

PROBLEMAS TRASCENDENTALES EN LA CONTROVERSIA CON MEXICO

BANQUETE DE LA
ASOCIACION DE POLITICA EXTERIOR
Y
LA ASOCIACION INGLESA DE COLEGIOS Y ESCUELAS
SECUNDARIAS

Hotel Kimball, Springfield, Mass.

24 de abril de 1926.

72

Recientemente el interés público sobre los asuntos de México, se ha concentrado, haciendo a un lado la acción del Gobierno en asuntos religiosos, en dos leyes - aprobadas y promulgadas por el Congreso Mexicano el mes de diciembre del año pasado: La Ley de Extranjería y - la Ley del Petróleo. La correspondencia oficial entre - los dos Gobiernos, relativa a este asunto, se publicó en Washington la semana pasada, y el problema principal es este:

SI MEXICO RECONOCERA Y RESPETARA LOS DERECHOS AD - QUIRIDOS LEGALMENTE CON ANTERIORIDAD A LA PUESTA EN VI - GOR DE ESTA LEGISLACION, O BIEN, CONFISCARA LAS PROPIEDA - DES DE EXTRANJEROS, A PESAR DE LAS LEYES ESTABLECIDAS DE DERECHO INTERNACIONAL.

Después de ésta, las demás cuestiones discutidas - en la correspondencia oficial son incidentales.

Antes de entrar a la consideración detallada de - las leyes que nos ocupan, es necesario que tengamos pre - sentes y entendamos claramente cuál es la base de las ob - jeciones que nuestro Gobierno les hace.

El Departamento de Estado, en una de sus primeras - notas al Gobierno de México, define claramente su posi - ción. Establece una distinción entre las propiedades - que pueden adquirir los extranjeros en el futuro y las - que con anterioridad se habían adquirido llenando los re - quisitos que establecían para ello las leyes entonces vi

43

gentes. El Gobierno de los Estados Unidos reconoció especialmente el derecho de México, como nación soberana, de legislar como le convenga respecto a las futuras adquisiciones de propiedades por extranjeros. Estableció muy claramente al Gobierno Mexicano, que sólo ha estado de acuerdo en esto y preocupado por las propiedades adquiridas por ciudadanos americanos y según las leyes que regían cuando tales propiedades fueron adquiridas. Tales es también la posición en que se encuentran otros extranjeros, además de los ciudadanos americanos. Nunca han hecho la menor consideración acerca del derecho que México posee para restringir o hasta prohibir completamente cualquier adquisición por extranjeros en el futuro. Sus objeciones a la legislación actual se basan únicamente en el hecho de que las leyes afectan propiedades y derechos legalmente adquiridos por ellos, en México (en el Caso de la Ley de Extranjería), anteriormente a la aprobación de esta Ley; y en el caso de la Ley del Petróleo, a la promulgación de la nueva Constitución de 1917.

La Ley de Extranjería establece simplemente que ningún extranjero puede, de aquí en adelante, adquirir tierras comprendidas en ciertas zonas prohibidas (zonas de 100 kilómetros de ancho a lo largo de las fronteras y de 50 kilómetros a lo largo de los litorales de las costas); que cualquier extranjero, antes de adquirir tierras o concesiones mineras en México, deberá renunciar al derecho que le dan las leyes internacionales, conviniendo en no invocar la protección de su propio Gobierno para asuntos relativos a dichas propiedades; que los extranjeros no pueden conservar más de la mayoría de los derechos de compañías mexicanas que tengan tierras destinadas a la agricultura; que en el caso de que alguna compañía extranjera posea intereses en exceso a la minoría en una compañía mexicana, tal exceso deberá negociarse en un plazo de diez años; que en el caso de que cualquier extranjero posea propiedades en la época en que esta Ley se promulga, que caigan bajo la jurisdicción de ella en lo relativo a sus disposiciones prohibitivas, dichas propiedades o intereses deberán negociarse por él durante el resto de su vida, o por sus herederos en un plazo aproximado de cinco años después de la fecha de su muerte.

El monto del capital extranjero invertido en la actualidad en propiedades y que es afectado seriamente por esta Ley, se estima en un poco más de billón de dólares.

El Secretario Kellogg ha manifestado su punto de vista, en las notas recientemente publicadas, de que las

disposiciones de esta Ley, si se aplican a las propiedades ya adquiridas legalmente por los ciudadanos americanos, son retroactivas y confiscatorias.

Ningún argumento ha sido presentado por el Gobierno Mexicano acerca de que las propiedades afectadas no fueran adquiridas de acuerdo con la ley mexicana en vigor, cuando tal adquisición tuvo lugar. Algunas de ellas lo fueron antes de que la nueva Constitución de 1917 fuera promulgada. En la época en que la Constitución Mexicana de 1857 estaba en vigor, no contenía disposiciones similares a las que la de 1917 encierra, y de la que se derivan las leyes a que nos venimos refiriendo.

El Artículo 27 de la Constitución de 1917, dispone que únicamente los mexicanos de nacimiento, nacionalizados totalmente, compañías mexicanas e individuos extranjeros a quienes el derecho garantice especialmente la Constitución, tienen el derecho de adquirir propiedad sobre tierras, aguas o pertenencias, para obtener concesiones minerales en cualquier lugar de la República Mexicana; que ningún extranjero, bajo ningunas condiciones, adquirirá directamente el derecho de propiedad sobre tierras y aguas en las áreas de 100 y 50 kilómetros que fijan las zonas prohibidas. La actual Ley de Extranjería tiene por objeto poner en vigor las disposiciones de la Constitución. Este es el primer acto del Congreso sobre el asunto, a pesar de que la Constitución no haya estado en vigor prácticamente desde hace más de nueve años. Durante este tiempo han sido dados permisos especiales a muchos extranjeros para adquirir propiedades de la índole citada.

Sin embargo, según el Código Civil en vigor en México, durante este período de tiempo, las compañías organizadas según las leyes de México, son compañías mexicanas de acuerdo con el significado de la Constitución, sin tener en cuenta la nacionalidad de los poseedores de acciones. Este hecho fué reconocido formalmente por el Presidente Calles mismo en su mensaje al Congreso, en septiembre último, en el que decía:

" Una compañía organizada de acuerdo con nuestras leyes y que tenga su domicilio en la República, es mexicana aunque sus componentes sean extranjeros, y en consecuencia, tienen el derecho de discusión. ";

esto es, el derecho como compañías mexicanas, según la Constitución, para adquirir tierras, aguas y sus pertenencias. Aquí, pues, existe el conocimiento oficial

del Presidente de México, de que algo, por lo menos, de las propiedades y derechos de propiedades a que esta Ley se refiere, fueron legalmente adquiridos de acuerdo con las disposiciones de las leyes mexicanas en vigor en la época de su adquisición.

Con el objeto de lograr un entendimiento claro del efecto de esta Ley y de la aptitud del Gobierno Mexicano, vamos a tomar un caso con respecto al cual la ley es especiosa y sobre la cual la posición del Gobierno Mexicano se ha declarado definitivamente en unas notas, en una de sus notas.

Vamos a suponer que algún tiempo antes a la puesta en vigor de esta Ley, una compañía mexicana se organizó para adquirir tierras destinadas a la agricultura. Vamos a suponer que, como el Presidente Calles lo reconoció, fué perfectamente legítima, y que el capital total de esta Compañía mexicana pertenece a una corporación americana. Según las disposiciones de la Ley, la compañía americana debe en un plazo de diez años negociar por sí misma los intereses en exceso a la minoría que tiene en esa compañía mexicana, y el control del conjunto, incluyendo forzosamente los intereses de la minoría aún conservados por la corporación americana, deben pasar a los mexicanos. En este caso justo, el Gobierno Mexicano toma la actitud de que:

".....esto no quiere decir que a la Ley se le dé un efecto retroactivo en su aplicación, puesto que tiene que ver con actos del futuro, no con un acto del pasado."

El acto a que se refiere es el de disponer de todos los intereses propiedad de los americanos en esta compañía mexicana que exceden a una minoría.

Lo que indica esencialmente la posición de los dos Gobiernos con respecto a la Ley de Extranjería: el Gobierno Americano mantiene, a través de la correspondencia oficial, el que alguno de los efectos de esta Ley tiene carácter retroactivo y confiscatorio. El Gobierno Mexicano, por otra parte, asegura que la Ley no es retroactiva, porque no se refiere a actos del pasado y tiene que obrar solamente sobre los del futuro. En otras palabras, el conjunto de la cuestión acerca del efecto de esta Ley, queda suspendido en el aire sobre el entendimiento de la palabra "retroactivo".

Por supuesto, la definición mexicana de retroactividad hace imposible a cualquier ley, el tener efecto retroactivo. Supongamos que una ley aprobada hoy impusie

ra una contribución sobre cualquier clase de transacción consumada en el pasado, como, por ejemplo, una contribución sobre cada check bancario expedido por una persona desde el 1/o. de mayo de 1917. Según la definición mexicana, la ley no sería retroactiva, porque su entrada en vigor es un acto, que por la naturaleza de las cosas, debe tener lugar en el futuro. Así, con la ley en cuestión, el acto de separar al extranjero de su propiedad, es un acto que tendrá lugar en el futuro, pero la propiedad fué adquirida en el pasado, y en la época de adquisición, el título se estipuló que sería bueno para siempre.

El objeto de la nueva Ley del Petróleo, es poner en vigor otra disposición del Artículo 27 de la nueva Constitución de 1917 que declara a todos los depósitos de petróleo en el subsuelo pertenecer a la Nación; esta disposición, como algunas disposiciones sobre las que la Ley de Extranjería está basada, es nueva en la Constitución de 1917. Mi amigo (#) repetirá probablemente a ustedes aquí, lo que ha dicho en recientes ocasiones: que todos los depósitos del subsuelo incluyendo petróleo, pertenecieron bajo el régimen español, a la Corona Española, y que cuando México consumó su independencia, pasaron a la Nación Mexicana. Yo ruego a ustedes tengan presente, sin embargo, que bajo el régimen español, el petróleo era una cosa que se desconocía existiera en el subsuelo. Y de acuerdo con esto, no existen menciones específicas acerca del petróleo en los antiquísimos decretos españoles. Sin embargo, alguna vez el asunto del estado del combustible, según los decretos antiguos españoles, fué motivo de incerteza; y en 1789, se expidió un decreto que declaraba que el carbón "no siendo un metal o semimetal", no pertenecía a la corona, sino a los propietarios de la superficie de la tierra, en la que se encontrara. Así, pues, la distinción fué claramente hecha entre minerales metalíferos y no metalíferos, y cuando, en 1905, un estudio del caso del petróleo se hizo por la Academia de Jurisprudencia en México, la opinión dominante de la mayoría de los eminentes juristas en Ley Civil que tomaron participación en la discusión,-

(#) Se refiere al Prof. Andrés Osuna, anterior Gobernador del Estado de Tamaulipas y anterior Director de Educación Pública del Estado de Coahuila, que fué también orador en este banquete.

fué que el petróleo como mineral no metalífero, fué y siempre ha sido de la propiedad del poseedor del terreno.

Tal vez él dirá a ustedes que las leyes mineras mexicanas de 1884, 1892 y 1909, dan a los propietarios particulares un derecho anticipado para desenvolver los recursos del petróleo en el subsuelo, aunque el Gobierno Mexicano no haya consentido por permiso.

