se piensa que no hubo ley alguna que le autorizara a apresar buques y convertirlos para sus propios fines, haciendo así subsidiaria e incidental a su empresa mercantil, como director, su autoridad civil y militar como gobernador. A nada tampoco conduce decir que los dueños y tripulantes de los buques consintieron, después de ser tomados presos, en entrar a su servicio. Aún cuando así hubiesen sido las leyes del gobierno de Buenos Aires, no podrían ellas vindicarse así; ni podría jamás este gobierno tolerar semejante administración de las leyes.

Si los Estados Unidos hubieran tenido conocimiento del propósito del gobierno de Buenos Aires, de encargarse de una tan lata prohibición de los derechos usuales de pesca en los mares del Sud como la que pretendía hacer efectiva Vernet, sin duda hubiera sido impugnado el derecho de aquel gobierno de intentarlo.

Generalmente hablando, por las leyes internacionales, el derecho de pescar en las aguas adyacentes a la costa de un país, dentro de sus límites territoriales, pertenece exclusivamente a los súbditos del Estado. Pero esta regla está sujeta a una excepción que ha sido reconocida en muchos tratados anteriores al tiempo en que se intentó, sin previo aviso a este gobierno, excluir a nuestros ciudadanos de la pesca en las islas Falkland o en la costa de Sud América al sud del río Negro.

Háse generalmente comprendido y admitido, que el derecho de soberanía que tiene una nación sobre las playas y aguas adyacentes, que abarca el de reglamentar las pesquerías en dichos lugares, en manera alguna viene a debilitarse o a correr peligro con otorgar permiso a ciudadanos o súbditos de una potencia extranjera a pescar y salar y ahumar lo pescado en playas que no estén habitadas por los propios ciudadanos o súbditos de aquella; y es un hecho perfectamente admitido que esta excepción tenía aplicación en 1829-1831 a todo el continente de Sud América desde el río Negro hasta su punto extremo, así como a las islas adyacentes de Tierra del Fuego y Statenland, al Sud de las islas Falkland.

Tanto en el Tratado provisorio como en el definitivo de paz, entre los Estados Unidos y la Gran Bretaña, de 1782 y 1783, respectivamente, se estableció expresamente que los pescadores americanos tendrían libertad de secar y curar en cualquiera de las bahías, puertos y ensenadas no poblados de Nueva Escocia, isla de Magdalena y Labrador, mientras quedasen sin población. Y esta estipulación se reiteró en sustancia en la convención entre las mismas potencias en 1818. Pero en ningún caso, fue creado un derecho nuevo; los tratados no hacían sino reducir a una forma dada y confirmar otro preexistente y reconocido.

Igual principio tuvo su reconocimiento entre la Gran Bretaña y Rusia, en el Tratado firmado en San Petersburgo el 16-28 de febrero de 1825. Y términos análogos a los empleados en este último Tratado pueden hallarse en la Convención entre los Estados Unidos y Rusia, firmada en San Petersburgo el 5-17 de abril de 1824.

Todo bien considerado, no se echa de ver que los Estados Unidos atentaran contra los justos derechos del gobierno de Buenos Aires, al poner término en 1831 a las agresiones irregulares a las personas y los bienes de nuestros ciudadanos, ni que este país fuese en sentido alguno responsable del hecho de haber la Gran Bretaña vuelto a asumir posesión de las islas Falkland en 1833. Entre el proceder del capitán Duncan y la actitud posterior del gobierno británico no parece que hubiera la misma relación; y no se puede sostener que las medidas tomadas por el capitán Duncan, que traían aparejado el alejamiento de las islas de 30 o 40 personas a lo más, muchas de las cuales parece que eran desafectas a Vernet, haya inhabilitado al gobierno de Buenos Aires para reivindicar contra la Gran Bretaña en 1833 el título que reclamaba. Más aún, parece que a la sazón había una guarnición de Buenos Aires en la isla de Soledad; y que cuando el comandante británico Onslow llegó a aquel punto y anunció su propósito de tomar posesión, estaba también presente un buque de guerra de Buenos Aires, el *Sarandí*, al mando de D. José María de Pinedo, quien protestó contra los actos del capitán Onslow, pero que no hizo resistencia violenta.

En el sentir de este gobierno, nada se ha demostrado hasta ahora que lo haga responsable para con la República argentina por hecho alguno ocurrido en las islas Falkland desde 1831 hasta 1833, ni que haga necesaria aquella manera de dirimir disputas internacionales a la que tan a menudo ha recurrido este gobierno y a la que está siempre pronto a ocurrir en exigiéndolo así el caso ocurrente. Por lo tanto, cúmpleme por el momento declinar la proposición que me hace el Sr. Domínguez en nota fecha 29 de julio último en el sentido de someter el asunto en cuestión a arbitraje.

Acepte el señor ministro las reiteradas seguridades de mi más alta consideración

F.J.BAYARD

A S.E. el Sr. E.E. y M.P. Dr. D. Vicente G. Quesada.