Pero yo voy a rogar a ustedes tengan en cuenta el texto completo de aquel artículo del primer Código de Minas, de 1884, al cual mi amigo, en distintas ocasiones se ha referido en parte. El artículo 10 de la Ley, dice que:

"Las substancias siguientes son de la exclusiva propiedad del poseedor de la tierra, el que puede, por tanto, desenvolver y disfrutarlas sin ninguna formalidad ni adjudicación especial por medio de denuncia".

Y luego la Ley enumera, entre otras cosas, el petróleo. La Ley de 1892 no contiene "las palabras exclusiva propiedad"; pero esto no quiere decir con respecto a los combustibles minerales, que el propietario no pueda libremente trabajar el subsuelo sin la necesidad de ningún permiso especial; y la Ley de 1909, según la cual el conjunto de las propiedades en cuestión fué adquirido, contiene otra vez las palabras "exclusiva propiedad" con referencia al petróleo.

Finalmente, suplico a ustedes tengan en consideración que cada una de las propiedades ahora en controversia, ha sido afectada por la nueva Ley, a pesar de que su adquisición es anterior a 1917, en que ni una ni otra de estas leyes estaba en vigor; y por la compra privada o alquiler hechas al propietario que, según las disposiciones de la Ley, era el único propietario del petróleo que se encontrara en el subsuelo.

Mi amigo, con el fin de sostener alguna teoría nueva expuesta por su Gobierno en esta controversia, tal vez recalcará, como lo ha hecho en otras ocasiones, estas palabras de la última parte del artículo 10 de la Ley de 1884: "Puede desenvolver y disfrutar". Pero la Ley dice: "por tanto, puede desenvolver y disfrutar" los depósitos de petróleo, que como consecuencia de ser de su exclusiva propiedad, por serlo del terreno, tiene derecho a ello. Deberá observarse también, que las leyes de 1884, 1892 y 1900, clasifican al petróleo con el combustible, así lo mismo que el status del decreto de 1789, bajo el Régimen Español, sin lugar a duda; y en el caso -

del petróleo como en el del carbón, no existen en ellas - algo que se refiera a garantía, sino una declaración de - un hecho real.

Sin embargo de que, tal era el estado de la ley en México antes de 1917, como está expresamente sabido y reconocido por el Ministro Mexicano de Relaciones exteriores del 20 de enero; que dice:

"Es cierto que las disposiciones de la Ley Mexicana fueron como lo declara" esto es, como fué declarado por el Secretario Kellogg en la nota de contestación, a efecto de que:

"Anteriormente a la adopci' on de la actual Constitución Mexicana, la Ley Mexicana disponía claramente que el propietario de la superficie lo era también de los depósitos de petróleo en el subsuelo".

A pesar de las disposiciones de las leyes anteriores, del hecho de que ningún problema ha surgido respecto a la propiedad de este subsuelo, anterior a 1917 y su conformidad aceptada en la nota del 20 de enero, el Ministro de Relaciones exteriores procede a invocar una teoría nueva sobre actos positivos, como fué anunciado por la Suprema Corte de Justicia de México, en cinco casos de amparo fallados por ella en 1921. La esencia de esta teoría es que las leyes en vigor, anteriores a 1917 garantizan al propietario de la superficie un derecho anticipado para desenvolver el petróleo en su tierra, un derecho que jamás podía haber sido quitado al propietario en ningún tiempo por el Gobierno de México, al menos que entre tanto hubiera transformado dicho derecho anticipado, en un derecho legal, ejecutando algunos actos positivos tales como la perforación de pozos petroleros, y se hubiera definitivamente dedicado la propiedad a negocios de petróleo.

Debe recordarse ahora que esta teoría de los actos positivos fué anunciada primero en 1921. Los actos positivos, según las decisiones de la Suprema Corte y esta Ley, deben, con el objeto de tener algún efecto, haber sido ejecutados con anterioridad al primero de mayo de 1917. Así, más de cuatro años, antes que la teoría de actos positivos apareciera, ya se había anunciado con la Suprema Corte de Justicia, en 1921, época de la cual tales actos podían ser ejecutados y habían terminado.

La nueva Ley del Petróleo traslada substancialmente las palabras del Artículo 27 Constitucional, acerca de -

los derechos de propiedad de los depósitos del subsuelo, como de ser exclusivos de la Nación misma.

Con respecto a aquellas propiedades de petróleo adquiridas antes del 1/o. de mayo de 1917, en que no se efectuaron actos positivos, la Ley no hace especificación ninguna, ellas entran bajo la jurisdicción de la Ley y ningunos derechos quedan a los propietarios anteriores.

Con relación a la clase de propiedades petroleras adquiridas antes del 1/o. de mayo de 1917, sobre las que algunos actos positivos hayan sido ejecutados anteriormente a esta fecha, la Ley dispone que dentro de un año los propietarios anteriores deberán dirigirse al Gobierno Mexicano para recibir de él las llamadas concesiones confirmatorias para trabajar dichas concesiones en plazos no mayores de cincuenta años. Si el propietario anterior no solicita la concesión dentro del plazo de un año fijado, hasta su derecho para adquirirla se habrá perdido. Y si obtiene tal concesión, conocerá perfectamente que el derecho de la propiedad se encuentra reservado exclusivamente a la Nación, por la que él ha pagado cumpliendo con todos los requisitos legales anteriores al año de 1917; y recibe en cambio un título particular de constitución de un derecho privado extendido según el derecho internacional para tener la protección de su propio gobierno una concesión emanada del Gobierno Mexicano y sujeta a distintas condiciones y limitaciones que no se encuentran estipuladas en su título original.

Nada se dice en la correspondencia oficial, acerca de las propiedades en las que no se hayan ejecutado actos positivos anteriormente al 1/o. de mayo de 1917.

El Gobierno Mexicano dice en sus notas que la Ley del Petróleo no es retroactiva con respecto a propiedades en las que se hayan ejecutado actos positivos anteriores a 1917, porque tales actos fueron confirmados por concesión — que es lo que la Ley y Gobierno Mexicanos llaman a estas concesiones — concesiones de confirmación. Pero como el secretario Kellogg señala en su nota del 28 de enero:

"El cambio de un título actual por una concesión que tenga una duración limitada, no confirma el título".

Así, en el caso de la Ley de Extranjería, también no existe un entendimiento aparente entre los dos Gobiernos ni tampoco con respecto a la Ley del Petróleo.

En una de sus primeras notas, sin embargo, el Secretario Kellogg se reserva todos los derechos anteriores y legalmente adquiridos por ciudadanos americanos, y declara que el Gobierno de los Estados Unidos "está incapacitado para consentir en cualquiera aplicación de las leyes actuales, que sea o pueda ser retroactiva y confiscatoria".

Lo que las notas indican, es que nuestro Gobierno nunca ha pasado de esta posición.

En el caso de la Ley del Petróleo, el Gobierno Mexicano no puede refugiarse en su definición de retroactividad; para entender esto, vamos a suponer que un ciudadano americano llegó a México en 1915 y compró una faja de terreno con el objeto de conservarla hasta que se presentara una época favorable e intentara descubrir y desarrollar el petróleo de ella. Vamos a suponer que este mismo ciudadano americano deseara en la actualidad vender sus derechos de petróleo y sus tierras. Claramente y frente a la declaración constitucional y a la declaración de exclusiva propiedad de la Nación, del subsuelo, contenidas en la Ley actual, no podría vender tales derechos, porque no tiene título para transferirlos. El título, según estas disposiciones, se ha reservado ya a la Nación. ¿Sobre qué teoría que no signifique confiscación, puede satisfactoriamente explicarse la pérdida de sus derechos legalmente adquiridos? ¿Cómo puede su título anterior ahora trasladado como la Constitución y ley dicen: "inalienable e imprescriptiblemente a la Nación, quedar en poder de la Nación y ser confirmado a él?

Estas son las preguntas que el Secretario Kellogg formula en su última correspondencia. Son asuntos de vital importancia, al término de la correspondencia oficial, que quedan todavía sin contestación del Gobierno Mexicano.

FADP ECF

52

Major Issues in the Controversy
With Mexico

LUNCHEON OF
Foreign Policy Association
and
NEW ENGLAND ASSOCIATION OF COLLEGES
AND SECONDARY SCHOOLS

Hotel Kimball, Springfield, Mass.

April 24, 1926

FAPECT

OUTSIDE of that aroused by the Mexican Government's action in religious matters, recent public interest in Mexican affairs has centered, very largely, in two laws passed by the Mexican Congress last December—the Alien Land Law and the Petroleum Law. The official correspondence between the two governments, regarding these laws, was made public in Washington last week. The one all-embracing issue is this:

Whether Mexico will recognize and respect rights legally acquired by foreigners prior to the enactment of this legislation, or will confiscate foreign-owned properties in defiance of the well-established rules of international law;

and to this all other issues discussed in the official correspondence are incidental.

Before entering upon a detailed consideration of the provisions of these laws, it is desirable that we should have in mind a clear understanding of the basis of our Government's objection to them. In one of its earliest Notes to the Mexican Government, the Department of State clearly defined its position. It drew a distinction between properties which might in the future be acquired by foreigners, and properties which foreigners have heretofore acquired in Mexico in accordance with Mexican laws in force at the time of such acquisitions. The United States Government specifically recognizes the right of Mexico, as a sovereign nation, to legislate as she may see fit with respect to the future acquisition of property in Mexico by foreigners. It states very clearly to the Mexican Government that this Government has been and is now concerned only with property rights in Mexico heretofore duly and legally acquired by American citizens in conformity with Mexican laws in force at the time of acquisition. Such also is the position of the American and other foreign citizens whose properties are involved. They have never raised any question about Mexico's right to impose any restrictions, or even an absolute prohibition, upon the future acquisition by foreigners of property located within her borders. Their objections to the present legislation are based solely upon the fact that the laws affect properties and property rights lawfully acquired by them in Mexico prior—in the case of the Alien Land Law—to the passage of the Law, and—in the case of the Petroleum Law—to the promulgation of the new Constitution in 1917.

The Alien Land Law provides briefly, that no foreigner may hereafter acquire any real estate within certain prohibited zones—zones 100 kilometers in width along each of the frontiers, and 50 kilometers in width along each of the seacoasts; that every foreigner, before acquiring any real estate or any mineral concessions in Mexico, must waive his rights under international law by agreeing not to invoke the protection of his own government with respect to such properties; that foreigners may not hold more than a minority interest in any Mexican company possessing rural lands for agricultural purposes; that in the case of any foreign cor-

FAPECT

poration holding in excess of a minority interest in any such Mexican company, such excess interest must be disposed of within a period of ten years; and that in a case of any foreign individual holding at the time of the passage of this law any property which under its provisions he would be prohibited from acquiring in the future, such property or his interest therein must be disposed of by him during his lifetime or by his heirs within approximately five years after his death.

The amount of foreign capital actually invested in properties affected by this law has been estimated at upwards of a billion dollars.

Secretary Kellogg has taken the position, in the Notes recently made public, that the provisions of this law, as they apply to properties heretofore lawfully acquired by American citizens, are retroactive and confiscatory.

No claim is made by the Mexican Government that the properties affected were not legally acquired in accordance with Mexican laws in force at the time of the acquisition. Some of them were acquired before the new Constitution was promulgated in 1917. At that time the Mexican Constitution—Constitution of 1857—contained no provisions similar to those in the present Constitution upon which this law was predicated.

Article 27 of the Constitution of 1917 provides, however, that only Mexicans by birth or naturalization, Mexican companies, and foreign individuals to whom the right is specially granted by the Government, shall have the right to acquire ownership in lands, waters or their appurtenances or to obtain mineral concessions anywhere in the Republic of Mexico; and that no foreigner shall under any conditions acquire *direct* ownership of lands and waters within the 100 or 50-kilometer prohibited zones. The present Alien Land Law is intended to give effect to these provisions of the Constitution. It is the first congressional enactment on the subject, although the Constitution has now been in force for practically nine years. In the meantime special permission has been granted to many foreigners to acquire properties of the classes described. Moreover, under the civil code in force in Mexico during this period, companies organized under the laws of Mexico were Mexican companies within the meaning of the Constitution, regardless of the nationality of their stockholders. This fact was formally recognized by President Calles himself in his message to Congress last September, wherein he said:

"A company organized in conformity with our laws and which has its domicile in the Republic is Mexican although it is composed of foreigners, and consequently they have the right under discussion";

that is, the right as Mexican companies under the Constitution to acquire lands, waters and their appurtenances. Here, then, is an official acknowledgment by the President of Mexico that some, at least, of the properties and property rights at which this law is aimed, were lawfully acquired under the provisions of the Mexican laws in force at the time of their acquisition.

For the purpose of getting a clear understanding of the effect of this law and the attitude of the Mexican Government, let us take a case with

56

respect to which the law is very specific and upon which the position of the Mexican Government is definitely stated in one of its Notes. Let us suppose that some time prior to the enactment of this law, a Mexican company was formed and acquired rural lands for agricultural purposes. Let us suppose that, as President Calles admitted was perfectly lawful, the entire capital of this Mexican company was owned by an American corporation. Under the provisions of the law, this American corporation must within ten years divest itself of all of its interest in such Mexican company in excess of a minority, and the control of the whole, including necessarily the minority interest still retained by the American corporation, must pass to Mexicans. In this exact case, the Mexican Government takes the position that this

"... does not mean that the law is given retroactive effect in its application, since it has to do with an act in the future and not with an act in the past."

The act referred to is the act of disposing of all of the American-owned interest in this Mexican company in excess of a minority.

This indicates substantially the final position of the two governments with respect to the Alien Land Law in its entirety: The American Government maintains, throughout the official correspondence, that some of the effects of this law will be retroactive and confiscatory. The Mexican Government, on the other hand, maintains that the law is not retroactive, because it has to do with an act in the future. In other words, the whole question of the effect of this law is left suspended in mid air upon the meaning of the word "retroactive."

Of course the Mexican definition of retroactivity would make it impossible for any law to have a retroactive effect. Let it be supposed that a law were passed today imposing a tax upon any kind of transaction consummated in the past as, for example, a tax on every bank check drawn by a person since May 1, 1917. Under the Mexican definition that law would not be retroactive, because its enforcement is an act which by the very nature of things must take place in the future. So with the law in question: The act of separating the foreigner from his property in Mexico is to take place in the future; but the property was acquired in the past and at the time of its acquisition the title was one good for all time.

The purpose of the new Petroleum Law is to give effect to another provision of Article 27 of the new Mexican Constitution of 1917, declaring that the ownership of all deposits of petroleum in the subsoil is vested in the Nation. This provision, like certain provisions upon which the Alien Land Law is based, is new in the Constitution of 1917. My friend* will probably repeat to you here what he has said on other recent occasions, that all subsoil deposits including petroleum, belonged under the Spanish regime to the Spanish Crown, and when Mexico achieved her Independence, passed to the Mexican Nation. I will ask you to bear in mind, however, that under the Spanish regime, petroleum as a thing

*The reference is to Prof. Andres Osuna, former Governor of the State of Tamaulipas and former Director of Public Education of the State of Coahuila, who was also a speaker at this luncheon.

FAPECT

existing in the subsoil was unknown. Accordingly, no specific mention of petroleum is made in the old Spanish decrees. However, at one time the question of the status of coal under the old Spanish decrees was a matter of uncertainty, and in 1789 a decree was issued declaring that coal, "not being a metal or a semi-metal," belongs not to the Crown, but to the surface owners of the land in which it is found. Thus the distinction was clearly drawn between metalliferous and non-metalliferous minerals; and when, in 1905, a study of the status of petroleum was made by the Academy of Jurisprudence in Mexico, the overwhelming majority of opinion of the prominent civil law jurists who took part in the discussion was that petroleum, as a non-metalliferous mineral, was and always had been the property of the landowner.

He will perhaps also say to you that the Mexican Mining Laws of 1884, 1892 and 1909 merely gave to the private landowners an inchoate right to develop the petroleum resources in the subsoil, so long as the Mexican Government did not withdraw its permission.

But I will ask you to bear in mind the complete text of that article of the first Mining Code of 1884 from which my friend, on other recent occasions, has quoted in part. Article 10 of the Law says that:

"The following substances are of the exclusive ownership (the Spanish words are "propriedad exclusiva," literally, exclusive property) of the owner of the land, who may *therefore* develop and enjoy them without the formality of any denouncement or special adjudication."

And then the law enumerates, among other things, petroleum. The Law of 1892 does not contain the words "exclusive property," but does say with respect to mineral fuels, that the owner of the subsoil may freely work them without the need of any special permission; and the Law of 1909, under which the bulk of the properties in question was acquired, again contains the words "exclusive property" with reference to petroleum.

Finally, I will ask you to bear in mind that every one of the petroleum properties now in controversy as affected by this law was acquired prior to 1917, while one or another of these laws was in force; and by private purchase or lease from the landowner who, under the terms of the law, was the exclusive owner also of the petroleum deposits in the subsoil.

My friend, for the purpose of supporting a certain novel theory advanced by his Government in this controversy, will perhaps emphasize, as he has emphasized on the other occasions, these words in the latter part of Article 10 of the Law of 1884; "*may develop and enjoy*." But the law says, "*therefore* may develop and enjoy" the petroleum deposits, that is, as a consequence of their being his exclusive property, as the owner of the land. It should be observed, also, that in the Laws of 1884, 1892 and 1909 petroleum is classified with coal, as to the status of which, under the Spanish regime, the Decree of 1789 left no doubt; and the wording, in the case of petroleum as in that of coal, is in none of these laws the wording of a grant, but of a declaration of an existing fact.

Moreover, that such was the state of the law in Mexico before 1917

58

is expressly acknowledged by the Mexican Foreign Minister in his Note of January 20. He there says:

"It is true that the provisions of the Mexican law were as stated," that is, as stated by Secretary Kellogg in the Note under reply, to the effect that:

"Prior to the adoption of the present Mexican Constitution . . . Mexican law expressly provided that the owner of surface lands owned also the subsoil deposits of petroleum."

Notwithstanding the provisions of the previous laws, and the fact that no question was raised as to the ownership of these subsoil deposits prior to 1917, and his express admission in his Note of January 20, the Minister of Foreign Affairs proceeds to invoke the novel theory of "positive acts" as announced by the Supreme Court of Mexico in five amparo decisions rendered by it in or about 1921. The substance of this theory is that the laws in force prior to 1917 granted to the surface owner an inchoate right to go ahead and develop the petroleum in his land—a right which nevertheless could be taken away from him at any time by the Mexican Government, unless in the meantime he had converted this inchoate right into a vested right by the performance of some "positive act," such as the drilling of oil wells, definitely dedicating the property to petroleum purposes.

Now it should be remembered that this theory of "positive acts" was first announced in 1921. The "positive acts" under the decisions of the Supreme Court and this present law must, in order to have any effect, have been performed before May 1, 1917. Thus, more than four years before the theory of "positive acts" was first announced by the Mexican Supreme Court in 1921, the time in which such acts could be performed had expired.

This new Petroleum Law reasserts in substantially the words of Article 27 of the Constitution itself, the Nation's ownership of all subsoil deposits.

With respect to those petroleum properties acquired before May 1, 1917, upon which no "positive acts" were performed prior to that date, the law makes no specific provision. They come under the general provisions of the law, and no rights whatever remain in the previous private owners.

With respect to that class of petroleum properties acquired before May 1, 1917, upon which "positive acts" happen to have been performed prior to that date, the law provides that within one year the previous owners may apply for and receive from the Mexican Government so-called "confirmatory" concessions to operate those properties for not exceeding fifty years. If the previous owner does not apply for such a concession inside of a year, even his right to obtain that is then gone. If he does apply for a concession, he thereby acknowledges the Nation's ownership of the property which he bought and paid for and legally acquired under the laws in force prior to 1917; and receives in exchange for his private title, constituting a vested right entitling him under international law to the protection of his own Government, a concession

59

emanating from the Mexican Government and subject to various conditions and limitations which did not attach to his original title.

Nothing is said in the official correspondence about properties upon which no "positive acts" were performed prior to May 1, 1917.

The Mexican Government says in its Notes that the petroleum law is not retroactive with respect to properties upon which "positive acts" were performed prior to 1917, because those rights are to be "confirmed" by concession—that is what the law and the Mexican Government call these concessions—concessions of "confirmation." But, as Secretary Kellogg points out in his Note of January 28:

"The exchange of a present title for a concession having a limited duration does not confirm the title."

Thus, as in the case of the Alien Land Law, there is apparently no meeting of the minds of the two governments in respect to the Petroleum Law.

In one of his earliest Notes, however, Secretary Kellogg reserved all rights of American citizens previously lawfully acquired, and declared that the United States Government

"... is unable to assent to an application of the present laws which is or may hereafter be retroactive or confiscatory."
So far as the Notes indicate our Government has never receded from this position.

In the case of the Petroleum Law, the Mexican Government is unable to take refuge even in its definition of retroactivity. In order to understand this, let us assume that an American citizen went to Mexico in 1915 and bought a tract of land which he intended to hold until a favorable time and then try to discover and develop petroleum upon it. And let us assume that this same American citizen should desire today to sell his petroleum rights in this land. Obviously, in the face of the constitutional declaration and the declaration of the Nation's ownership contained in this present law, he cannot sell those rights because he has no title to transfer. The title, under these provisions, is already vested in the Nation. Upon what theory, not involving confiscation, can the loss of his previous rights be explained? How can his previous title, now vested, as the Constitution and Law both say, "inalienably and imprescriptibly" in the Nation, remain in the Nation and still be "confirmed" to him?

These are the questions which Secretary Kellogg raises early in the correspondence. They are the vital questions which, at the conclusion of the official correspondence, remain unanswered by the Mexican Government.

TRADUCCION

EMBAJADA AMERICANA
Oficina del Attaché Militar
México, D.F.

23 de junio de 1926.

No. 970.

Asunto: Ordenes de viaje.

Al: A.C. de S., G-2, W. D., Washington, D. C.

1. De acuerdo con las instrucciones contenidas en el G. O. # 22, Departamento de Guerra, 1922, y carta-circular 339, A. C. de S., G-2, 2347-129, del 28 de abril de 1924, del mismo asunto que el citado, se envían inclusas tres copias firmadas de la Orden No. 1 de esta Estación, que amparan el viaje llevado a cabo por el Teniente Coronel Edward Davis, Attaché Militar.

Edward Davis,
Tte. Corl. de Caballería,
Attaché Militar.

D/C.

3 Anexos:

- Copia de la Orden No. 1.
- 1 Copia para el Chief of Finance.
- 1 Copia para el Adjutant General.
- 1 Copia para el A. C. de S. G-2.

61

AMERICAN EMBASSY
OFFICE OF THE MILITARY ATTACHE'
MEXICO CITY, MEXICO.

June 23, 1926.

NO: 970.
SUBJECT: Travel Orders.
TO: A.C. of S., G-2, W.D., Washington, D.C.

1. In accordance with instructions contained in G.O. #22, War Department, 1922, and Circular Letter #339, A.C. of S., G-2, 2347-129, dated April 28, 1924, same subject as above, there is forwarded herewith three (3) signed copies of Order No.1, of this station, covering travel performed by Lieut.Col. Edward Davis, Military Attaché.

Edward Davis,
Lieut.Colonel, Cavalry,
Military Attaché.

D/C.

3 Incls:

Copy of Order No.1.
1 copy for the Chief of Finance.
1 copy for the Adjutant General.
1 copy for the A.C. of S., G-2.

62

TRADUCCION

EMBAJADA AMERICANA
Oficina del Attaché Militar
Ciudad de México, Méx.

17 de junio de 1926.

Orden Núm. 1.

1.- En apoyo de las facultades contenidas en el Párrafo "C" de la Circular Núm. 68, 2335-315 M.I.D.5-1, de fecha 1/o. de octubre de 1919, el Teniente Coronel Edward Davis, Attaché Militar de la Embajada Americana en la Ciudad de México, hará un viaje de este punto a Veracruz, Estado de Veracruz, y regresará a la Ciudad de México, D. F., con el objeto de estudiar las condiciones militares físicas y económicas del territorio recorrido.

2.- El viaje proyectado es necesario para el servicio militar y cargable a las partidas del 4to. Cuartel del Procurement Authority FD-22 P-5040 A-2-6, M. of A. 1926. Para su sostenimiento, el Tte. Corl. Davis se le permitirá disponer por dietas de 6.00 dollars diarios, exclusive los gastos de transporte, de acuerdo con las leyes y reglamentos vigentes.

Edward Davis,
Tte. Corl. de Caballería,
Attaché Militar.

Distribución:

A. C. de S., G-2,
Chief of Finance,
The Adjutant General,
Tte. Coronel Davis.
Voucher (Correo)- (Junio, 1926).
Archivos.

63

AMERICAN EMBASSY
OFFICE OF THE MILITARY ATTACHE'
MEXICO CITY, MEXICO.

June 17, 1926.

ORDER NO. 1.

1. Under authority contained in Par."C" of Circular Letter No.68,2335-315 M.I.D.5-1, dated October 1,1919, Lieut. Colonel Edward Davis, Military Attaché, American Embassy, Mexico City, Mexico, will proceed from Mexico City, Mexico, (Federal District), to Veracruz, Veracruz, and return to Mexico City, Mexico, (Federal District), for the purpose of studying the military, physical, and economic conditions of the territory covered.

2. The travel directed is necessary in the military service and is chargeable to the 4th. Quarter's apportionment of Procurement Authority FD-22 P-5040 A-2-6, M. of A. 1926. In lieu of subsistence, Lieut. Colonel Davis will be allowed a flat per diem of \$6.00, exclusive of transportation charges, in accordance with existing laws and regulations.

Edward Davis,
Lieut. Colonel, Cavalry,
Military Attaché.

Distribution:

A.C. of S., G-2,
Chief of Finance,
The Adjutant General,
Lieut. Colonel Davis,
Voucher (June, 1926),
Office Files.

69
"FOREIGN AFFAIRS"

ABRIL DE 1927.

LOS DERECHOS DE PROPIEDAD Y EL NACIONALISMO

EN LA AMERICA LATINA.

Por WALTER LIPPMANN.-

Trad.:MCM.

ABRIL DE 1927.

LOS DERECHOS DE PROPIEDAD Y EL NACIONALISMO
EN LA AMERICA LATINA.

Por Walter Lippmann.-

El avance de los intereses comerciales americanos hacia la América Central y del Sur ha llegado a un punto en que -- muy pronto puede hacerse necesario formular una política tan importante como la misma Doctrina Monroe. Esta nueva política está ya en preparación. El problema que con ella se trata de resolver, es el conflicto entre los derechos conferidos a los americanos sobre los recursos naturales de los países -- situados en las costas bañadas por el Mar Caribe, y el nacimiento nacionalismo de sus pueblos. El problema no podía haber -- surgido antes de que los americanos adquirieran títulos de -- propiedades importantes o invirtieran grandes sumas de dinero en explotarlas; tampoco podía haber surgido mientras el go--- bierno de estos países estaba en manos de la clase elevada -- que concebía que sus intereses eran los mismos que los de los extranjeros dueños de los recursos naturales. El estableci--- miento de grandes intereses americanos en una época en que el sentimiento nacionalista comienza a desarrollarse, ha creado --

la situación que ahora nos confunde en México, y mañana nos puede confundir en Venezuela, Colombia o cualquiera otra parte.

Este no es un problema sencillo; nos hemos convertido en exportadores de capital, y ahora se espera que decidamos cual va a ser la actitud del Gobierno de los Estados Unidos hacia el capital exportado, cuando un gobierno extranjero sujete la propiedad de ciudadanos americanos a nuevos y drásticos reglamentos sociales.

II

Hasta hace muy poco, el propósito claro y predominante de la política americana ha sido, encontrar la seguridad nacional. La declaración del Presidente Monroe, en su mensaje del 2 de diciembre de 1823, fue una evolución de la regla original asentada por Washington, que dice: "Al ensanchar nuestras relaciones comerciales (con países extranjeros) tenemos con ellos tan poca conexión política como es posible." Cuando en mayo de 1823, Francia, obrando conforme a la designación del Congreso de Verona, sentó de nuevo a Fernando en el trono de España, y cuando Rusia, al mismo tiempo, avanzaba de Alaska a las costas occidentales de este continente, los Estados Unidos se vieron amenazados en dos lados por el embrollo con la Europa de Metternich. Estaban amenazados por un imperio ruso que se extendía hacia abajo hasta lo que ahora se llama California, y en el sur, por una guerra para reconquistar las rebeldes colonias españolas. Estas dos amenazas, de haber tenido éxito, habrían rodeado a los Estados Unidos de fuerzas de la Cuadruple Alianza, y es casi seguro que los ha-

67

brían enredado en la política dinástica de Europa.

Afortunadamente, los intereses de la Gran Bretaña, tal como los concibió Canning, coincidieron con los de Estados Unidos y, por lo tanto, el Presidente Monroe pudo plantear la doctrina que hizo época y que lleva su nombre. En esta, su forma original, los Estados Unidos declararon que podía resistir la colonización futura (de los Poderes Europeos) en este hemisferio, y que cualquier "intento de su parte para ensanchar su sistema (el sistema de Metternich, popularmente conocido con el nombre de la "Santa Alianza") a alguna parte de este hemisferio, sería considerado como peligroso para -- nuestra paz y seguridad." Esta es la política que los Estados Unidos han mantenido con dificultad, pero triunfante al fin, desde Monroe hasta Roosevelt. Su mira ha sido la seguridad americana; su método, impedir la intervención política europea en este hemisferio.

Los acontecimientos de importancia, en la historia de la Doctrina Monroe, entre 1823 y el principio de este siglo, estuvieron inspirados en la determinación de resistir la expansión europea. Así fue como Clay protestó en 1823 contra la venta de Cuba a Francia, y Francia retiró su flota. En 1843, los Estados Unidos protestaron contra la ocupación naval de Hawaii por los ingleses; en 1848, Polk hizo una advertencia a España y a Inglaterra, para que se abstuvieran de prestar oído a las súplicas de los blancos en Yucatán, -- que se encontraban entonces en guerra con los indígenas; en 1861, Seward hizo una protesta contra la ocupación de Santo Domingo por España; y, a pesar de las inmensas dificultades--

de la situación, Lincoln nunca reconoció a Maximiliano en México, sino que siguió reconociendo a Juárez. En 1895, Cleveland, amenazó de hecho a la Gran Bretaña con una guerra, si las disputadas fronteras entre Venezuela y la Guayana Inglesa no eran sometidas a arbitraje. La última y más reciente fase de la que puede llamarse evolución de la sencilla Doctrina Monroe, fue la Resolución Lodge de 1912, surgida del incidente de Bahía Magdalena.

Le he dado el nombre de "sencilla Doctrina Monroe", a esta línea de conducta en la política, porque se limitó a hacer resistencia a la adquisición de nuevo territorio; pues en muchos años después de 1823, los Estados Unidos no se opusieron a los bloqueos navales europeos en las repúblicas latinas, cuando no se trataba de la adquisición de nuevo territorio. En 1825, Clay les dijo a la Argentina y al Brasil que no serían protegidas contra una "obligación cuyo cumplimiento, las naciones extranjeras tenían el derecho de exigir." Los Estados Unidos no intentaron intervenir en los bloqueos ingleses de Nicaragua en 1842 y 1844; de Buenos Aires en 1845; del Salvador en 1851; ni en el bombardeo español de Valparaíso y Callao en 1866, pero cuando en 1902, Inglaterra, Italia y Alemania bloquearon Venezuela, con motivo de ciertas reclamaciones de propiedades, el Presidente Roosevelt, con toda actividad e insistencia, y según su propia declaración, ordenó, de hecho, al Almirante Dewey que reuniera la flota de guerra en Puerto Rico, si acaso los alemanes no retiraban su escuadrón en cierto número de días.

Esta fue una nueva fase, no tanto en los principios --

cuanto en la práctica de la política americana, y de este incidente surgió el corolario de Roosevelt a la Doctrina Monroe. Dos años pasaron, sin embargo, antes de que el Presidente Roosevelt de hecho anunciara la nueva doctrina, y entonces, refiriéndose a la ocupación de Santo Domingo, dijo:

"Este país rehusaría ciertamente ir a la guerra con el fin de impedir que un gobierno extranjero recaude fondos" de deudas que no han sido cubiertas; pero como la ocupación temporal por un Poder europeo, puede convertirse en ocupación permanente, la única salida para estas alternativas, pueden llegar a ser algún día, que nosotros nos veamos obligados a poner por obra algún arreglo, por el cual sólo se pague lo justo de una obligación legal."

Entretanto, se había tomado una decisión respecto a la ruta del Canal de Panamá, y el tratado firmado con aquella República, declarando el Presidente Roosevelt, en su mensaje de 1904, su corolario a la Doctrina Monroe:

"Las malas acciones crónicas, o la impotencia que resulta de la relajación general de los lazos que unen a la sociedad civilizada, puede, en último caso, requerir, tanto en América como en cualquiera otra parte, la intervención de un poder civilizado, y en el hemisferio occidental, la adhesión de los Estados Unidos a la Doctrina Monroe, puede obligar a éstos, aunque con repugnancia, en casos flagrantes de perversidad o de impotencia, a ejercer la fuerza en su política internacional."

Cualesquiera que hayan sido las circunstancias esenciales o los motivos que contribuyeron a ello, lo cierto es que conforme a este corolario de Roosevelt en su forma de vigilancia internacional, fue como tuvo lugar la intervención de Santo Domingo en 1905, y las intervenciones del Secretario Knox en Nicaragua y Haití, que culminaron en los tratados de 1911.

Esta apropiación del derecho de manejar los asuntos de los caribes, surgió del interés vital y nacional creado en esa región por la construcción del Canal de Panamá. El sis-

tema americano de defensa se basó en el Canal, y debido a eso los Estados Unidos ya no pudieron tolerar las actividades navales europeas en aquella región estratégica. A ésto obedeció también, que se estableciera una serie de bases navales - en Key West, Guantánamo, Samana Bay, Mole St. Nicholas, Puerto Rico y las Islas Vírgenes, en Corn Islands de Nicaragua y en la Bahía Fonseca por el Pacífico. Con este avance, los Estados Unidos no podían tolerar por más tiempo los desórdenes políticos en los países implicados en su defensa naval; no podían tolerar la amenaza de una intervención europea, en caso de desorden, como tampoco el desorden que amenazaba la seguridad de su propio sistema estratégico. De ahí sólo hay un corto paso para llegar a la teoría de que los Estados Unidos deben asegurarse contra los supuestos gobiernos enemigos. Éste fue, evidentemente, el punto a que se llegó en la cuestión actual de Nicaragua.

De modo que, la Doctrina Monroe, en cien años, ha evolucionado, de una simple prohibición al aumento de colonización, por la arrogación de un dominio de vigilancia internacional - en el Caribe, hasta la insistencia de que los gobiernos de esa región, no sólo deben ser ordenados, sino también amistosos para con los intereses de los Estados Unidos. Este desenvolvimiento de la política americana es, en todo caso, sólo - la evolución del principio de seguridad nacional, y cada una de sus nuevas fases está en concordancia con ese principio. - No puede negarse que ha habido otros motivos, que los intereses particulares han creado a veces la situación, o se han - convertido en instrumentos o beneficiarios. No discutiré ---

aquí este aspecto de lo que ha dado en llamarse la "Diplomacia del Dollar," porque siempre que en estos casos tomó participio el Gobierno de los Estados Unidos, apeló, y creo que sinceramente, al principio de seguridad.

Es de importancia tener ésto presente, porque en la actual disputa con México, el Gobierno está apelando a un principio nuevo, y radicalmente distinto. ¿Cuál es este principio, y qué es lo que implica su aceptación? son cuestiones de verdadero interes, tanto para los Estados Unidos, como para el mundo entero.

III

Después de la caída de Porfirio Díaz, hubo en México - una revolución esencialmente distinta de las conmociones civiles que son tan comunes en la América latina. No fue un alboroto político, sino un levantamiento nacional contra los latifundistas, el clero y los concesionarios extranjeros que a gran prisa estaban adquiriendo los recursos naturales más ricos del país. El "antiguo régimen" fue derrocado con violencia, entre considerable desorden, muchas irregularidades, abundancia de dolo, egoísmos, e ineficacia y diluvios de retórica revolucionaria. Esta revolución, que infundadamente se ha llamado "bolchevique," y que con frecuencia es imputada, por escritores poco reflexivos, a los comunistas rusos, - fue llevada a cabo y consumada, cuando el Zar todavía permanecía en el trono de Rusia. La nueva Constitución mexicana, en que están incorporados los efectos de la revolución, se puso en vigor el 10. de mayo de 1917, o sean algo más de --- seis meses antes de que Lenin se apoderara del Gobierno de -

Rusia.

Cualquiera que sea el nombre que se le dé, es indiscutible que la revolución mexicana surgió de las condiciones mexicanas, en el esfuerzo por corregir los males mexicanos, y que ocupa su lugar histórico junto con la serie de levantamientos nacionalistas que, de la China a la India, y de Egipto a Marruecos, ofrecen un reto tan profundo a la supremacía de los Imperios Occidentales, y un enigma tan hondo a sus estadistas. Uno de los más persistentes motivos para estos levantamientos, es el deseo de afirmar la independencia nacional y la dignidad de una raza inferior. Todo el espíritu de privilegios extraterritoriales, se ve, por lo tanto, atacado en todas sus formas, -todo el sistema de tribunales especiales, de códigos y concesiones que le dan al extranjero una posición en estos países, superior a la de los nativos.

Este nacionalismo tiene inevitablemente que estar en conflicto con los derechos conferidos a los extranjeros; derechos que tienen una historia muy variada. La mayoría de ellos fueron probablemente adquiridos por medios legales, o cuando menos con buena fe en el antiguo régimen. Algunos de ellos, los suficientes tal vez para servir de odiosos ejemplos, pueden no haber sido adquiridos legalmente, ni siquiera conforme al antiguo sistema de gobierno. Pero, a pesar de la forma en que hayan sido adquiridos, hoy representan, después del transcurso de tantos años, una gran inversión de capital honrado, una labor ruda, y en el caso de raros y esenciales recursos naturales, representan un interes nacional considerable hacia los compatriotas. Hay, pues, un verdadero conflicto

entre el nacionalismo del país y los derechos adquiridos por los extranjeros.

Es este conflicto el que el Gobierno de los Estados -- Unidos ha estado tratando de dilucidar desde que se estableció la Constitución Mexicana en 1917, y aún antes. Hay una larga estadística de notas diplomáticas relativas a este asunto, que datan de la época en que la Convención de Querétaro estaba todavía proyectando la Constitución. El punto fundamental de las protestas es el Artículo XXVII, que declara -- que el subsuelo de México es propiedad de la nación. Este famoso artículo encarna los propósitos y postulados de la revolución; y a los ojos de los mexicanos representa la recuperación que el país ha hecho de la propiedad que le pertene--cía, y que había sido enajenada durante el régimen del Presidente Díaz, y eso sólo en lo que respecta a algunos minera--les, pues desde que el título pasó del Rey de España a los -- Estados independientes de la República Mexicana, siempre el subsuelo a pertenecido a la nación.

Los revolucionarios mexicanos, sin embargo, tuvieron -- la prudencia de reconocer que los derechos de propiedad de -- los extranjeros, no podían ser anulados. Sus tribunales han declarado que el Artículo XXVII no es retroactivo, y la le--gislación que le da efectividad a dicho artículo, ha hecho -- previsiones para el uso continuado de dicha propiedad del -- subsuelo, tal como fue adquirida desde antes de 1917. El -- que estas previsiones sean o no sean substancialmente justas, y el que los tribunales mexicanos interpreten honradamente -- la ley anterior, es lo que disputan con fiereza casi todas --

74

las compañías petroleras americanas, cuyas reclamaciones son apoyadas por el Departamento de Estado. Pero no pretendo -- discutir aquí los méritos de esa disputa, pues a mí lo que me importa es la doctrina sobre la cual se basa la contención americana, porque ésta, al final, vendrá siendo de mayor importancia que la disputa inmediata sobre propiedades petroleras, puesto que la doctrina que ahora anunciamos y que tal vez más tarde estableceremos, gobernará nuestras futuras relaciones, no solo con México, sino con todos los países en que los derechos de propiedad se vean afectados por algún -- cambio radical en la política social.

Cuando Mr. Hughes fue Secretario de Estado, sentó la siguiente regla en lo referente a la América Latina:

"Cada Estado puede tener su código de leyes, según su concepto de política doméstica, pero cuando se trata de derechos adquiridos conforme a sus leyes por ciudadanos de otro Estado, el primero está internacionalmente obligado a reconocerlos debidamente."

En la época del Secretario Kellogg, parece que esta doctrina ha perdido el sentido que pudo haber habido en la mente de Mr. Hughes al usar la palabra "debidamente." La doctrina de Kellogg, según ha quedado demostrada en la serie de notas enviadas de julio a noviembre de 1926, era que México carecía del poder para disminuir de algún modo el derecho legal adquirido antes de 1917, ya fuera que el cambio de título infligiera o no infligiera una pérdida substancial al propietario. El señor Kellogg, si lo comprendo bien, alega que un título de propiedad, una vez adquirido, debe permanecer intacto en la letra, en espíritu y en substancia, siempre. Y el Presidente Coolidge, si es que entiendo correctamente al-

portavoz oficial, ha agregado que los derechos adquiridos so
bre un título inmutable, contra actos de la superioridad, es
tán tan claros conforme a la ley internacional, que ni si---
quiera pueden someterse a arbitraje. Esta actitud es radical
e inepta, pues no deja lugar a un convenio, como el princi--
pio de Mr. Hughes, habilitado por la palabra "debidamente."--
La doctrina de Mr. Kellogg, en principio cuando menos, no --
permite que México confirme a las compañías petroleras el --
uso de sus tierras, mientras sostenga la teoría o ficción de
que el derecho pertenece a la nación.

No sé si el Secretario Kellogg se adhiera o no a tan -
estricto dogma, si México llega a ofrecer mejores condicio--
nes a las compañías petroleras, pero lo cierto es que la for
ma tan dura en que está concebida la reclamación americana,-
ha producido una colisión entre dos principios irreconcilia-
bles: el principio de soberanía nacional y el principio de-
derechos de propiedad. La doctrina que hoy defiende el se--
ñor Kellogg es evidentemente, que un derecho de propiedad es
inalienable, que ningún gobierno puede jamás alterarlo, y --
que conforme a la ley internacional, el derecho de propiedad
es superior al derecho de soberanía; y que cuando los dere--
chos de soberanía se oponen a los derechos de propiedad ad--
quiridos por extranjeros, los actos de la superioridad son -
nulos de acuerdo con la ley internacional. Mr. Kellogg argu-
ye que los males producidos por las leyes que le han dado --
efectividad a la Constitución Mexicana son tales, que no pue
den enmendarse, pues ninguna recompensa es bastante para los
perjuicios materiales sufridos por algunos propietarios ame-

ricanos en casos especificados. Y ha rechazado el ofrecimiento de México de reparar los daños, siempre que éstos sean comprobados, arguyendo que dichos daños son demasiado grandes para remediarlos por medio del pago, aun cuando México pudiera y quisiera pagarlos, puesto que los actos de la superioridad que disminuyen el valor de un título de propiedad, causa perjuicios de tal naturaleza, que ninguna compensación es suficiente para repararlos, porque dichos actos son confiscatorios en sí, y llegan hasta la raíz de la ley internacional, según Mr. Kellog entiende el derecho de naciones.

El Departamento de Estado nunca ha llegado a explicar en dónde, o cuándo se convirtió en derecho de naciones el hecho de que la superioridad no tenga poder para afectar los títulos de propiedad ya establecidos, porque si esta es la ley de naciones, entonces la legislación de todo el mundo, inclusive los Estados Unidos, está sujeta a revisión, no sólo por las cortes supremas domésticas, sino por las oficinas de relaciones exteriores, cuyos nacionales vean sus derechos afectados. La Suprema Corte de los Estados Unidos, durante varias generaciones, ha estado fallando casos en que se ha tratado de averiguar si un acto del Congreso o de las legislaturas de los Estados era "confiscatorio." Y en una larga serie de fallos ha sancionado leyes que drásticamente disminuyen el libre uso de algunas propiedades legalmente adquiridas. De acuerdo con estos fallos se han reglamentado los ferrocarriles y otras empresas de utilidad pública, el uso de bienes raíces ha sido rodeado de restricciones, tales como las leyes rentísticas y las leyes de zonas, y los empleados han quedado

sujetos a toda clase de leyes "benéficas." Los americanos - han diferido muchísimo entre ellos, acerca de la sabiduría de estas leyes, y en los tribunales se han entablado tremendos - debates para determinar si son confiscatorias; pero dudo que - haya un solo americano que pueda siquiera soñar en que des---pués que la Suprema Corte haya rendido su fallo, pueda un súb-dito inglés, porque posee acciones de ferrocarril o bienes r-raíces en Nueva York, presentar su caso en la Oficina Inglesa de Relaciones Exteriores, para su revisión y fallo final.

Si ésta fuera la ley de las naciones, significaría que- cada nación tiene veto sobre la legislatura y los tribunales- de cada una de las demás naciones, en todo aquello que afecta ra los derechos de sus nacionales. La teoría de que los dere- chos de propiedad de los extranjeros son inmutables y superio- res a los actos de la autoridad suprema, significaría, de ser aceptada, que en proporción al tamaño de la propiedad de un - extranjero, quedaría excluido y en "statu quo" el desarrollo- social de una nación. Si ésta fuera la ley de las naciones, - ningún pueblo que amara su independencia permitiría jamás que los extranjeros adquirieran propiedades, pues dichas propieda- des, una vez adquiridas, quedarían por siempre fuera del con- trol nacional, porque el extranjero y sus propiedades esta---rían por encima de las leyes del país, y sus derechos los de- terminaría una oficina de relaciones exteriores y no la auto- ridad suprema de la nación.

IV

Es del todo improbable e inverosímil que el Secretario- Kellogg quiera entregar a este país a la completa implicación

de su doctrina que nos metería en grandes dificultades, y contra una nación poderosa, sólo podría implantarse recurriendo a una guerra. Si, por ejemplo, el Gobierno Británico, en el curso de unos cuantos años, decidiera nacionalizar la industria del carbón, no iba a pedir el consentimiento de nuestro Departamento de Estado para hacerlo, y los americanos que tuvieran propiedades carboníferas en Inglaterra se verían obligados a aceptar las mismas condiciones que se les ofrecieran a los propietarios ingleses, y tales condiciones, permítanme decirlo, no estarán sujetas a discusiones diplomáticas. Las condiciones ofrecidas a los latifundistas irlandeses no fueron revisadas por ninguna oficina de relaciones exteriores, ni las que impusiera el Congreso estarían sujetas a revisión, si se diera el caso de que algún día se decidiera a reorganizar nuestra caótica industria carbonífera. Cualquiera nación fuerte sostendría con firmeza que, donde no ha habido distinción ni en contra, ni entre los extranjeros, donde no se han expropiado sus bienes para dárselos a los nacionales, donde la acción surgió de una política considerada como de internacional, donde, de hecho, no hubo la intención de expropiar ninguna propiedad sin la recompensa debida, donde los tribunales del país (y si se quiere, hasta un tribunal internacional) están dispuestos a aceptar la comprobación de los perjuicios causados, no puede haber motivo para la intervención diplomática, y Mr. Kellogg ha adoptado una actitud contraria en lo que respecta a México. La gravedad de su actitud no está únicamente en que constituye una amenaza para las buenas relaciones con México, sino en que presagia la probabilidad de que -

cuando menos en este Continente los Estados Unidos puedan --- constituirse en opositores de las aspiraciones nacionales y - del progreso social.

Nadie puede disgustarse con el Departamento de Estado - porque preste a las compañías petroleras toda clase de ayuda- para que lleguen al mejor acuerdo con el Gobierno mexicano, o porque se interese en que se les trate razonablemente y sin - prejuicios; pero existe un verdadero peligro en establecer -- como dogma carente de la necesaria autorización, la teoría de que las inversiones americanas en la América Latina son de he cho extraterritoriales, y que el Departamento de Estado se au torice a sí mismo para ejercer los poderes de la Suprema Cor- te, conforme a la Enmienda Catorce, sobre todos los Gobiernos de este Hemisferio. Las responsabilidades en que incurriría- mos poniendo en práctica esta doctrina, serían infinitas; por que según aumentaran nuestras inversiones, el Departamento de Estado se vería en el caso de obrar como abogado de los inte- reses afectados por las leyes de la América Latina, y como -- tribunal de revisión final, a la vez.

Con el establecimiento de esta doctrina en nuestra polí- tica exterior apenas podríamos esperar ganarnos la buena vo- - luntad de los nacionalistas que empiezan a despertar en los - países latinos; pues nos encontrarían frente a ellos, siempre que pensarán hacer algún cambio a su política social. Y a no ser que el Departamento de Estado quisiera dispensar favores, dando a las compañías petroleras en México la clase de apoyo- que no querría dar a los intereses americanos en otras partes, tendría que embrollarse en todos los conflictos políticos de-

consecuencias económicas que hubiera al sur del Río Bravo.

Bien o mal, los pueblos latinos considerarían esta intervención íntima como una amenaza a su independencia, y tendríamos como resultado que el anti-americanismo se convirtiera en parte del credo de todos los patriotas latinos, ya fueran o no profesionales; ni los comerciantes europeos en la América del Sur resistirían la tentación de demostrar las implicaciones de esta doctrina Kellogg, presumiendo que los pueblos latinos, que ya tienen demasiadas sospechas, no notarían dichas implicaciones. Tampoco es improbable, en caso de que tratáramos a la América Latina con demasiada dureza, que las naciones más grandes de la misma se sintieran impelidas a volverse una vez más hacia Europa, buscando un apoyo que con el tiempo restablecería cierto equilibrio de poder en este Hemisferio.....

V

A estas consideraciones más remotas e imponderables, -- los hombres les darán importancia de acuerdo con su temperamento y su saber. La cuestión inmediata para el pueblo americano es saber si desean convertir la doctrina de la inmutabilidad de los derechos de propiedad en un principio fundamental de su política exterior. Esta gran cuestión es la que en sombrece la disputa con México, y que nace, según se ha dicho, del conflicto entre el aumento de inversiones de capital en países atrasados y el despertar del espíritu nacional en esos países. La doctrina Kellogg, interpretada en la forma en que ha sido expresada en la correspondencia con México, sostiene que los derechos de propiedad son inmutables ante la faz del-

progreso de una nación. Dicha doctrina, aplicada con tal absolutismo, significa una colisión irreconciliable entre el poder de este país y la voluntad de sus vecinos.

La tarea de los estadistas es impedir las colisiones -- irreconciliables y encontrar los medios para concordar los intereses en disputa; y ésto no debe estar fuera de los límites de lo posible. No debe ser imposible proteger los intereses substanciales del capital americano en el extranjero sin desafiando los derechos de otras naciones a que adopten aquellos reglamentos sociales que consideren benéficos para ellas. Los negocios son mucho más flexibles de lo que los teóricos conservadores quisieran creer, y no pueden ser perjudicados irremediablemente sin perjudicar a la nación que los ataca. Si México realmente tratara de perjudicar a la industria petrolera, el mayor perjuicio recaería sobre el mismo México. Hay consideraciones que el estadista puede muy bien atender, y que sugieren que la solución del problema, que es tan real como delicada, probablemente se encuentre mejor buscando el "modus vivendi," respetando el orgullo nacional de los pueblos sensibles, y evitando hasta donde sea posible el caer en tan gran tentación, como la de enunciar grandes principios generales.

En el último análisis la seguridad de las inversiones americanas en el extranjero debe descansar, según lo indicado por el señor Dwight Morrow, en la última edición de "Foreign Affairs," en la fe de las naciones deudoras, que deben creer que el capital americano las beneficia y es compatible con su propio interés nacional. Si no lo creen, la presión que les obliga a obrar contra sus convicciones sólo puede dar venta--

jas temporales a los hombres de negocios americanos. la victoria por una parte sólo puede ganarse a costa de la mala voluntad general provocada contra el capital y el Gobierno de los Estados Unidos. Dicha mala voluntad general es más amenazadora para la seguridad, no sólo del capital sino de la nación, que cualquiera otra política latina por más inconveniente o mal intencionada que sea. Y nada sería capaz de provocar aún más esta mala voluntad, que la consideración en la América Latina de que los Estados Unidos han adoptado una política, concebida en el espíritu de Metternich, que atentaría a garantizar los derechos de propiedad contra el progreso social tal como lo conciben los pueblos latinos.

"FOREIGN AFFAIRS"
Abril de 1927.

C O P I A

LOS DERECHOS DE PROPIEDAD Y EL NACIONALISMO
EN LA AMERICA LATINA.

Por WALTER LIPPMANN.

Trad.:MCM.

ABRIL DE 1927.

LOS DERECHOS DE PROPIEDAD Y EL NACIONALISMO
EN LA AMERICA LATINA.

Por Walter Lippmann.-

El avance de los intereses comerciales americanos hacia la América Central y del Sur ha llegado a un punto en que -- muy pronto puede hacerse necesario formular una política tan importante como la misma Doctrina Monroe. Esta nueva política está ya en preparación. El problema que con ella se trata de resolver, es el conflicto entre los derechos conferidos a los americanos sobre los recursos naturales de los países -- situados en las costas bañadas por el Mar Caribe, y el nacimiento nacionalismo de sus pueblos. El problema no podía haber -- surgido antes de que los americanos adquirieran títulos de -- propiedades importantes o invirtieran grandes sumas de dinero en explotarlas; tampoco podía haber surgido mientras el go--- bierno de estos países estaba en manos de la clase elevada -- que concebía que sus intereses eran los mismos que los de los extranjeros dueños de los recursos naturales. El estableci--- miento de grandes intereses americanos en una época en que el sentimiento nacionalista comienza a desarrollarse, ha creado-

la situación que ahora nos confunde en México, y mañana nos puede confundir en Venezuela, Colombia o cualquiera otra parte.

Este no es un problema sencillo; nos hemos convertido en exportadores de capital, y ahora se espera que decidamos cual va a ser la actitud del Gobierno de los Estados Unidos hacia el capital exportado, cuando un gobierno extranjero sujete la propiedad de ciudadanos americanos a nuevos y drásticos reglamentos sociales.

II

Hasta hace muy poco, el propósito claro y predominante de la política americana ha sido, encontrar la seguridad nacional. La declaración del Presidente Monroe, en su mensaje del 2 de diciembre de 1823, fue una evolución de la regla original asentada por Washington, que dice: "Al ensanchar nuestras relaciones comerciales (con países extranjeros) tenemos con ellos tan poca conexión política como es posible." Cuando en mayo de 1823, Francia, obrando conforme a la designación del Congreso de Verona, sentó de nuevo a Fernando en el trono de España, y cuando Rusia, al mismo tiempo, avanzaba de Alaska a las costas occidentales de este continente, los Estados Unidos se vieron amenazados en dos lados por el embrollo con la Europa de Metternich. Estaban amenazados por un imperio ruso que se extendía hacia abajo hasta lo que ahora se llama California, y en el sur, por una guerra para reconquistar las rebeldes colonias españolas. Estas dos amenazas, de haber tenido éxito, habrían rodeado a los Estados Unidos de fuerzas de la Cuadruple Alianza, y es casi seguro que los ha-

brían enredado en la política dinástica de Europa.

Afortunadamente, los intereses de la Gran Bretaña, tal como los concibió Canning, coincidieron con los de Estados Unidos y, por lo tanto, el Presidente Monroe pudo plantear la doctrina que hizo época y que lleva su nombre. En esta, su forma original, los Estados Unidos declararon que podía resistir la colonización futura (de los Poderes Europeos) en este hemisferio, y que cualquier "intento de su parte para ensanchar su sistema (el sistema de Metternich, popularmente conocido con el nombre de la "Santa Alianza") a alguna parte de este hemisferio, sería considerado como peligroso para nuestra paz y seguridad." Esta es la política que los Estados Unidos han mantenido con dificultad, pero triunfante al fin, desde Monroe hasta Roosevelt. Su mira ha sido la seguridad americana; su método, impedir la intervención política europea en este hemisferio.

Los acontecimientos de importancia, en la historia de la Doctrina Monroe, entre 1823 y el principio de este siglo, estuvieron inspirados en la determinación de resistir la expansión europea. Así fue como Clay protestó en 1823 contra la venta de Cuba a Francia, y Francia retiró su flota. En 1843, los Estados Unidos protestaron contra la ocupación naval de Hawaii por los ingleses; en 1848, Polk hizo una advertencia a España y a Inglaterra, para que se abstuvieran de prestar oído a las súplicas de los blancos en Yucatán, que se encontraban entonces en guerra con los indígenas; en 1861, Seward hizo una protesta contra la ocupación de Santo Domingo por España; y, a pesar de las inmensas dificultades-

de la situación, Lincoln nunca reconoció a Maximiliano en Mé-
xico, sino que siguió reconociendo a Juárez. En 1895, Cleve-
land, amenazó de hecho a la Gran Bretaña con una guerra, si-
las disputadas fronteras entre Venezuela y la Guayana Ingle-
sa no eran sometidas a arbitraje. La última y más reciente-
fase de la que puede llamarse evolución de la sencilla Doc-
trina Monroe, fue la Resolución Lodge de 1912, surgida del -
incidente de Bahía Magdalena.

Le he dado el nombre de "sencilla Doctrina Monroe", a-
esta línea de conducta en la política, porque se limitó a ha-
cer resistencia a la adquisición de nuevo territorio; pues en
muchos años después de 1823, los Estados Unidos no se opusie-
ron a los bloqueos navales europeos en las repúblicas lati-
nas, cuando no se trataba de la adquisición de nuevo territo-
rio. En 1825, Clay les dijo a la Argentina y al Brasil que-
no serían protegidas contra una "obligación cuyo cumplimiento,
las naciones extranjeras tenían el derecho de exigir." Los-
Estados Unidos no intentaron intervenir en los bloqueos in-
gleses de Nicaragua en 1842 y 1844; de Buenos Aires en 1845;
del Salvador en 1851; ni en el bombardeo español de Valparaí-
so y Callao en 1866, pero cuando en 1902, Inglaterra, Italia
y Alemania bloquearon Venezuela, con motivo de ciertas recla-
maciones de propiedades, el Presidente Roosevelt, con toda -
actividad e insistencia, y según su propia declaración, orde-
nó, de hecho, al Almirante Dewey que reuniera la flota de --
guerra en Puerto Rico, si acaso los alemanes no retiraban su
escuadrón en cierto número de días.

Esta fue una nueva fase, no tanto en los principios --

cuanto en la práctica de la política americana, y de este incidente surgió el corolario de Roosevelt a la Doctrina Monroe. Dos años pasaron, sin embargo, antes de que el Presidente Roosevelt de hecho anunciara la nueva doctrina, y entonces, refiriéndose a la ocupación de Santo Domingo, dijo:

"Este país rehusaría ciertamente ir a la guerra con el fin de impedir que un gobierno extranjero recaude fondos" de deudas que no han sido cubiertas; pero como la ocupación temporal por un Poder europeo, puede convertirse en ocupación permanente, la única salida para estas alternativas, pueden llegar a ser algún día, que nosotros nos veamos obligados poner por obra algún arreglo, por el cual sólo se pague lo justo de una obligación legal."

Entretanto, se había tomado una decisión respecto a la ruta del Canal de Panamá, y el tratado firmado con aquella República, declarando el Presidente Roosevelt, en su mensaje de 1904, su corolario a la Doctrina Monroe:

"Las malas acciones crónicas, o la impotencia que resulta de la relajación general de los lazos que unen a la sociedad civilizada, puede, en último caso, requerir, tanto en América como en cualquiera otra parte, la intervención de un poder civilizado, y en el hemisferio occidental, la adhesión de los Estados Unidos a la Doctrina Monroe, puede obligar a éstos, aunque con repugnancia, en casos flagrantes de perversidad o de impotencia, a ejercer la fuerza en su política internacional."

Cualesquiera que hayan sido las circunstancias esenciales o los motivos que contribuyeron a ello, lo cierto es que conforme a este corolario de Roosevelt en su forma de vigilancia internacional, fue como tuvo lugar la intervención de Santo Domingo en 1905, y las intervenciones del Secretario Knox en Nicaragua y Haití, que culminaron en los tratados de 1911.

Esta apropiación del derecho de manejar los asuntos de los caribes, surgió del interés vital y nacional creado en esa región por la construcción del Canal de Panamá. El sis-

tema americano de defensa se basó en el Canal, y debido a eso los Estados Unidos ya no pudieron tolerar las actividades navales europeas en aquella región estratégica. A esto obedeció también, que se estableciera una serie de bases navales - en Key West, Guantánamo, Samana Bay, Mole St. Nicholas, Puerto Rico y las Islas Vírgenes, en Corn Islands de Nicaragua y en la Bahía Fonseca por el Pacífico. Con este avance, los Estados Unidos no podían tolerar por más tiempo los desórdenes políticos en los países implicados en su defensa naval; no podían tolerar la amenaza de una intervención europea, en caso de desorden, como tampoco el desorden que amenazaba la seguridad de su propio sistema estratégico. De ahí sólo hay un corto paso para llegar a la teoría de que los Estados Unidos deben asegurarse contra los supuestos gobiernos enemigos. Éste fue, evidentemente, el punto a que se llegó en la cuestión actual de Nicaragua.

De modo que, la Doctrina Monroe, en cien años, ha evolucionado, de una simple prohibición al aumento de colonización, por la arrogación de un dominio de vigilancia internacional - en el Caribe, hasta la insistencia de que los gobiernos de esa región, no sólo deben ser ordenados, sino también amistosos para con los intereses de los Estados Unidos. Este desenvolvimiento de la política americana es, en todo caso, sólo la evolución del principio de seguridad nacional, y cada una de sus nuevas fases está en concordancia con ese principio. No puede negarse que ha habido otros motivos, que los intereses particulares han creado a veces la situación, o se han convertido en instrumentos o beneficiarios. No discutiré ---

aquí este aspecto de lo que ha dado en llamarse la "Diplomacia del Dollar," porque siempre que en estos casos tomó participio el Gobierno de los Estados Unidos, apeló, y creo que sinceramente, al principio de seguridad.

Es de importancia tener ésto presente, porque en la actual disputa con México, el Gobierno está apelando a un principio nuevo, y radicalmente distinto. ¿Cuál es este principio, y qué es lo que implica su aceptación? son cuestiones de verdadero interes, tanto para los Estados Unidos, como para el mundo entero.

III

Después de la caída de Porfirio Díaz, hubo en México - una revolución esencialmente distinta de las conmociones civiles que son tan comunes en la América latina. No fue un alboroto político, sino un levantamiento nacional contra los latifundistas, el clero y los concesionarios extranjeros que a gran prisa estaban adquiriendo los recursos naturales más ricos del país. El "antiguo régimen" fue derrocado con violencia, entre considerable desorden, muchas irregularidades, abundancia de éolo, egoísmos, e ineficacia y diluvios de retórica revolucionaria. Esta revolución, que infundadamente se ha llamado "bolchevique," y que con frecuencia es imputada, por escritores poco reflexivos, a los comunistas rusos, fue llevada a cabo y consumada, cuando el Zar todavía permanecía en el trono de Rusia. La nueva Constitución mexicana, en que están incorporados los efectos de la revolución, se puso en vigor el 10. de mayo de 1917, o sean algo más de --- seis meses antes de que Lenin se apoderara del Gobierno de -

Rusia.

Cualquiera que sea el nombre que se le dé, es indiscutible que la revolución mexicana surgió de las condiciones mexicanas, en el esfuerzo por corregir los males mexicanos, y que ocupa su lugar histórico junto con la serie de levantamientos nacionalistas que, de la China a la India, y de Egipto a Marruecos, ofrecen un reto tan profundo a la supremacía de los Imperios Occidentales, y un enigma tan hondo a sus estadistas. Uno de los más persistentes motivos para estos levantamientos, es el deseo de afirmar la independencia nacional y la dignidad de una raza inferior. Todo el espíritu de privilegios extraterritoriales, se ve, por lo tanto, atacado en todas sus formas, -todo el sistema de tribunales especiales, de códigos y concesiones que le dan al extranjero una posición en estos países, superior a la de los nativos.

Este nacionalismo tiene inevitablemente que estar en conflicto con los derechos conferidos a los extranjeros; derechos que tienen una historia muy variada. La mayoría de ellos fueron probablemente adquiridos por medios legales, o cuando menos con buena fe en el antiguo régimen. Algunos de ellos, los suficientes tal vez para servir de odiosos ejemplos, pueden no haber sido adquiridos legalmente, ni siquiera conforme al antiguo sistema de gobierno. Pero, a pesar de la forma en que hayan sido adquiridos, hoy representan, después del transcurso de tantos años, una gran inversión de capital honrado, una labor rada, y en el caso de raros y esenciales recursos naturales, representan un interes nacional considerable hacia los compatriotas. Hay, pues, un verdadero conflicto

entre el nacionalismo del país y los derechos adquiridos por los extranjeros.

Es este conflicto el que el Gobierno de los Estados Unidos ha estado tratando de dilucidar desde que se estableció la Constitución Mexicana en 1917, y aún antes. Hay una larga estadística de notas diplomáticas relativas a este asunto, que datan de la época en que la Convención de Querétaro estaba todavía proyectando la Constitución. El punto fundamental de las protestas es el Artículo XXVII, que declara -- que el subsuelo de México es propiedad de la nación. Este famoso artículo encarna los propósitos y postulados de la revolución; y a los ojos de los mexicanos representa la recuperación que el país ha hecho de la propiedad que le pertenecía, y que había sido enajenada durante el régimen del Presidente Díaz, y eso sólo en lo que respecta a algunos minerales, pues desde que el título pasó del Rey de España a los Estados independientes de la República Mexicana, siempre el subsuelo a pertenecido a la nación.

Los revolucionarios mexicanos, sin embargo, tuvieron la prudencia de reconocer que los derechos de propiedad de los extranjeros, no podían ser anulados. Sus tribunales han declarado que el Artículo XXVII no es retroactivo, y la legislación que le da efectividad a dicho artículo, ha hecho provisiones para el uso continuado de dicha propiedad del subsuelo, tal como fue adquirida desde antes de 1917. El -- que estas provisiones sean o no sean substancialmente justas, y el que los tribunales mexicanos interpreten honradamente la ley anterior, es lo que disputan con fiereza casi todas --

las compañías petroleras americanas, cuyas reclamaciones son apoyadas por el Departamento de Estado. Pero no pretendo -- discutir aquí los méritos de esa disputa, pues a mí lo que me importa es la doctrina sobre la cual se basa la contención americana, porque ésta, al final, vendrá siendo de mayor importancia que la disputa inmediata sobre propiedades petroleras, puesto que la doctrina que ahora anunciamos y que tal vez más tarde estableceremos, gobernará nuestras futuras relaciones, no solo con México, sino con todos los países en que los derechos de propiedad se vean afectados por algún -- cambio radical en la política social.

Cuando Mr. Hughes fue Secretario de Estado, sentó la siguiente regla en lo referente a la América Latina:

"Cada Estado puede tener su código de leyes, según su concepto de política doméstica, pero cuando se trata de derechos adquiridos conforme a sus leyes por ciudadanos de otro Estado, el primero está internacionalmente obligado a reconocerlos debidamente."

En la época del Secretario Kellogg, parece que esta doctrina ha perdido el sentido que pudo haber habido en la mente de Mr. Hughes al usar la palabra "debidamente." La doctrina de Kellogg, según ha quedado demostrada en la serie de notas enviadas de julio a noviembre de 1926, era que México carecía del poder para disminuir de algún modo el derecho legal adquirido antes de 1917, ya fuera que el cambio de título infligiera o no infligiera una pérdida substancial al propietario. El señor Kellogg, si lo comprendo bien, alega que un título de propiedad, una vez adquirido, debe permanecer intacto en la letra, en espíritu y en substancia, siempre. Y el Presidente Coolidge, si es que entiendo correctamente al-

portavoz oficial, ha agregado que los derechos adquiridos so
bre un título inmutable, contra actos de la superioridad, es
tán tan claros conforme a la ley internacional, que ni si-
quiera pueden someterse a arbitraje. Esta actitud es radical
e inepta, pues no deja lugar a un convenio, como el princi-
pio de Mr. Hughes, habilitado por la palabra "debidamente."
La doctrina de Mr. Kellogg, en principio cuando menos, no --
permite que México confirme a las compañías petroleras el --
uso de sus tierras, mientras sostenga la teoría o ficción de
que el derecho pertenece a la nación.

No sé si el Secretario Kellogg se adhiera o no a tan -
estricto dogma, si México llega a ofrecer mejores condicio-
nes a las compañías petroleras, pero lo cierto es que la for
ma tan dura en que está concebida la reclamación americana,-
ha producido una colisión entre dos principios irreconcilia-
bles: el principio de soberanía nacional y el principio de-
derechos de propiedad. La doctrina que hoy defiende el se-
ñor Kellogg es evidentemente, que un derecho de propiedad es
inalienable, que ningún gobierno puede jamás alterarlo, y --
que conforme a la ley internacional, el derecho de propiedad
es superior al derecho de soberanía; y que cuando los dere-
chos de soberanía se oponen a los derechos de propiedad ad-
quiridos por extranjeros, los actos de la superioridad son -
nulos de acuerdo con la ley internacional. Mr. Kellogg argu-
ye que los males producidos por las leyes que le han dado --
efectividad a la Constitución Mexicana son tales, que no pue-
den enmendarse, pues ninguna recompensa es bastante para los
perjuicios materiales sufridos por algunos propietarios ame-

ricanos en casos especificados. Y ha rechazado el ofrecimiento de México de reparar los daños, siempre que éstos sean comprobados, arguyendo que dichos daños son demasiado grandes para remediarlos por medio del pago, aun cuando México pudiera y quisiera pagarlos, puesto que los actos de la superioridad que disminuyen el valor de un título de propiedad, causa perjuicios de tal naturaleza, que ninguna compensación es suficiente para repararlos, porque dichos actos son confiscatorios en sí, y llegan hasta la raíz de la ley internacional, según Mr. Kellog entiende el derecho de naciones.

El Departamento de Estado nunca ha llegado a explicar en dónde, o cuándo se convirtió en derecho de naciones el hecho de que la superioridad no tenga poder para afectar los títulos de propiedad ya establecidos, porque si esta es la ley de naciones, entonces la legislación de todo el mundo, inclusive los Estados Unidos, está sujeta a revisión, no sólo por las cortes supremas domésticas, sino por las oficinas de relaciones exteriores, cuyos nacionales vean sus derechos afectados. La Suprema Corte de los Estados Unidos, durante varias generaciones, ha estado fallando casos en que se ha tratado de averiguar si un acto del Congreso o de las legislaturas de los Estados era "confiscatorio." Y en una larga serie de fallos ha sancionado leyes que drásticamente disminuyen el libre uso de algunas propiedades legalmente adquiridas. De acuerdo con estos fallos se han reglamentado los ferrocarriles y otras empresas de utilidad pública, el uso de bienes raíces ha sido rodeado de restricciones, tales como las leyes rentísticas y las leyes de zonas, y los empleados han quedado

96

sujetos a toda clase de leyes "benéficas." Los americanos han diferido muchísimo entre ellos, acerca de la sabiduría de estas leyes, y en los tribunales se han entablado tremendos debates para determinar si son confiscatorias; pero dudo que haya un solo americano que pueda siquiera soñar en que después que la Suprema Corte haya rendido su fallo, pueda un súbdito inglés, porque posee acciones de ferrocarril o bienes raíces en Nueva York, presentar su caso en la Oficina Inglesa de Relaciones Exteriores, para su revisión y fallo final.

Si ésta fuera la ley de las naciones, significaría que cada nación tiene veto sobre la legislatura y los tribunales de cada una de las demás naciones, en todo aquello que afectara los derechos de sus nacionales. La teoría de que los derechos de propiedad de los extranjeros son inmutables y superiores a los actos de la autoridad suprema, significaría, de ser aceptada, que en proporción al tamaño de la propiedad de un extranjero, quedaría excluido y en "statu quo" el desarrollo social de una nación. Si ésta fuera la ley de las naciones, ningún pueblo que amara su independencia permitiría jamás que los extranjeros adquirieran propiedades, pues dichas propiedades, una vez adquiridas, quedarían por siempre fuera del control nacional, porque el extranjero y sus propiedades estarían por encima de las leyes del país, y sus derechos los determinaría una oficina de relaciones exteriores y no la autoridad suprema de la nación.

IV

Es del todo improbable e inverosímil que el Secretario Kellogg quiera entregar a este país a la completa implicación

de su doctrina que nos metería en grandes dificultades, y contra una nación poderosa, sólo podría implantarse recurriendo a una guerra. Si, por ejemplo, el Gobierno Británico, en el curso de unos cuantos años, decidiera nacionalizar la industria del carbón, no iba a pedir el consentimiento de nuestro Departamento de Estado para hacerlo, y los americanos que tuvieran propiedades carboníferas en Inglaterra se verían obligados a aceptar las mismas condiciones que se les ofrecieran a los propietarios ingleses, y tales condiciones, permítanme decirlo, no estarán sujetas a discusiones diplomáticas. Las condiciones ofrecidas a los latifundistas irlandeses no fueron revisadas por ninguna oficina de relaciones exteriores, ni las que impusiera el Congreso estarían sujetas a revisión, si se diera el caso de que algún día se decidiera a reorganizar nuestra caótica industria carbonífera. Cualquiera nación fuerte sostendría con firmeza que, donde no ha habido distinción ni en contra, ni entre los extranjeros, donde no se han expropiado sus bienes para dárselos a los nacionales, donde la acción surgió de una política considerada como de internacional, donde, de hecho, no hubo la intención de expropiar ninguna propiedad sin la recompensa debida, donde los tribunales del país (y si se quiere, hasta un tribunal internacional) están dispuestos a aceptar la comprobación de los perjuicios causados, no puede haber motivo para la intervención diplomática, y Mr. Kellogg ha adoptado una actitud contraria en lo que respecta a México. La gravedad de su actitud no está únicamente en que constituye una amenaza para las buenas relaciones con México, sino en que presagia la probabilidad de que -

cuando menos en este Continente los Estados Unidos puedan --- constituirse en opositores de las aspiraciones nacionales y - del progreso social.

Nadie puede disgustarse con el Departamento de Estado - porque preste a las compañías petroleras toda clase de ayuda- para que lleguen al mejor acuerdo con el Gobierno mexicano, o porque se interese en que se les trate razonablemente y sin - prejuicios; pero existe un verdadero peligro en establecer -- como dogma carente de la necesaria autorización, la teoría de que las inversiones americanas en la América Latina son de he cho extraterritoriales, y que el Departamento de Estado se au torice a sí mismo para ejercer los poderes de la Suprema Cor- te, conforme a la Enmienda Catorce, sobre todos los Gobiernos de este Hemisferio. Las responsabilidades en que incurriría- mos poniendo en práctica esta doctrina, serían infinitas; por que según aumentarán nuestras inversiones, el Departamento de Estado se vería en el caso de obrar como abogado de los inte- reses afectados por las leyes de la América Latina, y como -- tribunal de revisión final, a la vez.

Con el establecimiento de esta doctrina en nuestra polí tica exterior apenas podríamos esperar ganarnos la buena vo-- luntad de los nacionalistas que empiezan a despertar en los - países latinos; pues nos encontrarían frente a ellos, siempre que pensarán hacer algún cambio a su política social. Y a no ser que el Departamento de Estado quisiera dispensar favores, dando a las compañías petroleras en México la clase de apoyo- que no querría dar a los intereses americanos en otras partes, tendría que embrollarse en todos los conflictos políticos de-

consecuencias económicas que hubiera al sur del Río Bravo.

Bien o mal, los pueblos latinos considerarían esta intervención íntima como una amenaza a su independencia, y tendríamos como resultado que el anti-americanismo se convirtiera en parte del credo de todos los patriotas latinos, ya fueran o no profesionales; ni los comerciantes europeos en la América del Sur resistirían la tentación de demostrar las implicaciones de esta doctrina Kellogg, presumiendo que los pueblos latinos, que ya tienen demasiadas sospechas, no notarán dichas implicaciones. Tampoco es improbable, en caso de que tratáramos a la América Latina con demasiada dureza, que las naciones más grandes de la misma se sintieran impelidas a volverse una vez más hacia Europa, buscando un apoyo que con el tiempo restablecería cierto equilibrio de poder en este Hemisferio.....

V

A estas consideraciones más remotas e imponderables, los hombres les darán importancia de acuerdo con su temperamento y su saber. La cuestión inmediata para el pueblo americano es saber si desean convertir la doctrina de la inmutabilidad de los derechos de propiedad en un principio fundamental de su política exterior. Esta gran cuestión es la que en sombrece la disputa con México, y que nace, según se ha dicho, del conflicto entre el aumento de inversiones de capital en países atrasados y el despertar del espíritu nacional en esos países. La doctrina Kellogg, interpretada en la forma en que ha sido expresada en la correspondencia con México, sostiene que los derechos de propiedad son inmutables ante la faz del-

progreso de una nación. Dicha doctrina, aplicada con tal absolutismo, significa una colisión irreconciliable entre el poder de este país y la voluntad de sus vecinos.

La tarea de los estadistas es impedir las colisiones -- irreconciliables y encontrar los medios para concordar los intereses en disputa; y esto no debe estar fuera de los límites de lo posible. No debe ser imposible proteger los intereses substanciales del capital americano en el extranjero sin desafiar los derechos de otras naciones a que adopten aquellos reglamentos sociales que consideren benéficos para ellas. Los negocios son mucho más flexibles de lo que los teóricos conservadores quisieran creer, y no pueden ser perjudicados irremediablemente sin perjudicar a la nación que los ataca. Si México realmente tratara de perjudicar a la industria petrolera, el mayor perjuicio recaería sobre el mismo México. Hay consideraciones que el estadista puede muy bien atender, y que sugieren que la solución del problema, que es tan real como delicada, probablemente se encuentre mejor buscando el "modus vivendi," respetando el orgullo nacional de los pueblos sensibles, y evitando hasta donde sea posible el caer en tan gran tentación, como la de enunciar grandes principios generales.

En el último análisis la seguridad de las inversiones americanas en el extranjero debe descansar, según lo indicado por el señor Dwight Morrow, en la última edición de "Foreign Affairs," en la fe de las naciones deudoras, que deben creer que el capital americano las beneficia y es compatible con su propio interés nacional. Si no lo creen, la presión que les obliga a obrar contra sus convicciones sólo puede dar ventaa--

101

jas temporales a los hombres de negocios americanos. la victoria por una parte sólo puede ganarse a costa de la mala voluntad general provocada contra el capital y el Gobierno de los Estados Unidos. Dicha mala voluntad general es más amenazadora para la seguridad, no sólo del capital sino de la nación, que cualquiera otra política latina por más inconveniente o mal intencionada que sea. Y nada sería capaz de provocar aún más esta mala voluntad, que la consideración en la América Latina de que los Estados Unidos han adoptado una política, concebida en el espíritu de Metternich, que atentaría a garantizar los derechos de propiedad contra el progreso social tal como lo conciben los pueblos latinos.
